

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ : ความพร้อม และข้อท้าทายต่อเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

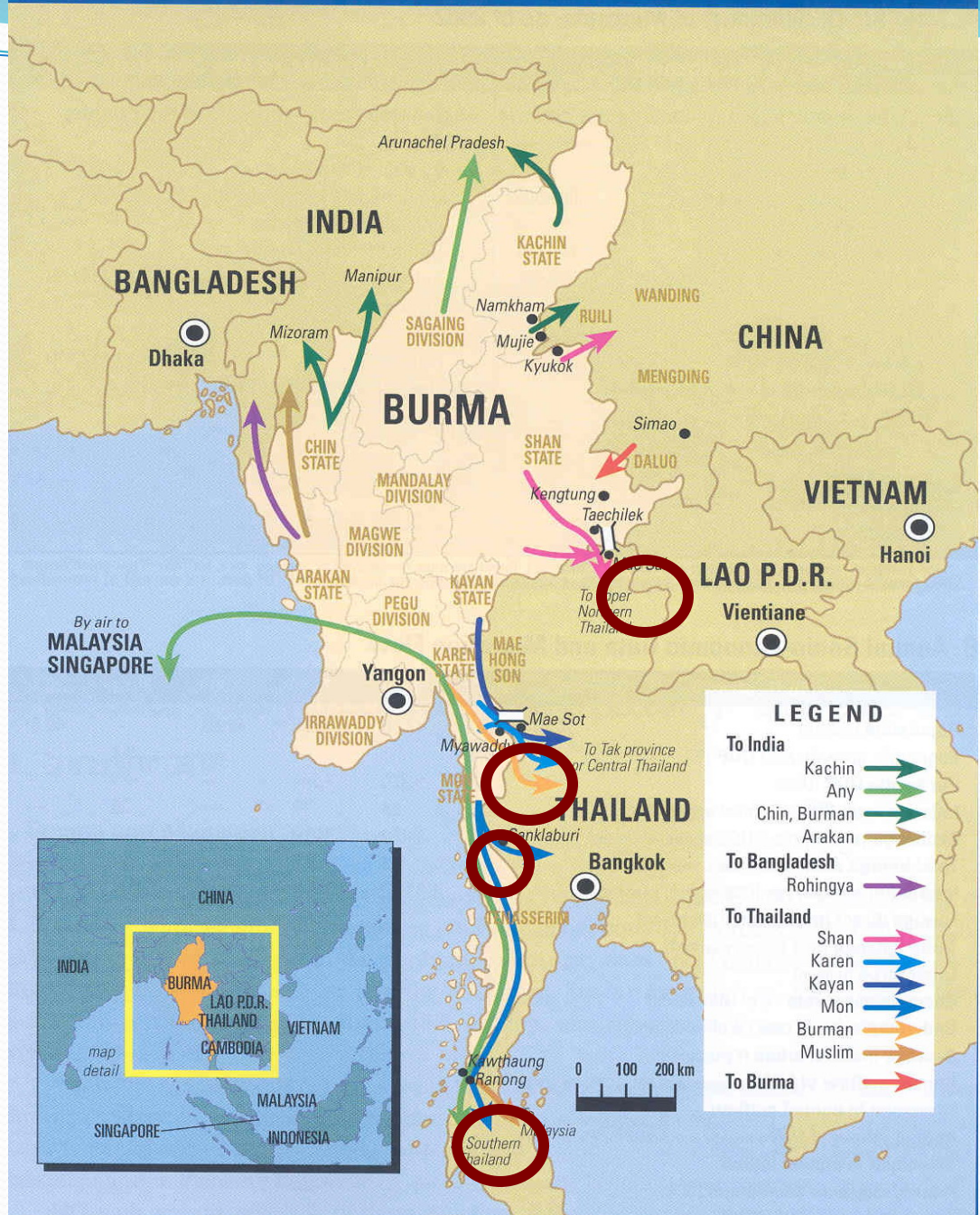


นายวีระชาติ บุญเข้ม
นักวิชาการแรงงานชำนาญการ
สำนักคุ้มครองแรงงาน
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ประเทศไทย
เป็น
ศูนย์กลาง
การย้ายถิ่น
ข้ามชาติใน
แถบลุ่มน้ำ
โขง



BURMA



- เมืองชายแดนหลักที่เป็นจุด
ขนส่งแรงงานจากพม่าสู่ไทย
ท่าขี้เหล็ก - แม่สาย
เมียวดี - แม่สอด
เกาะสอง - ระนอง
รัฐมอญ - สังขละบุรี

- เส้นทางสำคัญในการขนส่ง แรงงานจาก ลาวสู่ไทย
- เวียงจันทน์ - หนองคาย
- สะหวันนะเขต - มุกดาหาร
- สะหวันนะเขต - อ.เขมรราช อุบลฯ
- สะหวันนะเขต - นครพนม
- คำม่วน - นครพนม
- สาละวัน - บ้านโคกราช
- จำปาศักดิ์ - ด้านช่องเม็ก อุบลฯ
- ชะนะคาม - อ.เชียงคาน เลย
- บ่อแก้ว - ด้านเชียงแสน เชียงราย



พัฒนาการนโยบายแรงงานข้ามชาติ

2535

- 2535 เปิดจดทะเบียนพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าแก้ไขปัญหาคนอพยพหลบหนีเข้าเมือง
- 2539 เปิดจดทะเบียนในพื้นที่ชดใน เปิดให้จดทะเบียนในกิจการประมง

2542

- เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ มีแนวคิดจะนำแรงงานไทยเข้ามาแทนแรงงานข้ามชาติ
- มีการขยายพื้นที่อนุญาตให้จ้างแรงงานสามสัญชาติทั่วประเทศ

2544

- เปิดจดทะเบียนใหม่ ตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว
สร้างระบบประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว อิงนโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- ปลายปี 2545 และ 2546 ไทยได้ทำ MoU เรื่องการจ้างงานแรงงานกับประเทศต้นทางสามประเทศ

2547

- เปิดจดทะเบียนใหม่ ใช้ระบบทะเบียนราษฎร (ทำทะเบียนประวัติ) มาใช้
- เปิดให้จดทะเบียนผู้ติดตาม
- เริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

จุดเปลี่ยนที่สำคัญในทางนโยบาย

- พ.ศ. 2539 ให้มีการจ้างแรงงานจากพม่า ลาว และกัมพูชาในจังหวัดชั้นในที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น จังหวัดที่ประกอบกิจการประมงทะเล เป็นต้น จำนวน 43 จังหวัดใน 7 กิจการ
- พ.ศ. 2544 ขยายการจ้างแรงงานข้ามชาติจนครบ 76 จังหวัด มีกิจการที่อนุญาตทำงานทั้งสิ้น 10 กิจการ สิ่ง que เพิ่มเติมในปีนี้คือ แรงงานข้ามชาติที่ขออนุญาตทำงานต้องมีการตรวจสอบสุขภาพก่อนเข้าทำงาน และทำประกันสุขภาพกับโรงพยาบาลในเขตที่ตนเองทำงาน
- พ.ศ. 2547 การเปลี่ยนระบบการจัดการแบบก้าวกระโดด ทั้งในเชิงการจัดการประชากร และการปรับจากแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายไปเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และการนำเข้าแรงงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศไทยและเพื่อนบ้าน
- พ.ศ. 2551 เกิดกฎหมายที่มีผลต่อคนข้ามชาติโดยตรง อย่างน้อยสองฉบับ คือ พรบ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และ พรบ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

สถานการณ์แรงงานต่างด้าว

- เดือน ธันวาคม 2558 จำนวน 1,443,474 คน
 - ตามมาตรา 9 จำนวน 1,373,388 คน
 - ตามมาตรา 12 จำนวน 41,024 คน
 - ตามมาตรา 13 จำนวน 29,062 คน

ที่มา : กรมการจัดหางาน

สถานการณ์แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา

- เดือน ธันวาคม 2558 ได้รับอนุญาตให้ทำงาน
ตามมาตรา 9 จำนวน 1,268,685 คน
 - การพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 989,374 คน
 - MOU จำนวน 279,311 คน
- ทำงานในประเภทกิจการก่อสร้าง เกษตร
ปศุสัตว์ และการให้บริการต่าง ๆ

ที่มา : กรมการจัดหางาน

สิทธิในฐานะะของแรงงาน

- ยังไม่ได้รับสิทธิแรงงานพื้นฐานตามกฎหมาย เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ
ค่าล่วงเวลา
- ถูกยึดบัตรประจำตัวของแรงงาน
- อุบัติเหตุและความปลอดภัยในการทำงาน
- ประกันสังคมไม่สอดคล้องกับลักษณะการจ้างงาน
- ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ตามข้อเท็จจริง
- ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน
- ถูกหักค่าจ้างเพื่อเป็นค่าสวัสดิการต่าง ๆ



สถานการณ์สิทธิมนุษยชน



- การทำร้ายร่างกายและการถูกล่วงละเมิดทางเพศ
- การถูกขูดรีดจากนายหน้าในระหว่างการขนย้ายแรงงานข้ามประเทศ
- ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง
- ความเสี่ยงที่จะถูกขูดรีดจากเจ้าหน้าที่
- ความเสี่ยงที่จะเผชิญกับการไม่มีเอกสารแสดงตน
- ความรุนแรงเชิงอคติทางชาติพันธุ์

การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

- ขั้นตอนในการร้องเรียนเรื่องสิทธิแรงงานยังมีข้อจำกัด
- ขั้นตอนในการคุ้มครองมีระยะเวลาดำเนินการยาว
- ปัญหาทัศนคติยังเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ



เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และการจ้างงานชายแดน

- ชายแดนเป็นพื้นที่สำคัญในการก้าวสู่การเป็นชุมชนเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เป็นจุดเชื่อมทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐ
- คสช. มีนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เป้าหมายคือ ส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานพื้นที่ชายแดน
- มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และตั้ง คณะอนุกรรมการศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน สาธารณสุข และความมั่นคงฯ โดยมี ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน

การจ้างงานชายแดน

- พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ม.14 ได้เปิดช่องให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่ชายแดนขึ้น
- “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

การจ้างงานชายแดนตามกฎหมาย

- คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลา ที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไรใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”
- แต่ก็พบว่าจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่มีความปฏิบัติในเรื่องการขออนุญาตจ้างงานในพื้นที่ชายแดน

แรงงานจ้างงานพื้นที่ชายแดน

ประเภท	ที่มาของนโยบาย	เอกสารแสดงตน	ระยะเวลาที่ได้รับ การผ่อนผัน	สวัสดิการ
แรงงานชายแดน <ul style="list-style-type: none">• ไป-กลับ• ตามฤดูกาล	ม.14 พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว โดยความเห็นชอบของกรม.	ยังไม่ชัดเจน <ul style="list-style-type: none">• หนังสือผ่านแดนชั่วคราว• Working Pass	ตามแต่ลักษณะการจ้าง และเงื่อนไขที่กำหนดในแต่ละพื้นที่/กิจการ	มีแนวโน้มจะต้องใช้ประกันสุขภาพ
แรงงานชายแดนจ้างงานทั้งปี	ม. 9 (เข้าเมืองถูกกฎหมาย) ม. 13 (กลุ่มผ่อนผัน)	<ul style="list-style-type: none">• หนังสือเดินทาง• บัตรประจำแรงงานต่างด้าว	<ul style="list-style-type: none">• 2ปีต่อ 2ปี• ตามมติกรม.	<ul style="list-style-type: none">• ประกันสังคม• ประกันสุขภาพแล้วแต่กิจการ และเงื่อนไขผ่อนผัน

ข้อท้าทายต่อประเด็นแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน

- การจ้างงานในพื้นที่ชายแดนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นลักษณะแรงงานนอกระบบ (การจ้าง) เป็นการจัดการของชุมชนเอง การต้องขออนุญาตทำงานตามกฎหมายจะได้รับการปฏิบัติในเชิงการจ้างงานจริงหรือไม่
- สิทธิประโยชน์และสวัสดิการสำหรับแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนจะมีลักษณะอย่างไร สอดคล้องหรือไม่ เช่น กลุ่มจ้างงานแบบไปเช้าเย็นกลับ หรือจ้างงานตามฤดูกาลอาจจะไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้
- การคุ้มครองแรงงานในพื้นที่ชายแดนที่มีการเคลื่อนย้ายสูง มีลักษณะการจ้างงานที่มีลักษณะยืดหยุ่นจะคุ้มครองได้จริงหรือไม่ / การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานข้ามชาติจะเป็นไปได้จริงหรือไม่
- แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย (ข้ามมาทำงาน/อยู่ในพื้นที่มานานแต่ยังไม่ มีสัญชาติไทย/มีครอบครัวอยู่ในพื้นที่)

ข้อท้าทาย

- การเตรียมความพร้อมหรือการทำให้แรงงานข้ามชาติได้รับข้อมูลก่อนมาทำงานในประเทศไทยจะทำได้มากน้อยเพียงใด? (ชายแดนมีจุดเด่นเรื่องเครือข่ายชุมชน หรือ ลักษณะเครือข่ายดี จะพัฒนาไปเป็นกลไกการเผยแพร่ข้อมูลการย้ายถิ่นมาทำงานอย่างปลอดภัยได้หรือไม่?)
- การเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจชายแดน จะดึงกลุ่มทุนขนาดใหญ่เข้ามาในพื้นที่ เราจะรักษาสมดุลระหว่าง การคุ้มครองสิทธิแรงงาน การพัฒนาเศรษฐกิจ การดำรงอยู่ชุมชนดั้งเดิม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไร
- บทบาทการมีส่วนร่วมและการจัดการโดยชุมชน จะมีมากน้อยแค่ไหน เช่น เดิมเคยมีการจ้างงานภาคเกษตรผ่านการจัดการทำเรือ/ด่านประเพณี