

บทที่ 1

บทนำ

ที่มา และความสำคัญของปัญหา

การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่อยู่อาศัยของมนุษย์ นับเป็นปรากฏการณ์ของมนุษยชาติที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องมาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันอันเป็นยุคของโลกไร้พรมแดนทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร ตลอดจนการเดินทางติดต่อกันอันเป็นผลพวงจากกระแสทุนนิยมที่แพร่กระจายในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นเหตุผลที่ธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศที่พึ่งพาทุนนิยมนั้นต่างต้องแข่งขันกันเพื่อให้อยู่รอดในธุรกิจของตนเองและสามารถสร้างผลกำไรให้กับองค์กรหรือธุรกิจของตนอย่างมากที่สุด แน่ใจว่าการที่จะให้ผลได้กำไรมากที่สุดนั้น เกิดจากการหาลูกค้าหรือตลาดเพิ่ม แต่ในทางกลับกันการที่จะสร้างผลกำไรให้มากขึ้นย่อมต้องลดต้นทุนในการผลิตสินค้าให้มากที่สุด วิธีการที่นายทุนส่วนมากเลือกอันดับแรก ๆ ก็คือ การลดต้นทุนค่าแรง

ในประเด็นดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศ และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ กว่า 30 ปีที่ผ่านมา กระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในหลาย ๆ ประเทศ กล่าวคือ ในบางประเทศที่เคยเป็นผู้ส่งออกผู้ย้ายถิ่นกลับกลายเป็นประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นในรูปแบบของ “แรงงาน” ในขณะเดียวกันประเทศปลายทางที่รับการย้ายถิ่นในรูปแบบของแรงงานก็มีเพิ่มมากขึ้นในกลุ่มประเทศตะวันตก อาทิ ประเทศอิตาลี ประเทศโปรตุเกส ประเทศสเปน ในประเทศแถบเอเชีย ประกอบไปด้วยประเทศญี่ปุ่น ใต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน แม้กระทั่งประเทศไทย ซึ่งได้กลายมาเป็นประเทศที่มีบทบาทในการรับและส่งออกแรงงานโดยปริยาย

การเคลื่อนย้ายแรงงานในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีขึ้นนับตั้งแต่ประเทศในกลุ่มเอเชียบางประเทศ อาทิ เกาหลี ใต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ ได้ดำเนินนโยบายในการที่จะพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ การแก้ปัญหาคือ การนำเข้าแรงงานจากประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชียด้วยอาศัยปัจจัยหลักคือ มีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่าแรงงานภายในประเทศ ในขณะที่ตนเอง กลุ่มประเทศในแถบตะวันออกกลางซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็น

กลุ่มประเทศที่มีความสามารถผลิต และส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลกมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง และมีความต้องการแรงงานราคาถูกเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมประเภทก่อสร้าง โดยเสนออัตราผลตอบแทนให้ในราคาที่สูง จึงเกิดการไหลบ่าของแรงงานจากประเทศต่าง ๆ เข้าไปยังประเทศเหล่านี้นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและในปัจจุบันคาดว่าจะมีการอพยพข้ามชาติไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน (กระทรวงแรงงาน, 2551) ซึ่งประเทศที่เป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานรายใหญ่ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ปากีสถาน บังคลาเทศ อินโดนีเซีย และไทย ตามลำดับ

ในทางกลับกันแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงาน แต่ในขณะเดียวกันประเทศไทยก็เป็นประเทศที่เป็นผู้รับแรงงานด้วยเช่นเดียวกัน โดยเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีราคาถูกกว่าแรงงานภายในประเทศเอง สถานการณ์ในประเทศไทยเริ่มมีผู้อพยพลี้ภัยชาวอินโดจีนเข้ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2529 แต่จากการดำเนินนโยบายของรัฐในยุคนั้น ประกอบกับการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านและสำนักข่าวหลวงใหญ่ขององค์การสหประชาชาติทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยได้เกือบทั้งหมด เมื่อปลายปี พ.ศ. 2536 และหลายปี พ.ศ. 2537 ก็สามารถปิดศูนย์ผู้อพยพได้ทุกแห่ง ซึ่งในขณะนั้นสถานการณ์การย้ายถิ่น โดยเหตุผลทางการเมืองของผู้อพยพจากอินโดจีนเริ่มคลี่คลายลงจนเกือบหมดปัญหา แต่ก็ต้องประสบกับแรงกระแทก และบีบคั้นทางเศรษฐกิจอีกครั้ง จึงส่งผลให้ผู้อพยพในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เวียดนาม กัมพูชา และ พม่า ได้ลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น จากข้อมูลที่เผยแพร่ของกระทรวงแรงงาน ซึ่งให้เห็นว่า ในปี 2551 ที่ผ่านมามีแรงงานต่างด้าวที่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานจำนวน 621,437 คน และคาดว่าจะยังมีแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนอีกประมาณ 700,000 คน (กระทรวงแรงงาน, 2551)

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว จะเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองและมายื่นขอ และได้รับการอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยจากกระทรวงแรงงานจะไม่มีปัญหามากนักเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านจำนวนที่ทางการได้อนุญาตให้เข้ามาได้ในแต่ละปี และทุกคนจะมีชื่อ ที่อยู่ พร้อมทั้งรายละเอียดส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่หน่วยงานราชการสามารถติดตามดูแลได้ แต่ยังมีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ลักลอบเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และนับวันจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ทั้งนี้ แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่มาจากหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศที่สภาพสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจตกต่ำ หรือสถานการณ์ค่าครองชีพความเป็นอยู่ของประชากรใน

ประเทศนั้นอยู่ในภาวะข้าวยากหมากแพง และยากจนกว่าประเทศ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะ ลักลอบเข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพอยู่ในประเทศไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังเช่น แรงงานไทย บางคน บางกลุ่มลักลอบเข้าไปอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในประเทศที่มีอัตราความเจริญ มากกว่าไทยเป็นต้น

แม้ว่ารัฐจะได้ตระหนักดีว่า การขับไล่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกไปจาก ประเทศเป็นเรื่องที่มีอาจจะกระทำได้ในทางปฏิบัติ จึงได้กำหนดแนวทางในการบรรเทาเบาบาง ปัญหาแรงงานต่างด้าวให้ลดน้อยลง โดยผ่อนผันให้สามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะอาชีพและประเภทของแรงงานที่ประเทศไทยขาดแคลน ทั้งนี้จะต้องอยู่ในดุลยพินิจของ ผู้ว่าราชการแต่ละจังหวัดตามความเหมาะสม

แรงงานต่างด้าวที่สร้างปัญหาสำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นกลุ่มคนต่างชาติที่ เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในประเทศไทยมีปัญหาเกิดขึ้นมากมายหลาย เรื่อง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นอันตรายทั้งสิ้น นับตั้งแต่การแย่งงานแย่งรายได้ ของแรงงาน ภายในประเทศอันเนื่องมาจากเหตุผลที่ค่าจ้างแรงงานถูก และไม่เกี่ยวกับงานหนัก การนำโรค อันตรายหรือโรคร้ายแรงเข้ามาระบาด ด้วยสภาพของการอพยพ และสุขอนามัยทั้งส่วนตัวและ ความรู้ และการตระหนักถึงการป้องกันโรคของแรงงานเหล่านั้นยังมีน้อย การประทุษร้ายต่อชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งได้ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ อยู่เสมอ ก่อให้เกิดความวิตกกังวล และห่วงต่อความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การประกอบอาชญากรรมของแรงงานต่างด้าว และอันตรายต่อ ความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

แม้ว่าภาคเอกชน หรือ ภาคธุรกิจเอง จะยอมรับว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ เป็นแรงงานที่ขยัน อุตุน ไม่กลัวความสกปรก และที่สำคัญค่าแรงต่ำ และต่ำกว่าคนไทยถึง 20-50% คน (สำนักจัดหางานจังหวัดศรีสะเกษ, 2552)

นอกจากนั้นการเรียกร้อยใด ๆ ก็น้อยกว่า การขาดงานน้อยกว่า ทำให้ผู้ประกอบการ ในภาคธุรกิจมองที่กลุ่มแรงงานต่างด้าว จุดแข็งเหล่านี้เองเป็นเหตุทำให้แรงงานคนไทยนั้น มี คุณสมบัติสู้แรงงานต่างด้าวไม่ได้ทั้งในเชิงของค่าแรงและประสิทธิภาพแรงงานที่มีความขยัน อุตุน แต่สิ่งที่ภาครัฐมองข้ามคือการที่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็น ส่วนที่เกิดจากนายทุน ที่มีการกดขี่และใช้แรงงานเยี่ยงทาส โดยให้ค่าแรงต่ำ บ้างก็ไม่ได้ให้ค่าแรง กับแรงงานเลยก็มี ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของแรงงานเหล่านี้ก็มี ทั้งเรื่องของโรคติดต่อต่าง ๆ ที่มักพบกันมาก คือ วัณโรค โรคเท้าช้าง มาเลเรีย และโรคเอดส์ หรือเรื่องของภาษาที่เป็น

อุปสรรคในการสื่อสารระหว่างผู้ทำการรักษากับบรรดาแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ การเดินทางต้องมีค่าใช้จ่ายและความหวาดระแวงต่อเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายยังคงมีอยู่ อีกทั้งภาพในมุมมองยังติดตามคนทั่วไป ทำให้ที่ผ่านมากกว่าที่ผู้ป่วยจะตัดสินใจเข้ารับการรักษา ร่างกายของพวกเขาก็เจ็บหนักจนเกินเยียวยา และหลายคนต้องเสียชีวิต ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้การดูแลเรื่องสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าวเข้าถึงได้ยากยิ่ง

เมื่อประสบกับภาวะความเจ็บป่วยแล้ว จึงเป็นปัญหาในลำดับต่อไปอีกว่า จะต้องไปรักษาพยาบาลที่ใด และภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลนั้นจะเพียงพอหรือไม่ เพราะสภาพการเข้ามาในประเทศไทยก็เพื่อวัตถุประสงค์หลัก ๆ คือ การขายแรงงาน ซึ่งหากพิจารณาอัตราค่าตอบแทนที่ได้จากการขายแรงงานแล้วพบว่า เป็นเพียงแค่ว่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ หรืออาจจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาในประเด็นเรื่องของการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ในมิติของสิทธิในการรักษาของแรงงานต่างด้าว ว่าในปัจจุบันการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นอย่างไร และเมื่อมีผลจากการประกาศให้แรงงานต้องจดทะเบียนประกันตนแล้ว ในแง่สิทธิในการตรวจและรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าวในราชอาณาจักรไทยจะเป็นเช่นใด เกิดปัญหาและอุปสรรคใดเกิดขึ้น เนื่องจากมีกระทรวงสาธารณสุขมาเกี่ยวข้องอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งในปัจจุบันพบว่าสถานพยาบาลของรัฐต้องแบกรับภาระหนักกว่า 155 ล้านบาทต่อปีในการตรวจ รักษาแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ (ผู้จัดการออนไลน์, 2551) และจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันจะเป็นผลดีต่อราชอาณาจักรไทย โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมควบคู่กันได้อย่างไร

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานภาพสิทธิในการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าวในราชอาณาจักรไทย
2. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรคจากผลการประกาศบังคับให้แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนประกันตน เพื่อให้มีสิทธิการรักษาพยาบาล
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาในมิติด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตด้านเนื้อหา คือ การมุ่งศึกษาเฉพาะประเด็นเนื้อหาในมิติ ด้านสิทธิการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากผลการประกาศให้ แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนประกันตนเพื่อให้มีสิทธิการรักษาพยาบาล และข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ในเชิงนโยบายเท่านั้น ส่วนขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่ คือ บุคลากรด้านสาธารณสุข และ นายจ้างที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ซึ่งมาใช้บริการในโรงพยาบาลที่ตั้งอยู่ในเขต กรุงเทพมหานคร และจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งยินดีให้ข้อมูลเพื่อการศึกษาในครั้งนี้

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

สถานภาพสิทธิ หมายถึง สิทธิในการเข้ารับการตรวจ และรักษาพยาบาลใน สถานพยาบาลปัจจุบัน ตามที่ได้ระบุไว้ในประกาศของกระทรวงสาธารณสุข

แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานสัญชาติพม่า ลาว จีน และกัมพูชาที่เข้ามา ทำงานในประเทศไทย