

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการอพยพย้ายถิ่นเพื่อการทำงานเป็นประเด็นสำคัญระดับโลกซึ่งขณะนี้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ เกือบทุกประเทศ การที่ตลาดเศรษฐกิจของโลกเร่งผลิตรวมกันมากขึ้น พร้อมกับระบบคมนาคมและการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในปัจจุบัน ทำให้คนจำนวนมากสามารถเดินทางข้ามพรมแดนได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น แรงงานอพยพส่วนใหญ่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศก็เพราะไม่สามารถหางานทำได้หรือไม่สามารถหางานทำเพื่อเลี้ยงชีพเลี้ยงครอบครัวได้เพียงพอในประเทศของตน อีกทั้งช่องว่างของรายได้ที่ขยายกว้างขึ้นและความแตกต่างด้านคุณภาพชีวิตภายในและระหว่างประเทศยังเป็นแรงผลักดันเสริมให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นอีกด้วย¹

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration--IOM) เผยรายงานการอพยพโลกครั้งที่ 4 ว่าแต่ละประเทศจะมีงานที่คนในประเทศนั้น ๆ ไม่ต้องการทำอยู่เสมอ และในบางประเทศมีความต้องการแรงงานในหลายด้าน โดยทั่วโลกมีแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานอพยพกว่า 200 ล้านคน ทวีปยุโรปเป็นทวีปที่มีปริมาณแรงงานอพยพสูงสุดในโลก ประมาณ 70.6 ล้านคน เมื่อปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายที่มีการเก็บสถิติในเรื่องนี้ ตามด้วยภูมิภาคอเมริกาเหนือด้วยจำนวนมากกว่า 45.1 ล้านคน และเอเชีย ที่เกือบ 25.3 ล้านคน รายงานระบุว่าแรงงานอพยพในปัจจุบัน ส่วนใหญ่มาจากทวีปเอเชีย ขณะข้อมูลด้านการศึกษา

¹สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียแปซิฟิก (กรุงเทพมหานคร: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550), หน้า 1.

ประชากรชี้ว่า ภายในปี พ.ศ. 2573 ชาวจีน และอินเดีย จะกลายเป็นแรงงานอพยพจำนวนมากที่สุดของโลก คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40 ของจำนวนแรงงานอพยพทั้งหมด²

การอพยพย้ายถิ่นเพื่อการทำงานนั้นมีทั้งประโยชน์และโทษ³ ในด้านบวก แรงงานสามารถหางานที่มีรายได้สูงกว่าและสามารถส่งเงินกลับบ้านได้ สร้างความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประเทศที่ส่งออกแรงงานหรือประเทศต้นทางก็ได้รับประโยชน์หลายประการ รวมถึงรายได้เข้าประเทศที่ช่วยบรรเทาความยากจน สถานะการว่างงานที่ลดลง และการโอนถ่ายทักษะและเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้วย แต่ในด้านลบนั้น ประเทศต้นทางก็ต้องสูญเสียแรงงาน สูญเสียรายได้จากภาษี และสูญเสียผลผลิตประชาชาติที่ควรได้จากแรงงาน

แรงงานอพยพมักประสบปัญหานานัปการในการเดินทางเข้ามาทำงาน และแม้เมื่ออยู่ในประเทศปลายทางแล้วก็ยังประสบปัญหาถูกเอารัดเอาเปรียบเพราะระดับการศึกษาที่ต่ำ ชนชาติหรือชาติพันธุ์ เพศ สถานะการทำงาน หรือสถานะแรงงานอพยพของตน โดยเฉพาะแรงงานที่ระดับการศึกษาต่ำซึ่งมีความรู้จำกัด แรงงานกลุ่มนี้จึงมีความเสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติ การถูกแสวงหาประโยชน์ และการถูกกระทำมากกว่า แรงงานอพยพมักถูกละเว้นไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิและประโยชน์อื่นที่พลเมืองของประเทศนั้นได้รับ ประเทศที่รับแรงงานอพยพไปทำงานต้องพิจารณาทั้งข้อดีข้อเสียของการอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน เพราะนอกจากเป็นการแย่งงานของพลเมืองในประเทศนั้นแล้ว ยังมีผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนด้านสาธารณสุขอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization --ILO) ซึ่งเป็นองค์การชำนาญพิเศษที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การสหประชาชาติ

²หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, ไอโอเอ็ม หวั่นชาติรวยเมินแรงงานต่างประเทศ [Online], available URL: <http://www.thailabordatabase.org/th/file2.php?id=51120302>, 2553 (ธันวาคม, 3).

³สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, เรื่องเดิม, หน้า 2.

(United Nations--UN)⁴ จึงได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation)⁵ โดยประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีเจตจำนงที่จะคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของแรงงานอพยพตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1919 ซึ่งเป็นพันธกรณีที่ได้รับการยืนยันใน ค.ศ. 1945 และเน้นย้ำอีกครั้งใน ค.ศ. 1998 เมื่อปฏิญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ได้เรียกร้องให้มี “ความใส่ใจเป็นพิเศษต่อปัญหาบุคคลผู้มีความต้องการพิเศษทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่างงานและแรงงานย้ายถิ่น” องค์การสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองมาตรฐานหลายประการที่มุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหลักที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นมีอยู่ 5 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) ข้อเสนอแนะที่ 86 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยแรงงานอพยพ (บทบัญญัติเพิ่มเติม) ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) ข้อเสนอแนะที่ 151 ว่าด้วยแรงงานอพยพ ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติอีก 1 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว (MWC) ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533)

⁴นิรมล สุธรรมกิจ, มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 26.

⁵ความแตกต่างระหว่างอนุสัญญากับข้อเสนอแนะคือ “อนุสัญญา” เป็นเครื่องมือที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างข้อผูกพันให้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานั้น ส่วน “ข้อเสนอแนะ” ถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศต่าง ๆ โดยไม่สร้างข้อผูกพันใด ๆ

แม้ว่าประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักและมาตรฐานแรงงานอื่น ๆ รวมจำนวน 15 ฉบับ⁶ แต่สำหรับอนุสัญญาที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพทั้งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและขององค์การสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้นประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันแต่อย่างใด

การที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาต่าง ๆ ย่อมมีผลเป็นการสร้างพันธกรณีแก่ประเทศไทยในอันที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ตนได้ให้สัตยาบันไว้ด้วยการอนุวัติการกฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว เนื่องจากประเทศไทยเป็นทั้งประเทศที่ส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ และรับแรงงานระหว่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย ข้อมูล ณ ธันวาคม พ.ศ. 2553 ประเทศไทยมีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักรทั้งสิ้น จำนวน 1,300,281 คน⁷ และคนไทยที่ได้รับอนุญาตให้ไปทำงานต่างประเทศจำนวน 64,003 คน⁸

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพ ซึ่งยังมีปัญหาอยู่ว่า ขอบเขตของการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานอพยพตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ว่าด้วย-

⁶กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ, อนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้ว [Online], available URL: <http://www.mol.go.th/academician/10691>, 2554 (กุมภาพันธ์, 3).

⁷สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, สรุปข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร เดือนธันวาคม 2553 [Online], available URL: <http://wp.doe.go.th>, 2553 (ธันวาคม, 3).

⁸สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, สรุปสถิติการเดินทางข้อมูลรายปี 2553 [Online], available URL: http://www.overseas.doe.go.th/Statistic_2010.php, 2553 (ธันวาคม, 3).

การอพยพเพื่อการหางานทำ (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1949 และอนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมความเท่าเทียมและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ ค.ศ. 1975 รวมถึงอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว ค.ศ. 1990 นั้น ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานอพยพประเภทใด เนื่องจากแรงงานอพยพในประเทศไทย มีทั้งแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองและทำงาน โดยถูกกฎหมาย หรือแรงงานประเภทที่เข้าเมือง โดยถูกกฎหมายแต่ทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีแรงงานที่เข้าเมือง โดยไม่ถูกกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน และแรงงานที่ทั้งลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน

ประเด็นปัญหาต่อมาคือ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพมีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพหรือไม่เพียงใด และประเทศไทยควรให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพดังกล่าวหรือไม่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการอพยพย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน และจำกัดผลเสียที่เกิดขึ้นต่อแรงงาน ผู้จ้างงาน และสังคมให้น้อยที่สุดได้ อีกทั้ง การละเลยไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพของประเทศไทย อาจเป็นผลให้ถูกนำไปเป็นข้ออ้างในการร้องเรียนหรือกีดกันในการไปทำงานที่ต่างประเทศของแรงงานไทย รวมถึงประกอบกรดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองดูแลแรงงานไทยที่ไปทำงานระหว่างประเทศต่อไป

ดังนั้น จึงสมควรศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพในประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา และประเภทของแรงงานอพยพ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและแรงงานอพยพ

2.2 เพื่อศึกษามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และขององค์การสหประชาชาติ

2.3 เพื่อศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพ

2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพในประเทศไทย

2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพในประเทศไทย

3. สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการหางานทำ (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 1949 และอนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมความเท่าเทียมและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ ค.ศ. 1975 รวมถึงอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว ค.ศ. 1990 ซึ่งกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาต้องปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันระหว่างคนในชาติกับแรงงานอพยพ

จึงสมควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่อไป

4. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา และประเภทของแรงงานอพยพ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและแรงงานอพยพ นอกจากนี้ ยังจะศึกษาถึงความ เป็นมา บทบาท และการกำหนดมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และขององค์การ-

สหประชาชาติ รวมถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพ และทำการวิเคราะห์ปัญหา กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพในประเทศไทยเพื่อหาบทสรุปและข้อเสนอแนะ

5. วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ดำเนินการวิจัยโดยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ โยได้ศึกษาค้นคว้าวิจัยข้อมูลจากหนังสือบทความ รายงานสถิติ หนังสือ รายงานการสัมมนาทางวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ วารสาร จุลสาร ประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเอกสารต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพในประเทศไทย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 6.1 ทำให้ทราบถึงความหมาย ความเป็นมา และประเภทของแรงงานอพยพ ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและแรงงานอพยพ
- 6.2 ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานอพยพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ
- 6.3 ทำให้ทราบถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพ
- 6.4 ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพในประเทศไทย
- 6.5 ก่อให้เกิดประโยชน์ทางวิชาการแก่หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและแรงงานอพยพ ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป