

## สภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

กัญชเชต ไกรवास

### บทคัดย่อ

การศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว และเพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อลดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ โดยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานทั้งวิธีการวิจัยแบบเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ซึ่งใช้เครื่องมือแบบสัมภาษณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวและกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และวิธีการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้แนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวและการให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษา พบว่า การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังมีปัญหาสำคัญดังนี้

1) ด้านสภาพการจ้างงาน อาทิ แรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งยังมีชั่วโมงการทำงานเกินกว่ากฎหมายกำหนดไม่ได้ รัวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดตามประเพณี และไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา

2) ด้านสภาพการทำงาน ยังมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งที่เห็นว่าสถานประกอบการมีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เหมาะสม

3) ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง ยังมีนายจ้างหรือสถานประกอบการบางส่วนที่ละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ

แนวทางและมาตรการสำคัญในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อลดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบควรดำเนินการดังนี้

1) ควรดำเนินมาตรการเชิงรุกในการสร้างเครือข่ายด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับแรงงานต่างด้าว

2) ควรเร่งสร้างกลุ่มผู้ประกอบการและดำเนินการให้ข้อมูลแก่กลุ่มผู้ประกอบการในทุกพื้นที่ ให้ตระหนักถึงความเสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว

3) ควรเร่งจัดส่งรายชื่อของนายจ้างและผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมการบังคับใช้แรงงานและมีการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตต่าง ๆ ให้แก่นายจ้างและผู้ประกอบการ

**คำสำคัญ :** แรงงานต่างด้าว/ปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว/แนวทางแก้ไข/ปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

## The Problem Situation of the Foreign Labor Protection in Thailand and the Solution

Kittachet Krivat

### Abstract

The study of the problem situation of foreign labor protection in Thailand and the solution focuses on the hiring condition, working condition, and how the firms those hire the foreign labor obey the foreign protection law may cause the international free trade affection, furthermore; it focuses on the trend determining and the measure of the foreign labor protection which influent the international free trade. The methods used are the Quantitative Research method, which collects the data by interviewing the entrepreneurs; those hire the foreign labors, and the Qualitative Research method, which collects the data by in-depth interviewing from the officers of the concern department. From the study, it is found that the foreign labor protection condition in Thailand nowadays still has the following essential problems:

1) Hiring condition: some foreign labors who work more than 8 hours a day, it is over the law limit, moreover; they are not allowed to take a day off on the weekend and holidays, they are not allowed to get paid the over time, they have right to take the sick leave without the compensation, they can not take the maternity leave.

2) Some foreign labors think that working place is not arrange well enough to work.

3) Most of the employers or the businesses obey the labor protection law, there are few of them decline to obey it, and the most of them infringe on the labor wage, the compensation, and welfare, especially to the foreign labors those entered Thailand illegally.

There are the trend and the measure in the way of foreign labor protection those decrease the factors which have the effects to the international free trade are as follows:

1) The department concern which take care and responsible for foreign labor protection should take the initiative to establish the network of foreign labor protection to the local departments which are closed to the foreign labors.

2) The department concerned should rush to establish groups of entrepreneur in every area, and proceed to distribute the information to every groups for realize on the damage that may occur from forcing the labor and violate the right of the foreign labors.

วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์  
ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2557)

3) The concerned department should be hurry to deliver the name list of the employers and the entrepreneur who behave inappropriately in forcing the foreign labor to other concerned department for them to use for considering issuing any license.

**Keywords :** Foreign Labor/ Problem Situation of the Foreign Labor Protection/ Solutions for Protection of Foreign Labor

## สภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข

กฤษฎเชต ไกรवास<sup>1</sup>

### บทนำ

สถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นที่ต้องการของสถานประกอบการหลายแห่ง โดยเฉพาะสถานประกอบการในภาคอุตสาหกรรมบางประเภทที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะทำงานด้วย จึงทำให้นายจ้างว่าจ้างแรงงานต่างด้าวแทนแรงงานไทย ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานเพื่อพัฒนาฝีมือ ยังขาดความรู้ ทักษะในการทำงาน และขาดอำนาจในการต่อรอง ปัจจุบันเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ทั้งสภาพการจ้างงาน และสภาพการทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้เกิดปัญหาสำคัญระดับประเทศขึ้นมาหลายประการ อาทิ การละเมิดสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เป็นต้น ส่งผลให้ต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทยได้กล่าวหาว่าประเทศไทยมีการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย ละเมิดสิทธิมนุษยชน และประเทศคู่ค้าดังกล่าว ได้นำเอาประเด็นเหล่านี้ไปเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้า เพื่อไม่ให้มีการนำเข้าสินค้าที่ผลิตจากแรงงานต่างด้าวที่ถูกละเมิดสิทธิในประเทศไทย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม และภาพลักษณ์โดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะปัจจุบันที่ประเทศไทยกำลังดำเนินการเปิดเสรีการค้าในหลาย ๆ ประเทศ ปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญ ที่อาจทำให้ประเทศไทยไม่สามารถขยายเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าได้

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้เอง ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยในประเด็นสำคัญดังกล่าวนี้ เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามากำหนดเป็นแนวทาง และมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพื่อลดปัจจัยในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ที่จะส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศต่อไป

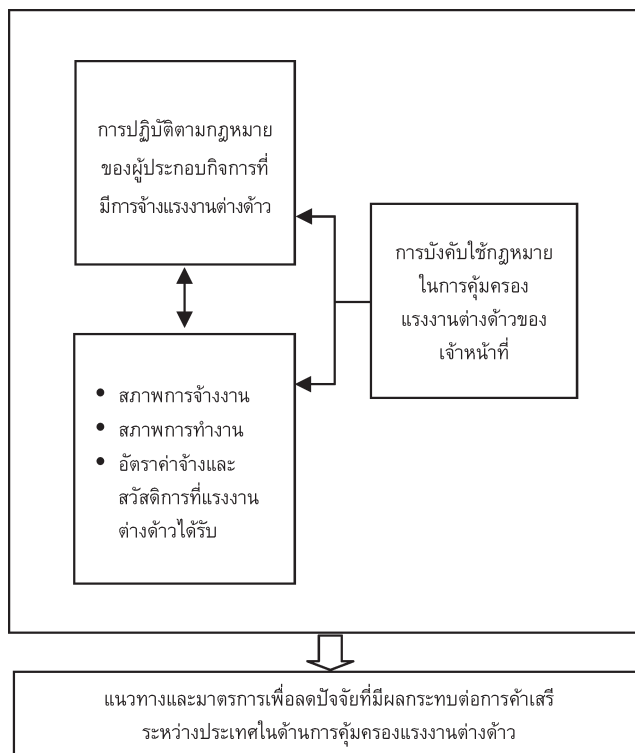
<sup>1</sup> ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา  
สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต (ภูมิศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
สำเร็จการศึกษาปริญญาบริหารธุรกิจบัณฑิต (ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง  
สำเร็จการศึกษาปริญญาผังเมืองมหาบัณฑิต (การวางผังเมือง) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
สำเร็จการศึกษาปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (การตลาด) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง  
สำเร็จการศึกษาปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) จากมหาวิทยาลัยบูรพา

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในด้านสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน และการปฏิบัติตามกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเภทกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานและอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ
2. เพื่อกำหนดแนวทาง และมาตรการในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อลดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว นโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรการคุ้มครองแรงงานขององค์การระหว่างประเทศ มาตรการที่ประเทศคู่ค้าสำคัญของประเทศไทยใช้ดำเนินการกับประเทศที่มีการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว สามารถนำมาหาข้อมูลที่ได้มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



กรอบแนวคิดในการวิจัย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน ทั้งวิธีการวิจัยแบบเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังนี้

### 1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ขั้นตอนการวิจัยเอกสารเป็นการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายและการคุ้มครองแรงงาน นโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมาตรการคุ้มครองแรงงานขององค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น

### 2. การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research)

ขั้นตอนการวิจัยเชิงสำรวจประกอบไปด้วย 2 ส่วนหลัก ดังนี้

2.1 การวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้เครื่องมือแบบสัมภาษณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรวิจัยใน 2 กลุ่มต่อไปนี้

- (1) กลุ่มผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว
- (2) กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในราชอาณาจักร

การเก็บรวบรวมข้อมูลได้ดำเนินการในพื้นที่ของ 14 จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอย่างหนาแน่น โดยทำการศึกษาในสถานประกอบการ 131 แห่ง ใช้ตัวอย่างผู้ประกอบการ 131 คน และตัวอย่างแรงงานต่างด้าว 262 คน วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้การสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม ด้วยข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ที่แบ่งออกเป็น 2 ชุด สำหรับกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม

2.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เครื่องมือแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In - depth Interview) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ดังนี้

- (1) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว อาทิ พนักงานตรวจแรงงาน เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น
- (2) เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในสวนกลาง
- (3) เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ศึกษา
- (4) เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

3. การกำหนดแนวทางและมาตรการในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อลดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ

ขั้นตอนการกำหนดแนวทางและมาตรการในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว จะนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 นำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางและมาตรการเพื่อลดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

## ผลการศึกษา

1. สภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในด้านสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน และการปฏิบัติตามกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเภทกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานและอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ

ผลการศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย มีข้อค้นพบดังนี้

### 1.1 บริบทของการจ้างแรงงานต่างด้าว

บริบทของการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานทั้งในส่วนของที่ตั้งของสถานประกอบการ ประเภทของกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานเป็นจำนวนมาก วิธีการในการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว มีรายละเอียดดังนี้

สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ศึกษาในครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 131 แห่ง เป็นสถานประกอบการกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร 30 แห่ง สถานประกอบการกิจการในเขตพื้นที่อ่าวไทยตอนบน (สมุทรปราการ, สมุทรสาคร) 29 แห่ง สถานประกอบการกิจการในเขตพื้นที่ปริมณฑล (ปทุมธานี, นนทบุรี, นครปฐม) 13 แห่ง สถานประกอบการกิจการในเขตพื้นที่อุตสาหกรรมตะวันออก (ชลบุรี, ระยอง) 9 แห่ง สถานประกอบการกิจการในเขตพื้นที่ชายแดนตะวันออก (สระแก้ว) 6 แห่ง สถานประกอบการกิจการในเขตพื้นที่ภาคเหนือ (เชียงใหม่, ตาก) 18 แห่ง สถานประกอบการกิจการในเขตพื้นที่ภาคใต้ (สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต) 19 แห่ง และสถานประกอบการกิจการในเขตพื้นที่ชายแดนภาคใต้ (ระนอง) 7 แห่ง

กิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากประกอบไปด้วย 1) กิจการประเภทเกษตรกรรม ได้แก่ ทำไร่ ทำนา ทำสวน และปศุสัตว์ 2) กิจการประเภทประมง 3) กิจการประเภทอุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมก่อสร้างและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง 4) กิจการประเภทร้านค้าและร้านอาหาร 5) กิจการประเภทบริการ และ 6) งานรับใช้ในบ้าน

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีวิธีการในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยการให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวช่วยชักชวนคนต่างด้าวที่รู้จักให้มาทำงาน และยังมีแรงงานต่างด้าวอีกส่วนหนึ่งที่มาสมัครทำงานด้วยตนเอง

### 1.2 สภาพการจ้างงานของแรงงานต่างด้าว

ผลการศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมีข้อค้นพบดังนี้

1) รูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าว สถานประกอบการประเภทจำหน่ายสินค้าและบริการและสถานประกอบการที่มีจำนวนแรงงาน 1-9 คน มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบไม่มีสัญญาจ้างมากที่สุด

2) ข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างในกรณีที่มีสัญญาจ้าง สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบไม่มีสัญญาจ้างส่วนใหญ่ไม่มีข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างที่ชัดเจน

3) หน้าที่รับผิดชอบของแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการที่ทำการศึกษาส่วนใหญ่มีหน้าที่ส่งของ ยกของ และจัดของ

4) ชั่วโมงทำงานและเวลาพักระหว่างการทำงานของแรงงานต่างด้าว สถานประกอบการในทุกพื้นที่ตั้ง ทุกประเภทกิจการ ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวมีชั่วโมงทำงาน 9 ชั่วโมงต่อวันและ 54 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ยกเว้นกิจการประเภทที่ข้อกำหนดชั่วโมงทำงานไม่ใช่มังคับ ส่วนใหญ่กำหนดชั่วโมงทำงานของแรงงานต่างด้าวไม่แน่นอน และสถานประกอบการส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวมีเวลาพักระหว่างการทำงาน 1 ชั่วโมง

5) การได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์และวันหยุดตามประเพณี สถานประกอบกิจการในทุกพื้นที่ตั้ง  
ทุกประเภทกิจการ ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์ 1  
วัน และได้รับวันหยุดตามประเพณี ยกเว้นกิจการที่ข้อกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่ใช่บังคับ ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดให้  
แรงงานต่างด้าวได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์

6) อัตราค่าจ้างและช่วงเวลาในการจ่ายค่าจ้าง สถานประกอบกิจการในทุกพื้นที่ตั้ง ทุกประเภทกิจการ  
ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้รับอัตราค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมี  
กำหนดจ่ายค่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นรายเดือน และไม่มีการหักเงินค่าจ้างของแรงงานต่างด้าว

7) การได้รับสวัสดิการในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากเงินค่าจ้าง สถานประกอบกิจการในทุกพื้นที่ตั้ง  
ทุกประเภทกิจการ ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่มีการจัดสวัสดิการในรูปแบบอื่นให้แก่แรงงานต่างด้าว ได้แก่  
ที่พัก อาหารและการรักษาพยาบาล

8) การให้แรงงานต่างด้าวทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุด สถานประกอบกิจการในทุกพื้นที่  
ตั้ง ทุกประเภทกิจการ ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้รับค่าทำงานล่วงเวลา ยก  
เว้นกิจการที่ข้อกำหนดการทำงานล่วงเวลาไม่ใช่บังคับ ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวจะไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา และสถาน  
ประกอบกิจการในทุกพื้นที่ตั้ง ทุกประเภทกิจการ ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าว  
ได้รับค่าแรงทำงานในวันหยุดเพิ่มขึ้น ยกเว้นกิจการที่ข้อกำหนดการทำงานในวันหยุดไม่ใช่บังคับ ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าว  
จะได้รับค่าแรงทำงานในวันหยุดเท่ากับวันทำงานปกติ

9) สิทธิลาป่วย ลากิจ ลาคลอดและการลาอื่น ๆ ของแรงงานต่างด้าว สถานประกอบกิจการใน  
ทุกพื้นที่ตั้ง ทุกประเภทกิจการ ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวมีสิทธิการลาป่วย  
ลากิจ ลาคลอดและการลาอื่น ๆ ได้โดยไม่ได้รับค่าจ้าง

10) วิธีการกำกับดูแลการทำงานของแรงงานต่างด้าว สถานประกอบกิจการในทุกพื้นที่ตั้ง ทุก  
ประเภทกิจการ ทุกขนาด และทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่กำหนดให้มีวิธีการกำกับดูแลการทำงานของแรงงานต่างด้าว  
โดยการชักจูงระเบียบ

### 1.3 สภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าว

ผลการศึกษาสภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าวมียกข้อค้นพบดังนี้

กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบกิจการที่ทำการศึกษาในทุกพื้นที่ตั้ง ในทุกประเภท  
กิจการ ในทุกขนาด และในทุกรูปแบบการจ้าง ส่วนใหญ่เห็นว่าสถานประกอบกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว มีทั้งใน  
ส่วนที่มีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานได้อย่างเหมาะสมและในส่วนที่ยังมีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานได้ไม่  
เหมาะสมในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า  
สถานประกอบกิจการส่วนใหญ่มีการดูแลสภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าว ทั้งในส่วนของความปลอดภัยและสุขภาพ  
อนามัยที่ดีในการทำงาน และสภาพแวดล้อมของการทำงานได้ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541  
แต่ยังคงมีปัญหาในส่วนน้อยสำหรับสถานประกอบกิจการขนาดเล็กและสถานประกอบกิจการที่มีการลักลอบใช้แรงงาน  
ต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

#### 1.4 การปฏิบัติตามกฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง

ผลการศึกษาพบว่า ยังมีนายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเพียงส่วนน้อยที่ละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการละเมิดที่เกิดขึ้นในกลุ่มของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงาน ในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

- (1) การไม่นำแรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว
- (2) การไม่จ่ายค่าจ้าง หรือจ่ายค่าจ้างไม่ครบ
- (3) การให้แรงงานต่างด้าวทำงานเกินเวลาตามชั่วโมงทำงานที่กฎหมายกำหนด
- (4) การยึดหนังสือเดินทาง
- (5) การล่อลวงละเมิดทางเพศแรงงานต่างด้าว
- (6) การกักขังหน่วงเหนี่ยวแรงงานต่างด้าว

### 2. แนวทางและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อลดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศ

จากข้อค้นพบดังกล่าวข้างต้นสามารถนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นแนวทางและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพื่อลดปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีระหว่างประเทศได้ดังนี้

#### 2.1 แนวทางและมาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกลุ่มผู้ประกอบการ

2.1.1 หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบควรดำเนินการมาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกลุ่มผู้ประกอบการที่มีการบังคับใช้แรงงานต่างด้าว ดังนี้

1) ควรดำเนินการมาตรการเชิงรุกในการสร้างเครือข่ายด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกับหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือในด้านการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สำหรับการตรวจแรงงานและการคุ้มครองแรงงานกับสหภาพแรงงาน องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน

2) ควรเร่งสร้างกลุ่มผู้ประกอบการแต่ละประเภทในทุกพื้นที่และดำเนินการให้ข้อมูลเพื่อให้กลุ่มผู้ประกอบการได้ตระหนักถึงความเสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวได้ช่วยกันควบคุมและตรวจสอบการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกันเองภายในกลุ่ม อันจะเป็นการแบ่งเบาภาระและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3) ควรมีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดส่งรายชื่อของนายจ้างและผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมการบังคับใช้แรงงานและมีการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวอย่างรุนแรง เพื่อให้กรมการจัดหางานนำไปใช้ในการพิจารณาต่อไปอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวให้แก่ผู้ประกอบการ หรือใช้ในการพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าว

2.1.2 หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบควรดำเนินการมาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกลุ่มผู้ประกอบการที่มีการบังคับใช้แรงงานต่างด้าว ดังนี้

1) ควรเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ที่ยังมีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และบางแห่งยังมีการละเลยและฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจากผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่า ส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก (จำนวนแรงงาน 1-9 คน) และสถานประกอบการขนาดค่อนข้างเล็ก (จำนวนแรงงาน 10-49 คน)

2) ควรประสานความร่วมมือกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ เพื่อร่วมกันออกตรวจและให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

## 2.2 แนวทางและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 รัฐบาล ควรดำเนินการตามแนวทางและมาตรการ ดังนี้

1) ควรจัดสรรงบประมาณให้แก่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาทั้งจำนวนแรงงานต่างด้าวในระบบและจำนวนแรงงานต่างด้าวนอกระบบ ที่แต่ละหน่วยงานจะต้องทำหน้าที่ดูแลและให้ความคุ้มครอง

2) ควรจัดสรรงบประมาณให้แก่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อนำไปใช้สำหรับการพัฒนาทักษะฝีมือให้แก่แรงงานต่างด้าว ตลอดจนการให้ความรู้ในเรื่องความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน

### 2.2.2 กระทรวงแรงงาน ควรดำเนินการตามแนวทางและมาตรการ ดังนี้

1) ควรเร่งดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวและดำเนินการเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งร่วมกันปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อลดปัญหาในฐานข้อมูลสำหรับการตรวจและให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

2) ควรผลักดันให้มีการเพิ่มบทลงโทษแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีการบังคับใช้แรงงานและมีการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว โดยควรพิจารณาบทลงโทษจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เศรษฐกิจ สังคมและภาพลักษณ์ของประเทศด้วย

### 2.2.3 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ควรดำเนินการตามแนวทางและมาตรการ ดังนี้

1) ควรนำเอาวิธีการต่าง ๆ เข้ามาช่วยพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจแรงงาน อาทิ การสุ่มตรวจแรงงาน การตรวจโดยชุดปฏิบัติงานร่วม และการเฝ้าระวังโดยอาสาสมัครคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

2) เร่งผลักดันให้มีการนำมาตราการในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยต่อเนื่องเกิน 1 ปีขึ้นไปมาใช้ โดยมีนายจ้างตามที่ได้แจ้งไว้ในทะเบียนให้การรับรอง เช่น สิทธิในการเข้าสู่ระบบการประกันสุขภาพ สิทธิในการเข้ารับการพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น เพื่อจูงใจให้แรงงานต่างด้าวแจ้งข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ทราบทุกครั้งเมื่อมีการย้ายที่ทำงาน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาในการตรวจสอบและให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

3) ควรเข้าไปสนับสนุนการจัดกิจกรรมเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในชุมชนและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานหรือพักอาศัยอยู่ในชุมชน เช่น กิจกรรมกีฬา กิจกรรมบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ เป็นต้น เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รู้จักและคุ้นเคยกับประชาชนในชุมชน ซึ่งหากแรงงานต่างด้าว มีปัญหาถูกบังคับใช้แรงงาน หรือถูกนายจ้างละเมิดสิทธิต่าง ๆ จะสามารถนำปัญหาต่าง ๆ ไปปรึกษาหารือและขอความช่วยเหลือจากประชาชนในชุมชนที่แรงงานต่างด้าวก่อนเคยและไว้วางใจได้

4) ควรให้การสนับสนุนและมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่เข้าไปร่วมงานประเพณีของแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสนิทสนมและคุ้นเคยกับแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะทำให้อุปสรรคในการตรวจและให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวลดน้อยลง

### 2.2.4 กรมการจัดหางาน ควรดำเนินการตามแนวทางและมาตรการ ดังนี้

1) ควรนำข้อมูลสำคัญของนายจ้างและผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

## วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2557)

เมือง มาใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณาให้ใบอนุญาต หรือการต่อใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวให้แก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการ

2) ในการออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเพิ่มเติม เพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวจากตัวแทนหรือบริษัทรับช่วงจ้างเหมาแรงงาน (Sub-Contractor) อาทิ การพิจารณาออกใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้ได้จากขนาดหรือกำลังการผลิต และการพิจารณาในเรื่องที่ตั้งของสถานประกอบการซึ่งควรมีที่ตั้งแน่นอน

3) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ในการพิจารณาออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าว ควรใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่เข้มข้นทั้งหลักเกณฑ์เดิมของกรมการจัดหางาน และหลักเกณฑ์ที่คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะเพิ่มเติม ซึ่งจากรายละเอียดและขั้นตอนที่เป็นไปอย่างเข้มข้น ทำให้อาจต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่าในปัจจุบัน จึงควรพิจารณาขยายอายุของใบอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็น 2 หรือ 3 ปี

4) ก่อนออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว ควรมีการจัดอบรมในเรื่องที่มีความจำเป็นสำหรับการทำงานและการใช้ชีวิตอยู่ในสังคมไทยให้แก่แรงงานต่างด้าว อาทิ เรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของลูกจ้าง เรื่องการปรับตัวและใช้ชีวิตอยู่ในสังคมไทย เป็นต้น

### อภิปรายผลการศึกษา

1. ผลการศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยที่พบว่า ในปัจจุบันยังมีสถานประกอบการจำนวนหนึ่งที่มีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อเนื่องต่อการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ทั้งในส่วนของสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ซึ่งประเทศคู่ค้าของประเทศไทยได้นำเอาประเด็นเหล่านี้ไปเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้า ทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคมและภาพลักษณ์โดยรวมของประเทศ ผลการศึกษาดังกล่าวนี้อสอดคล้องกับการศึกษาของศิริกาญจนฯ พัฒนศักดิ์ (2551) เรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ภาพลักษณ์บนเวทีโลก ที่พบว่า นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติคือ พม่า ลาว กัมพูชา เป็นนโยบายระยะสั้นและยังขาดการบริหารจัดการที่ดีพอ ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบ ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงติดตามมา โดยจากการที่นโยบายการผ่อนผันการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มากขึ้นทะเบียนลดจำนวนลงทุกปี ส่งผลให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทำได้ยากหรือในบางส่วนไม่สามารถดำเนินการได้เลย เพราะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วนใหญ่จะปกปิดซ่อนเร้นเนื่องจากกลัวถูกจับดำเนินคดี รวมทั้งการไม่สนใจปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างส่วนหนึ่ง ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิแรงงานปรากฏตามสื่อต่าง ๆ และทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย นอกจากนี้ผลการศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของทักษิณ เห็นชอบดี (2546) เรื่องแนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง : ศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว พม่าและกัมพูชา ในจังหวัดสมุทรปราการ ที่พบว่า แรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติเป็นภัยต่อความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวได้ทั้งหมด เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมีจำนวนมากและส่วนหนึ่งก็ไม่ยอมมาขึ้นทะเบียน ทำให้เกิดเหตุการณ์นายจ้างบางรายที่มีพฤติกรรมบีบบังคับจิตใจของแรงงานต่างด้าว จนแรงงานต่างด้าวเกิดความเครียดแค้นจนถึงขั้นทำร้ายนายจ้าง ซึ่งตัวแทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

แรงงานต่างด้าวและนายจ้าง เห็นด้วยกับนโยบายผ่อนปรนแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล และได้ให้ข้อเสนอแนะในการจัดการ  
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองว่าควรอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะแรงงานที่ขาดแคลนเท่านั้น เช่น  
กิจการประมง นอกเหนือจากกลุ่มนี้ควรเร่งผลักดันออกไปโดยใช้มาตรการที่เด็ดขาด เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว  
ของประเทศไทยสามารถบรรลุผลและสามารถแก้ไขปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวได้อย่าง  
เป็นรูปธรรม

ผลการศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ในประเด็นที่ยังมีสถานประกอบ  
กิจการจำนวนหนึ่งมีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และมีการเชื่อมโยงไปสู่การฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครอง  
แรงงานทั้งในส่วนของสภาพการจ้างงานสภาพการทำงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวนั้น สาเหตุของสภาพ  
ปัญหาดังกล่าวนี้น่าจะเกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญใน 3 ส่วนคือ ลูกจ้างโดยเฉพาะกลุ่มลูกจ้างต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่  
ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ผู้ประกอบกิจการบางส่วนที่ยังขาดจิตสำนึกและนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลที่  
ยังขาดความชัดเจนต่อเนื่อง และยังไม่มีการบูรณาการการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการศึกษาสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยที่พบว่า ยังมีสถานประกอบ  
กิจการส่วนหนึ่งซึ่งเป็นสถานประกอบกิจการประเภทจำหน่ายสินค้าและบริการ และสถานประกอบกิจการขนาดเล็กที่มี  
จำนวนแรงงาน 1-9 คน สถานประกอบกิจการในกลุ่มนี้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบไม่มีสัญญาจ้างมากที่สุด ทำให้แรง  
งานต่างด้าวถูกจ้างงานโดยไม่มีข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างงานที่ชัดเจน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน  
ของประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติว่าการจ้างงานจะต้องจัดทำเป็นรูปสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ดังนั้นจึงทำใ้  
นายจ้างและผู้ประกอบกิจการขนาดเล็กที่ยังไม่มีบุคคลหรือส่วนงานภายในสถานประกอบกิจการเข้ามาดูแลรับผิดชอบใน  
ด้านการจ้างงานและการจัดทำสัญญาจ้างเป็นการเฉพาะ นายจ้างและผู้ประกอบกิจการในกลุ่มนี้จึงเลือกใช้วิธีการจ้างแรง  
งานต่างด้าวแบบไม่มีสัญญาจ้าง และส่วนหนึ่งก็ไม่ได้มีข้อตกลงและเงื่อนไขการจ้างงานที่ชัดเจนให้แก่แรงงานต่างด้าว  
ผลการศึกษาดังกล่าวนี้นี้แตกต่างไปจากการศึกษามาตรการคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมายสำคัญของ  
ประเทศไทย อาทิ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมไปถึงมาตรการคุ้มครอง  
แรงงานของต่างประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้าสำคัญของประเทศไทย อาทิ ใต้หวัน เวียดนาม (วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยบูรพา, หน้า 4-2 ถึง 4-11, 2554) ที่พบว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยเป็นตลาดเป้าหมายสำคัญ  
ของประเทศไทยในกลุ่มนี้ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจ้างงานจะต้องจัดทำเป็นสัญญาจ้างงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร  
และต้องระบุเงื่อนไขการจ้างไว้ในสัญญาจ้างอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับในกลุ่มประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้าของประเทศไทย  
ทั้งประเทศใต้หวันและประเทศเวียดนามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของทั้งสองประเทศกำหนดไว้ว่า การจ้างงาน  
จะต้องจัดทำเป็นสัญญาจ้างที่เป็นลายลักษณ์อักษร ยกเว้นในกรณีการจ้างลูกจ้างทำงานในบ้านเรือนและการจ้างงานชั่วคราว  
น้อยกว่า 3 เดือนในประเทศเวียดนาม ที่สามารถจ้างงานแบบตกลงด้วยวาจาได้ ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ได้สะท้อนให้  
เห็นว่ากลุ่มประเทศที่เป็นตลาดเป้าหมายสำคัญของประเทศไทยและประเทศที่เป็นคู่แข่งทางการค้าสำคัญของประเทศไทย  
ต่างให้ความสำคัญกับมาตรการคุ้มครองแรงงานในเรื่องรูปแบบการจ้างงานที่ต้องจัดทำเป็นสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร  
ซึ่งมาตรการดังกล่าวทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในประเทศเหล่านี้ ได้รับการคุ้มครองจากการจ้างงานที่มีสัญญา  
จ้างเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุเงื่อนไขการจ้างไว้อย่างชัดเจน

ในประเด็นเรื่องรูปแบบการจ้างนี้ผลการศึกษาในกลุ่มผู้ประกอบการกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวและกลุ่มแรง  
งานต่างด้าว(วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, หน้า 6-2 ถึง 6-3, 2554) ได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในการดูแล  
สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าวและการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้างและผู้ประกอบกิจการ  
ที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบมีสัญญาจ้าง จะมีการดูแลปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ดีกว่านายจ้างที่มีการจ้าง

แรงงานแบบไม่มีสัญญาจ้าง โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของชั่วโมงการทำงาน อัตราค่าจ้าง การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด และการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานต่างด้าวในกรณีที่แรงงานต่างด้าวได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากโรคที่มีสาเหตุมาจากการทำงาน เป็นต้น ซึ่งข้อค้นพบในด้านสภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งนำไปดำเนินการแก้ไข โดยเฉพาะในประเด็นของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อไม่ให้กลุ่มประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของประเทศไทยได้นำเอาประเด็นปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องรูปแบบการจ้างงาน สภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน การดูแลสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของนายจ้างไปเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้า

### ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบที่ได้นำเสนอทั้งหมดข้างต้นสามารถนำมากำหนดเป็นข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนแนวทางและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เห็นผลเป็นรูปธรรมได้ดังนี้

1) จากข้อค้นพบในประเด็นการบูรณาการการบริหารจัดการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ยังเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้นเพื่อให้การบูรณาการการบริหารจัดการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงแรงงานจึงควรจัดตั้งองค์การใหม่หรือปรับเปลี่ยนองค์การที่มีอยู่เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว โดยโครงสร้างองค์การต้องมีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อภารกิจการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวรวมทั้งต้องมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาร่วมในการบริหาร

2) จากการค้นพบในประเด็นบทลงโทษสำหรับนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และมีการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวนี้ ไม่ได้รุนแรงจนทำให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการรู้สึกเกรงกลัวกฎหมาย ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรเพิ่มบทลงโทษอย่างรุนแรงสำหรับนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมทั้งควรกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว สามารถดำเนินการฟ้องร้องนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อชดเชยความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและภาพลักษณ์ของประเทศ

3) จากข้อค้นพบในประเด็นที่ปัจจุบันยังมีการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานติดตามมา ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงควรเร่งดำเนินการให้การเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายของแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่ง่ายและมีความสะดวก อาทิ ควรเร่งเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อกำหนดจำนวนหรือโควตาแรงงานที่สถานประกอบการในประเทศไทยมีความต้องการ และให้รัฐบาลของประเทศผู้ใช้แรงงานเป็นคนกลางในการจัดหาแรงงานให้ หรืออาจเจรจาให้สถานประกอบการที่มีความต้องการใช้แรงงานจำนวนมากและตัวแทนจัดหาแรงงานของสถานประกอบการ เข้าไปดำเนินการคัดเลือกแรงงานโดยรัฐบาลของประเทศผู้ใช้แรงงานคอยอำนวยความสะดวกให้นายจ้างและผู้ใช้แรงงานได้พบกัน

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2539). รายงานประจำปี 2538. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- ทักษิณ เห็นชอบดี. (2546). แนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง : ศึกษากรณี สัญชาตลาว พม่า และกัมพูชา ในจังหวัดสมุทรปราการ. ปัญหาพิเศษรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน. (2541, 20 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 (ตอนที่ 8 ก), หน้า 4 - 18.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2). (2551, 27 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 (ตอนที่ 39 ก), หน้า 6 - 10.
- วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.(2554) : สภาพปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน
- ศิริกาญจนา พัฒนาศักดิ์. (2551). การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ภาพลักษณ์บนเวทีโลก. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- Heintz, J. (2002). Global Labor Standards : Their Impact and Implementation. **"Working Paper Series No. 46"**. Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst. (Online). Available: [www.umass.edu/peri/](http://www.umass.edu/peri/).