

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

จากการที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจขนาดใหญ่และมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกัน (พม่า กัมพูชา ลาว) อย่างมาก ทำให้ประชากรไทยมีโอกาสในการทำงานประเภทต่างๆ ได้หลากหลายขึ้นในจำนวนงานที่มากขึ้นในขณะที่จำนวนประชากรในวัยทำงานมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก จึงทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในงานที่มักไม่เป็นที่พึงปรารถนา อันได้แก่ งานที่ยากลำบาก งานที่สกปรก และงานที่อาจเกิดอันตรายได้ง่าย (Difficult, Dirty, Dangerous : 3D) ผู้ประกอบการจึงได้มีการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า เพื่อชดเชยการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว

เหตุผลของการใช้แรงงานต่างด้าวมากขึ้นในประเทศไทยมาจากทั้งในส่วนของอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน

ในส่วนของอุปสงค์ ผู้ประกอบการของไทยในกิจการประเภท 3D อาทิ กรรมกรประเภทงานหนัก งานประมง เลี้ยงสัตว์ เพาะปลูก เป็นต้น รวมทั้งงานผู้รับใช้ในครัวเรือน มีอุปสงค์ต่อแรงงานประเภทเหล่านี้สูงมากในการประกอบกิจการและเพื่อการขยายกิจการออกไปตามการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและเพื่อการส่งออก แต่ไม่สามารถหาแรงงานไทยที่ประสงค์จะทำงานเหล่านี้ได้อย่างเพียงพอ จึงมีความจำเป็นที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าว (แม้ว่าจะเป็นการจ้างที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย) เข้ามาในกระบวนการผลิต อีกทั้งแรงงานต่างด้าวมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน ไม่เปลี่ยนงานบ่อยเมื่อเทียบกับแรงงานไทย (เนื่องจากมีทางเลือกในการทำงานได้มากกว่า)

ในส่วนของอุปทาน อุปทานของแรงงานไทยที่เข้าสู่ตลาดมีแนวโน้มลดลงจากนโยบายการลดอัตราการเกิดของประชากรไทยในช่วง 4-5 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้มีแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดลดลง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจของไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง มีการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้นแต่ไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้ามาในกระบวนการผลิตได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งระดับอัตราค่าจ้างที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดกันที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า จึงเป็นปัจจัยดึงดูด (pull factors) ให้อุปทานแรงงานต่างด้าวหลั่งไหลเข้ามาชดเชยอุปทานแรงงานในส่วนที่ขาดในประเทศไทย

การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจึงเป็นความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ตัวอย่างของการขาดแคลนแรงงานที่เห็นได้ชัด อาทิ จากการประมงหรือเรือ

การขาดแคลนแรงงานของสภาอุตสาหกรรมกับกระทรวงแรงงาน ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2553 มีข้อเสนอว่าควรให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานตามแนวตะเข็บชายแดนแบบเข้าไปเย็นกลับ โดยอาจมีการเจรจากับประเทศต้นทางโดยเฉพาะพม่าโดยใช้หลักเจรจาผ่าน MOU และในการประชุมหารือในวันที่ 20 ธันวาคม 2553 มีการเสนอว่ากรณีงานที่คนไทยไม่ทำจะขอใช้แรงงานต่างด้าวได้หรือไม่ และเสนอว่าควรใช้แรงงานจากประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยโดยผ่านการเจรจาระดับรัฐต่อรัฐ ซึ่งเป็นการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศด้วย

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นตลอดเวลาที่ผ่านมา มีข้อมูลและข้อเสนอจากกลุ่มเครือข่ายที่ทำงานเกี่ยวข้อง อันควรมานำมาพิจารณาและปฏิบัติเพื่อดูแลแก้ไขปัญหา¹ คือ แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสามสัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยทั่วไปแล้วมักจะทำงานประเภทงานกรรมกร หรือกิจการที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น เป็นแรงงานกลุ่มหนึ่งที่มีจะถูกกละเลยและไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการด้านต่างๆ ในสังคมไทย แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะประสบปัญหาในเรื่องของสถานภาพทางกฎหมาย ความไม่เข้าใจในกฎหมาย การถูกโกงค่าแรง การมีระยะเวลาการทำงานมากกว่าที่กฎหมายแรงงานของไทยกำหนดไว้ และการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อแรงงานข้ามชาติและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยตามมา ซึ่งโดยแท้จริงแล้วเป็นสิทธิที่แรงงานเหล่านี้ได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งและในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงาน สาเหตุหนึ่งเกิดจากการที่แรงงานเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้รับรู้หรือเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ที่ตนเองพึงมีพึงได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ขณะเดียวกันกลไกในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมาย ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงของแรงงานมากนัก เนื่องจากยังมีปัญหาในเรื่องการสื่อสาร การทำความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับตัวแรงงานเอง อุปสรรคในเรื่องสถานะทางกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่ยังคำนึงถึงสิทธิต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติค่อนข้างน้อย การไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างกลไกการเจรจาต้านแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งทัศนคติของสังคมไทยต่อตัวแรงงานข้ามชาติ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เองก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิด้านต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยเสมอมา และก่อให้เกิดการเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติอย่างน่าเป็นห่วง ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการการจ้างงานต่อไป

ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและการควบคุมแรงงานต่างด้าวให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศสูงสุดเพื่อลดผลกระทบด้านสังคม ความมั่นคง และสาธารณสุข จากการจ้างแรงงานต่างด้าวในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นที่ต้องให้การคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานต่างด้าวและหลักประกันตามกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนตามหลักการของอนุสัญญา

¹ การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติควรเป็นอย่างไร โดย สุรพงษ์ กองจันทึก คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ วันที่ 12 มกราคม 2553 จาก www.statelessperson.com

ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ไม่ว่าจะเป็นอนุสัญญาฉบับต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันในเรื่องของคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยไม่เลือกปฏิบัติ อันนำไปสู่ความเสมอภาคในสิทธิและบริการพื้นฐานของชีวิต ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในหลายสนธิสัญญา²

การเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ นั้น ย่อมหมายถึงว่า การปฏิบัติต่างๆ จะไม่ใช่เรื่องภายในประเทศอีกต่อไป เพราะประเทศไทยต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติตามเนื้อหาสาระในแต่ละข้อตกลง เพื่อพิจารณาตรวจสอบ รวมทั้งประเทศไทยอาจถูกรัฐภาคีร้องเรียนได้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาระดับชาติที่รัฐต้องมีนโยบายการดำเนินการอย่างชัดเจนและยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดระเบียบ และการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและในประเทศ ทั้งนี้เพื่อมิให้ปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวกลายเป็นอุปสรรคในการขยายการค้าระหว่างประเทศในอนาคต ในการนี้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาให้ทราบถึงสถานการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว สภาพปัญหาในการทำงานและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่กำลังเป็นอยู่และมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานสากล และรองรับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พ.ศ. 2558 เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศโดยรวมต่อไป

เมื่อกล่าวถึงแรงงานต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามของ “คนต่างด้าว” ว่าหมายถึงบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ลักษณะการเข้ามาของคนต่างด้าวที่ถูกกฎหมายนั้น ต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีเอกสารที่รัฐบาลของประเทศตนรับรองคือหนังสือเดินทาง (passport) หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (certificate of identity) และมีการตรวจลงตรา (visa) โดยสถานทูตของไทยประจำประเทศต้นทางนั้นๆ และเมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้ว

² สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างด้าว ได้แก่

- 1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)
- 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR)
- 3) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Covenant on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-ICERD)
- 4) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degradation Treatment or Punishment-CAT)

จะต้องได้รับการประทับตราระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (non-immigrant visa) ลงในหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและเมื่อประสงค์จะทำงานต้องขออนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยจำแนกแรงงานต่างด้าวออกเป็นประเภทต่างๆ ตามกฎหมาย

1. ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูงหรืออาจถูกส่งจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยหรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะสูง มีความชำนาญเฉพาะด้านหรือเข้ามาทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุนหรือร่วมทุน

2. ตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิต เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่

3. ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทพินิจสัญชาติ ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่ได้รับการปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพินิจและรับรองโดยอนุญาตให้ทำงานได้ 2 ประเภทงานคืองานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ประเภทแรงงานนำเข้าเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU)

4. คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น

โดยแรงงานต่างด้าวประเภทที่ 1, 2 และ 4 เป็นแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะ ในขณะที่แรงงานต่างด้าวประเภทที่ 3 เป็นแรงงานต่างด้าวที่ไร้ทักษะ ซึ่งงานศึกษานี้เป็นงานศึกษาของแรงงานต่างด้าวประเภทที่ 3 นี้

สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ **ชนกลุ่มน้อย**เป็นคนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศหรือการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ **แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ** (พม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยให้แรงงานต่างด้าวนั้นมารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ ตรวจโรคและประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุข และขออนุญาตทำงานใน 2 ประเภทงาน คือกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน

สำหรับวิธีการ กระบวนการในการเดินทางเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไร้ทักษะส่วนใหญ่ของไทย 3 สัญชาติ ได้แก่ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา อาจแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี³ ได้แก่

1. การจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา มีวิธีการกระบวนการเป็นขั้นตอนเริ่มจาก

- นายจ้าง/สถานประกอบการแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว กับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานจัดหางาน กระทรวงแรงงาน) โดยจะต้องแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน (Demand Letter) ตามรายละเอียดต่างๆ และมีเอกสารต่างๆ ประกอบ อาทิ หนังสืออนุญาตให้จ้างคนงานต่างด้าว สัญญาจ้างมาตรฐาน เป็นต้น

- กรมการจัดหางานจะส่งเอกสารให้สถานทูตของประเทศต้นทางของแรงงานเพื่อให้สถานทูตนั้นๆ จัดส่งเอกสารไปยังกระทรวงแรงงานของประเทศตน กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางจะดำเนินการแจ้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศของตนรับเรื่องไปดำเนินการจัดหาคนงาน

- เมื่อบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางจัดหาคนงานได้แล้ว จะจัดทำบัญชีรายชื่อของคนงานให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางจัดส่งมาให้แก่นายจ้าง/สถานประกอบการของไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

- นายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รายชื่อคนต่างด้าวแล้วก็จะส่งรายชื่อให้กรมการจัดหางาน และกรมฯ ก็จะดำเนินการแจ้งสถานทูตไทยในประเทศต้นทางและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทราบเพื่อดำเนินการออกวีซ่าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้

- บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางนำคนต่างด้าวไปขอรับวีซ่าเข้าประเทศไทย ตามที่กรมการจัดหางานประสานไปเมื่อคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาแล้วจะได้รับการประกันตราอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย 2 ปี จากนั้นนายจ้างต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพกับโรงพยาบาล และต้องนำคนต่างด้าวดำเนินการจัดทำใบอนุญาตทำงาน พร้อมกับชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน

2. การจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมาย หรือหลบหนีเข้าเมือง

การเดินทางเข้ามาทำงานของแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองนี้จะผ่านกลุ่มนายหน้าซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนที่แรงงานรู้จักไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อน คนในหมู่บ้านเดียวกัน หรือคนที่รู้จักกันมาก่อน แต่ได้รับการแนะนำให้ไปติดต่อหรือนายหน้าเองเป็นผู้ที่เข้าไปชักชวนและเสนองานให้ทำซึ่งมีทั้งแบบที่ไปหาแรงงานถึงหมู่บ้าน หรือทำการนัดหมายให้มาพบกันบริเวณชายแดนก่อนเข้ามายังประเทศไทย

ขบวนการนายหน้าี้จะมีความสัมพันธ์หรือสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การจ่ายค่าผ่านทาง การเป็นหุ้นส่วนในการนำพาแรงงานเข้าเมือง

³ โดยที่การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะแรงงานไร้ทักษะจึงขอเสนอวิธีการ/กระบวนการเดินทางเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเฉพาะแรงงานไร้ทักษะ เท่านั้น

การจ่ายค่าเหนื่อยหน้าโดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีเก็บเงินโดยตรงจากนายจ้าง และนายจ้างจะหักค่านายหน้าจากค่าแรงของแรงงานอีกต่อหนึ่ง โดยแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่รับทราบมาก่อนว่าจะได้ทำงานประเภทใดอยู่ที่ใดใครเป็นนายจ้าง เงื่อนไขในการทำงานมีอย่างไร

เมื่อแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนี้มีจำนวนมากขึ้น และฝ่ายรัฐไม่ทราบจำนวนและพื้นที่ที่เข้ามาอย่างแน่นอน อันอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ ดังนั้นรัฐจึงมีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองให้ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติโดยให้ประเทศต้นทางรับรองและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทาง เพื่อให้การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวนั้นๆ เป็นไปอย่างถูกกฎหมายต่อไป

ในการศึกษาปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในครั้งนี้ ได้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่เป็นสถิติและเอกสารต่างๆ โดยมีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากแรงงานต่างด้าวและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยใช้จังหวัดนนทบุรีเป็นกรณีศึกษา ด้วยเหตุผลที่จังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานครอันเป็นที่กระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาต่างๆ ที่มีการขยายตัวอยู่ตลอดเวลา มีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด การขยายตัวของกรุงเทพมหานครส่งผลต่อการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของจังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานครมีความเชื่อมโยงของการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่ามีพื้นที่เชื่อมโยงติดต่อกันกับพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่เดียวกันส่งผลให้มีประชากรเข้ามาอยู่อาศัยมากขึ้น มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจและรายได้มากขึ้น โดยสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดในเชิงรายได้ของจังหวัดนนทบุรี คือสาขาอุตสาหกรรม รองลงมาเป็นสาขาก่อสร้าง สาขาบริการ สาขาการค้าส่งและค้าปลีก ตามลำดับ โดยสาขาเศรษฐกิจเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก งานในบางส่วนเป็นงานหนัก หรือเป็นงานเสี่ยงอันตรายหรือเป็นงานที่ทำงานในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีนัก จึงทำให้ไม่เป็นที่ต้องการของแรงงานไทย จึงเกิดช่องว่างที่จำเป็นต้องนำแรงงานต่างด้าวมาทดแทน

การศึกษาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดนนทบุรี จึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่าในพื้นที่ใกล้เคียงเมืองหลวงที่เป็นแหล่งอำนาจรัฐที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของทางการน่าจะมีการบังคับใช้ได้อย่างเข้มข้นกว่าในพื้นที่ที่ห่างไกลอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ทั้งสะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในกรุงเทพมหานครที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุดของประเทศได้เป็นอย่างดี

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาข้อเท็จจริง สภาพการทำงาน สภาพปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยเป็นกรณีศึกษา จ.นนทบุรี

- 2) เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์จากกฎระเบียบและข้อตกลงต่างๆ ทั้งในระดับระหว่างประเทศที่ประเทศไทยทำความตกลงกับต่างประเทศและในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว
- 3) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคมของการใช้แรงงานต่างด้าวรวมทั้งวิเคราะห์ SWOTของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว
- 4) เพื่อให้ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยมากที่สุดภายใต้ต้นนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ขอบเขตการศึกษาในเชิงมหภาค
 - ศึกษาวิเคราะห์นโยบายกฎระเบียบและข้อตกลงต่างๆระหว่างประเทศที่ไทยได้ให้ความร่วมมือ ได้แก่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ และข้อตกลงด้านแรงงานภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
 - ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและกฎระเบียบการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
 - 2) ขอบเขตการศึกษาในเชิงจุลภาคหรือในพื้นที่ศึกษา
 - ศึกษาวิเคราะห์การปฏิบัติตามกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองแรงงานของผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไร้ทักษะจำนวนมากในภาคสนามโดยใช้กรณีตัวอย่างจังหวัดนนทบุรี โดยขอบเขตกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไร้ทักษะในจังหวัดนนทบุรี ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงาน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว ประกอบไปด้วยแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 9 ประเภทพิสุจน์สัญชาติตาม MOU ของพระราชบัญญัติการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยแรงงานต่างด้าวที่ศึกษาเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีลักษณะเป็นแรงงานไร้ฝีมือทำงานในงาน 2 ประเภทที่ถูกกฎหมายคือกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านที่เข้ามาทำงานในเขตจังหวัดนี้ ซึ่งมีตัวเลขสถิติปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลของสำนักงานจัดหางานจังหวัดนนทบุรี
- ทั้งนี้ช่วงเวลาในการศึกษาอยู่ในระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2555 – เดือนพฤศจิกายน 2556

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

- แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานที่มีสัญชาติไทยที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย และเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน
- แรงงานไร้ฝีมือ หมายถึง งานประเภทที่ต้องใช้กำลังกายเป็นหลัก ได้แก่ งานประเภทกรรมกร งานรับใช้ตามบ้าน
- การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การดำเนินการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิประโยชน์ในการทำงานตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ผลที่ได้รับ

- 1) ทราบถึงปัญหาสภาพการจ้าง สภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการ
- 2) เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ปี 2558
- 3) เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการดูแลคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว