

# กฎหมายไม่กดสิทธิ

## ภาคสอง

การศึกษาผลกระทบจากกระบวนการจดทะเบียนต่อแรงงานข้ามชาติจาก  
ประเทศเมียนมาร์(พม่า)ในประเทศไทย



# กฎหมายไม่กดสิทธิ

ภาคสอง

การศึกษาผลกระทบจากกระบวนการจดทะเบียนต่อแรงงานข้ามชาติจาก  
ประเทศเมียนมาร์(พม่า)ในประเทศไทย

โดย

มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์(MAP)  
เชียงใหม่, ประเทศไทย

สนับสนุนโดย

**CCFD – Terre Solidaire**

กรุงปารีส, ประเทศฝรั่งเศส

31 พฤษภาคม 2558

## กิตติกรรมประกาศ

กฎหมายไม่กตลิตีเป็นโครงการวิจัยดำเนินการโดยมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (มูลนิธิ MAP) ได้รับการสนับสนุนจาก CCFD –Terre Solidaire เราขอขอบคุณ CCFD สำหรับการสนับสนุนเงินทุนดำเนินโครงการ รวมทั้งการเป็นพันธมิตรและมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันกับงานของเราเพื่อสานต่อความฝันที่เราและแรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมกัน รายงานฉบับนี้เกิดขึ้นได้ด้วยน้ำพักน้ำแรงของทั้งเจ้าหน้าที่ อาสาสมัครและสมาชิกในชุมชนต่อไปก็คือ ทีมเขียนรายงาน คุณ Erin Biel และคุณ Brahm Press ทีมเก็บข้อมูลนำโดย คุณกาญจนา ดีอุต การตรวจแก้ภาษาในต้นฉบับภาษาอังกฤษรวมทั้งให้คำแนะนำต่อการจัดทำรายงานโดย คุณ Bob Walsh

เราขอบคุณพี่น้องแรงงานข้ามชาติเป็นอย่างยิ่ง ที่เสียสละเวลาบอกล่าประสพการณ์ให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยให้เกิดรายงานฉบับนี้ขึ้น พี่น้องแรงงานฯ ได้กรุณาตอบคำถามและเข้าร่วมการประชุมโดยใช้เวลาวางอันมีค่าของตัวเองด้วยความหวังว่าข้อมูลที่ให้มานั้นจะสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่พี่น้องแรงงานข้ามชาติได้ในอนาคต เราขอบคุณเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครที่ช่วยเก็บข้อมูลและนำข้อมูลลงตารางเปรียบเทียบ นอกจากนั้นการแปลมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากให้รายงานฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ สุดท้ายนี้เราขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ อาสาสมัครและพี่น้องแรงงานฯ ทุกท่านที่กรุณาช่วยแปลในหลายขั้นตอนของโครงการ รวมทั้งคุณจุฑิมาศ สุโกไส สำหรับการแปลรายงานจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย

มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์

31 พฤษภาคม พ.ศ. 2558

อักษรย่อ	
ARV	ยาด้านไวรัสเอดส์ (Antiretroviral)
ILO	องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization)
IOM	องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration)
MAP	มูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ หรือมูลนิธิแมพ (MAP Foundation)
MOU	บันทึกความเข้าใจ
NV	ณ ที่นี้ หมายถึงบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding)
OSSC	การพิสูจน์สัญชาติ (Nationality Verification)
OT	ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จชั่วคราว (One Stop Service Centers)
TP	การทำงานล่วงเวลา (Overtime)
WP	หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport)
Non –Immigrant–LA	ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)
นสตท.	วีซ่าสำหรับแรงงาน ๓ สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) (Non-LA)
TP	หนังสือเดินทาง
USD	US Dollar

# กฎหมายไม่กตลิติ

## ภาคสอง

### การศึกษาผลกระทบจากกระบวนการจดทะเบียนต่อแรงงานข้ามชาติ จากประเทศเมียนมาร์(พม่า)ในประเทศไทย

#### บทนำ

รัฐบาลไทยได้พยายามให้มีนโยบายฉบับเดียวสำหรับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระยะยาวแต่หลายปีที่ผ่านมาได้มีการกำหนดนโยบายหลายฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา นโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นได้มุ่งไปที่การทำให้สภาพการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ประเทศไทยถูกกฎหมายเป็นหลัก กระบวนการจดทะเบียนเริ่มต้นจากบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน(MOU)ที่ลงนามในปี พ.ศ. 2546 MOU ไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุปเป้าหมายซึ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าเป็นอย่างมากในทางปฏิบัติ และนับแต่มี MOU ก็ได้มีการกำหนดนโยบายออกมาเรื่อยๆ ทีละนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามMOU รวมทั้งกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่ทำงานในประเทศไทยอยู่แล้วได้เข้าสู่กระบวนการจดทะเบียน การขาดความสอดคล้องกันของนโยบายต่างๆ ได้สร้างความสับสนและเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้ามาแทรกแซงทำธุรกิจได้ผลตอบแทนอย่างเป็นกอบเป็นกำ แต่ไม่มีการรับประกันการคุ้มครองสิทธิหรือการยกระดับสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานข้ามชาติที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังขาดความชัดเจนของนโยบายการจดทะเบียน เกิดการแข่งขันกันระหว่างระบบประกันสุขภาพและประกันสังคม ความไม่แน่นอนหลายประการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดวิสัยทัศน์ระยะยาวต่อแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย และการบัญญัตินโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติยังคงเป็นกระบวนการที่ปรับแก้ไปเรื่อยๆ แบบลองผิดลองถูกและตามสถานการณ์เฉพาะหน้า ในขณะที่การรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาตินั้นอยู่ภายใต้กฎหมายอื่นๆ และขาดการบังคับใช้อย่างเหมาะสม เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น กฎหมายไม่กตลิติ (Regular Rights) คือโครงการที่ก่อตั้งโดยมูลนิธิแมพ(MAP) ในเดือนมกราคม 2555 เพื่อสนับสนุนแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์(พม่า)ให้เปรียบเทียบและวิเคราะห์ประโยชน์และข้อเสียเปรียบของกระบวนการจดทะเบียนในประเทศไทย โดยกฎหมายไม่กตลิติภาคแรกได้ดำเนินการในช่วง เดือนมกราคม ถึงธันวาคม พ.ศ.2555 เปรียบเทียบการมีสภาพสามรูปแบบคือ ไม่ได้จดทะเบียน, จดทะเบียนบัตรประจำตัวชั่วคราว ทร.38/1 และถือใบอนุญาตทำงาน และถือหนังสือเดินทางชั่วคราวที่ได้จากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

แรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ แม่สอด และ มหาชัยตอบแบบสอบถามเรื่องที่อยู่อาศัยและสภาพการทำงานของตน จากนั้นทำการยืนยันข้อค้นพบในการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อวิเคราะห์กับแรงงานข้ามชาติให้แรงงานฯ เรียนรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการทำรายงานนี้ รวมทั้งเพื่อแบ่งปันประสบการณ์ของตนเอง ผลงานวิจัยตีพิมพ์ในกฎหมายไม่กตลิติฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 (ภาคแรก) แสดงให้เห็นว่าการมีเอกสารประจำตัวสามารถยกระดับชีวิตบางด้านได้ เช่น สามารถเดินทาง พ้นจากความกลัวตำรวจ การปราบปราม และการล่วงละเมิด แต่ก็ไม่ได้ช่วยเรื่องการยกระดับค่าจ้างหรือเงื่อนไขการทำงาน

โครงการกฎหมายไม่กตลิติระยะที่สองดำเนินการในช่วงปลาย พ.ศ. 2556 ถึงช่วงต้นปี 2557 มีองค์ประกอบการศึกษาสามประเด็น โดยประเด็นแรกคือ การเปรียบเทียบสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่มีหนังสือเดินทางชั่วคราวจากการพิสูจน์สัญชาติ กับแรงงานข้ามชาติที่ถือหนังสือเดินทางชั่วคราวผ่านกระบวนการบันทึกความเข้าใจ และแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน ประเด็นที่สองของการวิจัยคือ การสำรวจขั้นตอนที่แรงงานข้ามชาติจะต้องผ่านในระหว่างกระบวนการบันทึกความเข้าใจ และเปรียบเทียบกับขั้นตอนที่จำเป็นในการขึ้นทะเบียนภายใต้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายระหว่างสองกระบวนการนี้ด้วย ประเด็นสุดท้ายมุ่งเน้นการเข้าถึงประกันสังคมและสวัสดิการอื่นๆ ของแรงงานข้ามชาติ ว่าขึ้นอยู่กับชนิดเอกสารประจำตัวหรือไม่ ผลการวิจัยระยะที่สองเป็นเนื้อหาหลักของกฎหมายไม่กตลิติฉบับที่สองนี้

## ภูมิหลัง: การจัดการการย้ายถิ่นให้ถูกกฎหมาย

แรงงานข้ามชาติจำนวนมากได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ เมียนมาร์ (พม่า) กัมพูชา และ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) เพื่อแสวงหางานและหลบภัยในช่วงสามหรือสี่ทศวรรษที่ผ่านมา แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงาน เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศของตน และแรงงานส่วนใหญ่เข้ามาในประเทศไทย โดยไม่มีเอกสารประจำตัวใดๆ โอกาสการจ้างงานเพิ่มขึ้นมากเนื่องด้วยในรอบหลายปีมีการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมส่งออก สินค้าเกษตร อาหารทะเล เสื้อผ้าหรือสิ่งทอและ เฟอร์นิเจอร์ ความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมบริการได้เพิ่มขึ้นอย่าง สอดคล้องกับการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยวและการเติบโตของชนชั้นกลางในท้องถิ่น

นโยบายแรงงานข้ามชาติก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2535 โดยเบื้องต้นเป็นการจ้างงานแบบการให้โควตาแก่นายจ้าง ให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติในเวลาที่กำหนด ใน 10 จังหวัดชายแดนเท่านั้น หลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงด้านการกำหนดนโยบาย แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเพิ่มจำนวนจังหวัดและขยายระยะเวลาการพำนักในประเทศไทยให้มากขึ้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2544 รัฐบาลเริ่ม เปิดให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนครั้งแรกทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามนโยบายนี้ยังเป็นการสร้างการเชื่อมโยงสถานะของแรงงานข้ามชาติ กับนายจ้างเท่านั้น ตั้งแต่บัดนั้นมามีการขยับเขยื้อนผลักดันทางนโยบายจำนวนการรวมถึงการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล (บันทึกความเข้าใจ) และให้ความสำคัญกับกระบวนการทำให้แรงงานเป็นแรงงานถูกกฎหมาย ความล้มเหลวของนโยบายเหล่านี้ ที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้าประเทศไทยผ่านช่องทางถูกกฎหมายหรือช่องทาง “ปกติ” ทำให้รัฐบาลไทยประกาศใช้ นโยบายชั่วคราวเพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารประจำตัวเข้าสู่ระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานแบบปีต่อปี นโยบายนี้เป็นเหมือน การนิรโทษกรรมแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้จดทะเบียน และเป็นข้อกำหนดที่แรงงานข้ามชาติ ที่จะเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติต่อไปจะต้องปฏิบัติ

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างๆ ที่มุ่งเป้าไปที่การทำให้แรงงานข้ามชาติเป็นแรงงานเข้าเมืองตามปกติ/หรือมีสถานภาพ ถูกกฎหมายแต่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังคงไม่ได้จดทะเบียน ได้มีการประมาณจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนโดยให้ ตัวเลขแตกต่างกันไป โดยค่าเฉลี่ยคือประมาณ 2 ล้านคน หรือครึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดอีกทั้งมีแรงงานข้ามชาติ เข้ามามากขึ้นตลอดเวลา แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารทั้งหมดมีความเสี่ยงที่จะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม คุมขัง และถูกผลักดัน ออกนอกประเทศในเวลาใดก็ได้ แรงงานข้ามชาติจึงหลีกเลี่ยงการส่งกลับด้วยการจ่ายเงินสินบนและยังคงหลบซ่อนอยู่ ซึ่งจะ ทำให้แรงงานข้ามชาติมีความเสี่ยงด้านสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ที่แย่

## หนังสือเดินทางชั่วคราว (TP)

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้าง แรงงาน(MOU)เรื่อง “ความร่วมมือในการจ้างแรงงาน” ที่รัฐบาลไทยลงนามกับรัฐบาลพม่ากัมพูชา และ สปป. ลาว เมื่อ พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการกำกับและสร้างกระบวนการย้ายถิ่นที่ถูกกฎหมาย MOUกับประเทศเมียนมาร์ใช้เวลา เพื่อสร้างระบบที่สามารถดำเนินการได้จริงเป็นระยะเวลายาวนานที่สุด และเพิ่งเริ่มต้นดำเนินการได้เมื่อ พ.ศ. 2552

การลงนามในMOU และความสำเร็จในวงจำกัดของMOUนำไปสู่กระบวนการอีกสองกระบวนการ คือ 1) “กระบวนการ ตามบันทึกความเข้าใจ (กระบวนการMOU) ” “ซึ่งกำหนดขั้นตอนการรับสมัครงานของแรงงานข้ามชาติผ่านหน่วยงาน จัดหางานในประเทศต้นทาง การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติก่อนที่จะเข้ามาในประเทศไทยซึ่งเป็น ความตั้งใจเดิมของระบบนี้ และ 2) การพิสูจน์สัญชาติ (Nationality Verification: NV) ซึ่งเป็นกระบวนการทำให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่อาศัยเพื่อทำงาน ในประเทศไทยอยู่แล้วนั้นให้ถูกกฎหมายจากสถานภาพเดิมที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารประจำตัวที่เหมาะสม ซึ่งเป็นผล มาจากการที่ประเทศต้นทางมีอัตราอรับแรงงานข้ามชาติตามกระบวนการMOU ต่ำ แรงงานข้ามชาติที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์ สัญชาติเสร็จสิ้นแล้ว หรือผ่านการคัดเลือกผ่านกระบวนการMOU จะได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport: TP) ซึ่งตามนโยบายจะช่วยให้งานข้ามชาติสามารถเดินทางได้อย่างอิสระทั่วประเทศและเข้าสู่ระบบประกันสังคม นอกเหนือจาก ประโยชน์อื่นๆ แต่หนังสือเดินทางชั่วคราวที่ได้ผ่านขั้นตอนการบันทึกความเข้าใจสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ในขณะนี้สัอายุ 6 ปี ระหว่างรอการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อใช้หนังสือเดินทางฉบับจริง ส่วนหนังสือเดินทางชั่วคราว ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีอายุ 5 ปี

ตามบันทึกความเข้าใจฯ เดิม แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตสามารถทำงานได้สองครั้ง ครั้งละสองปี รวมทั้งหมดเป็นเวลาสี่ปี นโยบายเดิมตั้งใจจะให้แรงงานข้ามชาติที่ทำงานครบช่วงเวลาสี่ปี ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางเป็นเวลาสามปี ก่อนที่จะได้สิทธิ์กลับมาทำงานในประเทศไทยอีกครั้ง ซึ่งนโยบายนี้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า เป็นนโยบายที่ขาดวิสัยทัศน์ระยะยาว เพราะแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการพัฒนาทักษะจากการทำงานช่วงหลายปีต้องกลับบ้านตามคำสั่ง ทำให้นายจ้างต้องลงทุนในการฝึกอบรมแรงงานข้ามชาติใหม่ รัฐบาลได้ออกมาตรการเพื่อพยายามที่จะแก้ไขประเด็นนี้ เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 โดยลดระยะเวลาการกลับประเทศที่กำหนดไว้แต่เดิมคือสามปี ให้เหลือเพียงหนึ่งเดือน และหลังจากนั้นก็ลดเหลือเพียงหนึ่งวัน (IOM, 2013b) และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมีนาคม 2557 ได้อนุญาตให้มีระยะเวลาผ่อนผัน 180 วันสำหรับผู้ที่มีอายุและจะนำไปใช้สำหรับการขยายระยะเวลาอยู่ในประเทศไทยภายใต้นโยบายใหม่ที่ได้รับการอนุมัติ (IOM, 2014a) แต่น่าเสียดายที่ไม่มีการประกาศอย่างเป็นทางการเนื่องจากความล่าช้าที่เกิดจากความไม่สงบทางการเมือง เป็นผลให้แรงงานข้ามชาติหลายพันคนที่อยู่ในกลุ่มแรกที่จะครบระยะเวลาสี่ปีของการทำงานตามกฎหมายในประเทศไทยจะถูกบังคับให้ตัดสินใจอย่างกลืนไม่เข้าคายไม่ออก - จะกลับบ้านเพื่อกลับไปสู่สถานะที่ผิดกฎหมาย หรือที่จะเสียผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการมีหนังสือเดินทางรวมทั้งการเข้าระบบประกันสังคมและ กลับเข้าระบบโดยขึ้นทะเบียนโดยใช้ชื่อใหม่ มีประกาศเมื่อปลาย พ.ศ. 2557 ที่ช่วยให้แรงงานข้ามชาติลงทะเบียนใหม่ ทว่าแรงงานข้ามชาติหลายแสนคนได้ออกจากระบบไปแล้ว

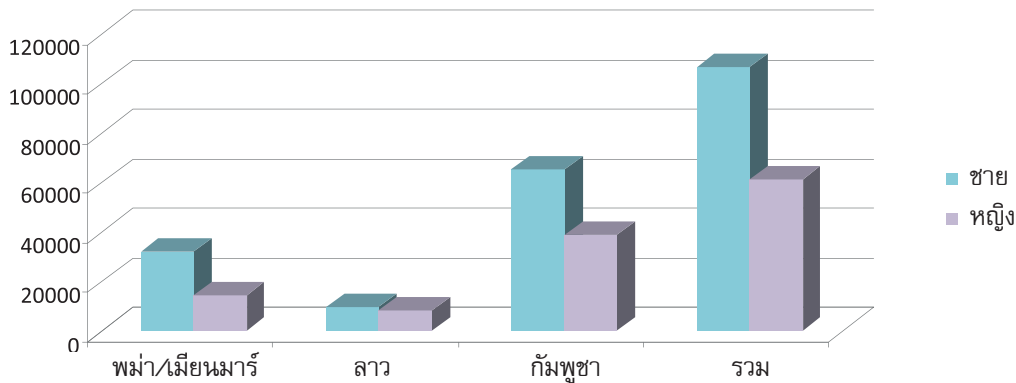
## บันทึกความเข้าใจฯ (MOU) และการย้ายถิ่นแบบปกติ / ถูกกฎหมาย

วัตถุประสงค์หลักของบันทึกความเข้าใจฯ ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านคือการส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยผ่านช่องทางปกติ ดังนั้นภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ แรงงานข้ามชาติจะเข้าระบบทางทะเบียนอย่างสมบูรณ์ก่อนเดินทางออกจากประเทศต้นทาง แล้วเข้ามาในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ รวมทั้งมีการประสานกับนายจ้างเกี่ยวกับงานที่จะเข้ามาทำไว้อย่างเรียบร้อย

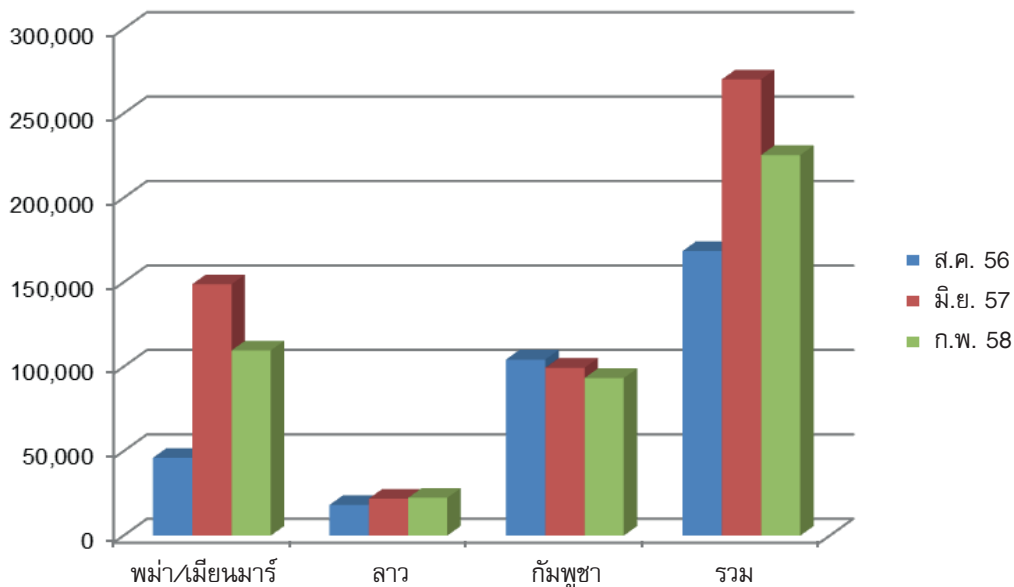
การจ้างงานผ่านระบบบันทึกความเข้าใจฯ เริ่มต้นจากนายจ้างในประเทศไทยต้องโฆษณาตำแหน่งงานว่างกับสำนักงานจัดหางานในท้องถิ่นก่อน หากไม่มีแรงงานไทยสมัคร กรมการจัดหางานสามารถออกโควตาแรงงานข้ามชาติให้นายจ้าง จากนั้นนายจ้างจึงติดต่อหน่วยงานจัดหางานในประเทศเมียนมาร์ ให้รับสมัครและหาแรงงานจากประเทศพม่า เมื่อแรงงานพม่าได้รับการคัดเลือก นายจ้างจะแจ้งให้มีข้อตกลงและเงื่อนไขของการทำงาน หากแรงงานพม่าตกลง นายหน้าจะส่งบัญชีรายชื่อแรงงานไปยังหน่วยงานในประเทศพม่าและไทย จากนั้นนายหน้าจะนำแรงงานผ่านชายแดนเพื่อเข้ารับการตรวจสุขภาพโดยหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุขประเทศไทย แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการตรวจสุขภาพสามารถใช้ใบรับรองแพทย์เพื่อทำหนังสือเดินทางและบัตรแรงงานประเทศเมียนมาร์ สัญญาจ้างจะต้องมีการลงนามโดยนายจ้าง (หรือตัวแทนที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งปกติมักจะทำผ่านตัวแทนของนายจ้าง) และแรงงานข้ามชาติต่อหน้าเจ้าหน้าที่พม่า ในฝั่งไทยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ชายแดนแรงงานจะลงตราวีซ่าสองปี ซึ่งสามารถต่ออายุได้เพียงครั้งเดียว (ตามนโยบายเดิม) จากนั้นแรงงานข้ามชาติสามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานในจังหวัดที่ตนจะทำงาน

ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2556 แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า เพียง 36,650 คน เข้ามาทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ ในเดือนมิถุนายน 2557 แรงงานข้ามชาติพม่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 148,841 คน แต่แล้วอีกครั้งลดลงมากที่สุดเมื่อเร็วๆ นี้ เหลือเพียง 109,662 คน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2558 (IOM ประเทศไทย 2013b, 2014b, 2015a) ซึ่งควรจะตั้งข้อสังเกตว่าการจ้างแรงงานถูกกฎหมาย ภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ ที่เมื่อแรกที่ตั้งใจจะเป็นรูปแบบการรับสมัครแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลักนั้นกลับไม่สามารถนำเข้าแรงงานได้ตามเป้าหมาย เมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานข้ามชาติ 830,549 คน ที่ผ่านการขึ้นทะเบียนตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ในระยะเวลาเดียวกัน (สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว, พฤศจิกายน 2557) เหตุแห่งความล้มเหลวของระบบการนำเข้าแรงงานตามบันทึกความเข้าใจฯ มีหลายประการ อันจะไดกล่าวต่อไปในภายหลัง แต่หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญคือค่าใช้จ่าย MAP วิจัยว่า แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยผ่านบันทึกความเข้าใจฯ รายงานว่า กระบวนการนี้มีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 24,000 บาท หรือเทียบเท่ากับ 740 เหรียญสหรัฐ ในทางปฏิบัติค่าดำเนินการเท่ากับหนึ่งในสามของค่าแรงที่แรงงานข้ามชาติได้รับทั้งปี

**แผนภูมิที่ 1: จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารตามระบบบันทึกความเข้าใจ แยกตามสัญชาติและเพศ เดือนสิงหาคม 2556**



**แผนภูมิที่ 2 : จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารตามระบบบันทึกความเข้าใจ แยกตามสัญชาติและเพศ เดือนสิงหาคม 2556 มิถุนายน 2557 และกุมภาพันธ์ 2515**



**การพิสูจน์สัญชาติ**

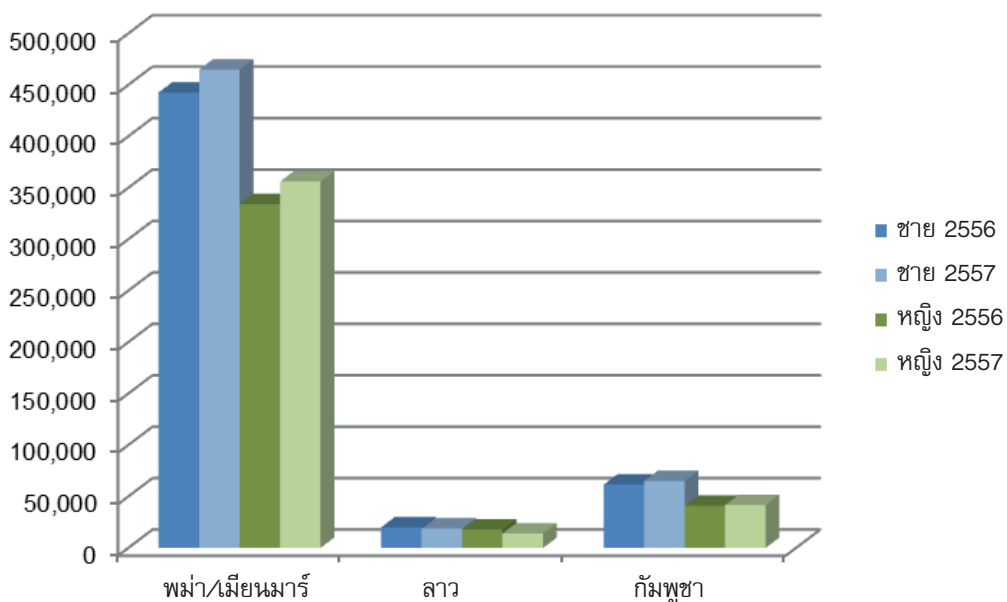
สี่ปีให้หลังจากที่ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจฯ ในพ.ศ. 2550 การทำงานตามกรอบบันทึกความเข้าใจฯ ก็ยังไม่ได้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ รัฐบาลไทยประกาศว่าแรงงานข้ามชาติทุกคนที่มีทะเบียนประวัติชั่วคราว (หรือ ทร. 38/1) และใบอนุญาตทำงาน จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติภายในสิ้นปี นี้เป็นกระบวนการที่รัฐบาลของประเทศต้นทางจะเข้ามาในประเทศไทย และตั้งศูนย์ “พิสูจน์” สัญชาติของแรงงานข้ามชาติผ่านกระบวนการนี้และออกหนังสือเดินทางชั่วคราวให้แรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะช่วยให้แรงงานข้ามชาติยังคงอยู่ในประเทศไทยได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีความคืบหน้าจากฝ่ายรัฐบาลเมียนมาร์ มติคณะรัฐมนตรีไทย พ.ศ. 2551 จึงขยายระยะเวลาให้อีกสองปีเพื่อแรงงานข้ามชาติที่จะเข้าสู่กระบวนการนี้ และให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ โดยกำหนดเวลาใหม่ต้องดำเนินการภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ต่อมารัฐบาลเมียนมาร์ตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติ 3 ศูนย์ เมื่อ พ.ศ. 2552 ในพื้นที่ชายแดนที่ท่าขี้เหล็ก เมียวดีและเกาะสอง (ต่อมาย้ายไปที่ จังหวัดระนอง) แต่ด้วยการเริ่มต้นที่ล่าช้า ทำให้มีแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเพียง 142,000 คน ดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเสร็จสิ้น ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 (มูลนิธิ MAP, 2012) เพื่อเพิ่มความเร็วในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติจึงมีการเปิดศูนย์การพิสูจน์สัญชาติใหม่ที่ตั้งขึ้นภายในประเทศไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 รวมเป็นศูนย์บริการเบ็ดเสร็จชั่วคราว (OSSC) 11 ศูนย์บริการ ในฝั่งประเทศไทยเพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จจังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดปทุมธานี จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา สมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดระยอง และจังหวัดตาก (IOM ประเทศไทย, 2013a)



กำหนดเส้นตายการพิสูจน์สัญชาติได้ขยายจากที่กำหนดไว้แต่แรก จากวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 เป็น 14 มิถุนายน พ.ศ. 2555 และจากนั้นได้ขยายอีกครั้ง เป็นวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2555<sup>1</sup> การกำหนดเส้นตายแล้วขยายเป็นหลักปฏิบัติทั่วไปสำหรับนโยบายการย้ายถิ่นไทย รัฐบาลไทยยังคงขยายกำหนดเวลาให้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติจนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557 (IOM ประเทศไทย, 2013b) แต่กระบวนการกลับหยุดชะงักเพราะการทำรัฐประหารของกองทัพ แรงงานข้ามชาติที่มีนายจ้างยื่นเอกสารสำหรับการปรับสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมาย แต่ยังไม่ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวได้รับอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวและทำงานในประเทศไทยจนถึงวันที่กำหนด หากมีเอกสารทะเบียนราษฎร (ท.ร. 38/1) หรือที่รู้จักว่าเป็นบัตรแรงงานข้ามชาติจากกระทรวงมหาดไทยและต้องขอใบอนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงาน แรงงานข้ามชาติที่ถือบัตรแรงงานฯ ดังกล่าวจะยังคงได้รับสถานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและรอการเนรเทศจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการปรับสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวจากประเทศต้นทางเช่นเดียวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติก่อนหน้านี้ (IOM ประเทศไทย, 2013b)

ณ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2556 มี แรงงานข้ามชาติชาวพม่า 778,258 คน (และแรงงานจากประเทศกัมพูชา 89,618 คน และ จากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 31,782 คน) ที่เพิ่งเสร็จสิ้นกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและมีใบอนุญาตทำงานถูกต้อง (IOM ประเทศไทย, 2013b) ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2557 จำนวนแรงงานข้ามชาติชาวพม่าที่เพิ่งเสร็จสิ้นการพิสูจน์สัญชาติ มี 820,811 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, พฤศจิกายน 2557) กระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่แรงงานข้ามชาติต้องดำเนินการ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายอย่างเป็นทางการทั้งหมดควรจะอยู่ที่ 3,100 บาท (ประมาณ 100 เหรียญสหรัฐ) ทว่าในความเป็นจริงจากการวิจัยของ MAP ค่าใช้จ่ายในกระบวนการ การพิสูจน์สัญชาติโดยรวมอยู่ที่ประมาณ 12,000 บาท (ประมาณ 370 ดอลลาร์สหรัฐ) เมื่อคำนวณค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากนายหน้า แต่ยังคงมีราคาถูกกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและพม่าซึ่งค่าใช้จ่ายประมาณ 24,000 บาทตามที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้

## แผนภูมิที่ 2 : จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารตามระบบบันทึกความเข้าใจ แยกตามสัญชาติและเพศ เดือนสิงหาคม 2556 มิถุนายน 2557 และกุมภาพันธ์ 2515



<sup>1</sup> เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีไทยได้อนุมัติมติใหม่ให้ขยายเวลาพิเศษ 120 วัน (ภายในวันที่ 13 เมษายน 2556) สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารและบุตรที่อยู่ในประเทศให้ดำเนินการจนเสร็จสิ้นกระบวนการเข้าสู่ระบบแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมาย เมื่อวันที่ 9 เมษายน คณะรัฐมนตรีมีมติขยายกำหนดเวลาให้ที่ต้องดำเนินการแล้วเสร็จไปอีก 120 วันอีกครั้ง เป็นวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2556 จากนั้นวันที่ 6 สิงหาคม 2013 คณะรัฐมนตรีกำหนดให้แรงงานข้ามชาติที่จะได้รับถิ่นที่อยู่อาศัยชั่วคราวทำเอกสารทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว (ท.ร. 38 / 1) โดยผ่อนผันเป็นเวลาหนึ่งปีในขณะที่แรงงานข้ามชาติอยู่ในขั้นตอนการรับหนังสือเดินทางจากประเทศต้นทาง มีแรงงานข้ามชาติ 252,019 คน (113,228 คน จากประเทศกัมพูชา 62,697 คน จากประเทศลาว และ 76,094 คน จากประเทศเมียนมาร์) ที่มีคุณสมบัติจะได้รับบัตรประจำตัวแรงงานข้ามชาติในระยะเวลาดังกล่าว

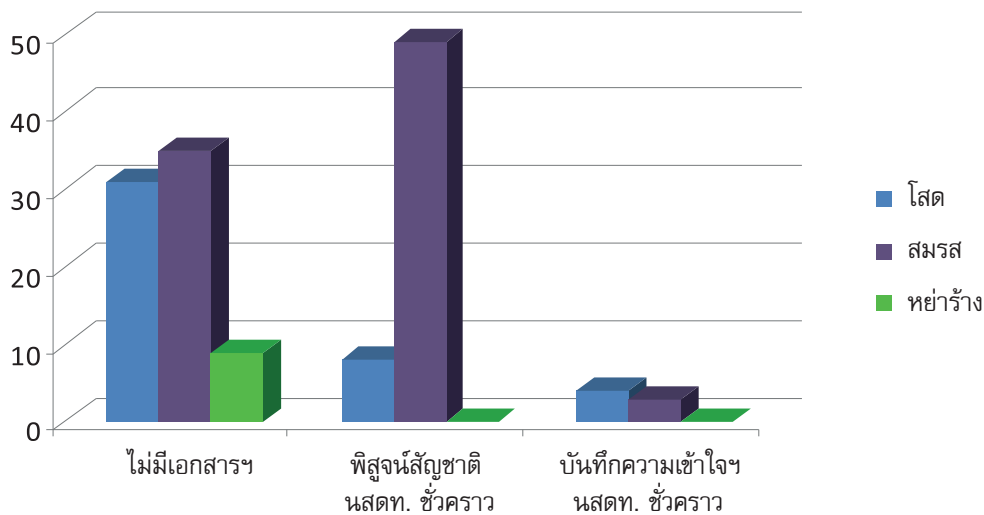
# ส่วนที่ 1: สภาพการทำงานและภาวะการย้ายถิ่น

## ประวัติของผู้ตอบแบบสอบถาม

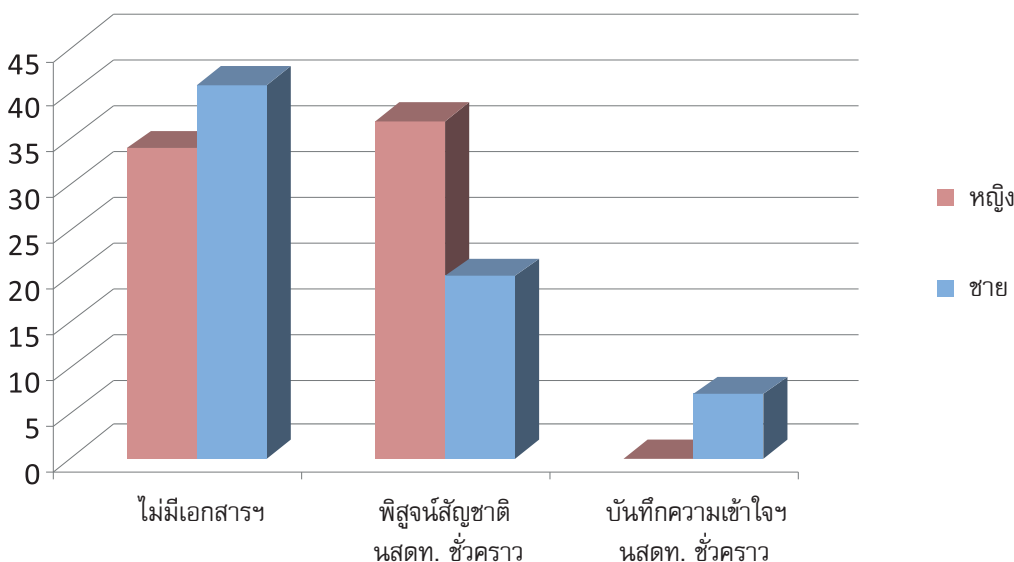
แบบสอบถามชุดแรกภายใต้การวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นที่ความแตกต่างด้านสภาพการทำงานตามสถานะเอกสารและประเภทเอกสาร การเก็บข้อมูลดำเนินการเมื่อเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. 2556 มีผู้ตอบแบบสอบถามเป็นแรงงานข้ามชาติพม่าจำนวน 139 คน ( ผู้หญิง 71 คน และผู้ชาย 68 คน ) แรงงานข้ามชาติ 75 คน ไม่มีเอกสารประจำตัว ( ผู้หญิง 34 คน และผู้ชาย 41 คน ) แรงงานข้ามชาติ 57 คน ผ่านการขึ้นทะเบียนโดยการพิสูจน์สัญชาติ และได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ) ( ผู้หญิง 37 คน และผู้ชาย 20 คน ) และแรงงานข้ามชาติ 7 คน (ชายล้วน) ผ่านการขึ้นทะเบียนภายใต้บันทึกความเข้าใจ ฯ และได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (ตามบันทึกความเข้าใจ ) เนื่องจากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานโดยระบบบันทึกความเข้าใจฯ ที่ตอบแบบสอบถามมีอยู่จำกัดและไม่มาก จึงบ่งบอกว่า บันทึกความเข้าใจฯ สามารถรองรับแรงงานข้ามชาติได้อย่างจำกัดตามไปด้วย

อายุเฉลี่ยของผู้ตอบแบบสอบถามอยู่ระหว่าง 25-30 ปีทั้งสามกลุ่มเอกสาร ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 47% สมรสแล้ว 41% โสด และ 12% หย่าร้าง สิ่งที่พบได้ชัดเจนที่สุด คือ ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติส่วนใหญ่สมรสแล้ว (86%) มีเพียง 14% ที่ยังโสด ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นแรงงานตามบันทึกความเข้าใจฯ 7 คน มี 3 คนที่สมรสแล้ว อีก 4 คนยังโสด งานก่อสร้างเป็นอาชีพที่พบได้มากที่สุดใหนหมู่ผู้ตอบแบบสอบถาม แรงงานตามบันทึกความเข้าใจฯ ประกอบอาชีพนี้ทั้งหมด ตามด้วยทำงานโรงงาน งานทำงานบ้าน และงานเกษตรกรรม

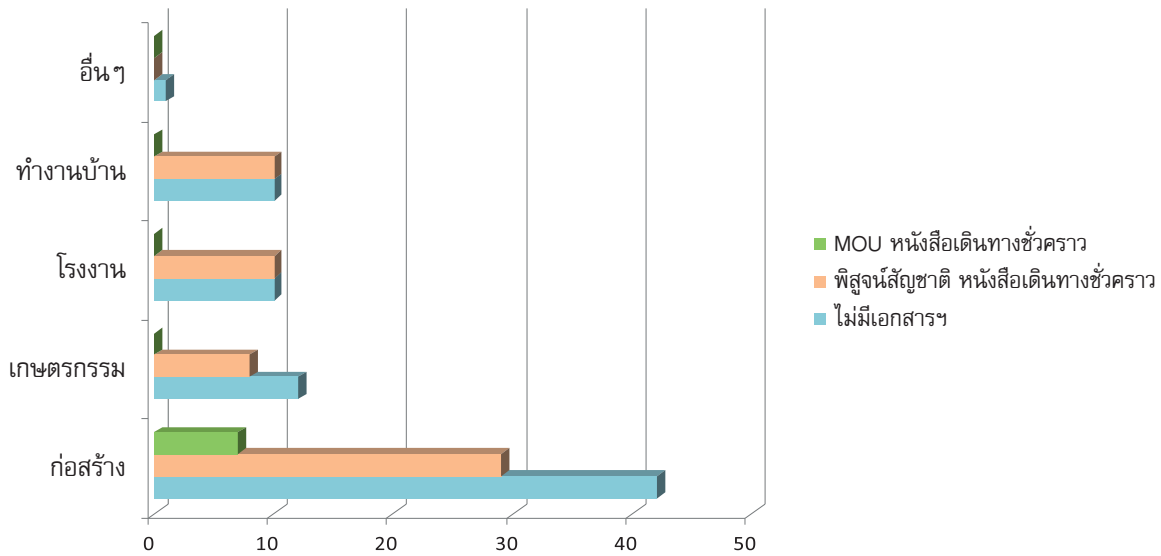
แผนภูมิที่ 4: สถานภาพสมรสของผู้ตอบแบบสอบถาม แยกตามประเภทการขึ้นทะเบียน



แผนภูมิที่ 5: เอกสารพิสูจน์ตนของผู้ตอบแบบสอบถาม



## แผนภูมิที่ 6: ประเภทอาชีพ แยกตามประเภทการขึ้นทะเบียน

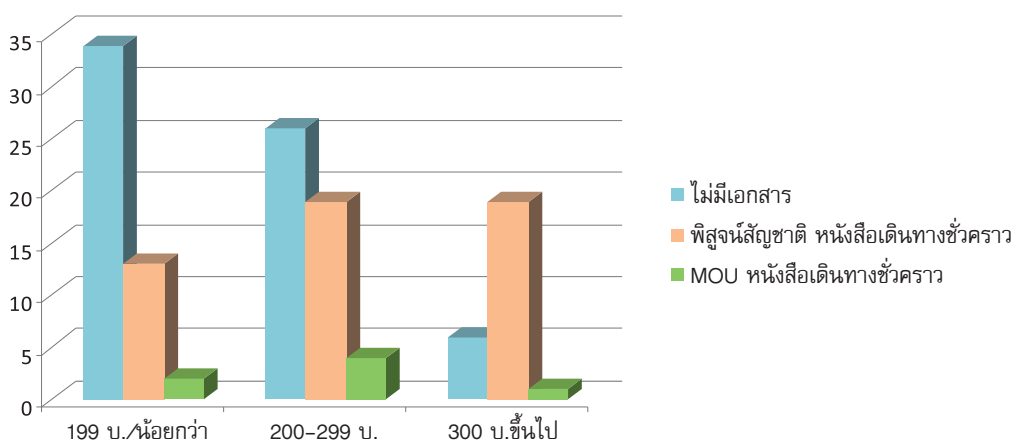


## ค่าจ้าง

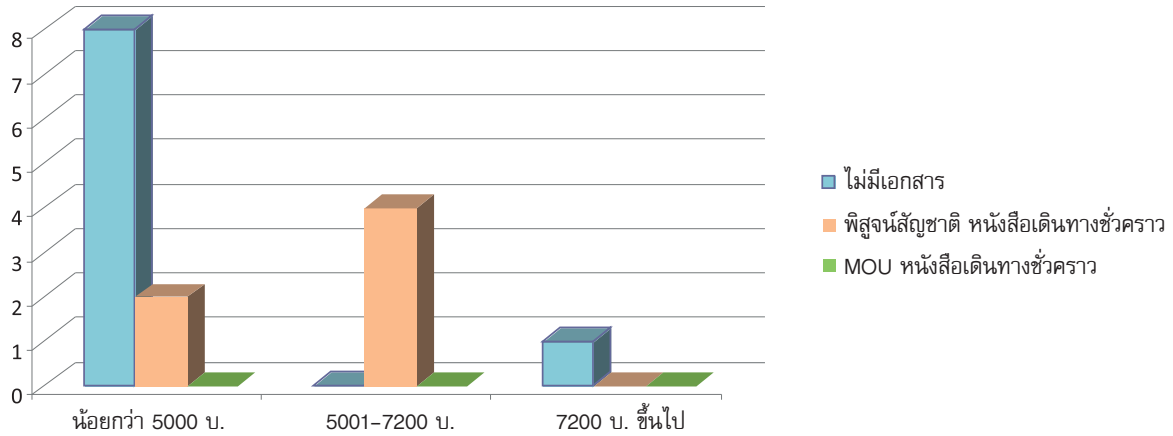
ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2556 ประเทศไทยปรับค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศเป็นวันละ 300 บาท หรือประมาณ 9 เหรียญสหรัฐต่อวัน ก่อนหน้านั้นแต่ละจังหวัดในประเทศไทยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดเองตามการคำนวณค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันในพื้นที่ ค่าจ้างขั้นต่ำมาตรฐานใหม่ที่นำมาใช้โดยนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยมีมาก่อน การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศครั้งนี้ยิ่งเท่าเทียมกันและนำไปใช้กับลูกจ้างทุกคนในประเทศไทยโดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศ ประเภทงาน หรือสัญชาติ นายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และ / หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท (3,076 เหรียญสหรัฐ) โดยสารัตถะแล้วแทบไม่มีการบังคับใช้บทลงโทษดังกล่าวเลยในกรณีแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่รับการสำรวจในการวิจัยครั้งนี้มักจะได้รับเงินค่าจ้างน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และบ่อยครั้งที่พบว่าน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอย่างมาก กล่าวคือผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 66 คน ที่ได้รับเงินค่าจ้างรายวัน คิดเป็น 88% ของผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียนทั้งหมด โดยได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 198 บาท (6.20 เหรียญสหรัฐ) ผู้ตอบแบบสอบถาม 51 คน ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ที่ได้รับเงินค่าจ้างรายวัน (89% ของผู้รับการสำรวจ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติทั้งหมด) ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 242 บาท ( 7.50 เหรียญสหรัฐ) โดยมีค่ามัธยฐาน(ค่ากลาง)ที่ 250 บาท ผู้ตอบแบบสอบถาม 7 คน ที่เป็นแรงงานข้ามชาติตามบันทึกความเข้าใจ ได้ค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน 225 บาท โดยมีค่ามัธยฐาน (ค่ากลาง)ที่ 250 บาท เห็นได้ชัดว่าแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการจดทะเบียนมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างมากขึ้น แต่ยังคงพบความแตกต่างกันน้อยมากระหว่างค่าจ้างที่ผู้ลงทะเบียนภายใต้การพิสูจน์สัญชาติ และบันทึกความเข้าใจ ำได้รับ ซึ่งหมายความว่าค่าจ้างที่สูงขึ้น ไม่ได้เป็นผลประโยชน์จากการเข้าประเทศไทยภายใต้บันทึกความเข้าใจ อย่างชัดเจน

## แผนภูมิที่ 7: ค่าจ้างรายวันที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับ จำแนกตามสถานะเอกสาร



## แผนภูมิที่ 8: ค่าจ้างรายวันที่ผู้ตอบแบบสอบถามได้รับ จำแนกตามสถานะเอกสาร



โดยรวมแล้วการขึ้นทะเบียน / ประเภทเอกสารไม่อาจประกันว่าแรงงานข้ามชาติจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ในความเป็นจริง ผู้ตอบแบบสอบถาม 62% ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ และมีผู้ตอบแบบสอบถามที่เข้ามาทำงานด้วยระบบ บันทึกรายการเข้าใจ เพียงรายเดียวที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำหรือสูงกว่า

แนวโน้มอีกประการที่ชัดเจน คือ โดยเฉลี่ยแล้วผู้หญิงได้รับค่าจ้างน้อยกว่าผู้ชาย สำหรับการทำงานในประเภทเดียวกัน ความแตกต่างปรากฏเด่นชัดในภาคการก่อสร้างที่ผู้หญิงได้รับค่าจ้างน้อยกว่าผู้ชายโดยมีความแตกต่างตั้งแต่ 30-100 บาท (1-3 เหรียญสหรัฐ) ต่อวัน แรงงานข้ามชาติหญิงที่ไม่มีเอกสารที่ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 174 บาท (5.35 เหรียญสหรัฐ) ในขณะที่แรงงานข้ามชาติชายที่ไม่มีเอกสารที่ได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 214 บาท (6.60 เหรียญสหรัฐ) ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติหญิงได้รับค่าจ้างเฉลี่ย 221 บาท (6.90 เหรียญสหรัฐ) ต่อวัน ในขณะที่ผู้ชายที่ได้รับค่าจ้าง 269 บาท (8.30 เหรียญสหรัฐ) ต่อวัน ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน “ในกรณีที่งานมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากันให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงาน ในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกันไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง” จากประสบการณ์ของ MAP ทั้งผู้หญิงและผู้ชายมักจะมีประสิทธิภาพการทำงานที่เหมือนกันในการทำงานก่อสร้างและการทำงานในโรงงาน ดังนั้นค่าจ้างที่แตกต่างกันคือการเลือกปฏิบัติ

ระดับค่าจ้างมีความสัมพันธ์กับประเภทงานมากที่สุด ในความเป็นจริงค่าจ้างที่งานแต่ละประเภทได้รับมีความผันแปรตามประเภทเอกสารน้อยมาก ในแง่ของประเภทงานนั้นพบว่าแรงงานทำงานบ้านและแรงงานเกษตรได้รับค่าจ้างน้อยที่สุด โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของแรงงาน แรงงานเกษตรรายงานว่าบางรายได้ค่าจ้างต่ำเพียง 120 บาท (3.70 เหรียญสหรัฐ) ต่อวัน ซึ่งน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ส่วนความแตกต่างด้านค่าจ้างของผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียนกับผู้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติมีความแตกต่างเพียงประมาณ 30 บาทต่อวันเท่านั้น

*“ตอนนี้อย่างมีราคาแพง ดังนั้น อะไรๆ ก็ลำบากมากขึ้นกว่าก่อน”* นางบา แรงงานเกษตรหญิง อ. โป่งแยง จ. เชียงใหม่

แรงงานข้ามชาติเพียงเก้าคน จากผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียนทั้งหมด 75 คน (12%) ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน 8 คนเป็นแรงงานทำงานบ้าน อีกหนึ่งคนทำงานติดตั้งป้ายโฆษณา ซึ่งมักจะทำงานวันละ 8 ชั่วโมงและได้รับเงินเดือน 8,000 บาทต่อเดือน

จากแรงงานข้ามชาติที่รับการสำรวจที่ทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้าน 20 คน มี 14 คนได้รับเงินเดือน โดย 8 คนจาก 14 คนนี้ไม่ได้จดทะเบียน (มีแรงงานข้ามชาติที่เป็นแรงงานทำงานบ้าน 10 คน ที่ไม่ได้จดทะเบียน จากแรงงานทำงานบ้านทั้งหมด) และอีกหกคนที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนผ่านการพิสูจน์สัญชาติ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน กำหนดวันทำงานไม่น้อยกว่าแปดชั่วโมงทำงาน และให้มีวันพักผ่อนหนึ่งวันต่อสัปดาห์ หากเป็นดังนั้นแรงงานทำงานบ้านที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน ควรได้รับเงินเดือนอย่างน้อย 7,200 บาท (221 เหรียญสหรัฐ) อย่างไรก็ตาม แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ได้รับเงินค่าจ้างรายเดือนได้รับเพียง 4,300-5,000 บาท แรงงานทำงานบ้านทุกคนที่ได้รับเงินเดือนรายเดือนมีเพียงรายเดียวจากทั้งหมด ที่ไม่ได้ทำงาน 13-14 ชั่วโมงต่อวัน

แรงงานทำงานบ้านที่ไม่ได้จดทะเบียนมีเพียง 2 ใน 10 คนได้รับค่าจ้างรายวัน ทั้งสองกล่าวว่าตนทำงาน 8-9 ชั่วโมงต่อวัน และได้รับค่าจ้างวันละ 200-300 บาท แรงงานทำงานบ้านเพียง 4 จาก 10 คนที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติได้รับเงินรายวัน สามคนได้รับประมาณ 200 บาทต่อวัน และหนึ่งคนได้รับ 400 บาท โดยทำงาน 8-9 ชั่วโมงต่อวัน เมื่อเทียบกับแรงงานทำงานบ้านที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งทำงาน 13-14 ชั่วโมง และได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน

แต่น่าเสียดายที่แรงงานทำงานบ้านยังคงอยู่นอกขอบเขตของกฎหมายแรงงานไทย งานทำงานบ้านยังไม่ได้นับเป็น “งาน” อย่างเป็นทางการ เป็นผลให้ไม่มีการคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานทำงานบ้าน เช่น หลักประกันค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเร็ว ๆ นี้ กระทรวงแรงงานลงนามบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 14 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยกำหนดระเบียบเกี่ยวกับวันหยุดและวันลาป่วยสำหรับแรงงานทำงานบ้านและให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือน แต่ไม่ได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>2</sup> โดยทั่วไปแล้วไม่มีระบบตรวจสอบสภาพการทำงานของแรงงานทำงานบ้าน หากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ปรากฏว่ามีบทลงโทษชัดเจนว่านายจ้างที่ไม่จ่ายค่าจ้างให้แรงงานทำงานบ้านตามอัตราค่าจ้างยังชีพหรือไม่ให้มีวันหยุดอย่างเหมาะสมจะได้รับโทษอย่างไร

“นายจ้างให้อยู่แต่ในบ้านและไม่อนุญาตให้ออกไปรู้จักเพื่อนคนอื่น ๆ ฉันต้องพร้อมให้นายจ้างเรียกใช้ หากนายต้องการกินและดื่มในเวลากลางวันก็ต้องรองจนกว่านายจ้างจะกินเสร็จเพราะฉันต้องเก็บกวาดและล้างจานแม่ด้มมาก และฉันก็ง่วงนอนมาก แต่ฉันไม่สามารถปฏิเสธได้” น้องดาว แรงงานทำงานบ้าน จ. เชียงใหม่

## ชั่วโมงการทำงานและการทำงานล่วงเวลา

ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ลูกจ้างมีสิทธิทำงานเฉลี่ยวันละไม่เกินกว่าแปดชั่วโมง และสูงสุดไม่เกิน 48 ชั่วโมง<sup>3</sup> ต่อสัปดาห์ แต่จากการวิจัยของ MAP ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียนเพียง 67% และผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 72% บอกว่า ทำงานแปดชั่วโมงหรือน้อยกว่า ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่ทำงานเกินเวลาที่กฎหมายกำหนดจากวันทำงานปกติ นั้น พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 39% และผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 76% รายงานว่าได้รับค่าจ้างล่วงเวลา นอกจากนี้ผู้ตอบแบบสอบถาม 7 คนที่เข้ามาทำงานด้วยระบบบันทึกความเข้าใจ (MOU) กล่าวว่าทำงานแปดชั่วโมงต่อวัน แต่ไม่มีวันหยุด

ตามมาตรา 61 ของ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน “... ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันทำงานให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างอัตราไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงาน ตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตรา ค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย” ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทและจำนวนวันทำงานตามกฎหมายที่กำหนดเวลาทำงาน 8 ชั่วโมงแรงงานควรจะได้รับค่าล่วงเวลาอย่างน้อย 56 บาทต่อชั่วโมงในการทำงานล่วงเวลา

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 61% (46 คน จาก 75 คนที่ตอบแบบสอบถาม) บอกว่าได้รับค่าล่วงเวลา แต่ไม่ได้รับอัตรา 56 บาท/ ชั่วโมง (OT) ค่าล่วงเวลาเฉลี่ยที่จ่ายให้กับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน อยู่ที่ 30 บาท ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 4 คนในโรงงานก่อสร้าง ได้รับค่าล่วงเวลา 50 บาท/ ชั่วโมง แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนในลักษณะเดียวกันแรงงานที่ทำงานในภาคการเกษตรและโรงงานได้รับค่าจ้างอัตราค่าล่วงเวลาต่ำสุดประมาณ 15-20 บาท/ ชั่วโมง

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 3 คนแจ้งว่าได้รับค่าล่วงเวลามากกว่า 56 บาท/ ชั่วโมงสองคนทำงานก่อสร้าง และอีกคนทำงานบ้าน แรงงานทำงานบ้านที่ได้รับค่าล่วงเวลาถือว่าผิดปกติ เธอได้รับค่าแรงรายวัน ซึ่งแตกต่างจากแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ที่สัมภาษณ์ เธอได้ค่าแรงสูงสุดในบรรดาแรงงานทำงานบ้าน 20 คน ที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์

<sup>2</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 14 มีผลบังคับใช้วันที่ 30 ตุลาคม 2555 เพื่อกำหนดมาตรฐานสิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานรับใช้ในบ้าน อาศัยวันหยุดในแต่ละสัปดาห์ วันหยุดนักขัตฤกษ์ 13 วัน และการทำงานล่วงเวลาในวันหยุด ฯลฯ

<sup>3</sup> ตามมาตรา 24 และ 31 ของ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันทำงานปกติ หากลูกจ้างไม่ยินยอมหรือเป็นกรณีฉุกเฉิน ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลา หากการทำงานอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของลูกจ้าง

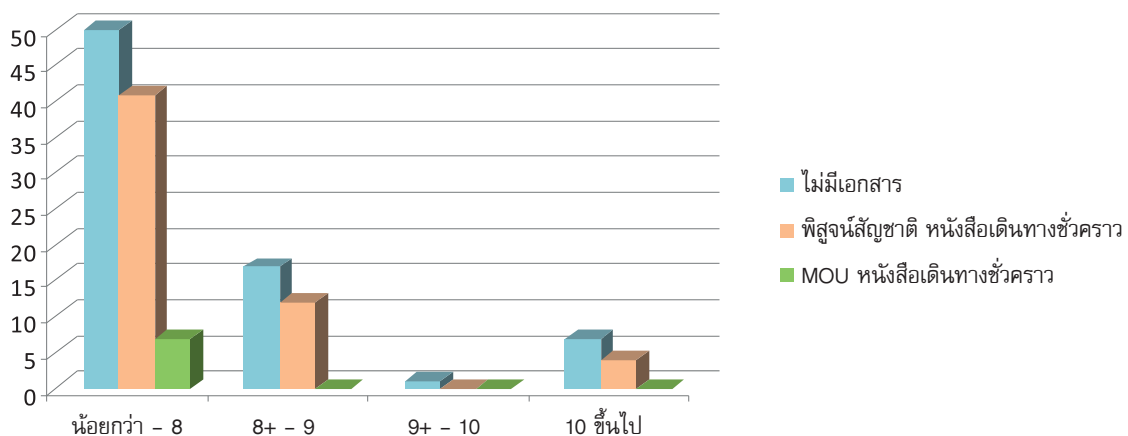
โดยได้ค่าแรง 400 บาท/วัน อัตราการจ่ายค่าล่วงเวลาสำหรับผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติรายอื่นๆ เป็นเหมือนกันกับแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน มีค่าเฉลี่ยที่ 29 บาท อัตราค่าล่วงเวลาที่น้อยที่สุดยังคงพบในภาคเกษตรและโรงงาน ที่ประมาณ 15-20 บาท/ ชั่วโมง

มาตรา 28 ของ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานยังระบุว่า ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ สัปดาห์หนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน แต่ในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 69 คน มีเพียง 19 (28%) ที่มีวันหยุดแบบใดแบบหนึ่ง แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียน 8 คน มีวันหยุดตามกำหนดไว้หนึ่งวันต่อสัปดาห์ และคนอื่นๆ มีวันหยุด 2 วันต่อเดือน ในบรรดาผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ มีเพียง 12 คน จาก 54 คน (22%) ที่มีวันหยุดแบบใดแบบหนึ่ง ผู้ตอบแบบสอบถาม 6 คน มีวันหยุดตามกำหนดไว้หนึ่งวันต่อสัปดาห์ตามกฎหมาย ส่วนอีก 6 คน มีวันหยุด 2 วันต่อเดือน

**“ฉันอยากจะมีวันหยุดอย่างน้อย 1 วันต่อสัปดาห์ ตอนนี้อำนาจต้องการหยุด ก็จะถูกหักค่าจ้าง” นางลา แรงงานทำงานบ้าน จ. เชียงใหม่**

ผู้ตอบแบบสอบถามที่เข้ามาทำงานด้วยระบบMOU ทั้ง 7 คนไม่มีวันหยุด บ่งชี้ว่านายจ้างที่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการจ้างงานตามระบบ MOU นี้ ไม่ถูกบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เรื่องเล่าของแรงงานข้ามชาติเป็นประจักษ์พยานและหลักฐานแสดงให้เห็นว่ากฎหมายแรงงานไม่สามารถปกป้องแรงงานข้ามชาติได้ ในด้านสิทธิ ในการพักผ่อนและค่าจ้างล่วงเวลา แม้ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีการปรับสถานะให้ถูกกฎหมายและมีเอกสารอย่างเป็นทางการแล้วก็ตาม

### แผนภูมิที่ 9: ชั่วโมงทำงานปกติต่อวัน



### อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน

อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานที่ทำงานมีความสัมพันธ์กับสถานะการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียนและผู้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 12% และ 11% ตามลำดับ เคยพบอุบัติเหตุในสถานที่ทำงาน การบาดเจ็บเหล่านี้รวมถึงการตกลงจากบันได เหยียบตะปู ระบายเคื่องผิวเนื่องจากการใช้สารเคมีและแม่กระทั่งแมลงป่อง ต่อจากการทำงานในทุ่งนา ผู้ตอบแบบสอบถามที่เข้ามาตามระบบMOUทุกคนทำงานก่อสร้าง 3 ใน 4 (42%) เคยประสบอุบัติเหตุในสถานที่ทำงาน

ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 17% ( 8 คนทำงานก่อสร้างและ 5 คน ทำงานในโรงงาน) ได้รับการฝึกอบรมด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยอย่างน้อยหนึ่งครั้งและ ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 14% ( 1 คนทำงานภาคเกษตร 2 คนทำงานก่อสร้างและ 5 คนทำงานในโรงงาน) ได้รับการฝึกอบรมดังกล่าว ไม่มีผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านระบบ MOU บอกว่าได้รับการฝึกอบรมดังกล่าว ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการฝึกอบรมความปลอดภัยจากอัคคีภัยยังอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและที่ผ่านระบบ

MOU ตามลำดับ บอกว่าผ่านการอบรมฯ อีกคิดเป็น 13%, 11% และ 0% ตามลำดับ ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน เพียง 19% ตอบว่ามีอุปกรณ์ดับเพลิงในสถานที่ทำงาน ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 32% ตอบว่ามีอุปกรณ์ดับเพลิงในสถานที่ทำงาน แรงงานก่อสร้างที่ผ่านระบบ MOU ไม่ตระหนักและไม่ทราบว่ามียุทธภัณฑ์ดับเพลิงในที่ทำงานของตนหรือไม่ แม้ว่าเป็นเรื่องยากที่จะสรุปจากการสำรวจว่า สภาพความปลอดภัยในสถานที่ทำงานมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับสถานะการจดทะเบียนของแรงงานข้ามชาติหรือไม่ ทว่าในทางกลับกันจะเห็นว่าสถานที่ทำงานของแรงงานข้ามชาติขาดการเอาใจใส่ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

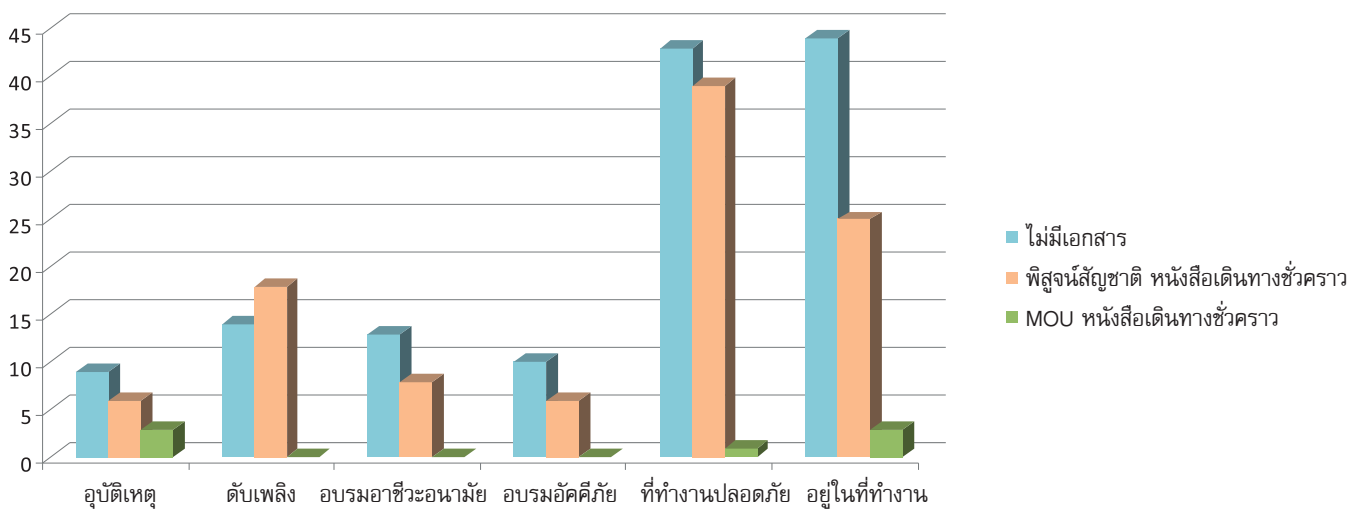
“งานก่อสร้างเป็นงานที่อันตรายตลอดเวลา ที่ไซต์งานเราจะต้องระมัดระวังตลอดเวลาที่กำลังทำงาน อุบัติเหตุและการบาดเจ็บเกิดขึ้นได้อย่างง่ายดายมาก ผมรู้สึกว่าคุณชีวิตของเรามีความเสี่ยง ที่นี้... มีวัตถุตกหล่น เครื่องจักรที่เป็นอันตราย (เช่น เครื่องตัดกระเบื้อง) เหยียบตะปู และตกลงมาจากอาคาร อุบัติเหตุและแขนหักในไซต์ก่อสร้างเกิดขึ้นเสมอ” **จาย จาย** แรงงานก่อสร้าง จ.เชียงใหม่

“อันตรายจากการผสมปูนซีเมนต์โดยไม่สวมรองเท้าบูทและถุงมือ อันตรายจากการตัดเหล็ก การปีนขึ้นไปที่สูง ไม่สวมหมวกนิรภัย และความเสี่ยงจากการหกล้มถึงขั้นขาและมือหัก” **ยู ยู จิน, คนงานก่อสร้างหญิง จ.เชียงใหม่**

การที่แรงงานข้ามชาติพักอาศัยในไซต์ก่อสร้างหรือในพื้นที่ที่นายจ้างจัดที่อยู่อาศัยให้ในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง เป็นสิ่งที่สามารถพบเห็นได้โดยทั่วไป ผู้ตอบแบบสอบถามที่ไม่ได้จดทะเบียน 59% อาศัยอยู่ในสถานที่ทำงาน ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และบันทึกความเข้าใจที่อาศัยอยู่ในที่ทำงานมีจำนวนน้อยกว่า ที่ 44% และ 43% ตามลำดับ ผู้ที่อาศัยอยู่นอกสถานที่ทำงานทั้งสามกลุ่มระบุว่านายจ้างของตนจัดรถรับส่งเพื่อการทำงานในแต่ละวัน แรงงานข้ามชาติรู้สึกกังวลเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ทั้งที่อยู่ในและนอกสถานที่ทำงาน สำหรับผู้ที่อาศัยอยู่ที่สถานที่ทำงาน พบปัญหาที่พบบ่อยคือ ขาดแคลนน้ำสะอาด (หรือน้ำประปา) และห้องน้ำสกปรกมากอย่างไม่น่าเชื่อ สำหรับผู้ที่อาศัยอยู่นอกสถานที่ทำงานสภาพที่อยู่อาศัยอาจค่อนข้างคล้ายกัน แต่แรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่นอกสถานที่ทำงานกังวลเรื่องการเดินทางที่นายจ้างจัดให้เพื่อรับส่งแรงงานมาและกลับจากที่ทำงาน รถรับส่งแรงงานข้ามชาติแออัดมาก แรงงานถูกอัดเข้าไปด้านหลังของรถบรรทุกและถูกบังคับให้ยืนหรือนั่งยอง โดยมีการป้องกันความปลอดภัยเพียงเล็กน้อย แรงงานต้องเดินทางไปกลับช่วงการจราจรหนาแน่นในช่วงชั่วโมงเร่งด่วน

“เราจะต้องแข่งกันรีบหาที่หนึ่งที่ดีที่สุดบนรถบรรทุก ให้มีอะไรให้พอจับได้เพื่อความปลอดภัยในชีวิตของเรา。” **คนงานก่อสร้าง จ.เชียงใหม่**

**แผนภูมิที่ 10: เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการอาชีวอนามัยและความปลอดภัย**



Undocumented N= 75 NV N= 57 MOU N= 7

## ส่วนที่ 2: การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่การทำงาน ระหว่างแบบบันทึกความเข้าใจ (MOU) และการพิสูจน์สัญชาติ

### กระบวนการและค่าใช้จ่ายตามขั้นตอนบันทึกความเข้าใจ(MOU)

งานวิจัยส่วนที่สองมีวัตถุประสงค์เปรียบเทียบขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการปรับสถานะของแรงงานข้ามชาติให้เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยการเข้ามาทำงานในประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายผ่านกระบวนการบันทึกความเข้าใจ และการผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ เมื่อพ.ศ. 2546 ประเทศไทยและเมียนมาร์จัดทำบันทึกความเข้าใจ ซึ่งระบุความรับผิดชอบของแต่ละประเทศที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ แต่บันทึกความเข้าใจ ระหว่างประเทศไทยและเมียนมาร์ ยังไม่มีผลบังคับใช้จนถึง พ.ศ.2552 การรองรับแรงงานข้ามชาติที่ผ่านกระบวนการบันทึกความเข้าใจ เป็นไปอย่างเชื่องช้า เป็นผลให้นำกระบวนการตรวจสอบสัญชาติมาใช้เพื่อปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศให้เป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

การเข้ามาทำงานผ่านบันทึกความเข้าใจ เป็นการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นเสมือน “สัญญา” ที่จะได้งานทำ มีแรงจูงใจสำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้าประเทศไทยผ่านกระบวนการบันทึกความเข้าใจ ไม่มากนัก เท่าที่ MAP รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติพบว่า ค่าใช้จ่าย ความไม่ชัดเจนในตำแหน่งงาน และการไม่สามารถรับประกันผลประโยชน์ภายใต้บันทึกความเข้าใจ ล้วนมีผลทำให้ชุมชนแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าลังเลที่จะเข้าสู่ระบบภายใต้บันทึกความเข้าใจ แม้ค่าจ้างที่แรงงานข้ามชาติภายใต้การทํานักบันทึกความเข้าใจ บางครั้งอาจสูงกว่าผู้ที่จดทะเบียนภายใต้การพิสูจน์สัญชาติเล็กน้อย แต่กระบวนการบันทึกความเข้าใจ มีค่าใช้จ่ายแพงกว่าการเข้าประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการ และรอโอกาสที่จะได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ นอกจากนี้ยังดูเหมือนว่าทั้งสองระบบมีความแตกต่างด้านการคุ้มครองแรงงานหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

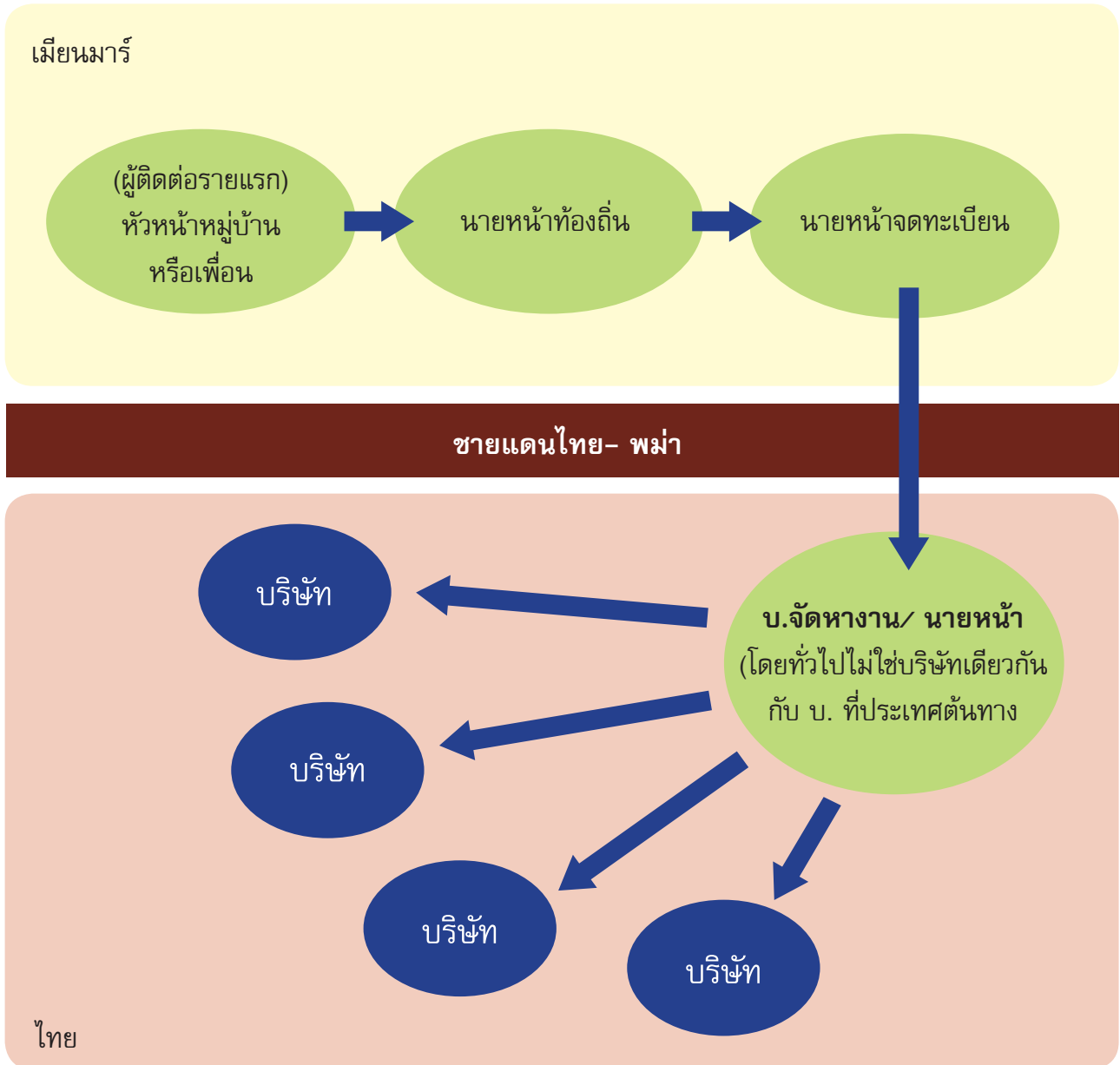
ข้อจำกัดในการวิจัยนี้คือความยากในการหากลุ่มตัวอย่างให้มีจำนวนระดับที่มีนัยสำคัญเพื่อสัมภาษณ์และประเมินกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ เนื่องจากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีสถานะตามกระบวนการนี้ในพื้นที่วิจัยมีจำนวนน้อยมาก นอกจากนั้นขั้นตอนตามการบันทึกความเข้าใจ ก็มีหลายขั้นตอน และถูกครอบงำโดยนายหน้าและคนกลางอื่น ๆ ดูเหมือนว่าในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการเข้าสู่ประเทศไทยผ่านบันทึกความเข้าใจ ของแรงงานข้ามชาติคนหนึ่ง ๆ จะไม่เหมือนของผู้อื่น ๆ อย่่างไรก็ตามพบแนวโน้มชัดเจนจากการสัมภาษณ์ ที่ MAP สอดถามแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนผ่านบันทึกความเข้าใจ (30 คน) และผ่านการพิสูจน์สัญชาติ (54 คน) ในการวิจัยส่วนนี้

ประเด็นแรกที่เราค้นพบคือ วิธีที่แรงงานข้ามชาติใช้เพื่อเดินทางเข้ามายังประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขของบันทึกความเข้าใจ (โปรดพิจารณาภาพที่ 1) เนื่องจากระบบบันทึกความเข้าใจมิใช่ระบบการรับสมัครงานแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล นายหน้าที่ได้รับอนุญาตจึงสามารถเข้าไปแทรกแซงในเกือบทุกขั้นตอน

แม้ว่ากระบวนการที่แรงงานพม่าแต่ละคนประสบอาจแตกต่างกัน กระบวนการเข้าสู่ระบบบันทึกความเข้าใจ เริ่มจากการถามเพื่อนหรือหัวหน้าหมู่บ้านในชุมชนท้องถิ่นของตนเรื่องการหางานทำในประเทศไทย บุคคลนั้นจะช่วยติดต่อกับนายหน้าในท้องถิ่นที่สามารถนำพาแรงงานไปรู้จักกับนายหน้า “ที่มีใบอนุญาต” เพื่อประสานต่อไปยังสำนักงานนายหน้าจัดหางานเฉพาะรายในประเทศไทย นายหน้าฝั่งไทยเป็นบริษัทจัดหางานภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตและมักจะมีใบอนุญาตจัดหางาน หน่วยงานนายหน้าในประเทศไทยมีเครือข่ายกับบริษัทบางบริษัท (การก่อสร้าง โรงงาน การเกษตร) ที่กำลังมองหาแรงงานข้ามชาติ บริษัทนายหน้าไทยจะระบุไปยังนายหน้าด้านชายแดนพม่าที่มีบริษัทอยู่ในพม่าว่ามีความต้องการของแรงงานข้ามชาติ บริษัทนายหน้าไทยโดยทั่วไปตั้งอยู่ที่แม่สอดตรงข้ามเมืองเมียวดี ประเทศเมียนมาร์ และที่ อ. แม่สาย ซึ่งฝั่งตรงข้ามติดกับพมแดนเมียนมาร์ที่เมืองท่าขี้เหล็ก ตลอดจนในกรุงเทพฯ นายหน้าที่แรงงานข้ามชาติไปหาทั้งหมดในระหว่างกระบวนการบันทึกความเข้าใจ มักไม่ทำงานให้กับบริษัทเดียวกัน ดังนั้นระหว่างขั้นตอนตามบันทึกความเข้าใจ จะมีหน่วยงานจากหลายบริษัทเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงมีส่วนในการแบ่งสรรความรับผิดชอบในกระบวนการบันทึกความเข้าใจ และทำให้การเข้าสู่กระบวนการแต่ละขั้นตอนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น



# แผนภาพ 1: ห่วงโซ่นายหน้าเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามบันทึกความเข้าใจ(MOU)



ธุรกิจนายหน้าจัดหางานในประเทศไทยมีการขึ้นทะเบียนใบอนุญาต ทว่าอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับดูแลน้อยมาก ในความเป็นจริงกิจการเหล่านี้ไม่ได้เรียกว่า “บริษัทจัดหางาน” แต่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “บริษัทจัดหางานเอกชนไทย” และไม่มีบทบาทที่ได้รับอนุญาตภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ นโยบายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบของหน่วยงานจัดหางานตามพระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. 2438 ไม่ครอบคลุมถึงบริษัทจัดหางานให้แก่ลูกจ้างที่ไม่ใช่คนไทย จึงไม่มีการควบคุมบริษัทนายหน้าที่เหมาะสม และบริษัทนายหน้าโดยทั่วไปทำกำไรอย่างมีนัยสำคัญจากค่าบริการ ซึ่งควรจะเรียกเก็บจากนายจ้าง แต่ตามจริงแล้วบริษัทฯ จะได้เงินจากแรงงานข้ามชาติเสมอ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า บริษัทนายหน้าจัดหางานให้แรงงานข้ามชาติที่ส่งแรงงานไปทั่วประเทศตั้งอยู่ใน อ.แม่สอด บริษัทนายหน้าร่วมมือกันกับนายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานข้ามชาติจัดทำหนังสือเดินทางชั่วคราว ใบอนุญาตทำงาน และวีซ่าสำหรับแรงงานข้ามชาติ จากนั้นแรงงานข้ามชาติจึงข้ามพรมแดนพร้อมเอกสารทางกฎหมายที่จัดทำไว้แล้ว แต่เอกสารเหล่านั้น ไม่ได้อยู่ในมือของแรงงานข้ามชาติ เพราะนายหน้าและนายจ้างมักจะยึดเอกสารเหล่านี้ไว้

เนื่องจากนายจ้างและ / หรือนายหน้าเป็นคนที่ออกเงินสำหรับจัดทำเอกสารเหล่านี้ ดังนั้นจึงไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติครอบครองเอกสารของตนเองจนกว่าแรงงานข้ามชาติจะจ่ายเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดกลับมาเต็มจำนวน ค่าใช้จ่าย

ในการจัดทำเอกสารถูกพบไปกับค่านายหน้าราคาสูงที่แรงงานข้ามชาติต้องจ่าย จากการวิจัยของ MAP แรงงานข้ามชาติกล่าวว่าชำระค่าใช้จ่ายคืน ตั้งแต่ 15,000 บาท (470 เหรียญสหรัฐ) ถึง 30,000 บาท (940 เหรียญสหรัฐ) มีค่าเฉลี่ย 24,000 บาท (750 เหรียญสหรัฐ) ต่อคน คิดเป็นสองเท่าของค่าใช้จ่ายที่แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติต้องชำระ นอกจากนี้ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านระบบ MOU รายงานว่า ต้องผ่อนชำระเงินคืนนายจ้างประมาณ 2,000-3,000 บาท (62-94 เหรียญสหรัฐ) ต่อเดือนในช่วงระยะเวลาอันสั้น (6 เดือนหรือน้อยกว่า) ในขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถามที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ รายงานว่าจ่ายเงิน 500-1,000 บาท (15-30 เหรียญสหรัฐ) ต่อเดือนในระยะเวลาอันยาวนานกว่า จึงมีการะทำการเงินเมื่อแรกเริ่มทำงานขึ้นน้อยกว่า แรงงานข้ามชาติบางคนอาจกลัวว่าตนถูกค้ำมนุษย์และจะหนีไป หากไม่มีคำอธิบายเงื่อนไขการชำระเงินที่ชัดเจน

โดยทั่วไปแม่หลังจากที่แรงงานข้ามชาติชำระค่าเอกสารคืนแล้ว นายจ้างยังยึดเอกสารตามกฎหมาย เช่น หนังสือเดินทางและใบอนุญาตทำงาน เพื่อให้แรงงานข้ามชาติไม่ทำงานและไปทำงานทำที่อื่น บางครั้งนายจ้างให้แรงงานข้ามชาติถือสำเนาเอกสาร แต่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมักจะไม่นิยมรับว่า สำเนาเอกสารพิสูจน์ตัวตนสามารถใช้เพื่อเป็นเอกสารแสดงตัวตนหรือสถานะทางกฎหมาย แรงงานข้ามชาติอาจถูกจับกุมและเนรเทศถ้านายจ้างไม่มาแสดงเอกสารต้นฉบับ เมื่อแรงงานข้ามชาติถูกจับในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ที่ลงทะเบียนผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน

อันตรายที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการบันทึกความเข้าใจ อีกประการคือ แม้แรงงานข้ามชาติได้รับการสัญญาเรื่องการมีงานรองรับก่อนที่จะเดินทางเข้ามาประเทศไทย แต่การวิจัยครั้งนี้พบว่าไม่มีงานให้แรงงานข้ามชาติทุกคนทำทันทีเมื่อเดินทางมาถึง ในกรณีนี้เมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทยแล้ว บริษัทนายหน้าในประเทศไทยช่วยให้แรงงานข้ามชาติอยู่ในประเทศเป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์ โดยต้องถูกควบคุมให้อยู่ภายในในอาคารของบริษัทนายหน้าเพราะระเบียบใบอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ว่างงานอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์ หลังจากนั้นจะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทางให้สอดคล้องกับนโยบายการย้ายถิ่นไทย ในระหว่างนั้นบริษัทจัดหางานจะพยายามหางานให้แรงงานข้ามชาติไปทำงานที่บริษัทอื่นๆ แม้ว่าไม่มีรายงานเรื่องนี้ แต่เหมือนว่าจะมีความเป็นไปได้ว่า แรงงานข้ามชาติสามารถจ่ายเงินค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จำนวนมากเพื่อเดินทางมายังประเทศไทย เพียงเพื่อจะพบว่าไม่มีงานทำและในที่สุดก็จะต้องกลับบ้าน (นอกจากนี้ยังไม่มีข้อมูลชัดเจนว่า นายหน้าคืนเงินค่าธรรมเนียมใดๆ คืนหรือไม่ หรือมีการรับค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่แรงงานชำระแล้ว)

หากแรงงานข้ามชาติได้รับการจัดหางานกับบริษัท แต่ลาออกหรือถูกไล่ออกภายหลัง ในทางเทคนิคแรงงานข้ามชาติจะต้องกลับไปประเทศต้นทางก่อน เพราะข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ มีผลผูกพันลูกจ้างกับนายจ้างเฉพาะเพียงรายเดียวเท่านั้น ในทางเทคนิคมีเพียงไม่กี่กรณีที่แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยต่อเพื่อหานายจ้างใหม่คือ เมื่อนายจ้างตาย ล้มละลายหรือ ย้ายที่อยู่ หรือนายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน อย่างไรก็ตาม บางกรณีบริษัทนายหน้าไทยก็สามารถหางานอื่นให้แรงงานข้ามชาติทำ แม้ว่าในทางเทคนิคเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ในกรณีนี้แรงงานข้ามชาติจะกลับไป “สำนักงาน” ของนายหน้า ที่แรงงานข้ามชาติใช้เมื่อเดินทางผ่านเข้าสู่ประเทศไทย และแรงงานข้ามชาติมีเวลาเพียงเจ็ดวันเพื่อหางานอื่นให้ได้ก่อนที่จะถูกส่งตัวออกนอกประเทศ หากแรงงานข้ามชาติโชคดีพอที่หางานอื่นได้ ก็จะต้องทำงานประเภทกิจการเดียวกันกับงานที่ทำก่อนหน้า (เช่น แรงงานที่เคยทำงานก่อสร้างต้องทำงานก่อสร้างต่อไป) ตามเงื่อนไขของตำแหน่งงานที่ระบุภายใต้บันทึกความเข้าใจ แรงงานต้องขอรับใบอนุญาตทำงานใหม่ แต่หากหางานใหม่ไม่ได้ภายใน 7 วัน แรงงานก็จะถูกส่งกลับไปประเทศเมียนมาร์ และต้องเริ่มต้นกระบวนการตามบันทึกความเข้าใจ อีกครั้ง ถ้าต้องการที่จะเดินทางกลับมาทำงานในประเทศไทย ซึ่งหมายความว่าแรงงานข้ามชาติต้องผ่านกระบวนการเดิมที่ใช้เวลานานและมีราคาสูงใหม่อีกครั้ง

ช่องโหว่คือการขาดกลไกร้องเรียนที่ชัดเจนในการรายงานปัญหาแก่นายหน้าจัดหางาน ตามปกติข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดหางานต้องไปร้องเรียนที่บริษัท ซึ่งทำให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ยังไม่มีความชัดเจนว่าสำนักงานจัดหางานจังหวัดมีความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติให้ร้องเรียนการจัดหางานภายใต้บันทึกความเข้าใจ (ILO, 2013) แรงงานข้ามชาติยังสามารถติดต่อทูตแรงงานจากสถานกงสุลหรือสถานทูตของตน แต่ทูตแรงงานเมียนมาร์มีทรัพยากรไม่พอและมีประวัติว่าไม่มีบทบาทในการดำเนินการ

แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยภายใต้บันทึกความเข้าใจ ต้องทำประกันสังคมเพื่อคุ้มครองสุขภาพของตน เพราะแรงงาน ทำงานที่นับเป็นงานอย่างเป็นทางการ(หรืองานในระบบกฎหมายแรงงาน) เช่น ในโรงงาน แต่ผู้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติมีทางเลือกระหว่างการประกันสังคมและประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานโดยระบบบันทึกความเข้าใจ ไม่สามารถเลือกระบบประกันสุขภาพได้ ดังนั้นแรงงานข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจ จะต้องใช้ทางเลือกที่มีราคาแพงกว่าในการดูแลสุขภาพ ซึ่งก็คือประกันสังคม แรงงานข้ามชาติที่เข้าระบบประกันสังคมมีปัญหาหลัก สองประการคือ: 1) นายจ้างที่เป็นผู้รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนแรงงานเข้าระบบประกันสังคม รวมทั้งการให้นายจ้างส่งเงินสมทบในอัตราเท่ากับลูกจ้าง ในอัตรา 5% และ 2) อัตราเงินสมทบประกันสังคมมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะเป็นทางเลือก อีกทั้งยังไม่มีค่าน้ำหนักแน่นอนว่าแรงงานข้ามชาติจะได้รับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมอย่างสมบูรณ์หรือไม่ รายละเอียดเรื่องความกังวลเหล่านี้จะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไปในส่วนต่อไปว่าด้วยประกันสังคม

เงื่อนไขการผ่านระบบบันทึกความเข้าใจ อย่างเป็นทางการสร้างความแตกต่างทางด้านประชากรศาสตร์ที่สำคัญระหว่างแรงงานข้ามชาติที่ได้เข้าประเทศไทยผ่านบันทึกความเข้าใจ กับผู้ที่ได้รับการปรับสถานะให้เป็นแรงงานเข้าเมือง ถูกกฎหมายภายใต้การพิสูจน์สัญชาติ แรงงานผ่านบันทึกความเข้าใจ ส่วนมากเป็นโสด ส่วนหนึ่งเนื่องจากกระบวนการมีค่าใช้จ่ายสูง และการทำสัญญาสองปีกับนายจ้างคนเดียว การขอวีซ่าเข้าประเทศเป็นวีซ่าที่เข้า-ออกได้ครั้งเดียว แรงงานข้ามชาติ ที่ MAP สัมภาษณ์ 30 คน ที่เข้ามาผ่านกระบวนการบันทึกความเข้าใจทั้งหมดเป็นเพศชายอายุเฉลี่ย 29 ปี และทำงานก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ นัยสำคัญของปรากฏการณ์นี้คือแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ ในจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์พม่า ในทางกลับกันแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ผ่านกระบวนการปรับสถานะให้เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมายผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีเชื้อชาติไทใหญ่ ส่วนใหญ่เข้ามา มาพร้อมกับครอบครัวและมีเครือข่ายทางสังคมซึ่งเป็นเพื่อนหรือญาติที่อพยพเข้ามามาก่อน

## กระบวนการและค่าใช้จ่ายการพิสูจน์สัญชาติ

งานวิจัยครั้งนี้ได้สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ 54 คนที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ 19 คน (35%) เป็นหญิงและอายุเฉลี่ยของผู้ให้สัมภาษณ์คือ 34 ปี ผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบอาชีพดังนี้ ทำงานในโรงงาน 25 คน (46%) ชายของตลาด 4 คน (7%) ก่อสร้าง 1 คน(2%) ซ่อมแซมเครื่องจักรกล 2 คน (4%) แรงงานทำงานบ้าน3 คน (6%) ทำงานภาคการเกษตร 10 คน (19%) และ ไม่ระบุอาชีพ 9 คน (17%) ผู้ให้สัมภาษณ์ทำงานที่จังหวัดเชียงใหม่ 10 คน และที่เหลือทำงานในพื้นที่แม่สอด

ขั้นตอนการลงทะเบียนภายใต้การพิสูจน์สัญชาติ มีขั้นตอนที่ตรงไปตรงมาและชัดเจนมากกว่ากระบวนการบันทึกความเข้าใจ อย่างไรก็ตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีความเป็นระบบราชการสูงและใช้เวลานาน [โปรดพิจารณาแผนภาพที่ 2]

กระบวนการฯ มักมีการอำนวยความสะดวกโดยนายหน้าในขั้นตอนแรก ๆ ในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการทำหนังสือเดินทางชั่วคราวผ่านการพิสูจน์สัญชาติ โดยการทำหนังสือเดินทางชั่วคราวจากพม่ามีค่าใช้จ่าย 1,600 บาท แต่ถ้าวางค่านายหน้าด้วยจะทำให้ค่าใช้จ่ายอยู่ระหว่าง 4,500-5,000 บาท (138.50-153.85 เหรียญสหรัฐ)

**“นายจ้างไม่ได้ให้ความสนใจกับการลงทะเบียนของเรา ปล่อยให้นายหน้าทำทุกอย่าง” นางสอน แรงงานทำงานบ้าน จ.เชียงใหม่**

แรงงานมักจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายล่วงหน้า (1,500 บาท) และจากนั้นจะจ่ายส่วนที่เหลือหลังจากที่ได้หนังสือเดินทางขึ้นต่อไปคือ การทำหลักประกันสุขภาพ ตามที่จะอธิบายในส่วนถัดไป เมื่อ พ.ศ. 2556 ค่าธรรมเนียมรายปี สำหรับการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเป็น 2,800 บาท (ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าหลักประกันสุขภาพ 2,200 บาท) เป็นจำนวนเงินประมาณ 86 เหรียญสหรัฐ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ก็ปรับลดลงเหลือ 2,100 บาท (ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท และ ค่าหลักประกันสุขภาพ 1,600 บาท) หรือประมาณ 65 เหรียญสหรัฐ แรงงานข้ามชาติ 54 คน

ที่ขึ้นทะเบียนภายใต้การพิสูจน์สัญชาติที่สัมภาษณ์ในส่วนนี้ได้ชำระค่าธรรมเนียมในช่วงที่ปรับค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้น มีเพียง 7 คน (13%) ชื่อประกันสุขภาพ

เมื่อทำหนังสือเดินทาง ตรวจสอบสุขภาพ และชื่อประกันสุขภาพ แล้วแรงงานจะต้องขอใบอนุญาตทำงาน ณ ปลายปี 2557 นโยบายกำหนดให้มีขั้นตอนและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องดังที่คือ ส่งใบขอรับใบอนุญาตทำงาน 100 บาท วีซ่า 500 บาท (15 เหรียญสหรัฐ) ค่าใบอนุญาตทำงาน 2 ปี 1,800 บาท (55 เหรียญสหรัฐ) (ค่าใบอนุญาตทำงาน 1 ปี 900 บาท) ในขณะที่ค่าใช้จ่ายตามจริงอย่างเป็นทางการในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติกำหนดไว้ที่ 3,100 บาท ค่าใช้จ่ายด้านการประกันสุขภาพ 2,100 บาท รวม ค่าพิสูจน์สัญชาติและประกันสุขภาพ 5,200 บาท หลังจากชำระค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องและค่าธรรมเนียมให้นายหน้าเพื่อช่วยในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและค่าเดินทาง ในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติจ่ายเงินเฉลี่ย 12,000 บาท (369 เหรียญสหรัฐ) เพื่อผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติจนเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งมีราคาสูงกว่าค่าใช้จ่ายอย่างเป็นทางการสองเท่าหรือมากกว่าสองเท่า แรงงานรายงานว่านายจ้างหักค่าจ้างประมาณ 500-1,000 บาท (15.38-30.76 เหรียญสหรัฐ) ต่อเดือนเพื่อผ่อนชำระค่าธรรมเนียมเอกสารเหล่านี้

เมื่อแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนแล้วจะต้องรายงานตัวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุก 90 วันเพื่อยืนยันว่าตนยังคงทำงานในพื้นที่ลงทะเบียน แรงงานข้ามชาติจะต้องจ่ายค่าแบบรายงานตัว 20 บาท (0.62 เหรียญสหรัฐ) เพื่อกรอกแบบรายงานตัว 90 วัน และรับการลงตรา (มีการรายงานว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเชียงใหม่ เรียกเก็บค่าใช้จ่าย 100 บาท/คน ซึ่งเกินกว่าที่กำหนดไว้ และไม่ได้รับรู้ว่าเป็นค่าธรรมเนียมสำหรับอะไร) การไปรายงานตัวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเสียค่าเดินทางและการสูญเสียรายได้เพราะการลางาน บางครั้งแรงงานเลือกที่จะใช้บริการนายหน้า เพื่อดำเนินการรายงานตัว 90 วันแทนตนเองและต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเพื่อจ้างนายหน้า การรายงานตัวของแรงงานข้ามชาติแยกออกจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหลักที่รองรับผู้ตรวจลงตรานานาชาติที่มีหนังสือเดินทาง สถานที่รอตรวจลงตรามักจะมีสภาพแออัดและเปิดโล่งต่อสภาพดินฟ้าอากาศ และมีพื้นที่ไม่เพียงพอที่จะรองรับแรงงานข้ามชาติที่มาขอรับบริการคราวละ 600 คน โดยเฉลี่ยในแต่ละวัน หากมารายงานตัวล่าช้าแรงงานข้ามชาติจะต้องโทษปรับ 200 บาท/วัน การไม่รายงานตัวมีโทษปรับสูงสุด 5,000 บาท

“ฉันพยายามที่จะรายงานตัว (ทุก 90 วัน) ด้วยตัวเอง ฉันขี่มอเตอร์ไซด์ไปยังสถานที่รับรายงานตัว ซึ่งไกลมากและเสี่ยงมากต่ออุบัติเหตุเพราะรถขับกันเร็วมาก แล้วยังเสี่ยงถูกตำรวจเรียกด้วย ฉันรู้สึกกลัวมาก เจ้านายยังหักค่าแรง 1 วันเพราะต้องลางานไปรายงานตัว การรายงานตัวไม่สะดวกสำหรับทุกคน ในฐานะที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่เราไม่ได้รับข้อมูลว่าต้องทำอะไรและทำอย่างไรบ้าง เวลารายงานตัว เราไม่เข้าใจกระบวนการนี้ ทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากใช้นายหน้าไปรายงานตัวให้” แรงงานทำงานบ้าน จ.เชียงใหม่

สำหรับแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศโดยไม่ได้เข้ากระบวนการบันทึกความเข้าใจ กระบวนการตรวจสอบสัญชาติเป็นเพียงตัวเลือกเดียวที่ทำให้แรงงานข้ามชาติมีเอกสารในช่วงเวลาของการสำรวจครั้งนี้ ดังนั้นผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดที่ให้คำตอบที่คล้ายกันว่าทำไมจึงเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ นายจ้างจะไม่จ้างแรงงานถ้าไม่มีเอกสารหรือไม่ได้จดทะเบียน เมื่อจดทะเบียนจะมีความคล่องตัวมากขึ้น และต้องการที่จะทำงานถูกต้องตามกฎหมายในประเทศ ฯลฯ

“ฉันไม่ได้ต้องการจะมีเอกสาร เพราะถ้ามีเอกสารต่างๆ ก็ยิ่งเสียเงินมากขึ้น ... เราต้องทำงานเพียงเพื่อจ่ายค่าเอกสารตามกฎหมายโดยไม่มีเงินเหลือพอจะอยู่รอด ... ตอนเราไม่มีเอกสารใดๆ เราก็ต้องจ่ายตำรวจประมาณ 500 บาทต่อเดือนทุกอย่างก็เรียกร้อย” ยู ยู จิน, แรงงานก่อสร้างหญิง จ.เชียงใหม่

## แผนภูมิที่ 2: กระบวนการปรับสถานะแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ



ที่มา: IOM ประเทศไทย, 2013a

# ส่วนที่ 3: การคุ้มครองทางสังคมและการเข้าถึงบริการสุขภาพ

## ประกันสังคมและนโยบายการประกันสุขภาพแรงงาน

แรงงานข้ามชาติที่มีหนังสือเดินทางชั่วคราวและทำงานที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นการจ้างงานอย่างเป็นทางการควรจะ มีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันด้านความปลอดภัยทางสังคมและสิทธิประโยชน์ดังนี้ (1) การบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย (2) ความพิการ (3) ตาย (4) การคลอดบุตร (5) สวัสดิการของบุตร(เงินสงเคราะห์บุตร) (6) สวัสดิการผู้สูงอายุ (7) การว่างงาน แต่มีแรงงานข้ามชาติ จำนวนมากทำงานในอาชีพที่ถูกต้องออกไปไม่ให้อำนาจระบบประกันสังคม ได้แก่ อุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมเกษตร และการทำงานบ้าน หรือไม่ได้รับการจ้างงานอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี เช่นแรงงานเหมาค่าแรง หรือแรงงานตามฤดูกาล เป็นต้น ในขณะที่ตัวเลขการขึ้นทะเบียนด้วยหนังสือเดินทางชั่วคราวผ่านบันทึกความเข้าใจ และการพิสูจน์สัญชาติเพิ่มขึ้น ทว่า ตัวเลขการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมยังต่ำกว่าอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อ พ.ศ. 2556 ประมาณการว่า ตัวเลขผู้ประกันตนที่ขึ้นทะเบียนจริงน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่ขึ้นทะเบียนจริง (Kantayaporn T., 2013) ในถึงแม้ว่านโยบาย การประกันสังคมแรงงานข้ามชาติระบุว่า แรงงานข้ามชาติมีสิทธิขึ้นทะเบียนและได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคม แต่แรงงานฯ ต้องเผชิญข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในด้านการขึ้นทะเบียนและการได้รับผลประโยชน์เต็มรูปแบบที่หน่วยงานภาครัฐสัญญาไว้ โดยเฉพาะสิทธิประโยชน์การลาคลอด การว่างงานและสิทธิประโยชน์ยามเกษียณอายุ

การสมัครเป็นลูกจ้างผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคมนั้น ในแต่ละเดือนนายจ้างควรส่งเงินสมทบในอัตรา ร้อยละ 10 ของค่าจ้างรายเดือนของลูกจ้าง ที่สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน โดยเงินสมทบ ร้อยละ 5 หักจากเงินเดือน ของคนงาน (รัฐบาลเคยกำหนดอัตราพิเศษชั่วคราวที่ร้อยละ 4 แต่ขณะนั้นนโยบายนี้เลิกใช้ไปแล้วหลังหมดวาระ) และนายจ้างสมทบ ในอัตราเท่ากัน การไม่ขึ้นทะเบียนลูกจ้างให้เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมมีโทษตามกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม นายจ้างจำนวนมากไม่ต้องการจ่ายเงินหรือข้องเกี่ยวกับระบบราชการ จึงไม่แจ้งให้แรงงานข้ามชาติทราบเรื่องระบบประกันสังคม นอกจากนี้ยังมีความกังวลว่านายจ้างอาจหักค่าจ้างจากแรงงานข้ามชาติโดยบอกแรงงานฯว่าจะนำไปจ่ายค่าประกันสังคม แต่ในความเป็นจริงนายจ้างไม่ได้ขึ้นทะเบียนประกันสังคมให้แรงงานฯ และแรงงานฯเองก็มักไม่ทราบจนกว่าจะพยายาม ใช้สิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่เพิ่มความซับซ้อนและเพิ่มค่าใช้จ่ายที่ระบุว่า แรงงานมีสิทธิจะใช้สิทธิประโยชน์ จากประกันสังคมหลังจากขึ้นทะเบียนเป็นเวลาสามเดือน ทำให้แรงงานข้ามชาติต้องซื้อหลักประกันสุขภาพสามเดือนให้ครอบคลุม ช่วงว่างส่วนนี้ ในราคาล่าสุด 1,000 บาท (ค่าตรวจสุขภาพ 500 บาท และ ค่าประกันสุขภาพ 3 เดือน 500 บาท)

แม้มีการใช้หลักการประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียน (ประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ) ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีนัยสำคัญ จนมีมติคณะรัฐมนตรีเดือนมกราคม พ.ศ. 2556 มติคณะรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทเป็นผู้นำเรื่องการให้การดูแลสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติ ที่ไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันทางสังคม (IOM ประเทศไทย, 2013b) หลังจากนั้นไม่นาน มีประกาศเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2556 เป็นครั้งแรกว่า ประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติจะรับแรงงานข้ามชาติทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานะเอกสาร (หมายถึง แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามทุกคน) นั่นคือแรงงานข้ามชาติทุกคนสามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพได้ ตามหลักการ นโยบายใหม่นี้ จะครอบคลุมประชากรสี่กลุ่มคือ 1) แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร 2) แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาค งานนอกระบบ (ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม และงานทำงานบ้าน) 3) แรงงานข้ามชาติที่จ่ายเงินสมทบประกันสังคม แต่ต้องคอย สามเดือนก่อนที่จะสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ และ 4) ผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะบุตร แรงงานข้ามชาติ

เมื่อ พ.ศ. 2556 กระทรวงสาธารณสุขยังได้กำหนดรายละเอียดการตรวจสุขภาพ สร้างความเข้าใจต่อกระบวนการ ส่งกลับแรงงานข้ามชาติที่ตรวจสุขภาพไม่ผ่านและ เพิ่มค่าหลักประกันสุขภาพประจำปีสำหรับแรงงานข้ามชาติผู้ใหญ่จากราคา 1,300 บาท (40 เหรียญสหรัฐ) เป็น 2,200 บาท (67 เหรียญสหรัฐ) ค่าธรรมเนียมนี้รวมการตรวจสุขภาพ 600 บาท (18 เหรียญสหรัฐ)รวมเป็นเงิน 2,800 บาท (86 เหรียญสหรัฐ) ต่อแรงงานข้ามชาติผู้ใหญ่ 1 คน (เด็กอายุต่ำกว่า 8 ปี เสียค่าบริการ 365 บาท แต่เด็กอายุตั้งแต่ 8 ปีและผู้สูงอายุจะต้องจ่ายราคาเดียวกับผู้ใหญ่) โดยสิทธิประโยชน์จากประกัน สุขภาพฯ ราคาใหม่ยังคงเหมือนเดิม ระบบใหม่นี้รวมถึงการให้ยาดันไวรัส (ARV ) สำหรับผู้ติดเชื้อเอชไอวี หลังจากนั้นไม่นานมีรายงานว่า นโยบายนี้ไม่ได้นำมาใช้อย่างต่อเนื่องและแรงงานข้ามชาติที่มีสุขภาพดีหลายคนพบว่า ค่าใช้จ่ายเป็นข้อจำกัด

ในการเข้าถึง ส่งผลให้อัตราการเข้าถึงและใช้บริการอยู่ในในระดับต่ำ ต่อมาในปีถัดไป คือวันที่ 26 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 ได้มีการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายใต้รัฐบาลทหาร ที่กระทำการยึดอำนาจรัฐบาลในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 สั่งให้กระทรวงสาธารณสุขลดค่าใช้จ่ายประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติเป็น 2,100 บาท ครอบคลุมความคุ้มครองหนึ่งปีเต็ม ให้การตรวจสุขภาพมีค่าธรรมเนียม 500 บาทและลดค่าประกันสุขภาพลงไปที่ 1,600 บาท

ยังมีความสับสนว่าแรงงานข้ามชาติที่มีสิทธิประกันสังคมสามารถเลือกหลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติสองระบบ คือ หลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติและประกันสังคมที่แข่งขันเองหรือไม่ ปัจจุบันประกันสังคมใช้สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีหนังสือเดินทางชั่วคราวที่ทำงานที่ถือว่าเป็น “การจ้างงานอย่างเป็นทางการ” ดูเหมือนว่านายจ้างไม่ได้มีทางเลือก และจะต้องขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติกับสำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงาน ทั้งนี้การไม่มีทางเลือกอาจจะสร้างปัญหาได้เช่นกัน

เนื่องจากแรงงานข้ามชาติต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 5 จากค่าจ้างรายเดือนเข้ากองทุนประกันสังคมให้ตลอดอายุงาน ค่าใช้จ่ายนี้มักจะสูงกว่าค่าใช้จ่ายที่แรงงานข้ามชาติซื้อประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติเป็นประจำทุกปี ตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติที่ได้เงินเพียง 5,000 บาท (153 เหรียญสหรัฐ) ต่อเดือนซึ่งต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย แต่เป็นค่าจ้างที่แรงงานในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าได้รับกันทั่วไป ต้องจ่ายเงินสมทบประกันสังคม 3,000 บาท (92 เหรียญสหรัฐ) ต่อปี คิดเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายในระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติถึง 50% ซึ่งขณะนี้ค่าหลักประกันอยู่ที่ 2,100 บาทต่อปี หากแรงงานมีรายได้มากกว่า 5,000 บาทต่อเดือนก็ต้องจ่ายเงินสมทบมากขึ้น เพราะอัตราเงินสมทบคิดเป็นร้อยละของรายได้ นอกจากนี้เนื่องจากลักษณะสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาระยะสั้น โดยเห็นได้ชัดด้วยว่าเริ่มต้นมีการกำหนดระยะเวลาจ้างงานที่ 2-4 ปี และมีข้อจำกัดที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่ว่างงานพักอยู่ในประเทศไทยเพียง 7 วัน ดังนั้นจึงมีสิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงในระยะยาว เช่น สิทธิประโยชน์การว่างงาน ปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์สำหรับการถ่ายโอนสิทธิประโยชน์ข้ามประเทศ ดังนั้นแรงจูงใจในระยะยาวที่จะเข้าร่วมในระบบประกันสังคมจึงมีน้อย (หมายเหตุ - ในขณะที่จัดทำรายงานนี้ ยังไม่มีการรับประกันว่าถ้าแรงงานข้ามชาติหยุดส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม แล้วเดินทางกลับประเทศต้นทางเมื่อเดินทางกลับมาประเทศไทยและสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนใหม่แล้วจะสามารถกลับเข้าสู่ระบบและการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่สะสมไว้เดิมได้หรือไม่)

นายสมเกียรติ ฉายะศรีวงศ์ ปลัดกระทรวงแรงงานประกาศเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2556 ว่าควรแยกระบบประกันสังคมที่มีสิทธิประโยชน์น้อยกว่าสำหรับแรงงานข้ามชาติออกมาโดยเฉพาะ ด้วยตระหนักถึงความแตกต่างที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ซึ่งจะทำให้แรงงานหญิงข้ามชาติเป็นเป้าหมายที่จะได้รับการจำกัดสิทธิมนุษยชน โดยแรงงานข้ามชาติหญิงจะยังได้รับสิทธิประโยชน์เฉพาะการคลอดบุตรเท่านั้น แต่จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์การลาคลอดหรือการสงเคราะห์บุตร นายสมเกียรติยังกล่าวอีกว่า แรงงานข้ามชาติควรรู้ว่าได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยเพียงชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่ให้มาสร้างครอบครัวหรือใช้ชีวิตถาวรในไทย และว่าแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับสิทธิประโยชน์การว่างงาน เพราะแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศนานกว่าเจ็ดวันหากว่างงาน นอกจากนี้ นายสมเกียรติยังเสนอให้จ่ายเงินก้อนแทนเงินบำนาญรายเดือนด้วย (MAP Foundation, 2013)

ขณะนี้การแยกระบบประกันสังคมยังไม่ได้รับการตราเป็นกฎหมาย ทว่าความคิดที่รองรับเบื้องหลังสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลไทยไม่นำพาประเด็นสิทธิและสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ของแรงงานข้ามชาติหญิงในนโยบายแรงงานข้ามชาติ แม้แนวคิดที่รวมแรงงานข้ามชาติภายใต้ประกันสังคมอาจเป็นเจตนาที่ดี แต่ความจริงก็คือ แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์หลายประการในระบบประกันสังคมแห่งชาติเท่าที่พึงจะมีสิทธิได้รับ

## ผลการสัมภาษณ์

ในการวิจัยนี้ MAP ได้สำรวจโดยการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์ 101 คน ( แรงงาน 35 คน มา จากจังหวัดเชียงใหม่ และ 66 คนมาจาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก) โดยสำรวจความเข้าใจเรื่องประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ แรงงานข้ามชาติที่สำรวจ 53 คน เป็นผู้หญิง อีก 48 คน เป็นชาย ผู้ตอบแบบสอบถาม 59% ทำงาน ในโรงงาน 33% ทำงานก่อสร้าง 5% ทำงานรับใช้ในบ้าน 2% ทำงานพ่อครัวและแม่ครัว ทำงานขับรถ 1 คน และ ทำงานขายของในร้าน 1 คน มีแรงงานที่เข้ามาทำงานผ่านบันทึกความเข้าใจ เพียงคนเดียว และทำงานก่อสร้าง ส่วนที่เหลือขึ้นทะเบียนผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

ตามนโยบายของรัฐบาล ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีคุณสมบัติที่จะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม แต่พบว่า มีแรงงานข้ามชาติเพียง 8 คน (8%) ทราบว่าตนมีสิทธิ์ที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม และแรงงาน ชุดเดียวกัน 8% บอกว่ามีการหักค่าจ้างรายเดือนส่งเป็นเงินสมทบให้กองทุนประกันสังคม ในจำนวนที่กล่าวมานี้ มีแรงงานข้ามชาติเพียง 1 คน ที่ได้รับและใช้บัตรประกันสังคมเพื่อเข้าถึงบริการสุขภาพ ผู้ตอบแบบสอบถามคนอื่นๆ เกือบทุกราย บอกว่า ไม่ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพราะนายจ้างไม่ได้เริ่มต้นกระบวนการ มีเพียงคนเดียวที่ตอบว่า ตนเองมีทั้งหลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติหรือประกันสังคม (1%)

แรงงานที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม 5 จาก 8 คน ไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิประโยชน์จริงหรือไม่ แรงงานข้ามชาติ กลุ่มเดียวกัน 2 คน คิดว่าตนไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ใดๆ เพราะไม่ใช่คนไทย ดังนั้น สิ่งที่ย้อนแย้งคือคนที่ส่งเงินสมทบ เข้าระบบประกันสังคมไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิ์ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ใดๆ จริง ส่วนคนที่เหลือไม่ได้ตระหนักถึงสิทธิของตน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่เต็มใจของนายจ้างที่จะขึ้นทะเบียนให้

**“ประกันสังคมเหวอ ผมรู้เพียงว่าแรงงานจะต้องจ่ายเงินทุกเดือน แต่ผมไม่ทราบว่าได้รับผลประโยชน์” แรงงาน ก่อสร้าง จ. เชียงใหม่**

พบว่ามีการยื่นขอย่างน้อยสามกรณีจากแปดกรณี ที่แรงงานข้ามชาติที่ส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ได้จ่ายเงิน ค่าหลักประกันสุขภาพ 1,900 บาท (ประมาณ 60 เหรียญสหรัฐ) สำหรับการคุ้มครองเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย โดยประกันสุขภาพ ทั้งสองมีระยะเวลาการคุ้มครองทับซ้อนกัน จากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ 101 คน มี 7 คน (7%) ได้ซื้อหลักประกัน สุขภาพใหม่ที่ประกาศใช้ในช่วงนั้น โดยต้องเสียค่าประกันสุขภาพ 2,800 บาท

ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด (ไม่รวมหนึ่งรายที่มีบัตรประกันสังคม และอีกหนึ่งรายที่ไม่มีหลักประกันสุขภาพใดๆ) กล่าวว่า ถ้าตนป่วยหรือได้รับบาดเจ็บ ก็จะใช้หลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ที่แรงงานข้ามชาติต้องร่วมจ่าย 30 บาท ที่สถานบริการสาธารณสุข แต่ถึงกระนั้น แรงงานข้ามชาติที่สำรวจมีแนวคิดแนวเดียวกันว่า ตนไม่เชื่อมั่นว่าการรักษา จะมีประสิทธิภาพ

**“ตอนที่ได้บัตรฉันรู้สึกดีใจมากเพราะจะไม่ต้องกังวลถ้าเจ็บไข้ได้ป่วยหรือมีอุบัติเหตุ” นางลา แรงงานทำงานบ้าน จ.เชียงใหม่**

**“ผมไปโรงพยาบาลของรัฐและใช้บัตรประกันสุขภาพ แต่ก็ไม่หาย จึงไปพบแพทย์ในคลินิกเอกชน” ฉาย แรงงานชาย จากภาคเกษตรกรรม อ.โป่งแยง จ.เชียงใหม่**

**“ฉันใช้บัตรประกันสุขภาพ (โครงการ 30 บาท) แต่รู้สึกว่าโรงพยาบาลไม่ได้ใส่ใจรักษา อาการก็ไม่ดีขึ้น ฉันจึงไป ที่คลินิกและจ่ายเงินเอง แล้วยังหายดี” นางสอน แรงงานทำงานบ้าน จ.เชียงใหม่**

ผู้ตอบแบบสอบถาม 2 คน (2%) ตอบว่า นายจ้างควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายถ้าแรงงานข้ามชาติบาดเจ็บจากการทำงาน อีก 19 คน (19%) ตอบว่า ไม่ได้ทราบว่าเพราะไม่เคยได้รับบาดเจ็บ ส่วนที่เหลือระบุว่า สันนิษฐานว่าสามารถให้



หลักประกันสุขภาพได้ หากแพทย์ระบุว่าได้รับบาดเจ็บไม่รุนแรงมากนัก ผู้ตอบแบบสอบถามเพียง 14 คน (14%) จาก 101 คน ซึ่งให้เห็นว่านายจ้างหรือกองทุนเงินทดแทนควรรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ถ้าแรงงานได้รับบาดเจ็บที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่ส่งผลให้เกิดความพิการ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนที่เหลือไม่แน่ใจว่าใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่มีผู้ตอบแบบสอบถามรายใดทราบว่า ตนจะได้รับสิทธิประโยชน์เมื่อว่างงานหรือเมื่อเกษียณอายุ ซึ่งสะท้อนให้เห็นการขาดความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมได้ส่วนหนึ่ง

**“เมื่อเดือนที่แล้วเพิ่งมีแรงงานชายตกหลังคาและเสียชีวิต ผมไม่ทราบเรื่องค่าชดเชยการเสียชีวิต” อานนท์, คนงานก่อสร้าง, จ.เชียงใหม่**

## บทวิเคราะห์

การวิจัยพบว่าเงื่อนไขหลักสองประการที่จำกัดมิให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนประกันสังคมคือ 1) ประกันสังคมกำหนดว่าผู้ประกันตนคือ แรงงานข้ามชาติเฉพาะ ที่ทำงาน “ในกิจการที่เป็นทางการ” เท่านั้นสิทธิเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ดังนั้นระบบประกันสังคมจึงไม่ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ที่ได้รับการว่าจ้างเป็นแรงงานภาคเกษตร แรงงานอุตสาหกรรมประมงทะเล และผู้ที่ได้รับการว่าจ้างผ่านผู้รับเหมา มีสัญญาจ้างระยะสั้น หรือการจ้างงานตามฤดูกาล 2) นายจ้างเป็นผู้ที่รับผิดชอบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ และนายจ้างต้องร่วมส่งเงินสมทบรายเดือนร่วมกับลูกจ้าง ประกันสังคมมีอัตราส่งเงินสมทบสูงกว่าและมีความซับซ้อนกว่าทางเลือกอื่นๆ หรือ หลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ จึงทำให้นายจ้างไม่มีแรงจูงใจจะขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมให้แรงงานข้ามชาติ

หากพิจารณาเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่เป็นลูกจ้างในกิจการประเภทที่จัดว่าเป็นการทำงานใน “กิจการที่เป็นทางการ” อุปสรรคสำคัญคือ นายจ้างที่ไม่ได้แจ้งให้ลูกจ้างทราบเรื่องประกันสังคม และนายจ้างที่ไม่ได้นำลูกจ้างของตนไปขึ้นทะเบียนประกันสังคม ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าจากการสำรวจมีแรงงานข้ามชาติเพียงร้อยละ 8 ที่ตระหนักว่าตนมีคุณสมบัติเป็นผู้ประกันตน และแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ก็คือผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมอยู่แล้ว เนื่องจากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายและเอาผิดกรณีที่นายจ้างไม่นำแรงงานข้ามชาติไปขึ้นทะเบียนประกันสังคม การขึ้นทะเบียนจึงเป็นเสมือนตัวเลือกทางหนึ่งแทนที่จะเป็นข้อบังคับตามกฎหมาย รายงานจากคำบอกเล่าของแรงงานข้ามชาติระบุว่า ถึงแม้แรงงานข้ามชาติบางส่วนขึ้นทะเบียนประกันสังคมแล้ว แต่แรงงานฯ ยังต้องปฏิบัติตามระเบียบที่บังคับให้ซื้อประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติชั่วคราวให้ครอบคลุมระยะเวลา 3 เดือนระหว่างรอให้ประกันสังคมมีผลบังคับใช้ ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อบังคับและสันนิษฐานได้ว่านายจ้างขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติภายใต้ประกันสังคมแล้ว แต่ต่อมาเมื่อหลักประกันสุขภาพหมดอายุกลับพบว่าแรงงานไม่ได้รับความคุ้มครองใดๆ เนื่องจากนายจ้างไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติภายใต้ระบบประกันสังคม อย่างไรก็ตามข้อควรพิจารณาอีกประการ คือ จำนวนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในกิจการที่ต้องทำประกันสังคมจะลดลง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงงานข้ามชาติมีนายหน้าเป็นนายจ้าง(ในข้อมูลการจดทะเบียน)ของตนเพิ่มขึ้น และจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีนายจ้างโดยตรงลดลง ปรัชญาการณีนี้อาจเกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้นเนื่องจากการใช้แรงงานแบบเหมาค่าแรง

เป็นเรื่องที่น่าสงสัยว่า แรงงานข้ามชาติจะเข้าใจสถานะของตนภายใต้ระบบประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติหรือไม่ การสำรวจไม่ได้เจาะลึกลงในกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ถือบัตรประกันสุขภาพ และไม่ได้อำนาจว่าแรงงานข้ามชาติทราบระยะเวลาและค่าใช้จ่ายหรือไม่ ประเด็นที่น่าสนใจวิจัย เช่น การสำรวจจำนวนแรงงานที่มีบัตรประกันสุขภาพเพียงบัตรเดียวในช่วงสามเดือนระหว่างรอใช้สิทธิประกันสังคม ซึ่งอาจจะไม่ทราบว่าตนไม่ได้ขึ้นทะเบียนจนถึงวันที่จำเป็นต้องใช้บริการด้านสุขภาพ ท้ายที่สุดมีข้อห่วงใยคือแรงงานข้ามชาติโดยทั่วไปไม่ค่อยเข้าใจหรือแทบจะไม่เข้าใจเรื่องความรับผิดชอบและผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลเมื่อตนเองบาดเจ็บหรือพิการเนื่องจากการทำงาน เมื่อแรงงานข้ามชาติยังมีสถานะเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม แม้จะมีหลักประกันว่าแรงงานข้ามชาติทุกคนรวมถึงแรงงานเหมาค่าแรงมีสิทธิได้รับค่าชดเชยด้วย แต่แรงงานข้ามชาติขาดความตระหนักเรื่องซึ่งน่ากังวลเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งการขาดความตระหนักนี้สะท้อนให้เห็นความเป็นจริงของสมมติฐานว่านายจ้างจะเป็นผู้แจ้งให้แรงงานข้ามชาติทราบสิทธิประโยชน์ของตนภายใต้การคุ้มครองทางสังคมรูปแบบต่างๆ

## บทสรุป

การสำรวจพบว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยและขึ้นทะเบียนภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MOU) ไม่ได้ได้รับผลประโยชน์อย่างชัดเจนและแตกต่างจากผู้ขึ้นทะเบียนภายใต้การพิสูจน์สัญชาติ ทั้งด้านค่าจ้าง สภาพการทำงานหรือความปลอดภัยในที่ทำงาน โดยทั่วไปพบว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานผ่านระบบบันทึกความเข้าใจ มีปัญหาเรื่องนายจ้างเลือกปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเฉพาะส่วน เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนภายใต้กระบวนการการพิสูจน์สัญชาติ ดูเหมือนว่าประเภทกิจการที่แรงงานข้ามชาติทำงานอยู่อาจมีผลกระทบต่อค่าจ้าง วันและชั่วโมงทำงาน และวันหยุด ที่แรงงานได้รับมากกว่าประเภทเอกสารที่แรงงานได้จดทะเบียน ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนน้อยมากระบุว่าได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนั้นไม่ว่าแรงงานข้ามชาติหญิงมีเอกสารชนิดใด พวกเธอก็ยังคงได้รับความเดือดร้อนจากช่องว่างค่าจ้าง ทำให้ได้รับรายได้น้อยกว่าแรงงานข้ามชาติชายในการทำงานประเภทและลักษณะเดียวกัน ส่วนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนบอกว่าชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่า เมื่อเทียบกับผู้ที่ได้รับค่าจ้างรายวันหรือรายชั่วโมง และแรงงานที่มีสถานะตามระบบบันทึกความเข้าใจบอกว่าทำงานวันละแปดชั่วโมงโดยไม่ต้องทำงานล่วงเวลา แต่ไม่มีวันหยุด แรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าล่วงเวลาเต็มจำนวนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด สถานะการจดทะเบียนสัมพันธ์กับสภาพความปลอดภัยในที่ทำงาน คนงานส่วนใหญ่มีความกังวลเรื่องอุบัติเหตุหรือการทำงานที่อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพ อัตราแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการฝึกอบรมความปลอดภัยในการทำงานและมีความรู้เรื่องอัคคีภัยมีน้อยมาก สภาพความเป็นอยู่ของแรงงานแปรผันตามสถานะการจดทะเบียนของแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติทั้งหมดวิตกเรื่องสุขอนามัยด้านที่อยู่อาศัย ทั้งกลุ่มที่พักในสถานที่ทำงานและกลุ่มที่พักนอกสถานที่ทำงาน แรงงานข้ามชาติที่อยู่อาศัยนอกสถานที่ทำงานมีความกังวลเรื่องความปลอดภัยในการเดินทางเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง

เมื่อพิจารณาว่าการเข้าประเทศไทยผ่านการจ้างงานตามบันทึกความเข้าใจ ไม่สามารถสร้างหลักประกันสภาพการทำงาน ตำแหน่งงาน หรือการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสม แต่มีค่าใช้จ่ายอย่างน้อยสองเท่าของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ จึงเป็นเรื่องยากที่จะให้ความชอบธรรมในการส่งเสริมการจ้างงานตามบันทึกความเข้าใจ เหตุที่ทำให้การจ้างงานตามบันทึกความเข้าใจ มีค่าใช้จ่ายสูงกว่า คือ นายหน้าและบริษัทจัดหางานสามารถทำงานโดยปราศจากการควบคุมและกำกับดูแล ไม่มีการขีดเส้นแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างนายหน้าและนายจ้าง และขาดการควบคุมการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากแรงงานข้ามชาติอย่างโปร่งใส ข้าราชการยังไม่มีการร้องเรียนที่ชัดเจน ขาดกลไกบังคับใช้เพื่อควบคุมบริษัทจัดหางาน ดังนั้นความรับผิดชอบจึงตกแก่แรงงานข้ามชาติที่จะต้องรับสภาพที่ตนเผชิญอยู่เพื่อความอยู่รอดอีกทั้งแรงงานข้ามชาติมีสถานะเสมือนกับนายจ้างเพียงรายเดียวทำให้การเปลี่ยน/ย้ายนายจ้างเป็นเรื่องยาก ดูเหมือนว่าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์มีความไม่สมดุลด้านประชากรในกลุ่มแรงงานข้ามชาติผ่านระบบบันทึกความเข้าใจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นเงื่อนไขในการทำงาน แรงงานที่เข้ามาทำงานผ่านระบบบันทึกความเข้าใจ จึงมักเป็นโสดเพราะต้องทำสัญญาสองปี ดูเหมือนว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานโดยผ่านระบบดังกล่าวมีเชื้อชาติพม่า ส่วนชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น ไทยใหญ่มักเข้ามาทำงานผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ เมื่อเทียบกันแล้วกระบวนการพิสูจน์สัญชาติราคาต่ำกว่าแต่ก็ไม่ได้มีความเป็นระบบราชการน้อยกว่า ซึ่งเป็นช่องทางให้นายหน้ามีโอกาสที่จะแทรกแซงและแสวงกำไรได้ ดูเหมือนว่าทั้งกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและบันทึกความเข้าใจ ต่างมีวัตถุประสงค์หลักแรกเริ่มคือการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติให้มีสถานภาพการอยู่อาศัยและทำงานอย่างถูกกฎหมาย แต่ในท้ายที่สุดกลับพบว่าทั้งสองกระบวนการมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ตามระเบียบและล้มเหลวที่จะรับประกันการยกระดับสภาพการทำงานรวมทั้งสิทธิประโยชน์ให้ดีขึ้น

ประการสุดท้ายคือ แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์ที่เข้ามาตามระบบบันทึกความเข้าใจ และขึ้นทะเบียนผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงควรมีแรงงานที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมมากขึ้นไปด้วย ทว่าสถิติแรงงานที่เป็นผู้ประกันตนในระบบสังคมแสดงให้เห็นว่าอัตราผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานข้ามชาติมีน้อยกว่าจำนวนแรงงานที่มีสิทธิเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยจากการสัมภาษณ์แรงงานได้สะท้อนให้เห็นว่าไม่เพียงแต่อัตราการเข้าเป็นผู้ประกันตนอยู่ในระดับต่ำเท่านั้น แต่แรงงานข้ามชาติยังมีความรู้เรื่องประกันสังคมน้อยอีกด้วย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะนายจ้างเป็นแหล่งข้อมูลหลักของแรงงาน แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าตนมีสิทธิภายใต้หลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติเท่านั้น ส่วนประกันสังคมนั้นเมื่อพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง การต้องพึ่งพานายจ้างให้นำแรงงานขึ้นทะเบียนและส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมรวมทั้งข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์อย่างเต็มรูปแบบ ทำให้ประกันสังคมอาจยังไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตามการกำหนดระบบประกันสังคมที่มีข้อจำกัดและแยกระบบต่างหากสำหรับแรงงานข้ามชาติโดยมีการจำกัดสิทธิประโยชน์ก็ไม่ใช่ทางเลือกที่เหมาะสม ในขณะเดียวกันนโยบายประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติที่อยู่นอกระบบประกันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงราคาและความไม่แน่นอนเรื่องการรักษาเอชไอวีอีกทั้งยังมีข้อสงสัยว่า แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารจะเข้าถึงการประกันสุขภาพนี้ได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติยังขาดความแน่นอนและสร้างความสับสนเพิ่มขึ้น ทำให้แรงงานข้ามชาติมีโอกาสตกหล่นจากโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคมและแรงงานจะทราบความจริงอันไม่พึงประสงค์นี้ก็ต่อเมื่อจำเป็นต้องใช้สิทธิประโยชน์แล้ว

## ข้อเสนอแนะ

### สภาพความเป็นอยู่และการทำงานของแรงงานข้ามชาติ

- ✓ คำหนึ่งถึงคณะกรรมการจดทะเบียนหรือประเภทงาน และให้แรงงานข้ามชาติทุกคนได้รับวันหยุดที่เหมาะสม รวมทั้งค่าล่วงเวลาตามกฎหมายเมื่อทำงานมากกว่าเวลาทำงานปกติ
- ✓ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนภายใต้ระบบบันทึกความเข้าใจ และกระบวนการพิสูจน์สัญชาติได้รับการขึ้นทะเบียนอย่างเป็นทางการกับสถานที่ทำงานที่ระบุอย่างชัดเจน จึงควรมีการตรวจสอบสภาพการทำงานและการอยู่อาศัยให้มากขึ้นและเป็นแบบเชิงรุกโดยพนักงานตรวจแรงงาน ตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานผ่านการตรวจแรงงาน โดยการตรวจแรงงานไม่ควรเป็นเพียงเพื่อลงโทษกรณีที่พบนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน แต่ควรใช้เพื่อส่งเสริมมาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัยด้วยเช่นกัน
- ✓ ต้องให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นต่อการริเริ่มด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน โดยต้องเข้าถึงแรงงานข้ามชาติโดยตรง เนื่องจากไม่สามารถพึ่งพานายจ้างในประเด็นเหล่านี้ได้

### กระบวนการจัดหางานและการขึ้นทะเบียนภายใต้ระบบบันทึกความเข้าใจ และการพิสูจน์สัญชาติ

- ✓ ควรระบุค่าใช้จ่ายสำหรับการเข้าสู่ระบบบันทึกความเข้าใจและกระบวนการพิสูจน์สัญชาติอย่างชัดเจนและโปร่งใส รวมทั้งควบคุมการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโดยหน่วยงานหน้าต่าง ๆ และลดค่าใช้จ่ายลงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้
- ✓ ควรกำหนดบทบาทของนายหน้าอย่างชัดเจนและลดบทบาทของนายหน้าในขั้นตอนการจัดหางาน รวมทั้งควรเน้นการสร้าง ความเข้าใจเรื่องกระบวนการจัดหางานจากฝั่งประเทศเมียนมาร์ให้ชัดเจนอย่างครอบคลุมเรื่อง ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และเงื่อนไขสัญญาการทำงานรวมถึงการรับประกันการจ้างงาน
- ✓ ควรมีการจัดระเบียบ ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของนายหน้าอย่างเคร่งครัด ควรเริ่มการทบทวนและปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2538 ให้ครอบคลุม(บริษัท)นายหน้าที่จัดหางานให้แรงงานข้ามชาติทำงานในประเทศไทย
- ✓ ควรมีกลไกการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดหางานที่สามารถเข้าถึงได้และเป็นกลาง ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานผ่านระบบบันทึกความเข้าใจ ได้รับทราบ ในทำนองเดียวกันควรมีกลไกการร้องเรียนเกี่ยวกับขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสำหรับแรงงานข้ามชาติผ่านการพิสูจน์สัญชาติด้วย
- ✓ แรงงานข้ามชาติควรมีสิทธิที่จะถือครองเอกสารของตนเมื่อขึ้นทะเบียนแล้ว
- ✓ ควรมีการตรวจสอบการใช้แรงงานข้ามชาติเหมาค่าแรงอย่างชัดเจน และไม่ควรถูกจำกัดโอกาสที่แรงงานข้ามชาติเหมาค่าแรงจะขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง
- ✓ ไม่ควรใช้การขู่และใช้การผลักดันแรงงานข้ามชาติออกนอกประเทศเพื่อบีบบังคับให้แรงงานข้ามชาติและนายจ้างเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียน

### ประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติ

- ✓ ควรจัดทำและให้ข้อมูลเรื่องประกันสังคมให้มากและกว้างขวางขึ้น เพื่อให้แรงงานข้ามชาติทราบประโยชน์ของประกันสังคม และวิธีขึ้นทะเบียนประกันสังคม
- ✓ สำนักงานประกันสังคมควรหาวิธีช่วยให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทั้งหมดที่มีอยู่ในกองทุนประกันสังคม รวมทั้งกรณีการว่างงาน การคลอดบุตรและเกษียณอายุ
- ✓ ควรตรวจสอบความรับผิดชอบของนายจ้างในการขึ้นทะเบียนและส่งเงินสมทบให้แก่แรงงานข้ามชาติ รวมทั้งติดตามให้สิทธิการลงโทษกรณีกระทำความผิด
- ✓ ควรมีการแก้ไขปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติให้สามารถปฏิบัติได้จริง เช่น ขยายระยะเวลาให้เพียงพอสำหรับแรงงานข้ามชาติจะสามารถหานายจ้างใหม่ และติดตามการลาออกอย่างเหมาะสม เพื่อช่วยให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงและได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเต็มที่จากประกันสังคม
- ✓ ควรสร้างระบบประกันสังคมทวิภาคีที่สามารถถ่ายโอนการรับสิทธิประโยชน์และให้แรงงานข้ามชาติสามารถเป็นสมาชิกระยะยาว
- ✓ ควรยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการเปลี่ยนนายจ้างเพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถเลือกงาน และกระตุ้นให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและผลประโยชน์ที่เหมาะสม
- ✓ หลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติควรมีนโยบายที่ชัดเจนและคงค่าใช้จ่ายให้ต่ำ เพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่นอกระบบประกันสังคมสามารถเข้าถึงได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

## บรรณานุกรม

- Hall, A. (6 May 2012) “Experiences Of Myanmar Migrant Workers In Thailand With The Mou Import Process.” Mahidol Migration Center, Institute for Population and Social Research, Mahidol University. Thailand.
- International Labour Organization (ILO) (2013). “Regulating Recruitment of Migrant Workers: An Assessment of Complaint Mechanisms in Thailand.” Tripartite Action to Protect the Rights of Migrant Workers within and from the Greater Mekong Subregion (GMS TRIANGLE Project); Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- International Organization for Migration (IOM) Thailand. (2013a). Migrant Information Note, Issue #18, January 2013.
- International Organization for Migration (IOM) Thailand. (2013b). Migrant Information Note, Issue #21, September 2013.
- International Organization for Migration (IOM) Thailand. (2014a). Migrant Information Note, Issue #23, April 2014.
- International Organization for Migration (IOM) Thailand. (2014b). Migrant Information Note, Issue #24, August 2014.
- International Organization for Migration (IOM) Thailand. (2014c). Migrant Information Note, Issue #25, December 2014.
- International Organization for Migration (IOM) Thailand. (2015a). Migrant Information Note, Issue #26, April 2015.
- Kantayaporn, T. and Mallik, S.(2013, December). *Migration and Health Service System in Thailand: Situation, Responses and Challenges in a Context of AEC in 2015* (Final Draft). World Health Organization Representative to Thailand.
- MAP Foundation. (2012, December). *RegularRights: Do Documents Improve Migrants’ Lives?*
- Office of Foreign Workers Administration, Ministry of Labour, Department of Employment. (Nov. 2014).
- Office of Foreign Workers Administration, Ministry of Labour, Department of Employment. (Aug. 2013).

## ภาคผนวก

**ตารางที่ 1: รายละเอียดผู้ตอบแบบสอบถาม (แบบสอบถามชุดที่ 1 เรื่องสภาพการทำงาน)**

ประวัติผู้ตอบแบบสอบถาม			
	ไม่มีเอกสาร	พิสูจน์สัญชาติ	บันทึกความเข้าใจ
หญิง	34	37	0
ชาย	41	20	7
<b>รวม</b>	<b>75</b>	<b>57</b>	<b>7</b>
อายุ	16 ถึง 49 ปี ค่ามัธยฐาน 25 ปี	18 ถึง 50 ปี ค่ามัธยฐาน 30 ปี	16 ถึง 56 ปี ค่ามัธยฐาน 25 ปี
สถานภาพสมรส	สมรส 35 (47%) หย่าร้าง 9 (12%) โสด 31 (41%)	สมรส 49 (86%) โสด 8 (14%)	สมรส 3 (43%) โสด 4 (57%)
อาชีพ	ก่อสร้าง: 42 คน (56%) เกษตรกร: ทำงานในสวนส้ม 12 คน (16%) ทำงานโรงงาน: 10 คน (1 คนทำงานในโรงงานทอผ้า และอีก 1 คน ทำงานโรงงานไอศกรีม(13%) แรงงานทำงานบ้าน: 10 คน (13%) อื่นๆ: ติดตั้งป้ายโฆษณา 1 คน (1%)	ก่อสร้าง: 29 คน (78%) เกษตรกร: ทำงานในสวนส้ม 8 คน (22%) ทำงานโรงงาน: 10 คน (ทำงานโรงงานน้ำปลา 3 คน) (27%) แรงงานทำงานบ้าน: 10 คน (27%)	ก่อสร้าง: 7 คน (100%)

**ตารางที่ 2: สภาพแวดล้อมในการทำงาน (คำตอบแบบสอบถามส่วนที่ 2)**

สภาพการทำงาน			
	ไม่มีเอกสาร (75 คน)	การพิสูจน์สัญชาติ (57 คน)	บันทึกความเข้าใจ (7 คน)
<b>ค่าจ้าง</b>			
<b>ได้รับค่าจ้างรายวันหรือไม่</b>	<b>66 คน(88%)</b>	<b>51 คน(89%)</b>	<b>7 คน</b>
199 บาท หรือน้อยกว่า	34 คน (52%)	13 คน (25%)	2 คน (29%)
200 บาท-299 บาท	26 คน (39%)	19 คน (37%)	4 คน (57%)
300 บาท+	6 คน(9%)	19 คน (37%)	1 คน (14%)
<i>ร้อยละที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ</i>	91%	62%	86%
<b>ได้รับค่าจ้างรายเดือนหรือไม่</b>	<b>9 คน(12%)</b>	<b>6 คน (11%)</b>	<b>0 คน</b>
5000 บาท หรือน้อยกว่า	8 (89%)	2 (33%)	-
5001 บาท-7200 บาท	-	4 (67%)	-
7200+ บาท	1 (11%)	-	-
<i>ร้อยละที่ได้รับค่าจ้างน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ</i>	89%	100%	-
<b>วันทำงาน (ไม่รวมล่วงเวลา)</b>			
ทำงาน 8 หรือน้อยกว่าวัน	50 คน (67%)	41 คน(72%)	7 คน (100%)
ทำงาน 8+ - 9 ชั่วโมง/วัน	17 คน (23%)	12 คน(21%)	-
ทำงาน 9+ - 10 ชั่วโมง/วัน	1 คน (1%)	-	-
ทำงานมากกว่า 10 ชั่วโมง/วัน	7 คน(9%)	4 คน (7%)	-
<i>ร้อยละแรงงานที่ไม่ได้ทำงานตามเวลาทำงานตามที่กฎหมายกำหนด</i>	33%	28%	0%

การทำงานล่วงเวลา (OT)			
ได้รับค่าล่วงเวลา (OT)	29 คน จาก 75 คน (39%)	39 คน จาก 51 คน (76%)	3 คน จาก 7 คน (43%)
ค่าล่วงเวลาเฉลี่ย/ ชั่วโมง	30 บาท	29 บาท	-
อาชีวอนามัยและความปลอดภัย			
อุบัติเหตุในการทำงาน	9 คน (12%)	6 คน (11%)	3 คน (43%)
อุปกรณ์ดับเพลิง	14 คน (19%)	18 คน (32%)	0 คน (0%)
การอบรมด้านอาชีวอนามัยฯ	13 คน (17%)	8 คน (14%)	0 คน (0%)
ซ้อมหนีไฟ	10 คน (13%)	6 คน (11%)	0 คน (0%)
ร้อยละของผู้ที่มีความปลอดภัยในการทำงาน (% ที่ตอบว่ามี)	43 คน (57%)	39 คน(68%)	1 คน (14%)
ร้อยละของผู้ที่อาศัยอยู่ในที่ทำงาน? (% ที่ตอบว่าอาศัยในที่ทำงาน)	44 คน (59%)	25 คน(44%)	3 (คน 43%)

ตารางที่ 3 : สรุปสาระสำคัญด้านประกันทางสังคมและประกันสุขภาพ  
(คำตอบแบบสอบถามส่วนที่ 3)

สรุปสาระสำคัญเรื่องหลักประกันทางสังคม	
ข้อมูล	ผู้ตอบแบบสอบถาม (n=101) (%)
เพศ	หญิง: 53 คน (53%) ชาย: 48 คน (48%)
อาชีพ	โรงงาน: 59 คน (59%) ก่อสร้าง: 33 คน (33%) แรงงานทำงานบ้าน: 5 คน (5%) พ่อครัว/แม่ครัว: 2 คน (2%) คนขับรถ: 1 คน (1%) ชายของหน้าร้าน: 1 คน (1%)
กระบวนการเข้าสู่การทำงาน	พิสูจน์สัญชาติ: 100 คน (99%) บันทึกความเข้าใจ ฯ : 1 คน (1%)
จำนวนผู้ที่ทราบเรื่องการเข้าสู่ประกันสังคม	8 คน (8%)
จำนวนผู้ที่จ่ายเงินสมทบประกันสังคม	8 คน (8%)
จำนวนผู้ที่รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคม	1 คน (1%)
จำนวนผู้ไม่ทราบว่าได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมหรือไม่	5 คน (5%)
จำนวนผู้คิดว่าไม่มีสิทธิรับสิทธิประโยชน์ประกันสังคม	2 คน (2%)
จำนวนผู้ส่งเงินสมทบทั้งประกันสังคมและหลักประกันสุขภาพ แรงงานข้ามชาติ	3 คน (3%)
ไม่มีหลักประกันสุขภาพและประกันสังคม	1 คน(1%)
ใครควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกรณีเจ็บป่วย	หลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ: 100 คน (100%) ประกันสังคม: 1คน (1%)
ใครควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกรณีการบาดเจ็บจากการทำงาน	หลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ หรือจ่ายเอง: 80 คน (80%) ไม่แน่ใจ: 19 คน (19%) นายจ้าง: 2 คน (2%)
ใครควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกรณีความพิการจากการทำงาน	ไม่แน่ใจ: 87 คน (87%) กองทุนเงินทดแทน/ นายจ้าง: 14 คน (14%)

**ตารางที่ 4: สถิติขึ้นทะเบียนตามการพิสูจน์สัญชาติและตามกระบวนการบันทึกความเข้าใจ  
(2556/2557)**

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (ส.ค. 2556 / พ.ย. 2557).

**สถิติแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนหรือมีสิทธิขึ้นทะเบียนทุกช่องทาง ส.ค. 2556 / พ.ย. 2557**

	พิสูจน์สัญชาติ (มาตรา 9)	บันทึกความเข้าใจ (มาตรา 9)	มาตรา 13 บัตร ชาวเขาเข้าเมือง ผิดกฎหมาย	อยู่ระหว่างกระบวนการ พิสูจน์สัญชาติ	รวม
สิงหาคม 2556	917,212	168,486	19,850	252,019	1,357,567
พฤศจิกายน 2557	960,711	254,009	21,938	1,533,675 (ขึ้นทะเบียนกับศูนย์ให้บริการ เบ็ดเสร็จแต่อาจจะไม่ได้เข้าสู่ กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ)	1,236,658 (2,770,333 คน หากรวม ผู้ขึ้นทะเบียนกับศูนย์ ให้บริการเบ็ดเสร็จ)

**แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ (มาตรา 9) แยกตามสัญชาติและเพศ  
ส.ค. 2556 / พ.ย. 2557**

	ชาย (ส.ค. 56)	หญิง (ส.ค. 56)	รวม (ส.ค. 56)	ชาย (พ.ย. 57)	หญิง (พ.ย. 57)	รวม (พ.ย. 57)
เมียนมาร์	442,577	334,257	776,834	464,765	356,046	820,811
ลาว	20,049	17,909	37,958	18,890	14,205	33,095
กัมพูชา	61,468	40,952	102,420	65,142	41,663	106,805
<b>รวม</b>	<b>524,094</b>	<b>393,118</b>	<b>917,212</b>	<b>548,797</b>	<b>411,914</b>	<b>960,711</b>

**แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนตามบันทึกความเข้าใจ (มาตรา 9) แยกตามสัญชาติและเพศ ส.ค. 2556 / พ.ย. 2557**

	ชาย (ส.ค. 56)	หญิง (ส.ค. 56)	รวม (ส.ค. 56)	ชาย (พ.ย. 57)	หญิง (พ.ย. 57)	รวม (พ.ย. 57)
เมียนมาร์	31,883	14,195	46,078	85,335	56,628	141,963
ลาว	9,708	8,439	18,147	11,792	9,497	21,289
กัมพูชา	65,321	38,940	104,261	51,709	39,048	90,757
<b>รวม</b>	<b>106,912</b>	<b>61,574</b>	<b>168,486</b>	<b>148,836</b>	<b>105,173</b>	<b>254,009</b>

**จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนในจังหวัดที่ทำการวิจัย (ร้อยละ 99% มาจากเมียนมาร์) ส.ค. 2556 / พ.ย. 2557**

เชียงใหม่	ชาย (ส.ค. 56)	หญิง (ส.ค. 56)	รวม (ส.ค. 56)	ชาย (พ.ย. 57)	หญิง (พ.ย. 57)	รวม (พ.ย. 57)
พิสูจน์สัญชาติ	3,129	3,746	6,875	30,460	29,943	60,403
บันทึกความเข้าใจ	173	10	183	10,335	9,123	19,458
<b>รวม</b>	<b>3,302</b>	<b>3,756</b>	<b>10,360</b>	<b>40,795</b>	<b>39,066</b>	<b>79,861</b>
<b>ตาก</b>						
พิสูจน์สัญชาติ	1,846	3,520	5,372	9,709	16,870	26,579
บันทึกความเข้าใจ	487	15,15	2,002	18,025	20,247	38,272
<b>รวม</b>	<b>2,333</b>	<b>7,368</b>	<b>9,701</b>	<b>27,734</b>	<b>37,117</b>	<b>64,851</b>



สนับสนุนโดย:  
CCFD – Terre Solidaire

สำนักงานเชียงใหม่

ต.ป.น.7 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ 50202

โทร: 053 811 202      แฟกซ์: 053 271 551

อีเมล: [map@mapfoundationcm.org](mailto:map@mapfoundationcm.org)

สำนักงานแม่สอด

เลขที่ 1/5 ถนน อมมาอุทิศ อ.แม่สอด จ.ตาก 63110

โทร/แฟกซ์: 055 536 381

อีเมล: [map@mapfoundationcm.org](mailto:map@mapfoundationcm.org)

Website: [www.mapfoundationcm.org](http://www.mapfoundationcm.org) listen online radio at [www.mapradio.org](http://www.mapradio.org)