



รายงานฉบับสมบูรณ์
 โครงการวิจัยสถานการณ์การเข้าถึงสุขภาพและสวัสดิการ
 ของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ (ภาคกิจการก่อสร้าง)

ดร.ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล
 ภาสกร ฐีนาง
 รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล

หัวหน้าโครงการและนักวิจัย
 ผู้ช่วยนักวิจัย
 ที่ปรึกษา

ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

13 ธันวาคม 2561

4. บทสรุปข้อค้นพบ และขอเสนอแนะ

กิจการภาคก่อสร้างเป็นหน่วยที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภาคบริการของจังหวัดเชียงใหม่ อย่างไรก็ตาม มาตรการของแรงงานยังคงถูกละเมิด ไม่เพียงแต่ในเรื่องของค่าตอบแทนที่เป็นค่าจ้างตามมาตรฐาน ยังมีประเด็นของสภาพการทำงาน สภาพแวดล้อม อาชีวอนามัยในการทำงานที่ปลอดภัย รวมถึงการคำนึงถึงหลักการงานที่มีคุณค่า (Decent Work)³³ งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งสำรวจสถานการณ์การเข้าถึงสวัสดิการและบริการด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติในภาคก่อสร้าง ในจังหวัดเชียงใหม่

งานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกแรงงานข้ามชาติ การจัดสนทนากลุ่มย่อย (Focus group Discussion) สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ และการทบทวนรายงานสถานการณ์ความเสี่ยงจากการทำงานและความเจ็บป่วยจากการทำงานในภาคก่อสร้างซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานรัฐ

งานศึกษามีข้อค้นพบต่อแรงงานข้ามชาติในภาคก่อสร้าง ในจังหวัดเชียงใหม่ ดังประเด็นต่อไปนี้

4.1 สรุปข้อค้นพบ

1) ภายใต้อุปสรรคทางกฎหมาย : แรงงานข้ามชาติในช่วงเปลี่ยนผ่านสถานะทางกฎหมาย

ช่วงปี 2560-2561 ที่งานศึกษาชิ้นนี้กำลังดำเนินอยู่ เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับนโยบายรัฐไทยเปิดให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนแรงงาน ดังนั้นแรงงานข้ามชาติในภาคก่อสร้าง ในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการศึกษา จึงอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่านจากแรงงานที่มีการย้ายถิ่นในรูปแบบการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ (irregular migration)³⁴ ไปสู่แรงงานที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องตาม

³³ งานที่มีคุณค่า (Decent Work) เป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอต่อรัฐสมาชิก ILO ครั้งแรกในการประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour conference) ครั้งที่ 87 ปีพ.ศ.2547 โดยมีความเชื่อมั่นว่า งานที่มีคุณค่าจะยกระดับคุณภาพชีวิตในการทำงานให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้มีการพัฒนาแรงงานที่ยั่งยืน โดยงานที่มีคุณค่าหมายถึงงานที่สามารถตอบสนองความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของมนุษย์ได้

ความต้องการเกี่ยวกับชีวิตการทำงานของมนุษย์ ประกอบด้วย การมีโอกาสและรายได้ (Opportunity and income), การมีสิทธิในด้านต่าง ๆ (Rights), การได้แสดงออก (Voice), การได้รับการยอมรับ (Recognition), ความมั่นคงของครอบครัว (Family stability), การได้รับความยุติธรรม (Fairness) และการมีความเท่าเทียมทางเพศ (Gender equality)

³⁴ การย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารเดินทางที่ถูกต้อง (undocumented migration) หรือการเดินทางเข้าประเทศโดยละเมิดกฎเกณฑ์ของประเทศปลายทาง (unauthorized migration) หรือการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย (illegal or clandestine migration), ILO 2004 cited in IOM 2008:209)

รูปแบบกฎหมายคนเข้าเมือง ผลการศึกษาพบว่า ไม่พบแรงงานที่ไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented migrant worker) แต่แรงงานจำนวนหนึ่งยังอยู่ในระหว่างทางของกระบวนการปรับสถานะ (ยังคงถือบัตรแรงงาน ขึ้นต้นด้วยเลข 00, คูบที่ที่ 2 หน้า 25-26)

2) ความปลอดภัยในการทำงาน : นายจ้างไม่ใส่ใจ และหลายกรณี แรงงานเองก็ “ไม่รู้สิว่ามันเสี่ยง”

หลังการทบทวนสถิติการเสียชีวิต อุพพลภาพ และบาดเจ็บจากการทำงานในภาคก่อสร้างที่กลายเป็นประเภทกิจการที่มีอันตรายสูงสุดในรอบปี 10 ปี (2551-2559) และพิจารณาถึงข้อค้นพบจากภาคสนาม จะเห็นได้ว่า ความหมายของความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึง การควบคุมความสูญเสียที่เกิดจากอุบัติเหตุ (Control of Accidental Loss)

หัวใจสำคัญของการทำงานคือการสร้างความปลอดภัยประกอบด้วยหลักพื้นฐานคือ **การป้องกัน (Passive หรือ Prevention)** มิให้เกิดขึ้น อบรมให้ความรู้ ก่อนทำงาน ติดตามประเมินผลพฤติกรรมสภาพแวดล้อม และ**การปกป้อง (Active หรือ Protection)** การนำอุปกรณ์มาปกป้องอวัยวะ ผ่อนหนักให้เป็นเบา

แต่จากข้อมูลจากภาคสนาม จะพบว่า การสร้างความปลอดภัยในกิจการภาคก่อสร้างในพื้นที่วิจัยไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ด้วยเพราะขาดการดำเนินการทั้งในเชิงการป้องกัน ดังจะเห็นได้จากการขาดการอบรมให้ความรู้ก่อนทำงานโดยนายจ้าง และการปกป้อง ดังจะเห็นได้จาก กรณีที่นายจ้างหลายรายไม่ดำเนินการจัดหาอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยที่เหมาะสมให้กับแรงงาน ขณะเดียวกัน อุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยที่แรงงานซื้อมาใช้เองนั้น ต้องกล่าวว่า “ไม่ใช่” และ “ห่างไกลความหมายของอุปกรณ์ป้องกัน” ในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น อุปกรณ์ป้องกันของตกลี ศีรษะ (Head Protection), หมวกนิรภัย (Safety helmet), อุปกรณ์ป้องกันเท้า (Foot protection) หรือ รองเท้านิรภัย /Safety shoes), อุปกรณ์ป้องกันหน้าและดวงตา (Face and eye protection), แว่นตานิรภัย (Safety glasses), อุปกรณ์ป้องกันระบบทางเดินหายใจ (Respiratory protection) จากฝุ่น ละออง ควัน แก๊ส ไอ, อุปกรณ์ป้องกันระบบการได้ยิน (Hearing protection), อุปกรณ์ป้องกันมือและแขน (Hand and arm protection) ประการสำคัญ อุปกรณ์ป้องกันการตกจากที่สูง (Fall protection), เข็มขัดนิรภัย (Safety belt), เชือกนิรภัย (Safety rope หรือ Lanyards) หรือแถบนิรภัย (Safety strap) สายรัดช่วยชีวิต (Life line) ที่ปรากฏในคู่มือของหน่วยงานรัฐเอง

ในขณะเดียวกัน สาเหตุของการประสบอันตรายและเจ็บป่วย เกิดจากสภาพหรือเงื่อนไขที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe conditions) และการกระทำที่ไม่ปลอดภัย (Unsafe practices) ของตัวแรงงานเอง ได้แก่กรณีที่มีอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย แต่แรงงานจำนวนไม่น้อยไม่ใช่ ไม่ใช่ ด้วยเหตุผลว่า ไม่สะดวกในการทำงาน อย่างไรก็ตามก็ต้องกล่าวด้วยว่า ความไม่สะดวกดังกล่าว เกิดจากคุณภาพของ

อุปกรณ์เอง หรือยิ่งไปกว่านั้น ลูกจ้างเห็นว่า การใส่อุปกรณ์ดังกล่าว อาจทำให้ตนเองยิ่งเกิดความไม่ปลอดภัยในการทำงาน (ดูเพิ่มเติมบทที่ 2)

3) แรงงานในภาคก่อสร้าง ยังคงห่างไกล “งานที่มีคุณค่า”

ชีวิตของแรงงานในภาคก่อสร้าง ยังคงห่างไกลความหมายของงานที่มีคุณค่า ที่มุ่งหมายเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม และสภาพการทำงานที่ปลอดภัยเพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (เป้าหมายที่ 8) ดังจะเห็นได้จากข้อค้นพบดังต่อไปนี้ (ดูเพิ่มเติมบทที่ 2)

- มีแรงงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ
- แรงงานหญิงและแรงงานชาย ได้รับค่าจ้างไม่เท่ากัน ทั้ง ๆ ที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน
- อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่แรงงานใช้อยู่ ไม่ว่าจะป็นกรณีที่นายจ้างจัดหาให้ หรือแรงงานซื้อหามาใช้เอง ต้องกล่าวว่า อุปกรณ์ที่ใช้อยู่ นั้น “ไม่ใช่” และ “ห่างไกลความหมาย” ของอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย
- แรงงานไม่ได้รับสวัสดิการพื้นฐานในระหว่างการทำงาน อาทิ ไม่มีการจัดหาน้ำดื่มที่สะอาด หลายไซต์ก่อสร้างไม่มีการจัดเตรียมห้องน้ำให้กับแรงงาน
- แม้แรงงานจะมีทักษะที่สูงขึ้น ในทางปฏิบัติได้รับการยอมรับในฐานะ “ช่างไม้” “ช่างก่ออิฐ” “ช่างฉาบปูน” “ช่างอะลูมิเนียมก่อสร้าง” โดยได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นกว่าค่าแรงขั้นต่ำ (ประมาณ 500-600 บาท/วัน)

4) แรงงานข้ามชาติที่มีทักษะ หรือเป็น “ช่างฝีมือ” ถูกทำให้ไร้ตัวตนในตลาดแรงงานไทย

งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น” ถูกกำหนดให้เป็นอาชีพที่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว หรือเป็นหนึ่งในอาชีพสงวนสำหรับคนไทย ดังนั้น แรงงานที่แม้จะมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย, แรงงานกลุ่มนำเข้ามาตาม MOU และแรงงานกลุ่มที่ถือเอกสาร CI จึงไม่สามารถประกอบอาชีพต้องห้ามนี้ได้ หากฝ่าฝืนก็จะมีควมผิด และถูกลงโทษตามกฎหมาย มีเพียงแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย 3 กลุ่ม เท่านั้นที่สามารถประกอบทำงาน “งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น” คือ (1) ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ (2) ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน และ (3) ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่อมาได้รับสิทธิอาศัยถาวร

นอกจากนี้ ทักษะฝีมือที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการรับรอง “มาตรฐานฝีมือแรงงาน” อย่างเป็นทางการตามกฎหมาย ด้วยเพราะแรงงานข้ามชาติ ไม่ใช่แรงงานสัญชาติไทย

5) เจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอต่อการติดตาม ตรวจสอบความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในงานความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีในเชียงใหม่ มีเพียง 5 คน ซึ่งมีภารกิจอื่นนอกจากการออกตรวจ (ทั้งกรณีแจ้ง และไม่แจ้งการตรวจล่วงหน้า) การรับเรื่องร้องเรียน การติดตามตรวจสอบข้อร้องเรียน ฯลฯ จึงไม่เพียงพอต่อปริมาณงานหรือการเติบโตของภาคก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่

6) ข้อมูลการประสบอันตราย และการเจ็บป่วยจากการทำงาน : ฐานข้อมูลที่ยากต่อการเข้าถึง

ข้อมูลการประสบอันตราย (Occupational Accidents) ได้แก่ สาเหตุการประสบอันตราย อวัยวะที่มักได้รับอันตราย อาการบาดเจ็บของแรงงาน รวมถึงการเจ็บป่วยจากการทำงาน (Occupational and Work-related Illnesses) ในภาคก่อสร้าง ในช่วงปี 2554-2560, สถิติการประสบอันตรายจากการทำงานของแรงงานข้ามชาติ ในปี 2558-2559 เป็นเรื่องที่น่าชื่นชมต่อความพยายามดังกล่าว (ดูบทที่ 1) แต่สถิติที่หน่วยงานรัฐเผยแพร่เหล่านั้น ยังควรต้องถูกตั้งคำถามถึงวิธีการเก็บข้อมูล เพราะจากข้อมูลจากภาคสนาม พบว่า มีแรงงานที่ประสบอุบัติเหตุ หรือมีอาการเจ็บป่วยที่สงสัยว่าอาจเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน แต่ไม่เคยเข้าสู่กระบวนการร้องเรียน ใช้สิทธิ ดังนั้น ข้อสังเกตเบื้องต้นต่อฐานข้อมูลรัฐก็คือ ข้อมูลที่อาจตกหล่นหายไป นอกจากนี้ ยังมีคำถามต่อความสม่ำเสมอในการเก็บข้อมูล หรือคำถามที่สำคัญกว่านั้นก็คือการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

4.2 ข้อเสนอแนะ³⁵

แบบอย่างของการสร้างความปลอดภัยในการทำงานในภาคก่อสร้าง จะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะกับตัวแรงงาน แต่เป็นก้าวสำคัญในการสร้างงานที่มีคุณค่า การสร้างสังคมที่เท่าเทียม การลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการเยียวยาความเสียหายในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือติดตามอาการป่วยอันเนื่องมาจากโรคจากการทำงาน เพื่อเป้าหมายนี้ ทีมวิจัยจึงมีข้อเสนอในประเด็นหลักคือ การดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน และปกป้องอย่างเข้มงวด การพัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงานข้ามชาติ และที่สำคัญการขยายภาคีเครือข่าย

³⁵ ปรับข้อเสนอแนะภายหลังเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) รายงาน เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2560 ณ ห้องประชุม 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

1) การยอมรับข้อความจริงที่ว่า แรงงานข้ามชาติในภาคก่อสร้าง คืออีกหนึ่งกำลังสำคัญของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ

“งานช่างก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานช่างก่อสร้างอาคาร” ไม่ควรถูกกำหนดให้เป็นอาชีพต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าวอีกต่อไป นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติควรต้องเข้าถึงโอกาสและช่องทางการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เพื่อการสร้างความยอมรับอันนำไปสู่การยกระดับฝีมือในการทำงาน และค่าตอบแทนตามทักษะฝีมืออย่างแท้จริง

2) การดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน (Prevention) และปกป้อง (Protection) อย่างเข้มงวด

- ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่จะต้องถูกแปรไปสู่ทางปฏิบัติจริง การอบรม ให้ความรู้ก่อนการทำงานในกิจการภาคก่อสร้าง มีความสำคัญต่อการลดการประสบนันตรายในระหว่างการทำงาน
- นายจ้างควรเคารพสิทธิของแรงงาน อุบัติการณ์ความปลอดภัยเป็นเรื่องที่นายจ้างต้องจัดหา เพราะต้นทุนความรับผิดชอบต่อชีวิต ร่างกายที่หุพพลภาพนั้นสูงกว่าการลงทุนในการจัดหาอุปกรณ์
- ในขณะเดียวกัน มาตรการเชิงปกป้อง ต้องอาศัยความตระหนักต่ออันตราย ความเสี่ยงของแรงงานด้วย เมื่อมีอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยแล้ว แรงงานจะต้องใช้ด้วยอย่างไรรู้ดี การดำเนินมาตรการในเชิงป้องกันและเชิงปกป้องนี้จะเกิดขึ้นได้จริง จำเป็นต้องอาศัยกลไกติดตาม ตรวจสอบด้วย (ดูในหัวข้อที่ 3)

3) การขยายภาคีเครือข่าย : การพัฒนาระบบการคุ้มครองความปลอดภัย และอาชีวอนามัยร่วมกัน 4 ฝ่าย

กล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีกฎหมายด้านการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัยที่ดี แต่ปัญหาคือการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายภายใต้ข้อจำกัดของจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เมื่อเทียบกับการก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ รวมถึงแรงงานที่ทำงานอยู่ในแต่ละไซต์ก่อสร้าง ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายควรจะเป็นโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวแรงงานเอง รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายด้านนี้อยู่ โดยจะต้องดำเนินการในลักษณะการพัฒนาระบบร่วมกัน 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายหน่วยงานรัฐ แรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง และภาควิชาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามมาตรการในเชิงป้องกันและปกป้องที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดให้แรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมใน

การแจ้งเตือนการประสูติเหตุ การตรวจสอบเมื่อมีการแจ้งเหตุ ในแต่ละไซต์งาน รวมถึงการติดตามความคืบหน้า

นอกจากนี้ กลไกดังกล่าวยังจะมีส่วนในการติดตาม ตรวจสอบ แจ้งเตือนการละเมิดสิทธิแรงงานด้านอื่น ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ดี ระบบดังกล่าวจำเป็นต้องมีการประชุมร่วมกันทั้ง 4 ฝ่าย เพื่อพัฒนาแนวทางตลอดจนการพัฒนาฐานข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่อการติดตามสถานการณ์การประสูติเหตุ และการเจ็บป่วยจากการทำงาน และฐานในการกำหนดนโยบายในระดับจังหวัดต่อไป