

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพและ
ความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและ
ตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา และ ไทย-สปป.ลาว
รหัสโครงการ 62-00905

ภายใต้การสนับสนุน
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

ผศ.ดร. ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล
ดร. จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์
นายอดิศร เกิดมงคล
นายเชมชาติ ตนบุญ
นายปารณ บุญช่วย
นายภาสกร ญีนาง



สิงหาคม 2564

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยในโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา และไทย-สปป.ลาว ต้องขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ที่ได้สนับสนุนการดำเนินงานครั้งนี้

งานวิจัยฉบับนี้จะไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน คณะผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและหลักประกันสุขภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานประกันสังคม มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา และเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติที่ให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่ายิ่งในการพัฒนางานวิจัยและแนวทางการดำเนินงานวิจัยไปใช้ขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนไทย

ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อสำนักงานแรงงานจังหวัดมุกดาหาร สำนักงานประกันสังคมจังหวัดมุกดาหาร หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดมุกดาหาร สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมุกดาหาร สภาอุตสาหกรรมจังหวัดมุกดาหาร สำนักงานแรงงานจังหวัดตราด สำนักงานประกันสังคมจังหวัดตราด หอการค้าจังหวัดตราด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตราด และมูลนิธิรักษ์ไทยจังหวัดตราด ตลอดจนแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาลจังหวัดตราดและจังหวัดมุกดาหาร

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาล ในการพัฒนานโยบายสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนไทย

ความคิดเห็นในรายงานนี้เป็นของคณะผู้วิจัย หน่วยงานผู้ให้ทุนสนับสนุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย และหากมีข้อผิดพลาดประการใด คณะผู้วิจัยขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

คณะผู้วิจัย

1 สิงหาคม 2564

บทคัดย่อ

การจ้างงานในพื้นที่ชายแดน ผ่านกลไกของมาตรา 64 พระราชกำหนดการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแบบยืดหยุ่น เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานในพื้นที่ชายแดน โดยเป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานสามารถเข้ามาทำงานได้ต่อเมื่อมีการทำความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีความตกลงกับประเทศพม่าและกัมพูชาเท่านั้น ในส่วนพื้นที่ชายแดนไทย-สปป.ลาว แม้ว่าจะไม่มีการทำความตกลงระหว่างรัฐ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าภาคการเกษตรซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจหลักในระดับพื้นที่ มีความต้องการแรงงานข้ามชาติจากสปป.ลาว อย่างเข้มข้นตามปฏิทินฤดูกาลการผลิต นายจ้างและหน่วยงานในระดับพื้นที่สะท้อนว่า ควรมีการปรับเปลี่ยนในเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดการรับรองการจ้างงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริง นอกจากนี้ในทางปฏิบัติของการจ้างงานในลักษณะชั่วคราวหรือตามฤดูกาล หรือการจ้างงานตาม มาตรา 64 นี้ นำไปสู่บริบทการทำงานที่สร้างข้อจำกัดในการเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิด้านต่างๆ รวมถึงหลักประกันสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน ขณะเดียวกันก็ได้เอื้อประโยชน์ให้กับนายจ้างและหน่วยงานรัฐงานศึกษานี้มีข้อเสนอถึงการเปิดโอกาสให้ระดับพื้นที่ (จังหวัด) สามารถพัฒนากลไกการจ้างงาน การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในพื้นที่

คำสำคัญ : แรงงานข้ามชาติ, การจ้างงานชั่วคราว, การจ้างงานตามฤดูกาล, การจ้างงานตาม มาตรา 64

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเทศไทยมีความพยายามที่จะสร้างระบบเพื่อบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติกลุ่มย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (Irregular migration หรือ unauthorized migration) มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 เริ่มจากการผ่อนผันให้แรงงานซึ่งมีลักษณะเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ชั่วคราวในประเทศไทย โดยเปิดให้ผู้อพยพย้ายถิ่นที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเข้าเมืองมาแสดงตน เข้าสู่กระบวนการจัดทำทะเบียนประวัติเป็น “แรงงานต่างด้าว” จะได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน (อาศัยอยู่) ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว¹ (แต่สถานะทางกฎหมายยังคงเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย) ขณะเดียวกันก็มีความพยายามที่จะปรับสถานะทางกฎหมาย (legal status) ให้เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมาย นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2549 ผ่านกระบวนการทางบริหาร (มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายคนเข้าเมือง มาตรา 17 และกฎหมายว่าด้วยการทำงานคนต่างด้าว) จนถึงปัจจุบันเป็นการดำเนินงานภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในระนาบคู่ขนาน การจ้างงานชายแดนถูกหยิบมาใช้เป็นกลไกหนึ่งเพื่อการลดเงื่อนไขการจ้างงานแรงงานที่มีการย้ายถิ่นไม่ปกติจากประเทศเพื่อนบ้าน นั่นคือ การนำมาตรการการจ้างงานในพื้นที่ชายแดนในลักษณะ “ชั่วคราวและตามฤดูกาล” มาใช้ (มาตรา 64 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) ตัวอย่างเช่น การจ้างงานตามฤดูกาลการปลูก-ตัดดอกกุหลาบในอำเภอพบพระ จังหวัดตาก การเก็บใบชาในจังหวัดเชียงราย การตัดอ้อยในจังหวัดชายแดนไทย-สปป.ลาว หรือชายแดนไทย-กัมพูชา

ในทางปฏิบัติ การจ้างงานในลักษณะชั่วคราวและตามฤดูกาลนี้ เกิดขึ้นมานานแล้ว เพียงแต่รัฐไทยเพิ่งเข้ามาบริหารจัดการโดยใช้กฎหมายอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2551 (ปรากฏในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) อย่างไรก็ตาม ด้วยเงื่อนไขข้อจำกัดในการจัดการตามกฎหมาย และความตกลงเรื่องการข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศต้นทาง การขออนุญาตทำงานในลักษณะนี้เพิ่งเริ่มดำเนินการจริงจังในปีพ.ศ. 2558 ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 เรื่อง การจัดระบบการจ้างคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือตามฤดูกาล ซึ่งกำหนดพื้นที่และกิจการที่จะจ้างแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน ซึ่งตามมาด้วยการกำหนดมาตรการอื่นๆ ตามมา เช่น การกำหนดให้มีการตรวจและประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ขออนุญาตในลักษณะนี้

เป้าหมายของการจ้างงานพื้นที่ชายแดนในลักษณะนี้ เป็นไปเพื่อการจ้างแรงงานระยะสั้น ตามฤดูกาลโดยมีการออกใบอนุญาตทำงานครั้งละไม่เกิน 90 วัน รวมทั้งกำหนดให้มีการซื้อประกันสุขภาพที่ไม่ต่ำกว่า 90 วัน แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า มีการจ้างงานในลักษณะต่อเนื่องของกิจการนอกภาคเกษตรกรรม เช่น โรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายแดน ข้อมูลจากเครือข่ายแรงงานข้ามชาติระบุว่า พบแรงงานเข้ามาทำงานในกิจการอื่นนอกภาคเกษตร ด้วยช่องทางการจ้างงานตามฤดูกาลจำนวนมากขึ้น

¹ ประเทศไทยเปิดให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียน เพื่อจะได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่และทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ในปีพ.ศ.2535 เริ่มต้นใน 10 จังหวัดชายแดน โดยแรงงานจะได้รับการออกเอกสารแสดงตน ต่อมาในปีพ.ศ.2539 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้แรงงานจากประเทศกัมพูชา ลาว มาขึ้นทะเบียนเพื่อรับใบอนุญาตทำงาน จนในปีพ.ศ.2544 ก็เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานฯ ทั่วประเทศ

ในพื้นที่แม่สอด และพบอยู่บ้างในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ยิ่งไปกว่านั้น กรณีของพื้นที่ชายแดนไทย-สปป.ลาว แม้จะไม่มีการทำงานที่ความตกลงระหว่างประเทศไทยกับ สปป.ลาว แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีแรงงานที่เข้ามาเพื่อทำงานระยะสั้น ตามฤดูกาล หรือชั่วคราว ปรากฏการณ์ในเรื่องนี้มีความสำคัญต่อระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน ยังคงมีปัญหาในเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการที่ยุ่งยากในการเข้าสู่กระบวนการจ้างงาน ทั้งยังมีต้นทุนสูง ส่งผลให้ การจ้างงานในลักษณะชั่วคราวหรือตามฤดูกาลกลายเป็น ทางออก ให้กับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง เพราะ ค่าธรรมเนียมมีต้นทุนต่ำกว่า

โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา และ ไทย-สปป.ลาว นี้จึงเกิดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิจัยถึงสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิในสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติตามพื้นที่ชายแดน ที่ทำงานในลักษณะ “งานชั่วคราว หรือตามฤดูกาล” ตามมาตรา 64 พ.ร.ก.การบริหารการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561

ข้อค้นพบสำคัญ

กรณีพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา : จังหวัดตราด

จังหวัดตราดเป็นจังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงตอนล่าง ที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศกัมพูชา รวมทั้งเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ที่มีการลงทุนและการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีความต้องการจ้างแรงงานต่างอย่างเข้มข้น ทั้งนี้เนื่องจากนายจ้าง/ผู้ประกอบการมีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการบางประเภทเพื่อส่งเสริมภาคการผลิต แรงขับเคลื่อนการฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะงานประมงที่จำเป็นต้องใช้แรงงานตลอดปี จากความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างต่อเนื่องนั้นทำให้จังหวัดตราดกลายเป็นพื้นที่ที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติในหลากหลายรูปแบบ ทั้งแรงงานข้ามชาติที่นำเข้ามาตามระบบ MOU แรงงานกลุ่มที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานกลุ่มจ้างงานชายแดนแบบชั่วคราวในลักษณะไปกลับหรือตามฤดูกาล (ตามมาตรา 64 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560) แรงงานชนกลุ่มน้อย รวมถึงการจ้างแรงงานในระยะสั้นๆ ในช่วงการเพาะปลูกและเก็บผลผลิตในระยะสั้นๆ ที่มีลักษณะการผ่อนผันในกรณีพิเศษ

สถานการณ์การจ้างงานในกิจการประมง พบว่า แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงก็มีลักษณะการจ้างงานที่ต่อเนื่องเกือบทั้งปี โดยมีช่วงระยะเวลาหยุดงานเป็นช่วงระยะสั้นๆ ในช่วงเทศกาล ซึ่งก็พบในลักษณะแรงงานประเภทอื่นๆ เช่นกัน อย่างไรก็ตามก็พบว่าการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวก็ถูกตีความว่าเป็นการจ้างงานที่ไม่ใช่การจ้างงานทั้งปี ซึ่งเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายที่ทำให้การคุ้มครองหรือการกำหนดหลักประกันทางสังคมที่มีลักษณะเฉพาะ จากการจ้างงานในรูปแบบดังกล่าว ทำให้ความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติจะพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นหลัก มีลักษณะการอยู่กันในที่ที่เป็นที่ค่อนข้างเป็นชุมชนแถบท่าเรือ หลายคนมีการอยู่อาศัยในลักษณะครอบครัว ซึ่งก็มีผลต่อการดูแลและให้บริการด้านสุขภาพด้วยเช่นกัน

สถานการณ์ด้านสิทธิในหลักประกันสุขภาพ เนื่องจากกิจการประมงกรณีที่ไม่ใช่ “ลูกจ้างตลอดทั้งปี” จึงไม่สามารถขึ้นทะเบียนเพื่อการเข้าถึงสิทธิในกองทุนประกันสังคมได้ ขณะที่ใน พ.ร.บ. คัดกรองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ได้มีการออกประกาศให้นายจ้างสามารถเลือกได้ว่าจะนำลูกจ้างประมงเข้าสู่ระบบประกันสังคม หรือซื้อประกันสุขภาพและประกันเอกชนตามที่รัฐมนตรีกำหนดทางปฏิบัติที่พบจึงมีลักษณะว่า นายจ้างมักไม่นำลูกจ้างขึ้นทะเบียนประกันสังคม แต่จะซื้อหลักประกันสุขภาพ และประกันชีวิตเอกชน ซึ่งครอบคลุม 4 สิทธิประโยชน์ (การคุ้มครองด้านสุขภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน, เงินทดแทนการขาดรายได้จากการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน, เงินทดแทนกรณีทุพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และเงินทดแทนกรณีตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน) ดังนั้น โดยทั่วไปแรงงานข้ามชาติประมงที่จ้างงานในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตราดส่วนใหญ่จะใช้สิทธิประกันสุขภาพเป็นหลักโดยแบ่งเป็นกลุ่มที่ซื้อประกันสุขภาพแบบหนึ่งปี โดยคนงานจะมีค่าใช้จ่าย 2,400 บาท และกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มที่ซื้อประกันสุขภาพทุก 3 เดือน 500 บาท

ปัญหาที่พบในการประกันสุขภาพที่พบ ได้แก่ เรื่องความต่อเนื่องของการซื้อประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติบางคนขาดหลักประกันสังคมเป็นช่วงๆ ทำให้พบปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีประกันสุขภาพเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลและไม่สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ ปัญหาต่อมาคือเรื่องการใช้บริการด้านสุขภาพซึ่งแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลจำนวนหนึ่งบอกว่า มีปัญหาในเรื่องการใช้บริการโดยได้รับการบริการที่ล่าช้า โดยบอกว่าสถานพยาบาลมักจะให้บริการคนไทยก่อน นอกจากนั้นแล้วแรงงานประมงจำนวนหนึ่งที่ทำงานประมงนอกพื้นที่จังหวัดตราดจะพบปัญหาว่า การใช้สิทธิรักษาพยาบาลนอกพื้นที่ไม่สามารถทำได้จริง มีอุปสรรคในการเข้าถึงบริการค่อนข้างมาก เช่น ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ทำให้แรงงานข้ามชาติมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเพิ่มมากขึ้น

ในขณะที่สถานพยาบาล สะท้อนว่า แรงงานข้ามชาติดูแลสุขภาพตนเองดีกว่าคนไทย กรณีที่แรงงานข้ามชาติไม่มีประกันสุขภาพจะต้องจ่ายเงินตามจริงซึ่งหลายครั้งแรงงานข้ามชาติไม่มีเงินจ่าย ต้องมีการทำสัญญาชำระหนี้ไปก่อน ส่งผลให้โรงพยาบาลมีภาวะขาดทุน นอกจากนั้นพบว่ายังมีปัญหาเรื่องการสื่อสารภาษาไม่เข้าใจระหว่างแรงงานข้ามชาติและเจ้าหน้าที่สถานพยาบาล บางกรณีมารับบริการด้านสุขภาพโดยไม่ได้นำบัตรประจำตัวมาด้วย โดยให้เหตุผลว่านายจ้างเป็นผู้ถือเอกสาร หรือบางกรณีปัญหาในการใช้สิทธิเพราะแรงงานเปลี่ยนชื่อ นามสกุล

สถานการณ์ด้านความปลอดภัยในการทำงาน พบว่า ในเรือประมงนั้น นายจ้างจะจัดให้มีอุปกรณ์คือ ถุงมือ รองเท้า สำหรับการทำงานบนเรือ แต่ตัวแรงงานเองเห็นว่า การใส่อุปกรณ์ดังกล่าวทำให้ทำงานไม่สะดวก รวมทั้งการขาดความเข้มงวดในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ทำให้เกิดอุบัติเหตุจากการทำงานค่อนข้างบ่อย เช่น กว้านหนีบนิ้วขาด กว้านฟาดขณะเก็บอวน ตะกั่วถ่วงอวนหล่นใส่ จากการพูดคุยกับแรงงานประมงส่วนใหญ่จะระบุว่าอุบัติเหตุแบบนี้เจอเป็นเรื่องปกติ ซึ่งแรงงานจะช่วยกันปฐมพยาบาลก่อนพามารักษาพยาบาลที่โรงพยาบาล ซึ่งทางสำนักงานประกันสังคมยืนยันว่าปัจจุบันแรงงานในกิจการประมงอยู่ในกิจการที่ต้องจ่ายสมทบกองทุนเงินทดแทน ดังนั้นในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุจากการทำงานแรงงานจะได้รับการคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนซึ่งมีเงินชดเชยการสูญเสียอวัยวะ และที่ผ่านมามีการจ่ายเงินชดเชยทั้งจากการสูญเสียอวัยวะและการเสียชีวิตไปแล้ว

ภายใต้สถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งผลกระทบต่อการทำงานแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากการปิดกิจการชั่วคราว การเลิกจ้าง ซึ่งทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งถูกเลิกจ้างและไม่สามารถหานายจ้างได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การหานายจ้างภายใน 30 วัน ให้มีแรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งหลุดจากระบบการจ้างงานและการมีหลักประกันทางสุขภาพ ขณะเดียวกันการปิดชายแดนชั่วคราว ส่งผลกระทบต่อการทำงานข้ามชาติที่มีลักษณะไปกลับที่ไม่สามารถเดินทางเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องในประเทศไทยได้ ซึ่งในช่วงก่อนการระบาดของโรคโควิด-19 มีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในรูปแบบนี้ประมาณสี่พันกว่าคน แต่เมื่อมีการปิดชายแดนมีแรงงานข้ามชาติที่ยังทำงานในลักษณะดังกล่าวเพียงสองพันกว่าคน เมื่อมีการเปิดการจ้างงานหลังการระบาดสองโรคโควิด-19 ทำให้มีความต้องการจ้างแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นและมีแนวโน้มที่จะมีการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องและไม่หลักประกันทางสุขภาพ

กรณีพื้นที่ชายแดนประเทศไทย - ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว): จังหวัดมุกดาหาร

แม้ว่าชายแดนไทย-สปป.ลาว จะไม่มีการทำความตกลงจ้างงานชายแดน ตามมาตรา 64 แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่า มีแรงงานจากสปป.ลาว เข้ามาทำงานในภาคการเกษตรอย่างเข้มข้น กล่าวได้ว่าเป็น “แรงงานตามฤดูกาล” (seasonal workers) โดยเป็นไปตามรอบปฏิบัติฤดูกาลเพาะปลูกของในพื้นที่ มีลักษณะทั้งมาทำงานแบบเช้า-เย็นกลับ หรือมาอยู่อาศัยกับนายจ้างเป็นระยะเวลา 7-20 วัน ไปจนถึง 1 เดือน โดยไม่ได้มุ่งหวังที่จะตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย

การเข้ามาทำงานของแรงงานลาว เป็นการเข้ามาผ่านด่านประเพณี หรือ “จุดรวมเรือ” โดยการบริหารจัดการด่านประเพณีเหล่านี้ จะเป็นการประสานงานร่วมกันในระดับท้องที่ระหว่างหมู่บ้านในฝั่งไทยกับหมู่บ้านในฝั่งลาว เป็นการควบคุมดูแลผ่านระบบความสัมพันธ์เชิงเครือญาติเป็นหลัก เน้นการประนีประนอมยืดหยุ่น พึ่งพาอาศัยกัน ในฐานะญาติพี่น้อง ถ้อยทีถ้อยอาศัย กลไกเครือข่ายระดับด่านประเพณียังถือได้ว่าเป็นทุนทางสังคมอย่างหนึ่งของพี่น้องไทยลาวในการใช้พื้นที่พรมแดนสร้างความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติ นำมาสู่การบริหารจัดการด่านประเพณีผ่านกระบวนการ Community control เพื่อสร้างระบบการจัดการ(Regulation) บนฐานของมิติทางวัฒนธรรมในการจัดการพื้นที่ชายแดน (Border Control)”

การจ้างงาน ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มย่อย พบว่า เกษตรกรในชุมชนตำบลโพธิ์ไทร อำเภอดอนตาล จังหวัดมุกดาหาร เป็นการทำเกษตรพันธะสัญญา โดยมีบริษัทที่ผลิตเมล็ดพันธุ์เพื่อจำหน่ายทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ามาทำสัญญากับเจ้าของที่ดินเพื่อปลูกพริกหวาน พริกหยวก พริกเผ็ดเพื่อเก็บเมล็ดพริก ในช่วงที่ต้องการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นในสวนพริก มีแรงงานลาวที่เดินทางข้ามด่านประเพณีถึงละวันประมาณ 300 คน นอกจากนี้ยังมีการจ้างงานในแปลงนาข้าว (การปัก/ดำ ในมิถุนายน-กรกฎาคม และเกี่ยวข้าวในเดือนพฤศจิกายน) ค่าจ้างในการดำนาคือวันละ 300 บาท โดยนายจ้างจะเป็นคนเลี้ยงอาหาร 2 มื้อ (เช้าและกลางวัน) โดยแรงงานในการจ้างงานนี้จะเป็นลักษณะไปเช้า-เย็นกลับ

ด้านสวัสดิการด้านสุขภาพของแรงงานลาว นั้นพบว่า เมื่อแรงงานมีอาการเจ็บป่วย หากเป็นการเจ็บป่วยแบบมีไข้ ปวดหัว ทางนายจ้างก็จะมียาสามัญประจำบ้านที่ช่วยบรรเทาอาการ แต่หากเจ็บป่วยเกินกว่าที่จะใช้ยาสามัญประจำบ้านบรรเทาได้ เช่น ปวดท้อง ทางนายจ้างก็จะพามารักษาที่คลินิกเอกชน โดยจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้ โดยเฉลี่ยครั้งละไม่เกิน 1,000 บาท

การคุ้มครองตามกฎหมาย

กรณีของการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ในกรณีภาคประมงพบว่า ในกรณีที่แรงงานถูกจ้างงานต่อเนื่องทั้งปีจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 ส่วนกรณีแรงงานที่ถูกจ้างงานในลักษณะไม่ต่อเนื่องทั้งปี จะได้รับการคุ้มครองตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องการจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการแก่แรงงานประมง พ.ศ. 2563 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องการจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการแก่แรงงานประมง พ.ศ. 2563 เปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถเลือกได้ว่า จะนำแรงงานเข้าระบบประกันสังคม และซื้อประกันสุขภาพ หรือจะเป็นการซื้อประกันสุขภาพกับบริษัทเอกชน ซึ่งในกรณีแรก แรงงานจะสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทั้ง 7 เรื่องตามสิทธิในกองทุนประกันสังคม แต่หากซื้อประกันสุขภาพกับบริษัทเอกชน แรงงานจะสามารถเข้าถึงเพียงสิทธิประโยชน์ 4 เรื่อง

ในกรณีการจ้างงานในภาคการเกษตร หากเป็นกรณีการจ้างงานต่อเนื่องทั้งปี จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และสามารถเข้าถึงสิทธิในประกันสังคมได้ หากเป็นงานไม่ต่อเนื่องทั้งปีจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2557 ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ดี มีประเด็นปัญหาเชิงซ้อนในระดับพื้นที่ ก็คือ พบว่ามีปัญหาในการตีความโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องว่า การจ้างงานกรณีใดจะถือว่าเป็นการจ้างงานในลักษณะต่อเนื่องทั้งปี หรือเป็นกรณีการจ้างงานในลักษณะไม่ต่อเนื่องทั้งปี

ส่วนการเข้าถึงสิทธิในกองทุนเงินทดแทน แรงงานทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงสิทธิในกองทุนเงินทดแทนได้ ตามประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการ ท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราเงินสมทบ อัตราเงินฝาก วิธีการประเมินและการเรียกเก็บเงินสมทบ พ.ศ. 2562

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอในการบริหารจัดการระดับพื้นที่

1. จัดตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับจังหวัดขึ้น โดยทำหน้าที่ในเชิงการบริหารจัดการการจ้างแรงงานในระดับพื้นที่ การทำงานบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่นำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อให้มีนโยบายที่สอดคล้องกับการจ้างงานในพื้นที่ชายแดน

2. ให้มีการจัดฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีฐานข้อมูลหลักทำให้พบปัญหาในเรื่องของการจัดการการให้บริการ และเรื่องหลักประกันทางสุขภาพอยู่ค่อนข้างมาก จากการหารือในระดับจังหวัดทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่าควรมีการจัดทำฐานข้อมูลรวมของแรงงานข้ามชาติในระดับจังหวัดขึ้น

3. ควรพิจารณาการขายประกันสุขภาพให้แก่แรงงานข้ามชาติในกลุ่มที่รอการจ้างงานอย่างถูกต้อง หรือกลุ่มที่เข้ามาทำงานในระยะสั้นตามช่วงเวลาการเก็บเกี่ยวผลผลิต โดยอาจจะใช้ประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว พ.ศ. 2558 ทั้งนี้เพื่อให้เกิดระบบประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติทุกคนในพื้นที่จังหวัดตราดไปก่อนระหว่างรอการดำเนินการ

4. ควรมีการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชายแดน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งควรพิจารณาในมิติการจ้างงาน การลงทุน การจัดการพื้นที่ชายแดน การคุ้มครองแรงงานและด้านสุขภาพไปคู่กัน

ข้อเสนอระยะสั้นเพื่อรองรับการขาดแคลนแรงงานในช่วงโควิด 19

1. ควรมีมาตรการรองรับการนำแรงงานข้ามชาติประเภทที่จ้างงานในลักษณะตามฤดูกาลที่มีความต้องการจ้างในกิจการการผลิต เช่น เกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องเกษตรและประมง ให้สามารถเดินทางเข้ามาทำงาน โดยกำหนดมาตรการเรื่องการตรวจโรคและการกักตัวในพื้นที่การทำงาน และให้ดำเนินการซื้อประกันสุขภาพตามแนวทาง

2. รัฐบาลควรมีมาตรการเปิดให้มีการจดทะเบียนถึงแรงงานข้ามชาติที่ไม่อยู่ในกระบวนการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย ให้มีช่องทางการจ้างงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เข้าสู่ระบบการจ้างงาน และการมีหลักประกันสุขภาพต่อไป

3. พัฒนาศักยภาพกลไกการเฝ้าระวังและป้องกันโรคติดต่อในชุมชนของแรงงานข้ามชาติ ในรูปแบบอาสาสมัครสาธารณสุขแรงงานข้ามชาติ การให้ความรู้สร้างความเข้าใจในภาษาแรงงานข้ามชาติ และให้มีมาตรการตรวจเชิงรุกในพื้นที่ชายแดนและชุมชนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดน

4. พิจารณาให้มีการขายประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติในกลุ่มแรงงานจ้างงานชายแดนในลักษณะไปกลับเดิม (กลุ่มมาตรา 64) ที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 สิงหาคม 2563 ซึ่งจะได้รับสิทธิในการอยู่อาศัยและทำงานได้จนถึง 31 มีนาคม 2565 โดยจะต้องขออนุญาตทำงานในทุกสามเดือน ให้สามารถซื้อประกันสุขภาพในระยะเวลามากกว่าสามเดือนโดยให้สอดคล้องกับระยะเวลาในการอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด รวมถึงมีมาตรการในการเฝ้าระวังป้องกันโรค และส่งเสริมสุขภาพแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขในการอยู่อาศัยในประเทศไทย

กรณีการจ้างงานตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนประเทศไทย - สปป.ลาว

ด้วยระบบเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ จะเห็นได้ว่าแรงงานจากสปป.ลาว เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในกิจกรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบต่างๆ แต่กลับไม่มีการดำเนินงานในรูปแบบของบันทึกความตกลงระหว่างประเทศไทยกับสปป.ลาว เพื่อให้มีการนำเข้าแรงงาน ส่งผลให้เกิดการจ้างงานที่ไม่มีเอกสาร ซึ่งแม้แต่นายจ้างเองก็ไม่ประสงค์ ไม่พึงพอใจ จึงมีข้อเสนอว่า ควรให้กลไกระดับจังหวัดสามารถกำหนดทิศทางรูปแบบการจ้างงาน และออกแบบระบบหลักประกันสุขภาพที่สอดคล้องกับระบบการจ้างงานตามฤดูกาล