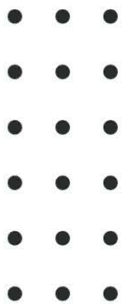


# แรงงานข้ามชาติใน ภาคเกษตรกรรม

ลักษณะการทำงาน สภาพการทำงาน  
ความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงาน  
และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม



รายงานวิจัย

แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรกรรม:

ลักษณะการจ้างงาน สภาพการทำงาน ความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงาน  
และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

จัดทำโดย: มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกทางออนไลน์ กรุงเทพฯ, พฤศจิกายน พ.ศ. 2566

ผู้เขียน: ภาสกร ญีนาง

รายงานวิจัยฉบับนี้จัดทำภายใต้กิจกรรมในโครงการของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลออสเตรเลียในโครงการอาเซียน-ออสเตรเลีย เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์

The research is conducted under HRDF's project, through a grant with the Australian Government supported ASEAN-Australia Counter Trafficking program.



## บทสรุปผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้ มุ่งศึกษาว่า แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรมีความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงานและตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างไร และมีความท้าทายอย่างไรบ้างในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รายงานฉบับนี้ได้ทำการสำรวจสภาพปัญหาในการทำงานของแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรและการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากแรงงานข้ามชาติที่ทำงานภาคเกษตรกรรมในพื้นที่ภาคเหนือเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงาน นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมกรณีศึกษาของแรงงานข้ามชาติซึ่งถูกละเมิดสิทธิและได้รับความช่วยเหลือโดยมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ผู้วิจัยได้นำแนวคิดนิติสำนึก (legal consciousness) มาใช้ในการวิเคราะห์การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ และจัดทำข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงแนวนโยบายและกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและค้ามนุษย์

ผลการศึกษา พบว่า ในบริบทการทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ยังคงปรากฏร่องรอยการละเมิดสิทธิแรงงานและการบังคับใช้แรงงานแอบแฝงอยู่ในพื้นที่การเกษตร แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรยังต้องเผชิญหน้ากับความไม่เป็นธรรมในสภาพการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ ระบบกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ รวมถึงมีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้ มีผลให้แรงงานข้ามชาติและครอบครัวต้องมีความเปราะบางและตกอยู่ในความเสี่ยงจากการถูกละเมิดสิทธิตลอดเวลา เช่น การถูกหลอกลวง การต้องทำงานที่อันตราย การทำงานเป็นเวลายาวนาน การถูกทำให้โดดเดี่ยวจากสังคม การถูกจำกัดเสรีภาพการเดินทาง การตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม การไม่ได้รับการคุ้มครองเรื่องค่าจ้างอย่างเป็นระบบ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะถือเป็นกลุ่มแรงงานที่ทำหน้าที่เป็นกำลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศที่สำคัญ

งานศึกษาชิ้นนี้พบว่ากฎหมายมาตรา 6/1 ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติขึ้นตามเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองแรงงานจากการถูกบังคับใช้แรงงานนั้น ยังไม่สามารถบังคับใช้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานได้ สาเหตุหลักเกิดจากข้อจำกัดเรื่องการตีความข้อกำหนดอย่างแคบทำให้บทบัญญัติตามกฎหมายไม่ได้ตั้งอยู่ในบนฐานสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองแรงงานเป็นสำคัญ แตกต่างกับตัวชี้วัดการบังคับใช้แรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบของการบังคับใช้แรงงานได้ชัดเจนกว่า

นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้เกิดสภาพการบังคับใช้แรงงานยังมีความเกี่ยวข้องกับหลากหลายมิติ ได้แก่ หนึ่ง **มิติทางกฎหมาย** ที่แบ่งแยกเอาแรงงานภาคเกษตรประจำฤดูกาล ออกจากการเป็นแรงงานที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการทำงานตามมาตรฐานขั้นต่ำในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติภาคเกษตร ไม่ได้รับค่าแรงตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา ไม่มีวันหยุด ไม่ได้ทำงานตามกรอบเวลาที่เหมาะสม ฯลฯ จนส่งผลให้สภาพการทำงานที่เข้าข่ายการเป็นแรงงานบังคับเกิดขึ้นได้ง่าย

สอง **มิติทางการเมือง** ที่หมายถึงระบบบริหารราชการและกลไกระบบเอกสารในการควบคุมจัดการแรงงานที่ไร้ประสิทธิภาพและเข้าถึงได้ยากของประเทศไทย ซึ่งเปิดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง และกลุ่มทุนที่มาในรูปแบบของบริษัทนายหน้า สะท้อนการจัดระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของแรงงานข้ามชาติให้มีสถานะด้อยกว่าพลเมืองไทยตามกฎหมายเหลื่อมล้ำกันอย่างชัดเจน จนเป็นเสมือนตัวแปรที่คอยปลุกเร้าให้เกิดความรุนแรงผ่านการบังคับใช้แรงงานขึ้นได้

สาม **มิติทางสังคม** ที่สภาวะการไร้อำนาจต่อรอง ขาดความเข้มแข็ง ทำให้การเอาตัวเปรียบในนิติสัมพันธ์การจ้างแรงงานเกิดขึ้นได้โดยทั่วไป เช่นเดียวกับสภาพการทำงานที่ย่ำแย่จนมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการบังคับใช้แรงงานก็มีให้เห็นได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแรงงานภาคเกษตร และการขาดเครือข่าย ย่อมนำไปสู่การขาดกลไกให้ความช่วยเหลือในกลุ่มแรงงานข้ามชาติด้วยกัน แรงงานจำนวนไม่น้อยจึงอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานได้ตลอดเวลา

สี่ **มิติทางเศรษฐกิจ** ในฐานะแรงบีบบังคับทางเศรษฐกิจที่แรงงานต้องเผชิญในแต่ละวัน หรือการตกอยู่ในสภาวะที่ไม่มีทางเลือกมากนักสำหรับการประกอบอาชีพหรือแสวงหารายได้อย่างเสรี และถูกกดทับด้วยการทำให้แรงงานต้องมีเพดานความคาดหวังที่ต่ำ จนสุดท้าย แรงงานจำนวนมากจึงยอมจำนนที่จะทำงานในสภาพการจ้างงานที่เลวร้าย ยอมทำงานที่มีลักษณะเป็นการบังคับใช้แรงงานและอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์โดยไม่รู้ตัว

และห้า **มิติทางวัฒนธรรม** หรือระบบความสัมพันธ์ที่แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะกลุ่มชาวไทยใหญ่ มีต่อผู้เป็นนายจ้าง และฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐไทย รวมถึงวัฒนธรรมของสังคมไทยที่มีต่อกลุ่มแรงงานข้ามชาติเอง กล่าวคือ กรณีการบังคับใช้แรงงานหรือการจ้างงานแรงงานข้ามชาติมักเกิดขึ้นและดำเนินไปโดยกรอบความเชื่อ คุณค่าทางวัฒนธรรม หรือเรื่องเล่าบางอย่างที่กำหนดระบบความสัมพันธ์ว่าแรงงานต้องเป็นอย่างไร ทำอะไร และควรทำหรือไม่ควรทำอะไรบ้าง จนกลายเป็นค่านิยมที่สร้างความชอบธรรมให้การกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิแรงงาน หรือทำให้สภาพการจ้างงานที่เลวร้ายเป็นสิ่งปกติและยอมรับได้

ส่วนประเด็นการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองและกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ ที่ประเด็นปัญหาหลักของงานศึกษาคั้งนี้ อีกประเด็นหนึ่ง พบว่า แรงงานข้ามชาติเกือบทั้งหมดปฏิเสธไม่ใช้กลไกกฎหมายหรือช่องทางร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประเทศไทย เพื่อมาปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเอง หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งอุปสรรคสำคัญ ๆ ที่ทำให้แรงงานเข้าไม่ถึงและไม่ใช้กระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ความกลัวและความไม่รู้ของแรงงาน รวมถึงระบบกฎหมายก็ไม่ได้คุ้มครองแรงงานภาคเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ โดยเฉพาะกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้เป็นไปในทางคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงาน ตลอดจนจนเรื่องความไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติและระบบกฎหมาย สร้างความคลุมเครือ

นอกจากนี้ หลังจากวิเคราะห์ปัญหาภายใต้กรอบคิดว่าด้วยนิติสำนักประกอบกับบทสัมภาษณ์ของแรงงานที่ร่วมพูดคุยปัญหากับคณะวิจัย สะท้อนว่า ในสายตาของแรงงาน มองกลไกกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยว่ามีคุณลักษณะสามประการหลัก ได้แก่ หนึ่ง มีลักษณะเป็นเสมือนแดนพิศวง ลึกลับ นำหวาดกลัว

ไม่ใช่พื้นที่ปลอดภัยที่แรงงานข้ามชาติจะเข้าไปได้ สอง เป็นกระบวนการที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย” เพราะแรงงานข้ามชาติจะพิจารณาจากต้นทุนที่ต้องเสียไปหากเลือกใช้วิธีการทางกฎหมายเทียบกับการปล่อยให้ไปตามกรรม แรงงานย่อมเลือกอย่างหลังมากกว่า และสาม แรงงานข้ามชาติมักจะประเมินก่อนแล้วว่า กลไกกฎหมายไทย อาจไม่สามารถพึ่งพาได้

ดังนั้น เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหานั้นตรงจุด คณะผู้วิจัยจึงได้พยายามนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และปรับปรุงกระบวนการปกป้องคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ดังนี้

### **(1) ควรแยกบทกฎหมายการบังคับใช้แรงงานออกจากกฎหมายคุ้มครอง**

กฎหมายไทยกำหนดให้การบังคับใช้แรงงานอยู่ภายใต้โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งเป็นกรอบของกฎหมายอาญา และตามมาตรฐานการพิจารณาคดีแบบอาญาทั่วไปผู้กล่าวหาต้องพิสูจน์ต่อศาลจนสิ้นข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดจริงตามฟ้อง ทำให้ทั้งกรอบการพิจารณาพฤติการณ์องค์ประกอบความผิด และการตีความกฎหมายเป็นการมองสถานะแรงงานบังคับอย่างแคบตามองค์ประกอบความผิด แทนที่จะเป็นการพิจารณาบนฐานการคำนึงถึงความปลอดภัยของแรงงาน ความอ่อนแอและความไม่เท่าเทียมในเชิงอำนาจ และการคำนึงถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิภาพของแรงงานเป็นสำคัญ จึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการคุ้มครองแรงงานจากการบังคับใช้แรงงาน

ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน โดยให้มีการกำหนดเรื่องการบังคับใช้แรงงานเข้าไป เพื่อให้กระบวนการทางกฎหมายอยู่ภายใต้กรอบการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานเป็นสำคัญ เพราะหากการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานถูกพิจารณาโดยศาลแรงงาน กระบวนการจะเน้นไปที่ระบบไต่สวนที่ศาลแสวงหาพยานหลักฐานนอกเหนือจากที่คู่ความระบุไว้ได้ และศาลแรงงานก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบของกฎหมาย ด้วยการต้องคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างเป็นหลัก

### **(2) แก้ไขกฎหมายให้มีการกฎหมายคุ้มครองแรงงานทุกประเภท**

การส่งเสริมศักยภาพและประสิทธิภาพของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในทางปฏิบัติให้สามารถบังคับใช้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานได้อย่างครอบคลุมมากที่สุด คือ การต้องกำจัดระบบการแบ่งแยกแรงงานตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม เพราะจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่า ระบบการจ้างแรงงานภาคเกษตรนั้นมีความสลับซับซ้อนและยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงไปจนกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐไทยจึงจำเป็นต้อง แก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานที่สำคัญภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานครอบคลุมแรงงานในภาคเกษตรทั้งหมด

รัฐไทยควรปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมาย เพื่อให้มั่นใจว่า แรงงานภาคเกษตร ไม่ว่าจะเป็แรงงานไทยหรือแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์รูปแบบ แต่เมื่อแรงงานได้ทำงานลงแรง เพื่อประโยชน์ของนายจ้างคนใดคนหนึ่งแล้ว ทุกคนควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยไม่มีการยกเว้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของแรงงานทุกคน

นอกจากนี้ การพัฒนากฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานทุกภาคส่วน ยังหมายถึงการกำหนดบทบาทหน้าที่เพิ่มเติมแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น การตรวจสอบความปลอดภัย การกำหนดหน้าที่เรื่องการจัดหาอุปกรณ์ป้องกันให้แก่ นายจ้าง การกำหนดมาตรฐานที่พักอาศัย และสถานที่ทำงานในกลุ่มแรงงานภาคเกษตร บนวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัย สุขอนามัยและสวัสดิภาพของแรงงานข้ามชาติทุกคนอย่างเท่าเทียม เป็นต้น อีกทั้ง การเสริมศักยภาพและทรัพยากรบุคคล ให้มีอาสาสมัครแรงงาน มีภาคประชาสังคม เพื่อมาทำงานร่วมกับรัฐและสะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่ ก็อาจยิ่งทำให้การคุ้มครองแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### (3) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

การละเมิดสิทธิแรงงานและการบังคับใช้แรงงาน ส่วนหนึ่งมีผลมาจากสถานะพลเมืองหรือสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานที่บกพร่องเพราะความเป็นพลเมืองที่ไร้สถานะ พวกเขาจึงไร้สิทธิและไม่มีกลไกอะไรมาช่วยปกป้องคุ้มครอง ทำให้พวกเขาต้องเผชิญการที่จะถูกเอาเปรียบ หรือถูกกดขี่บังคับใช้แรงงานคล้ายกับแรงงานทาสในที่สุด การปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ควรพัฒนาช่องทางการย้ายถิ่นแบบปกติที่มีค่าใช้จ่ายและเวลาน้อยลง รวมถึงมีกระบวนการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน การปรับปรุงให้การดำเนินการเรื่องเอกสารเข้าถึงง่าย ย่อมช่วยสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานให้หันมาจัดการตนเองให้เป็นตามกฎหมาย ควบคู่กับลดความเปราะบางและความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไปพร้อมกัน

กล่าวในเฉพาะแรงงานภาคเกษตร รัฐไทยควรอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถมีนายจ้างได้หลายราย การกำหนดให้ลงทะเบียนกับนายจ้างหนึ่งรายในระยะเวลาสองปีไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติสำหรับภาคเกษตรกรรม เนื่องจากลักษณะการจ้างงานตามฤดูกาลและการจ้างงานนอกแบบมาตรฐานขึ้นอยู่กับชนิดของพืชผลทางการเกษตร หากเข้าถึงช่วงเวลาที่นายจ้างรายหนึ่งไม่มีงานให้ทำ แรงงานก็จำเป็นต้องไปหารายได้ ทำงานในพื้นที่เกษตรกรรมอื่น ๆ การให้แรงงานมีนายจ้างหลายรายได้ อาจสอดคล้องกับบริบทของงานเกษตรกรรมมากกว่า มิฉะนั้น แรงงานอาจเป็นฝ่ายกระทำผิดกฎหมายและเสี่ยงที่จะถูกเอาเปรียบได้ง่าย

นอกจากนี้ เพื่อให้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติครอบคลุมยิ่งขึ้น ควรต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน ให้การขอใบอนุญาตการทำงานที่สามารถนำไปใช้ในพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ไม่ใช่เพียงเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งเปลี่ยนนายจ้าง อีกทั้ง เพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถจัดการตัวเองเกี่ยวกับสถานะบุคคลให้ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างสะดวก รัฐไทยควรปรับให้มีการเปิดทำเอกสารประจำตัวสำหรับแรงงานข้ามชาติ ตลอดทั้งปี เพราะที่ผ่านมามักเกิดปัญหาที่แรงงานถูกยึดเอกสารประจำตัว ไม่มีเอกสารประจำตัว จนเป็นอุปสรรคที่แรงงานไม่กล้าไปติดต่อหน่วยงานราชการหรือใช้ช่องทางการร้องทุกข์ รวมทั้งยังเสี่ยงที่จะถูกส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาเดิม

#### (4) กระบวนการคุ้มครองเหยี่ยวาผู้เสียหายต้องไม่มีการส่งกลับและการลงโทษ

อุปสรรคอีกประการที่ส่งผลต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อแรงงานข้ามชาติตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือการค้ามนุษย์ คือ การที่กระบวนการคุ้มครองเหยี่ยวาไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้เสียหาย แรงงานข้ามชาติมักจะกลัวว่า การเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายอาจทำให้ถูกแยกจากครอบครัว ถูกส่งกลับประเทศต้นทาง ถูกลงโทษจากกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือทำงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แรงงานที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานมีความกล้าที่จะร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านการคุ้มครองเหยี่ยวา สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและกรมการจัดหางานควรยืนยันว่า ผู้ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือบังคับใช้แรงงาน (The Potential Victim of Human Trafficking or Forced Labour) ควรมีสถานะที่จะได้รับการอนุญาตให้ทำงานและอยู่อาศัยต่อไปในราชอาณาจักรไทยได้เท่าเทียมกับแรงงานข้ามชาติกลุ่มอื่น ๆ หากบุคคลดังกล่าวมีความประสงค์ที่จะอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยต่อไป

นอกจากนี้ การคุ้มครองผู้เสียหายและผู้ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือบังคับใช้แรงงาน ควรคำนึงถึงหลักการไม่ลงโทษผู้เสียหาย (non-punishment principle) และ หลักการห้ามผลักดันไปเผชิญอันตราย (Non-Refoulement) แม้ว่า ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดให้มีการยกเว้นการดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดบางฐานไว้ เช่น การเข้าเมืองผิดกฎหมายและการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น แต่มาตราดังกล่าวควรมีการปรับปรุงให้ครอบคลุมการกระทำความผิดฐานอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ หากพบว่าเป็นการกระทำที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับการถูกบังคับใช้แรงงานหรือเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์

#### (5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ

รัฐไทยควรลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 และส่งเสริมการส่งเสริมรวมกลุ่มและสนับสนุนเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ การให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับ จะทำให้แรงงานสามารถเข้าถึงสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้ ซึ่งจะเป็นการลดความไม่เท่าเทียมกันในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างลูกจ้างและนายจ้างซึ่งมีปัจจัยทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมจะช่วยให้เกิดการแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างแรงงานกับนายจ้างหรือผู้ประกอบการ

การส่งเสริมรวมกลุ่มและสนับสนุนเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ ยังถือเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการสร้างพื้นที่เผยแพร่องค์ความรู้ หรือการทำให้เกิดกระบวนการสร้างความรับรู้แก่แรงงานข้ามชาติ โดยหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลแรงงานข้ามชาติอาจร่วมมือกับองค์กรแรงงาน เพื่อผลักดันส่งเสริมเพื่อให้เกิดกระบวนการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็น กฎระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมาย ช่องทางการเรียกร้องสิทธิ กระบวนการยุติธรรมและสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น

## สารบัญ

	หน้า
<b>บทสรุปผู้บริหาร</b>	ก
<b>1. บทนำ</b>	1
1.1. ที่มาและความสำคัญ	1
1.2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	2
1.3. แผนดำเนินการ ขอบเขตและวิธีการวิจัย	2
1.4. คำถามหลักในงานวิจัย	3
1.5. แผนและกรอบเวลา	3
1.6. โครงสร้างรายงาน	3
<b>2. บริบทแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร</b>	4
<b>3. แนวคิดที่ว่าด้วยความเปราะบางและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกลุ่มเปราะบาง</b>	7
3.1. แนวคิดที่ว่าด้วยความเปราะบาง	7
3.2. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกลุ่มเปราะบาง	9
<b>4. องค์ประกอบความผิดของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน</b>	12
<b>5. ข้อค้นพบ สภาพการทำงาน และภาวะการณ์บังคับใช้แรงงาน</b>	16
5.1. ชีวิตของแรงงานและครอบครัว	16
5.2. ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงาน	20
5.2.1. รูปแบบการจ้างงานภาคเกษตร	21
5.2.2. ลักษณะการทำงาน	25
5.2.3. สุขภาพและความปลอดภัย	30
5.3. การเผชิญกับภาวะการณ์บังคับใช้แรงงานของแรงงาน	33
5.3.1. กรณีศึกษา	33
5.3.2. การบังคับใช้แรงงานตามมาตรา 6/1 พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ	37
5.3.3. การบังคับใช้แรงงานตามตัวชี้วัดของ ILO	38



<b>6. ปัญหาการเข้าถึงในกระบวนการยุติธรรม การร้องเรียน และการเรียกร้องสิทธิในมุมมองของ แรงงาน</b>	<b>50</b>
6.1. กรณีศึกษาและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในประเด็นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	50
6.1.1. กรณีศึกษา	50
6.1.2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แรงงานในประเด็นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	54
6.2. อุปสรรคที่ทำให้แรงงานเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม	56
6.3. กระบวนการยุติธรรมไทยในสายตาของแรงงานข้ามชาติ	57
6.3.1. กลไกกฎหมายของรัฐไทยที่เป็นเสมือนแดนพิศวง	58
6.3.2. กลไกการร้องทุกข์เป็นกระบวนการที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย”	59
6.3.3. กระบวนการยุติธรรมที่แรงงานไม่คิดว่าจะพึ่งพาได้	61
<b>7. บทสรุป วิเคราะห์ปัญหา และข้อเสนอแนะ</b>	<b>63</b>
7.1. บทสรุปและวิเคราะห์ปัญหา	63
7.2. ข้อเสนอแนะ	65
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>70</b>

# 1. บทนำ

## 1.1. ที่มาและความสำคัญ

แม้ว่าตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องเผชิญกับปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากเข้าสู่ประเทศไทยอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ แต่สถานการณ์สิทธิของแรงงานข้ามชาติ หลายพื้นที่ยังคงตกอยู่ในสภาวะไร้การพัฒนาและไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิตามที่ควรจะเป็น คนทำงานข้ามชาติ มักจะถูกมองเป็นเพียงปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรมนุษย์ ที่เรียกว่า “แรงงาน” ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจและระบบการจ้างงาน ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ ให้คนทำงานกลายเป็นมนุษย์ล่องหนที่ไร้ตัวตนในสังคม ทั้งนี้ ตามความเป็นจริงและระบบกฎหมายของประเทศไทย ต้องมองคนทำงานอย่างครอบคลุมรอบด้าน มิใช่เพียงแต่ชีวิตด้านเศรษฐกิจ จนคนทำงานต้องสูญเสียความเป็นมนุษย์ไปจนสิ้น

จากสภาวะความไร้ตัวตนของคนทำงานข้ามชาติทุกวันนี้ ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องตกอยู่ในสถานะพลเมืองชั้นล่าง จนเปิดโอกาสให้มีการเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ขูดรีดแรงงานอย่างกว้างขวาง ประกอบการมีชีวิตที่บอบช้ำในสถานภาพให้แตกต่างจากพลเมืองทั่วไป ภายใต้การบริหารจัดการแรงงานของประเทศไทยที่ให้ความสำคัญกับเอกสารสถานะบุคคลเพื่อแบ่งแยกแรงงานข้ามชาติออกจากสังคมโดยรวมอย่างเป็นระบบ ยังทำให้แรงงานต้องตกอยู่ในความเสี่ยงจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และลักษณะของความรุนแรงรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตกอยู่ในสถานะแรงงานบังคับ (forced labor) และตกเป็นเหยื่อจากการถูกกดลงเป็นแรงงานทาส รวมถึงการค้ำมนุษย์ได้โดยง่ายตาย

ขณะเดียวกัน สภาวะดังกล่าว ยังชวนให้พิจารณาไปถึงบทบาทหน้าที่ของกลไกทางกฎหมายในสถาบันต่าง ๆ ของประเทศไทย ในการปกป้องคุ้มครองแรงงานข้ามชาติให้ปลอดภัยและรอดพ้นจากความไม่เป็นธรรมว่าสามารถทำงานได้มีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ซึ่งเมื่อต้องไร้ตัวตน การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานชาติ ก็ย่อมเป็นไปได้ยาก โดยปัจจัยอาจเป็นไปได้ทั้งกลไกการคุ้มครองที่ห่างไกลและตัวแรงงานข้ามชาติที่มีการเคารพและเห็นคุณค่าในตัวเองต่ำ จนไม่เลือกที่จะใช้ช่องทางการร้องเรียนของประเทศไทย กรณีที่ตนถูกละเมิดสิทธิในด้านต่าง ๆ จากการทำงาน

จากสภาพปัญหาและบริบทข้างต้น รายงานฉบับนี้ จึงต้องการศึกษาว่า แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรมีความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงานและตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์อย่างไรบ้าง อีกทั้ง แรงงานข้ามชาติผู้ถูกละเมิด มีความทำทนายอย่างไรบ้างในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยกลุ่มเป้าหมายในงานศึกษานี้ คือ กลุ่มแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในพื้นที่ภาคเหนือที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ งานวิจัยจะอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจปัญหาสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตร โดยจะพิจารณาจากตัวชี้วัดเรื่องการตกอยู่ในสภาพแรงงานบังคับเป็นสำคัญ ผ่านการรวบรวมวิเคราะห์กรณีศึกษาที่ทางคณะ

ผู้ทำวิจัยได้ทำการลงพื้นที่พูดคุยกับคนทำงานเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานและค้ำมนุษย์ต่อไป

## 1.2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- (1) ตรวจสอบและระบุความเสี่ยงและความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตร และรับเหมาก่อสร้างต่อการเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์และบังคับใช้แรงงาน
- (2) รวบรวมและวิเคราะห์กรณีศึกษาที่อาจเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานหรือค้ำมนุษย์ที่ HRDF ให้ความช่วยเหลือ
- (3) จัดทำข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายในการป้องกันและคุ้มครองผู้ที่อาจตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

## 1.3. แผนดำเนินการ ขอบเขตและวิธีการวิจัย

### 1.3.1. วิธีการศึกษา

การจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ำมนุษย์และบังคับใช้แรงงานขึ้นนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมและบริบทเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือ ต่อประเด็นการตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานและความเสี่ยงจากการตกเป็นผู้เสียหายในการค้ำมนุษย์ รวมถึงการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและกลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติ

### 1.3.2. การเข้าถึงข้อมูล

นอกจากงานเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสืบค้นข้อมูลทางกฎหมาย และการทบทวนวรรณกรรมงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง การเข้าถึงข้อมูลจะใช้วิธีการลงพื้นที่สัมภาษณ์กลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นรายบุคคลและครอบครัวตามแต่ละพื้นที่ ประมาณ 10 – 15 คน อีกทั้งยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาการค้ำมนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มสหวิชาชีพ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าว

การจัดทำรายงานจะอาศัยข้อมูลที่ได้มาจากการรวบรวมและวิเคราะห์กรณีศึกษาและคติความที่ทางมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาได้ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานข้ามชาติที่อาจเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานหรือค้ำมนุษย์

### 1.3.3. ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษา จะมุ่งศึกษาเฉพาะประเด็นปัญหาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และพื้นที่ใกล้เคียง พร้อมกับเน้นเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร ซึ่งอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์การจ้างงานหรือสภาพการทำงานหลากหลายรูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบก็มีความเสี่ยงหรือปัญหาทั้งเหมือนกันและแตกต่างกันไป

### 1.4. คำถามหลักในงานวิจัย

- (1) แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือมีความเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงานและตกเป็นเหยื่อเสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างไรบ้าง
- (2) แรงงานข้ามชาติมีความท้าทายอย่างไรบ้างในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อมีความเสี่ยงที่จะถูกบังคับใช้แรงงานหรือค้ามนุษย์

### 1.5. โครงสร้างรายงาน

รายงานฉบับนี้ จะแบ่งออกเป็น 6 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่

- บริบทแวดล้อมของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร
- แนวคิดถึงความเปราะบางและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกลุ่มเปราะบาง
- สำนวจองค์ประกอบความผิดของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน
- ข้อค้นพบ สภาพการทำงาน และภาวะการบังคับใช้แรงงาน
- ปัญหาการเข้าถึงในกระบวนการยุติธรรม การร้องเรียน และเรียกร้องสิทธิในมุมของแรงงาน
- บทสรุป วิเคราะห์ปัญหา และข้อเสนอแนะ

## 2. บริบทแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร

ที่ผ่านมา มีการศึกษาจำนวนมากที่พยายามชี้ให้เห็นถึงบริบทแวดล้อมในประเด็นเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งต้องเผชิญหน้ากับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ตกต่ำ เริ่มจาก บทความของ สิริรัฐ สุกันธา<sup>1</sup> ที่สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ เฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของไทย ซึ่งประกอบไปด้วย ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ที่แรงงานมองพื้นที่เมืองสำคัญ ๆ อย่างเชียงใหม่ เป็นพื้นที่แห่งโอกาส อันส่งเสริมให้แรงงานสามารถมีงานทำและแสวงหารายได้ได้สูงกว่า มั่นคงกว่าประเทศบ้านเกิด ปัจจัยต่อมา คือปัจจัยทางการเมือง เนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงและสภาวะสงครามที่ปะทุขึ้นในพื้นที่บ้านเกิด ได้คุกคามสวัสดิภาพและความปลอดภัยของครอบครัวแรงงานอย่างมาก การเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทยก็เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการเอาตัวรอดจากสถานการณ์เลวร้ายตรงนั้น และปัจจัยอีกประการคือ ปัจจัยทางสังคม ที่หมายถึงกรณีที่แรงงานต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาตามครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อลงหลักปักฐาน และความจำเป็นที่จะต้องอยู่อาศัยกันแบบเครือญาติ เพื่อความอยู่รอด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญในบริบทเกี่ยวกับชีวิตแรงงานข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานหรือทำมาหากินในประเทศไทย คือ การที่ระบบการทำงานตามแบบฉบับรัฐราชการของประเทศไทย กลับไม่สามารถเข้าบริหารจัดการกับการหลั่งไหลของแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>2</sup> ขาดนโยบายระยะยาวที่ครอบคลุม เสมอต้นเสมอปลาย และโปร่งใส แรงงานจำนวนมากถูกทำให้เป็นอื่นโดยระบบกฎหมายและกลไกของภาครัฐ ที่ปัจจุบันยังมองปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานให้อยู่ภายใต้นโยบายความมั่นคงของชาติ<sup>3</sup> มิใช่เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและขาดการเคารพความเป็นมนุษย์ของแรงงาน ทั้ง ๆ ที่ระบบการผลิตและการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของไทยจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยแรงงานข้ามชาติอย่างมาก โดยเฉพาะภาคการผลิตที่คนไทยไม่ได้ให้ความสนใจจะทำมาเป็นเวลานาน เช่น ภาคก่อสร้าง ภาคเกษตร เป็นต้น<sup>4</sup>

<sup>1</sup> สิริรัฐ สุกันธา, การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย, *Journal of Economics*, 18(1), 2014, 43 – 63.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, 62.

<sup>3</sup> พฤกษ์ เถาวิล, นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย: จากความเกลียดกลัวคนต่างชาติ ถึง (เหนือกว่า) สิทธิมนุษยชน, *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง*, 6(3), 1 – 30.

<sup>4</sup> สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, เปิดข้อเท็จจริงแรงงานต่างด้าวในไทย: ตอนที่ 1 แรงงานทักษะต่ำ, 17 มิถุนายน 2563, เว็บไซต์สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, <https://www.pier.or.th/abridged/2020/14/> (สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2565).

งานศึกษาแรงงานข้ามชาติ โดยอานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง<sup>5</sup> ชี้ให้เห็นว่า การผลักดันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ห่างไกลจากสถานะความเป็นพลเมือง (citizenship) และถูกจัดตำแหน่งแห่งที่ให้เป็นพลเมืองชั้นล่างต่างจากคนไทยทั่วไป ย่อมมีผลทำให้แรงงานต้องเป็นมีชีวิตที่เปลือยเปล่า (bare life) ตามความคิดของ จีออร์จีโอ อากัมเบน (Giorgio Agamben) ที่อธิบายถึง ผู้มีตกอยู่ในสถานะการมีชีวิตที่ไร้รัฐและไร้สถานภาพซึ่งเปิดโอกาสให้ถูกบิดเบือน และเลือกปฏิบัติเสมือนหนึ่งไม่ใช่คนด้วยความรุนแรง ในแง่ของการกลายเป็นคนที่ไม่ได้รับการปกป้อง เพราะไร้สถานะของความเป็นพลเมือง พวกเขาจึงไร้สิทธิและไม่มีกลไกอะไรมาช่วยปกป้องคุ้มครอง ซึ่งเท่ากับกลายเป็นเพียงร่างกายที่ถูกนำเอามาใช้ทำงานเท่านั้น คนทำงานข้ามชาติจำนวนมากในไทย จึงมีสภาพเป็นเพียงร่างกายที่ทำงานได้เพราะไร้ความเป็นคนในส่วนตัวอื่น ๆ ไปหมด จนไม่เหลือสิทธิใด ๆ ซึ่งทำให้พวกเขาง่ายต่อการที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือถูกกดขี่บังคับใช้แรงงาน คล้ายกับแรงงานทาสในที่สุด

นอกจากนี้ งานของ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี<sup>6</sup> ที่ส่วนหนึ่งของงาน ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐไทยสร้างระบบการบริหารจัดการประชากร ผ่านระบอบเอกสารที่ทำงานควบคู่กับระบบราชการแบบรวมศูนย์ เพื่อแยกความเป็นพลเมืองและความเป็นอื่นออกจากกันอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การใช้รัฐราชการและกลไกเอกสารอันล้ำลึกในการควบคุมจำกัดแรงงาน ทำให้รัฐไทยน่าจะเป็นประเทศที่แรงงานต้องรับภาระอย่างหนักในการจ่ายเงินเพื่อลงทะเบียนในเอกสารใหม่ ๆ ตลอดเวลา และจ่ายส่วยจากกระบวนการเอกสาร และช่องว่างจากระเบียบที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาที่แพงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก<sup>7</sup>

ระบบการบริหารจัดการประชากรของรัฐไทยที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ได้สร้างสถานะความเปราะบางให้กับแรงงานข้ามชาติถึงขีดสุด ผลักไสให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นผู้มีสถานะอยู่เบื้องล่างสุดในโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ทางสังคม พร้อมกับถูกกดบังคับด้วยนโยบายความมั่นคงที่มองแรงงานเป็นภัยคุกคาม และระบบทุนนิยมที่กำหนดให้แรงงานเป็นเพียงปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งเท่านั้น จนเปิดโอกาสให้แรงงานสามารถตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงหรือการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อยู่เสมอ

ในแง่ของกฎหมาย แรงงานในงานภาคเกษตรจะไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเอกชนแรงงานทั่วไป แต่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมแทน<sup>8</sup> ดังนั้น การสำรวจองค์ความรู้ต่อประเด็นแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตร อาจช่วยให้เห็นลักษณะเฉพาะในรายละเอียดบางอย่างที่

<sup>5</sup> อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง. “แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง”, (เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสร.) สถาบันศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI), 2557).

<sup>6</sup> ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “อัตลักษณ์เอกสาร: วงศาวิทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย”, (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561)

<sup>7</sup> ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “วิกฤตแรงงานข้ามชาติกับความล้มเหลวของรัฐราชการ”, 2 กรกฎาคม 2560, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2017/07/72219> (สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2565)

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่าง ๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรต้องเผชิญ ดังเช่น รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้สำรวจสภาพการทำงานและการจ้างงานในภาคเกษตรของประเทศไทย และพบว่า<sup>9</sup> แรงงานในภาคเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างที่ควรจะเป็น ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงที่ถูกยกเว้นจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้แรงงานภาคเกษตรได้รับค่าตอบแทนอันน้อยนิด รวมถึงการทำงานที่มากกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน และไร้ความปลอดภัยในระหว่างการทำงาน ซึ่งประเด็นนี้จะลงลึกในรายละเอียดต่อไปในงานศึกษานี้

อีกทั้ง ส่วนหนึ่งของรายงานฉบับดังกล่าว ยังบ่งชี้ข้อเท็จจริงพอสังเขปด้วยว่า ภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยไม่ได้ปลอดจากแรงงานบังคับ แรงงานหลายคนต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีปัจจัยหลายอย่างที่เชื่อมโยงกับความไม่สมัครใจและการบีบบังคับ ซึ่งรวมถึงการจ่ายค่าจ้างต่ำ การกำหนดให้ทำงานล่วงเวลาโดยมิชอบ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง สภาพการดำรงชีวิตที่ย่ำแย่ การเป็นหนี้นายจ้างหรือนายหน้า/ผู้จัดการงาน การยึดเอกสารประจำตัวและความกลัวที่จะเสียโอกาสการได้งาน และ/หรือเสี่ยงต่อการถูกจับกุม หรือการส่งกลับประเทศ ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้ศึกษามีความตั้งใจที่จะศึกษาลงลึกในรายละเอียด ผ่านการลงพื้นที่และทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับแรงงานต่อไป

ในประเด็นสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงาน อันเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของงานศึกษาชิ้นนี้ รายงานของ ILO ข้างต้น ก็มีการกล่าวถึงด้วยเช่นกันว่า แรงงานที่ประสบปัญหาการถูกละเมิดและการถูกเอาเปรียบส่วนใหญ่หรืออาจกล่าวได้ว่าเกือบทั้งหมด มักตัดสินใจ ไม่เลือกใช้บริการของภาครัฐสำหรับการร้องเรียนปัญหาที่ต้องพบเจอ ซึ่งสาเหตุก็เช่น อุปสรรคทางภาษา การไม่มีสถานะทางกฎหมายในรัฐไทย การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ความไม่ไว้วางใจระบบของรัฐไทย และกลัวความขัดแย้งหรือการถูกตอบโต้จากนายจ้างที่แรงงานประเมินแล้วเห็นว่า ไม่คุ้มที่จะเสี่ยง เป็นต้น

---

<sup>9</sup> Musikawong, S., et al., “Working and employment conditions in the agriculture sector in Thailand: A survey of migrants working on Thai sugarcane, rubber, oil palm and maize farms,” (Geneva: International Labour Organization, 2021).

# 3. แนวคิดที่ว่าด้วยความเปราะบางและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกลุ่มเปราะบาง

เนื้อหาส่วนนี้ จะเป็นการอภิปรายเรื่องแนวคิดที่ว่าด้วยความเปราะบางและเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกลุ่มประชากรเปราะบาง เพื่อเป็นมุมมอง (lens) หรือเครื่องมือในการวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผลสำหรับการมองปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการบังคับใช้แรงงานและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงาน ในการนำไปสู่คำตอบของคำถามงานวิจัยว่า แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรมีความเปราะบางต่อการถูกบังคับใช้แรงงานและตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างไร มีความท้าทายอย่างไรบ้างในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และแรงงานข้ามชาตินิยามระบบกฎหมายและกลไกการคุ้มครองสิทธิของรัฐไทย อย่างไร

## 3.1. แนวคิดที่ว่าด้วยความเปราะบาง

จากบริบทของแรงงานข้ามชาติในภาคเกษตร ระบบกฎหมายและการบริหารจัดการแรงงานของรัฐไทยที่มุ่งจัดระเบียบแบ่งกลุ่มแรงงานข้ามชาติให้อยู่หลักคิดด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ และถูกทำให้เป็นเพียงแรงงานในมิติทางเศรษฐกิจ จนบดบังความคิดความเข้าใจชีวิตของแรงงานข้ามชาติในมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งทำให้แรงงานกลายเป็นเพียงปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง เหมือนร่างกายที่ใช้แรง ไร้ศักดิ์ศรี และขาดการปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์โดยกฎหมายของรัฐที่ครอบคลุมหรือมีประสิทธิภาพ

สถานะความเปราะบาง (Vulnerable) ของแรงงานข้ามชาติ เป็นสถานะที่เกิดขึ้นภายใต้ เงื่อนไขที่บุคคลหรือกลุ่มคนถูกทำให้อ่อนแอหรืออ่อนด้อยจากการขาดโอกาสเข้าถึงทรัพยากรจากการเป็นชนกลุ่มน้อย การถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ความยากจน ความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม<sup>10</sup> นอกจากนี้ การปรากฏขึ้นของความเปราะบางยังมีสาเหตุจากแรงกดดันอื่น ๆ โดยเฉพาะการขาดสถาบันและโครงสร้างในระดับท้องถิ่นที่จะคอยคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของกลุ่มแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร

---

<sup>10</sup> Blaikie, P. (1994). At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. Hoboken: Taylor & Francis Ltd.



รวมถึงการขาดศักยภาพในการสื่อสาร การถูกจำกัดเสรีภาพในรวมกลุ่มทางสังคมที่จะช่วยเสริมอำนาจต่อรองให้กับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อก่อเกิดการตกลงว่าด้วยสภาพการจ้างที่เป็นธรรม<sup>11</sup>

ผลกระทบของความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างและแรงกดดันที่เกิดขึ้นมักนำไปสู่ภาวะไม่มั่นคงของบุคคลบางกลุ่ม หนึ่งในนั้นก็คือ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ ที่ไม่ได้ถูกทำให้มีสถานะความเป็นพลเมืองเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ทั่วไปตั้งแต่แรก โดยที่มีระบบกฎหมายเป็นฐานรองรับ ภาวะความไม่มั่นคงดังกล่าวนี้ประกอบด้วย

- **หนึ่ง** ความไม่มั่นคงในด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น การพักอาศัยในพื้นที่อันตรายหรือไม่ถูกสุขลักษณะ และสาธารณูปโภคไม่ได้มาตรฐาน
- **สอง** ความไม่มั่นคงในด้านเศรษฐกิจ เช่น การดำรงชีพภายใต้ความเสี่ยง และการประกอบอาชีพที่มีรายได้ต่ำ ด้วยโอกาสในทางเศรษฐกิจ การตกอยู่ในภาวะจำยอมและไร้ทางเลือกในการทำงาน
- **สาม** ความไม่มั่นคงด้านสถานะทางสังคม เช่น การเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ การเป็นแรงงานข้ามชาติที่เป็นเพียงคนกลุ่มน้อยในสังคม ไร้การเหลียวแลจากภาครัฐ และการขาดโครงสร้างองค์กรในระดับท้องถิ่น และความไม่มั่นคงในด้านนโยบายและกลไกของรัฐ เช่น การขาดความกลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิภาพของแรงงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ปัญหาความเปราะบางมักถูกอธิบายให้มีความหมายเท่ากับความยากจน แต่ความเปราะบางนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องความขาดแคลนและความยากจนเท่านั้น แต่จะมุ่งไปที่ความไม่แน่นอนในชีวิตและการไร้ความสามารถในการปกป้องตัวเอง<sup>12</sup> ซึ่งต่อมาคำนิยามในลักษณะนี้ได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานให้ผู้ศึกษาวิจัยประเด็นความเปราะบางในช่วงเวลาปัจจุบันจะมองปรากฏการณ์ดังกล่าวในฐานะสถานะที่บุคคลต้องเผชิญหน้ากับความไม่แน่นอนภายหลังจากเกิดวิกฤตในชีวิตและประสบปัญหาในการรับมือกับผลกระทบที่ตามมาในภายหลัง ตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติที่อาจเผชิญวิกฤตหลังการอพยพย้ายถิ่นฐาน การหนีจากปัญหาความอดอยากและความรุนแรง เป็นต้น<sup>13</sup>

นอกจากนี้ หากพิจารณาอย่างเฉพาะเจาะจงในส่วนแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร การทำให้แรงงานกลุ่มนี้ ตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบ ภายใต้โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมตั้งแต่ต้น ยังยึดโยงไปถึงระบบกฎหมายแรงงานที่มีช่องว่าง ก่อให้เกิดความแตกต่างกันในการคุ้มครองแรงงานทั่วไป กับแรงงานภาคเกษตร ผลักไสให้แรงงานต้องตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิแรงงานด้านต่าง ๆ สร้างความเหลื่อมล้ำให้แรงงานภาคเกษตรมีสถานะที่ด้อยกว่า ด้วยการกำหนดการคุ้มครองสิทธิแรงงานภาคเกษตรเพียงครึ่งหนึ่งของแรงงานทั่วไป ซึ่งจะกล่าวลงลึกในรายละเอียดต่อไป

การทำความเข้าใจกับแนวคิดที่ว่าด้วยความเปราะบางข้างต้น จะเป็นกรอบคิดสำคัญสำหรับการศึกษาที่Zoomมองปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรอันเป็นกลุ่มเป้าหมายของงานวิจัย โดยจะช่วยให้อธิบายได้ว่า ชีวิตของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรต้องตกอยู่ในสถานการณ์แบบไหน อย่างไร ทั้งนี้

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Chambers, R. (1989). Editorial introduction: Vulnerability, coping and policy. *IDS Bulletin*, 20(2), 1.

<sup>13</sup> Ibid.

ต้องตระหนักด้วยว่า แรงงานข้ามชาติภาคเกษตร ในฐานะประชากรกลุ่มเปราะบางกลุ่มหนึ่ง ถือเป็นกลุ่มบุคคลที่ปราศจากความสามารถที่เพียงพอในการคาดการณ์ รับมือ หรือต่อต้านกับผลกระทบหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์ในชีวิต ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างมีนัยสำคัญ

### 3.2.. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสำหรับกลุ่มเปราะบาง

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นประชากรกลุ่มเปราะบางในสังคมนั้นย่อมมีความแตกต่างจากบริบทของผู้คนทั่วไปที่มีสถานะเป็นพลเมืองตามกฎหมาย แรงงานที่ประสบกับปัญหาการบังคับใช้แรงงานและการเอาเปรียบ ล้วนตัดสินใจไม่เรียกร้องความเป็นธรรมผ่านกลไกทางกฎหมายของรัฐ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากต้องตกอยู่ในสถานะจำยอมกับสถานการณ์ที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้นเพื่อนำไปสู่การศึกษาวិเคราะห์ปรากฏการณ์ทางกฎหมายอย่างรอบด้าน สืบหาถึงต้นตอปัญหาดังกล่าว และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย จำเป็นต้องทำความเข้าใจต่อกรอบคิดว่าด้วยเรื่อง นิติสำนึก (legal consciousness) ที่ให้ความสำคัญกับการพิจารณา การรับรู้ ความตระหนักและสำนึกของมนุษย์ที่มีต่อกฎหมาย ตลอดจนการกระทำหรือไม่กระทำในลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อกฎหมาย อันสะท้อนถึงท่าทีของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อระบบกฎหมายหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย<sup>14</sup>

การศึกษาครั้งนี้ จะมุ่งเน้นไปที่กฎหมายที่ในทางปฏิบัติหรือกฎหมายในโลกแห่งความเป็นจริงมากกว่าการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร วิเคราะห์ความเคลื่อนไหวและปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมกับระบบกฎหมายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ทราบถึงความคิด ความรู้ปฏิบัติการของแรงงานข้ามชาติที่แสดงออกมาเกี่ยวกับกฎหมายจากการสนทนา การฟังความคิดเห็น เหตุผลในการตัดสินใจ และการสังเกตพฤติกรรมของบุคคลในกรณีหรือสถานการณ์ต่าง ๆ<sup>15</sup> เช่น การยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย การหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือการให้ความหมายของกฎหมาย ตลอดจนการตัดสินใจเข้าร้องเรียนร้องทุกข์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดความเข้าใจต่อกฎหมายได้อย่างรอบด้านมากขึ้น

สิ่งที่ต้องตระหนักเสมอในงานชิ้นนี้คือ กลไกสถาบันทางกฎหมายของรัฐ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในชีวิตประจำวันของบุคคลที่กฎหมายต้องการคุ้มครองน้อยมาก<sup>16</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับความเป็นจริงในสังคมนั้นมีความสลับซับซ้อน สิทธิที่กฎหมายกำหนดสามารถถูกปรับเปลี่ยนหรือถ่ายทอดยังบุคคลในมุมมองที่หลากหลาย และส่งผลต่อนิติสำนึกในเรื่องสิทธิ รวมทั้งอิทธิพลของกฎหมายต่อความคิดและการกระทำของแรงงานข้ามชาติเมื่อต้องเจอกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายด้านแรงงาน

กรอบคิดว่าด้วยนิติสำนึก จะช่วยในการอธิบายปรากฏการณ์จำนวนมากที่เกิดขึ้นในโลกความเป็นจริงได้อย่างรอบด้านยิ่งกว่า เพราะต้องให้ความสำคัญกับเงื่อนไขภายในสังคมหรือชุมชนแต่ละแห่ง เพื่อทำความเข้าใจ

<sup>14</sup> สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, พรหมแดนความรู้ของการศึกษากฎหมายแนวนิติสำนึกในสังคมไทย, *นิติสังคมศาสตร์*, 8(1), 24.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>16</sup> David M. Engel and Frank W. Munger, *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with Disabilities*, (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2003), 7

เข้าใจต่อท่าทีของบุคคลที่มีต่อกฎหมายนั้น ๆ ประกอบด้วย เนื่องจากกฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นสามารถถูก “อ่าน” และให้ความหมายในชีวิตประจำวันผ่านพื้นที่ทางสังคม เครือข่าย ชุมชน ซึ่งทั้งหมดเป็นการพยายามอธิบายผ่านมุมมองแนวราบ โดยการอธิบายผ่านมุมมองนี้จะเน้นย้ำให้เห็นถึงท่าทีของสามัญชนในชีวิตประจำวัน และระบบความหมายซึ่งเป็นที่คุ้นเคยของกลุ่มคนเหล่านั้น ไม่ว่าจะ เป็นภายในหมู่บ้านชุมชน เครือข่ายการค้า โรงเรียน หรือที่ถูกพิจารณาว่าเป็นพื้นที่ทางสังคม<sup>17</sup>

ตัวอย่างงานศึกษาสำคัญที่ใช้กรอบคิดว่าด้วยนิติสำนึกมาเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางกฎหมาย ได้แก่ งานของเดวิด เองเกล เรื่องบทบาทของกฎหมายที่มีต่อชีวิตสามัญชน: กฎหมายละเมิดและนโยบายสังคม ในงานดังกล่าว เองเกล ได้นำเสนอแผนภาพของพีระมิดของกฎหมายละเมิด (The Pyramid of Tort Law) อันแสดงถึงขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายของผู้คน เพื่อนำมาเป็นเครื่องในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางสังคมว่าจริง ๆ แล้ว กฎหมายและสถาบันกฎหมายดำเนินการอย่างไร<sup>18</sup>

การนำเสนอภาพของพีระมิด จะบรรยายลักษณะขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายของคนทั่วไปเป็นชั้น ๆ<sup>19</sup> เริ่มจากฐานขึ้นไปจนถึงปลายยอดพีระมิด ฐานของพีระมิดประกอบด้วย

- **ขั้นที่ 1** อุบัติเหตุหรือการบาดเจ็บเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นในสังคม
- **ขั้นที่ 2** พุดถึงการบาดเจ็บหรือความเสียหายที่ผู้เสียหายคิดว่าเกิดขึ้นโดยการกระทำของผู้อื่น
- **ขั้นที่ 3** คือขั้นที่ผู้เสียหายตกลงใจว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องมีคนรับผิดชอบและตั้งใจจะเรียกค่าเสียหายจากผู้นั้น ซึ่งตรงนี้ส่วนใหญ่จะจบลงด้วยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันนอกศาล
- **ขั้นที่ 4** คือ ผู้เสียหายเริ่มปรึกษาปัญหากฎหมายจากทนายความหรือผู้มีความรู้ทางกฎหมาย
- **ขั้นที่ 5** คือ กรณีที่เริ่มมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล
- **ขั้นที่ 6** เป็นขั้นของการที่คิดอยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น
- **ขั้นที่ 7** ขั้นสุดท้าย คือ ขั้นที่มีการอุทธรณ์ฎีกา

เมื่อพิจารณาจากฐานพีระมิดขึ้นไปจะเห็นว่า<sup>20</sup> จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจำนวนมากตรงฐานของพีระมิด การดำเนินในขั้นตอนต่อ ๆ ไป จะน้อยลงไปเป็นลำดับจนกระทั่งถึงยอดพีระมิด คดีที่มีการพิพากษาหรือขึ้นไปถึงศาลอุทธรณ์ถือว่ามีเปอร์เซ็นต์ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเหตุการณ์ความเสียหายหรือการละเมิดสิทธิทั้งหมดที่เกิดขึ้นตรงฐานพีระมิด ทว่านักกฎหมายส่วนใหญ่กลับให้ความสำคัญเฉพาะส่วนยอดของพีระมิดเท่านั้น

<sup>17</sup> David M. Engel, “Vertical and Horizontal Perspectives on Rights Consciousness”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 19(2) (2012), 426.

<sup>18</sup> เดวิด เองเกล, บทบาทของกฎหมายที่มีต่อชีวิตสามัญชน: กฎหมายละเมิดและนโยบายสังคม, *นิติสังคมศาสตร์*, 2(1) (2547), 149 – 151.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน.

ภาพสะท้อนจากการมองไปที่พีระมิดดังกล่าว ทำให้ต้องตระหนักเสมอว่า การตัดสินใจใช้กฎหมายของสามัญชนส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขบางอย่าง แม้จะมีกลไกกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิที่ชัดเจน ก็อาจไม่มีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ จนนำไปสู่ภาวะความสูญเปล่าทางกฎหมายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องพยายามแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ได้ เพื่อให้ทุกคนได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียม หรือให้ผู้คนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และหลุดพ้นจากการอยู่เพียงแค่วานของพีระมิด



รูปที่ 1 พีระมิดของกฎหมายละเมิด (The Pyramid of Tort Law)

นอกจากนี้ ในเรื่องเงื่อนไขหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจบังคับใช้กฎหมายของเอกชนคนใดคนหนึ่ง หรือสามัญชนทั่วไป อาจเกี่ยวข้องกับหลายประเด็น เช่น ความรู้และความไม่รู้ด้านกฎหมาย ต้นทุนในการดำเนินการ สิ่งที่คุณเสียหายต้องจ่ายในระหว่างการบังคับใช้กฎหมาย ที่ไม่ใช่เพียงเรื่องที่สามารถคำนวณเป็นตัวเลขได้เท่านั้น แต่ยังรวมถึงเรื่องเวลา โอกาส เครือข่าย และความสัมพันธ์กับผู้คน เป็นต้น อีกทั้ง ปัจจัยเรื่องความแปลกแยกทางวัฒนธรรม ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความคิดและการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลในการบังคับใช้กฎหมายด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติ ที่มักไม่คุ้นชิน ไม่มีความเข้าใจ และใช้ภาษาที่แตกต่าง ตลอดจนการต้องเข้าไปอยู่ในบรรยากาศหน่วยงานรัฐไทยยังทำให้แรงงานข้ามชาติรู้สึกไม่เป็นมิตรและไม่สามารถไว้วางใจใครได้ จนส่งผลต่อความคาดหวังต่อผลในทางคดี เมื่อต้องเข้าสู่กลไก ที่แรงงานจำนวนมากประเมินแล้วว่า ตนมีโอกาส “ไม่ชนะ” สูง จึงไม่ตัดสินใจเข้าดำเนินการใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ ซึ่งเหล่านี้ ล้วนเชื่อมโยงกับกรอบความคิดว่าด้วยเรื่องนิตินานิกทั้งสิ้น

ดังนั้น ปัญหาของแรงงานข้ามชาติ ที่ตัดสินใจไม่เลือกใช้กฎหมายหรือกลไกกฎหมายของรัฐไทย มาเป็นเครื่องมือคุ้มครองหรือชดเชยเยียวยาความเสียหายที่ตนต้องเผชิญ จึงเป็นความท้าทายสำคัญที่งานศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญ และจำเป็นต้องมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้เกิดการคุ้มครองปัจเจกบุคคลอย่างเท่าเทียม ผลักดันให้ผู้คนที่ต้องติดอยู่ตรงฐานของพีระมิดสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

## 4. องค์ประกอบความผิดของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน

ในส่วนนี้จะเป็นการสำรวจกฎหมายองค์ประกอบความผิดว่าด้วยการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน เพื่อนำไปเป็นกรอบการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลว่า สถานการณ์การบังคับใช้แรงงานในกลุ่มแรงงานภาคเกษตรเป็นลักษณะเช่นไรต่อไป โดยทั้งองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน ได้มีการวางหลังไว้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

### (1) ความผิดฐานค้ามนุษย์ (มาตรา 6)

กระทำกับบุคคลทั่วไป มีองค์ประกอบ 3 ข้อ ได้แก่

1) **มีการกระทำ:** “จัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้”

2) **มีวิธีการ:** “ข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำด้วย ภาวะอ่อนด้อย ชูเชิญ ให้เงินหรือผลประโยชน์อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแล”

3) **มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ:** “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ 8 รูปแบบ ได้แก่ (1) การค้าประเวณี (2) การผลิตหรือเผยแพร่สื่อลามก (3) ประโยชน์ทางเพศรูปแบบอื่น (4) การเอาคนลงเป็นทาส (5) การนำคนมาขอตาน (6) การตัดอวัยวะเพื่อการค้า (7) การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา 6/1 และ (8) การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีด”

### (2) ความผิดฐานบังคับใช้แรงงาน (มาตรา 6/1)

มีองค์ประกอบ 3 ข้อ ได้แก่

1) **ข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือบริการ** กล่าวคือ มีลักษณะความสัมพันธ์หรือสภาพการเป็นนายจ้างและลูกจ้างกัน ประกอบกับการบังคับให้ทำงาน หรือเป็นการใช้อำนาจโดยผลการบังคับโดยผู้ถูกข่มขืนใจ มิได้สมัครใจ อาจกระทำโดยวาจา กิริยาท่าทาง หรือเขียนหรือพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เช่น เขียนข้อความข่มขู่ ใช้ปืนจี้บังคับ การข่มขืนใจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อื่นทำงานโดยผู้กระทำการข่มขืนใจอาจจะเป็นนายจ้าง ผู้แทนนายจ้าง สามี ภรรยาหรือบุคคลใดก็ได้

2) **โดยวิธีการ** ได้แก่ ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อตนเองหรือของผู้อื่น ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวไว้ นำภาระหนี้สินมาผูกมัดและวิธีการอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกับการกระทำเหล่านั้น

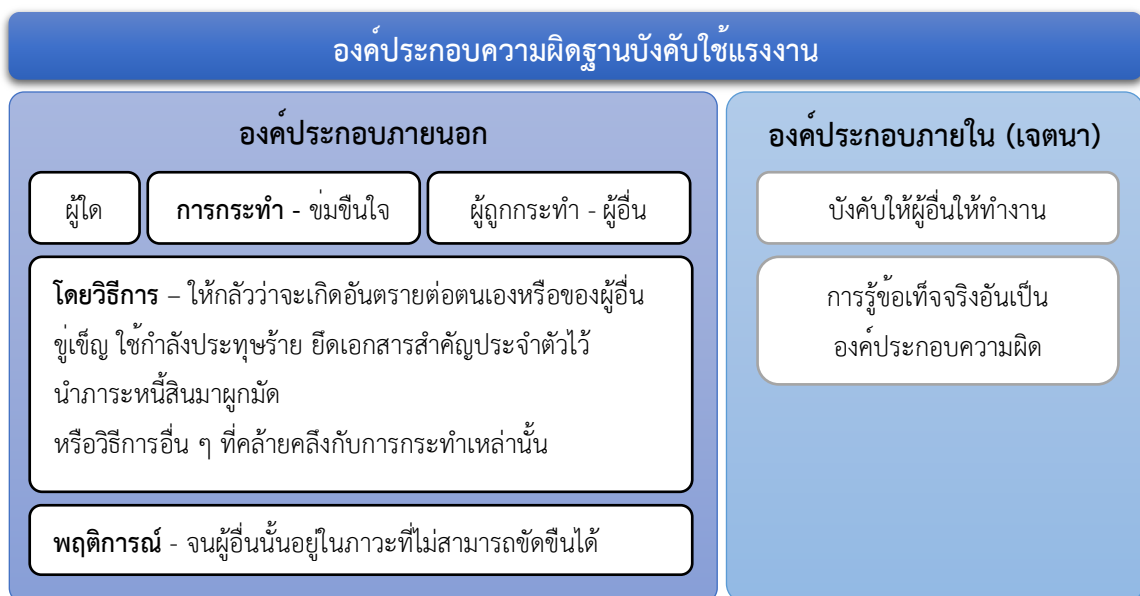
3) **อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้** หมายถึง ผู้ถูกข่มขืนใจต้องทำงานด้วยความจำเป็น เพราะมีอิทธิพลจากภายนอกบังคับบงการให้จำต้องกระทำ ซึ่งผู้ถูกข่มขืนใจไม่มีทางเลือกอย่างอื่นได้เช่น ใช้ปืนจี้ บังคับ

ให้ลูกจ้างทำงานหากไม่ทำจะยิ่งทั้ง ถูกกักขังหรือจำกัดเสรีภาพให้อยู่ในที่ทำงานและชู้จะทำร้ายร่างกาย หากไม่ยอมทำงาน เป็นต้น

ข้อสังเกตสำคัญ คือ ความผิดตามมาตรา 6/1 ไม่ใช่ความผิดฐานค้ามนุษย์ แต่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรูปแบบที่ 7 ในมาตรา 6 และจะกลายเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ก็ต่อเมื่อพบข้อเท็จจริงตามองค์ประกอบข้อ 1) บอกรับ 2) ของมาตรา 6 ร่วมด้วย

การบังคับใช้แรงงานไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ในกฎหมายอย่างเฉพาะเจาะจง แต่อาจอ้างอิงจากความหมายตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (convention) ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 โดยได้ให้ความหมายของแรงงานบังคับหรือ การบังคับใช้แรงงาน ไว้ว่า งานหรือบริการทุกชนิดซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เข็ญว่าจะลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำงานเอง

สาระสำคัญของความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการจะต้องปรากฏว่า แรงงานไม่ได้สมัครใจหรือยินยอมที่จะทำงานหรือบริการให้แก่นายจ้าง แต่การกระทำนั้นเกิดขึ้นจากการที่ผู้ใดบังคับข่มขืนใจด้วยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยการทำให้แรงงานผู้นั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้หรืออยู่ในภาวะต้องจำยอมทำงานให้ จะเห็นได้ว่า การที่ทำให้แรงงานผู้นั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้นั้น แม้วตัวแรงงานเองจะทำงานให้แก่นายจ้างก็ตาม แต่หากไม่ได้เกิดจากความสมัครใจแต่เป็นการทำงานที่อยู่ในภาวะต้องจำยอม ถือว่าเป็นการบังคับใช้แรงงาน ทั้งนี้ รูปแบบวิธีการในการบังคับดังกล่าว อาจเกิดขึ้นจากการถูกบังคับทางกายภาพหรือทางจิตใจก็ได้ กรณีบังคับทางกายภาพ เช่น นายจ้างหน่วงเหนี่ยวกักขังทำร้ายร่างกายลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างต้องจำยอมทำงานให้กับนายจ้าง หรือกรณีบังคับทางจิตใจ เช่น นายจ้างรับลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติ ที่ไม่มีเอกสารประจำตัวเข้าทำงานรับใช้ในบ้าน แล้วขู่ว่าจะหากออกไปไหนจะให้ตำรวจจับ ทั้งสร้างภาระหนี้ค่าเดินทางและค่าการจัดการต่าง ๆ ในจำนวนที่สูงเกินจริงอย่างไม่เป็นธรรมแล้วนำมาหักจากค่าจ้างโดยไม่มีกำหนดที่แน่นอน เพื่อใช้เป็นสิ่งผูกมัดให้ลูกจ้างต้องจำยอมทำงานกับนายจ้าง เป็นต้น



## ข้อสังเกต

อย่างไรก็ดี กฎหมายการบังคับใช้แรงงานของไทยยังคงมีปัญหาอยู่ ทั้งในแง่ของการบังคับใช้และการตีความ โดยจากความเห็นของกลุ่มคนที่ทำงานขับเคลื่อนเรื่องสิทธิแรงงานข้ามชาติ บ่งชี้ว่า กฎหมายที่ป้องกันการบังคับใช้แรงงานนั้นมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจน ซึ่งสร้างภาระแก่ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในการต้องพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วยหรือไม่ จนเกิดความเชื่อข้องงในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพของแรงงาน และทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายไป

อีกทั้ง การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการบังคับใช้แรงงานตามมาตรา 6/1 มาสอดแทรกไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ทำให้เกิดปัญหาที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องตีความกฎหมายอย่างแคบและตีความตามตัวบทอย่างเคร่งครัด ซึ่งอาจทำให้สุดท้ายกฎหมายไม่ครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมบางอย่างที่กระทบกับชีวิตการทำงานของแรงงาน เกิดเป็นช่องว่างระหว่างสถานการณ์ความยากลำบากที่เกิดขึ้นจริงของชีวิตแรงงานกับกลไกการคุ้มครองกฎหมาย ต่างจากการพิจารณาข้อเท็จจริงบนฐานของความสัมพันธ์ระหว่างคนทำงานกับนายจ้างที่มีอำนาจเหนือกว่า ตามแบบฉบับของการพิจารณาคดีของศาลแรงงานและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ผลในทางปฏิบัติ เมื่อการกระทำผิดฐานบังคับใช้แรงงานอยู่ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ย่อมทำให้ฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายผู้เสียหายต้องแบกรับภาระการพิสูจน์ให้ประจักษ์แก่ศาลจนสิ้นข้อสงสัยว่า จำเลยมีการกระทำความผิดตามฟ้องจริง ซึ่งเป็นมาตรฐานการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไป ทว่าในความเป็นจริงหรือพฤติการณ์การกระทำความผิดเรื่องการบังคับใช้แรงงาน เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ลับหูลับตาคนภายใต้นิติสัมพันธ์ระหว่างจำเลยที่เป็นนายจ้างกับผู้เสียหายที่เป็นลูกจ้าง ส่งผลให้การนำพยานหลักฐานเข้านำเสนอเพื่อพิสูจน์ความผิดทำได้ยากลำบาก หรือการจะชี้ให้เห็นว่าผู้เสียหาย “อยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้” ก็เป็นเรื่องยาก เพราะนอกจากด้วยปัจจัยที่กล่าวไป อาจมีปัญหาตามมาอีกว่า ต้องถึงขนาดเช่นไร ที่จะถือว่าแรงงานไม่สามารถขัดขืนได้ ขณะที่นายจ้างอาจอาศัยอำนาจทางสังคมและเศรษฐกิจที่ตนมีเหนือกว่าแรงงานเพื่อบิดเบือน แทรกแซงกระบวนการพิจารณาคดี และปกปิดซ่อนเร้นพยานหลักฐานได้

ในทางกลับกัน หากการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานถูกพิจารณาโดยศาลแรงงาน กระบวนการจะเน้นไปที่ระบบไต่สวนที่ศาลแสวงหาพยานหลักฐานนอกเหนือจากที่คู่ความระบุไว้ได้ และบทบัญญัติมาตรา 48 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีศาลแรงงาน พ.ศ. 2522 ก็กำหนดให้กระบวนการพิจารณา ศาลแรงงานต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้าง ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดให้เป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว งานศึกษาชิ้นนี้จะพยายามเสนอให้การตีความถึงลักษณะของการบังคับใช้แรงงานควรมีการตีความขยายกว้างมากกว่านี้ เพื่อให้ครอบคลุมถึงพฤติการณ์ความไม่เป็นธรรมและการบังคับใช้แรงงานในทุกมิติ โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิภาพของแรงงานเป็นสำคัญ ซึ่งเครื่องมือช่วยเหลือใน

การตีความกฎหมาย จึงอาจต้องอาศัยการพิจารณา “ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ”<sup>21</sup> ที่จัดทำขึ้นโดยโครงการปฏิบัติการพิเศษขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อจัดการใช้แรงงานบังคับ (ILO’s Special Action Programme to Combat Forced Labour: SAP-FL) ที่พัฒนามาจากประสบการณ์ทางทฤษฎีและการปฏิบัติการของโครงการปฏิบัติการพิเศษขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อจัดการใช้แรงงานบังคับ และวางอยู่บนพื้นฐานของคำจำกัดความของแรงงานบังคับตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (พ.ศ.2473) (ฉบับที่ 29) ซึ่งบัญญัติว่า “งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เข็ญว่าจะลงโทษและซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้มิได้สมัครใจที่จะทำงานเอง” ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ มีดังต่อไปนี้ คือ

- (1) การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง
- (2) การหลอกลวง
- (3) การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง
- (4) การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม
- (5) ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ
- (6) การขู่เข็ญและการข่มขู่
- (7) การยึดเอกสารประจำตัว
- (8) การไม่จ่ายค่าจ้าง
- (9) แรงงานขัดหนี้
- (10) สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย
- (11) ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน

ดังนั้น เพื่อสะท้อนสภาพปัญหาและทำความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างตรงประเด็น การพิจารณาข้อค้นพบเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานของแรงงานภาคเกษตรที่คณะผู้วิจัยได้มาหลังการลงพื้นที่ภาคสนามและสัมภาษณ์ผู้ใช้แรงงาน จะพิจารณาไปภายใต้กรอบของตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับทั้ง 11 ประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ-ILO) เป็นหลัก มากกว่ากรอบตามบทบัญญัติมาตรา 6/1 พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ ซึ่งในทางหนึ่ง การทั้งสองกรอบโดยเทียบเคียงกัน อาจทำให้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายที่มีอยู่เดิม ที่ไม่สอดคล้องกับบริบทความเป็นจริงหรือสภาพการทำงานของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรที่มีความสลับซับซ้อนและลึ้นไหลอย่างมาก

<sup>21</sup> ปทาน ตันมณีวัฒนา, ความผิดฐาน “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ”, *วารสารกฎหมายนิติพัฒน์* นิต้า, 9(1), 36 - 49.



## ๕ ๕

# 5. ขอคนพบ สภาพการทำงาน และภาวะการณื บังคับใช้แรงงาน

การลงพื้นที่สำรวจและสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตร ตั้งแต่ช่วงปลายปี 2565 มาจนถึงต้นปี 2566 ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อสะท้อนถึงสถานการณ์แรงงานภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือ ณ ปัจจุบันว่ามีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้ การสัมภาษณ์จะดำเนินไปตามแนวคำถามที่มุ่งเน้นเก็บข้อมูลทั้งบริบทในชีวิต การทำงานและสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานข้ามชาติ อันประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์และครอบครัว ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงาน ข้อมูลสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ประสบการณ์และการต้องตกอยู่ในสถานการณ์ตามตัวบ่งชี้แรงงานบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง ตลอดจนเรื่องการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ โดยทั้งหมดล้วนอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยที่ต้องการรายงานสถานการณ์ บริบท และพฤติการณ์แวดล้อมในชีวิตและการทำงานของแรงงานข้ามภาคเกษตรได้อย่างรอบด้านมากที่สุด

### 5.1. ชีวิตของแรงงานและครอบครัว

การสัมภาษณ์ประเด็นเกี่ยวกับชีวิตแรงงานและครอบครัวของแรงงาน ช่วยในการทำความเข้าใจถึงบริบทความเป็นไปของแรงงานอย่างรอบด้านและลึกซึ้ง ซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์ถึงลักษณะหรือรูปร่างหน้าตาของกระบวนการยุติธรรมผ่านสายตาและสำนึกของบุคคลผู้เป็นแรงงานข้ามชาติ ให้เข้าใจได้ดียิ่งขึ้น

แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือ ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มประชากร “ไทใหญ่” หรือ “ไต” ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในรัฐฉาน ประเทศเมียนมาร์ มีอาณาเขตติดกับพื้นที่หลายจังหวัดในภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งเป็นลักษณะทางกายภาพที่สะดวกต่อการเดินทางเข้ามาทำมาหากินในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย เช่น เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ทว่าด้วยสาเหตุหรือปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง สงครามและสภาวะด้านเศรษฐกิจครัวเรือนที่ทำให้การใช้ชีวิตในพื้นที่ต้องตกกระท่ำลำบากและไม่ปลอดภัยต่อสวัสดิภาพของตนเองและครอบครัว การเดินทางเข้ามายังประเทศไทยจึงเป็นเสมือนหนทางแก้ไขให้ตัวเองและครอบครัวรอดพ้นจากอันตรายและความมอดอยาก รวมถึงสถานการณ์ความไม่สงบที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นภายหลังจากการรัฐประหารของ มิน อ่อง หล่าย ผู้นำรัฐบาลทหารเมียนมา เมื่อปี 2564 ก็เป็นปัจจัยที่ผลักดันให้หลายคนต้องอพยพลี้ภัยเข้ามาในพื้นที่มากขึ้นเช่นกัน

แรงงานผู้ให้สัมภาษณ์ที่เดินทางเข้ามาทำงานเกษตรกรรมแปลงดอกไม้ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยนำลูกหลานซึ่งกำลังเข้าสู่ช่วงวัยรุ่นเข้ามาด้วย เล่าว่า ที่ต้องพาเด็ก ๆ เข้ามาในพื้นที่ เพราะไม่อยากให้ลูกหลานถูกนำตัวไปเป็นทหาร เนื่องจากระบบการเกณฑ์ทหารในรัฐฉานนั้น ค่อนข้างโหดร้ายและน่ากลัว คุณความต่อความ

ปลอดภัยและสวัสดิภาพของพวกเขา “เป็นทหารในประเทศไทยยังรู้ว่า 2 ปี จะได้ออกมา แต่เป็นทหารที่หุ่นไม่รู้จักได้ออกมาเมื่อไหร่” แร้งงานเล่า

ขณะเดียวกัน นอกจากประเด็นเรื่องความปลอดภัย สาเหตุที่แรงงานผู้ให้ข้อมูลตัดสินใจเดินทางเข้ามาในประเทศไทย คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัญหาปากท้อง ซึ่งอาจถือเป็นปัจจัยหลัก แร้งงานทุกคนให้ข้อมูลว่า การทำมาหากินที่บ้าน ที่รัฐฉาน “มันได้แค่มีกิน แต่ไม่มีเก็บเท่าไร” ผลผลิตเก็บเกี่ยวมาได้เท่าไร ก็ต้องแบ่งบางส่วนให้กองทัพที่มารัดไถตามบ้านพักของประชาชน ดังนั้น จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่อื่น ๆ ในภาคเหนือของประเทศไทย จึงเป็นแหล่งของโอกาส ที่จะทำให้ตัวเองและครอบครัวหลุดพ้นจากความยากลำบาก แร้งงานเล่าอีกว่า “มาทำงานที่นี่ ก็เป็นการทำเกษตร เหมือนกับที่เคยทำที่บ้าน แม้ว่าลำบาก แต่ยังดีกว่าที่ได้เงินและพอมีกิน หรือส่งกลับไปให้ครอบครัวที่อาศัยอยู่ที่บ้านได้” ซึ่งเป็นข้อความที่สะท้อนถึงแรงผลักดันจากปัญหาปากท้องและเศรษฐกิจครัวเรือนอันฝืดเคือง ที่ทำให้แรงงานหลายต้องเลือกเดินทางเข้ามาในประเทศไทย

วิธีการเดินทางและการหาช่องทางเพื่อหนีความอดอยากจากถิ่นกำเนิดของแรงงานข้ามชาติ เข้าข่ายเป็นลักษณะ “ปากกัดตีนถีบ” สำหรับแรงงานหลายคน การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยนั้นเสมือนกับการทุบหม้อข้าวหม้อแกง ผ่านการลงทุนด้วยเงินจำนวนหลายหมื่นบาทจ่ายให้นายหน้า หรือ คนที่จะนำพาข้ามแดนเข้ามาในประเทศไทย แลกกับการเดินทางโดยไม่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐไทยจับกุม การเดินทางเข้ามา ส่วนมากจะอาศัยช่องทางธรรมชาติ การเดินเท้าข้ามป่าเขา ก่อนจะเข้ามายังพื้นที่ตัวเมือง โดยทั้งหมดเป็นสิ่งที่แรงงานยอมจ่ายดีกว่าทนอยู่กับความยากลำบากที่บ้านเกิด ซึ่งการเดินทางเข้ามาของแรงงาน บางคนก็เดินทางพร้อมกับคนในครอบครัว ขณะที่บางคนก็อาจเดินทางเข้ามาเพียงลำพัง หรือเข้ามาพร้อมกับคนอื่น ๆ ในชุมชนและลงหลักปักฐานหาที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งเสียก่อน จากนั้นจึงจะกลับไปประเทศต้นทางเพื่อพาคคนในครอบครัวตามมาอยู่ด้วย

นอกจากนี้ ช่วงเวลาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย นับเป็นหนึ่งในตัวแปรที่สำคัญที่มีผลต่อสภาพและคุณภาพชีวิตของแรงงานเมื่อต้องใช้ชีวิตและทำงานห่างไกลจากภูมิลำเนาเดิม กล่าวคือ การที่แรงงานบางคนเข้ามายังประเทศไทย ในช่วงเวลาที่อำนาจรัฐและการบังคับใช้กฎหมายยังไม่สามารถแผ่ขยายไปได้ทุกพื้นที่ของรัฐไทย หรือระบบราชการยังไม่ได้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเทียบเท่าทุกวันนี้ ย่อมเปิดโอกาสให้แรงงานสามารถอาศัยเอาประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมาย ผลักดันให้ตนมีสถานะทางสังคมและทางเศรษฐกิจมั่นคงมากกว่าแรงงานรุ่นหลัง ๆ ที่วิทยาการทางอำนาจของรัฐก้าวหน้าแผ่ขยายปกคลุมทุกพื้นที่ ประกอบการจัดวางให้เรื่องการบริหารแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติ ส่งผลให้แรงงานกลุ่มหลังนี้ต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับโดยอำนาจรัฐอย่างเคร่งครัดและจริงจังมากกว่า

ตัวอย่างจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์แรงงานพบว่า แรงงานที่เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัฐบาลทักษิณและรัฐบาลก่อนหน้า (ปี พ.ศ. 2539 - 2548) ซึ่งมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว จะสามารถตั้งตัว มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า เพราะมีเครือข่ายทางสังคม อาศัยช่องว่างทางกฎหมายทำให้ตนมีสถานะเป็นพลเมืองตามกฎหมายได้ สิทธิและ

เสรีภาพจึงไม่ถูกจำกัดเหมือนอย่างกรณีแรงงานที่เพิ่งเข้ามาเมื่อไม่นานมานี้ ขณะเดียวกัน แรงงานที่มีความเปราะบางในชีวิตย่อมเสี่ยงต่อการถูกบังคับใช้แรงงาน ก็จะเป็นแรงงานกลุ่มหลังมากกว่า

ขณะเดียวกัน แรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้ามาและอาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 – 15 ปี แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จะเป็นเสมือน “ผู้ประกอบการรายย่อย” ที่สามารถทำการผลิตและขายผลผลิตทางการเกษตรด้วยตัวเอง และถือว่ามีสถานะในนิติสัมพันธ์กับเจ้าของที่ดินแปลงเกษตรเป็น “ผู้เช่า” รวมทั้งมีสถานะเป็นนายจ้างที่จ้างแรงงานข้ามชาติคนอื่น ๆ ที่ทำงานในแปลงเกษตรตัวเองอีกด้วย สถานะทางเศรษฐกิจของแรงงานกลุ่มนี้ ย่อมอยู่เหนือกว่าแรงงานคนอื่น ๆ ที่ต้องทำงานเป็นลูกจ้างรายวันและลูกจ้างเหมา

ตรงกันข้าม สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานและใช้ชีวิตในช่วงที่ระบบกฎหมายและกลไกของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเริ่มแผ่ขยายอำนาจครอบคลุมทั่วอาณาเขต รวมทั้งยังมีการกำหนดให้การจัดการแรงงานข้ามชาติเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายความมั่นคง การถูกติดตามและการตกลูกข่ายใต้กลไกการควบคุมของกฎหมาย ย่อมส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้ จะถูกทำให้มีสถานะเป็น “แรงงาน” หรือมีสถานะเป็นลูกจ้างอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะจ้างรายวันรายเดือน จ้างเหมา และยากที่จะขยับฐานะขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับคนที่เข้ามาตอนแรก ๆ วิธีการเอาตัวรอดหรือการใช้ชีวิตในต่างแดนของกลุ่มนี้ ก็จะลำบากกว่า แต่ก็ยังพอสามารถจัดการได้อย่างเป็นแบบแผนและมีระบบ เพราะถือว่าเป็นแรงงานที่มีเครือข่ายทางสังคมกว้างขวาง และการอาศัยความสัมพันธ์เชิงเครือญาติกับแรงงานข้ามชาติคนอื่น ๆ ย่อมเป็นทุนที่สำคัญในการเอาตัวรอด รวมทั้งแรงงานกลุ่มนี้ ด้วยความช่วยเหลือจากญาติพี่น้องและเครือข่าย ทำให้ส่วนมากก็จะได้รับสถานะเป็นแรงงานที่ถูกต้องกฎหมาย ทำให้ยังมีโอกาสได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจากกลไกของรัฐไทยอยู่ไม่มากนัก

ส่วนกรณีแรงงานกลุ่มหลังที่เป็นกลุ่มที่เข้ามาทำงานและอาศัยในพื้นที่ได้ไม่นาน บางส่วนก็จะเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีเอกสารรับรองสถานะบุคคลหรือเป็นแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ส่งผลให้ แรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางหรือตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิแรงงานหรือสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ ได้ง่าย เพราะในกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐไทยมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดฝ่ายผู้บังคับใช้กฎหมาย มักจะพิจารณาเรื่องความเป็น “บุคคล” ที่ “ถูกต้องตามกฎหมาย” เป็นอันดับแรก หากใครคนใดมีสถานะบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเท่ากับ บุคคลนั้นจะไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพกรณีที่ถูกละเมิดไปโดยปริยาย

เรื่องความเป็นอยู่และข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัวของแรงงาน ทั้งการศึกษาของบุตรหลาน ลักษณะการอยู่อาศัย รวมถึงการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของแรงงาน จากการสัมภาษณ์ พบว่า แรงงานส่วนใหญ่จะอยู่กันเป็นครอบครัวเดี่ยว (พ่อ-แม่-ลูก) เว้นแต่กรณีที่ถูกเข้าสู่วัยทำงานแล้วต้องเดินทางเข้าตัวเมืองเพื่อหางานทำ และสร้างครอบครัว อีกทั้ง ด้วยเหตุที่แรงงานต้องทำงานในพื้นที่ห่างไกล ประกอบกับเป็นพลเมืองชั้นสอง ทำให้การเข้าถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการขั้นพื้นฐานทั้งหลายไม่สะดวกสบายเท่าใดนัก การเข้ารับการศึกษาของบุตรหลานแรงงาน ก็จะทำอาศัยโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนเป็นแหล่งเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ แม้สภาพของบ้านจะทรุดโทรม ไม่แข็งแรง และมีลักษณะตามมีตามเกิด แรงงานยืนยันกับผู้วิจัยว่า “ยังพออยู่ได้”

ไม่มีปัญหา เพราะตอนอยู่ที่บ้านเกิด ก็อยู่แบบนี้ ไม่ต่างกันเท่าไร...” แต่ทว่าสำหรับการเดินทางในวันสำคัญทางศาสนาและการแสวงหาความบันเทิง การเข้าร่วมเทศกาลรื่นเริงต่าง ๆ ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตแรงงานและครอบครัวที่ขาดไม่ได้ “มีการมีงาน งานบุญอะไร ก็ไปตลอด พวกกันไป แต่บางครั้งก็ไม่ได้ไป เพราะงานไม่เสร็จ”

เรื่องสถานะทางกฎหมายและเอกสารแสดงตน จากสอบถามแรงงานผู้ให้สัมภาษณ์ พบว่า แรงงานผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมด (เว้นแต่แรงงานที่เพิ่งย้ายเข้ามาในประเทศไทยไม่นาน) เป็นแรงงานที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย มีเอกสารยืนยันสถานะบุคคล เช่น บัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน วีซ่า (Visa) หนังสือเดินทาง (Passport) แล้วแต่กรณี และใบอนุญาตทำงานโดยชอบ แรงงานอธิบายว่า โดยทั่วไป ถ้าไม่มีเอกสารหรือใบอนุญาตทำงาน นายจ้างจะปฏิเสธไม่รับเข้าทำงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำผิดตามกฎหมาย แต่ก็จะมีแรงงานบางส่วนหรือเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตและไม่มีเอกสารรับรองสถานะบุคคล เนื่องจากหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมักเป็นแรงงานที่เพิ่งติดตามเข้ามาทำงานพ่อแม่หรือญาติพี่น้องที่ทำงานอยู่ก่อนหน้า วิธีการเอาตัวรอดในสถานะเช่นนี้ แรงงานกลุ่มนี้ต้องอยู่เฉพาะบ้านพักอาศัย ไม่เดินทาง หลบซ่อนจากสายตาเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตรวจสอบ และรอเวลา เพื่อไปจัดทำเอกสาร ให้ตนมีสถานะแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เมื่อสอบถามถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรื่องเอกสารและใบอนุญาตทำงาน คำตอบของแรงงานทำให้ทราบถึงภาระที่พวกเขาต้องแบกรับเกินความจำเป็น แรงงานภาคเกษตรที่อยู่พื้นที่ห่างไกลจากสำนักงานหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเนื่องจากธรรมชาติของงาน ส่งผลให้แรงงานหลายคนต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินเอกสารดังกล่าวผ่าน “บริษัทนายหน้า” (broker) หรือให้นายจ้างดำเนินการแทน นำไปสู่การเสียค่าดำเนินการเรื่องเอกสารที่แพงเกินกว่าที่อัตราค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดไว้สูงอยู่แล้วขึ้นไปอีกหลายเท่า ตัวอย่างเช่น การทำ/ต่อใบอนุญาตทำงานระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ค่าธรรมเนียมอยู่ที่ฉบับ/ครั้งละ 3,000 บาท บวกกับการขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวครั้งละ 1,900 บาท แต่ตามความเป็นจริง แรงงานต้องจ่ายให้กับนายหน้าหรือให้นายจ้างดำเนินการแทนคราวละ 10,000 – 20,000 บาท

“อยากให้เปลี่ยนจริง ๆ น่าจะผ่อนให้กับแรงงานที่อยู่มานาน ๆ อะไรก็ว่าไป อันนี้ บางคนเพิ่งต่อมา ก็ต้องต่ออีก เสียตั้งค์เยอะ ตั้งค์ก็ไม่ค่อยมีเก็บ หากก็ยาก ไม่ทำบัตรก็ไม่ได้” แรงงานแปลงดอกไม้นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่คนหนึ่งแสดงความเห็นต่อระบบการทำเอกสารปัจจุบันของรัฐไทย

กรณีดังกล่าว ยังคงเป็นปัญหาที่แรงงานหลายคนต้องการให้ภาครัฐปรับปรุงแก้ไข ให้มีช่องทางในการทำเอกสารหรือขอใบอนุญาตทำงานที่สะดวกและมีราคาย่อมเยาลง เนื่องจากรายได้ของแรงงานที่ทำงานภาคเกษตรนั้นไม่ได้สูง และต้องใช้เงินไปกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอีกหลาย ๆ เรื่อง อีกทั้ง ระบบเอกสารบางประการยังไม่สอดคล้องกับลักษณะทั่วไปของการทำงานภาคเกษตร ทำให้แรงงานต้องตกอยู่ในความเสี่ยงและปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งจะกล่าวต่อในหัวข้อต่อ ๆ ไป

กล่าวโดยสรุป ชีวิตของแรงงานและครอบครัวแรงงานนั้นผูกโยงอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของทั้งประเทศเป็นสำคัญ ปัญหาความไม่สงบ สงคราม ความยากจน ความอดอยาก ถือเป็นปัจจัย

หลักที่ทำให้แรงงานตัดสินใจเดินทางย้ายถิ่นฐานข้ามเข้ามาในประเทศไทย โดยเป็นการย้ายเข้ามาลักษณะลงหลักปักฐานมากกว่าจะเป็นเพียงการย้ายเข้ามาชั่วคราวเพื่อทำงานหรือทำมาหากิน เพราะจากการสอบถามการเดินทางกลับไปยังบ้านเกิด ไม่ใช่ทางเลือกอันดับหนึ่งในแผนการดำเนินชีวิตของพวกเขา ซึ่งข้อเท็จจริงนี้เป็นองค์ประกอบหลักที่ทำให้แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ภาคเหนือแตกต่างไปจากแรงงานพื้นที่อื่น ๆ

ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์และครอบครัวข้างต้น ช่วยให้เข้าใจและมองเห็นภาพรวมของบริบทชีวิตแรงงานข้ามชาติที่ทำงานภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือได้อย่างชัดเจนรอบด้านยิ่งขึ้น รวมถึงยังช่วยในการเปิดมุมมองให้สามารถพิจารณาระบบกฎหมายและกลไกการคุ้มครองสิทธิแรงงานของประเทศไทยผ่านสายตาแรงงานด้วยเช่นกัน อีกทั้ง บริบทและสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของแรงงานภายใต้การบริหารจัดการของรัฐราชการที่ยึดติดกับระบบเอกสารที่ไร้ประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลเป็นสร้างสภาวะความเปราะบางในชีวิตของแรงงานที่บางคนอาจต้องตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการบังคับใช้แรงงานหรือถูกละเมิดสิทธิแรงงาน ขณะเดียวกัน ความเปราะบางและความเป็นอื่นที่รัฐไทยประกอบขึ้นจากปฏิบัติทางกฎหมายควบคุมบริหารแรงงานข้ามชาติ ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติ ในการเข้าใช้บริการหรือพึ่งพาอาศัยกลไกกฎหมายและกลไกการคุ้มครองสิทธิของประเทศไทยที่มีลักษณะเฉพาะบางประการ เพื่อปกป้องรักษาสิทธิประโยชน์ของแรงงานเอง การทำความเข้าใจชีวิตแรงงาน อาจช่วยในการพิจารณาว่า ระบบกฎหมายและกลไกการคุ้มครองสิทธิมีลักษณะหรือข้อบกพร่องอย่างไร ในสายตาของแรงงาน เพราะการพิจารณานี้ ผ่านสายตาของคนไทยที่มีสิทธิพลเมืองตามกฎหมาย กับแรงงานข้ามชาติที่ถูกทำให้เป็นอื่นในรัฐไทย ย่อมต้องแตกต่างกัน

แรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะอยู่ในภาคการผลิตส่วนใดในระบบเศรษฐกิจไทย ล้วนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำให้ระบบการผลิตทั้งหมดขับเคลื่อนต่อไปได้ ด้วยการเข้ามาเป็น “แรงงานทดแทน” ในภาคการผลิตที่ต้องอาศัยคนทำงานอันมีลักษณะเสี่ยงอันตราย สกปรก และลำบาก ซึ่งเป็นประเภทงานที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่เลือกที่จะทำ และหนึ่งในนั้นก็คือ การทำงานในภาคเกษตรกรรม ทว่า แม้แรงงานข้ามชาติจะมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยอย่างมาก แต่รัฐไทยกลับกำหนดให้การควบคุมบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้อยู่ภายใต้นโยบายความมั่นคงของชาติ และสร้างมาตรการการบริหารจัดการที่ไม่สอดคล้องกับบริบทชีวิตแรงงานและธรรมชาติการทำงานของแรงงานเท่าที่ควรจะเป็น

## 5.2. ข้อมูลเกี่ยวกับการทำงาน

เนื้อหาส่วนนี้ จะอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นสภาพการทำงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานที่คณะวิจัยลงพื้นที่สัมภาษณ์ เพื่อเผยให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและสถานการณ์การจ้างงานแรงงานภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือว่ามีลักษณะเช่นไรในปัจจุบัน โดยเนื้อหาจะประกอบไปด้วย หนึ่ง การอธิบายถึงลักษณะของนิติสัมพันธ์หรือรูปแบบการจ้างงานภาคเกษตรที่สิ้นไหลและมีความแตกต่างหลากหลาย สอง ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ที่แฝงถึงนัยยะความไม่เป็นธรรมในชีวิตการทำงานของแรงงานในหลายมิติ

## 5.2.1. รูปแบบการจ้างงานภาคเกษตร

การลงสำรวจพื้นที่ปัญหาและสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติภาคเกษตร พบว่า รูปแบบการจ้างงานภาคเกษตรนั้นมีหลากหลายรูปแบบ การพิจารณาลักษณะสภาพการทำงานและรูปแบบข้อตกลงหรือนิติสัมพันธ์ที่บังคับกันระหว่างแรงงานกับนายจ้าง ณ บริบทปัจจุบัน ไม่สามารถนำกรอบคิดทางกฎหมายแบบเดิมมาอธิบายถึงสถานการณ์ที่กำลังดำเนินอยู่ได้ เพราะรูปแบบการจ้างงานที่คณะวิจัยพบนั้นไม่ได้มีเพียงการจ้างแรงงานกับการจ้างทำของตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น กล่าวคือ การจ้างงานภาคเกษตรนั้นมีความสลับซับซ้อน และมีการนำองค์ประกอบของนิติสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ มารวมไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงหน้าที่ความรับผิดชอบทางกฎหมายของนายจ้าง รวมถึงลักษณะเฉพาะของการทำงานภาคเกษตรที่แตกต่างไปจากการทำงานประเภทอื่น

ลักษณะของนิติสัมพันธ์ที่คณะผู้วิจัยพบหลังจากลงพื้นที่สัมภาษณ์และสำรวจสถานการณ์แรงงานข้ามชาติภาคเกษตร มีอยู่หลัก ๆ สามประเภท ได้แก่

### หนึ่ง แรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะคล้ายผู้ประกอบการรายย่อย

แรงงานประเภทแรก จะเป็นแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ในที่ดินแปลงเกษตร โดยเช่าที่ดินจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แรงงานกลุ่มนี้จะมีบทบาทเปรียบเสมือนกับผู้ประกอบการ ตัดสินใจเรื่องการเพาะปลูกและการขายผลผลิตด้วยตนเอง ไม่ตกอยู่ภายใต้คำสั่งบัญชาหรือคำสั่งของเจ้าของที่ดิน และบางครั้งก็จะมีสถานะเป็นนายจ้าง ว่าจ้างแรงงานคนอื่น ๆ เข้ามาทำงานเช่น ในช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิต อย่างไรก็ตาม นิติสัมพันธ์กับเจ้าของที่ดินที่พบ มีเพียงเฉพาะสัญญาเช่าที่ดินที่ทำการในรูปแบบไม่เป็นทางการหรือสัญญาปากเปล่า ไม่มีหนังสือสัญญาอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ โดยอาศัยความไว้วางใจระหว่างคู่สัญญาเพียงเท่านั้น

ขณะเดียวกัน หากมองที่สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของแรงงานกลุ่มนี้ พบว่า จะเป็นกลุ่มคนที่มีสถานภาพเหนือกว่าแรงงานข้ามชาติคนอื่น ๆ ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ แรงงานที่เป็นผู้ประกอบการจะมีทุนด้านต่าง ๆ ทั้ง ทุนทางเศรษฐกิจที่หมายถึง เงินทอง ทรัพย์สิน ทุนทางสังคมหรือการเครือข่ายทางสังคมการอยู่ในความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลหลากหลาย มีทุนทางวัฒนธรรม คือ มีองค์ความรู้ ความสามารถในการเรื่องต่าง ๆ ที่ทำให้สามารถต่อสู้ในระบบของตลาดได้ รวมถึงทุนทางสัญลักษณ์ ซึ่งหมายถึง การเป็นบุคคลที่น่าเคารพนับถือในหมู่แรงงานด้วยกัน

การมี “ทุน” เหล่านี้ อาจมีส่วนช่วยอุดช่องว่างหรือทดแทนความเปราะบางของแรงงาน จากการที่ไม่ถูกรับรองให้เป็นพลเมืองไทยตามกฎหมาย แต่ถือเป็นผู้กระทำการเศรษฐกิจที่สำคัญต่อระบบการผลิตของไทย และสามารถเข้าแข่งขันในระบบตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาที่แรงงานกลุ่มนี้ต้องพบเจอ ส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องที่แรงงานโดยทั่วไปต้องประสบเป็นปกติในรัฐไทย เช่น ปัญหาค่าใช้จ่ายในการทำเอกสารที่มีราคาสูง การขาดความมั่นคงในสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจ การถูกคุกคามและรีดไถจากเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

อุปสรรคปัญหาและความเสี่ยงที่แรงงานประเภทนี้ต้องเผชิญ คือ การที่พวกเขาได้ทำผิดกฎหมายตลอดเวลาจากการกระทำความผิดที่ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่าง

ตัว พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจทำให้ต้องถูกตรวจสอบและลงโทษตามกฎหมาย รวมถึงการถูกเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดินที่ฉวยเอาประโยชน์จากความเปราะบางดังกล่าว ตลอดจนปัญหาที่แรงงานโดยทั่วไปต้องประสบเป็นปกติในรัฐไทย เช่น ปัญหาค่าใช้จ่ายในการทำเอกสารที่มีราคาสูง การขาดความมั่นคงในสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจ การถูกคุกคามและรีดไถจากเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

### สอง แรงงานรับจ้าง

แรงงานอีกประเภทหนึ่งที่คณะผู้วิจัยพบเจอ จะเป็นกลุ่มแรงงานที่ต้องทำงานและอาศัยอยู่ในพื้นที่การเกษตร โดยมีผลสำเร็จของงานเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับค่าตอบแทน ซึ่งจะได้เป็นรายวันหรือรายเดือน เช่น การรับจ้างเก็บเกี่ยวดอกไม้ โดยได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนมัดมัดละ 10 บาท หรือ รับจ้างเก็บลำไยโดยได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนเข่ง และผู้ว่าจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้เมื่องานสำเร็จและสามารถขายผลผลิตไปสู่ท้องตลาดได้ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาคือ เมื่อแรงงานกลุ่มนี้ ไม่ได้เป็นแรงงานในระบบที่จะได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นต่ำในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จึงมีโอกาสสูงที่แรงงานกลุ่มนี้ จะต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรม และไม่เหมาะสมอยู่เสมอ

ทั้งนี้ ภายใต้ระบบกฎหมายที่มุ่งเน้นการแบ่งประเภทแรงงานตามระยะเวลาการทำงานระหว่างแรงงานที่ได้รับการจ้างงานตลอดปีหรือไม่ได้จ้างทำงานในลักษณะเป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่อง กับการจ้างงานตามฤดูกาล ย่อมส่งผลให้แรงงานรับงานในภาคเกษตรที่อยู่นอกเหนือจากที่ระบุไว้ตามกรอบกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม จะถูกผลักให้กลายเป็นแรงงานนอกระบบไปโดยปริยาย สถานการณ์การจ้างแรงงานในภาคเกษตร โดยเฉพาะแรงงานรับจ้าง จึงสามารถเข้าข่ายของลักษณะการเป็นแรงงานบังคับหลายกรณี เช่น การได้ค่าแรงต่ำ รายได้ไม่แน่นอน มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน ไม่มีสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ไม่ได้รับค่าแรงอย่างเป็นระบบ ไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง ฯลฯ

อย่างไรก็ดี ในบริบทของแรงงานรับจ้าง มีการแฝงสถานะของการเป็นแรงงานรับจ้างรายวันเกิดขึ้นเนื่องจากกรณีที่แรงงานบางคนอาจประสบกับสถานการณ์ขัดสนรายได้ ยังไม่ได้รับค่าตอบแทนจากงานรับจ้างที่ตนรับผิดชอบอยู่ แรงงานส่วนมากจะใช้วิธีการเอาตัวรอดด้วยการออกไปหางานรับจ้างรายวันในแปลงอื่น ๆ โดยแรงงานให้เหตุผลว่า “ไม่เงิน มันไม่มีกิน ลูกก็ต้องกิน รอเงินจากที่เดียวไม่ไหว” โดยจากสถานการณ์นี้เพิ่มความเสี่ยงให้แรงงานต้องกลายเป็นคนทำผิดกฎหมาย เนื่องจากทำงานกับนายจ้างที่ไม่ตรงกับเอกสารใบอนุญาตการทำงาน และเมื่อถูกหลอกลวงหรือไม่ได้รับค่าตอบแทนตามสัญญา ก็ไม่กล้าไปดำเนินการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานรัฐ เพราะรู้ตัวว่าตนทำผิดกฎหมาย

### สาม แรงงานเหมาค่าแรง

แรงงานประเภทนี้ จะเป็นกลุ่มแรงงานที่ทำงานให้กับบุคคลที่รับหน้าที่นำแรงงานมาทำงานตามที่ได้รับจ้างมาอีกที ตัวอย่างเช่น กรณีที่แรงงานที่ทำงานสวนลำไยในพื้นที่จังหวัดลำพูน ตามความเป็นจริง จะเป็นคนทำงานที่อยู่ภายใต้สังกัดหรือทำตามคำสั่งของ “หัวรถ” ซึ่งหมายถึง บุคคลที่เป็นนายหน้าแรงงาน และเป็นคู่สัญญากับบริษัทแปรรูปลำไย มีหน้าที่นำแรงงานลงพื้นที่ทำงานตามสวนและแปลงเกษตรต่าง ๆ เพื่อเก็บเกี่ยว โดยรายได้ของแรงงานเหมาค่าแรง จะนับเป็นตะกร้า ตะกร้าละ 50 บาท ขณะที่คนที่เป็นหัวรถ ซึ่งส่วน

ใหญ่ก็เป็นแรงงานข้ามชาติเหมือนกัน จะได้รับค่าตอบแทนจากบริษัทมาก่อน แล้วจึงจะมีการจัดสรรแบ่งส่วนให้กับแรงงานต่อไป

แรงงานที่อยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ดังกล่าว จะไม่มีสถานประกอบการเป็นหลักแหล่งเหมือนกับคนทำงานประจำ เพราะต้องเดินทางไปตามสวนแต่ละแห่ง ขึ้นอยู่กับว่าหวัรจะพาไปที่ไหน ลักษณะพิเศษอีกแบบหนึ่งคือ คนทำงานเหมาค่าแรง มักจะทำงานเป็นคู่ ๆ โดยเป็นสามีภรรยาด้วยกัน ฝ่ายชายจะรับผิดชอบงานที่ใช้แรงงานหนัก ส่วนฝ่ายหญิงก็จะทำงานที่ไม่ต้องใช้แรง โดยลักษณะการทำงานหากพิจารณาผ่านเรื่องห่วงโซ่อุปทาน คนทำงานเหมาค่าแรง จะไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตในตอนแรก แต่จะเข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อต้องมีการเก็บเกี่ยวผลผลิต คัดสรรผลผลิต ก่อนส่งเข้าโรงงานแปรรูปต่อไป

ในบริบทแรงงานข้ามชาติที่ตกอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ประเภทนี้ มีโอกาสที่จะยิ่งทวีความเลวร้ายมากขึ้นส่วนมากจะไม่ทราบว่ามีนายจ้างตามเอกสารของตนเองเป็นใคร เนื่องจากที่ผ่านมา มักจะดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานผ่านตัวแทน จนส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้ ต้องกลายเป็นคนทำงานผิดกฎหมาย เพราะทำงานกับนายจ้างที่ไม่ตรงตามใบอนุญาตทำงานที่รัฐออกให้ ขณะเดียวกัน แรงงานเหมาค่าแรง ก็จะเปรียบเสมือนคนงานที่ไร้ตัวตน เป็นมนุษย์ล่องหน ซึ่งถูกบดบังจากระบบการจ้างงานที่ฝ่ายผู้ประกอบการต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมาย จนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างที่ควรจะเป็น และเกิดสภาวะเสี่ยงที่อาจต้องตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ตามมาได้

นอกเหนือจากการทำงานสามประเภทข้างต้น การจ้างงานภาคเกษตรโดยทั่วไป ประกอบด้วยการทำงานตลอดปีหรืองานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นแรงงานในระบบโดยเป็นคนงานที่จะได้รับค่าตอบแทนสอดคล้องกับเวลาทำงานอย่างเป็นประจำ เช่น เป็นรายวัน รายเดือน และต้องอยู่ภายใต้คำสั่งบัญชาของนายจ้างในช่วงเวลาการทำงานปกติในแต่ละวัน นอกจากลักษณะงานที่ต้องทำเป็นประจำ แรงงานกลุ่มนี้มักจะพบในสถานที่ทำงานที่มีโครงสร้างขององค์กรที่เป็นระบบมีแบบแผนอย่างชัดเจนและในมิติทางกฎหมายแรงงานในระบบย่อมได้รับการคุ้มครองและหลักประกันสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายอยู่เสมอ เช่น การได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในการทำงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับความปลอดภัยในสถานที่ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน การเป็นผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคมภาคบังคับที่ได้รับสิทธิประโยชน์ครบทุกด้าน เป็นต้น

ตรงกันข้าม แรงงานภาคเกษตรบางกลุ่มที่ถูกจ้างงานตามฤดูกาลก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมที่ยกเว้นการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐานขั้นต่ำบางส่วน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงานและเวลาพัก ค่าล่วงเวลาต่าง ๆ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้าง<sup>22</sup> จนอาจกลายเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เกิดการเลือกปฏิบัติเสียเอง

<sup>22</sup> แรงงานข้ามชาติ, “การยกเว้นและไม่คุ้มครองสิทธิตาม พ.ร.บ. คุ้มครอง ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรกรรมของไทยได้รับค่าจ้างที่ต่ำและมีสภาพการทำงานที่ท้อแท้,” 18 พฤษภาคม 2565, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, [https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS\\_845424/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_845424/lang--en/index.htm) (สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2566).



ทั้งนี้ทั้งนั้น จากลักษณะของนิติสัมพันธ์ที่พบในการจ้างงานภาคเกษตร จะเห็นถึง “ความสิ้นไหล” ของนิติสัมพันธ์ที่กำหนดสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างแรงงานและนายจ้าง มากกว่าจะอธิบายว่า แรงงานนั้นมีนิติสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ แต่นิติสัมพันธ์ของแรงงานภาคเกษตรส่วนใหญ่ นั้นจะอยู่ภายใต้เอกเทศสัญญาในรูปแบบของสัญญาที่ไม่มีชื่อ จนปรากฏเป็นช่องว่างที่เกิดขึ้นตรงกลางระหว่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานกับกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม

ลักษณะของการทำงานภายใต้สัญญาที่ไม่มีชื่อ<sup>23</sup>ในงานภาคเกษตร อาจอธิบายได้พอสังเขป คือ

- การทำงานของแรงงานจะได้รับค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของงานแบบสัญญาจ้างทำของ แต่ขณะเดียวกัน ต้องทำงานภายใต้คำสั่งและคำบังคับบัญชาของอีกฝ่ายหนึ่งตามแบบของสัญญาจ้างแรงงาน
- การจ้างงานชั่วคราว กล่าวคือ การทำงานของแรงงานในภาคเกษตรจำนวนหนึ่ง แม้จะทำงานตามฤดูกาล หรือมีลักษณะเป็นการทำงานครั้งคราว หรือทำงานรับเหมา แต่ก็ยังต้องอยู่ในพื้นที่ที่นายจ้างจัดสรรไว้ให้และต้องทำงานในที่ดินตรงนั้นตลอดเวลา
- แม้วัสตุ และอุปกรณ์การทำงานฝ่ายนายจ้างเจ้าของที่ดินจะจัดหามาให้ แต่อุปกรณ์รักษาความปลอดภัยในการทำงานที่จำเป็นไม่น้อยไปกว่ากัน แรงงานต้องจัดหาด้วยตนเอง
- มีการจ้างงานตลอดปีแต่ค่าตอบแทนไม่ได้รับเหมือนกับการเป็นแรงงานประจำ จะได้รับเมื่อมีการขายผลผลิตสำเร็จ ซึ่งใช้ระยะเวลามากกว่า 3 – 4 เดือน ถึงจะได้รับค่าจ้างแต่ละงวด
- คนทำงานบางรายต้องใช้ชีวิต ควบคุมเป็นไปกับการเบิกเงินล่วงหน้าจากนายจ้างเจ้าของที่ดิน แล้วให้นายจ้างเจ้าของที่ดินนำเงินดังกล่าวไปหักเอาจากค่าจ้างที่ แรงงานจะได้หลังจากขายผลผลิตเสร็จ
- จำนวนค่าตอบแทนจากการทำงานรับเหมา ไม่เกี่ยวข้องกับราคาผลผลิตในท้องตลาด
- ฝ่ายนายจ้างมีลักษณะการให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ เช่น ข้าวสาร การให้อาศัยในที่ดินโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพื่อทดแทนการไม่จ่ายค่าแรงตามกฎหมายกำหนด
- แรงงานหลายคน ไม่สามารถระบุตัวนายจ้างแท้จริงได้ และไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานเหมาค่าแรง

การเป็นแรงงานภาคเกษตรที่มีลักษณะของนิติสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนในสายตาของกฎหมาย ยังส่งผลให้แรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ต้องตกอยู่ในสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมในอีกหลายมิติ เช่น ไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน ขาดอุปกรณ์รักษาความปลอดภัย ไม่ได้ค่าทำงานล่วงเวลา แม้จะทำงานเกินกว่าเวลาที่ตกลงกับนายจ้างไว้ตอนแรก ไม่ได้รับค่าแรงตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้ ถือเป็นสถานการณ์การจ้างงานภาคเกษตรที่เกิดขึ้นในทุกพื้นที่

<sup>23</sup> สัญญาไม่มีชื่อ คือสัญญาซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีชื่อเรียกขานไว้โดยเฉพาะ แต่ถ้าได้ทำให้ถูกต้องสมบูรณ์ตามหลักทั่วไปในเรื่องนิติกรรมสัญญาแล้ว กฎหมายก็ยอมรับบังคับให้ตามที่ตกลงไว้ในสัญญานั้น ๆ เช่น สัญญาเช่า เบี้ยหวัย เป็นต้น แต่ทั้งนี้จะต้องมีวัตถุประสงค์ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ประเภทการจ้างงาน	รูปแบบนิติสัมพันธ์	ปัญหาและความเสี่ยง
แรงงานข้ามชาติที่มีลักษณะคล้ายผู้ประกอบการรายย่อย	เป็นกลุ่มที่อยู่ในสถานะผู้เช่าที่ดินแปลงเกษตร ให้ค่าตอบแทนเจ้าของที่ดินเป็นค่าเช่า สามารถตัดสินใจเรื่องการเพาะปลูกและการขายผลผลิตด้วยตนเอง	เสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมาย
แรงงานรับจ้าง	เป็นกลุ่มแรงงานที่ต้องทำงานและอาศัยอยู่ในพื้นที่การเกษตร โดยมีผลสำเร็จของงานเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับค่าตอบแทน ซึ่งจะไม่ได้เป็นรายวันหรือรายเดือน	ไม่ได้รับค่าตอบแทน, ถูกหลอกลวง, ถูกยึดเอกสารประจำตัว, ชั่วโมงการทำงานไม่แน่นอน/ยาวนาน, สภาพการทำงานไม่ปลอดภัย, เป็นเหยื่อ
แรงงานเหมาค่าแรง	แรงงานที่ทำงานให้กับบุคคลที่รับหน้าที่นำแรงงานมาทำงานตามที่รับจ้างมาอีกที	ความรุนแรง, จำกัดเสรีภาพในการเดินทาง

### ตารางเปรียบเทียบรูปแบบการจ้างงานภาคเกษตรและความเสี่ยงของแรงงานแต่ละประเภท

#### 5.2.2. ลักษณะสภาพการทำงาน

##### (1) การเข้ามาทำงาน

เข้ามาทำงานกับนายจ้างปัจจุบันด้วยเหตุสองประการ คือ การทำงานผ่านนายหน้า ซึ่งเป็นคนพาเข้ามาทำงานหลังจากเดินทางข้ามแดนเข้ามาสำเร็จ กับอาศัยความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคมระหว่างแรงงานข้ามชาติด้วยกัน

แรงงานข้ามชาติที่ทำงานภาคเกษตรจำนวนหนึ่ง เคยทำงานที่อื่นมาก่อน ก่อนที่จะเข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรม บางคนเคยทำงานก่อสร้าง ทำงานภาคบริการ ทำงานเป็นพนักงานทำความสะอาดตามโรงแรมหรือรีสอร์ท งานหัตถกรรม โดยสาเหตุที่เปลี่ยนงาน แรงงานต่างก็ให้เหตุผลที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นความต้องการรายได้ที่เพิ่มขึ้น การเห็นว่างานใหม่ได้รับค่าจ้างมากกว่า แกรับภาระค่าใช้จ่ายครัวเรือนน้อยกว่า หรือการเห็นว่า งานใหม่เป็นงานที่สะดวกและเป็นสิ่งที่ถนัดมากกว่า หรือเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางครอบครัว การอาศัยร่วมกับญาติพี่น้องและคนในครอบครัวทำให้รู้สึกสบายใจมากกว่า เป็นต้น แม้ความเป็นจริงจะมีข้อเสียเรื่องความไม่สะดวกสบาย ไม่มีระบบสาธารณสุขที่ปลอดภัยดี รายได้ลดลง ก็มีญาติพี่น้องและคนรู้จักในพื้นที่คอยให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้พอรอดพ้นผ่านไปได้

ส่วนแรงงานที่ตัดสินใจเข้ามาทำงานในภาคเกษตรกรรม โดยไม่ทำงานประเภทอื่น ๆ ให้เหตุผลว่า การทำงานเกษตรกรรมนั้นสิ่งที่ทำบ้านตั้งแต่สมัยอยู่ที่บ้านเกิด เป็นสิ่งที่ถนัด ไม่ต้องใช้เวลาในการปรับตัว เพราะการอาศัยอยู่ในพื้นที่เกษตรกรรมนั้นให้ความรู้สึกเหมือนอยู่บ้านเกิด

ทั้งนี้ แรงงานที่เสี่ยงกับการตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ มักเป็นกลุ่มแรงงานที่นายหน้าพาข้ามแดนผ่านช่องทางธรรมชาติ และได้ทำงานในพื้นที่เกษตรกรรม ณ พื้นที่ห่างไกล

บริเวณตะเข็บชายแดนที่อำนาจรัฐไม่สามารถเข้าตรวจสอบได้ จนเปิดช่องว่างทางกฎหมายให้นายจ้างสามารถเอารัดเอาเปรียบ ขูดรีด และละเมิดสิทธิแรงงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ได้โดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย



ภาพเส้นทางไปแปลงเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่

## (2) ลักษณะการอยู่อาศัย

แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรที่คณะผู้วิจัย พบ ส่วนใหญ่จะพักอาศัยอยู่ในพื้นที่แปลงเกษตร รายล้อมไปด้วยแปลงดอกไม้ สวนลำไย ไร่นา สตรอเบอร์รี่ ลักษณะการอยู่อาศัยมักจะขึ้นอยู่กับนิติสัมพันธ์ที่แรงงานผูกพันกับนายจ้างหรือเจ้าของที่ดิน กล่าวคือ หากเป็นแรงงานที่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ก็จะเป็นแรงงานที่เช่าอาศัยอยู่ในที่ดิน จัดหาวัสดุและสร้างโรงเรือนด้วยตัวเอง หรืออาศัยในโรงเรือนที่มีอยู่ที่ดินแล้ว ถ้าหากเป็นแรงงานทำงานรับจ้างเหมาทำงานที่อาศัยในที่ดินเสมือนแรงงานที่ทำงานแทนเจ้าของที่ดิน โรงเรือนก็จะสร้างจากสัมภาระหรือวัสดุที่เจ้าของที่ดินจัดหามาให้โดยแรงงานไม่ต้องเสียค่าเช่า แลกกับการได้รับค่าตอบแทนอัตราต่ำ



ภาพที่พักอาศัยในแปลงเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่

นอกจากนี้ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่จะมีบ้านเรือนอาศัยอยู่อย่างเป็นกิจจะลักษณะ แยกเป็นสัดส่วน เพราะส่วนใหญ่ แรงงานที่อาศัยในแปลงเกษตร จะมีโรงเรือนอยู่อาศัยแบบตามมีตามเกิด มุงด้วยแผ่นสังกะสี

ประกอบกับอิฐบล็อก แยกเป็นห้องนอนกับโรงครัวเพียงสองส่วนภายในบ้าน และมีห้องน้ำอยู่ห่างออกไปจากตัวบ้าน โดยยังมีระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานพอประมาณ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า สัญญาณโทรศัพท์ ฯลฯ แต่เรื่องสุขอนามัยและความสะอาดยังคงเป็นที่น่ากังวล เพราะแรงงานบางคน ไม่ได้มีพื้นที่จัดเก็บสารเคมีอันตรายไว้อย่างปลอดภัยหรือเป็นส่วนแยกออกจากพื้นที่อาศัย

แรงงานบางกลุ่ม จะอาศัยอยู่ในห้องพักขนาดเล็ก หนึ่งห้องต่อหนึ่งครอบครัว ทำให้การอยู่อาศัยโดยภาพรวมมีลักษณะเป็นเหมือนชุมชนแออัดขนาดย่อม ที่ปัญหาทั้งเรื่องสุขอนามัยและสวัสดิภาพความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย

กรณีที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ แรงงานที่อยู่ในพื้นที่ลับหูลับตาคน และห่างไกลจากสายตาสอดส่องของรัฐ เช่น แรงงานสวนส้ม แรงงานไร่สตรอเบอร์รี่ ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่ จะเป็นแรงงานที่เพิ่งเข้ามาในประเทศ และไม่มีสถานะบุคคลที่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ไร้สิทธิไร้เสียง ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายอย่างที่ควรจะเป็น การอยู่อาศัยก็จะเป็นพื้นที่พักอาศัยที่นายจ้างเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของสวนจัดสรรไว้ให้ โดยสภาพความเป็นอยู่ล้วนมีข้อบกพร่องและเต็มไปด้วยปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัย ความเสี่ยงอันตรายจากสารเคมีทางการเกษตร อันตรายจากการตกเป็นเหยื่อความรุนแรง และการถูกกลั่นแกล้ง เสรีภาพ จนบีบบังคับให้แรงงานหลายคนต้องพยายามหาหนทางออกจากพื้นที่ให้ได้

### (3) สภาพการจ้างงาน

- หน้าที่ความรับผิดชอบ

เรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของแรงงานภาคเกษตร อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก คือ แรงงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่ทำกว้างขวาง ไร้ขอบเขตชัดเจน โดยหน้าที่หลัก ๆ ได้แก่ การปลูก และดูแลผลผลิตในพื้นที่แปลงเกษตรให้ดีมีคุณภาพและมีราคาได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ มักจะอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ ที่กำหนดให้แรงงานบางคนหรือบางครอบครัวต้องอาศัยกินอยู่และทำงานในที่ดินของนายจ้าง กับแรงงานที่เป็นเสมือนหุ้นส่วนกับเจ้าของที่ดิน โดยที่เจ้าของที่ดินก็จะเข้ามาสอดส่องตรวจสอบ ดูแลการทำงานของแรงงานเป็นระยะ ๆ

แรงงานกลุ่มดังกล่าว เป็นแรงงานที่มีสภาพการทำงานที่สุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการบังคับใช้แรงงานมากกว่าแรงงานกลุ่มที่กล่าวถึงตอนแรก เพราะการที่แรงงานต้องแบกรับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมากมายในการทำงาน ย่อมสร้างสภาวะที่แรงงานต้องทำงานโดยไม่มีกำหนดเวลาหรือมีเวลาการทำงานอย่างเป็นระบบ หรือการต้องทำงานหนักไม่สอดคล้องกับค่าตอบแทนที่ได้รับ ขณะเดียวกัน การทำงานที่ไร้ระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนก็อาจทำให้แรงงานต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย การใช้แรงงานหนัก และขาดการจัดเตรียมอุปกรณ์ป้องกันที่ได้มาตรฐาน จนอาจส่งผลเสียต่อแรงงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้

ส่วนอีกลักษณะ คือ แรงงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่มีขอบเขตชัดเจนว่า ต้องทำอะไร อย่างไรบ้าง ในช่วงเวลาทำงาน เช่น แรงงานเก็บเกี่ยวมีหน้าที่เก็บเกี่ยวผลผลิต คัดแยกขนาดผลผลิต โดยจะไม่ทำงานอย่างอื่นนอกเหนือจากที่ได้รับมอบหมาย หรือกรณีแรงงานรายวันที่เข้าไปรับจ้างทำงานอย่างไร

อย่างหนึ่งตลอดวัน ไม่ว่าจะเป็นการพ่นยาฆ่าแมลง ให้อุณหภูมิ เย็นเกินไป หรืองานอื่น ๆ ที่มีขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบชัดเจนตายตัว โดยอาจมองได้ว่า แรงงานที่ทำงานลักษณะนี้ สภาพการทำงานทั่วไปจะมีแบบแผน และเป็นระบบมากกว่า

- เวลาทำงาน

สำหรับเรื่องเวลาทำงาน แรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรส่วนมากจะไม่มีกำหนดเวลาทำงานปกติที่ตายตัว เหมือนแรงงานในอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่จะทำงานตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด เพราะในงานเกษตรกรรมมักจะให้ความสำคัญกับผลสำเร็จของงานเป็นหลักและขึ้นอยู่กับปัจจัยดินฟ้าอากาศ หากงานที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ แรงงานยังไม่แล้วเสร็จตามที่กำหนด การทำงานอาจจำเป็นต้องดำเนินต่อไปจนกว่า งานจะบรรลุผลสำเร็จ

โดยปกติทั่วไป แรงงานจะเริ่มทำงานตั้งแต่แปดโมงเช้า และเลิกงานในเวลาประมาณห้าโมงเย็น ซึ่งแรงงานจะมีเวลาพักรับประทานอาหารกลางวันหนึ่งชั่วโมง แต่ทว่า แรงงานหลายคนโดยเฉพาะแรงงานที่อยู่อาศัยในแปลงเกษตร หากนับชั่วโมงการทำงาน ส่วนใหญ่จะทำงานมากกว่า 10 ถึง 12 ชั่วโมงต่อวัน บางครั้งต้องเริ่มทำงานตั้งแต่เช้ามืด ลากยาวไปจนถึงช่วงดึก เพราะต้องเร่งรีบทำงานส่วนนั้น ๆ ให้เสร็จ

จากการสอบถามแรงงาน พบว่า ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน เป็นสิ่งที่พวกเขาต้องเจออยู่บ่อยครั้ง เพราะเป็นเรื่องจำเป็น ทางออก ก็คือ การต้องอดทนอดกลั้นต่อความลำบาก เพราะ “ถ้าไม่ทำ หรือไม่อดทน ก็ไม่มีกิน” อีกทั้ง ที่น่าเป็นห่วง คือ แรงงานมองว่า สภาพที่ตนเผชิญอยู่ ไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด



ภาพแปลงเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่

- ค่าตอบแทน สวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่น

ส่วนเรื่องค่าตอบแทน จากการที่ได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์แรงงานในพื้นที่ต่าง ๆ พบว่าเป็นประเด็นที่มีปัญหาอย่างยิ่ง สำหรับแรงงานที่ทำงานรายวัน จะต้องพิจารณาจากพื้นที่และสภาพของแรงงานไปพร้อมกัน กล่าวคือ หากเป็นแรงงานที่ทำงานในพื้นที่ห่างไกล เป็นแรงงานที่มีสถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย พวกเขามักจะได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรมผ่านการจ้างแรงงานตามฤดูกาล พร้อมถูกกดขี่ค่าแรง

ไว้ที่ประมาณ 200 – 250 บาทต่อวัน และเสี่ยงที่จะถูกเบี้ยวค่าแรงตลอดเวลา โดยไม่มีหลักประกันสิทธิใด ๆ ขณะที่แรงงานรายวันทั่วไป ก็จะได้รับค่าตอบแทนอยู่ 300 บาทต่อวันเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันก็ถือเป็นอัตราค่าแรงที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนดด้วยเช่นกัน

ค่าแรงหรือค่าตอบแทนในการทำงาน ยังมาพร้อมกับปัญหาเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศชายกับเพศหญิง กลายเป็นเรื่องปกติที่แรงงานชาย จะได้รับค่าตอบแทนมากกว่าแรงงานหญิง เพราะนายจ้างผู้จ่ายค่าแรงให้คำอธิบายถึงเหตุผลกับแรงงานว่า แรงงานชายทำงานหนักกว่า ยากกว่า และอันตรายกว่าแรงงานหญิง

นิติสัมพันธ์ที่สร้างปัญหาเรื่องค่าตอบแทนแก่แรงงานไม่ต่างจากแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมายในพื้นที่ห่างไกล คือ การจ้างแรงงานรับเหมาให้กินอยู่และทำงานในพื้นที่แปลงเกษตร ที่จะได้รับเงินเป็นงวด ๆ หลังจากขายผลผลิตได้แล้ว โดยเป็นค่าตอบแทนในอัตราที่ไม่สอดคล้องกับราคาตลาด ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของคนในครอบครัวและเก็บออม ทางแก้ไขปัญหามาของแรงงานเรื่องนี้ คือ ทยอยยืมเงินจากญาติพี่น้อง ต้องไปรับจ้างรายวันในงานอื่น ๆ แทน เช่น ทำงานในแปลงของคนอื่น ทำงานก่อสร้าง เป็นต้น หรือ ใช้วิธีการเบิกเงินล่วงหน้า ซึ่งนายจ้างเจ้าของแปลงดอกไม้ก็จะหักออกอีกทีตอนได้รับค่าตอบแทน

นอกจากนี้ จากคำบอกเล่าของแรงงาน บางคนจะได้รับสวัสดิการจากนายจ้างเป็นข่าวสารเดือนละ 1 กระสอบกับแรงงานบางคน ซึ่งไม่เพียงพอ เพราะต้องกินกับลูก ๆ ด้วย การแก้ไขปัญหา นอกจากจะต้องไปซื้อเพิ่มแล้ว อาจยังต้องทยอยยืม และอาศัยกินกับญาติพี่น้อง เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายไปในตัว โดยในความรู้สึกของแรงงานก็มองว่า การอยู่แบบนี้เครือข่ายญาติพี่น้องแรงงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต

ขณะที่แรงงานเหมาค่าแรง จะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น โดยนับค่าตอบแทนตามหน่วยที่ตกลงกันไว้กับคนจ่ายค่าแรง แต่ปัญหาคือ แรงงานรับเหมาค่าแรง ไม่ได้มีงานให้ทำทุกวัน และถ้าหากอยู่ในช่วงไม่มีการเก็บเกี่ยวผลผลิต เท่ากับว่าช่วงนั้นแรงงานประเภทนี้จะไม่มียาได้เลย ต้องแก้ไขปัญหาโดยการกู้หนี้ยืมสินจากคนรู้จัก หรือ ไปรับงานรายวันอย่างอื่นทำเพื่อหารายได้แทน

ลักษณะสภาพการทำงาน	ลักษณะความเสี่ยงในการถูกเอารัดเอาเปรียบ
การเข้ามาทำงาน	แรงงานที่เสี่ยงมักเป็นกลุ่มแรงงานที่นายหน้าพาข้ามแดนผ่านช่องทางธรรมชาติ และทำงานในพื้นที่เกษตรกรรม ในพื้นที่ห่างไกลที่อำนาจรัฐไม่สามารถเข้าตรวจสอบได้ จนเปิดช่องว่างทางกฎหมายให้นายจ้างสามารถเอารัดเอาเปรียบ ขูดรีด และละเมิดสิทธิแรงงาน
ลักษณะการอยู่อาศัย	แรงงานส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่แปลงเกษตร รายล้อมไปด้วยแปลงดอกไม้ สวนลำไย ไร่นาไร่สวนผลไม้ ลักษณะการอยู่อาศัยมักจะขึ้นอยู่กับนิติสัมพันธ์ที่แรงงานผูกพันกับนายจ้างหรือเจ้าของที่ดิน

ลักษณะสภาพการทำงาน	ลักษณะความเสี่ยงในการถูกเอารัดเอาเปรียบ
<b>สภาพการทำงาน (หน้าที่ความรับผิดชอบ, เวลาทำงาน, ค่าตอบแทน)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● แรงงานที่มีหน้าที่ไร้ขอบเขตชัดเจน เป็นแรงงานที่มีสภาพการทำงานที่สุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการบังคับใช้แรงงาน เพราะทำงานโดยไม่มีกำหนดเวลา หรือการทำงานหนักไม่สอดคล้องกับค่าตอบแทนที่ได้รับ อาจทำให้ต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย การใช้แรงงานหนัก และขาดการจัดเตรียมอุปกรณ์ป้องกันที่ได้มาตรฐาน</li> <li>● แรงงานหลายคนโดยเฉพาะแรงงานที่อยู่อาศัยในแปลงเกษตร หากนับชั่วโมงการทำงาน ส่วนใหญ่จะทำงานมากกว่า 10 ถึง 12 ชั่วโมงต่อวัน บางครั้งต้องเริ่มทำงานตั้งแต่เช้ามืดไปจนถึงช่วงดึก</li> <li>● แรงงานที่มีสถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย พวกเขา มักจะได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรมผ่านการจ้างแรงงานตามฤดูกาล พร้อมถูกกดขี่ค่าแรงไว้ที่ประมาณ 200 – 250 บาทต่อวัน และเสี่ยงที่จะถูกเบี้ยวค่าแรงตลอดเวลา โดยไม่มีหลักประกันสิทธิใด ๆ ขณะที่แรงงานรายวันทั่วไป ก็จะได้รับค่าตอบแทนอยู่ 300 บาทต่อวันเท่านั้น ซึ่งต่ำกว่ากฎหมายกำหนด</li> <li>● แรงงานรับเหมาค่าแรง จะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชิ้น โดยนับค่าตอบแทนตามหน่วยที่ตกลงกันไว้กับคนจ่ายค่าแรง ไม่ได้มีงานทุกวัน ช่วงที่ไม่มีงานเก็บเกี่ยว ผลผลิตจะไม่มีรายได้เลย ต้องกู้ยืมมาใช้จ่ายหรือไปรับงานรายวันอย่างอื่นเพื่อหารายได้</li> </ul>

**ตารางลักษณะการทำงานและความเสี่ยงในการถูกเอารัดเอาเปรียบ**

**5.2.3. สุขภาพและความปลอดภัย**

ข้อมูลด้านสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน เป็นอีกประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพการทำงานของแรงงานภาคเกษตร การทำงานเกษตรกรรมโดยปกติแล้ว ย่อมสร้างสภาวะเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากการทำงานประเภทอื่น ๆ โดยความเสี่ยง อาจมีทั้งความเสี่ยงที่ปรากฏให้เห็นได้ชัดเจน กับความเสี่ยงแฝงหรือภัยคุกคามต่อสุขภาพที่มองไม่เห็น แต่อันตรายและอาจเกิดผลร้ายในภายภาคหน้า เนื่องมาจากการต้องทำงานในสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยตลอดเวลา

จากการสอบถามแรงงานทั้งแรงงานในแปลงดอกไม้ แรงงานสวนลำไย แรงงานสวนส้ม แรงงานในไร่สตอเบอร์รี่ ที่คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจ พบว่า แรงงานส่วนใหญ่ มีความกังวลในเรื่องผลเสียต่อสุขภาพของตัวเองจากการทำงาน การทำงานที่ผ่านมามีอาจทำให้แรงงานต้องเผชิญกับโรคประจำตัวหลายโรค อีกทั้ง หลาย

คนรู้ว่า ผลเสียต่อสุขภาพไม่ปรากฏให้เห็นในเร็ววัน แต่ย่อมเกิดขึ้นในอนาคต แรงงานเองจึงพยายาม รมั้ดระวังให้มากที่สุด ภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่

อุบัติเหตุที่มีโอกาสพบได้บ่อยจากการทำงานเกษตร มีทั้งการถูกของมีคมบาด การตกจากที่สูงระหว่าง เก็บเกี่ยว การถูกไฟช็อต อุบัติเหตุจากกระแสไฟรั่ว อุบัติเหตุจากเครื่องจักร ส่วนปัญหาด้านสุขภาพในร่างกาย แรงงาน ก็ประกอบไปด้วย อาการปวดหัวไมเกรนเนื่องจากต้องทำงานกลางแจ้งตลอดวัน อาการปวดหลัง ปวด ตามข้อ ผดผื่นบริเวณผิวหนังที่สัมผัสกับสารเคมี รวมถึงแรงงานบางคน ยังเผชิญกับอาการมือชา เท้าชา แน่น หน้าอก หายใจไม่ออกในเวลากลางคืน หลังจากที่สูดดมสารเคมีมาตลอดวัน ซึ่งอาการเหล่านี้ เป็นปัญหา สุขภาพที่แรงงานเข้าใจและรับรู้เป็นอย่างดีว่ามาจากการทำงานทั้งสิ้น

ส่วนประเด็นที่ว่า แรงงานมีอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยในการทำงานหรือไม่ แรงงานผู้ให้ข้อมูลเล่าว่า การทำงานของพวกเขาส่วนใหญ่ไม่ได้มีอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยในการทำงานอย่างเป็นกิจลักษณะ เช่น การใช้หน้ากากอนามัยทางการแพทย์ ที่ไม่สามารถป้องกันอันตรายจากสารเคมีการเกษตรไม่ให้เข้าไปใน ร่างกายได้ รวมทั้งไม่มีและไม่ใส่แว่นตาเพื่อป้องกันสารเคมีเข้าดวงตา เพราะอาจบดบังทัศนวิสัยทำให้ทำงานไม่ สะดวก ไม่มีถุงมือที่ป้องกันการสัมผัสกับสารเคมีโดยตรง ขณะที่ชุดทำงานของแรงงาน ส่วนมากจะเป็นชุด ล้างองแขนยาว หรือเสื้อกันหนาวเพื่อป้องกันผิวจากแสงแดด แต่ไม่ป้องกันสารเคมีที่สามารถซึมทะลุเสื้อผ้า ดังกล่าวได้

นอกจากนี้ จากสอบถามแรงงานว่า ที่ผ่านมานายจ้างให้ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยก่อนหรือไม่ แรงงานส่วนใหญ่ พูดยไปในทิศทางเดียวกันว่า นายจ้างให้ความรู้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการทำงานเท่านั้น เช่น การ ดูแลผลผลิต ขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ในการดูแล วิธีการเก็บเกี่ยว วิธีการสังเกตเพื่อตรวจสอบคุณภาพผลผลิต แต่ในเรื่องความปลอดภัย ความเสี่ยงจากสารเคมี การใช้อุปกรณ์ นายจ้างมักไม่ได้จัดให้มีกระบวนการให้ ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอย่างที่ควรจะเป็นแต่อย่างใด แรงงานต้องเรียนรู้และระมัดระวัง ด้วยตัวเอง

ในเรื่องหลักประกันสุขภาพและการรักษาพยาบาลของแรงงาน พบว่า แรงงานส่วนใหญ่จะซื้อบัตร ประกันสุขภาพ 30 บาท ในโรงพยาบาลใกล้เคียง เพราะต้องทำควบคู่ไปกับการทำเอกสารใบอนุญาตทำงาน และบางส่วนก็มีสิทธิในกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 33 แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแรงงานต้องอาศัยอยู่ใน พื้นที่ห่างไกล เพื่อประหยัดเวลา แรงงานเกือบทั้งหมด จะรักษาพยาบาล เมื่อตนเองต้องเจ็บป่วย โดยเลือกไป คลินิกใกล้บ้านหรือซื้อยามารับประทานเอง แล้วรักษาตามอาการ แรงงานให้เหตุผลว่า การไปรักษาที่โรง พยาบาลนั้น สร้างความลำบาก และไม่คุ้มค่างบเวลาที่ต้องเสียไป เหมือนกับที่บางคนเล่าว่า “...ไปโรงพยาบาล ก็ได้ยาพาราฯ มาเหมือนกับไปคลินิก ไปซื้อยาเองดีกว่า ประหยัดกว่า...”

ประเด็นเรื่องการใช้สิทธิตามหลักประกันสุขภาพที่แรงงานมี รวมถึงกรณีการใช้สิทธิในกองทุนเงิน ทดแทน กรณีแรงงานประสบอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงาน ด้านหนึ่งสามารถ เชื่อมโยงกับประเด็นการเข้าถึงกระบวนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ได้เหมือนกัน กล่าวคือ ในสายตาของ แรงงาน ก็มักจะมองว่า หน่วยงานของรัฐหรือกลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของรัฐไทยนั้นเป็นสิ่งที่ห่างไกล



ดูไม่เป็นมิตร ไม่คุ้มค่า ประกอบกับการขาดองค์ความรู้ในเรื่องวิธีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์เหล่านั้น รวมถึงความรู้สึกลดคุณค่าในตัวเองของแรงงาน ที่มองว่า ตัวเองเป็นแรงงานข้ามชาติ เป็นคนอื่น ที่มาทำมาหากินในประเทศ ยิ่งตอกย้ำให้การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์เกิดขึ้นได้ยากยิ่งขึ้นไปอีก

ดังนั้น โจทย์สำคัญที่รัฐไทยต้องนำมาพิจารณา ย่อมหนีไม่พ้น การจะหาอะไรให้กลไกการเข้ารับสิทธิประโยชน์ของแรงงานเหล่านี้ มีความ “น่าใช้” หรือเป็นมิตรกับแรงงานมากขึ้น โดยคำนึงถึงบริบทแวดล้อมในชีวิตของแรงงานข้ามชาติที่เปราะบางและเสี่ยงตลอดเวลา รวมถึงถูกทำให้เป็นอื่นทั้งในแง่ของกฎหมายและวัฒนธรรม ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากประชาชนพลเมืองคนไทยโดยทั่วไป

“ตอนกลางคืน ก่อนนอน หลังจากทำงาน พนยา จะรู้สึกเจ็บหน้าอกหายใจไม่ค่อยออก ปวดหัว บางคนที่เขาทนไม่ไหว บางคนแพ้สารเคมี แพ้ยาฆ่าแมลง เขาก็ต้องไปทำงานอย่างอื่น...

ก่อนหน้านี้ เคยมีแรงงานคนอื่นที่ทำงานที่แปลงดอก ถูกไฟช็อตตายด้วย”

นางยีน นามสมมติ สัมภาษณ์วันที่ 11 พฤศจิกายน 2565

### 5.3. การเผชิญกับภาวะการณ์บังคับใช้แรงงานของแรงงานข้ามชาติ

การรายงานถึงสถานการณ์การบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ในแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการสอบถามแรงงานภาคเกษตรผู้ให้ข้อมูล ต่อประเด็นเรื่องการเผชิญหน้ากับความไม่เป็นธรรม หรือบริบทต่าง ๆ ที่อาจเข้าข่ายเป็นการบังคับใช้แรงงาน โดยการรายงานจะไล่เรียงไปตามหลักเกณฑ์ “ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ” ทั้งหมด 11 ประการเทียบกับบทบัญญัติมาตรา 6/1 พ.ร.บ. ค้ามนุษย์ฯ พร้อมยกกรณีศึกษาประกอบ

#### 5.3.1. กรณีศึกษา

##### กรณีศึกษาที่ 1: แรงงานแปลงดอกไม้ ความเข้มข้นของแรงงานท่ามกลางความมั่งคั่ง

กรณีศึกษาแรก เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติที่ทำงาน ณ แปลงดอกไม้ในพื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งอยู่บนพื้นที่สูงและห่างไกลตัวเมืองราว ๆ 300 กิโลเมตร แรงงานผู้ให้ข้อมูลเป็นประชากรชาวไทใหญ่ที่เดินทางข้ามพรมแดนมาจากรัฐฉาน ประเทศเมียนมาร์ เพื่อเข้ามาแสวงหาโอกาส หนีจากความลำบากและความอดอยาก โดยการอยู่อาศัยของแรงงานแปลงดอกไม้ จะอยู่ในบ้านพักบนที่ดินนายจ้างที่รายล้อมไปด้วยแปลงดอกไม้ในหุบเขาที่มีปัญหาด้านสุขอนามัยเนื่องจากต้องสัมผัสกับสารเคมีอันตรายตลอดเวลา เป็นการใช้ชีวิตที่เรื่องการทำงานและการใช้ชีวิตส่วนตัวแทบไม่แยกออกจากกัน ขณะเดียวกัน ยังมีลักษณะเป็นการอาศัยอยู่อย่างโดดเดี่ยวเกือบตัดขาดจากสังคมภายนอก

จากการสัมภาษณ์แรงงานจำนวนหนึ่งประมาณ 4 - 5 ครอบครัว พบว่า มีลักษณะการทำงานที่ได้รับหน้าที่ความรับผิดชอบในขอบเขตกว้างขวาง เป็นแรงงานรับเหมา ซึ่งหน้าที่หลัก ๆ ก็คือ การปลูกและดูแลผลผลิตในพื้นที่แปลงเกษตรให้ดีมีคุณภาพและมีราคาได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยที่เจ้าของที่ดินก็จะเข้ามาสอดส่อง ตรวจสอบ ดูแลการทำงานของแรงงานเป็นระยะ ๆ การที่แรงงานต้องแบกรับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมากมายในการทำงาน ย่อมสร้างสภาวะที่แรงงานต้องทำงานโดยไม่มีกำหนดเวลาหรือมีเวลาการทำงานอย่างเป็นระบบ หรือการต้องทำงานหนักไม่สอดคล้องกับค่าตอบแทนที่ได้รับ ขณะเดียวกัน การทำงานที่ไร้ระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนก็อาจทำให้แรงงานต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย การใช้แรงงานหนัก และขาดการจัดเตรียมอุปกรณ์ป้องกันที่ได้มาตรฐาน จนอาจส่งผลเสียต่อแรงงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้ เรียกได้ว่าเป็นการทำงานที่มีลักษณะ “ตายผ่อนส่ง” อยู่ตลอดเวลา อาจเป็นความรุนแรงแอบแฝงที่แรงงานต้องเผชิญอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน

“ตอนกลางคืน ก่อนนอน หลังจากทำงาน พ่นยา จะรู้สึกเจ็บหน้าอกหายใจไม่ค่อยออก ปวดหัว บางคนที่เขาทนไม่ไหว บางคนแพ้สารเคมี แพ้ยาฆ่าแมลง เขาก็ต้องไปทำงานอย่างอื่น...ก่อนหน้านี้นี้ เคยมีแรงงานคนอื่นที่ทำงานที่แปลงดอกไม้ ถูกไฟช็อตตายด้วย” แรงงานผู้ให้ข้อมูลเล่าแก่คณะผู้วิจัย ซึ่งถือหนึ่งในตัวอย่างที่แสดงถึงการตกอยู่สภาวะการณ์ทำงานที่เลวร้ายของแรงงาน

นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการที่แรงงานแปลงดอกไม้ให้ข้อมูลต้องเจอ ก็คือ ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน แรงงานต้องทำงานมากกว่า 10 ถึง 12 ชั่วโมงต่อวัน บางครั้งต้องเริ่มทำงานตั้งแต่เช้ามืด ลากยาวไปจนถึงช่วงดึก เพราะต้องเร่งรีบทำงานส่วนนั้น ๆ ให้เสร็จ เป็นสิ่งที่พวกเขาต้องเจออยู่บ่อยครั้ง เพราะเป็นเรื่องจำเป็น ทางออก ก็คือ การต้องอดทนอดกลั้นต่อความลำบาก เพราะถ้าไม่ทำ หรือไม่อดทน ก็อาจจะต้องอดอยาก ไม่มีกิน ที่น่าเป็นห่วง คือ แรงงานจำนวนมากมองว่า สภาวะที่ตนเผชิญอยู่ ไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่อย่างใด

ด้านค่าตอบแทน แรงงานเล่าว่า พวกเขาเป็นแรงงานรับเหมา โดยจะได้รับค่าตอบแทนเป็นรอบ 4 – 5 เดือน ไม่มีความแน่นอน โดยส่วนแบ่งค่าตอบแทนจะคิดเป็นมัด (1 มัด = 10 ดอก) มัดละ 10 บาท ซึ่งอาจลดลงไปอีก หากเจ้าของแปลงเห็นว่า ดอกไม้ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ตรงนี้ แรงงานจะได้เงินค่าตอบแทนเพียง 3 หมื่น ถึง 5 หมื่นบาท ต่อรอบ (4 – 5 เดือน) เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของคนในครอบครัวและเก็บออม ทางแก้ไขปัญหาของแรงงานเรื่องนี้ คือ หักยืมเงินจากญาติพี่น้อง ต้องไปรับจ้างรายวันในงานอื่น ๆ แทน เช่น ทำงานในแปลงของคนอื่น ทำงานก่อสร้าง เป็นต้น หรือ ใช้วิธีการเบิกเงินล่วงหน้าโดยนายจ้างเจ้าของแปลงดอกไม้ก็จะหักออกเอาค่าตอบแทนบางส่วนแทนการชำระหนี้ ซึ่งภาวะเช่นนี้นั้นใกล้เคียงกับการทำงานขุดหนี้ กล่าวคือ แรงงานจำเป็นต้องทำงานต่อไป เพื่อจะได้รับค่าตอบแทนส่วนที่เหลือ เป็นการทำงานใช้หนี้ เพราะถ้าแรงงานตัดสินใจหนีออกจากพื้นที่ ไปทำงานที่อื่น แรงงานก็จะไม่มีสิทธิ์ได้รับค่าตอบแทนที่เหลือเลย

การจำกัดการเดินทางโดยไม่ได้มาจากอำนาจบังคับบัญชาของนายจ้างหรือเจ้าของที่ดินโดยตรง แต่จะมีลักษณะเป็นการจำกัดด้วยลักษณะของงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ทำให้ต้องใช้ชีวิตอยู่ ณ สถานที่ทำงานตลอดเวลา เช่น การให้น้ำ ให้สารเคมีแก่แปลงดอกไม้ การต้องตรวจสอบความเรียบร้อยภายในพื้นที่เกษตรกรรมอย่างสม่ำเสมอ จนแรงงานไม่สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ได้ ถ้ามีความจำเป็นจริง ๆ จะออกเพียง 2 – 3 ครั้งต่อปีเท่านั้น แรงงานคนหนึ่ง เล่ากับคณะผู้วิจัยว่า “...ไม่ค่อยได้ออกไปไหน เพราะต้องเฝ้าดอกไม้ บางครั้งแค่แต่งดอก ใส่ปุ๋ย ใส่ยา ก็ใช้เวลาทั้งวันแล้ว ไม่อยากไปไหน เอาเวลาไปทำงานดีกว่า...” ซึ่งตรงนี้ ดอกย่ำให้เห็นถึงสภาวะการบีบบังคับทางอ้อมที่ส่งผลให้แรงงานไม่สามารถเดินทางไปไหนอย่างเสรีได้

## กรณีศึกษาที่ 2: แรงงานไร่สตรอเบอร์รี่ - สวนส้ม ในพื้นที่ห่างไกล

กรณีศึกษาต่อมา เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรในไร่สตรอเบอร์รี่ที่อยู่บริเวณแนวตะเข็บชายแดนไทย-เมียนมาร์ ซึ่งมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ห่างไกลจากความเจริญ และอำนาจการตรวจสอบของรัฐ ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ ต้องประสบกับสภาวะเปราะบางอย่างรุนแรงโดยไม่อาจเลี่ยงได้และต้องตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานได้ง่ายมาก เริ่มจากการต้องอยู่กินและอาศัยในพื้นที่แปลงเกษตรอย่างโดดเดี่ยวและอันตราย ลักษณะของบ้านพักก็ไม่ต่างจากพื้นที่อื่น ๆ มากนัก คือ การอาศัยในบ้านพักที่มีโครงสร้างแบบ “ตามมีตามเกิด” (มุงด้วยสังกะสี หรือเป็นเพิงไม้ผสมอิฐซีเมนต์) ซึ่งสร้างข้อจำกัดในการจัดสรรพื้นที่ให้เป็นสัดส่วนเพื่อความปลอดภัยของแรงงาน ต้องสัมผัสกับสารเคมีการเกษตรตลอดเวลา รวมทั้งการจัดเก็บอุปกรณ์ จัดเก็บสารเคมี ก็ไม่สามารถจัดเก็บไว้แยกห่างจากสถานที่อยู่อาศัยได้

ในเรื่องสภาพการทำงาน และสถานการณ์ที่บ่งชี้ถึงสถานะแรงงานบังคับ พบว่า แรงงานไร้สตอร์เบอร์รี่ ผู้ให้ข้อมูลถูกละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด แรงงานบางคนได้รับค่าแรงงานเพียง 200 – 250 บาทต่อวัน โดยที่มีหน้าที่รับผิดชอบแบบครบวงจรการทำทุกอย่างทั้งเก็บผลผลิต แต่งกิ่ง พ่นยา ฉีดยาให้ต้น ตัดหญ้า ฯลฯ ซึ่งเริ่มทำงานตั้งแต่แปดโมงเช้าถึงห้าโมงเย็น อีกทั้ง แรงงานยังมีปัญหาการถูกบังคับจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง โดยฝ่ายนายจ้างได้จัดให้มีการเฝ้าเวร คอยสอดส่องความเคลื่อนไหว ป้องกันมิให้แรงงานหลบหนีอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขว่า หากแรงงานต้องการย้ายงานหรือลาออกต้องจ่ายเงินให้กับนายจ้าง หรือหากคนอื่น ๆ มาทำงานแทน จึงจะออกไปได้

สิ่งที่จะพบเป็นเรื่องปกติควบคู่ไปกับการจำกัดเสรีภาพการเดินทาง ก็คือ การยึดเอกสารประจำตัว ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่แรงงานที่พื้นที่ห่างไกล ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าตรวจสอบหรือให้ความช่วยเหลือแรงงานสาเหตุที่นายจ้างต้องยึดเอกสารของแรงงานไว้ หนึ่ง คือ การป้องกันไม่ให้แรงงานออกจากพื้นที่ เพราะการที่แรงงานจากพื้นที่ไปโดยไม่มีเอกสารประจำตัว ย่อมเสี่ยงต่อการถูกจับและถูกกล่าวหาว่าเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเสียเอง สอง คือ เพื่อแลกกับการชดใช้หนี้ที่เกิดจากการที่นายจ้างต้องสำรองจ่ายค่าหัวของคนงานล่วงหน้าให้กับบริษัทนายหน้า ตกราว 15,000 บาทต่อคน ราคานี้มาจากการคิดค่าดำเนินการทำหนังสือเดินทางให้คนงาน ค่าทำใบอนุญาตทำงาน และค่าบริการตรวจสอบสุขภาพ แม้ว่าตัวเลขค่าใช้จ่ายในความเป็นจริงอาจอยู่แค่ 4,500-5,000 บาท แต่นายหน้าบางแห่งอาจเรียกเก็บ “ค่าธรรมเนียมบริการ” เพิ่มขึ้นไปอีกหัวละราว ๆ 9,500 ถึง 10,000 บาท

การเป็นแรงงานในพื้นที่ห่างไกล ทำให้แรงงานต้องตกเป็นเหยื่อความรุนแรงบ่อยครั้ง แรงงานให้ข้อมูลครั้งหนึ่ง ตนเคยเห็นแรงงานที่ทำงานด้วยกัน เคยมีปัญหาทะเลาะเบาะแว้งกับฝ่ายนายจ้าง “...ไม่แน่ใจว่าเป็นเรื่องอะไร แต่เห็นว่า นายจ้างพยายามใช้ไม้ตีไปที่แรงงานคนนั้น จนมีเหตุการณ์ยืดเยื้อไม่ได้กล่าว และหลังเหตุุลมุนยุติลง ก็เห็นนายจ้างแสดงสัญลักษณ์เอามือปาดไปที่ลำคอ เหมือนเป็นนัยยะข่มขู่ว่าจะมีการเอาชีวิตกัน...” จากนั้น แรงงานกลุ่มนี้ก็ต้องอยู่อย่างหวาดระแวง และพยายามหาหนทางติดต่อกับนายหน้าให้พาออกจากพื้นที่โดยด่วน

นอกจากนี้ กลุ่มแรงงานหญิงที่เคยทำงานในไร้สตอร์เบอร์รี่และปัจจุบันได้หนีเข้ามาอาศัยอยู่ในตัวเมือง เล่าทำนองว่า การที่เป็นคนไม่รู้ภาษาไทย ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ย่อมส่งผลให้กลวิธีการเอาตัวรอดในสถานะการถูกละเมิดสิทธิด้านต่าง ๆ ค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด แม้กระทั่ง จะตกเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดทางอาญา เช่น การทำร้ายร่างกาย การถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ก็ต้องยอมปล่อยไป ไม่เอาเรื่อง และการเข้าไปแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากแรงงานจะไม่ว่าจะรู้ว่าจะทำอะไร สื่อสารอย่างไรแล้ว ก็ยังเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีเสียเอง เพราะสถานะความเป็นแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของตัวเอง

แรงงานแปลงดอกไม้ครอบครัวหนึ่ง ที่ก่อนหน้านี้เคยทำงานในสวนสตอร์เบอร์รี่ ให้สัมภาษณ์ว่า เคยถูกนายจ้างเดิมยึดเอกสารประจำตัวไว้ โดยอ้างว่า ให้เป็นประกันหนี้ค่าดำเนินการเรื่องเอกสารประจำตัวคนละหมื่นกว่าบาท ซึ่งพาไปหลายเดือนก็ไม่มีการคืนเงินคืนมา ทำให้ต้องตัดสินใจยื่นเรื่องเอกสาร

ดังกล่าวและออกมาหางานใหม่ ๆ ทำ ซึ่งตอนนี้ มีเพียงบัตรหลักประกันสุขภาพและเวลาที่รัฐไทยจะเปิดให้ทำเอกสารใหม่ แต่การไม่มีเอกสารทำให้แรงงานไม่กล้าเดินทางออกไปนอกพื้นที่ ดังนั้น จะเห็นว่า การยึดเอกสารประจำตัวของแรงงานข้ามชาติไว้ เท่ากับนายจ้างจ้องใจกักกัน หน่วงเหนี่ยว ทำให้คนงานปราศจากเสรีภาพในการเคลื่อนไหว และสิทธิในการแสวงหางานทำ เท่ากับเป็นการใช้แรงงานบังคับ รูปแบบหนึ่ง

### กรณีศึกษาที่ 3: แรงงานในสวนลำไย ผู้ทำงานอยู่เบื้องหลังนิคมอุตสาหกรรม

แรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ทางคณะวิจัยได้มีโอกาสลงพื้นที่เข้าไปสัมภาษณ์พูดคุย ได้แก่ แรงงานในสวนลำไย บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์ในรูปแบบเป็นแรงงานเหมาค่าแรง ทำงานให้กับ “หั่วรล” หรือบุคคลที่เป็นผู้พาแรงงานไปทำงานเก็บเกี่ยวผลผลิต คัดสรรผลผลิต ณ สวนลำไยตามที่ตั้งต่าง ๆ โดยค่าตอบแทนจะคิดเป็นตะกร้าลำไยที่เก็บเกี่ยวและคัดสรรได้ ตะกร้าละ 50 บาท หลังจากแบ่งให้กับคนที่เป็นหั่วรล (เป็นแรงงานข้ามชาติเหมือนกันแต่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า) ไปตะกร้าละ 10 บาท และจากการสอบถาม ต่อหนึ่งวันแรงงานจะได้จำนวนมากที่สุดอยู่ที่ 10 ตะกร้าเท่านั้น

แรงงานสวนลำไย เป็นแรงงานประเภทไม่มีสถานประกอบการเป็นหลักแหล่งเหมือนกับคนทำงานประจำ เพราะต้องเดินทางไปตามสวนแต่ละแห่ง ขึ้นอยู่กับว่าหั่วรลจะพาไปที่ไหน ลักษณะพิเศษอีกแบบหนึ่งคือ คนทำงานเหมาค่าแรง มักจะทำงานเป็นคู่ ๆ โดยเป็นสามีภรรยา กัน ฝ่ายชายจะรับผิดชอบงานที่ใช้แรงงานหนัก ส่วนฝ่ายหญิงก็จะทำงานที่ไม่ต้องใช้แรง โดยลักษณะการทำงานหากพิจารณาผ่านเรื่องห่วงโซ่อุปทาน คนทำงานเหมาค่าแรง จะไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตในตอนแรก แต่จะเข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อต้องมีการเก็บเกี่ยวผลผลิต คัดสรรผลผลิต ก่อนส่งเข้าโรงงานแปรรูปต่อไป

แรงงานสวนลำไย ไม่ได้เป็นแรงงานที่อาศัยหรืออยู่กินในพื้นที่แปลงเกษตร แต่จะอาศัยอยู่ที่ห้องพักหรือห้องแถวลักษณะแออัดโดยค่าเช่า รวมค่าน้ำค่าไฟ จะอยู่ที่ประมาณ 1,000 – 1,500 บาทต่อเดือน การทำงานจะขึ้นอยู่กับว่าในวันนั้น “หั่วรล” มีงานให้ทำหรือไม่ ส่งผลให้ครอบครัวของแรงงานต้องตกอยู่ในสภาวะขาดเงินเป็นช่วง ๆ โดยเฉพาะช่วงนอกฤดูเก็บเกี่ยว จนต้องตัดสินใจไปทำงานรายวันหารายได้เสริม ซึ่งตรงนี้เกิดปัญหาว่า แรงงานรายหนึ่งเล่าว่า การทำงานรายวันกับนายจ้างคนอื่น ทำให้ตนเองต้องกลายเป็นคนทำผิดกฎหมาย และเมื่อถูกเบี้ยวค่าแรง ไม่ได้ค่าตอบแทนหลังจากทำงานมาทั้งวัน กลายเป็นว่า แรงงานไม่สามารถทำอะไรได้ ไม่กล้าเรียกร้อง เพราะตนเองทำผิดกฎหมาย

สภาวะเสี่ยงอย่างหนึ่งที่แรงงานกลุ่มนี้ต้องเผชิญ ก็คือ แม้จะมีใบอนุญาตทำงาน มีการระบุว่าใครเป็นนายจ้างไว้ในเอกสาร แต่แรงงานส่วนใหญ่ จะไม่ทราบว่า นายจ้างตามเอกสารของตนเองเป็นใคร เนื่องจากที่ผ่านมามักจะดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานผ่านตัวแทน จนส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้ ต้องกลายเป็นคนทำงานผิดกฎหมาย เพราะทำงานกับนายจ้างที่ไม่ตรงตามใบอนุญาตทำงานที่รัฐออกให้ ขณะเดียวกัน แรงงานเหมาค่าแรง ก็จะเปรียบเสมือนคนทำงานที่ไร้ตัวตน เป็นมนุษย์ล่องหน ซึ่งถูกบดบังจาก ระบบการจ้างงานที่ฝ่าย

ผู้ประกอบการต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมาย จนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างที่ควรจะเป็น และเกิดสภาวะเสี่ยงที่อาจต้องตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ตามมา

### 5.3.2. การบังคับใช้แรงงานตามมาตรา 6/1 พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ

มาตรา 6/1 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ วางหลักเรื่องการบังคับใช้แรงงานไว้ว่า ต้องมีการกระทำการข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงานหรือบริการ ในลักษณะที่มีนิติสัมพันธ์เป็นนายจ้างและลูกจ้างกัน ประกอบกับการบังคับให้ทำงาน โดยผู้กระทำมีวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อตนเองหรือของผู้อื่น ชูเชิญ ใช้กำลังประทุษร้าย ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวไว้ นำภาระหนี้สินมาผูกมัดและวิธีการอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกับการกระทำเหล่านั้น ขณะที่ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกระทำอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

จากกรณีศึกษาที่ยกขึ้นมาก่อนหน้านี้จะเห็นว่า การที่แรงงานข้ามชาติจะถูกถือให้เป็นผู้เสียหายตามมาตรา 6/1 ดังกล่าว เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากการบังคับใช้แรงงานอาจเป็นไปได้ยาก เริ่มตั้งแต่กรณีการข่มขืนใจผู้อื่นให้ทำงาน ซึ่งหมายถึง “การใช้อำนาจโดยพลการบังคับโดยผู้ถูกข่มขืนใจ มิได้สมัครใจ อาจกระทำโดยวาจา กิริยาท่าทาง หรือเขียนหรือพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้”<sup>24</sup>

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรที่พบ จะไม่รู้สึกรู้ว่าตนเองถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ ทว่าเป็นลักษณะของการทำงานโดยยินยอมรับสภาพการทำงานที่เลวร้าย กล่าวคือ การบังคับใช้แรงงานที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 6/1 นี้ จะต้องปรากฏว่าลูกจ้างหรือผู้เสียหายไม่ได้สมัครใจหรือยินยอมที่จะทำงาน หากแต่การทำงานนั้นเกิดขึ้นจากการถูกบังคับข่มขืนใจ และผู้ถูกข่มขืนใจอยู่ในภาวะหรือสถานการณ์ที่ไม่สามารถขัดขืนได้<sup>25</sup>

ส่วนคำว่า การทำให้ผู้อื่นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ หมายความว่า ผู้ถูกข่มขืนใจต้องทำงานด้วยความจำเป็น เพราะมีอิทธิพลจากภายนอกบังคับบงการให้จำต้องกระทำ ซึ่งผู้ถูกข่มขืนใจไม่มีทางเลือกอย่างอื่นได้<sup>26</sup> เช่น ใช้ปืนจี้บังคับให้ลูกจ้างทำงานหากไม่ทำจะยิงทิ้ง ถูกกักขังหรือจำกัดเสรีภาพให้อยู่ในที่ทำงานและขู่จะทำร้ายร่างกาย หากไม่ยอมทำงาน เป็นต้น

ปัญหาคือ กรอบการพิจารณาพฤติการณ์และการตีความกฎหมายลักษณะดังกล่าว เป็นการมองสภาวะแรงงานบังคับอย่างแคบ โดยไปไม่ถึงการคุ้มครองแรงงานที่อาจต้องเผชิญกับสภาวะการบังคับใช้แรงงานหรือสภาพการจ้างงานที่เลวร้ายตามความเป็นจริง เพราะตามกรอบนี้ ถึงแม้ว่าจะเกิดการยึดเอกสารประจำตัว สร้างภาระหนี้ของบุคคลที่เป็นแรงงานมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ การกำหนดให้แรงงานต้องทำงานต้องเวลา 4.00 น. จนถึง 22.00 น. โดยให้พักเพียง 15 นาที การปล่อยให้แรงงานต้องทำงานและอาศัยอยู่ใน

<sup>24</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน, คู่มือสำหรับพนักงานตรวจแรงงานในการปฏิบัติงานป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน, (กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ม.ป.ป.), 10

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 13

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน.

สภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย ฯลฯ แต่ทว่าแรงงานยินยอมทำงานหรือรับสภาพดังกล่าวโดยสมัครใจ หรือฝ่ายผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ถูกข่มขืนใจและตกอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ก็ไม่ถือว่ามี การบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้น

สิ่งที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการคุ้มครองแรงงานจากการบังคับใช้แรงงาน นอกจากการบัญญัติกฎหมายให้ตีความได้แคบเกินไป ส่วนหนึ่งย่อมมาจากกรณีที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นอยู่ในกรอบของกฎหมายอาญาที่ต้องอยู่ในมาตรฐานการพิจารณาแบบคดีอาญาทั่วไป ที่ผู้กล่าวหาต้องพิสูจน์ต่อศาลจนสิ้นข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดจริงตามฟ้อง แทนที่จะเป็นการพิจารณาบนฐานของความคำนึงถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิภาพความปลอดภัยของแรงงานเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ค้นพบจากกรณีศึกษา จะเห็นว่า แรงงานส่วนใหญ่ยินยอมรับสภาพการทำงานดังกล่าวทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการยอมให้นายจ้างครอบครองเอกสารประจำตัว เพื่อเป็นประกันหนี้ค่าดำเนินเอกสารที่นายจ้างออกค่าใช้จ่ายให้ก่อน การยอมทำงานจากเช่ามีตถึงตึกของแรงงานแปลงดอกไม้ หรือการต้องอาศัยอยู่กับสารเคมีทางการเกษตรที่อันตราย ฯลฯ ทั้งนี้ การตกอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าว อาจไม่ได้มาจากกระทำของฝ่ายผู้เป็นนายจ้างในลักษณะที่เป็นการบังคับ ขู่เข็ญ ขืนใจ ให้แรงงานต้องทำงานโดยไม่สมัครใจ แต่เนื่องมาจากความเปราะบาง รวมถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ไม่ได้เปิดให้แรงงานมีทางเลือกมากนัก ตลอดจนไม่มีเครือข่ายทางสังคม ไม่มีสถานะที่จะสามารถต่อรองทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการทำงานได้

สุดท้ายแล้ว การดำเนินคดีเอาผิดกับนายจ้างฐานบังคับแรงงานก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ที่ทำได้คงมีเพียงการใช้สิทธิเรียกร้องตามสิทธิโดยชอบธรรมที่แรงงานมี ตัวอย่างเช่น การเรียกเอกสารประจำตัวคืน การเรียกค่าแรงที่ฝ่ายนายจ้างไม่ยอมจ่าย หรือการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคนกลาง เป็นต้น

### 5.3.3. การบังคับใช้แรงงานตามตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

การพิจารณาถึงสถานการณ์การบังคับใช้แรงงาน จึงควรมุ่งเน้นไปที่การพิจารณาสภาพการทำงานที่แรงงานต้องเผชิญในแต่ละวัน เพราะการบังคับใช้แรงงานนั้นประกอบและแฝงด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่ร้ายล้อมตัวแรงงานอย่างสลับซับซ้อน มากกว่าจะมองเพียงมิติของพฤติกรรมที่แรงงานถูกข่มขืนใจและตกอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้เท่านั้น ดังนั้น ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับของ ILO ย่อมถือเป็นกรอบการวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานบังคับที่กว้างครอบคลุมมากกว่ากฎหมายมาตรา 6/1 พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ ในแง่ของการสะท้อนถึงปัญหาความเลวร้ายในชีวิตและการทำงานของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรที่ทางคณะผู้วิจัยลงพื้นที่สำรวจ ซึ่งอภิปรายโดยเรียงลำดับตามตัวชี้วัดทั้ง 11 ข้อได้ดังต่อไปนี้

#### (1) การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบางของแรงงานที่เป็นกลุ่มเสี่ยง

การที่แรงงานถูกเอาเปรียบเนื่องมาจากเป็นแรงงานข้ามชาติ ไม่รู้ภาษาไทย ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบ ภาวะการบังคับแรงงานมีโอกาสเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกัน ปრაกฏกรณีที่แรงงานต้องพึ่งพิง

นายจ้างในการดำรงชีวิต เช่น ที่พัก อาหาร หรืองานสำหรับญาติพี่น้องของแรงงานก็ส่งผลให้แรงงานต้องตกอยู่ ภาวะจำยอมสำหรับการต้องทำงานที่อันตราย ซึ่งแรงงานผู้ให้ข้อมูลยอมรับว่า ความไม่รู้ และอัตลักษณ์ของ การเป็นแรงงานข้ามชาติ ความเป็น “คนอื่น” ในสังคมไทย มีโอกาสสูงที่ตนถูกเอาเปรียบ การไม่รู้ภาษา ประกอบกับความแปลกแยกทางวัฒนธรรมที่ตนมีสถานะด้อยกว่านายจ้างผู้มีสถานะเป็นพลเมืองตามกฎหมาย ที่ทำให้ไม่สามารถได้รับสิทธิประโยชน์หรือความเป็นธรรม แต่ก็ต้องอดทนอยู่กับสภาวะดังกล่าวให้ได้

แรงงานที่เพิ่งเดินทางเข้ามาอาศัยในตัวเมืองเชียงใหม่ หลังจากต้องตกกระทบลำบากเป็นลูกจ้างสวน สตรอเบอร์รี่ในพื้นที่แนวชายแดนไทย-เมียนมา เล่าว่า การที่เป็นคนไม่รู้ภาษาไทย ไม่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ย่อมส่งผลให้กลวิธีการเอาตัวรอดในสภาวะการถูกละเมิดสิทธิในด้านต่าง ๆ ค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด แม้กระทั่ง จะตกเป็นผู้เสียหายในการกระทำความผิดทางอาญา เช่น การทำร้ายร่างกาย การถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ก็ต้อง ยอมปล่อยไป ไม่เอาเรื่อง และการเข้าไปแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากแรงงานจะไม่ว่า ควรทำอะไร สื่อสารอย่างไรแล้ว ก็ยังเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีเสียเอง เพราะสถานะความเป็นแรงงานที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายของตัวเอง

ขณะเดียวกัน ความเปราะบางของแรงงานยังเชื่อมโยงกับธรรมชาติของคนทำงานภาคเกษตรที่อยู่ ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจรัฐ เป็นกรณีที่แรงงานไม่สามารถใช้ช่องทางการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้วยปัจจัย ทางกายภาพและลักษณะทางภูมิศาสตร์ ดังที่ แรงงานแปลงดอกบวบพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงใหม่ เล่าว่า ครั้งหนึ่ง ลูกชายของเคยถูกลักทรัพย์ แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ ต้องยอมปล่อยไป หรืออีกหลาย ๆ คน ที่บอกเป็นเสียง เดียวกันว่า หากต้องเผชิญกับปัญหาจากการทำงานหรือถูกละเมิดสิทธิ ก็มักจะเลือกไม่ทำอะไร เพราะไม่อยาก เดินทางออกจากพื้นที่เข้าตัวเมือง ซึ่งทำให้เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่าย จนรู้สึกไม่คุ้มค่า

ความเปราะบาง ส่งผลเป็นการบีบบังคับให้แรงงานต้องจำยอมอยู่กับสถานการณ์หรือสภาพการ ทำงานไม่เป็นธรรมและต้องพึ่งพานายจ้างอย่างไม่มีทางเลือก ประกอบกับกฎหมายที่แบ่งแยกแรงงานให้เป็น คนอื่นในสังคม ย่อมทำให้การเข้าถึงสิทธิประโยชน์และกลไกการคุ้มครองกลายเป็นเรื่องที่มีข้อจำกัด การ ละเมิดสิทธิแรงงานจึงสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการถูกเบียดค่าแรง การถูกกำหนดหน้าที่ รับผิดชอบให้ต้องทำงานอย่างหนักเป็นเวลานาน และการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น

## (2) การถูกหลอกลวง

ประเด็นการหลอกลวง เกี่ยวข้องกับกรณีที่ฝ่ายนายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาแรงงานไม่ว่าจะโดยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร เทียบแรงงานบังคับมักเข้าทำงานโดยถูกหลอกว่าเป็นงานสบายและมีค่าตอบแทนที่ ดี แต่เมื่อเริ่มทำงานแล้วสภาพการทำงานกลับไม่เป็นไปตามที่บอกและแรงงานพบว่าตนตกอยู่ในสภาพการ ทำงานที่เลวร้ายโดยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีเหล่านี้ถือว่าแรงงานให้ความยินยอมโดยปราศจากเสรีภาพและ การได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน

ประเด็นนี้ เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน เพราะการถูกหลอกลวง ต้องเริ่มต้นจากกรณีที่ตัวแรงงาน เองรู้สึกหรือรู้ตัวก่อนว่า ตัวเองถูกหลอกลวง โดยแรงงานส่วนมาก จะให้สัมภาษณ์ว่า ปัญหาความยากลำบาก สภาพการทำงานที่ย่ำแย่หรือค่าตอบแทนที่ต่ำ เป็นเรื่องที่แรงงานรับรู้และยอมรับตั้งแต่แรก อีกทั้ง ประเด็น



ปัญหาเรื่องนี้ จะโยงกับการตั้งความคาดหวังของแรงงานเองที่อาจคิดว่า การเลือกเข้ามาทำงานในประเทศไทย และทำงานในภาคเกษตร จะมอบคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิมให้แก่แรงงาน ซึ่งตามความเป็นจริงก็เป็นการเปรียบเทียบที่มีเพดานความคาดหวังที่ต่ำ เพราะชีวิตการทำงานในปัจจุบันของแรงงาน ย่อมดีกว่าชีวิตที่อยู่ใกล้กับสงครามกลางเมือง การคุกคาม และโอกาสทางเศรษฐกิจอันน้อยนิดอยู่แล้ว การที่แรงงานจะรู้สึกกว่าตัวเอง ถูกหลอกลวงจึงเกิดขึ้นได้ยาก

อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ แรงงานบางคนเคยถูกหลอกลวง เพราะคำเสนอของผู้เป็นนายจ้างและ นายหน้าว่างานที่ทำอยู่จะให้ค่าตอบแทนที่เพียงพอเหลือเก็บออม ให้คุณภาพชีวิตที่ดีกว่าได้ แต่ไม่ได้ชี้แจง รายละเอียดข้อจำกัดเกี่ยวกับประโยชน์ตอบแทนในการทำงาน จนแรงงานต้องมาเจอกับตัวเองภายหลัง และต้องยอมรับสถานการณ์เช่นนั้นไป โดยไม่มีทางเลือกอื่น “เขาบอกว่า จะได้เงินเยอะกว่า ดีกว่า แต่มาทำ มันไม่ใช่ แต่ก็ต้องยอมไปก่อน” แรงงานชี้แจงต่อคณะผู้วิจัย

### (3) การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง

สถานการณ์การบังคับใช้แรงงาน ผู้เป็นแรงงานอาจถูกคุมขังและถูกเฝ้าเพื่อป้องกันไม่ให้หลบหนีใน ระหว่างการทำงานหรือในระหว่างเดินทาง หากแรงงานไม่สามารถเข้าหรือออกที่ทำงานได้โดยเสรีเพราะมี ข้อจำกัดบางประการที่ไม่สมเหตุสมผลก็ถือเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่ามีภาวะแรงงานบังคับ

จากการสำรวจสถานการณ์ พบว่า การจำกัดเสรีภาพการเดินทาง เป็นไปได้สองกรณี หนึ่ง คือ กรณีที่ แรงงานถูกบังคับโดยคำสั่งของนายจ้างโดยตรง และมีการเฝ้าระวังการเคลื่อนย้ายหรือการออกจากพื้นที่อย่าง เป็นระบบ มีการเฝ้าเวรยาม จัดสรรคนให้มาสอดส่องระแวดระวัง ซึ่งแรงงานจำนวนไม่น้อย ที่ต้องตกอยู่ใน สถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่เพิ่งเข้ามาในประเทศไทย และเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย หรือไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย ไม่มีเอกสารรับรองสถานะ ไม่รู้ภาษาไทย รวมทั้ง ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานใน พื้นที่ห่างไกล บริเวณแนวชายแดนไทย - เมียนมา ซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่ลึกลับตาคคน เช่น สวนส้ม ไร่สตอเบอรี่ ฯลฯ

แรงงานหญิงที่เพิ่งหลบหนีออกจากที่ทำงานเดิม เข้ามาอาศัยอยู่ในตัวเมืองเชียงใหม่กลุ่มหนึ่ง เล่าว่า การทำงานที่แห่งนั้น ยากลำบากมาก เดินทางไปไหนมาไหนไม่ได้ และตอนกลางคืน ก็เคยพบว่า นายจ้างและ ลูกน้องของนายจ้าง มายังบ้านพักอาศัยในสวน เพื่อสังเกตการณ์ความเคลื่อนไหว พร้อมทั้งกำชับไม่ให้ออกจากพื้นที่ และยื่นเงื่อนไขว่า หากต้องการย้ายงานหรือลาออกต้องจ่ายเงินให้กับนายจ้าง หรือหากคนอื่น ๆ มา ทำงานแทน จึงจะออกไปได้

ส่วนการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางอีกลักษณะหนึ่ง คือ การจำกัดการเดินทางโดยไม่ได้มาจาก อำนาจบังคับบัญชาของนายจ้างหรือเจ้าของที่ดินโดยตรง แต่จะมีลักษณะเป็นการจำกัดด้วยลักษณะของงาน และหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ทำให้ต้องใช้ชีวิตอยู่ ณ สถานที่ทำงานตลอดเวลา เช่น การให้น้ำ ให้สารเคมีแก่ แปลงดอกไม้ การต้องตรวจสอบความเรียบร้อยภายในพื้นที่เกษตรกรรมอย่างสม่ำเสมอ จนแรงงานไม่สามารถ เดินทางออกนอกพื้นที่ได้ ถ้ามีความจำเป็นจริง ๆ จะออกเพียง 2 – 3 ครั้งต่อปีเท่านั้น แรงงานคนหนึ่ง เล่า กับคณะผู้วิจัยว่า “ไม่ค่อยได้ออกไปไหน เพราะต้องเฝ้าดอกไม้ บางครั้งแค่แต่งดอกไม้ ใส่ปุ๋ย ใส่ยา ก็ใช้เวลาทั้งวัน

แล้ว ไม่อยากไปไหน เอาเวลาไปทำงานดีกว่า” ซึ่งตรงนี้ ตอกย้ำให้เห็นถึงสถานะการบีบบังคับทางอ้อมที่ส่งผลให้แรงงานไม่สามารถเดินทางไปไหนอย่างเสรีได้

#### (4) การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม

แรงงานที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงานมักต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยวในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถติดต่อกับโลกภายนอกได้ แรงงานอาจไม่รู้ตัวตนอยู่ที่ใด ที่ทำงานอาจอยู่ไกลชุมชนและอาจไม่มีวิธีที่จะเดินทางได้ ตลอดจนต้องอยู่ในเขตชุมชนแต่ถูกควบคุมไว้ที่ใดที่หนึ่งไม่สามารถเดินทางไปไหน หรือโดนยึดโทรศัพท์มือถือหรือเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานติดต่อกับครอบครัวหรือขอความช่วยเหลือ ซึ่งเรื่องนี้ เกี่ยวโยงกับประเด็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการห้ามเดินทางออกจากพื้นที่ ก็ถือเป็นการห้ามติดต่อสื่อสารกับคนภายนอกพื้นที่หรือถูกทำให้โดดเดี่ยวไปพร้อม ๆ กัน

จากการสำรวจ พบว่า แรงงานประสบกับสถานการณ์นี้แตกต่างกัน ปัญหานี้จะเกิดกับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานเกษตรกรรมในพื้นที่ห่างไกล แม้จะไม่ได้ถูกอำนาจของนายจ้างบังคับโดยตรง แต่โดยสภาพการทำงาน เป็นส่วนทำให้แรงงานต้องถูกตัดจากสังคมภายนอก ทั้งแรงงานบริเวณตะเข็บชายแดน และแรงงานในพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ห่างจากตัวเมือง เช่น แรงงานสวนลำไยในพื้นที่จังหวัดลำพูน ที่ต้องอาศัยอยู่ท่ามกลางป่าเขาและสวนลำไยนับพันไร่ หรือ แรงงานแปลงดอกไม้ในพื้นที่สูงจังหวัดเชียงใหม่ที่ต้องทำงานและอาศัยอยู่ในกลางหุบเขาลึก บางพื้นที่อาจเป็นพื้นที่อับสัญญาณโทรศัพท์ ซึ่งแรงงานก็แก้ปัญหาโดยใช้บริการเครือข่ายที่มีการให้บริการสัญญาณในพื้นที่แทน

แรงงานที่เผชิญกับสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด หนึ่งในนั้นกลุ่มแรงงานที่ถูกบังคับโดยคำสั่งของนายจ้างโดยตรง และต้องอยู่ภายใต้ระบบการจ้างงานที่จำกัดเสรีภาพการเดินทางเป็นในตัว แรงงานกลุ่มนี้ส่วนมากก็จะเป็นแรงงานที่ไม่ได้ถูกรับรองให้มีสถานะทางกฎหมาย หรือเป็นแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายผ่านการนำพาเข้ามาของนายหน้า ซึ่งถูกทำให้เป็นแรงงานราคาถูก เพื่อเป็นปัจจัยการผลิตให้กับนายจ้างบางราย ที่พยายามหลีกเลี่ยงหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลแรงงานตามกฎหมาย แต่อาศัยความเปราะบางของแรงงานกลุ่มนี้ เพื่อให้ตนสามารถขูดรีดแรงงานได้อย่างเต็มที่

#### (5) ความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ

แรงงานบังคับ สมาชิกในครอบครัว และผู้ใกล้ชิดอาจเป็นเหยื่อความรุนแรงต่อร่างกายและความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงนั้นอาจรวมถึงการบังคับให้แรงงานใช้ยาเสพติดหรือแอลกอฮอล์เพื่อที่จะควบคุมแรงงานได้มากขึ้น ทั้งอาจมีการใช้ความรุนแรงเพื่อบังคับแรงงานให้ทำงานที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตั้งแต่ต้น เช่น ต้องมีเพศสัมพันธ์กับนายจ้าง หรือสมาชิกในครอบครัว หรืออาจเป็นวิธีการที่เบากว่าเช่น ต้องทำงานอื่น ๆ นอกเหนือจากภารกิจ “ปกติ” ของตน ความรุนแรงถือเป็นตัวชี้วัดที่ชัดเจนว่ามีภาวะบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้น

จากการสอบถามแรงงาน ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยไม่พบข้อเท็จจริงว่ามีแรงงานภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือผู้ให้ข้อมูล ตกเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงทางกายภาพที่ชัดเจน ไม่มีผู้ให้ข้อมูลคนใดเคยถูกทำร้ายร่างกายจากฝ่ายนายจ้าง แต่ทั้งนี้ ประเด็นลักษณะของความรุนแรงเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน เพราะ

ข้อเท็จจริงหนึ่ง ๆ อาจแฝงด้วยความรุนแรงที่ซ่อนเร้นอยู่ เช่น การตกอยู่ในสถานะด้อยกว่าในระบบโครงสร้างทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ถูกละเมิดสิทธิตลอดเวลาและถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงโอกาสและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของความรุนแรงเชิงโครงสร้าง หรือบางกรณีการที่แรงงานต้องอดทนทำงานในสภาวะที่ยากลำบาก และมีลักษณะ “ตายผ่อนส่ง” จากการทำงานที่ไม่มีความปลอดภัยต่อสุขภาพ สิ่งนี้เองก็อาจเป็นความรุนแรงในชีวิตประจำวันที่แรงงานอาจไม่รู้ตัว และถูกทำให้คุ้นชินกับสถานการณ์เช่นนี้แทน

ดังนั้น จากการวิเคราะห์หลังการลงสำรวจและพูดคุยกับแรงงาน พบว่า บริษัทแวดล้อม ระบบกฎหมายและสภาพการทำงานของแรงงานหลายคน ล้วนมีผลเป็นการกดทับแรงงานข้ามชาติให้มีสถานะด้อยกว่าพลเมืองไทยตามกฎหมาย แรงงานข้ามชาติ ถูกทำให้กลายเป็นเพียงร่างกายที่ใช้แรง และอาจถูกนำความเป็นมนุษย์ไปเกือบทั้งหมด อีกทั้ง ระบบกฎหมายและแนวนโยบายการบริหารจัดการแรงงานของรัฐไทย ยังคงกำหนดให้ประเด็นแรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงและเกี่ยวพันกับปัญหาภัยคุกคามซึ่งบดบังความเป็นมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติยิ่งขึ้นไปอีก

ความรุนแรงสามารถปรากฏออกมาในรูปแบบของข้อตกลงในสัญญาที่ฝ่ายนายจ้างเป็นผู้กำหนดฝ่ายเดียว ในแง่นี้ การสร้างสภาวะเปราะบางและการทำให้แรงงานตกอยู่ในความเสี่ยงล้วนเป็นความรุนแรงได้ทั้งสิ้น เช่น การให้แรงงานต้องทำงานและอาศัยอยู่ในสภาพที่พื้ที่เลวร้ายหรือไม่ปลอดภัย การบีบบังคับไม่ให้แรงงานมีเสรีภาพในการเดินทาง การตกลงให้ค่าตอบแทนจากการทำงานในอัตราต่ำกว่ากฎหมายกำหนด การปล่อยให้แรงงานต้องทำงานลักษณะที่อันตรายต่อสุขภาพของแรงงานในระยะยาว เป็นต้น

ประเด็นนี้ ชวนให้คิดเพิ่มเติม คือ เรื่องความรุนแรงในชีวิตประจำวันที่ซ่อนเร้นอยู่ในชีวิตการทำงานของแรงงาน ซึ่งวัฒนธรรมหรือระบบคุณค่าในสังคมมีกระบวนการบางอย่างทำให้ความรุนแรงที่เป็นเหตุให้มนุษย์เจ็บปวด ทั้งทางร่างกายและจิตใจ และตายไปก่อนวัยอันควร เป็นเรื่องที่ยอมรับได้และเป็นปกติ เช่น ความคิดที่มองว่านายจ้างเป็นผู้มีพระคุณ การขัดแย้งหรือขัดคำสั่งนายจ้างเป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำ จนส่งผลให้การกระทำของนายจ้างบางกรณี ไม่ว่าจะเป็นการดูต่ำ หรือสั่งให้ใช้แรงงานหนัก เป็นสิ่งที่ไม่มีปัญหาอะไร ดังนั้น การที่แรงงานกล่าวกับคณะผู้วิจัยว่า ไม่เคยพบหรือตกเป็นผู้เสียหายจากความรุนแรง ก็ไม่ได้หมายความว่า สภาพการทำงานและชีวิตของแรงงานจะปราศจากความรุนแรงแต่อย่างใด

### (6) การขู่เชิญและการข่มขู่

โดยทั่วไปแรงงานบังคับอาจถูกคุกคามและข่มขู่เมื่อร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพของตนหรือเมื่อประสงค์จะออกจากงาน นอกเหนือจากการใช้ความรุนแรงต่อร่างกายแล้วการข่มขู่ลักษณะอื่น ๆ ต่อแรงงานที่ปรากฏทั่วไปนั้นรวมถึงการขู่ว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง การไม่จ่ายค่าจ้าง การไม่ให้ใช้ที่พักหรือที่ดิน การไล่สมาชิกในครอบครัว การให้ทำงานในสภาพที่เลวร้ายกว่าเดิม ฯลฯ ซึ่งผลกระทบและความเป็นไปได้ของการข่มขู่จะต้องประเมินจากความรู้สึกของแรงงาน และจากการสอบถามแรงงานในเบื้องต้น แรงงานผู้ให้สัมภาษณ์ก็กล่าวว่า ตนไม่เคยถูกข่มขู่หรือขู่เชิญ แต่เมื่อถามลึกไปในรายละเอียดแล้ว มีบางครั้งที่นายจ้าง บอกว่า หากไม่ทำงานให้แล้วเสร็จ ก็จะได้ไม่ได้ค่าตอบแทนที่ควรได้ จะได้รับไปเฉพาะที่แรงงานเบิกค่าจ้างล่วงหน้าไปก่อนหน้าเท่านั้น ซึ่งกรณีอาจใกล้เคียงกับกรณีการถูกข่มขู่อยู่เช่นกัน

ลักษณะการข่มขู่ที่พบเห็นได้บ่อยที่สุด คือ การขู่ว่าจะแจ้งความ หรือเอาเจ้าหน้าที่ตำรวจมาจับ กรณีแรงงานที่ไม่ได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายมีความพยายามหลบหนี หรือขัดคำสั่งของนายจ้าง เป็นการอาศัยความไม่รู้ในเรื่องกฎหมายของแรงงานเพื่อประโยชน์ของนายจ้าง ที่ต้องการเก็บแรงงานราคาถูกไว้ใช้งานในสถานประกอบการต่อไป

ความเปราะบางจากกรณีที่ไม่มีสถานะทางกฎหมาย ส่งผลให้แรงงานสามารถตกอยู่ในบรรยากาศความหวาดกลัวได้โดยง่าย แรงงานหญิงในไร่สตรอเบอร์รี่ที่หลบหนีออกมา เล่าให้คณะผู้วิจัยว่า ครั้งหนึ่งแรงงานที่ทำงานด้วยกัน เคยมีปัญหากการทะเลาะเบาะแว้งกับฝ่ายนายจ้าง ไม่แน่ใจว่าเป็นเรื่องอะไร แต่เห็นว่านายจ้างพยายามใช้ไม้ตีไปที่แรงงานคนนั้น จนมีเหตุการณ์ยืดเยื้อยุ่งเหยิงไม่ดังกล่าว และหลังเหตุข่มขู่ยุติลง แรงงานก็สังเกตเห็นนายจ้างแสดงสัญลักษณ์เอามือปาดไปที่ลำคอ เพื่อเป็นนัยยะของการข่มขู่ว่าจะมีการเอาชีวิตกัน จากนั้น แรงงานกลุ่มนี้ก็ต้องอยู่อย่างหวาดระแวง และพยายามหาหนทางติดต่อกับนายหน้าให้พาออกจากพื้นที่โดยด่วน ดังนั้น เรื่องการข่มขู่และการขู่เชิญในการทำงานของแรงงานภาคเกษตรในพื้นที่ภาคเหนือ ยังคงปรากฏให้เห็น โดยเฉพาะกับแรงงานที่บกพร่องทางสถานะบุคคลจากการหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่มีใบอนุญาตการทำงาน

#### (7) การยึดเอกสารประจำตัว

การที่นายจ้างยึดเอกสารประจำตัวหรือทรัพย์สินมีค่าอื่น ๆ ของแรงงานเป็นองค์ประกอบของภาวะแรงงานบังคับประการหนึ่ง หากแรงงานไม่สามารถเข้าถึงเอกสารหรือทรัพย์สินตามที่แรงงานต้องการและหากแรงงานรู้สึกว่าคุณไม่อาจออกจากงานได้วันแต่อาจต้องเสี่ยงว่าจะต้องสูญเสียเอกสารหรือทรัพย์สินนั้น ๆ กรณีหากไม่มีเอกสารประจำตัวแรงงานจะไม่สามารถเข้าทำงานอื่น ๆ หรือรับบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นและอาจกลัวที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หรือองค์กรพัฒนาเอกชนในอนาคต

การยึดเอกสารประจำตัว ถือเป็นภัยคุกคามต่อการใช้ชีวิตในต่างถิ่นของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้อย่างยิ่งยวด การไม่มีเอกสารประจำตัวพวกเขาทำให้แรงงานขาดเสรีภาพที่จะไปไหนมาไหน บัตรหรือหนังสือเดินทางที่มีค่าเท่ากับเอกสารประจำตัวที่แสดงว่ารัฐได้รับรองสิทธิในฐานะพลเมืองให้แก่ประชาชนของตน ซึ่งเท่ากับบัตรประชาชนที่คนไทยทุกคนมี การเดินทางไปที่ต่าง ๆ ของแรงงานเหล่านี้ เช่นไปเยี่ยมเพื่อน ไปซื้อของโดยไม่มีเอกสารประจำตัวที่จะแสดงต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ย่อมเสี่ยงต่อการถูกจับและถูกกล่าวหาว่าเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

เท่าที่คณะผู้วิจัยสำรวจ การยึดเอกสารประจำตัวจะเกิดขึ้นในกรณีที่แรงงานที่พื้นที่ห่างไกล ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าตรวจสอบหรือให้ความช่วยเหลือแรงงาน ซึ่งสาเหตุที่นายจ้างต้องยึดเอกสารของแรงงานไว้ ก็เพื่อแลกกับการชดเชยหนี้ที่เกิดขึ้นจากการที่นายจ้างต้องสำรองจ่ายค่าหัวของคนงานล่วงหน้าให้กับบริษัทนายหน้า ตกราว 15,000 บาทต่อคน ราคานี้มาจากการคิดค่าดำเนินการทำหนังสือเดินทางให้คนงาน ค่าทำใบอนุญาตทำงาน และค่าบริการตรวจสอบสุขภาพ แม้ว่าตัวเลขค่าใช้จ่ายในความเป็นจริงอาจอยู่แค่ 4,500-5,000 บาท แต่นายหน้าบางแห่งยังอาจเรียกเก็บ “ค่าธรรมเนียมบริการ” เพิ่มขึ้นไปอีกหัวละราว ๆ 9,500 ถึง 10,000 บาท

ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุดสำหรับนายจ้างคือ ยึดหนังสือเดินทางของคนงานไว้เป็นหลักประกันการชดใช้หนี้ของคนงาน ซึ่งจะถูกหักค่าแรงเดือนละ 1,200 – 1,500 บาท เป็นเวลา 1 ปี หรือจนกว่าจะครบสัญญาจ้าง เพื่อจะได้มั่นใจว่าคนงานจะทำงานชดใช้เงินจำนวนนี้จนกว่าจะครบโดยไม่หนีหายไปไหน อีกทั้ง ยังมีข้ออ้างอื่นๆอีกที่นายจ้างใช้เป็นเหตุผลในการยึดเอกสารของแรงงาน เป็นต้นว่า เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดมักเข้ามาตรวจเยี่ยมโรงงานโดยไม่แจ้งล่วงหน้า มีการคาดคั้นขูดเอกสารประจำตัวคนงานจากนายจ้างซึ่งก็ต้องรีบจัดทำให้ การเก็บหนังสือเดินทางคนงานเอาไว้ที่นายจ้างจึงกลายเป็นความชอบธรรม แทนที่จะให้แรงงานเป็นผู้ถือและรับผิดชอบเอกสารด้วยตนเอง

การเก็บเอกสารประจำตัวของนายจ้าง บางกรณีมีการเรียกเก็บค่าไถ่ถอนกรณีหากแรงงานต้องขอเอกสารประจำตัวของตัวเองคืน หรือหามาตรการที่เข้มงวดเพื่อให้มั่นใจว่าคนงานจะกลับมาทำงานต่อและชดใช้หนี้ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีเงินเป็นตัวกำหนดทำให้คนงานยิ่งกลัว และอ่อนแรงเกินกว่าจะชวนขวยหาเงินมาไถ่ถอนหนังสือเดินทาง การยึดเอกสารประจำตัวของแรงงานไว้ยังหมายความด้วยว่า หากแรงงานไม่มีความสุขที่จะทำงาน ณ ที่นั้น ก็ขาดโอกาสที่จะใช้เอกสารไปหางานและสมัครงานกับนายจ้างรายใหม่

แรงงานแปลงดอกไม้ครอบครัวหนึ่ง ที่ก่อนหน้านี้เคยทำงานในสวนสตรอเบอร์รี่ ให้สัมภาษณ์ว่า เคยถูกนายจ้างเดิมยึดเอกสารประจำตัวไว้ โดยอ้างว่า ให้เป็นประกันหนี้ค่าดำเนินการเรื่องเอกสารประจำตัวคนละหมื่นกว่าบาท ซึ่งพาไปหลายเดือนก็ไม่มีวันว่าจะได้เอกสารเหล่านั้นคืนมา ทำให้ต้องตัดสินใจเอกสารดังกล่าวและออกมาหางานใหม่ ๆ ทำ ซึ่งตอนนั้น มีเพียงบัตรหลักประกันสุขภาพและรอเวลาที่รัฐไทยจะเปิดให้ทำเอกสารใหม่ แต่การไม่มีเอกสารทำให้แรงงานไม่กล้าเดินทางออกไปนอกพื้นที่ ดังนั้น จะเห็นว่า การยึดเอกสารประจำตัวของแรงงานข้ามชาติไว้ เท่ากับนายจ้างจ้องใจกักกัน หน่วงเหนี่ยว ทำให้คนงานปราศจากเสรีภาพในการเคลื่อนไหว และสิทธิในการแสวงหางานทำ เท่ากับเป็นการใช้แรงงานบังคับ รูปแบบหนึ่ง

### **(8) การไม่จ่ายค่าจ้าง**

แรงงานอาจจะต้องอยู่กับนายจ้างที่ปฏิบัติต่อตนโดยมิชอบในขณะที่รอรับค่าจ้างที่นายจ้างค้างจ่ายตน การที่มีการจ่ายค่าจ้างไม่สม่ำเสมอหรือจ่ายล่าช้าไม่ได้สื่อว่ามีสถานการณ์แรงงานบังคับโดยอัตโนมัติ แต่เมื่อมีการไม่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นระบบและโดยเจตนาเพื่อเป็นวิธีบังคับให้แรงงานอยู่ต่อและทำให้แรงงานไม่มีโอกาสเปลี่ยนนายจ้าง กรณีเช่นนี้ ย่อมบ่งชี้ถึงภาวะแรงงานบังคับ

ปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่แรงงานภาคเกษตรต้องเผชิญ โดยเฉพาะแรงงานที่รับจ้างเหมาทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ปลูก ดูแล และเก็บดอกไม้เพื่อส่งไปยังเจ้าของที่ดิน ค่าตอบแทนของแรงงานที่ตกอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์เช่นนี้ จะต่ำกว่ามาตรฐานอย่างมาก และไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นระบบ ประกอบกับยังปรากฏพฤติการณ์ที่เหมือนกับนายจ้างบังคับแรงงานให้ต้องทำงานหรืออยู่ในที่ดินต่อไป เนื่องจากว่า หากไม่อยู่หรือย้ายออกไปจะไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เหลือ และจะได้เพียงเท่าที่เบิกไปก่อนล่วงหน้าเท่านั้น ขณะเดียวกัน ปัญหานี้ ก็เป็นปัญหาที่แรงงานไม่เลือกที่จะใช้กฎหมายมาแก้ไขหรือบังคับตามสิทธิของตนแต่อย่างใด

ระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เป็นระบบและไม่แน่นอน ก่อเกิดสภาวะความไม่มั่นคงในชีวิตการทำงานของแรงงานอย่างมาก จากประสบการณ์ของแรงงานบางคนทีเล่าว่า ค่าตอบแทนของตนจะเป็นในลักษณะที่ว่า นายจ้างต้องขายผลผลิตได้ก่อน แรงงานจึงได้รับค่าตอบแทนที่ตกลงกันไว้ ซึ่งระหว่างนั้นแรงงานก็ต้องรอแบบไม่มีกำหนดเวลา โดยที่ยังไม่ทราบด้วยว่า จะได้รับเป็นเงินจำนวนเท่าไร บางคนต้องรอประมาณ 4-5 เดือน กับค่าตอบแทนเพียง 50,000 – 60,000 บาท ซึ่งอาจลดลงไปอีกถ้าแรงงานเป็นหนี้เงินค่าจ้างที่เบิกไปล่วงหน้า หรือค่าดำเนินการเอกสารประจำตัวที่นายจ้างดำเนินการให้

แรงงานหลายพื้นที่ที่ต้องตกอยู่ในสถานการณ์ดังกล่าว เพราะเท่าที่รับฟังจากแรงงาน ก็กล่าวไปเป็นเสียงเดียวกันว่า แม้จะไม่ได้รับค่าตอบแทนตรงตามเวลา พวกเขาต้องทำงานตรงนี้ต่อไปก่อน เพื่อรอเงินที่เหลือจากนายจ้างหรือเจ้าของที่ดิน เพราะภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ค่าเลี้ยงดูบุตร ค่าเล่าเรียน ย่อมทำให้แรงงานไม่มีทางเลือกมากนัก สิ่งทีพอจะเป็นที่พิทพิงทางอารมณ์และความรู้สึกของแรงงานยามยากลำบากได้ มีเพียงการพึ่งพาอาศัยกันและกันของแรงงาน การแบ่งปันอาหารหรือการให้แรงงานด้วยกันหยิบยืมเงิน ก็ถือเป็นวิธีการเอาตัวรอดอย่างหนึ่งของแรงงาน

ข้อสังเกตอย่างหนึ่ง คือ การทำงานและไม่ได้ค่าจ้างมักเกิดขึ้นกับแรงงานที่ทำงานภาคเกษตรได้ง่าย เพราะโดยธรรมชาติของการทำงานเกษตร แรงงานไม่สามารถทำงานในพื้นที่หรือในสถานที่ใด เป็นประจำได้ งานเกษตรกรรมไม่ได้เป็นงานที่แรงงานสามารถทำได้ตลอดเวลา และจะมีช่วงเว้นว่างเป็นระยะ ๆ ทำให้แรงงานต้องตัดสินใจไปรับจ้างทำงานรายวันในพื้นที่อื่นเพื่อหารายได้ ซึ่งปัญหาที่ตามมาก็คือ แรงงานทำงานไม่ตรงกับนายจ้างที่ระบุไว้ในเอกสารใบอนุญาตการทำงาน ทำให้เป็นการกระทำผิดกฎหมายทันที และเปิดช่องให้นายจ้างฉวยโอกาส ไม่จ่ายค่าแรงให้กับแรงงาน เพราะทราบดีว่าแรงงานไม่กล้าใช้ช่องทางตามกฎหมายมาดำเนินคดีกับตนได้

### (9) แรงงานขี้ดหนี้

แรงงานบังคับมักจะทำงานเพื่อชำระหนี้หรือแม้กระทั่งหนี้ที่ตกทอดมาถึงตน ทั้งนี้ หนี้ อาจเกิดจากเงินค่าจ้างล่วงหน้าหรือเงินกู้เพื่อเป็นค่าจัดหางาน หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายจากการใช้ชีวิตประจำวัน หรือค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่แรงงานเป็นผู้ไม่รู้หนังสือ และภาษา ภาวะแรงงานขี้ดหนี้ อาจเกิดขึ้นในกรณีมีการรับเด็กเข้าทำงานเพื่อเป็นการใช้หนี้ที่บิดามารดาหรือญาติของเด็กก่อขึ้น นายจ้างหรือนายหน้าจัดหางานจะสร้างเงื่อนไขให้แรงงานไม่สามารถขีดหนี้ได้โดยให้ค่าจ้างต่ำกว่าความเป็นจริง การเพิ่มอัตราดอกเบี้ย หรือคิดค่าอาหารและที่พัก

แรงงานขี้ดหนี้หรือการบังคับใช้แรงงานแทนการชำระหนี้สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในอำนาจการต่อรองระหว่างแรงงานซึ่งตกเป็นลูกหนี้และนายจ้างที่เป็นเจ้าหนี้ ซึ่งนี่ดังกล่าวมีผลผูกมัดแรงงานให้ทำงานกับนายจ้างโดยไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ซึ่งอาจเป็นระยะเวลาหนึ่งฤดูกาล เป็นปีหรือแม้กระทั่งชั่วชีวิตคนหลายรุ่นติดต่อกันไป นี่ดังกล่าวนี้ไม่ได้มีลักษณะเหมือนกับการกู้ยืมเงิน “ตามปกติ” จากธนาคารหรือจากผู้ปล่อยเงินกู้ในระบบ เพราะการชำระหนี้การกู้ยืมเงินตามปกติจะเป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงกันเองของทั้งสองฝ่าย

กล่าวอีกแง่หนึ่ง แรงงานขัดหนี้ โดยทั่วไปจะไม่มีทางเลือก ไม่เป็นธรรม หรือไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง แต่จะเป็นหนี้เงินกู้ที่เกิดขึ้นจากสภาวะจำยอมของแรงงานที่ไม่มีทางเลือกมากนัก เช่น การต้องเป็นหนี้เพื่อแลกกับโอกาสที่จะมีงานทำหรือมีเอกสารประจำตัวตามกฎหมาย ด้วยการขาดความรู้หรือเครือข่ายทางสังคมที่ทำให้แรงงานไม่สามารถดำเนินการด้วยตัวเองได้ ซึ่งแรงงานส่วนมาก ยินยอมที่จะทำงานอย่างหนักเพื่อชดใช้หนี้ดังกล่าว

นอกจากนี้ สืบเนื่องจากประเด็นค่าจ้างที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย และการสัมภาษณ์แรงงาน พบว่า แรงงานที่รับจ้างทำงานในแปลงเกษตร จำเป็นต้องเบิกค่าตอบแทนล่วงหน้าบ่อยครั้ง ซึ่งทำให้สภาพการทำงานสภาวะสอดคล้องกับการทำงานขัดหนี้อยู่เช่นกัน จากผลของหนี้ที่เกิดจากการเบิกเงินล่วงหน้า แรงงานจะไม่มีเสรีภาพในการเลือกทำงานที่ดีกว่าได้ แรงงานจำต้องยอมทำงานเดิมต่อไปเพื่อรอคอยค่าตอบแทนที่อาจจะได้รับในเวลาอีกเกือบครึ่งปี ซึ่งสุดท้ายแล้ว ค่าตอบแทนที่จะได้ก็จะลดลงไปอีกเมื่อต้องหักเอาจากเงินที่เบิกไปก่อนหน้านี้ ขณะเดียวกัน ถ้าไม่ทำหรือย้ายออกไปก่อน ก็ไม่สามารถรับเงินค่าตอบแทนที่เหลือได้ และนอกจากเงินที่เบิกไปล่วงหน้า แรงงานบางส่วนอาจยังต้องทำงานชดใช้หนี้ในส่วนของคุณค่าทำบัตรทำเอกสารประจำตัว ที่นายจ้างออกจ่ายให้ก่อน ซึ่งกรณีนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะแรงงานขัดหนี้และแรงงานบังคับให้เห็นเด่นชัดขึ้น

#### (10) สภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย

เหยื่อแรงงานบังคับ ส่วนใหญ่จะต้องอดทนต่อสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงานที่ไม่พึงประสงค์อาจต้องทำงานในสภาพที่มีลักษณะเสื่อมเสีย ไม่ถูกสุขอนามัย หรือมีความเสี่ยง (ยากลำบากหรืออันตราย โดยไม่มีอุปกรณ์ป้องกันอย่างเหมาะสม) และเป็นการละเมิดต่อกฎหมายแรงงานอย่างร้ายแรง บุคคลที่เป็นแรงงานบังคับอาจต้องดำรงชีพในสภาพที่ต่ำกว่ามาตรฐานอาศัยร่วมกันอย่างแออัดและไม่ดีต่อสุขภาพ โดยไม่มีความเป็นส่วนตัวใด ๆ ลำพังแต่สภาพการทำงานและการเป็นอยู่ที่เลวร้ายแต่ประการเดียวนั้นยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ามีสภาวะของการบังคับใช้แรงงาน บางครั้งแรงงานบางคนอาจสมัครใจยอมรับสภาพที่เลวร้ายเนื่องจาก ไม่มีทางเลือกอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม สภาพการทำงานหรือสภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายนั้นควรถือว่าเป็นการเตือนให้ระวังว่าอาจมีการบังคับขู่เข็ญที่ทำให้แรงงานที่ถูกละเมิดนั้นไม่อาจออกจากงานนั้นได้

จากการสำรวจ พบว่า แรงงานหลายคนต้องตกอยู่ในสภาพการทำงานและสภาพการดำรงชีพที่เลวร้าย โดยเฉพาะแรงงานที่ต้องทำงานและอยู่อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงลักษณะบ้านพักอาศัยที่มุงด้วยสังกะสีหรือเป็นเพิงไม้ผสมอิฐซีเมนต์ และมีโครงสร้างแบบ “ตามมีตามเกิด” ไม่ได้คำนึงถึงสุขอนามัยใด ๆ ซึ่งแรงงานต้องอดทนอยู่ให้ได้ ประกอบมีความเสี่ยงอันตรายต่อปัญหาฝนฟ้าอากาศ โดยเฉพาะช่วงฤดูฝน และฤดูหนาว ที่แรงงานก็ต้องจุดเตา ก่อไฟ สร้างความอบอุ่นภายในบ้าน ที่เสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัยและปัญหาเรื่องระบบทางเดินหายใจของแรงงานและครอบครัว

ลักษณะสภาพที่พักของแรงงานหลายคน สร้างข้อจำกัดในการจัดสรรพื้นที่ให้เป็นสัดส่วนเพื่อความปลอดภัยของแรงงาน เริ่มจากการอยู่อาศัยโดยรายล้อมไปด้วยแปลงดอกไม้ สวนลำไย สวนสตรอเบอร์รี่ สวนส้ม ฯลฯ ย่อมหมายความว่า แรงงานอาจต้องสัมผัสกับสารเคมีการเกษตรตลอดเวลา รวมทั้งการจัดเก็บ

อุปกรณ์ จัดเก็บสารเคมี ก็ไม่สามารถจัดเก็บไว้แยกห่างจากสถานที่อยู่อาศัย ซึ่งสุดท้ายย่อมส่งผลเสียต่อสุขภาพของแรงงานในระยะยาว ขณะเดียวกัน จากตำแหน่งที่ตั้งของที่อยู่อาศัย ซึ่งมีลักษณะเปลี่ยว โดดเดี่ยว และอยู่ห่างจากชุมชน ยังส่งผลให้แรงงานจำนวนหนึ่งต้องเสี่ยงต่อปัญหาอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นด้วย

ส่วนแรงงานที่ไม่ได้อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม และอาศัยอยู่ในห้องเช่ารายเดือน จากการสอบถามแรงงานพบว่า บางคนอยู่ในห้องแถวที่มีอยู่ประมาณห้าห้อง กับครอบครัวที่มีอย่างน้อยสามถึงห้าคนต่อครอบครัว แม้จะมีความปลอดภัยที่ต่างคนอาจช่วยกันเฝ้าระวังภัยหรือเหตุร้ายต่าง ๆ แต่อีกด้าน ก็มีปัญหาเรื่องความแออัด เสี่ยงต่อโรคระบาด และปัญหาด้านสุขอนามัยตามมา

### (11) ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน

แรงงานบังคับอาจต้องทำงานเป็นเวลายาวนานหลายชั่วโมงหรือหลายวันติดต่อกันเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายในประเทศกำหนดหรือเกินกว่าข้อตกลงร่วม แรงงานอาจถูกปฏิเสธไม่ให้หยุดพักในระหว่างเวลาที่ทำงานหรือไม่ได้รับวันหยุดต้องทำงานเกินกะเวลาหรือชั่วโมงทำงานแทนเพื่อนร่วมงานที่ไม่มาทำงาน หรืออาจต้องถูกเรียกทำงาน 24 ชั่วโมงตลอดวัน 7 วันต่อสัปดาห์ การกำหนดว่าการทำงานล่วงเวลาในกรณีใดเข้าข่ายฐานความผิดเรื่องแรงงานบังคับหรือไม่นั้นอาจมีความซับซ้อนอยู่มาก ทั้งนี้ อาจระบุเป็นแนวทางพื้นฐานทั่วไปได้ว่าหากลูกจ้างต้องทำงานล่วงเวลาเกินระยะเวลาที่กฎหมายของประเทศนั้น ๆ กำหนด โดยที่มีการบังคับขู่เชิญในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (เช่น การให้ออกจากงาน) หรือให้ทำงานล่วงเวลาเพื่อให้ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำภาวะดังกล่าวเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับ

ตามหลักการทั่วไป แรงงานจะต้องมีชั่วโมงการทำงานปกติ ที่จะบ่งชี้ว่า นายจ้างสามารถใช้อำนาจบังคับขู่สาส์นลูกจ้างให้กระทำต่าง ๆ เกี่ยวกับหน้าที่การงานได้ในช่วงเวลาใดได้บ้าง แต่สำหรับแรงงานภาคเกษตรบางราย ที่นอกจากจะถูกยกเว้นการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว ยังถูกว่าจ้างเหมาทำงาน โดยกำหนดให้ค่าตอบแทนว่าจะได้หรือไม่ ขึ้นอยู่ผลสำเร็จและความพึงพอใจของนายจ้างเจ้าของที่ดิน การทำงานของแรงงานจึงไม่สามารถกำหนดให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม จากสอบถามแรงงานบางคน อาจต้องเริ่มทำงานตั้งแต่เช้ามืด จนถึงกลางคืน ต้องทำงานมากกว่า 10 ชั่วโมง พร้อมกับเวลาพักผ่อนอันน้อยนิด ในบางครั้ง แรงงานบางคนมีเวลาพักผ่อนตอนกลางคืนเพียง 3 ถึง 4 ชั่วโมงเท่านั้น

แม้ว่าจำนวนหนึ่ง จะมีเวลาการทำงานปกติที่ไม่ได้ยาวนานกว่ากฎหมายกำหนด แต่ข้อสังเกต คือ การที่แรงงานผู้ให้สัมภาษณ์บางรายเรียกตนเองว่าเป็น แรงงานรับเหมาดูแลดอกไม้ แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริง แรงงานอาจต้องตกอยู่ในนิติสัมพันธ์บางอย่างที่ไม่ใช่ทั้งสัญญาจ้างแรงงาน และสัญญาจ้างทำของ เพราะการทำงานรับเหมาของแรงงาน ยังต้องถูกอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเป็นระยะ มีการมาตรวจสอบการทำงานและความรับผิดชอบของแรงงานอยู่บ่อยครั้ง เสมือนกับสัญญาจ้างแรงงาน แต่ค่าตอบแทนกลับ ขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของงานในลักษณะของสัญญาจ้างทำของ ซึ่งตรงนี้ ทำให้สุดท้ายแล้ว แรงงานไม่ได้มีเวลาทำงานปกติที่ชัดเจนแน่นอน

โดยสรุป เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบของบทกฎหมายมาตรา 6/1 พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ การวิเคราะห์ว่าเครื่องมือตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับของ ILO ย่อมสะท้อนถึงสภาพ



การจ้างงานที่เลวร้ายและสถานการณ์ที่แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรต้องเผชิญกับความไม่ธรรมในการทำงาน หรือตกเป็นผู้เสียหายของการบังคับใช้แรงงานได้อย่างเด่นชัดยิ่งกว่า ครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกความเป็นจริงมากกว่า และสุดท้ายจะพบว่าการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในภาคเกษตรไม่ได้ปลอดภัยจากสถานะการบังคับใช้แรงงานแต่อย่างใด ซึ่งตรงนี้ จึงเป็นเรื่องท้าทายอย่างหนึ่งของรัฐไทยที่จะทำให้แรงงานหลุดพ้นจากสถานะความไม่เป็นธรรมดังกล่าวได้อย่างไร และกลไกทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของแรงงานที่มีอยู่ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ได้มากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 1 สรุปข้อเท็จจริงที่ค้นพบบนกรอบตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับของ ILO

1. การละเมิดอันเนื่องมาจากความเปราะบาง	ความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติอันเป็นผลมาจากความรู้ภาษา ไม่รู้เรื่องกฎหมาย และการถูกทำให้เป็นคนอื่นในสังคมตลอดเวลา
2. การหลอกลวง	ปัญหาความยากลำบาก สภาพการทำงานที่ย่ำแย่หรือค่าตอบแทนที่ต่ำ เป็นเรื่องที่แรงงานรับรู้และยอมรับตั้งแต่แรก แต่ไม่มีทางเลือก เพราะแรงบีบบังคับทางเศรษฐกิจ
3. การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง	การจำกัดเสรีภาพการเดินทาง เป็นไปได้สองกรณี หนึ่ง คือ กรณีที่แรงงานถูกบังคับโดยคำสั่งของนายจ้างโดยตรง สอง คือ การจำกัดด้วยลักษณะของงาน
4. การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม	แม้จะไม่ได้ถูกอำนาจของนายจ้างบังคับโดยตรง แต่โดยสภาพการทำงาน ย่อมเป็นส่วนทำให้แรงงานต้องถูกตัดจากสังคมภายนอก
5. ความรุนแรง	มีความรุนแรงรูปแบบอื่น ๆ ที่สลับซับซ้อนแฝงอยู่ หรือ การ “ตายผ่อนส่ง”
6. การขู่เชิญและการข่มขู่	การขู่ว่าจะแจ้งความ หรือเอาเจ้าหน้าที่ตำรวจมาจับ กรณีแรงงานที่ไม่ได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายมีความพยายามหลบหนี หรือขัดคำสั่งของนายจ้าง
7. การยึดเอกสาร	มีขึ้นเพื่อเป็นประกันการชดใช้หนี้ที่เกิดจากการที่นายจ้างต้องสำรองจ่ายค่าหัวของคนงานล่วงหน้าให้กับบริษัทนายหน้า
8. การไม่จ่ายค่าจ้าง	ค่าตอบแทนต่ำ หรือการได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบที่ไม่เป็นธรรม ล่าช้าจ่ายไม่ตรงตามเวลา ไม่สอดคล้องงานที่ทำ ไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นระบบ
9. แรงงานขัดหนี้	แรงงานต้องทำงานชดใช้หนี้ ค่าเอกสารประจำตัว หนี้ที่เกิดจากการเบิกเงินค่าแรงล่วงหน้า เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยไม่โปร่งใส ไม่เป็นธรรม
10. สภาพการทำงานและการดำรงชีพที่เลวร้าย	แรงงานหลายคนต้องทำงานและอยู่อาศัยในพื้นที่เกษตรกรรม รวมถึงลักษณะบ้านพักอาศัยที่มุงด้วยสังกะสี หรือเป็นเพิงไม้ผสมอิฐซีเมนต์ และมีโครงสร้างแบบ “ตามมีตามเกิด” สัมผัสกับสารเคมีการเกษตรตลอดเวลา
11. ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน	แรงถูกว่าจ้างเหมาทำงาน ต้องเริ่มทำงานตั้งแต่เช้ามืด จนถึงกลางคืน ต้องทำงานมากกว่า 10 ชั่วโมง

# 6. ปัญหาการเข้าถึงในกระบวนการยุติธรรม การร้องเรียน และการเรียกร้องสิทธิในมุมมองของ แรงงาน

ประเด็นปัญหาที่เป็นอีกหนึ่งในโจทย์วิจัยหลัก ก็คือ เรื่องความท้าทายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อมีความเสี่ยงที่จะถูกบังคับใช้แรงงานหรือค้ำมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรมีอยู่อย่างไร โดยการอภิปรายในประเด็นนี้ จะเริ่มตั้งแต่กรณีศึกษาและข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติในประเด็นการเข้าถึงกลไกการร้องเรียนหรือกระบวนการยุติธรรม ต่อด้วยการสะท้อนถึงอุปสรรคสำคัญที่สร้างข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร และจบท้ายด้วยรูปร่างหน้าตาของกระบวนการยุติธรรมไทยในสายตาของแรงงานข้ามชาติ เพื่อทำความเข้าใจว่า กลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติมีปัญหาอย่างไรในทางปฏิบัติ

## 6.1. กรณีศึกษาและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในประเด็นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

เนื้อหาส่วนนี้เกี่ยวข้องกับบริบทในเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นประชากรกลุ่มเปราะบาง หรือผู้ที่มีความเสี่ยงสูงจากการถูกละเมิดสิทธิและถูกคุกคามสวัสดิภาพในชีวิต แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองนั้นกลับไม่ถูกใช้งานหรือไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 6.1.1. กรณีศึกษา

#### กรณีศึกษาที่ 1: กรณีลูกจ้างปศุสัตว์ที่ถูกทำร้าย กระทำชำเรา และยึดเอกสารประจำตัว

กรณีศึกษาแรก ผู้เสียหายเป็นกลุ่มครอบครัวแรงงานข้ามชาติสองสามีภรรยาอยู่กับลูกเล็กอีกสองคน เดินทางมาจากรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมาร์ เข้ามาทำงานในพื้นที่สูงของจังหวัดเชียงใหม่และเป็นลูกจ้างฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ที่ต้องพักอาศัยในกระท่อมยกสูงบนพื้นที่ฟาร์มในบริเวณที่ลับตาคน ห่างไกลชุมชน ซึ่งสภาพการทำงานเบื้องต้น คือ รับหน้าที่เป็นผู้ดูแลสัตว์ในฟาร์มแพะ เป็นลูกจ้างรายวัน วันละ 250 บาทต่อ “2 คน” โดยจ่ายค่าจ้างเป็นเงินสดส่วนหนึ่ง และนายจ้างหักค่าจ้างเพื่อใช้หนี้ค่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอีกส่วนหนึ่ง เป็นค่าใช้จ่ายในขั้นทะเบียนแรงงาน มติคณะรัฐมนตรี 29 ธันวาคม 2563

ครอบครัวแรงงานข้ามชาติในกรณีศึกษานี้ ต้องเผชิญกับปัญหาความยากลำบากในชีวิต และต้องทนทุกข์กับการที่ถูกใช้งานอย่างหนัก โดยทำงานตั้งแต่เช้ามืดถึงเวลาค่ำ แลกกับค่าแรงอันน้อยนิดทำให้ต้อง

ตัดสินใจหนีออกจากฟาร์มดังกล่าวเข้าตัวเมืองเชียงใหม่ถึงสองครั้ง ได้แก่ ตอนเดือนตุลาคม 2564 และเดือนกุมภาพันธ์ 2565 ผู้เสียหายเล่าให้แก่เจ้าหน้าที่มูลนิธิให้ทราบถึงข้อเท็จจริงว่า พวกเขาเดินทางเข้ามาในประเทศไทยผ่านทางอำเภอแม่สอด จังหวัดตากตั้งแต่ปี 2562 และทำงานกับนายจ้างรายเดียวมาตลอด

ปัญหาข้อเท็จจริงบ่งชี้ถึงสภาวะการบังคับใช้แรงงานในกรณีนี้มีอยู่หลายกรณี เริ่มตั้งแต่การถูกทำร้ายร่างกายโดยนายจ้าง ภรรยาที่ตกเป็นเหยื่อการกระทำชำเราจากน้องชายของนายจ้าง การถูกยึดเอกสารประจำตัว ตลอดจนการกำหนดให้แรงงานต้องทำงานชดหนี้ โดยอ้างว่าเป็นหนี้ค่าดำเนินการเรื่องเอกสารประจำตัวจำนวน 10,000 บาท ค่าพาเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวน 20,000 บาท ค่าคลอดบุตรจำนวน 40,000 บาท และค่าเสียหายกรณีสัตว์เลี้ยงในฟาร์มตาย

อย่างไรก็ดี การเข้ามาขอความช่วยเหลือจากมูลนิธิฯ ด้านแรงงานผู้เสียหายประสงค์จะดำเนินการเพียงเพื่อการเปลี่ยนงานใหม่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าเดิม และต้องการเอกสารประจำตัวที่นายจ้างเดิมยึดเอาไว้คืนมา ซึ่งทางมูลนิธิก็พยายามเข้าให้ความช่วยเหลือโดยขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ติดต่อเจรจากับนายจ้าง ให้นำเอกสารประจำตัวของแรงงานผู้เสียหายคืนมา แต่การเจรจาล้มเหลว ทำได้เพียงลงบันทึกประจำวันไว้เท่านั้น

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่เจ้าหน้าที่มูลนิธิและแรงงานผู้เสียหายต้องเผชิญในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินกลไกการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่รัฐมีอยู่ได้ ได้แก่ หนึ่ง การรู้เห็นเป็นใจกันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจกับนายจ้างที่ภายหลังพบว่า มีความสัมพันธ์รู้จักกันเป็นส่วนตัว ซึ่งยิ่งทำให้ยากกับการปฏิเสธไม่ให้แรงงานผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยา ทั้ง ๆ ที่ ข้อเท็จจริงการทำร้ายร่างกายและการยึดเอกสารประจำตัวของแรงงานถือเป็นการกระทำอันเป็นองค์ประกอบความผิดฐานการบังคับใช้แรงงานตามมาตรา 6/1 ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างชัดเจน

ส่วนปัญหาที่สอง คือ กรณีที่แรงงานผู้เสียหายไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ เพราะในกระบวนการคุ้มครองของรัฐไทยมีข้อกำหนดว่า จะต้องมีการส่งกลับไปยังภูมิลำเนาเดิม หลังจากกระบวนการทั้งหมดเสร็จสิ้น หากตนเองไม่มีสถานะได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่เป็นการชั่วคราว ซึ่งตามความตั้งใจจริงของแรงงานผู้เสียหายไม่ได้ต้องการกลับบ้านอีกแล้ว อีกทั้ง ในกระบวนการคัดแยก แรงงานอาจจะไม่ได้อยู่กับครอบครัว ต้องแยกจากกัน ขณะที่ต้องย้ายเข้าไปอาศัยอยู่ในสถานที่คุ้มครองชั่วคราว เรื่องนี้ยิ่งทำให้แรงงานผู้เสียหายตัดสินใจปฏิเสธการเข้ากระบวนการคุ้มครองหนักแน่นยิ่งขึ้น

ดังนั้น สิ่งหนึ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ จะแก้ไขปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมหรือกลไกกฎหมายการคุ้มครองแรงงาน ให้แรงงานยอมเข้ากระบวนการได้ง่ายยิ่งขึ้น หรือให้เป็นมิตร ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของแรงงานได้มากขึ้นได้อย่างไร

## กรณีศึกษาที่ 2: แรงงานสวนส้ม อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่

กรณีศึกษาที่สองเกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติในสวนส้ม 4 คน พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ต้องเจอกับสภาพการทำงานที่เลวร้ายและยากลำบากอย่างมาก แรงงานกลุ่มนี้ ประกอบไปด้วยทั้งชายและหญิง ที่เริ่มเข้ามาทำงานตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2559 ตำแหน่งคนสวน โดยมีหน้าที่รับผิดชอบตัดหญ้า ฉีดยา พ่นยา เก็บเกี่ยวผลผลิต และทำงานวันละเกือบ 10 ชั่วโมง (7.30 – 17.00 น.) แลกกับค่าแรง 180 - 190 บาทต่อวัน ซึ่งนายจ้างมีบ้านพักให้แต่ต้องจ่ายไฟเดือนละ 150 บาทคน การทำงานเริ่มต้นจากนายหน้าขับรถพามาส่ง อ้างว่าทำงานตรงนี้จะได้เงินวันละ 300 แต่พอทำงานจริงกลับไม่ได้จำนวนตามที่ได้กล่าวไป

แรงงานเล่าข้อมูลกับเจ้าหน้าที่มูลนิธิว่า ในสวนส้มมีคนงานทั้งหมด 50 คน ทราบว่าเป็นคนที่มีเอกสารใบอนุญาตทำงานและมีสถานะบุคคลถูกต้องตามกฎหมายเพียงประมาณ 20 คนเท่านั้น ที่เหลือเป็นบุคคลที่มีสถานะผิดกฎหมายและมีเอกสารประจำตัวก็ถูกนายจ้างยึดเก็บไว้ทั้งหมด โดยวันที่นายจ้างพาแรงงานไปดำเนินการเรื่องเอกสาร นายจ้างได้รอด้านนอก เมื่อทำเสร็จ ก็ขอบัตรจากแรงงานมายึดเก็บไว้ทันที ค่าทำเอกสาร 12,000 บาท นายจ้างเป็นคนออกให้ทั้งหมด โดยหักออกจากค่าจ้างเป็นการชำระหนี้เดือนละ 500 บาท 24 เดือน

จากนั้น เมื่อเห็นว่ามีภาระหนี้จ้ะครบแล้ว แรงงานที่เป็นกลุ่มผู้เสียหายก็แจ้งต่อนายจ้างว่าประสงค์จะลาออก เพื่อย้ายงานไปทำที่อื่นและขอเอกสารคืน แต่นายจ้างกลับปฏิเสธไม่ยอมให้ออกจากงานและไม่คืนเอกสารประจำตัวให้ ต่อมาสุดท้ายนายจ้างเจรจายื่นข้อเสนอพร้อมเงื่อนไขว่า ถ้าจะออกต้องจ่ายเงินมาคนละ 8,000 บาท จนทำให้แรงงานตัดสินใจมาร้องเรียนขอความช่วยเหลือจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

ปัญหาภาวะการบังคับใช้แรงงานที่แรงงานกลุ่มนี้ต้องเผชิญจึงเป็นเรื่องการจำกัดเสรีภาพการเดินทาง การทำให้ต้องทำงานและมีคุณภาพชีวิตที่เลวร้าย การถูกยึดเอกสารประจำตัว ถูกหลอกลวง ตลอดจนการที่นายจ้างไม่ยอมจ่ายค่าแรง จนต้องมีการยื่นคำร้องให้มีการจ่ายค่าจ้างย้อนหลังรายละ 70,000 - 72,000 บาท ซึ่งเป็นค่าแรงค้างจ่ายตั้งแต่ 1 มกราคม 2561 ถึง 31 สิงหาคม 2562 โดยความคืบหน้าล่าสุด คือ เจ้าหน้าที่มูลนิธิ ได้พาแรงงานผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และนายจ้างทราบเรื่องแล้ว แต่ยืนยันว่า จะไม่จ่ายค่าจ้างส่วนที่เหลือให้กับแรงงานตามคำเรียกร้อง โดยให้เหตุผลว่าที่ผ่านมา ดูแลแรงงานอย่างเหมาะสมดีอยู่แล้ว

ความต้องการของแรงงานผู้เสียหายมีเพียงการขอเอกสารประจำตัวและใบอนุญาตทำงานคืนเท่านั้น เพื่อจะได้ย้ายนายจ้างได้อย่างสะดวก โดยตัวแรงงานไม่ได้ต้องการให้เกิดคดีความฟ้องร้องกันในชั้นศาลแต่อย่างใด ขณะเดียวกัน ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการใช้ช่องทางกรร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงาน คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยที่ไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิประโยชน์ของแรงงานมากเท่าที่ควร แต่มักจะเป็นไปในทางปกป้องผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างมากกว่า สำหรับแรงงานข้ามชาติ จะประเมินตัวเองแล้วว่า หากต้องต่อสู้ก็จะมีแต่แพ้กับแพ้นั่น

กระบวนการยุติธรรมและกลไกกฎหมายของรัฐไทย จึงถูกมองว่า ไม่ใช่กลไกที่สามารถพึ่งพาได้ เป็นกลไกที่คนไทยย่อมพร้อมจะให้ความช่วยเหลือกันและกันตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของแรงงานข้ามชาติที่ถูกทำให้ “เป็นคนอื่น” ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และคดีนี้ ก็ยังคงหยุดอยู่กับที่ไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด

### กรณีศึกษาที่ 3: แรงงานสวนสตรอเบอร์รี่

กรณีศึกษานี้ เกี่ยวข้องกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ในสวนสตรอเบอร์รี่พื้นที่อำเภอถลางนิวัฒนาและอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ โดยทางมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือแรงงานกลุ่มนี้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสภาพการทำงานที่เลวร้าย การถูกบังคับใช้แรงงาน ทั้งการใช้ความรุนแรง ทำร้ายร่างกาย การจำกัดเสรีภาพการเดินทาง กักขังหน่วงเหนี่ยว การให้ทำงานอย่างหนักเป็นเวลานาน ๆ โดยไม่จ่ายค่าจ้าง ไม่มีความปลอดภัยในการทำงาน ไร้อุปกรณ์รักษาความปลอดภัย

แรงงานผู้เสียหายกรณีนี้เล่าให้กับเจ้าหน้าที่มูลนิธิฯ ฟังว่า การทำงานในสวนสตรอเบอร์รี่เริ่มทำงานตั้งแต่ 8.00 น. ถึง 17.00 น. และบางวันพักเพียง 5 – 10 นาที มีค่าแรงให้คนละ 200 บาทต่อวัน แต่จะจ่ายให้ก็ต่อเมื่อนายจ้างขายสตรอเบอร์รี่ได้แล้วเท่านั้น ขณะเดียวกัน ความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันนั้นยากลำบากมาก ช่วงแรกนายจ้างซื้อข้าว ซื้ออาหารให้ แต่ช่วงหลังแรงงานต้องเก็บพืชผักตามสวนมาเป็นเอง น้ำดื่มก็เป็นน้ำประปาต้องนำมาต้มก่อนกิน ที่อยู่อาศัยไม่ได้จัดเป็นสัดส่วนอย่างเหมาะสม แรงงานต้องนอนหลับใกล้กับถังสารเคมีทุกคืน แม้นายจ้างจะไม่ได้มีบ้านพักอยู่ในสวน แต่ก็เดินทางเข้ามาตรวจสอบ ดูแล ควบคุมการทำงานทุกวัน

แรงงานที่ทางมูลนิธิได้เข้าไปพูดคุยให้ความช่วยเหลือ พูดไปในทางเดียวกันว่า ต้องการย้ายออกจากสวนและเปลี่ยนงานใหม่ เพราะรู้สึกไม่ปลอดภัยตลอดเวลา และบางครั้งนายจ้างก็มีอารมณ์โมโหร้าย มักข่มขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง ข่มขู่ว่าจะนำเจ้าหน้าที่ตำรวจมาจับกุม และปัญหาความเปราะบางจะยิ่งรุนแรงมากขึ้นกับแรงงานที่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ และก่อให้เกิดสภาวะที่แรงงานไม่มีเสรีภาพในการเดินทางไปไหนมาไหนอย่างสะดวก ถูกกีดกันให้โดดเดี่ยวแยกออกจากโลกภายนอกไปโดยปริยาย

ในเรื่องการใช้กระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย หรือช่องทางการร้องเรียน/ร้องทุกข์กรณีแรงงานถูกละเมิดสิทธิและถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง แรงงานกล่าวไปในทางเดียวกันว่า ไม่ต้องเรียกร้องหรือติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐไทย เพราะเกรงกลัว และตนเองก็มีสถานะบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมและอาจถูกจับกุมได้ ความไม่รู้ภาษา ไม่รู้กฎหมาย ยิ่งทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นไปได้ยากมากขึ้น การขอความช่วยเหลือจากทางมูลนิธิที่เป็นองค์กรภาคประชาสังคม จึงตั้งบนความคาดหวังที่สูงมาก เป็นเพียงความต้องการย้ายออกจากพื้นที่สวนสตรอเบอร์รี่และไปเริ่มต้นทำงานในตัวเมืองเชียงใหม่แทน

ที่ผ่านมา การย้ายออกจากสวนสตรอเบอร์รี่ แรงงานผู้เสียหายต้องพยายามเจรจาทำตามเงื่อนไขที่นายจ้างเสนอมาให้ เช่น การต้องหาคนใหม่มาทำงานแทน หรือการจ่ายเงินให้แก่นายจ้างจำนวน 4,500 บาท

บางคนจ่าย 15,000 บาท โดยไม่ทราบรายละเอียดว่าเป็นค่าใช้จ่ายอะไร แต่ก็ต้องยอมจ่าย เพราะความกลัว โดยหาหีบห่อมาจากคนรู้จัก เพื่อแลกกับการได้รับความยินยอมให้ออกจากพื้นที่

### 6.1.2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แรงงานในประเด็นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

จากการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรพบข้อเท็จจริงที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน คือ แรงงานข้ามชาติผู้ให้ข้อมูลทุกคน ไม่เคยใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมหรือพึ่งพาอาศัยกลไกทางกฎหมายของรัฐ เพื่อเรียกร้องกรณีถูกละเมิดสิทธิแรงงาน และบางส่วนเลือกที่จะร้องเรียนกับองค์กรภาคประชาสังคมแทนมากกว่า ซึ่งประเด็นนี้ ถือเป็นอีกหนึ่งปัญหาสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสนใจ เพราะการที่แรงงานไม่ใช่กลไกการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่มีอยู่ ย่อมเท่ากับว่า แรงงานจะไม่ได้รับการคุ้มครองเยียวยาความเสียหายจากการถูกละเมิดแต่อย่างใด นำไปสู่สถานการณ์ที่สภาพปัญหาและสภาวะการถูกบังคับใช้แรงงานไม่ได้รับการแก้ไขและคงอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการไม่ใช่สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ อาจแบ่งเป็นสองลักษณะหลัก ๆ ได้แก่ หนึ่ง การที่แรงงานภาคเกษตรจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงกลไกทางกฎหมายหรือช่องทางการร้องทุกข์ด้านแรงงาน เนื่องจากปัจจัยทางกายภาพและสภาพทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ห่างไกลจากหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ รวมถึงขาดความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการการเข้าถึงกลไกดังกล่าว ส่วนลักษณะที่สองคือ กรณีแรงงานที่เลือกไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมหรือกลไกทางกฎหมายของรัฐ แม้จะตระหนักดีถึงความไม่เป็นธรรมและเหตุแห่งการละเมิดก็ตาม

ปัญหาดังกล่าว เป็นเรื่องที่น่ากังวล และจำเป็นจะต้องหันมาพิจารณาถึงลักษณะกลไกการคุ้มครองสิทธิในสายตาของแรงงานว่ามีปัญหาหรือข้อจำกัดอย่างไรบ้าง จากการพูดคุยแรงงานส่วนหนึ่งได้ให้เหตุผลว่าการใช้กลไกทางกฎหมายหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐยังไม่สอดคล้องกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ผนวกกับความไม่รู้เรื่องกฎหมาย การไปร้องเรียนติดต่อหน่วยงานอาจเสี่ยงที่จะถูกจับเพราะไม่รู้ว่ตนกระทำความผิดกฎหมายหรือไม่ และมีความไม่เชื่อใจหน่วยงานรัฐไทย ที่อาจเห็นประโยชน์ของคนไทยสำคัญกว่าประชากรข้ามชาติ ทำให้คนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมรู้สึกกลัว ไม่กล้าติดต่อหน่วยงานราชการไทย รวมทั้งการที่แรงงานประเมินถึงความเป็นไปได้แล้วว่า ตนมีโอกาสที่จะไม่ชนะคดี หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมตามที่ได้เรียกร้อง สิ่งเหล่านี้เป็นสำนึกที่มีต่อกฎหมาย (legal consciousness) ภายใต้อิทธิพลของความแปลกแยกทางวัฒนธรรม

ข้อเท็จจริงข้างต้น สอดคล้องกับข้อมูลในรายงานสภาพการทำงานและการจ้างงานในภาคเกษตรของประเทศไทย ที่จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งรายงานว่ เหตุผลที่แรงงานที่ประสบปัญหาไม่ได้ใช้ช่องทางการร้องเรียนของรัฐนั้นมีทั้งเรื่องข้อจำกัดทางด้านภาษา การไม่มีสถานภาพทางกฎหมายในประเทศไทยที่อาจทำให้แรงงานไม่สามารถได้รับการคุ้มครอง ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการร้องเรียนหรือยื่นคำร้องทุกข์ ขาดความเชื่อมั่นไว้ใจระบบการร้องทุกข์ ขาดความเชื่อมั่นในเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างตนกับนายจ้างเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่แรงงานตัดสินใจไม่ใช้กฎหมาย เพราะการร้องเรียน ร้องทุกข์ ต่อหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ อาจสร้างความขัดแย้งแก่แรงงานกับนายจ้าง จนทำให้แรงงานรู้สึกไม่ปลอดภัย และไม่เป็นที่พึงปรารถนาต่อการใช้ชีวิตในประเทศไทยในระยะยาว ประกอบกับเรื่องบุญคุณ ที่แรงงานมักจะมองว่า การที่นายจ้างรับตนเข้าทำงานเป็นเรื่องบุญคุณของนายจ้าง หรือ “พ่อเลี้ยงแม่เลี้ยง” ที่มีต่อตนและครอบครัว การร้องเรียนตั้งเรื่องดำเนินคดีกับนายจ้าง ก็ไม่ต่างจากการเนรคุณต่อผู้มีพระคุณ อีกทั้ง บางกรณีแรงงานก็กลัวว่านายจ้างจะมีมาตรการตอบโต้ เช่น การเลิกจ้างที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การยึดค่าจ้าง การปฏิเสธต่อใบอนุญาตทำงาน หรือ ข่มขู่ว่าจะส่งกลับประเทศ เป็นต้น

ด้วยเหตุเหล่านั้น การแก้ไขปัญหาของแรงงานโดยการบังคับใช้กฎหมายตามสิทธิที่ตนพึงมีจึงไม่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรม ท้ายที่สุด แรงงานส่วนใหญ่จะมองว่า การถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำงาน เป็นเรื่องเคราะห์กรรมหรือเวรกรรมมากกว่า และไม่สามารถทำอะไรได้นอกจาก “ทำใจ” ซึ่งด้วยคำสำคัญตรงนี้ ย่อมส่งผลให้แรงงานที่ประสบปัญหาความไม่เป็นธรรม และตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานยังคงติดอยู่ตรงฐานพีระมิด ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐได้

ปรากฏการณ์ทางกฎหมายดังกล่าว ตอกย้ำความสำคัญที่ผู้ศึกษาต้องทำความเข้าใจแรงงาน และพยายามมองกลไกกฎหมายของประเทศไทยผ่านมุมมองของแรงงานข้ามชาติเป็นพิเศษ เพื่อสะท้อนถึงกลไกของรัฐไทยว่า ถูกให้ความหมาย ถูกตีความ หรือนิยามโดยกลุ่มประชากรแรงงานข้ามชาติอย่างไร ซึ่งจำต้องตระหนักเสมอว่า ประชากรแรงงานชาติเป็นกลุ่มคนเปราะบาง ตกอยู่ในสถานะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิและขูดรีดตลอดเวลา การที่กลไกการคุ้มครองและหลักประกันสิทธิอยู่ห่างไกลจากแรงงานมากเท่าไร สถานะเสี่ยงและความเปราะบางก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

อีกด้านหนึ่ง สถานการณ์การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานปัจจุบัน เน้นย้ำว่า นอกเหนือจากตัวบทกฎหมาย แนวนโยบาย ระเบียบหรือแบบแผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลไกการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ กฎหมายในทางปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มคนเปราะบางในโลกแห่งความจริง ถือเป็นสิ่งควรหยิบมาพิจารณาและวิเคราะห์ด้วยเช่นกัน เพราะอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมในมิติต่าง ๆ ในสังคม ไม่ได้มาจากตัวบทบัญญัติกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงแง่มุมในทางปฏิบัติที่กฎหมายปรากฏออกมาให้เห็นเป็นรูปธรรม และต่อให้ผู้ตรากฎหมายหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะยืนยันว่า กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ดำรงอยู่ยุติธรรมมากเพียงใด แต่ถ้ากฎหมายในทางปฏิบัติไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นจริงได้ บทกฎหมายก็คงไร้ความหมายลงไปทันที

ดังนั้น การสำรวจความคิดของแรงงานที่มีต่อกลไกกฎหมาย ตลอดจนถึงการบรรยายว่า ลักษณะของระบบกฎหมายและสถาบันกฎหมายไทยเป็นอย่างไร ในสายตาของแรงงานข้ามชาติ ย่อมช่วยให้คณะผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันได้อย่างรอบคอบ และช่วยในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด เพราะจะเป็นเสมือนการสะท้อนเสียงของแรงงาน และเป็นการนำเสนอปัญหาจากรากฐานมากกว่าจะเป็นนโยบายที่มาจากผู้มีอำนาจ ซึ่งอาจมีความเข้าใจต่อบริบทในเรื่องแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยคลาดเคลื่อนไปในบางประเด็น



## 6.2. อุปสรรคที่ทำให้แรงงานเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม

จากมุมมองของคนทำงานเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและไม่ได้รับการปฏิบัติโดยชอบธรรมจากฝ่ายนายจ้าง พบว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรคจนทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ มีดังต่อไปนี้

### (1) ความกลัวและความไม่รู้ของแรงงาน

- แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่รู้สิทธิของตนเองที่เกี่ยวกับการทำงานและในฐานะที่เป็นผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้แรงงาน
- แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพราะกลัวการถูกผลักดันกลับไปยังถิ่นที่อยู่เดิม
- แรงงานข้ามชาติเกรงว่า การดำเนินคดีจะสร้างภาระค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น
- กระบวนการยุติธรรมและกลไกการคุ้มครองที่มีอยู่ อาจทำให้แรงงานผู้เสียหายกลัวต้องแยกกับครอบครัว
- แรงงานข้ามชาติกลัวว่าจะถูกทำร้าย ข่มขู่ หรือได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรม

### (2) การคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรที่ไม่เพียงพอ



- กลไกการคุ้มครองที่ไม่มีประสิทธิภาพพอ ทรพยากรบุคคลฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานมีอยู่อย่างจำกัด การเดินเรื่องเพื่อแสวงหาความเป็นธรรมจึงยากลำบาก
- แรงงานภาคเกษตรมักอยู่พื้นที่ห่างไกล ทำให้กลไกของรัฐที่มีอยู่เดิมทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การตรวจแรงงานโดยเจ้าพนักงานตรวจแรงงานทำได้ไม่ครอบคลุม
- กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่รัฐไทยมีอยู่ ประสบปัญหาเรื่องความเอาใจใส่ต่อสิทธิประโยชน์ของแรงงาน การไกล่เกลี่ยมักเป็นไปในทางคุ้มครองประโยชน์ของนายจ้างมากกว่า บังคับให้เกิดผลทางกฎหมายตามสิทธิที่แรงงานพึงมี เช่น ค่าจ้างที่ค้างจ่าย ส่วนใหญ่ก็จะจบด้วยการทำให้แรงงานได้รับเงินน้อยกว่าที่ควรได้รับ เป็นต้น

### (3) ความไม่ชัดเจนในเรื่องแนวปฏิบัติหรือกฎหมาย

หากกระบวนการคัดแยกผู้เสียหาย สามารถทำได้อย่างชัดเจนว่าใครเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์/การบังคับใช้แรงงาน เจ้าหน้าที่รัฐต้องไม่ดำเนินคดีกับผู้เสียหายที่ฐานความผิดที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกันตามมาตรา 41 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ ขณะเดียวกันมาตรา 38 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ โดยต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น แต่ในทาง

ปฏิบัติ รัฐไทยมักใช้วิธีการส่งกลับไปยังภูมิภาคเดิม เพราะเจ้าหน้าที่ไม่สามารถพิสูจน์ทราบได้ว่า ผู้เสียหายได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่แรงงานถูกยึดเอกสารประจำตัว ตรงกันข้าม กรณีที่ไม่เป็นผู้เสียหายบนกรอบของกฎหมายป้องกันและปราบปรามค้ามนุษย์ ซึ่งมีปัญหาเรื่องการตีความได้อย่างแคบ และไม่ครอบคลุมกับสถานการณ์แรงงานที่เกิดขึ้นจริง ย่อมทำให้แรงงานผู้ประสบปัญหา ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายข้างต้น และอาจต้องถูกส่งกลับไปยังภูมิภาคเดิม ตรงนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้แรงงานไม่ต้องการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

## อุปสรรคที่ทำให้แรงงานเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม

 <p><b>ความกลัว/ความไม่รู้</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• แรงงานไม่รู้สิทธิตนเองเกี่ยวกับการทำงานและฐานะของผู้เสียหาย</li> <li>• กลัวถูกผลักดันกลับ</li> <li>• กลัวว่านี่จะตกเป็นภาระของคนที่บ้าน</li> <li>• กลัวต้องแยกกับครอบครัว ไม่มีเงินส่งกลับบ้าน</li> <li>• กลัวถูกทำร้าย/ข่มขู่/ถูกเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางที่ไม่เป็นธรรม</li> </ul>	 <p><b>การคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรที่ไม่เพียงพอ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• กลไกการคุ้มครองที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ</li> <li>• แรงงานเกษตรอยู่พื้นที่ห่างไกล เข้าถึงยาก การตรวจแรงงานไม่ครอบคลุม</li> <li>• มีการไกลเกลี่ยค่าจ้าง ทำให้แรงงานได้รับเงินน้อยกว่าที่ควรได้รับ</li> </ul>	 <p><b>ความไม่ชัดเจนของ กม. และแนวปฏิบัติ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• กรณีที่เป็นผู้เสียหาย การไม่ส่งกลับ (ม.38) การอนุญาตให้ทำงาน (ม.38) และการไม่ลงโทษผู้เสียหาย (ม.41)</li> <li>• กรณีที่ไม่เป็นผู้เสียหาย ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มีการผลักดันส่งกลับ</li> </ul>
--	--	--

### 6.3. กระบวนการยุติธรรมไทยในสายตาของแรงงานข้ามชาติ

เรื่องความท้าทายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อมีความเสี่ยงที่จะถูกบังคับใช้แรงงานหรือค้ามนุษย์ของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตร พบว่า แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มักจะไม่เลือกใช้กระบวนการยุติธรรมหรือกลไกการร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่รัฐไทยจัดไว้สำหรับการรักษาสิทธิประโยชน์ในชีวิตและการทำงานของตนเอง แต่กลับปล่อยให้การกระทำที่ก่อความเสียหายและเป็นการละเมิดสิทธิแรงงานดำเนินต่อไป ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้การศึกษาวิจัยในประเด็นนี้ ต้องขยับมาพิจารณาในกรอบความคิดว่านิติสำนึก ที่จะให้มุ่งศึกษาว่ามนุษย์มีความเข้าใจ ทำที่ และปฏิสัมพันธ์กับกฎหมายหรือสถาบันกฎหมายที่เป็นทางการอย่างไร พร้อมทั้งพยายามทำความเข้าใจกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกฎหมายและกลไกกฎหมายนั้นว่า มีการรับรู้และถูกนำไปใช้ในความเป็นจริงในลักษณะอย่างไร

การวิเคราะห์ในมิตินี้ จะเป็นการพยายามสืบหาว่า กระบวนการยุติธรรมและกลไกการร้องทุกข์ของรัฐไทยมีลักษณะอย่างไรหรือมีปัญหาอย่างไรในสายตาของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่งผลให้แรงงานกลไกกฎหมายไม่เลือกใช้กลไกกฎหมายที่มีอยู่มาปกป้องคุ้มครองเยียวยาสิทธิประโยชน์ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการร้องทุกข์ผ่านกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดการหางาน ช่องทางของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือการอาศัยกลไกกระบวนการยุติธรรมของเจ้าพนักงานตำรวจ รวมถึงศาล

ทั้งนี้ อาจจะอภิปรายลักษณะของกลไกกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยในสายตาของแรงงานเป็นข้อ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

### 6.3.1. กลไกกฎหมายของรัฐไทยที่เป็นเสมือนแดนพิศวง

แม้ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการใช้หรือไม่ใช้กฎหมายของแรงงานข้ามชาติกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงาน บังคับใช้แรงงานและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ส่วนหนึ่งจะมาจากปัจจัยภายในระบบความคิดของ แรงงานข้ามชาติเองที่ขาดความรับรู้ว่ามีสิ่งใดเป็นการละเมิดหรือสิ่งใดเป็นปกติ หรือมีความเสียหายที่นายจ้างต้องรับผิดชอบหรือไม่ ซึ่งเมื่อเทียบกับภาพของแนวคิดพระมิตแห่งการละเมิด แรงงานจำนวนไม่น้อยที่ยังคงติดอยู่ตรงขั้นฐานพระมิตเท่านั้น แต่ขณะเดียวกันปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจว่าจะใช้ช่องทางการร้องเรียน/ร้องทุกข์หรือไม่ จากการพูดคุยกับแรงงาน พบว่า แรงงานหลายถูกปกคลุมด้วยบรรยากาศความหวาดหวั่น รู้สึกเกรงกลัวเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เสมือนกับกลไกกฎหมายของรัฐไทยเป็นดินแดนพิศวงที่แรงงานไม่กล้าเข้าไป

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แรงงานข้ามชาติโดยทั่วไปจะรู้สึกว่า หน่วยงานรัฐและกลไกกฎหมายของรัฐไทย เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงาน ไม่ใช่พื้นที่ปลอดภัย หรือ “safe zone” เพราะที่ผ่านมา หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐมักปฏิบัติหรือมีทัศนคติต่อแรงงานในเชิงลบมาโดยตลอด ความรู้สึกไม่ปลอดภัย ส่วนใหญ่จะมีเหตุมาจากกรณีที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐอ้างว่า ต้องตรวจสอบควบคุมและบริหารจัดการการทำงานของแรงงานข้ามชาติให้ต้องเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย ซึ่งในสายตาของแรงงานอาจจะมองว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการคุกคามสวัสดิภาพและความปลอดภัย มากกว่าจะเป็นการตรวจสอบเพียงอย่างเดียว

ความรู้สึกไม่ปลอดภัยของกลุ่มแรงงานข้ามชาตินั้นมีความลึกซึ้งและซับซ้อนเกินกว่าความเข้าใจของผู้กำหนดกฎระเบียบหรือผู้ที่เชื่อว่ากลไกกฎหมายของรัฐที่มีอยู่นั้นสมบูรณ์แบบและมีประสิทธิภาพดีพอแล้ว เพราะจากการลงพื้นที่ของคณะผู้วิจัย ได้เห็นไปในทางเดียวกันว่า ความรู้สึกไม่ปลอดภัย หวาดกลัวไม่กล้าใช้กลไกกฎหมาย สามารถพบได้โดยทั่วไป ไม่ว่าจะแรงงานข้ามชาติจะเป็นบุคคลที่มีเอกสารรับรองสถานะบุคคล มีใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามกฎหมาย หรือจะเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสาร เข้าเมืองผิดกฎหมายก็ตาม

แม้เจ้าหน้าที่รัฐ จะพูดไปในทางเดียวกันว่า ถ้าแรงงานไม่ได้กระทำผิดกฎหมาย ก็ไม่มีอะไรต้องเกรงกลัว หรือกรณีเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ยืนยันว่า การเป็นแรงงาน หากทำงานแล้ว

แรงงานทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป็แรงงานถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย แต่ทว่า แรงงานข้ามชาติผู้ให้สัมภาษณ์ การไม่ไปหาหรือไม่ต้องไปยุ่งกับเจ้าหน้าที่รัฐ น่าจะทำให้ปลอดภัยกว่า เพราะแรงงานมีความรู้ดีกว่า ต่อให้ตนเองมีเอกสารครบ มีใบอนุญาตทำงานถูกต้อง ก็ยังไม่สามารถทำให้แน่ใจได้ว่า ตนเองจะไม่กระทำผิดกฎหมาย เป็นความรู้สึกไม่มั่นคงในจิตใจที่รุนแรง จนแม้ภาคประชาสังคมจะพยายามยื่นข้อเสนอให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แรงงานยังคงเลือกปฏิเสธไม่เข้ากระบวนการยุติธรรมอยู่ดี

ขณะเดียวกัน พิจารณาได้อีกแง่มุม คือ รัฐไทยอาจขาดการสื่อสาร ขาดการประชาสัมพันธ์ หรือกระบวนการสร้างความรับรู้ที่มีประสิทธิภาพแก่แรงงานข้ามชาติ ในเรื่องสิทธิของแรงงาน และขั้นตอนหรือวิธีการใช้ช่องทางร้องเรียน/ร้องทุกข์ จนนำไปสู่การขาดองค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและสิทธิของตัวเอง และเมื่อความไม่รู้มีอิทธิพลเหนือความคิดของแรงงานข้ามชาติ ความหวาดกลัวและความรู้สึกไม่ปลอดภัยย่อมตามมา

ทั้งนี้ ทศศคติหรือความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อประเด็นนี้จำนวนมากยังคงถูกจำกัดด้วยตรรกะทางกฎหมายแบบเดิม ๆ ที่ตัดเอามิติทางวัฒนธรรม พร้อมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงานข้ามชาติออกไป กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐยังคงยึดมั่นกับระบบตรรกะทางกฎหมายที่ว่า แรงงานก็ต้องถูกกฎหมาย ปฏิบัติกฎหมาย ไม่ทำผิดกฎหมายเสียก่อน จึงจะได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ อย่างเต็มที่ ระบบความคิดเช่นนี้มีอิทธิพลเหนือระบบรัฐราชการในงานบริหารแรงงานข้ามชาติของไทยอย่างกว้างขวาง ดังนั้น สำหรับแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างแรงงานที่บกพร่องเรื่องสถานะทางกฎหมาย การไม่เลือกจะไม่ใช้กลไกกฎหมายย่อมเป็นหนทางที่ดีกว่า แม้ว่าตนจะตกเป็นผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือการค้ำมนุษย์ก็ตาม

### 6.3.2. กลไกการร้องทุกข์เป็นกระบวนการที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย”

ลักษณะอีกประการหนึ่งของกลไกการร้องเรียน/ร้องทุกข์ และกระบวนการยุติธรรมไทย คือ การที่แรงงานมองว่าเป็นกระบวนการที่ได้ไม่คุ้มเสีย หากเปรียบเทียบกับการยอมอดทนยอมรับสภาพการจ้างงานที่เลวร้าย อาจยังมีประโยชน์มากกว่าพยายามเดินเรื่องเรียกร้องความเป็นธรรมในการจ้างงานจากเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะการเรียกร้องดังกล่าว แรงงานอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก มีความขัดแย้งกับนายจ้าง ตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกกลั่นแกล้งและความไม่ปลอดภัย พร้อมทั้งอาจต้องถูกตราหน้าว่าเป็นพวกไม่รู้จักบุญคุณคน เสียชื่อเสียง ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้อีกต่อไป

ลักษณะของการได้ไม่คุ้มเสีย อาจเริ่มมาจากปัจจัยทางกายภาพและระยะทางระหว่างสถานที่อยู่อาศัยของแรงงานกับหน่วยงานรัฐที่เป็นช่องทางการร้องเรียน เพราะเมื่อธรรมชาติของแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรคือการทำงานในพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งจะอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองหรืออำนาจรัฐศูนย์กลาง การเดินทางไปใช้ช่องทางร้องเรียน/ร้องทุกข์ผ่านระบบรัฐราชการ แรงงานย่อมต้องแบกรับค่าใช้จ่ายสูงและเสียเวลาทำมาหากินไป โดยต้องตระหนักเสมอว่า การไม่ได้ทำงานของแรงงานข้ามชาติบางคนอาจหมายถึงการสูญเสียรายได้ไป

ด้วย เช่นเดียวกันกับแรงงานที่ต้องติดอยู่กับสภาพการจ้างงานที่เลวร้าย ถูกจำกัดเสรีภาพการเดินทางทั้งผ่านคำสั่งโดยตรง หรือผ่านการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบในการทำงาน การเดินทางออกจากพื้นที่เพื่อไปยังหน่วยงานรัฐยังเป็นไปได้ยาก และอาจต้องสูญเสียทรัพย์สินในชีวิตมากขึ้นไปอีก

นอกเหนือจากเรื่องระยะทาง คือเรื่องระยะเวลาที่แรงงานข้ามชาติไม่สามารถคาดคะเนได้ว่า การดำเนินกระบวนการยุติธรรมใช้ช่องทางการร้องเรียนจะใช้เวลานานเท่าไร ในการจะได้รับผลลัพธ์ ซึ่งแรงงานก็ยังไม่แน่ใจว่าน่าพึงพอใจหรือไม่ และต้องยอมรับว่า โดยทั่วไปกระบวนการยุติธรรมไทยจะดำเนินไปอย่างล่าช้า แล้วถ้ายิ่งผู้เสียหายเป็นแรงงานข้ามชาติ เป็นพลเมืองชั้นสอง พวกเขา ก็ยิ่งไม่มีหลักประกันใดๆ จะได้รับความเป็นธรรม ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง เป็นนายจ้าง ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีทุนและอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่า แรงงานอย่างสิ้นเชิง

ตัวอย่างคำบอกเล่าของแรงงานผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นไปในทางเดียวกันว่า เหตุผลที่ตนเองไม่ไปร้องเรียน/ ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ คือ อาจทำให้ตนเองและครอบครัวต้องสูญเสียงาน สูญเสียรายได้ การไม่ได้ทำงานในวันใดวันหนึ่งเพื่อไปเดินทางไปร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐ ทำให้เขาต้องไปทำงานหนักวันอื่น ๆ และถ้าไม่ได้ทำ ก็จะไม่ได้เงินรายวัน หรือคุณภาพผลผลิตอาจลดลง จนขายได้ราคาต่ำกว่าเดิม และก็ไม่สามารถการันตีได้ว่า การไปร้องเรียนกับหน่วยงานรัฐจะเป็นประโยชน์กับตัวแรงงานข้ามชาติจริง สุดท้ายอาจจะได้ไม่คุ้มเสีย ยอมอดทนทำงานต่อไปยังเส้นทางเลือกที่ดีกว่า

อย่างไรก็ดี จากคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ประจำกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกรมการจัดหางานที่เป็นกลุ่มสหวิชาชีพที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายคุ้มครองและดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน ให้ความเห็นเห็นว่า หลายกรณีด้วยกันที่แรงงานปฏิเสธไม่เข้ารับการคุ้มครองเยียวยา โดยกระบวนการคุ้มครองที่แรงงานส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ ก็คือ กระบวนการคุ้มครองชั่วคราวที่กำหนดให้ผู้เสียหายที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ต้องไปอยู่ในสถานที่พักพิงเพื่อความปลอดภัยตามกรอบระยะเวลา 24 ชั่วโมงหรือไม่เกิน 7 วันกรณีศาลอนุญาต เสมือนการคุ้มครองพยานในกระบวนการพิจารณาความอาญา เพราะแรงงานจะไม่ยอมออกจากพื้นที่เดิม ไม่ต้องการอยู่ห่างจากครอบครัว และไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐ

ลักษณะการได้ไม่คุ้มเสียอีกประการหนึ่ง คือ มาจากการที่แรงงานข้ามชาติได้ประเมินผลเสียในระยะยาวแล้ว มีความเป็นไปได้ว่าจะให้ผลลัพธ์ในเชิงลบมากกว่า ยกตัวอย่างเช่น การร้องเรียนอาจเหมือนการหาเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกับนายจ้าง ไม่สามารถกลับมาทำงานเดิมได้อีกและต้องหางานใหม่ หรืออีกมุมหนึ่ง การร้องเรียน/ร้องทุกข์จะสร้างภาพลักษณ์ด้านลบให้กับแรงงานข้ามชาติโดยภาพรวมที่เข้ามาอาศัยทำมาหากินในประเทศคนอื่นแล้ว แต่กลับล้าก่อก่อปัญหา มีเรื่องมีราวกับคนไทย จนทำให้แรงงานข้ามชาติคนอื่น ๆ เดี๋ยวร้อนและในอนาคตเรื่องนี้อาจส่งผลต่อชื่อเสียงของแรงงานคนที่ลุกขึ้นมาเรียกร้อง จนทำให้การหางานทำใหม่ยากยิ่งขึ้น

ดังนั้น จะเห็นว่า การด้อยสิทธิในมิติต่าง ๆ บวกกับภาระที่แรงงานมาแบกรับตลอดเวลา กลายเป็นข้อจำกัดไม่ให้แรงงานสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือกลไกการเรียกร้องความเป็นธรรมกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงานได้อย่างสะดวก ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐบางกลุ่ม กลับให้ความเห็นอย่างฉาบฉวยว่า แรงงาน

สามารถใช้สิทธิทางศาล ฟ้องร้องต่อศาลแรงงานกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิแรงงานได้ด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นข้อความคิดที่ไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดที่มีอยู่ในบริบทแวดล้อมของแรงงาน และเป็นยึดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในหนังสือ โดยไม่ได้อยู่บนฐานของความเป็นจริงเลยแม้แต่น้อย เนื่องจากแรงงานข้ามชาติเกือบทั้งหมด ไม่อาจมีทุนทางเศรษฐกิจ เครือข่ายทางสังคม หรือองค์ความรู้ ที่จะนำมาเป็นเครื่องมือการต่อสู้ในชั้นศาลด้วยตัวเอง หากปราศจากความช่วยเหลือจากรัฐ และภาคประชาสังคม

### 6.3.3. กระบวนการยุติธรรมที่แรงงานไม่คิดว่าจะพึงพาได้

ประเด็นนี้ หมายความว่า ความไม่น่าไว้เนื้อเชื่อใจของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อกลไกการร้องเรียนของรัฐไทย จนส่งผลต่อความคาดหวังต่อผลในทางคดี เมื่อต้องเข้าสู่กลไกและกระบวนการยุติธรรมที่แรงงานจำนวนมากประเมินเบื้องต้นแล้วว่า ตนมีโอกาส “ไม่ชนะ” สูง จึงไม่ตัดสินใจเข้าดำเนินการใช้กลไกของรัฐที่มีอยู่ สาเหตุสำคัญที่แรงงานข้ามชาติต้องประเมินสถานการณ์เช่นนี้ เป็นเพราะที่ผ่านมา รัฐไทยจะใช้แนวทางบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่สร้างความเป็น “คนอื่น” ให้กับแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นกิจวัตร ในความรู้สึกและสายตาของแรงงานข้ามชาติ กลไกทางกฎหมายเป็นของรัฐไทย และคู่กรณีที่เป็นนายจ้างก็เป็นคนไทย เป็นพลเมืองไทย ซึ่งเรื่องนี้ย่อมส่งผลกระทบต่ออนติสำนึกของแรงงานโดยตรง

ความแปลกแยกของกลุ่มแรงงานข้ามชาติและกระแสนิยมของรัฐไทยที่สร้างความเป็นอื่นจนฝังรากลึกในสังคมไทย ก่อเกิดอนติสำนึกของแรงงานข้ามชาติที่มองว่า กระบวนการยุติธรรมและกลไกการร้องเรียนที่มีอยู่นั้น หรือแม้กระทั่งการขอใช้สิทธิโดยชอบธรรมเพื่อรับดำเนินการสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน ไม่เหมาะกับคนต่างด้าวแบบพวกเขา ดังนั้น จึงเป็นโจทย์สำคัญ ว่ารัฐควรจะปรับปรุงกระบวนการและกลไกการร้องเรียน/ร้องทุกข์อย่างไร ให้มีลักษณะเปิดรับกับความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรม และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ ที่ผ่านมาก็ปรากฏปัญหาต่าง ๆ ในเชิงกระบวนการที่ตอกย้ำให้แรงงานข้ามชาติมองว่า การตัดสินใจไม่ใช้กลไกกฎหมายมาปกป้องคุ้มครองสิทธิของตัวเอง กลายเป็นสิ่งที่ถูกต้องและยอมรับได้ ดังกรณีที่มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ รายงานว่า<sup>27</sup> ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติบางคนตัดสินใจดำเนินคดีตามกฎหมายต่อพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามสัญญาจ้าง แต่คำวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงานก็ยังคงขาดมิติการคุ้มครองแรงงาน โดยมองมักจะมองว่า เมื่อแรงงานเห็นว่าตนเองถูกเอาเปรียบ ได้รับค่าตอบแทนไม่ครบ ไม่เป็นไปตามกฎหมาย แรงงานควรจะได้แจ้ง ทวงถาม หรือฟ้องร้องเสียตั้งแต่ที่นายจ้างไม่ได้ทำตามสัญญา แต่การที่แรงงานปล่อยไว้ เพิกเฉยไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานจึงวินิจฉัยว่า นายจ้างจ่ายเงินครบ แรงงานไม่ติดใจเอง

ดูเหมือนจะเป็นตรรกะที่พอสมเหตุสมผล แต่ทว่าไม่ใช่สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นมาช้านาน ซึ่งพนักงานตรวจแรงงานย่อมทราบความจริงข้อนี้เป็นอย่างดี ทราบได้ที่ลูกจ้างยังมีความกลัว หรือเชื่อว่าถ้า

<sup>27</sup> ชุภสิทธิ์ มีสิทธิ์, “กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานกับแรงงานข้ามชาติ,” 9 มิถุนายน 2565, เว็บไซต์มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ <https://aromfoundation.org/2022/กระบวนการยุติธรรมด้าน&/> (สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2566)

โต้แย้ง ทวงถาม หรือฟ้องร้อง จะต้องถูกตอบโต้จากนายจ้าง และตนเองยังไม่พร้อมรับการตอบโต้ ซึ่งมีตัวอย่างให้เห็นและรับรู้กันอยู่ โดยเฉพาะหากถึงขั้นถูกเลิกจ้าง ไล่ออกจากพื้นที่ที่อยู่อาศัย ต้องหางานใหม่ทำ หาที่อยู่ใหม่ ลูกจ้างก็จะไม่ทำการใด ๆ ดังที่เจ้าพนักงานวินิจัย ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริง ชีวิตของแรงงานล้าวนตกระกำลำบาก เจ็บปวดรวดร้าว ครอบครัวยากจนเดือดร้อน<sup>28</sup> แต่การไม่ดำเนินการใด ๆ อาจเป็นหนทางที่เลวร้ายน้อยที่สุดสำหรับแรงงานข้ามชาติ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน และสร้างเรื่องเล่าที่มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของแรงงานข้ามชาติให้ปฏิเสธการใช้กลไกกฎหมาย นั่นก็คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยโดยไม่เป็นธรรม<sup>29</sup> กระบวนการดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะที่ขอให้มีการลดจำนวนเงินที่เรียกครองลง ขอให้เห็นใจนายจ้างซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือว่า ขอให้เห็นว่ากิจการของนายจ้างอาจจะไม่รอดหากต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของแรงงาน สร้างบรรยากาศในการไกล่เกลี่ยทำให้แรงงานอยู่ในภาวะกดดัน หรือไม่มีทางออก หรือข้อเรียกร้องของแรงงานสูงเกินไป เกินกว่าที่จะบรรลุได้<sup>30</sup>

มีเสียงสะท้อนที่สำคัญจากเครือข่ายที่ช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติและฝ่ายแรงงานข้ามชาติเองว่า พวกเขาจะรู้สึกหดหู่ หรือไม่ค่อยมีความหวังหรือมีพลังในการเจรจาต่อรองในคดี รู้สึกว่าฝ่ายนายจ้างมักมีเหตุผลหรือข้ออ้างเยอะแยะมากมาย และฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย ทั้งศาลและพนักงานตรวจแรงงาน หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็มักจะคล้อยตาม<sup>31</sup> โดยในหลาย ๆ กรณีแรงงานไม่มีทนายความ ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย ก็ยิ่งไม่มีทักษะในการต่อรอง ทำให้ปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบยังดำเนินต่อไป ขณะที่กระบวนการทางกฎหมายที่จะมาคุ้มครองสิทธิแรงงานก็ไม่ได้ “น่าใช้” หรือ คาดหวังว่าตนเองจะได้รับประโยชน์จากกลไกที่รัฐมี ก็แทบเป็นไปไม่ได้ ถึงตรงนี้ สะท้อนให้เห็นว่า บริบทของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยมีข้อเท็จจริงบางอย่างที่เป็นอุปสรรคให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานข้ามชาตินั้นไร้ประสิทธิภาพและไม่ตอบสนองผลประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติอย่างแท้จริงได้ ก่อเกิดสถานการณ์ที่กฎหมายตามความเป็นจริงหรือกฎหมายในทางปฏิบัติไม่สามารถช่วยให้แรงงานข้ามชาติบรรลุวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเองได้

---

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน.

# 7. บทสรุป วิเคราะห์ปัญหา และข้อเสนอแนะ

## 7.1. บทสรุปและวิเคราะห์ปัญหา

สถานการณ์และบริบทเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติภาคเกษตรในประเทศไทย ปัจจุบัน ยังคงปรากฏร่องรอยของการละเมิดสิทธิแรงงานผ่านการบังคับใช้แรงงานแอบแฝงอยู่ตามพื้นที่เกษตรกรรมต่าง ๆ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะถือเป็นกลุ่มแรงงานที่ทำหน้าที่เป็นกำลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศที่สำคัญก็ตาม แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรยังต้องเผชิญหน้ากับความไม่เป็นธรรมในสภาพการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ ระบบกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมายที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ รวมถึงมีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้ ย่อมมีผลให้แรงงานข้ามชาติและครอบครัวต้องเปราะบางและตกอยู่ในความเสี่ยงจากการถูกละเมิดสิทธิตลอดเวลา เช่น การถูกหลอกลวง การต้องทำงานที่อันตราย การทำงานเป็นเวลายาวนาน การถูกทำให้โดดเดี่ยวจากสังคม การถูกจำกัดเสรีภาพการเดินทาง การตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อม การไม่ได้รับการคุ้มครองเรื่องค่าจ้างอย่างเป็นระบบ

ขณะเดียวกัน จะเห็นว่า กฎหมายมาตรา 6/1 ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ ที่ออกมาเพื่อคุ้มครองแรงงานจากการถูกบังคับใช้แรงงานนั้นยังไม่สอดคล้องกับบริบทที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง เพราะข้อจำกัดเรื่องการตีความอย่างแคบและการทำให้ภาวการณ์บังคับใช้แรงงาน ไม่ได้ตั้งอยู่ในบนฐานสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองแรงงานเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรอบตัวชี้วัดการบังคับใช้แรงงานของ ILO ย่อมพบว่า กรอบตัวชี้วัดดังกล่าวสะท้อนถึงกรณีที่แรงงานข้ามชาติภาคเกษตรต้องเผชิญกับความไม่ธรรมในการทำงาน หรือตกเป็นผู้เสียหายของการบังคับใช้แรงงานได้อย่างเด่นชัดยิ่งกว่า

นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้เกิดสภาวะการณ์แรงงานบังคับ เกี่ยวโยงกับหลากหลายมิติ เริ่มตั้งแต่ หนึ่ง มิติทางกฎหมายที่แบ่งแยกเอาแรงงานภาคเกษตรประจำฤดูกาลที่เป็นจำนวนส่วนใหญ่ ออกจากการเป็นแรงงานที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการทำงานตามมาตรฐานขั้นต่ำในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติภาคเกษตร ไม่ได้รับค่าแรงตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ไม่ได้รับค่าทำงานล่วงเวลา ไม่มีวันหยุด ไม่ได้ทำงานตามกรอบเวลาที่เหมาะสม ฯลฯ จนส่งผลให้สภาพการทำงานที่เข้าข่ายการเป็นแรงงานบังคับเกิดขึ้นได้ง่าย

สอง มิติทางการเมือง ที่หมายถึงระบบรัฐราชการและกลไกระบบเอกสารในการควบคุมจัดการแรงงานที่ไร้ประสิทธิภาพและเข้าถึงได้ยากของประเทศไทย ซึ่งเปิดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงาน ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง และกลุ่มทุนที่มาในรูปแบบของบริษัทนายหน้า สะท้อนการจัดระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรือจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของแรงงานข้ามชาติให้มีสถานะด้อยกว่าพลเมืองไทยตามกฎหมายเหลื่อมล้ำกันอย่างชัดเจน จนเป็นเสมือนตัวแปรที่คอยปลุกเร้าให้เกิดความรุนแรงผ่านการบังคับใช้แรงงานขึ้นได้

มิติที่สาม มิติทางสังคมที่สภาวะการไร้อำนาจต่อรอง ขาดความเข้มแข็ง ทำให้การเอารอดเอาเปรียบในนิติสัมพันธ์การจ้างแรงงานเกิดขึ้นได้โดยทั่วไป เช่นเดียวกับสภาพการทำงานที่ย่ำแย่จนมีลักษณะเข้าข่ายเป็น



การบังคับใช้แรงงานก็มีให้เห็นได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแรงงานภาคเกษตร และการขาดเครือข่าย ย่อมนำไปสู่การขาดกลไกให้ความช่วยเหลือในกลุ่มแรงงานข้ามชาติด้วยกัน แรงงานจำนวนไม่น้อยจึงอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานได้ตลอดเวลา

สี่ มิติทางเศรษฐกิจ ในฐานะแรงบีบบังคับทางเศรษฐกิจที่แรงงานต้องเผชิญในแต่ละวัน หรือการตกอยู่ในสถานะที่ไม่มีทางเลือกมากนักสำหรับการประกอบอาชีพหรือแสวงหารายได้อย่างเสรี และถูกกดทับด้วยการทำให้แรงงานต้องมีพาดานความคาดหวังที่ต่ำ จนสุดท้าย แรงงานจำนวนมากจึงยอมจำนนที่จะทำงานในสภาพการจ้างงานที่เลวร้าย ยอมทำงานที่มีลักษณะเป็นการบังคับใช้แรงงานและอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยไม่รู้ตัว

และมิติที่ห้า มิติทางวัฒนธรรม หรือระบบความสัมพันธ์ที่แรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะกลุ่มชาวไทใหญ่ มีต่อผู้เป็นนายจ้าง และฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐไทย รวมถึงวัฒนธรรมของสังคมไทยที่มีต่อกลุ่มแรงงานข้ามชาติเอง กล่าวคือ กรณีการบังคับใช้แรงงานหรือการจ้างงานแรงงานข้ามชาติมักจะเกิดขึ้นและดำเนินไปโดยกรอบความเชื่อ คุณค่าทางวัฒนธรรม หรือเรื่องเล่าบางอย่างที่กำหนดระบบความสัมพันธ์ว่าแรงงานต้องเป็นอย่างไร ทำอะไร และควรทำหรือไม่ควรทำอะไรบ้าง จนกลายเป็นค่านิยมที่สร้างความชอบธรรมให้การกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิแรงงาน หรือทำให้สภาพการจ้างงานที่เลวร้ายเป็นสิ่งปกติและยอมรับได้

ส่วนประเด็นการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองและกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติ ที่ประเด็น ปัญหาหลักของงานศึกษาคั้งนี้ อีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งพบว่า แรงงานข้ามชาติเกือบทั้งหมดปฏิเสธไม่ใช้กลไก กฎหมายหรือช่องทางร้องเรียน/ร้องทุกข์ของรัฐไทย เพื่อมาปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเอง หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งอุปสรรคสำคัญ ๆ ที่ทำให้แรงงานเข้าไม่ถึงและไม่ใช้กระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ความกลัวและความไม่รู้ของแรงงาน รวมถึงระบบกฎหมายก็ไม่ได้คุ้มครองแรงงานภาคเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ โดยเฉพาะกระบวนการไกล่เกลี่ยที่ไม่ได้เป็นไปในทางคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงาน ตลอดจนเรื่องความไม่ชัดเจนในแนวปฏิบัติและระบบกฎหมาย สร้างความคลุมเครือ

นอกจากนี้ หลังจากวิเคราะห์ปัญหาภายใต้กรอบคิดว่าด้วยนิติสำนักประกอบกับบทสัมภาษณ์ของ แรงงานที่ร่วมพูดคุยปัญหากับคณะวิจัย สะท้อนว่า แรงงานมองกลไกกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไทยว่า มีคุณลักษณะสามประการหลัก ได้แก่

- **หนึ่ง** มีลักษณะเป็นเสมือนแดนพิศวง ลึกลับ น่าหวาดกลัว ไม่ใช่พื้นที่ปลอดภัยที่แรงงานข้ามชาติ จะเข้าไปได้
- **สอง** เป็นกระบวนการที่ “ได้ไม่คุ้มเสีย” เพราะแรงงานข้ามชาติจะพิจารณาจากต้นทุนที่ต้องเสีย ไปหากเลือกใช้วิธีการทางกฎหมายเทียบกับการปล่อยให้เป็นไปตามกรรม แรงงานยอมเลือกอย่าง หลังมากกว่า
- **สาม** แรงงานข้ามชาติมักจะประเมินก่อนแล้วว่า กลไกกฎหมายไทยอาจไม่สามารถพึ่งพาได้

## 7.2. ข้อเสนอแนะ

### (1) ควรแยกบทกฎหมายการบังคับใช้แรงงานออกจากกฎหมายคุ้มครอง

ดังที่กล่าวไปตั้งแต่ต้นแล้วว่า เดิมที่กฎหมายไทยกำหนดให้การบังคับใช้แรงงานอยู่ภายใต้โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ กรอบการพิจารณาพฤติการณ์และการตีความกฎหมายลักษณะดังกล่าว เป็นการมองสถานะแรงงานบังคับอย่างแคบ โดยไม่ถึงการคุ้มครองแรงงานที่อาจต้องเผชิญกับสถานะการบังคับใช้แรงงานหรือสภาพการทำงานที่เลวร้ายตามความเป็นจริง เพราะตามกรอบนี้ ถึงแม้ว่าจะเกิดการยึดเอกสารประจำตัว สร้างภาระหนี้ของบุคคลที่เป็นแรงงานมาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ การกำหนดให้แรงงานต้องทำงานต่อเวลา 4.00 น. จนถึง 22.00 น. โดยให้พักเพียง 15 นาที การปล่อยให้แรงงานต้องทำงานและอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตราย ฯลฯ แต่ทว่าแรงงานยินยอมทำงานหรือรับสภาพดังกล่าวโดยสมัครใจ หรือฝ่ายผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ถูกข่มขืนใจและตกอยู่ภาวะที่ไม่สามารถขจัดขึ้นได้ ก็ไม่ถือว่ามี การบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้น

สิ่งที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการคุ้มครองแรงงานจากการบังคับใช้แรงงาน นอกจากการบัญญัติกฎหมายให้ตีความได้แคบเกินไป ส่วนหนึ่งย่อมมาจากกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นอยู่ในกรอบของกฎหมายอาญาที่ต้องอยู่ในมาตรฐานการพิจารณาแบบคดีอาญาทั่วไป ที่ผู้กล่าวหาต้องพิสูจน์ต่อศาลจนสิ้นข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดจริงตามฟ้อง แทนที่จะเป็นการพิจารณาบนฐานของความคำนึงถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิภาพความปลอดภัยของแรงงานเป็นสำคัญ

ทางแก้ไขควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน โดยให้มีการกำหนดเรื่องการบังคับใช้แรงงานเข้าไป เพื่อให้กระบวนการทางกฎหมายอยู่ภายใต้กรอบการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานเป็นสำคัญ เพราะหากการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานถูกพิจารณาโดยศาลแรงงาน กระบวนการจะเน้นไปที่ระบบไต่สวนที่ศาลแสวงหาพยานหลักฐานนอกเหนือจากที่คู่ความระบุไว้ได้ และศาลแรงงานก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบของกฎหมาย ด้วยการต้องคำนึงถึงสภาพการทำงาน ภาวะค่าครองชีพ ความเดือดร้อนของลูกจ้าง ระดับของค่าจ้าง หรือสิทธิและประโยชน์อื่นใดของลูกจ้างเป็นหลัก

### (2) แก้ไขกฎหมายให้มีการกฎหมายคุ้มครองแรงงานทุกประเภท

การส่งเสริมศักยภาพและประสิทธิภาพของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในทางปฏิบัติให้สามารถบังคับใช้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานได้อย่างครอบคลุมมากที่สุด คือ การต้องกำจัดระบบการแบ่งแยกแรงงานตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม เพราะจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ จะพบว่า ระบบการจ้างแรงงานภาคเกษตรนั้นมีความสิ้นไหล และยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงไปจนกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐไทยจึงจำเป็นต้อง แก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานที่สำคัญภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานครอบคลุมแรงงานในภาคเกษตรทั้งหมด

ที่ผ่านมา กฎกระทรวงดังกล่าวยกเว้น บทบัญญัติคุ้มครองแรงงานหลายประการที่สำคัญสำหรับแรงงานใน  
งานเกษตรที่ทำงานน้อยกว่าหนึ่งปีกับนายจ้างคนเดียวกัน เพื่อสร้างหลักประกันว่าแรงงานข้ามชาติในงาน  
เกษตรมีงานที่มีคุณค่า อย่างน้อย ควรยกเลิก ข้อยกเว้นการคุ้มครองดังต่อไปนี้เป็นออกจากกฎกระทรวง:  
ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงานปกติ (แปดชั่วโมงต่อวัน) และเวลาพักผ่อน ค่าล่วงเวลา ค่าตอบแทนจากการปิด  
กิจการชั่วคราว วันหยุดประเพณี 13 วัน วันหยุดประจำปีจำนวน 6 วัน และเงินชดเชย<sup>32</sup>

กล่าวให้ถึงที่สุด สิ่งสำคัญคือ ประเทศไทยควรปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่า แรงงานภาค  
เกษตร ไม่ว่าจะเป็แรงงานไทยหรือแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้นิติสัมพันธ์รูปแบบ แต่เมื่อแรงงานได้  
ทำงานลงแรง เพื่อประโยชน์ของนายจ้างคนใดคนหนึ่งแล้ว ทุกคนควรได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานที่  
กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยไม่มีการยกเว้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของแรงงานทุกคน

นอกจากนี้ การพัฒนากฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงแรงงานทุกภาคส่วน ยังหมายถึงการกำหนดบทบาท  
หน้าที่เพิ่มเติมแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น การตรวจสอบความปลอดภัย การกำหนดหน้าที่เรื่องการจัดหา  
อุปกรณ์ป้องกันให้แก่ นายจ้าง การกำหนดมาตรฐานที่พักอาศัย และสถานที่ทำงานในกลุ่มแรงงานภาคเกษตร  
บนวัตถุประสงค์ด้านความปลอดภัย สุขอนามัยและสวัสดิภาพของแรงงานข้ามชาติทุกคนอย่างเท่าเทียม เป็น  
ต้น อีกทั้ง การเสริมศักยภาพและทรัพยากรบุคคล ให้มีอาสาสมัครแรงงาน มีภาคประชาสังคม เพื่อมาทำงาน  
ร่วมกับรัฐและสะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่ ก็อาจยังทำให้การคุ้มครองแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่าง  
มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### (3) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

การละเมิดสิทธิแรงงานและการบังคับใช้แรงงาน ส่วนหนึ่งมีผลมาจากสถานะพลเมืองหรือสถานภาพ  
ทางกฎหมายของแรงงานที่บกพร่อง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การไร้สถานภาพที่ชอบด้วยกฎหมายของแรงงานย่อมมี  
ผลทำให้แรงงานต้องเป็นมีชีวิตที่เปลี่ยวเปล่า และต้องตกอยู่ในสภาวะการมีชีวิตที่ไร้รัฐและไร้สถานภาพซึ่ง  
เปิดโอกาสให้ถูกบิดเบือนหรือเลือกปฏิบัติเสมือนหนึ่งไม่ใช่คนด้วยความรุนแรง ในแง่ของการกลายเป็นคนที่  
ไม่ได้รับการปกป้อง เพราะไร้สถานะของความเป็นพลเมือง พวกเขาจึงไร้สิทธิและไม่มีกลไกอะไรมาช่วยปกป้อง  
คุ้มครอง ซึ่งเท่ากับกลายเป็นเพียงร่างกายที่ถูกนำเอามาใช้ทำงานเท่านั้น คนทำงานข้ามชาติจำนวนมากในไทย  
จึงมีสภาพเป็นเพียงร่างกายที่ทำงานได้เพราะไร้ความเป็นคนในส่วนอื่น ๆ ไปหมด จนไม่เหลือสิทธิใด ๆ ซึ่งทำ  
ให้พวกเขาง่ายต่อการที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือถูกกดขี่บังคับใช้แรงงาน คล้ายกับแรงงานทาสในที่สุด

การปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ พัฒนาช่องทางการย้ายถิ่นแบบปกติที่มี  
ค่าใช้จ่ายและเวลานี้น้อยลงและไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะที่ผ่านมา การจะได้รับคุ้มครองสิทธิตาม

<sup>32</sup> องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, "สภาพการทำงานและการจ้างงานในภาคเกษตรของประเทศไทย: การสำรวจแรงงานข้าม  
ชาติที่ทำงานในไร่อ้อย สวนยาง สวนปาล์ม และไร่ข้าวโพด," 20 พฤษภาคม 2565, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ,  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_844438.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_844438.pdf)  
(สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2566).

กฎหมาย แรงงานข้ามชาติต้องแลกมาด้วย ค่าใช้จ่ายที่สูง กระบวนการที่ล่าช้า และเผชิญหน้ากับข้อกำหนดที่ยุ้งยาก การปรับปรุงให้การดำเนินการเรื่องเอกสารเข้าถึงง่าย ย่อมช่วยสร้างแรงจูงใจแก่แรงงานให้หันมาจัดการตนเองให้เป็นตามกฎหมาย ควบคู่กับลดความเปราะบางและความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไปพร้อมกัน

กล่าวในเฉพาะแรงงานภาคเกษตร รัฐไทยควรอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถมีนายจ้างได้หลายราย การกำหนดให้ลงทะเบียนกับนายจ้างหนึ่งรายในระยะเวลาสองปีไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติสำหรับภาคเกษตรกรรม เนื่องจากลักษณะการจ้างงานตามฤดูกาลและการจ้างงานนอกกรอบมาตรฐานขึ้นอยู่กับชนิดของพืชผลทางการเกษตร หากเข้าถึงช่วงเวลาที่นายจ้างรายหนึ่งไม่มีงานให้ทำ แรงงานก็จำเป็นต้องไปหารายได้ ทำงานในพื้นที่เกษตรกรรมอื่น ๆ การให้แรงงานมีนายจ้างหลายรายได้ อาจสอดคล้องกับบริบทของงานเกษตรกรรมมากกว่า มิฉะนั้น แรงงานอาจเป็นฝ่ายกระทำผิดกฎหมายและเสี่ยงที่จะถูกเอาเปรียบได้ง่าย

นอกจากนี้ เพื่อให้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติครอบคลุมยิ่งขึ้น ควรต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงาน ให้การขอใบอนุญาตการทำงานที่สามารถนำไปใช้ในพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ไม่ใช่เพียงเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งเปลี่ยนนายจ้าง อีกทั้ง เพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถจัดการตัวเองเกี่ยวกับสถานะบุคคลให้ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างสะดวก รัฐไทยควรปรับให้มีการเปิดทำเอกสารประจำตัวสำหรับแรงงานข้ามชาติ ตลอดทั้งปี เพราะที่ผ่านมามักเกิดปัญหาที่แรงงานถูกยึดเอกสารประจำตัว ไม่มีเอกสารประจำตัว จนเป็นอุปสรรคที่แรงงานไม่กล้าไปติดต่อหน่วยงานราชการหรือใช้ช่องทางการร้องทุกข์ รวมทั้งยังเสี่ยงที่จะถูกส่งตัวกลับไปยังภูมิลำเนาเดิม

#### (4) กระบวนการคุ้มครองเหยี่ยวค้าผู้เสียหายต้องไม่มีการส่งกลับและการลงโทษ

อุปสรรคอีกประการที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของแรงงานข้ามชาติจากการตกเป็นผู้เสียหายกรณีการบังคับใช้แรงงาน รวมถึงการค้ามนุษย์ คือ การที่กระบวนการคุ้มครองเหยี่ยวค้าไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของแรงงานเท่าใดนัก เนื่องจากกลไกกฎหมาย ซึ่งต้องมีการคัดแยกว่าใครเป็นผู้เสียหายตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ หรือไม่ อย่างไร แรงงานข้ามชาติมักจะกลัวว่า การเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายอาจต้องอยู่แยกต่างหากจากครอบครัว ถูกส่งกลับ หรือถูกลงโทษจากกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามทำงาน หรือทำงานผิดกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและแรงจูงใจให้แรงงานยินดีที่จะใช้กลไกทางกฎหมายหรือช่องทางการร้องทุกข์จากกรณีที่ตนเองตกเป็นผู้เสียหายถูกบังคับใช้แรงงาน จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านกระบวนการคุ้มครองเหยี่ยวค้า เริ่มตั้งแต่การให้แรงงานข้ามชาติผู้เสียหายได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรต่อไปได้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการจัดหางานในการเข้ามาดูแล หรือการจัดให้มีการลงทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่ เพราะที่ผ่านมา รัฐไทยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม เนื่องจากแรงงานไม่มีหลักฐานเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่าง

ตัวตามเงื่อนไขในมาตรา 38 พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ โดยสาเหตุมาจากกรณีที่แรงงาน ถูกนายจ้างยึดเอกสาร หรือกรณีเป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมืองมากับนายหน้าที่พามาตกระกำลำบาก

ต่อมา คือ กฎหมายที่ว่าด้วยหลักการไม่ลงโทษผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือการค้ามนุษย์ ตามมาตรา 41 ควรมีการปรับปรุงให้ครอบคลุมการกระทำความผิดอย่างอื่น นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ เพราะ ในมิติการบังคับใช้แรงงาน บางกรณีผู้เสียหายอยู่ในสภาวะจำยอมที่จะต้องมีส่วนร่วมกับการกระทำความผิด กฎหมายบางประการ เช่น การที่ผู้เสียหายถูกบังคับขู่เข็ญให้กระทำความผิดกฎหมายหลอกลวงผู้อื่นเพื่อให้บุคคลนั้น โอนเงิน การถูกบังคับให้ทำการเกษตรในพื้นที่ที่มีการบุกรุกป่า เป็นต้น

ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้างต้นควรต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการห้ามผลักดันไปเผชิญอันตราย (Non-Refoulement) ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนด พันธกรณีให้รัฐต้องไม่ส่งตัวผู้เสียหายกลับไปภูมิลาเนาเดิม หากว่าการผลักดันนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือ เสรีภาพของผู้นั้น เช่น สงคราม ความอดอยาก ฯลฯ อีกทั้ง รัฐไทยยังต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายว่าด้วยการ ไม่ลงโทษ (Non-Punishment) หรือ การไม่ลงโทษบุคคลที่เป็นผู้เสียหายจากกรณีการค้ามนุษย์และการบังคับ ใช้แรงงาน แม้ว่าจะพบข้อเท็จจริงว่าเป็นบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย โดยรัฐจะต้องคุ้มครอง เยียวยาบนหลักการด้านมนุษยธรรมอย่างเคร่งครัด

#### (5) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ

ช่วงเวลาที่ผ่านมานอกจากแรงงานข้ามชาติจะขาดไร้ซึ่งสิทธิความเป็นพลเมือง ยังถูกทำให้ดำรงอยู่ อย่างกระจัดกระจาย ขาดอำนาจต่อรอง นำไปสู่ปัญหาสภาพการทำงานที่แรงงานไม่มีส่วนร่วมในการกำหนด จนต้องประสบกับสภาพการทำงานที่ย่ำแย่ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา และส่งเสริมการรวมกลุ่มของ แรงงานข้ามชาติ รัฐไทยควรทำการลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 รวมทั้งการส่งเสริมเครือข่ายแรงงานและพยายามจัดตั้งกลไกกฎหมายเชิงบูรณาการร่วมมือกับ เครือข่ายแรงงาน อาจเป็นอีกกลวิธีหนึ่งในการสร้างความไว้วางใจ และเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการ ยุติธรรม ป้องกันไม่ให้แรงงานประเมินคุณค่าในตัวเองต่ำเกินไป และให้แรงงานข้ามชาติมีพื้นที่แสดงความคิดเห็น กล้าหาญที่จะต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมในเรื่องชีวิตการทำงานในง่ายขึ้น

เบื้องต้น ภาคประชาสังคมและสถาบันทางวิชาการต่างให้เหตุผลไปในทิศทางเดียวกันว่า<sup>33</sup> การให้ สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับ จะทำให้แรงงานและนายจ้างได้รับหลักประกันและสามารถเข้าถึงสิทธิเสรีภาพ ในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้ ในระยะยาว อาจจะช่วยให้เกิดสังคมที่มีความเสมอภาคเป็นธรรม ช่วยลด ช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างคนที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจปริมาณแตกต่างกัน การรวมตัวและการเจรจาต่อรอง ร่วมจะช่วยทำให้เกิดการแบ่งปัน ผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างแรงงานกับนายจ้างหรือผู้ประกอบการ

<sup>33</sup> ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน?, (คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท: กรุงเทพฯ, 2553), 25.

นอกจากนี้ การให้สัตยาบันจะทำให้กลไกติดตามตรวจสอบของ ILO สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้เกิด ความโปร่งใส ได้มาตรฐาน และทำให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมได้รับการส่งเสริม และพัฒนาอย่างจริงจังในประเทศไทย ย่อมเกิดผลดีต่อทั้งแรงงานและนายจ้าง ความพึงพอใจของทั้งสอง ฝ่ายจะมีส่วนกระตุ้นให้ผลิตภาพขยายตัว ซึ่งจะเป็นผลดีต่อภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไทยโดยรวม<sup>34</sup>

แต่ตรงกันข้าม ปัจจุบัน เมื่อรัฐไทยปล่อยปละละเลยต่อประเด็นดังกล่าว และดูเหมือนยังไม่ปรากฏ ความคืบหน้าใด ๆ แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยยังคงไม่มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งองค์กรแรงงาน เพื่อเสริมพลังอำนาจการต่อรองกับฝ่ายผู้มีอำนาจเหนือกว่า ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือฝ่ายนายจ้าง แรงงานข้ามชาติ จะตกเป็นฝ่ายที่อ่อนแอกว่าอย่างเห็นได้ชัด การรวมกลุ่มที่มีอยู่ ก็เป็นเพียงการรวมกลุ่มแบบหลวม ๆ ไม่เป็นทางการ ไม่ได้ได้รับการรับรองจากกฎหมายของรัฐไทย ทำให้ไม่สามารถเจรจาต่อรองเกี่ยวผลประโยชน์ในการทำงานหรือสภาพการจ้างได้เลย

การไร้อำนาจต่อรอง ขาดความเข้มแข็ง ทำให้การเอาเปรียบในนิติสัมพันธ์การจ้างแรงงาน เกิดขึ้นได้โดยทั่วไป เช่นเดียวกับสภาพการทำงานที่ย่ำแย่จนมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการบังคับใช้แรงงานก็มีให้เห็นได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแรงงานภาคเกษตร และการขาดเครือข่าย ย่อมนำไปสู่การขาดกลไกให้ความช่วยเหลือในกลุ่มแรงงานข้ามชาติด้วยกัน แรงงานจำนวนไม่น้อยจึงอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานได้ตลอดเวลา

อีกทั้ง การสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติ ทำให้พบว่า ปัญหาของ “ความไม่รู้” ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กลไกกฎหมายการคุ้มครองสิทธิไม่ถูกหยิบนำมาใช้ ความไม่รู้ในที่นี้ประกอบไปด้วย ความไม่รู้ในเรื่องกฎหมาย ขั้นตอน วิธีการใช้บริการช่องทางร้องเรียน/ร้องทุกข์ และความไม่รู้ถึงสิทธิประโยชน์ของตัวแรงงานข้ามชาติเองว่ามีอยู่อย่างไรบ้าง หลายครั้งที่แรงงานถูกละเมิด แต่กลับไม่รู้ตัวว่าตัวเองกำลังถูกละเมิด หรือมีความเสียหายเช่นไร ซึ่งในทางปฏิบัติแรงงานก็ไม่สามารถกล่าวอ้างความไม่รู้ เพื่อรอดพ้นความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่รัฐได้

การส่งเสริมการรวมกลุ่มและสนับสนุนเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ ยังถือเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในสร้างพื้นที่เผยแพร่องค์ความรู้ หรือการทำให้เกิดกระบวนการสร้างความรับรู้แก่แรงงานข้ามชาติ โดยหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลแรงงานข้ามชาติอาจร่วมมือกับองค์กรแรงงาน เพื่อผลักดันส่งเสริมให้เกิดกระบวนการดังกล่าว ไม่ว่าจะป็น กฎระเบียบ ข้อบังคับทางกฎหมาย ช่องทางการเรียกร้องสิทธิ กระบวนการยุติธรรมและสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน.

## บรรณานุกรม

- David M. Engel and Frank W. Munger, *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with Disabilities*, (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2003), 7
- David M. Engel, “Vertical and Horizontal Perspectives on Rights Consciousness”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 19(2) (2012), 426.
- Musikawong, S., et al., “Working and employment conditions in the agriculture sector in Thailand: A survey of migrants working on Thai sugarcane, rubber, oil palm and maize farms,” (Geneva: International Labour Organization, 2021).
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กองคุ้มครองแรงงาน, คู่มือสำหรับพนักงานตรวจแรงงานในการปฏิบัติงาน ป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน, (กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ม.ป.ป).
- ชฤทธิ์ มีสิทธิ์, “กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานกับแรงงานข้ามชาติ,” 9 มิถุนายน 2565, เว็บไซต์มูลนิธิ อารมณ พงศ์พงษ์ <https://aromfoundation.org/2022/กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงาน/> (สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2566)
- เดวิด เองเกล, บทบาทของกฎหมายที่มีต่อชีวิตสามัญชน: กฎหมายละเมิดและนโยบายสังคม, *นิติสังคมศาสตร์*, 2(1) (2547), 149 – 151.
- ปธาน ต้นมณีวัฒนา, ความผิดฐาน “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ”, *วารสารกฎหมายนิติพัฒนา นิต้า*, 9(1), 36 - 49.
- ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าแรงขั้นต่ำ ฉบับที่ 11
- ปีนแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “อัตลักษณ์เอกสาร: วงศาวិทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย”, (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561)
- ปีนแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “วิกฤตแรงงานข้ามชาติกับความล้มเหลวของรัฐราชการ”, 2 กรกฎาคม 2560, ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2017/07/72219> (สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2565)
- พฤษัช เถาถวิล, นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย: จากความเกลียดกลัวคนต่างชาติ ถึง (เหนือกว่า) สิทธิมนุษยชน, *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง*, 6(3), 1 – 30.
- แรงงานข้ามชาติ, “การยกเว้นและไม่คุ้มครองสิทธิตาม พ.ร.บ. คุ้มครอง ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติในภาคเกษตรกรรมของไทยได้รับค่าจ้างที่ต่ำและมีสภาพการทำงานที่ท้าทาย,” 18 พฤษภาคม 2565, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, [https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS\\_845424/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_845424/lang--en/index.htm) (สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2566)

ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ทำไมต้องให้สัตยาบัน?, (คณะทำงานผลักดัน

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท: กรุงเทพฯ, 2553), 25.

สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, เปิดข้อเท็จจริงแรงงานต่างด้าวในไทย: ตอนที่ 1 แรงงานทักษะต่ำ,  
17 มิถุนายน 2563, เว็บไซต์สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์,

<https://www.pier.or.th/abridged/2020/14/> (สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2565).

สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, พรหมแดนความรู้ของการศึกษากฎหมายแวนนิตินิกในสังคมไทย, *นิติสังคมศาสตร์*,  
8(1), 24.

สิริรัฐ สุกันธา, การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสัญญาชาติพม่า ในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย,

*Journal of Economics*, 18(1), 2014, 43 – 63.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, "สภาพการทำงานและการจ้างงานในภาคเกษตรของประเทศไทย:

การสำรวจแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในไร่อ้อย สวนยาง สวนปาล์ม และไร่ข้าวโพด," 20 พฤษภาคม

2565, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_844438.pdf)

[asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_844438.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_844438.pdf) (สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม  
2566)

อานันท์ กาญจนพันธุ์ และชัยพงษ์ สำเนียง. “แรงงานข้ามชาติ: อัตลักษณ์และสิทธิความเป็นพลเมือง”,

(เชียงใหม่: แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI), 2557).