

รายงานการวิจัย

การจ้างแรงงานข้ามชาติ

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างชาติ

โดย กฤตยา อาชวนิจกุล
และ กุลภา วจนสาระ

สนับสนุนโดย



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



IOM International Organization for Migration



รายงานการวิจัย

‘การจ้างแรงงานข้ามชาติ

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างชาติ’

โดย

กฤตยา อาชวนิจกุล

และ

กุลภา วจนสาระ

ดำเนินงานโดย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

โครงการ “การเสริมสร้างศักยภาพในด้านสิทธิของแรงงานอพยพ
สำหรับข้าราชการ นายจ้าง แรงงานอพยพชาวพม่า และ ชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย

สนับสนุนโดย



รองศาสตราจารย์ ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล และ คุณ กุลภา วจนสาระ นักวิจัยอิสระ ได้จัดเตรียม รายงานวิจัยฉบับนี้ในฐานะที่ปรึกษาอิสระแก่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย ความคิดเห็นที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้เขียน และไม่ได้เป็นการสะท้อนความคิดเห็นของ IOM และ องค์การภาคีของโครงการ “การเสริมสร้างศักยภาพในด้านสิทธิของแรงงานอพยพสำหรับข้าราชการ นายจ้าง แรงงานอพยพชาวพม่าและชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย” แต่อย่างใด

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ยึดถือในหลักการ “การอพยพย้ายถิ่นฐานที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลต่างด้าวและสังคม” ในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่ดำเนินการเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ดำเนินงานร่วมกับภาคีในชุมชนระหว่างประเทศในประเทศต่าง ๆ เช่น:

- การช่วยเหลือเพื่อตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานอพยพ
- การสร้างความเข้าใจในเรื่องการอพยพย้ายถิ่น
- การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจผ่านทางการอพยพย้ายถิ่น
- การยึดมั่นในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และการกินดีอยู่ดีของบุคคลย้ายถิ่น

ติดต่อ:

โครงการ “การเสริมสร้างศักยภาพในด้านสิทธิของแรงงานอพยพสำหรับข้าราชการ นายจ้าง แรงงานอพยพชาวพม่าและชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย”

แผนกแรงงานอพยพ

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)

ชั้น 18 อาคาร รัชนาการ 183 ถนนสาทรใต้ เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120

โทร. 66-2-343-9300

โทรสาร. 66-2-343-9399

เว็บไซต์ : www.iom-seasia.org

ISBN 978-974-642-735-7

© องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานกรุงเทพฯ ประเทศไทย

คำนำ

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ร่วมกับกระทรวงแรงงานและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ดำเนินโครงการ “การเสริมสร้างศักยภาพในด้านสิทธิของแรงงานอพยพสำหรับข้าราชการ นายจ้าง แรงงานอพยพชาวพม่าและชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย” โดยได้รับเงินสนับสนุนจากองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งอเมริกา (USAID) โดยโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความตระหนักในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของแรงงานข้ามชาติและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่หน่วยราชการ นายจ้าง และองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติและกลุ่มผู้อพยพ

ในปี 2551 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ และฉบับที่มีความสำคัญฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา โดยพระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงานของแรงงานข้ามชาติ ชาวพม่า ลาว กัมพูชา ในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่าง หลังจากที่ได้มีการบังคับใช้ได้เกิดเสียงสะท้อนถึงข้อกังวลจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับผลกระทบของพระราชบัญญัติ และการกำหนดอนุบัญญัติที่เหมาะสมเพื่อมารองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างที่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยสามารถทำได้ ทาง IOM เห็นว่าการกำหนดค่าจ้างที่สะท้อนถึงสถานการณ์การจ้างงานที่แท้จริง จะส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงสิทธิและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ในการนี้ ทาง IOM ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการรวบรวมข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จากหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง และนำเสนอหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณากำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา โดยคำนึงถึงปัจจัยและประเด็นต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่หน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น ทาง IOM จึงได้กำหนดให้มี การจัดทำโครงการวิจัย เรื่อง “การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551” กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างด้าว”

ทาง IOM ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล จากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คุณ กุลภา วจนสาระ นักวิจัยอิสระ และทีมวิจัย รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยอย่างต่อเนื่อง และขอขอบคุณองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งอเมริกา (USAID) ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำวิจัย สุดท้ายนี้ ทาง IOM หวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานภาครัฐ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการนำไปใช้เป็นข้อมูลและแนวทางในการพิจารณาและกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป

แผนกแรงงานอพยพ

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)

มกราคม 2552

สารบัญ

คำนำ	iii
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	vii
บทที่ 1 นำเรื่อง	1
บทที่ 2 สาระสำคัญของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551	3
บทที่ 3 วัตถุประสงค์และวิวิธยาของการศึกษา	7
บทที่ 4 จำนวนชนกลุ่มน้อยและแรงงานข้ามชาติในระบบทะเบียนราษฎร ณ พ.ศ. 2551	9
4.1 แรงงานจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน	10
4.2 ชนกลุ่มน้อย	12
4.3 กลุ่มคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า	15
บทที่ 5 ความเป็นมาของการจ้างงานแรงงานต่างชาติดจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว	17
5.1 มติคณะรัฐมนตรี ในช่วงพ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2543	18
5.2 มติคณะรัฐมนตรี ในช่วงพ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2546	20
5.3 มติคณะรัฐมนตรี ในช่วงพ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2550	20
บทที่ 6 สถานการณ์การจ้างงานแรงงานต่างชาติทุกประเภท ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550	25
6.1 การจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติดูกกฎหมาย พ.ศ. 2550	26
6.2 การจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติดผิดกฎหมาย พ.ศ. 2550	27
• แรงงานข้ามชาติที่คือชนกลุ่มน้อยของประเทศไทย	27
• แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า กัมพูชา และลาว) ณ พ.ศ. 2550	29
บทที่ 7 ข้อค้นพบจากพื้นที่และการวิเคราะห์เอกสาร	33
7.1 สถานการณ์ความต้องการและภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศ	33
• สถานการณ์การจ้างงาน	33
• ความต้องการแรงงานและภาวะขาดแคลน	34
• ลักษณะของแรงงานที่ต้องการ	35
7.2 อาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำได้	37
• ประเภทการจ้างงานที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่ในปัจจุบัน	37
• ข้อเสนอแนะในการกำหนดอาชีพ	38
• อาชีพที่น่าจะอนุญาตเพิ่มเติม	39
• อาชีพที่ไม่น่าจะอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำ	39
7.3 ค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy)	39
7.4 กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร	40
7.5 การตรวจสอบ และบทลงโทษ	40
7.6 การจัดระบบจ้างแรงงานต่างชาติ	41
• การเปิดให้จดทะเบียนแรงงาน	41
• การต่ออายุ และการเปลี่ยนนายจ้างและสถานที่ของแรงงาน	42
• กระบวนการจัดหาแรงงานข้ามชาติ	42
7.7 ความคิดเห็นต่อพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว 2551 ในประเด็นอื่น ๆ	43

บทที่ 8	ข้อเสนอแนวทางในการทำบัญชีอาชีพที่ควรอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้	45
8.1	ภาคการเกษตรและประมง ทั้งงานเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และประมง	45
8.2	ภาคการก่อสร้าง	47
8.3	ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม	48
8.4	ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง	49
8.5	ภาคการให้บริการ	50
8.6	ภาคกิจการขนส่ง ทั้งทางน้ำและทางบก	51
8.7	ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน	52
บทที่ 9	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	53
9.1	ความจำเป็นในการจัดจดทะเบียนแรงงานใหม่	53
9.2	การปรับมุมมองใหม่ต่อแรงงานข้ามชาติ	54
	เอกสารอ้างอิง	58
	ภาคผนวก	
	ภาคผนวก ก. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551	59
	ภาคผนวก ข. รายชื่อ 39 อาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ	71
	ภาคผนวก ค. รายชื่อ 27 อาชีพที่กำหนดอนุญาตให้คนต่างด้าวบางประเภท (มาตรา 12) ทำได้	72
	ภาคผนวก ง. ความจำเป็นในการจ้างพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว	73

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

‘การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำ บัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างด้าว’

โดย

กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีการปรับเปลี่ยนไปจากกฎหมายฉบับเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว กำหนดค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) รวมทั้งการกำกับดูแลและบทกำหนดโทษ ในส่วนการทำงานของคนต่างด้าวนั้น มีการปรับเปลี่ยนให้กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ จากเดิมที่กำหนดงานที่คนต่างด้าวยุติห้ามทำ โดยต้องเป็นไปตามหลักการ 3 ประการคือ คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ภายใน 2 ปี นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานได้ ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญของการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณากำหนดอาชีพสำหรับแรงงานต่างด้าว ก็คือการรักษาสมดุลระหว่างสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง ความต้องการแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งหลักสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงของมนุษย์ รายงานชิ้นนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการคือ การพัฒนาแนวทางการจัดทำหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการพิจารณากำหนดอาชีพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ต่อสถานการณ์การจ้างงาน และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพิจารณากำหนดอาชีพแก่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยใช้ทั้งการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้งภาครัฐและเอกชน และการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความเห็นกับภาคีที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

จำนวนชนกลุ่มน้อยและแรงงานข้ามชาติในระบบทะเบียนราษฎร ณ พ.ศ. 2551

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าวในพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แบ่งเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ มาตรา 9 ‘คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงาน’ ประกอบด้วย (1) คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตลอดชีพ (2) คนต่างด้าวที่เข้าทำงานโดยได้รับใบอนุญาตชั่วคราว (3) แรงงานระดับล่างที่นำเข้า

จากประเทศกัมพูชาและลาวตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ และ (4) แรงงานจากประเทศกัมพูชาและลาวที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้พิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง และถือเอกสารเดินทางที่มีการตรวจลงตรา (visa) ตามนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2547

มาตรา 12 หมายถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติมีฝีมือ ที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายปิโตรเลียม หรือกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งต้องออกใบอนุญาตให้ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง **มาตรา 13** ประกอบด้วย กลุ่มคนต่างชาติที่รอการเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ กลุ่มคนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติ และบุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และ**มาตรา 14** ซึ่งเปิดให้มีการจ้างคนต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดน เพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยอาจจ้างแบบไปเข้าเย็นกลับ หรือชั่วคราวเป็นระยะสั้น ๆ หรือจ้างตามฤดูกาลได้

กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 4 มาตราข้างต้นมีจำนวนดังนี้ คือ (1) แรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน ตัวเลขในเดือนกรกฎาคม 2551 มีอยู่ทั้งสิ้น 1,633,874 คน โดยจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านอาศัยอยู่มากที่สุด 5 ลำดับแรกคือ กรุงเทพฯ สมุทรสาคร ตาก เชียงใหม่ และชลบุรี (2) ชนกลุ่มน้อยที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว (มีเลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข '6') ตัวเลขในเดือนกรกฎาคม 2551 มีทั้งสิ้น 415,552 คน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือ โดยจังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้มาก 5 ลำดับแรกคือ เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี ตาก และแม่ฮ่องสอน (3) ชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นลูกหลานที่เกิดในประเทศไทยและได้รับเลข 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข '7' มีทั้งสิ้น 78,338 คน ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย กรุงเทพฯ กาญจนบุรี และสระบุรี (4) กลุ่มคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า ซึ่งกรมการปกครองได้เริ่มสำรวจผู้ที่ไม่มีสถานะบุคคล จากจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 จัดทำเลขประจำตัว 13 หลักด้วยที่ขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข '0' ตัวเลขในเดือนกรกฎาคม 2551 มีทั้งสิ้น 141,204 คน ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน เมื่อรวมกลุ่มคนเหล่านี้เข้าด้วยกัน ผู้ที่ได้รับผลจากการออกกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ในเบื้องต้นนี้มีทั้งสิ้น 2,268,968 คน

สถานการณ์การจ้างแรงงานต่างชาติทุกประเภท ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550

ตัวเลขแรงงานต่างชาติทุกประเภทในเดือนธันวาคม 2550 มีทั้งสิ้น 792,117 คน ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑล เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานถูกต้องตามกฎหมาย 29% ผิดกฎหมาย 71% ในส่วนของแรงงานที่ทำงานผิดกฎหมายคนเข้าเมืองนั้นรวมชนกลุ่มน้อยซึ่งยังไม่ได้รับสัญชาติไทยด้วย โดยมีนโยบายในการจัดการต่างออกไป เช่น สามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในจังหวัดที่อยู่อาศัย มีงาน 27 ประเภทที่กำหนดให้ทำได้ เป็นต้น แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมการผลิต ขณะที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกิจการประเภทอื่น ๆ ภาคเกษตร และก่อสร้าง โดยทำงานอยู่ในกิจการประมงไม่ถึง 2% แต่เมื่อพิจารณาถึงประเภทของภาคการจ้างงานในกิจการอื่น ๆ แล้วพบว่าส่วนใหญ่เป็นการผลิตเชิงอุตสาหกรรมในโรงงาน การค้าปลีกและค้าส่ง และธุรกิจให้บริการ

ข้อค้นพบจากพื้นที่และการวิเคราะห์เอกสาร

(1) **สถานการณ์ความต้องการแรงงานในประเทศ** ปัจจุบันสถานการณ์ด้านการประกอบกิจการของประเทศไทยเปลี่ยนจากภาคอุตสาหกรรมการผลิตไปสู่ธุรกิจบริการมากขึ้น ดังข้อสรุปจากการสำรวจความต้องการแรงงานในประเทศไทย โดย สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2549 ที่พบว่า สัดส่วนของสถานประกอบการในไทยเกือบหนึ่งในสามคือ ธุรกิจการท่องเที่ยว โรงแรมและภัตตาคาร รองลงมาคือการผลิตสิ่งทอ

และเครื่องนุ่งห่ม (21%) การผลิตอาหารและอาหารสัตว์ (15%) โดยอุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มนั้นมีการจ้างงานสูงสุด รองลงมาคือการผลิตอาหารและอาหารสัตว์ และในภาพรวมของการจ้างงานแล้วพบว่า มากกว่าสองในสามเป็นแรงงานทั่วไปในโรงงานที่จบการศึกษาไม่สูงนัก

ตัวเลขจากการสำรวจยังแสดงความต้องการและภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศ ที่ยังคงขาดแคลนแรงงานคิดเป็นสัดส่วนกว่า 39% ของความต้องการแรงงาน โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากแรงงานในภูมิภาคเหล่านั้นหลังไหลเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ประเภทอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานสูงที่สุดคือ การผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แต่มีภาวะขาดแคลนแรงงานไม่มากนัก ขณะที่อุตสาหกรรมการผลิตอาหารและอาหารสัตว์เป็นภาคการจ้างงานที่ขาดแคลนแรงงานสูงสุด รองลงมาคือการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม สิ่งที่น่าสนใจก็คือสถานประกอบการส่วนใหญ่ต้องการแรงงานระดับล่างมากที่สุด นั่นคือ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า อัตราค่าจ้างต่อเดือนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 7,000 บาท

ภาวะขาดแคลนแรงงานต่างชาติเกิดขึ้นเนื่องจากแรงงานมีลักษณะหมุนเวียนเคลื่อนย้ายสูง ผสมกับการที่ภาครัฐไม่มีนโยบายเปิดให้แรงงานใหม่มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ทำให้แรงงานมีจำนวนไม่พอกับความต้องการ นอกจากนี้ก็ยังมีกรณีแรงงาน ทั้งระหว่างภาคการจ้างงาน และในประเภทกิจการเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในตลาดแรงงานพื้นฐานระดับล่างนั้นยังคงมีแรงงานไทยทำงานอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในภาคเกษตร เพราะเมื่อเปรียบเทียบตัวเลขแรงงานไทยในภาคการจ้างงานระดับล่าง และแรงงานข้ามชาติเมื่อปี 2547 ซึ่งมีจำนวนแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนสูงสุด พบว่า ในภาพรวมแล้วตลาดแรงงานระดับล่างมีแรงงานไทยทำงานอยู่ 83.3% และเป็นแรงงานข้ามชาติ 16.7% ภาคการจ้างงานที่มีสัดส่วนของการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงมาก คือ การขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (เป็นแรงงานข้ามชาติเกือบ 63%) รองลงมาคือ กิจการประมง (44.5%) งานรับใช้ในบ้าน (ประมาณ 44.1%) ขณะที่ในภาคการเกษตรและปศุสัตว์ ภาคก่อสร้าง และเหมืองแร่/เหมืองหินมีสัดส่วนของแรงงานไทยทำงานอยู่สูงกว่า 90%

(2) อาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำได้ ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานได้ใน 2 อาชีพ คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยนิยามว่า เป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำงานซ้ำๆ จึงมีการจ้างแรงงานข้ามชาติด้วยอาชีพกรรมกรและรับใช้ในบ้าน อยู่ในหลายประเภทกิจการ/ภาคการจ้างงาน ทั้งในภาคเกษตร/เลี้ยงสัตว์/ประมง ภาคการก่อสร้าง ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง ธุรกิจบริการ ภาคการขนส่ง รวมทั้งภาคครัวเรือนและบริการชุมชน การจัดระบบจ้างงานแรงงานข้ามชาติจึงควรกำหนดเกณฑ์ของประเภทกิจการตามการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม (Thailand Standard Industrial Classification) และการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ (Thailand Standard Classification of Occupations) ซึ่งกระทรวงแรงงานจัดทำไว้แล้วในปี 2544

ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ ทั้งภาครัฐและเอกชน เสนอให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตการจ้างแรงงานข้ามชาติเองได้ในรายละเอียด หรือแยกเป็นพื้นที่ เพื่อความคล่องตัวในการกำหนดเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทที่แตกต่างกัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การกำหนดอาชีพควรเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์จริงของการจ้างงาน คือ ควรเปิดโอกาสให้แรงงานเหล่านี้ทำงานถึงฝีมือได้บ้างหากมีความจำเป็น เช่น แรงงานในสายการผลิตที่ขาดแคลน หรือการพัฒนาทักษะอาชีพให้แก่แรงงานต่างชาติ เพื่อคุณภาพของการผลิต และการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของตัวแรงงานเอง และในส่วนของแรงงานในมาตรา 13 ที่แบ่งได้ 5 กลุ่ม คือ ถูกเนรเทศหรือระหว่างรอเนรเทศ รอการส่งกลับ ถูกถอนสัญชาติ และชนกลุ่มน้อยที่รอการลงสัญชาติไทยหรือยังไม่ได้สัญชาตินั้น น่าจะทำงานได้มากกว่าที่กำหนดในบัญชี 27 อาชีพ เนื่องจากมีสถานะแตกต่างกับแรงงานจาก 3 สัญชาติ และมีการพัฒนาทักษะฝีมือ เพื่อความก้าวหน้าในการทำงาน นอกจากนี้ อาชีพที่มีความจำเป็นและน่าจะอนุญาตเพิ่มเติม ได้แก่ พนักงานสาธารณสุขต่างชาติ ล่าม หรือผู้ติดต่อประสานงานสื่อสารกับแรงงานคนอื่น ๆ

(3) **ค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy)** ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว แต่ยังมีคำถามที่ไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น นายจ้างต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ขณะที่แรงงานข้ามชาติมีลักษณะหมุนเวียนสูง เกณฑ์การบังคับใช้ในแรงงานข้ามชาติกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ แรงงานที่เข้ามาทำงานไป-กลับ แรงงานชั่วคราวหรือแรงงานตามฤดูกาล ที่สำคัญคือความกังวลในระบบการบริหารจัดการเงินค่าธรรมเนียม ที่ควรชัดเจนและโปร่งใส ใช้ในการบริหารจัดการงานด้านแรงงานต่างชาติเป็นหลัก และยังมีข้อเสนอให้เปิดรับฟังความคิดเห็น สื่อสารทำความเข้าใจในระดับปฏิบัติกับผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

(4) **กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร** แม้ส่วนใหญ่จะไม่มีความเห็นแย้งต่อกรณีการเก็บเงินกองทุนฯ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องก็มีความกังวลในเรื่องจำนวนที่จัดเก็บเข้ากองทุนฯ ว่าควรจะเหมาะสมกับความสามารถที่จะจ่ายได้ของลูกจ้าง ควรสอดคล้องกับพื้นที่ทำงาน กำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติให้รัดกุมและสะดวกต่อการปฏิบัติในแรงงานทุกกลุ่ม โดยเฉพาะในกรณีของการขอคืนเงินกองทุนฯ ที่ควรกำหนดช่องทางเลือกให้สามารถปฏิบัติได้จริง

(5) **การตรวจสอบและบทลงโทษ** ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ตั้งคำถามถึงความพร้อมในระดับปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ซึ่งขาดแคลนอัตรากำลัง มีการะงัดง้างมือ ไม่มีความชำนาญในการสอบสวน และความเสี่ยงของตัวเจ้าหน้าที่เอง เนื่องจากไม่มีอาวุธหรืออุปกรณ์จับกุม จึงยังคงไปตรวจจับร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้ก็เป็นความกังวลในเรื่องการหาประโยชน์ เนื่องจากส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมายเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกรณีการเข้าตรวจสอบโดยไม่ต้องมีหมายศาล ซึ่งผู้ประกอบการเห็นว่าอาจขัดรัฐธรรมนูญ มีผลกระทบต่อการทำธุรกิจ และเสี่ยงต่อการถูกหาประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ได้

(6) **การจัดระบบจ้างแรงงานต่างชาติ** ความเห็นส่วนใหญ่จากการเก็บข้อมูล ได้แก่ ให้มีการขึ้นบัญชีแรงงานข้ามชาติใหม่ทั้งหมด ควรเปิดให้สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ทั้งปี เพื่อเปิดช่องทางให้แรงงานเข้าระบบได้ง่าย มีแรงงานให้หมุนเวียนใช้ทำงานได้ทั้งปี และสามารถตรวจจับดูแลได้ตรงกับสถานการณ์ความต้องการจริง นอกจากนี้บางส่วนยังมีความเห็นว่าอาจเปิดให้จดทะเบียนแรงงานฯ ได้ปีละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย เพื่อให้ นายจ้างเอาแรงงานฯ ไปจดทะเบียนได้ถี่ขึ้นตามรอบที่เปิด หรือเปิดให้ต่ออายุตามวันที่มาจดครั้งแรก เพื่อความสะดวกยืดหยุ่นให้คนเข้าระบบ ข้อเสนอสำคัญต่อระบบทะเบียนแรงงานข้ามชาติคือ ควรใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาบริหารจัดการระบบทะเบียนแรงงานข้ามชาติ บันทึกเอกลักษณ์บุคคล ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบเครือข่ายออนไลน์ทั่วประเทศ และเป็นระบบกลางสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถตรวจสอบจำนวนและการเคลื่อนย้ายแรงงานฯ ในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์จริง สำหรับกระบวนการจัดหาแรงงานข้ามชาตินั้นก็ควรมีการประสานงานหรือตั้งหน่วยงานหาคนงานในประเทศต้นทาง เพื่อให้ได้คนงานที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานถูกต้อง และเป็นการติดต่อแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหาประโยชน์จากกฎหมายแรงงาน

ข้อเสนอในเรื่องอาชีพที่น่าจะอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้

ข้อเสนอสำคัญ 2 ประการในการพิจารณาอาชีพให้แรงงานข้ามชาติทุกประเภท โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยและแรงงาน 3 สัญชาตินั้น คือการพิจารณาอาชีพทุกประเภทอย่างสอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจของนายจ้าง ตามมาตรฐานอาชีพ และมาตรฐานอุตสาหกรรมของประเทศไทย และการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพให้กับทุกอาชีพ ในการทำงานทุกระดับทักษะ เพื่อให้แรงงานทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีคุณสมบัติในการทำงานตามมาตรฐานสากล และสามารถพัฒนาทักษะทางวิชาชีพของตนต่อไปได้

ข้อเสนออาชีพในรายงานฉบับนี้ เห็นว่า การทำงานของชนกลุ่มน้อย และแรงงาน 3 สัญชาติส่วนใหญ่อยู่ในหมวด 9 ที่เป็นอาชีพงานพื้นฐาน ได้แก่ ผู้ที่ทำงานเรียบง่ายและเป็นประจำหรือทำซ้ำ ๆ หากใช้เครื่องมือก็จะเป็นเครื่องมือแบบไม่ซับซ้อน และใช้แรงกาย จึงได้แบ่งตามภาคการจ้างงาน 7 ประเภท คือ

(1) **ภาคการเกษตรและประมง ทั้งงานเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และประมง** ตัวอย่างอาชีพที่อาจะระบุได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการจ้างงานนี้ ได้แก่ คนงานสวนยาง คนงานกรีดยาง คนงานประจำฟาร์มปศุสัตว์ ผู้ไถ่คนต้นไม้ คนตัดไม้ แรงงานประมง ผู้เก็บเกี่ยวผลไม้หรือพืชไร่ คนงานในฟาร์มทั่วไป เป็นต้น

(2) **ภาคการก่อสร้าง** ซึ่งมีทั้งงานใช้กำลังกาย และงานกึ่งฝีมือ ได้แก่ ช่างรื้อถอน (สิ่งก่อสร้าง) แรงงานก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้าง แรงงานรื้อถอนอาคารสิ่งปลูก ผู้หล่อซีเมนต์คอนกรีตด้วยมือ ช่างยกตั้งนั่งร้าน ช่างฉาบปูน ช่างก่ออิฐ (ก่อสร้าง) เป็นต้น

(3) **ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม** เป็นภาคการจ้างงานใหญ่ ครอบคลุมโรงงานและอุตสาหกรรม การผลิตที่หลากหลาย ตัวอย่างอาชีพที่อาจจะอนุญาตให้ทำได้ ได้แก่ แรงงานบรรจุ ผู้ล้างและผึ่งยางแผ่นดิบ ผู้ทำยางแผ่นผึ่งแห้ง ช่างตัดไม้ ช่างเย็บด้วยมือและจักรทั่วไป ผู้ฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ ผู้ทำเส้นขนมจีน ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า (สำเร็จรูป) ผู้แปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้น เป็นต้น

(4) **ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง** ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วไปทุกภูมิภาค และเป็นภาคการจ้างงานที่ยังมีข้อถกเถียงในเรื่องความจำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติ และความอ่อนไหวในประเด็นความปลอดภัยของชุมชน โดยเฉพาะพนักงานขายของหน้าร้านที่ต้องรับเงินและมีปฏิสัมพันธ์กับลูกค้า ตัวอย่างอาชีพในกลุ่มกิจการนี้ ได้แก่ ผู้ทำงานให้บริการตามข้างถนนอื่น ๆ ผู้จำหน่ายสินค้าตามข้างถนน (ยกเว้นอาหาร) ผู้จำหน่ายอาหารตามถนน พนักงานประจำสถานีบริการน้ำมัน พนักงานขายในสถานประกอบการค้าส่ง-ค้าปลีก เป็นต้น

(5) **ภาคการให้บริการ** ทั้งการดูแลบ้านเรือนและสถานที่ต่าง ๆ การบริการอาหารและเครื่องดื่มต่าง ๆ การดูแลเด็กหรือผู้สูงอายุเบื้องต้น ไปจนถึงการให้บริการส่วนบุคคล ตัวอย่างอาชีพได้แก่ ผู้ช่วยงานบ้าน พนักงานทำความสะอาดขณะเครื่องครัว ผู้ซักล้างเสื้อผ้าด้วยมือ, พนักงานซักรีด พนักงานทำความสะอาดอาคาร ผู้ทำความสะอาดยานพาหนะด้วยมือ คนรับใช้ พนักงานเสิร์ฟอาหารและเครื่องดื่ม แม่บ้านทั่วไป แม่บ้าน (ส่วนบุคคล) เป็นต้น

(6) **ภาคกิจการขนส่ง ทั้งทางน้ำและทางบก** อาชีพที่อาจจะกำหนดให้แรงงานต่างชาติทำงานในภาคกิจการขนส่ง ได้แก่ ผู้ขนถ่ายสินค้าประจายานพาหนะ ผู้ขนถ่ายสินค้าทางเรือ ผู้ปฏิบัติงานขนส่งสินค้าอื่น ๆ เช่น ผู้แบกหามเนื้อ ปลา ผลไม้ และผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ ในตลาดขายส่ง คนเข็นของ คนถีบสามล้อ เป็นต้น

(7) **ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน** อาชีพบางส่วนอาจซ้ำกับภาคการจ้างงานอื่น ๆ เช่น ผู้ช่วยงานบ้าน และผู้ทำความสะอาดบ้าน ผู้ซักล้างเสื้อผ้าด้วยมือ หรือพนักงานซักรีด นอกจากนี้ได้แก่ พนักงานทำความสะอาดอาคาร คนงาน (เก็บขยะ), ผู้เก็บขยะ คนงานท่อระบายน้ำ พนักงานคัดแยกขวด ผู้ช่วยพยาบาลอื่น ๆ ผู้ช่วยผดุงครรภ์อื่น ๆ เป็นต้น

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

(1) **ความจำเป็นในการจัดจดทะเบียนแรงงานใหม่** เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริงและความต้องการแรงงาน ขณะเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการใหม่ ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 การจดทะเบียนครั้งนี้ควรต้องนำบทเรียนที่ยังคงปฏิบัติไม่ได้จริงในการจดทะเบียน พ.ศ. 2547 มาศึกษา ที่จริงการนับจดแรงงานและผู้ติดตามนับเป็นวิธีการที่ก้าวหน้าและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าแรงงานจำนวนมากไม่ได้ย้ายถิ่นมาเพียงลำพังคนเดียว และในกลุ่มที่มาคนเดียวก็ได้มาสร้างครอบครัวขึ้นในประเทศไทยจำนวนไม่น้อยเช่นกัน แต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้แรงงานและผู้ติดตามที่ถูกนับจดในท.ร. 38/1 ว่าให้มีการบันทึกการเกิด การตาย และการย้ายที่อยู่ นั้น ยังประสบความสำเร็จน้อยมาก

ขณะที่การบันทึกประเภทกิจการที่แรงงานทำก็มีเพียง 10 ประเภทกิจการ ขณะที่ประเภท 11 ที่เป็นภาคการจ้างงานอื่น ๆ ก็คลุมเครือมาก ทำให้ฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่กระทรวงแรงงานมีอยู่ ไม่สะท้อนภาพของสถานการณ์การจ้างงานจริง ๆ ที่เกิดขึ้น การจัดทำบัญชีอาชีพที่สอดคล้องกับความจริงดังเสนอข้างต้น เป็นหนทางหนึ่ง ที่จะทำให้กระทรวงแรงงานมีฐานข้อมูลที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงการวิเคราะห์การจ้างงานระดับล่างที่เกิดขึ้นว่าความขาดแคลนแรงงานไทยในภาคการจ้างงานต่าง ๆ จนนายจ้างหรือผู้ประกอบการต้องจ้างแรงงานข้ามชาติแทน หรือเป็นความขาดแคลนแรงงานแอบแฝง เนื่องจากแรงงานไทยไม่ยอมทำงานระดับล่าง หรือเนื่องจากสาเหตุอื่น ๆ ที่ต้องการความเอาใจใส่ในเชิงนโยบายการจัดการแรงงานระดับชาติ ทั้งแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติทุกประเภท และการจัดการเรื่องกำลังคนของประเทศด้วย

นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสในการปรับเปลี่ยนความคิดแม่บทเรื่องการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ที่หากยังคงใช้วิธีการเดิมคือ ยึดเอาจำนวนที่มีใบอนุญาตในปีแรกเป็นตัวตั้ง แล้วอนุญาตเฉพาะแรงงานกลุ่มนี้มาจดทะเบียนในปีถัดไป จำนวนแรงงานก็จะค่อย ๆ ลดลง ดังที่เกิดขึ้นมาแล้ว 3 รอบ จากการเปิดจดทะเบียนในปี 2539 รวม 43 จังหวัด และปี 2544 จัดเปิดใหม่ให้จดทะเบียนได้ทุกจังหวัด และในปี 2547 ที่เปิดนับจดทั้งตัวแรงงานและผู้ติดตามดังรายละเอียดที่อภิปรายแล้วว่า จำนวนแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจะ ลดลงเรื่อย ๆ ขณะที่จำนวนแรงงานที่ถูกจ้างนอกระบบหรือลงใต้ดินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ วิธีการจดทะเบียนดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานเถื่อนได้

สำหรับวิธีการจดทะเบียนนั้น ควรกำหนดมาตรการในด้านการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาวอย่างสอดคล้องกับลักษณะของกิจการจ้างงานที่มีใช้แรงงานในรูปแบบและระยะเวลาที่แตกต่างหลากหลาย เพื่อเป็นทางเลือกให้กับทั้งแรงงานและผู้ประกอบการในการจดทะเบียน โดยคำนึงถึงทุกมิติของการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติ เช่น การขยายหรือกำหนดระยะเวลาของการจดทะเบียนให้สอดคล้องกับลักษณะงาน ทั้งภาคเกษตรและประมง รวมถึงการมีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร และการเปลี่ยนนายจ้างที่มีขั้นตอนน้อยลง เพื่อดึงให้แรงงานที่จดทะเบียนอยู่ในระบบมากที่สุด

(2) การปรับปรุงมุมมองใหม่ต่อแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติก็คือมนุษย์คนหนึ่ง ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน คือ เน้นธรรมาภิบาลในการจัดการแรงงานข้ามชาติและการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งจะสอดคล้องกับ ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองแล้ว

ปฏิญญานี้เน้นสร้างความเข้มแข็งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาคมอาเซียน ที่มุ่งมั่นจะส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในภาคส่วนที่เปราะบางและเสียเปรียบ ดังนั้นหากประเทศไทยมุ่งมั่นให้เกิดระบบธรรมาภิบาล (good governance) ในเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของต้นแบบการทำงานด้านนี้ในประเทศอาเซียนด้วยกัน ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่า แรงงานข้ามชาติจำนวนเกือบสองล้านคนนี้มีส่วนช่วยสร้างเสริมการผลิตให้กับระบบเศรษฐกิจไทยอย่างสำคัญ โดยเฉพาะในบางภาคการจ้างงานที่มีแรงงานข้ามชาติเป็นสัดส่วนสูงมาก ได้แก่ ภาคการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (63%) ภาคประมง (45%) คนรับใช้ในบ้าน (44%) และภาคการผลิตอื่น ๆ (37%)

การจัดการที่ดี ยังจะช่วยลดช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐจะแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากแรงงานข้ามชาติหรือการคอร์รัปชันภายในกลไกของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีรายงานอยู่เป็นประจำ มุมมองที่เปลี่ยนไปต้องเน้นเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิ ความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อสร้างระบบที่ควบคุมและคุ้มครองแรงงานได้อย่างเป็นธรรม นั่นคือ เน้นความมั่นคงในกระบวนการจ้างงาน และความยั่งยืนของกระบวนการคุ้มครองแรงงานทั้งระบบด้วย

Executive Summary

‘Employment of migrant workers under the Working of Aliens Act 2008 and the list of occupations allowed to foreigners’

Kritaya Archavanitkul
Kulapa Vajanasara

The Working of Aliens Act B.E. 2551 (2008) has several features which are different from the previous legislations, for example, provisions for the establishment of a repatriation fund, the Committee on the Working of Aliens, and the Appellate Committee on the Working of Aliens and provisions for levy, monitoring and penalty. Contrary to the previous Acts which specified forbidden occupations, the Act specifies occupations open to aliens. These are determined by the following three guiding principles: 1) national security, 2) career opportunities for Thai nationals and 3) migrant labor necessary for the growth and development of the country. The Ministerial regulations specifying these occupations are to be completed within two years after the Act comes into effect.

The criteria and process to determine occupations open to aliens must take into consideration the balance of employment reality, labor demand of various manufacturing sectors as well as human rights principles and human security. This report has three objectives in mind (1) To develop a framework for the criteria and process to determine occupations open to migrant workers from Myanmar, Cambodia and Laos; (2) To analyze the impact of the Working of Aliens Act B.E. 2551 on the employment situation; and (3) To recommend policy options for the consideration of occupation opportunities for migrant workers in Thailand. The methodology includes documentary analysis; in-depth interviews of key informants both in the public and private sectors; and a special forum set up for the purpose of opinion exchange among all parties working with migrant workers.

Numbers of ethnic minorities and migrant workers in the national registry as of 2008

The provisions defining migrant workers in the Working of Aliens Act B.E. 2551 (2008) fall under 4 sections. These are **Section 9** which refers to ‘aliens who enter the country on a temporary basis according to the laws on migrant workers’ consisting of (1) Foreigners who have permanent residency in Thailand and hold valid Alien Identification Documents. (2) Foreigners who work in Thailand on temporary permits (3) Unskilled workers from Cambodia and Laos who enter the Kingdom in accordance with MOUs and (4) Illegal migrant workers from Cambodia and Laos whose nationalities have been verified and who hold valid travel documents and visas according to the policy on the management of illegal migrant workers in effect since 2004.

Section 12 refers to skilled migrant workers who enter the country to work under the laws on investment promotion or other relevant laws. **Section 13** refers to aliens awaiting deportation according to deportation law who have been given leniency to work; illegal immigrants who are given permission for a temporary stay while waiting deportation; persons whose Thai nationalities have been revoked; and persons born in Thailand who do not have Thai nationalities. **Section 14** allows the employment of foreigners in the areas adjacent to border provinces on a daily or short-term or seasonal basis to promote the economy in border areas.

The numbers of aliens in Section 9, Section 13 and Section 14 according to data from the Bureau of Registration Administration as of July 2008 are (1) 1,633,874 migrant workers from 3 neighboring countries. Top 5 provinces with most workers in this category are Bangkok, Samut Sakorn, Tak, Chiangmai and Chonburi. (2) 415,552 ethnic minorities born or living in Thailand for an extended period of time (with ID numbers beginning with '6') – most of whom are in the Northern Region. Top 5 provinces with most population in this group are Chiangmai, Chiangrai, Kanchanaburi, Tak and Mae Hong Son (3) 78,338 Thailand-born descendants of ethnic minorities (with ID numbers beginning with '7') (4) 141,204 stateless/nationality-less/rootless persons (surveyed by the Department of Provincial Administration and given ID numbers beginning with '0'). Put together, the preliminary number of people affected by the Working of Aliens Act is as high as 2,268,968 people.

Current status of migrant worker employment as of 2007

The official number of migrant workers in all categories as of December 2007 is put at 792,117 – most of whom were in Bangkok and the surrounding area. Among these, 29% were skill foreigners legally employed, while 71% were illegal migrants workers. This number also included ethnic minorities without Thai nationality, most of whom were employed in construction, agriculture and manufacturing sectors. Most migrant workers were in agriculture, construction and “other sectors,” while less than 2% were employed in fishery. The “other sectors” category was found to consist of factory-based industrial manufacturing, wholesale and retails and service businesses.

Findings from fieldworks and document analyses

(1) Thailand's current labor demand situation Thailand's business base is shifting from industrial operations to service businesses, according to the National Statistics Bureau's 2006 survey which showed that tourism, hotel and restaurants made up almost one third of Thai businesses, while textile and clotting accounted for 21% and food and animal feed industry accounted for 15%. Among these, textile and clothing industry employed the biggest number of workers, followed by food and animal feed industry. In the overall picture, two thirds of those employed are factory workers with low level of education.

The survey also demonstrated a demand for labor to fill the sharp domestic shortage running at more than 39% of demand. The shortage was most severe in the Northern and Northeastern Regions where a large proportion of the local population have moved to work in the Greater Bangkok Metropolitan Area. The electrical and electronic appliance industry had the highest labor demand but experienced little shortage. Industries suffering most from labor shortage were food and animal feed industry, followed by textile and clothing industry. It should be noted that most businesses demanded unskilled labor with secondary education or lower and at a salary of 7,000 baht or less.

The shortage of migrant workers is caused by the high turnover rates as well as the government's reluctance to open the door to register migrant workers. In addition, there's also cannibalizing effect of labor between and within industries.

However, there are still many Thai workers in the unskilled labor market, especially in the agricultural sector. In 2004 which registered the highest number of migrant workers, the overall picture showed that Thai workers accounted for 83.3% of those employed. Sectors which employed the highest proportion of migrant workers were dock loading/unloading (almost 63%), fishery (44.5%) and domestic servants (44.1%), while agriculture and livestock, construction and mine industries employ Thai workers at the highest percentages (over 90%).

(2) Occupations open to migrant workers. The current law allows migrant workers to work in two categories, namely, as laborers and domestic servants – both defined as the use of physical energy in repeated tasks which do not require knowledge. As a result, migrant workers are hired as laborers and domestic servants in diverse sectors/businesses such as agriculture/livestock/fishery, construction, factory-based manufacturing, wholesale and retails, service businesses, transportation, household and community services. With this in view, the employment system for migrant workers should define the criteria of enterprises according to the Thailand Standard Industrial Classification and Thailand Standard Classification of Occupations established by the Ministry of Labor in 2001.

Most parties in both public and private sectors have proposed that the government establish provincial committees with a power to make decisions on the employment of migrant workers at local level. This will promote flexibility in the development of employment conditions to suit different needs and contexts, as well as future changes. The list of occupations open to migrant workers also should match employment reality, allowing them to work in semi-skilled jobs where necessary (for example, in manufacturing sectors suffering from labor shortage) and giving them skill development training for the improvement of production quality as well as their personal skills. Those in Section 13 (divided into 5 groups, namely, to be deported, waiting to be deported, revoked nationalities, and ethnic minorities waiting for or not yet granted Thai nationalities) should be allowed employment in works outside the 27-occupation list, due to their different status to that of migrant workers from 3 neighboring countries. In addition, there are occupations which are in demand and should be added to the list such as foreign health care workers, interpreters and liaison persons to facilitate communication with other migrant workers.

(3) Levy. Most parties agree with the charges for the employment of migrant workers, but there are still areas to be worked out in practice, such as the heavy burdens on employers, the high worker turnover rates, criteria for different groups of workers such as daily workers, short-term workers or seasonal workers. The biggest concern is on the management system for the collected levy which should be clear and transparent and mainly used towards migrant worker management. There are also suggestions for a public forum to exchange opinions and communicate the messages to all concerned parties.

(4) Repatriation fund. Although there is little objection to the levy, most opinions agree that the amount to be collected should be proportionate to the workers' ability to contribute and the province they are working in, that regulations should be concise and easy to apply to all groups of workers. Particularly, concerning reimbursement from the fund, there should be practical and accessible options.

(5) Monitoring and penalty. Most informants question the operational preparedness of the officials who are in shortage and overwhelmed with works. As they are also inadequately trained to conduct investigations and unarmed to carry out arrests, it's also suggested that raids and arrests should be conducted with police cooperation. Moreover, there are corruption concerns, as the law is perceived to provide such opportunities to unscrupulous officials. For example, the provision for the conduct of raids without court orders is seen as potentially unconstitutional, damaging to businesses and prone to corruption.

(6) Restructuring migrant registering system. Most opinions suggest re-registration of all migrant workers with year-round registration for easier access, continuous labor availability and real-time response to employment reality. Some favor two or more rounds of registration per year for employer's convenience, renewal at the date of first registration for flexibility, etc. The most important suggestion is the use of information technology in the management of migrant workers and identity records and creation of an online national database system accessible to all relevant agencies for the tracking of numbers of migrant workers and their movements. It's also suggested that the migrant worker recruitment process according to the MOU's should be coordinated with legitimate recruiting agencies in the sending countries, as the government-to-government process will enhance worker quality as well as prevent corruption.

Recommendations on the occupations open to migrant workers

The key suggestions for the consideration of occupations to be allowed to all categories of migrant workers, especially to ethnic minorities and workers from 3 neighboring countries, are ***consideration of all occupations in accordance to the nature of businesses, occupational standards and industrial standards of the country and stipulation of occupational standards for all occupations at all levels*** to enable all migrant workers to achieve international standards in their works and further develop their occupational skills.

This report bases its proposal on the view that most works for ***ethnic minorities and migrant workers from three neighboring countries fall under Group 9 ("Elementary occupations")*** which consists of simple, repeated tasks using uncomplicated tools, if any, and physical energy. As such, they are divided into 7 categories as follow:

(1) Agriculture, livestock and fishery. Examples of occupations in this category are rubber plantation workers, rubber tapers, livestock farm workers, lumberjacks, fishery workers, fruit pickers, farm harvesters, farm laborers, etc.

(2) Construction which can be physical or semi-handicraft works such as demolition workers, construction laborers, concrete/cement casters, scaffolders, plasterers, bricklayers, etc.

(3) Factory-based manufacturing is a large sector covering diverse industries. Occupations that could be allowed to migrant workers are packagers, rubber sheet washers/driers, wood cutters, garment sewers, slaughterers, Mon-style noodle makers, tailors, marine animal processors, etc.

(4) Wholesale and retails. Spread throughout the country, this is the most controversial sector regarding the needs for migrant workers and the sensitive issue of community security, due to its direct contact with customers and money. Examples of occupations in this category are street vendors of food and non-food products, gas station attendants, salespersons in wholesale/retails establishments, etc.

(5) Service sector including works in the households and other settings, food and beverage services, child care or elderly care, as well as personal assistance. Examples are housemaids, utensil washers, launderers, janitors, car washers, personal helps, waiters, waitresses, housekeepers, etc.

(6) Land and water transport sector. Examples are truck loaders, ship loaders, goods carriers, cart pushers, tricycle riders, etc.

(7) Households and community service. With some intersection with other categories, examples are housemaids, launderers, janitors, garbage collectors, ditch sweepers, bottle sorters, assistant nurses, assistant midwives, etc.

Policy recommendations

(1) *The need to restructure labor registration* to correspond with the employment reality and labor demands, while responding to new measures specified in the Working of Aliens Act 2008. This process should incorporate lessons from the failures of the 2004 registration. In fact, the tallying of migrant workers and their followers is a progressive method consistent with the fact that most migrant workers don't enter the country alone and many of those who did so have started families in Thailand. But the objective of tallying migrant workers and followers with registration of births, deaths and movements is still far from accomplished.

In addition, the ten distinct categories of businesses as appear on the records don't cover all businesses. Many are lumped into the 11th "Others" category. As a result, the existing migrant worker database doesn't reflect an accurate picture of employment situation. An improved occupation list as earlier proposed is one approach to achieve a better result. Consequently, the Ministry of Labor can analyze employment situation in the unskilled labor market to determine whether the shortage is real (Thai workers unavailable to do the works) or disguised (Thai workers unwilling to do the works) or caused by other factors needing attention. It will also help refine national-level policies, as well as personnel allocation, towards the management of Thai workforce and all categories of migrant workers.

Moreover, it is also a good opportunity to change the paradigm on work permit registration, because the old method of granting permits based on the previous year's number is a self-diminishing process and cannot solve the problem of illegal migrant workers. This has already been confirmed in the previous three rounds of registration in 1997 (in 43 provinces), 2001 (all provinces) and 2004 (tallying migrant workers and followers) when the number of registered workers dwindled, while underground employment skyrocketed.

The registration method should be oriented towards long-term registration, consistent with the nature of employment which varies in form and duration. It must also offer viable options for migrant workers and business owners, taking into consideration all dimensions of life of migrant workers. Measures which will help to retain as many migrant workers in the system as possible are, for example, extension or prescription of registration period to suit the nature of the works such as agriculture and fishery, requirement for written contracts and simplification of the process when changing employers.

(2) *Change of attitude towards migrant workers.* Migrant workers are humans like all of us and have the rights to be treated with human dignity. The only approach to a sustainable solution must be through the practice of good governance in the management of migrant workers, as well as human rights protections consistent with the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers which Thailand has signed.

This Declaration emphasizes ASEAN's commitment to promote political, economic and social strength and enhance the quality of life and well-being of ASEAN citizens, especially those in vulnerable and marginal sections of society. Therefore, Thailand's commitment to promote good governance in the management of migrant workers from the three neighboring countries will serve as a good starting point and a model for the same efforts in other ASEAN countries. In the meantime, it is important to acknowledge the contribution of almost two million migrant workers towards the productivity of Thailand's economy, especially in the sectors with highest rates of migrant worker employment such as dock loading/unloading (63%), fishery (44.5%), domestic servants (44.1%) and other manufacturing industries (37%).

Good management will also help reduce the loopholes which dishonest officials exploit against migrant workers, as well as eliminate the often reported structural corruption within government mechanisms. In order to achieve a system that can justly control and protect migrant workers, the new attitude must incorporate human rights protection and occupational safety, and emphasize on the security of the employment process and the sustainability of labor protection throughout the system.

นำเรื่อง

การย้ายถิ่นข้ามชาติไปทำงานในประเทศอื่น เป็นปรากฏการณ์สากลที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก อันเป็นผลมาจากกระแสของโลกาภิวัตน์ จากการเคลื่อนย้ายทุน การแลกเปลี่ยนทางการค้า และผลผลิตที่ได้จากการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลต่อการจ้างงานแรงงานข้ามชาติด้วย ขนาดของแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันมีอยู่ 86 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วน 3% ของปริมาณแรงงานทั้งหมดในโลก ส่วนใหญ่เป็นการย้ายไปทำงานหรือหางานในประเทศที่เจริญกว่า โดยประมาณ 3.3 ล้านคนเป็นผู้ย้ายถิ่นไปทำงานระยะยาวหรือตั้งถิ่นฐานในประเทศปลายทาง (IOM 2008: 23-30)

ในภูมิภาคอาเซียนเองซึ่งมีประชากรมากกว่า 500 ล้านคน มีจำนวนแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติสูงถึง 15.3 ล้านคน¹ โดยประเทศไทยมีฐานะโดดเด่นในประชาคมอาเซียนเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ เพราะเป็นประเทศที่นโยบายส่งออกแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ปัจจุบันมีจำนวนคนไทยไปทำงานต่างประเทศตัวเลขสะสมประมาณหนึ่งล้านคน เป็นประเทศที่มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านข้ามแดนมาทำงานอย่างต่ำ 2 ล้านคน และเป็นประเทศทางผ่านของแรงงานที่ถูกค้าเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม

กระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่สร้างความกังวลใจให้กับประเทศปลายทางมากที่สุดคือ การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) เนื่องจากการย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารการเดินทางถูกต้อง (undocumented migration) หรือเป็นการเดินทางเข้าประเทศโดยการละเมิดกฎหมายของประเทศปลายทาง (unauthorized migration)² ที่เรียกกันทั่วไปว่าคือการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย (illegal or clandestine migration) หรือในภาษาไทยจะเรียกว่า “การลักลอบเข้าเมือง” ซึ่งหมายถึงการเดินทางเข้าประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือคือการละเมิดกฎหมายเข้าเมืองนั่นเอง (กฤตยา 2546) ในระดับโลก องค์การแรงงานโลกประเมินว่าสัดส่วนของการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติมีอยู่ประมาณ 10%-15% ของกระแสการย้ายถิ่นและจำนวนผู้ย้ายถิ่นทั้งหมด (ILO 2004 cited in IOM 2008:209)

อย่างไรก็ตาม กระแสการย้ายถิ่นแบบไม่ปกตินี้ ถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์ปกติธรรมดา และเกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีการตีเส้นขีดพรมแดน ข้อท้าทายต่อรัฐชาติสมัยใหม่ที่กำลังเผชิญกับปรากฏการณ์นี้คือ จะจัดการสถานการณ์ดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตที่เป็นธรรมต่อตัวแรงงานและครอบครัว ต่อชุมชนปลายทาง และต่อสังคมโดยรวมอย่างไร สำหรับประเทศไทย การเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อาจเป็นปรากฏการณ์หนึ่งของความพยายามที่จะจัดการกับปรากฏการณ์ของแรงงานข้ามชาติในทศวรรษ 2550 นี้

¹ จากคำอภิปรายของ ฟิลลิป โรเบิร์ตสัน ในการสัมมนาเรื่องนโยบายแรงงานข้ามชาติ: บทบาทสมาชิกรัฐสภาและประชาสังคม จัดโดยคณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย และมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2551.

² คำว่า “irregular migration” เป็นศัพท์ที่องค์การสหประชาชาติใช้เรียกผู้ย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอย่างไม่ปกติ ในขณะที่คำว่า “unauthorized migration” เป็นศัพท์ใหม่ในแวดวงวิชาการที่เริ่มใช้กันในปลายทศวรรษ 1990 มีความหมายถึงการละเมิดกฎหมายบางอย่าง ทั้งสองคำใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “illegal migration” หรือ “undocumented migration” ซึ่งเป็นการประทุษร้ายทางลบต่อคนกลุ่มนี้

สาระสำคัญของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งพระราชบัญญัติที่ถูกเร่งรัดออกมาในช่วงปลายสมัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่เป็นผลมาจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผ่านการพิจารณา 3 วาระรวดในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 จากนั้นมีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป (ดูภาคผนวก ก.) กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงจากกฎหมายฉบับเดิม 15 ประการ³ ดังนี้

1. ยกเลิกพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และจัดโครงสร้างของพ.ร.บ. โดยแบ่งเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาล รวม 60 มาตรา

- (1) หมวด 1 การทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 7-28
- (2) หมวด 2 กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มาตรา 29-40
- (3) หมวด 3 คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 41-44
- (4) หมวด 4 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 45-47
- (5) หมวด 5 การกำกับดูแล มาตรา 48-50
- (6) หมวด 6 บทกำหนดโทษ มาตรา 51-56
- (7) บทเฉพาะกาล มาตรา 57-60

2. ปรับปรุงการกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ จากเดิมซึ่งกำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำ โดยมีสาระสำคัญ 4 ประเด็น

- (1) พ.ร.บ.นี้ไม่ใช้บังคับคนต่างด้าวตามมาตรา 4
- (2) กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 “งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ...” และกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีองค์ประกอบตามมาตรา 41 และหนึ่งในอำนาจหน้าที่คือ การพิจารณาการออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 ให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี ขณะนี้กรมการจัดหางานได้จัดเตรียมบัญชีรายชื่อโดยดูจากสถิติย้อนหลัง 5 ปี ได้เตรียมไว้ 170 กว่ารายชื่ออาชีพ และมีการจัดประเภทงานไว้ด้วย นอกจากนี้ยังจะมีการกำหนดจำนวนคนต่างด้าวในการทำงานอีกด้วย

³ ปรับจากรายงานสรุปเวทีนำเสนอเนื้อหาพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จัดโดย มูลนิธิคุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ และเครือข่ายองค์กรด้านแรงงานข้ามชาติ (Migrant Working Group) ร่วมกับ คณะอนุกรรมการแรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ณ ห้องประชุม 101 ชั้น 1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2551.

(3) มีการเปลี่ยนแปลงประเภทคนต่างด้าว ตามมาตรา 13 ที่อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ที่ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม โดยอนุญาตรวมคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ (ตามมาตรา 13 วรรค 5) ด้วย

(4) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงาน และจ้างงานแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน มาตรา 14 “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้...” ตามเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3. กำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) เพื่อจำกัดคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ในขั้นต้นนี้ กรมการจัดหางานได้เสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างต่ำสุด 200 บาท และสูงสุด 600 บาท แบ่งตามพื้นที่และประเภทกิจการ เช่น กิจการประมงในทุกพื้นที่เก็บค่าธรรมเนียม 200 บาทต่อคน ประเภทงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายแดน 300 - 400 บาทต่อคน แต่งานอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตกรุงเทพฯ 600 บาทต่อคน เป็นต้น

4. ปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างชาติเข้าเมืองตามกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (BOI) กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่นๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ในการออก visa และใบอนุญาตทำงานให้เสร็จใน 3 ชั่วโมง และอนุญาตให้ทำงานได้ทันทีเมื่อคณะกรรมการ BOI อนุมัติโครงการ และส่งเรื่องมายังกรมจัดหางาน ต้องออกใบอนุญาตให้เสร็จภายใน 7 วันและเมื่อยังไม่ได้รับใบอนุญาต คนต่างด้าวก็สามารถทำงานไปพลางก่อนได้ โดยใบอนุญาตจะมีระยะเวลาการทำงานเท่ากับที่ BOI อนุมัติโครงการ ไม่ว่าจะมียกเว้นก็ตาม นอกจากนี้ในการเก็บค่า levy จะเก็บเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แม้จะมีการต่อใบอนุญาตก็ตาม

5. ให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ ตามมาตรา 13 วรรค 4 และวรรค 5 เพื่อให้สอดคล้องตามหลักมนุษยธรรม

6. เพิ่มมาตรการรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน เพื่อส่งเสริมการผลิตไปสู่พื้นที่ที่มีแรงงานจำนวนมาก ในส่วนนี้อยู่ในระหว่างเจรจากับประเทศลาวและกัมพูชา สำหรับพม่าได้มีการเจรจาระดับนายกรัฐมนตรี และระดับรัฐมนตรี ส่วนในรายละเอียดจะมีพูดคุยกับประเทศพม่าต่อไป หลังจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงาน ในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ MOU และแรงงานไปกลับบริเวณชายแดน

7. จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักร กำหนดให้ลูกจ้างต้องส่งเงินเข้ากองทุน เพื่อประกันเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ โดยนายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุน เจ้าหน้าที่จะออกใบรับซึ่งระบุชื่อ เลขประจำตัวของลูกจ้าง และจำนวนเงินให้นายจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างเป็นหลักฐาน หากนายจ้างไม่นำเงินส่ง ต้องเสียเงินเพิ่ม 2% ต่อเดือน ให้ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินประกันตน และหากแรงงานเดินทางกลับด้วยตนเองสามารถขอเงินคืนได้โดยยื่นเอกสารที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง และจะได้รับคืนเงินโดยเร็วภายใน 30 วัน หากเกินจากนี้จะได้ดอกเบี้ย 7% ต่อปี หากส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบให้นายจ้างจ่ายให้ครบ (ดูมาตรา 18, 19, 20)

8. กำหนดให้อายุใบอนุญาตมีอายุไม่เกินสองปี ซึ่งแยกกันโดยเด็ดขาด ไม่อิงกับการอยู่ในราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง แต่ให้ออกใบอนุญาตได้ไม่เกินสี่ปีติดกัน เพื่อป้องกันการโอนหรือแปลงสัญชาติ นอกจากนี้ในระหว่างการต่อใบอนุญาต แรงงานสามารถทำงานต่อไปได้นานกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาต การเปิดให้ต่อใบอนุญาตเป็นไปตามประกาศรอบที่เปิดให้มีการต่ออายุ

9. **ปรับปรุงให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้าง ท้องที่ สถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไขได้** โดยให้อำนาจการอนุญาตอยู่ที่นายทะเบียน การออกจากรายการนายจ้างและเลิกจ้างไม่อยู่ในอำนาจของนายจ้าง ไม่ต้องทำการแจ้งเข้าแจ้งออก ไม่ต้องใช้ระบบโควต้าแต่ใช้ระบบเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแทน แต่การย้ายออกนอกพื้นที่โดยไม่แจ้งนั้นผิดพ.ร.บ.คนเข้าเมือง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังมีปัญหาเรื่องเอกสารการย้ายออก (ตท 10) ซึ่งหากไม่ต้องทำการแจ้งย้ายออกแล้วจะมีปัญหากับทางกรมการปกครอง โดยที่ทำการเขต/อำเภอจะไม่ยอมรับการแจ้งย้ายจากนายจ้างเก่ามายังนายจ้างใหม่ซึ่งจะเป็นปัญหาให้ไม่สามารถต่อใบอนุญาตทำงานได้

10. **เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน** โดยให้อำนาจแก่นายทะเบียน รวมถึงผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายในการเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาต มีการกำหนดโทษสำหรับแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานให้สูงขึ้นด้วย

11. **ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว** ตามมาตรา 41 เพื่อให้องค์ประกอบคณะกรรมการครอบคลุมทุกส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลคนต่างด้าว รวมทั้งผู้แทนที่มาจากภาคเอกชน โดยการคัดเลือกผู้แทนให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และเพิ่มเติมให้มีหน้าที่เสนอความเห็นในเรื่องต่างๆ แก่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รวมทั้งติดตาม กำกับดูแล และประสานการทำงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การดำเนินนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปตามมติครม.

12. **กำหนดให้มีคณะกรรมการการทำงานของคนต่างด้าว** ตามมาตรา 45-47 แยกกันโดยอิสระจากคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งพ.ร.บ.เดิมนั้นรวมอยู่ด้วยกัน

13. **กำหนดให้เจ้าพนักงานที่มีอำนาจจับและช่วยเหลือพนักงานสอบสวน มีอำนาจจับคนต่างด้าวที่พบว่าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตได้** โดยไม่ต้องมีหมายจับและนำผู้ถูกจับไปยังพนักงานสอบสวนทันที และให้รมต. มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ โดยกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดอ้างอิงจากกฎหมายของประเทศสหรัฐฯ

14. **ปรับปรุงบทกำหนดโทษ** เช่น โทษสำหรับนายจ้างคือปรับระหว่าง 10,000-100,000 บาทต่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 1 คน โทษสำหรับแรงงานต่างด้าวคือจำคุก 5 ปี ปรับระหว่าง 2,000-100,000 บาท หรือหากยินยอมกลับประเทศต้นทาง จะถูกนำส่งกองตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการส่งกลับและละเว้นโทษจำคุก นอกจากนี้ยังมีกระบวนการให้สินบนนำจับแก่ผู้ชี้จับ เช่น มอเตอร์ไซค์รับจ้างสามารถแจ้งจับและได้สินบน 20% ตำรวจได้สินบน 40% ตามระเบียบกระทรวงการคลัง แต่ยังไม่มีการเปรียบเทียบปรับในขณะนี้

15. **ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม** โดยกำหนดอัตราสูงสุดไว้ อย่างไรก็ตาม ในการประกาศใช้จริงจะใช้อัตราที่กำหนดโดยกฎกระทรวงซึ่งต่ำกว่าอัตราสูงสุด

อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล ต้องมีการออกอนุบัญญัติ ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศต่าง ๆ ประมาณ 30 ฉบับ ซึ่งกรมการจัดหางานได้ร่างเสร็จแล้ว รอเสนอให้ที่ปรึกษาด้านกฎหมายของกระทรวงพิจารณา สำหรับกฎกระทรวงต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกาศในพระราชกฤษฎีกาให้มีผลบังคับใช้ต่อไป **หนึ่งในกฎกระทรวงที่มีความสำคัญต่อการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศพม่า กัมพูชา และลาว คือ การกำหนดบัญชีรายชื่ออาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้**

วัตถุประสงค์และวิธีวิทยาของการศึกษา

คำถามสำคัญของการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการพิจารณากำหนดอาชีพสำหรับแรงงานต่างด้าว ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะรักษาสมดุลในมิติต่างๆ ต่อไปนี้ **หนึ่ง** สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง **สอง** สอดคล้องกับความต้องการแรงงาน **สาม** สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และ **สี่** สอดคล้องกับความมั่นคงของชาติ ที่ต้องรวมเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปด้วย

การศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวทางในการจัดทำบัญชีอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้ ที่ดำเนินงานโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับภาคีเครือข่ายที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ คณะอนุกรรมการแรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และเครือข่ายองค์กรด้านแรงงานข้ามชาติ (Migrant Working Group) โดยความสนับสนุนขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) จะเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างเสริมความสมดุลทั้ง 4 มิติข้างต้นนี้ ด้วยวัตถุประสงค์การดำเนินงานดังนี้

- (ก) เพื่อพัฒนาแนวทางการจัดทำหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณากำหนดอาชีพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว
- (ข) เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ต่อสถานการณ์การจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่จะเกิดขึ้น
- (ค) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพิจารณากำหนดอาชีพแก่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

การศึกษานี้ใช้วิธีวิทยาหลายลักษณะประกอบกัน กล่าวคือ

- (ก) **การสืบค้นข้อมูลทุติยภูมิ** จากเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกประเภท ได้แก่ รายงานวิจัย กฎหมายระเบียบปฏิบัติ และประกาศที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรี ข้อมูลสถิติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากเว็บไซต์
- (ข) **การสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก** ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย ทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติเข้มข้น ได้แก่ จัดหางานจังหวัด ผู้แทนหอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมระดับจังหวัด รวมถึงผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชน
- (ค) **การจัดเวทีแลกเปลี่ยนความเห็นกับภาคีที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ** ได้แก่ คณะอนุกรรมการแรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ปฏิบัติงานของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เครือข่ายองค์กรด้านแรงงานข้ามชาติ (Migrant Working Group) ผู้แทนจากภาคธุรกิจเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน รวม 3 ครั้ง

จำนวนชนกลุ่มน้อยและแรงงานข้ามชาติ ในระบบทะเบียนราษฎร ณ พ.ศ. 2551

ในตอนนี้จะชี้ถึงขนาดและการกระจายของชนกลุ่มน้อย (รวมคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า และแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า กัมพูชา และลาว เพื่อทำให้เห็นภาพและเข้าใจชัดเจนถึงประชากรกลุ่มนี้ในฐานะที่เป็น “จำนวนแรงงานที่มีอยู่” (labour stock) โดยเริ่มพิจารณาจากพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ว่า การจ้างงานชนกลุ่มน้อยและแรงงานข้ามชาติมีรายละเอียดของกฎหมายว่าอย่างไรบ้าง ในกฎหมายใหม่นี้ มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างชาติดำเนกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ในมาตรา 9 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 ดังนี้

- **มาตรา 9** เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ดังระบุในมาตรานี้ว่า คือ “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงาน” หมายรวมถึงแรงงานต่างชาติ 4 กลุ่มคือ

- (1) คนต่างชาติที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ก่อนการบังคับใช้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 จะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตลอดชีพ เพราะหลังกฎหมายนี้บังคับใช้ก็ไม่มีกรออกใบอนุญาตตลอดชีพอีกต่อไป สำหรับคนต่างชาติที่ได้สิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย หลังการบังคับใช้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ตามกฎหมายใหม่นี้สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี
- (2) คนต่างชาติที่เข้าทำงานโดยได้รับใบอนุญาตชั่วคราว เดิมคือจะได้รับใบอนุญาตนานเท่าที่ระยะเวลาของการได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศตามการตรวจลงตรา (วีซ่า) กฎหมายใหม่จะปรับเป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 2 ปี กลุ่มนี้มีจำนวนมากที่สุด
- (3) แรงงานระดับล่างที่นำเข้ามาจากประเทศกัมพูชาและลาวตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ (MOU – Memorandum of Understanding) จะได้รับใบอนุญาตทำงานครั้งละไม่เกิน 2 ปี และต่อใบอนุญาตหนึ่งครั้ง รวมแล้วไม่เกิน 4 ปี
- (4) แรงงานจากประเทศกัมพูชาและลาวที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้พิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง และถือเอกสารเดินทางที่มีการตรวจลงตรา (visa) ตามนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เจื่อนไซการได้รับใบอนุญาตทำงานจะเหมือนกลุ่ม (3) ข้างต้น ซึ่งจะกล่าวละเอียดในตอน 4 ต่อไป

- **มาตรา 12** หมายถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายกฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือ กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดคือแรงงานฝีมือและจะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ คือระบุไว้ในมาตรานี้เลยว่า “ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง”

- **มาตรา 13** หมายถึงการอนุญาตให้คนต่างชาติ หรือคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยทำงานตามประเภทที่คณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ หมายรวมถึงกลุ่มต่อไปนี้ คือ

(1) กลุ่มคนต่างชาติที่รอการเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ กลุ่มนี้มีจำนวนไม่มากนัก

(2) กลุ่มคนต่างชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งหมายถึงกลุ่มแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า กัมพูชา และลาว กลุ่มนี้ได้มีการขึ้นทะเบียนรับเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข “00” ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 รายละเอียดจะกล่าวในตอนต่อไป

(3) ชนกลุ่มน้อยที่รอลงรายการสัญชาติไทย หรือรอพิสูจน์สัญชาติไทย เนื่องจากเป็น (ก) บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น หรือ (ข) บุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือ (ค) บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

• **มาตรา 14** เป็นมาตราที่เปิดให้มีการจ้างคนต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดน เพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยอาจจ้างแบบไปเช้าเย็นกลับ (day tripper) หรือชั่วคราวเป็นระยะสั้น ๆ หรือจ้างตามฤดูกาล ซึ่งเป็นสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นอยู่แล้วตามจังหวัดชายแดน ตัวกฎหมายเก่าไม่มีการกล่าวถึงไว้ แต่กฎหมายใหม่ระบุชัดเจนว่า “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว” รวมพื้นที่ที่สามารถจ้างงานได้ 59 จังหวัด คือ พื้นที่จังหวัดชายแดน 30 จังหวัด และพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดน 29 จังหวัด

4.1 แรงงานจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน

แรงงานจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว เกือบทั้งหมดจะเป็นการจ้างงานตามมาตรา 13 (2) ซึ่งสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีการจัดทำทะเบียนบุคคลไว้แล้ว คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ที่รัฐบาลประกาศให้มีขั้นตอนกำหนดให้แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามต้องไปขึ้นทะเบียนบุคคลรับเลข 13 หลักที่ขึ้นต้นสองหลักแรกด้วยเลข “00” (มีรายละเอียดในตอน 4) ทำให้เกิดฐานข้อมูลรายบุคคลของแรงงานข้ามชาติขึ้น โดยตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2551 มีอยู่รวม 1,633,874 คน จังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านอาศัยอยู่มากที่สุด 5 ลำดับแรกคือ กรุงเทพฯ สมุทรสาคร ตาก เชียงใหม่ และชลบุรี (ตาราง 1) หากพิจารณาองค์ประกอบอายุและเพศในพีรามิดประชากร (ดูรูป 1) เห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นวัยแรงงาน แต่ก็มีประชากรวัยเด็กและวัยสูงอายุบ้าง⁴

⁴ รูปพีรามิดที่นำเสนอทั้ง 3 รูปเป็นข้อมูลเมื่อเดือนตุลาคม 2549 ที่มีรายละเอียดอายุและเพศรายปี (กฤษฎา อาชนิกุล 2549)

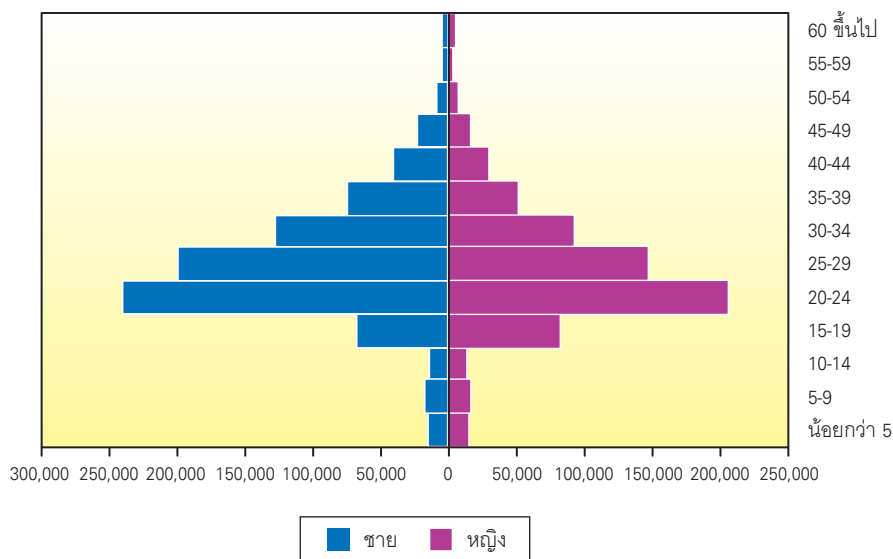
ตาราง 1 จำนวนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศจากทร. 38/1
ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “00” ใน 15 จังหวัด ณ เดือนกรกฎาคม 2551

จังหวัด	จำนวน
1. กรุงเทพฯ	260,969
2. สมุทรสาคร	157,138
3. ตาก	138,884
4. เชียงใหม่	102,216
5. ชลบุรี	70,448
6. ระนอง	63,182
7. สมุทรปราการ	62,804
8. สุราษฎร์ธานี	60,450
9. ภูเก็ต	59,380
10. ปทุมธานี	45,323
11. ระยอง	42,082
12. พังงา	39,704
13. นครปฐม	37,666
14. เชียงราย	36,217
15. นนทบุรี	34,470
จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือ	422,941
รวมทั่วประเทศ	1,633,874

ที่มา : กฤตยา และกุลภา. 2551.

(คำนวณจากฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนกรกฎาคม 2551 ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

รูป 1 พีรามิดประชากรต่างชาติดังกล่าว กัมพูชา และลาว



ที่มา : รายงานตัวและได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “00”

(คำนวณจากฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนตุลาคม ๒๕๔๙ ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง)

4.2 ชนกลุ่มน้อย

จำนวนหนึ่งของประชากรกลุ่มนี้คือ คนพื้นเมืองที่บรรพบุรุษอาศัยอยู่บนผืนแผ่นดินไทยนานเป็นร้อยปีแล้ว แต่ตกหล่นจากการนับจดเป็นพลเมืองไทยเพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เข้าถึงยาก อีกกลุ่มหนึ่งคือผู้อพยพเข้ามาตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนเกิดบุตรหลานในประเทศไทยถึงรุ่นหลานเหลน ได้แก่ กลุ่มญวนอพยพ เนปาลอพยพ จีนฮ่ออพยพ เป็นต้น ขณะที่ก็มีกลุ่มทะลักเข้ามาใหม่คือก่อนปี ๒๕๒๘ จำนวนมาก หลัก ๆ คือมาจากประเทศพม่า สุดท้ายคือกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่อพยพมาจากประเทศพม่าหรือกัมพูชา ทำให้แต่ละกลุ่มมีสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยแตกต่างกันไป คือ ส่วนใหญ่รอการพิสูจน์สัญชาติไทยโดยได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบถาวร และบางส่วนได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบชั่วคราว และบางกลุ่มกำลังรอการให้สัญชาติไทย (กฤษฎา ๒๕๔๘) โดยทุกกลุ่มหากยังไม่ได้รับสัญชาติไทยและสิทธิการอยู่อาศัยก็ถูกนับว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้เข้าไปจัดระบบฐานข้อมูลของชนกลุ่มน้อยไว้นานแล้ว ด้วยการออกบัตรประจำตัวให้กับชนกลุ่มน้อยที่มีอายุ ๑๒ ปีขึ้นไป เป็นบัตรสีต่าง ๆ พร้อมให้เลข ๑๓ หลักเหมือนบัตรประชาชนของคนสัญชาติไทย โดยเลขหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลข “๖” และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับเลข ๑๓ หลักขึ้นต้นด้วยเลข “๗” แต่เพิ่งมีระเบียบออกมารองรับเรียกว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ปี ๒๕๔๗ คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบนี้ หมายถึงคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ได้แก่ ญวนอพยพ, อดีตทหารจีนคณะชาติ, จีนฮ่ออพยพ, จีนฮ่ออิสระ, อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา, ไทยลื้อ, ลาวอพยพ, เนปาลอพยพ, ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า, ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า, ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย, บุคคลบนพื้นที่สูง เผ่าตองเหลือง และชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีเชื้อคนไทย, ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา, ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา, และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง^๕ และกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้

^๕ หลังเหตุการณ์สึนามิ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๘ ได้เพิ่มกลุ่มมอว์แกน มอว์แกน และอุรักลาไยด้วย

ตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2551 ของชนกลุ่มน้อยที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว (เลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “6”) พบว่า มีอยู่ 415,552 คน ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย โดยจังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้มาก 5 ลำดับแรกคือ เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี ตาก และ แม่ฮ่องสอน (ตาราง 2) หากพิจารณาการกระจายเชิงอายุ จากรูป 2 พีรามิดประชากรกลุ่มนี้พบว่า ส่วนใหญ่เป็นคนในวัยทำงานและยังเข้าวัยสูงอายุ มีประชากรวัยเด็กค่อนข้างน้อย

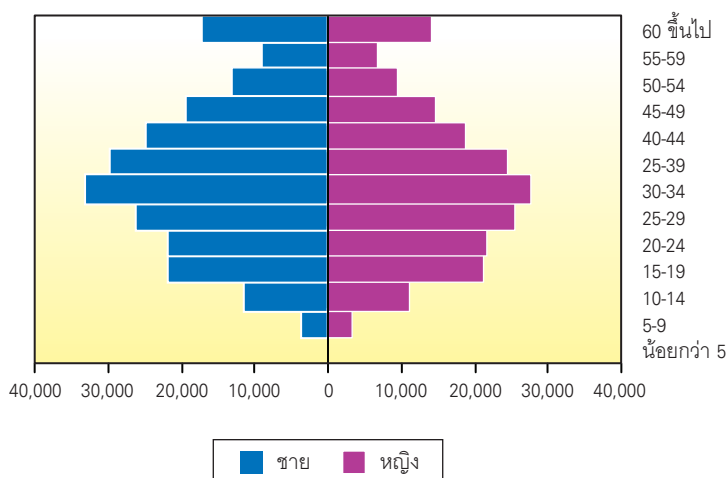
ตาราง 2 จำนวนชนกลุ่มน้อยที่เลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “6” ใน 10 จังหวัด ณ เดือนกรกฎาคม 2551

จังหวัด	จำนวน
1. เชียงใหม่	102,879
2. เชียงราย	86,678
3. กาญจนบุรี	59,701
4. ตาก	49,693
5. แม่ฮ่องสอน	30,276
6. ระนอง	17,383
7. สระบุรี	12,968
8. ราชบุรี	11,132
9. ตรวด	8,788
10. กรุงเทพมหานคร	3,659
จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือ	32,395
รวมทั่วประเทศ	415,552

ที่มา : กฤตยา และกุลภา. 2551.

(คำนวณจากฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนกรกฎาคม 2551 ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

รูป 2 พีรามิดประชากรชนกลุ่มน้อย 19 กลุ่ม ที่ถือบัตรสีต่าง ๆ (กลุ่มที่มีเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “6”)



ที่มา : กฤตยา. 2549.

(คำนวณจากฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนตุลาคม 2549 ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

จากจำนวนชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นพ่อแม่ หรือปู่ย่าตายายรวม 415,552 คน ปรากฏว่าเป็นที่มาของจำนวนชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นลูกหลานที่เกิดในประเทศไทย และได้รับเลข 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข “7” รวม 78,338 คน โดยจังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยรุ่นลูกหลานมากที่สุด 5 ลำดับแรกเรียงกันคือ เชียงใหม่ เชียงราย กรุงเทพฯ กาญจนบุรี และสระบุรี (ตาราง 3) น่าสังเกตว่ากรุงเทพฯมีชนกลุ่มน้อยรุ่นพ่อแม่อยู่เพียง 3,659 คน แต่มีรุ่นลูกหลานมาอยู่อาศัยมากกว่าหนึ่งหมื่นคน ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะรุ่นลูกหลานได้ย้ายเข้ามาเรียนหนังสือและทำงานในกรุงเทพฯ หากพิจารณาการกระจายอายุตามพีรามิดประชากรในรูป 3 ก็พบว่า ประชากรรุ่นลูกหลานนี้ส่วนใหญ่ยังอยู่ในวัยเรียนหนังสือ

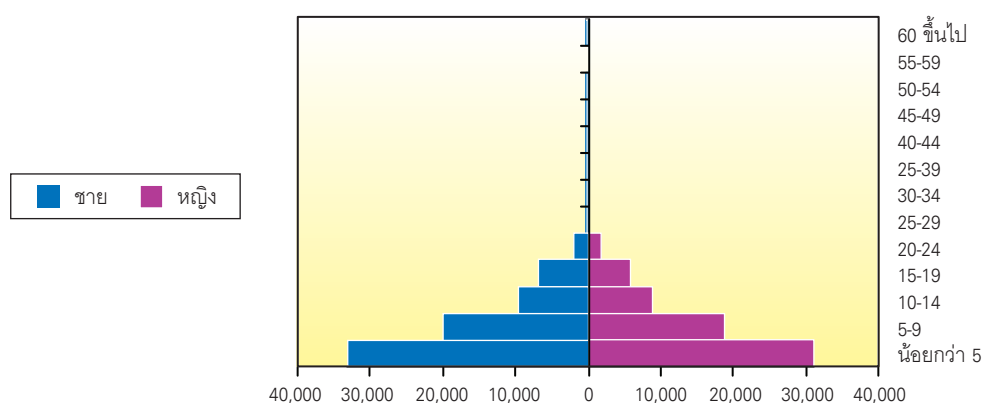
ตาราง 3 จำนวนประชากรที่เป็นบุตรของชนกลุ่มน้อยที่เกิดในประเทศไทย
ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “7” ใน 10 จังหวัด ณ เดือน กรกฎาคม 2551

จังหวัด	จำนวน
1. เชียงใหม่	16,926
2. เชียงราย	14,812
3. กรุงเทพมหานคร	12,917
4. กาญจนบุรี	8,723
5. สระบุรี	4,308
6. ตาก	3,898
7. แม่ฮ่องสอน	3,158
8. ราชบุรี	1,861
9. ตราด	1,493
10. นครปฐม	785
จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือ	9,457
รวมทั่วประเทศ	78,338

ที่มา : กฤตยา และกุลภา. 2551.

(คำนวณจากฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนกรกฎาคม 2551 ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

รูป 3 พีรามิดประชากรบุตรชนกลุ่มน้อยที่ถือบัตรสีต่าง ๆ (กลุ่มที่มีเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “7”)



ที่มา : กฤตยา. 2549.

(คำนวณจากฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนตุลาคม 2549 ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

4.3 กลุ่มคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า

นับเป็นกลุ่มล่าสุดที่รัฐบาลได้เข้าไปจัดการแก้ปัญหาสถานะบุคคลให้ เพราะคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เกิดในประเทศไทย หรืออยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว แต่ไม่มีเอกสารรับรองตนว่าเป็นใครจากรัฐไหน ๆ ทั้งสิ้น โดยมีมติคณะรัฐมนตรีประกาศ “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล” เพื่อแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนหลายกลุ่มที่อยู่ในประเทศไทยมานาน รวมทั้งบุตรหลานที่เกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งคาดว่าจะมีอยู่หลายแสนคน เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เพื่อมุ่งแก้ปัญหาให้ประชาชนและผู้มาอาศัยอยู่ในประเทศทุกคนได้มีสถานะ มีชีวิตอยู่อย่างเปิดเผยไม่ต้องหลบซ่อน หรือหลบเลี่ยงกฎหมาย มีบัตรแสดงตนในฐานะที่เป็นมนุษย์ และได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์อย่างทั่วถึง ทั้งด้านสาธารณสุข การศึกษา การทำงาน และอื่น ๆ

กรมการปกครองได้เริ่มสำรวจบุคคลที่ไม่มีสถานะบุคคล โดยเริ่มจากการสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 เพื่อใช้เป็นข้อมูลจัดทำเลขประจำตัว 13 หลักด้วยที่ขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข “0”⁶ อย่างไรก็ตาม จนบัดนี้ (ตุลาคม 2551) การสำรวจดังกล่าวก็ยังดำเนินการไม่เสร็จสมบูรณ์ โดยตัวเลขล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2551 มีอยู่ 141,204 คน ประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดนทางภาคเหนือและภาคตะวันตก โดยจังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้อยู่มากที่สุด 5 จังหวัดแรกคือ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน (ตาราง 4)

ตาราง 4 จำนวนประชากรที่ไม่มีสถานะบุคคล (คือเป็นคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า) ที่ได้รับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข “0” ใน 10 จังหวัด ณ เดือนกรกฎาคม 2551

จังหวัด	ผู้ไม่มีสถานะ
เชียงราย	32,564
เชียงใหม่	31,194
ตาก	18,266
กาญจนบุรี	13,917
ระนอง	7,336
ประจวบคีรีขันธ์	6,798
แม่ฮ่องสอน	5,040
ตราด	3,238
ราชบุรี	2,153
ชุมพร	1,575
จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือ	19,123
รวมทั่วประเทศ	141,204

ที่มา : กฤตยา และกุลภา. 2551.

(คำนวณจากฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนกรกฎาคม 2551 ของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

⁶ หมายถึงบุคคลที่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร คือ ประชากรกลุ่มที่ได้รับการสำรวจว่าเป็นคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยมานาน แต่ยังไม่ได้รับการจัดทำทะเบียนบุคคล และได้รับการถ่ายบัตรประจำตัวตามพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 และ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

หากรวมจำนวนประชากรทั้ง 3 กลุ่มนี้เข้าด้วยกันจะได้ตัวเลขรวม 2,268,968 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลในวัยแรงงาน ส่วนน้อยเป็นเด็กและผู้สูงอายุ กำลังคนเหล่านี้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเสริมสร้างผลิตภาพทางเศรษฐกิจของประเทศได้ หากมีระบบการจ้างงานที่ดี เพราะมีผลการสำรวจความต้องการแรงงานและขาดแคลน พ.ศ. 2549 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติชี้ชัดว่า ในอุตสาหกรรมหลายประเภท มีภาวะขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้น โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (ดังรายละเอียดในตอน 7.1)

ความเป็นมาของการจ้างงานแรงงานต่างชาติ จากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายโดยตรงในเรื่องแรงงานข้ามชาติ มีแต่แนวปฏิบัติในเรื่องการควบคุมการทำงานของคนต่างชาติ ที่ตั้งอยู่บนระบบความคิดต้องการสงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้คนไทยทำ เริ่มจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322/2515⁷ กำหนดให้คนต่างชาติที่ต้องการทำงาน ต้องขอใบอนุญาตจากกรมแรงงานก่อน ก่อนหน้านี้คนต่างชาติสามารถทำงานในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นฐานคิดหลักของการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่มีประกาศแนบท้ายสงวนอาชีพและวิชาชีพสำหรับคนไทยไว้จำนวนรวม 39 อาชีพ หนึ่งในหลายอาชีพนั้นคืองานกรรมกรใช้แรงงาน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.) ซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนใน **มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ว่า ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาเป็นกรรมกรในประเทศ** (กฤตยา 2540)

แต่สถานการณ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 เริ่มจากเหตุการณ์ในประเทศพม่าที่มีการปราบปรามประชาชน จนเป็นจลาจลทางการเมืองในปี 2531 หลังจากนั้นมาทำให้มีประชาชนจากประเทศพม่าทะลักเข้าประเทศไทยนับเป็นจำนวนแสน เพื่อหลบภัยและหางานทำ ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นเป็นยุคเริ่มต้นของเศรษฐกิจฟองสบู่ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างและประมง ทำให้เกิดความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ขณะที่พื้นที่ชายแดนติดกับประเทศกัมพูชาและลาวก็มีแรงงานจากสองประเทศนี้เดินทางลักลอบเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมากเช่นกัน สถานการณ์ดังกล่าวนี้บีบบังคับให้รัฐไทยจำต้องยอมรับการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่อพยพเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในหลายกิจการจ้างงาน เพราะตระหนักว่ามีจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมาก จนกลายเป็นปัญหากระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศ นั่นคือรัฐบาลจะยังคงทำเป็นไม่รู้ไม่睬ต่อไปไม่ได้ ในส่วนของภาครัฐก็เอกชนเอง ก็ทั้งเจรจาและกดดันรัฐบาลให้เปิดให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ การเรียกร้องนี้ทำอย่างต่อเนื่องโดยการรวมตัวกันของหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย

ผลของสถานการณ์ข้างต้นนี้ทำให้รัฐบาลต้องปรับตัวหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตาม **มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้นุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉพาะจากสามประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า กัมพูชา และลาวเท่านั้น สามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด** ทั้งนี้ใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปีนับตั้งแต่ปี 2539⁸ โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันเป็นครั้ง ๆ ไป และวางแนวปฏิบัติในการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปี สรุปคือตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2550 มีมติ ครม. ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อนโยบายการผ่อนผัน

⁷ ประกาศนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

⁸ ที่จริงการผ่อนผันครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน เมื่อเดือนมีนาคม 2535 แต่อนุญาตให้จ้างเฉพาะ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราว เท่านั้น และเฉพาะในเขต 9 จังหวัดชายแดน ซึ่งมีแรงงานจากประเทศพม่าเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว ต่างจากมติครม.ตั้งแต่ปี 2539 ถึงปัจจุบันที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติจาก 3 ประเทศคือพม่า กัมพูชา และลาว โดยในพ.ศ. 2539 อนุญาต 37 จังหวัด และมติครม. ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบันอนุญาตทั่วประเทศ

นี้รวม 12 ครั้ง (ดูตาราง 5) ทั้งหมดล้วนตั้งอยู่บนฐานคิดของการควบคุมจำนวนแรงงานที่ได้รับอนุญาต และผ่อนผันให้ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรเท่านั้น แต่ประเภทของกิจการและพื้นที่ที่ผ่อนผันให้มีการจ้างงานมีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา โดยสามารถจัดแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลาดังรายละเอียดต่อไปนี้ (กฤตยา 2550: 17-23)

5.1 มติคณะรัฐมนตรี ในช่วงพ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2543

หลักการสำคัญคือ จัดทะเบียนเฉพาะตัวแรงงาน อนุญาตให้ทำงานเฉพาะในบางจังหวัด และบางภาคการจ้างงาน แรงงานต้องมียาจำพามาจดทะเบียน และเริ่มบังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพในพ.ศ. 2542

(ก) **มติ ครม. เดือนมิถุนายน 2539** กำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติดังกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และเขมร ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่ง แยกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 36 ประเภท

(ข) **มติ ครม. เดือนเมษายน 2541** รัฐบาลได้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 เมษายน และ วันที่ 8 พฤษภาคม 2541 ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติดังที่ได้อำนาจอนุญาตทำงานในปี 2539 ต่อได้อีก 1 ปี แต่ขยายพื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 54 จังหวัด ให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่ง แยกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 47 ประเภท

(ค) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2542** มติครม. ครั้งนี้ยังคงผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติดังกลุ่มเก่าต่อได้อีก 1 ปี แต่ลดประเภทของกิจการที่จ้างงานได้ลงเหลือเพียง 18 ประเภท และลดพื้นที่ลงเหลือ 37 จังหวัด คือเป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด

(ง) **มติ ครม. เดือนสิงหาคม 2543** การแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติดังกฎหมายเริ่มเป็นภาระงานประจำปีของกระทรวงแรงงานแน่ชัดมากขึ้น มติครม. ปีนี้ ยังคงมีมติให้คงจำนวน พื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติ ครม. ปี 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติดังที่มาจากทะเบียนในปี 2542 อีกต่อไป

**ตาราง 5 จำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรี
พ.ศ. 2539, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548/1, 2548/2, 2549 และ 2550**

มติครม. ปี พ.ศ.	จำนวน กิจการ ที่อนุญาต	จำนวน จังหวัด ที่อนุญาต	ระยะเวลา ที่อนุญาต	จำนวน แรงงานที่มา จดทะเบียน	ประเทศต้นทาง		
					พม่า	กัมพูชา	ลาว
(1) มติครม. 2539	36	43	2 ปี	293,654	256,492 (88%)	25,568 (7%)	11,594 (5%)
(2) มติครม. 2541	47	54	1 ปี	90,911 ^ก	79,057 (87%)	10,593 (12%)	1,261 (1%)
(3) มติครม. 2542	18	37	1 ปี	99,974	89,318 (89%)	9,492 (10%)	1,164 (1%)
(4) มติครม. 2543	18	37	1 ปี	99,656	90,724 (91%)	7,921 (8%)	1,011 (1%)
(5) มติครม. 2544	11 ประเภท ^ข	ทั่วประเทศ	6 เดือน	568,249	451,335 (79%)	57,556 (10%)	59,358 (11%)
(6) มติครม. 2545	11 ประเภท ^ข	ทั่วประเทศ	1 ปี	430,074	349,264 (81%)	38,614 (9%)	42,196 (10%)
(7) มติครม. 2546	6 ประเภท ^ค	ทั่วประเทศ	1 ปี	288,780	247,791 (86%)	19,675 (7%)	21,314 (7%)
(8) มติครม. 2547	2 ประเภทหลัก ^ง	ทั่วประเทศ	1 ปี	844,387	629,260 (75%)	110,018 (13%)	105,109 (12%)
(9) มติครม. 2548/1	2 ประเภทหลัก ^ง	ทั่วประเทศ	1 ปี	705,293 ^ก	539,416 (76%)	75,804 (11%)	90,073 (13%)
(10) มติครม. 2548/2	2 ประเภทหลัก ^ง	ทั่วประเทศ	1 ปี	208,562 ^ก	163,499 (79%)	23,410 (11%)	21,653 (10%)
(11) มติครม. 2549	2 ประเภทหลัก ^ง	ทั่วประเทศ	1 ปี	460,014 ^ก	405,379 (88%)	24,952 (5%)	29,683 (7%)
(12) มติครม. 2550	2 ประเภทหลัก ^ง	ทั่วประเทศ	1 ปี	501,570 ^ก	476,676 (95%)	12,094 (2.4%)	12,800 (2.6%)

ที่มา: ปรับจาก กฤตยา (บรรณาธิการ). 2550. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอตส์และอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (บทที่ 2 ตาราง 2.1)

- ก มติปี 2539 ผ่อนผันให้จดทะเบียนได้ 2 ปี ในปี 2540 มีผู้มาต่ออายุรวม 88,644 คน ซึ่งถ้านำตัวเลขนี้มารวมกับจำนวนที่มาจดทะเบียนในปี 2541 ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันในปี 2541 มีรวม 179,555 คน
- ข คือกิจการพิเศษ 1 (มีนายจ้าง) ประมงทะเล ทำสวนทำไร่ คนรับใช้ในบ้าน ก่อสร้าง เลี้ยงหมูเลี้ยงกุ้ง กิจการพิเศษ 2 (ไม่มีนายจ้าง) การขนย้ายสินค้าในโกดัง โรงสีข้าว ทำอิฐทำอิฐและเหมืองแร่ ซึ่งคำว่ากิจการพิเศษในที่นี้หมายถึงรวมถึงกิจการอะไรก็ได้ และมีนายจ้างพามาจดทะเบียนหรือมาขึ้นทะเบียนด้วยตนเองก็ได้ เพราะไม่มีนายจ้างแน่นอน เช่น เป็นคนงานรับจ้างตามฤดูกาลเกษตร เป็นต้น
- ค คือกรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมงและต่อเนื่อง ลูกจ้างในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน ลูกจ้างในฟาร์ม และลูกจ้างในแปลงเพาะปลูก
- ง ประเภทหลักในประกาศคือกรรมกรทั่วไป และผู้รับใช้ในบ้าน โดยให้แต่ละจังหวัดทำประกาศรายละเอียดประเภทอาชีพที่จะอนุญาตเอง

- จ จำนวน 705,293 คน มาจากผลการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2547 ข้อมูล ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2548, จำนวน 208,562 คน มาจากผลการดำเนินการตามมติกรม.ต้นปี 2549 ที่ยกเลิกมติกรม.เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ที่ให้มีการประกันตนแรงงานใหม่ที่ไม่เคยจดทะเบียนมาก่อนคนละ 10,000 บาท (สำหรับคนที่มีชื่ออยู่ใน ทร.38/1) และ 50,000 บาท (สำหรับคนที่มีชื่ออยู่ใน ทร.38/1) และให้แรงงานกลุ่มใหม่นี้มาจดทะเบียนในช่วงวันที่ 1-31 มีนาคม 2549, จำนวน 460,014 คน มาจากผลการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2547 และมาต่ออายุในปี 2548 (ที่มา: กลุ่มพิจารณาอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวในระบบ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว วันที่ 21 กรกฎาคม 2549)
- ฉ ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2551

5.2 มติคณะรัฐมนตรี ในช่วงพ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2546

(ก) **มติ กรม. เดือนสิงหาคม 2544** เกิดการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลในปีนี้ คือพรรคไทยรักไทยเข้ามาเป็นแกน นำจัดตั้งรัฐบาล นำโดยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพรรคชาติไทยกำกับกระทรวงแรงงาน มีนาย เดช บุญหลง เป็นรัฐมนตรีว่าการ และเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติแบบ พลิกกลับจากหน้ามือเป็นหลังมือ กล่าวคือมีมติกรม.ผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง**สามารถมาขึ้น ทะเบียนได้ทุกจังหวัดในทุกประเภทกิจการ และเป็นครั้งแรกที่แรงงานที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคน หนึ่งคนใดสามารถมาขอขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง** การขึ้นทะเบียนครั้งนี้มีแรงงานมาจดทะเบียนมากกว่าทุกปีที่ผ่านมาคือสูงถึง 568,249 คน

(ข) **มติ กรม. เดือนสิงหาคม 2545** มติป็นี่ยึดหลักประเภทของกิจการที่จ้างได้และพื้นที่ที่ให้แรงงานที่จดทะเบียนเหมือนปี 2544 แต่อนุญาตเฉพาะผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานจากปี 2544 เท่านั้น ซึ่งมีผู้มาต่ออายุ 430,074 คน

(ค) **มติ กรม. เดือนสิงหาคม 2546** มติกรม.ป็นี่ยังคงยึดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหมือนปี 2544 คือให้ต่ออายุ เฉพาะกลุ่มที่มีใบอนุญาตทำงานแล้ว รวมมีผู้มาต่ออายุ 288,780 คน

5.3 มติคณะรัฐมนตรี ในช่วงพ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2550

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานหลบหนีเข้าเมืองจากสามประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งระบบ มีรายละเอียดดังนี้

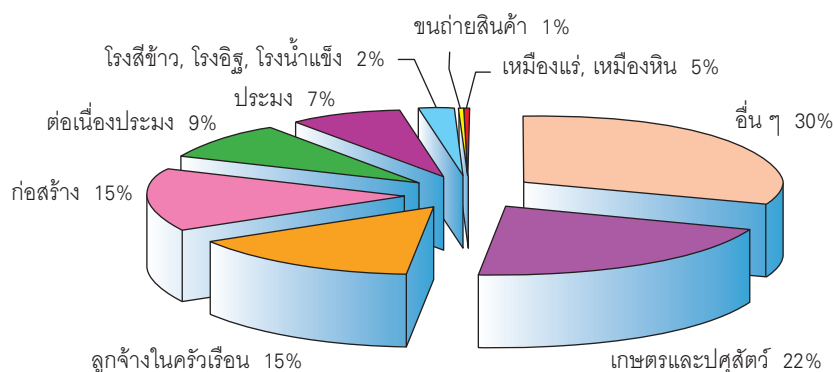
(ก) **มติ กรม. เดือนเมษายน 2547** ให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานและนายจ้าง โดยแรงงาน ที่มีนายจ้างพามารายงานตัวให้ขึ้นทะเบียนตามทะเบียนบ้านของนายจ้าง ส่วนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีนายจ้างพามา รายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำ สามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในทำนองกลับกัน นายจ้างที่ยังไม่ได้จ้างแรงงานหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอ สามารถมาขึ้นทะเบียนนายจ้างแจ้งความจำนงค์ว่าต้องการ จ้างแรงงานในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใด และจากประเทศใดใน 3 ประเทศ หรือจะไม่ระบุประเทศก็ได้

การขึ้นทะเบียนของแรงงานให้รวม “ผู้ติดตาม” ด้วย ซึ่งอยู่บนฐานคิดที่ต้องการเริ่มนับจดผู้หลบ หนีเข้าเมืองจาก 3 ประเทศที่ตรงกับสถานการณ์ความจริงกว่าที่เคยปฏิบัติมา คือ ให้มีการขึ้นทะเบียนบุคคลผู้ ติดตามแรงงานข้ามชาติตั้งแต่อายุ 1 ปีขึ้นไปด้วย และให้มีการแจ้งเกิด แจ้งตาย และแจ้งย้ายที่อยู่เหมือน ประชากรกลุ่มอื่น ๆ ในฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล นั่นคือทำให้ฐานข้อมูลนี้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ แบ่งออก เป็น 3 ขั้นตอนคือ ขั้นที่หนึ่ง ให้แรงงานและผู้ติดตามมารายงานตัวที่เขตหรืออำเภอทั่วประเทศ เพื่อขึ้นทะเบียนรับ หมายเลขประจำตัว 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข 00 โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้มารายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ จะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี และสำนักงานบริหารการทะเบียน (สบท.) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนำฐานข้อมูลในทะเบียนราษฎร 38/1 เข้าจัดเก็บด้วยระบบ คอมพิวเตอร์ โดยในปี 2547 มีจำนวนประชากรกลุ่มนี้อยู่ในทะเบียนบุคคลรวม 1,284,920 คน

ที่สำคัญคือ มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่วางเป้าหมายสูงสุดว่า ประเทศไทยจะไม่มีแรงงานผิดกฎหมายที่ต้องผ่อนผันให้ทำงานอีกต่อไป จึงกำหนดให้มีการปรับสถานะแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานอย่างถูกกฎหมาย โดยการทำข้อตกลงสัญญาทวิภาคี (MOU) ระหว่างประเทศไทย-พม่า ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา ในการให้ประเทศต้นทางมาพิสูจน์สัญชาติและรับรองว่าแรงงานมาจากประเทศนั้นจริง ในกรณีของประเทศลาวเมื่อพิสูจน์สัญชาติแล้ว แรงงานจะได้รับเอกสารการเดินทางชั่วคราว (temporary passport) ในกรณีของประเทศกัมพูชา จะได้รับเอกสารรับรองตน (certification of identification – CI) การพิสูจน์สัญชาติตามข้อตกลงทวิภาคีนี้ดำเนินการได้จริงเฉพาะประเทศลาวและกัมพูชาเท่านั้น ส่วนประเทศพม่าไม่มีความคืบหน้าในเชิงปฏิบัติจริงแต่อย่างใด ยังอยู่ในขั้นตอนของการเจรจา ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2550 จากฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2551) ระบุว่า มีแรงงานจากสองประเทศที่ปรับสถานะและยังคงต่อไปอนุญาตทำงานรวม 72,098 คน

สำหรับกิจการที่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ อนุญาตให้จ้างได้ในงานสองประเภทหลักคือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ในกิจการ 10 ประเภทหลัก คือ (1) ประมง (ทะเล+น้ำจืด) (2) ต่อเนื่องประมง (3) เกษตรและปศุสัตว์ (4) โรงสีข้าว (5) โรงอิฐ (6) โรงน้ำแข็ง (7) ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (8) ก่อสร้าง (9) เหมืองแร่/เหมืองหิน (10) ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล และตั้งแต่ปี 2547 ซึ่งเป็นปีแรกที่ใช้เกณฑ์นี้ หากลักษณะของกิจการที่จ้างไม่เข้าข่าย 10 ประเภทนี้ ก็ให้จัดไว้ในรหัส (11) คือ **ประเภทอื่น ๆ** ปรากฏว่าประเภทกิจการที่จ้างแรงงานข้ามชาติสูงสุดคือ กิจการประเภทอื่น ๆ (30%) รองลงมาคือกิจการเกษตร (22%) ส่วนการจ้างงานในครัวเรือน และในกิจการก่อสร้าง มีสัดส่วนเท่ากัน (15%) เช่นเดียวกับในกิจการประมงทะเลและน้ำจืด (7%) และต่อเนื่องประมง (9%) ที่มีสัดส่วนรวม 16% นั่นคือกิจการที่กระทรวงแรงงานไม่สามารถจัดประเภทเข้าข่ายได้ ถูกจัดไว้ในกิจการอื่น ๆ ทำให้ภาพของการกระจายการจ้างงานในกิจการต่าง ๆ มีความไม่ชัดเจน (ดูรูป 4 และตาราง 6)

รูป 4 การกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามไตรมาส ปี 2547
จำแนกตามประเภทกิจการที่จ้างงาน



ที่มา: ปรับจาก กฤตยา และพันธุ์ทิพย์. 2548.

(คำนวณจากข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน)

ตาราง 6 จำนวนและการกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ตามมติกรม.
ปี 2547 จำแนกตามประเภทกิจการที่จ้างงานจากมากที่ส่ดไปน้อยที่สุด

ประเภทกิจการและรหัสกิจการ	จำนวนแรงงาน	ร้อยละ
กิจการอื่น ๆ (11)	254,774	30.20
เกษตรและกิจการปศุสัตว์ (3)	182,604	21.60
ลูกจ้างในครัวเรือน (10)	126,297	15.00
ก่อสร้าง (8)	124,365	14.70
ต่อเนื่องประมง (2)	73,281	8.70
ประมงทะเลและน้ำจืด (1)	60,566	7.20
โรงสีข้าว, โรงอิฐ, โรงน้ำแข็ง (4+5+6)	16,640	2.00
ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (7)	4,312	0.50
เหมืองแร่/เหมืองหิน (9)	1,548	0.20
รวม	844,387	100.00

ที่มา: ปรับจากกฤตยา และพันธุ์ทิพย์. 2548.

(คำนวณจากข้อมูลของศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวฯ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน)

แต่ในทางปฏิบัติมีความชัดเจนว่า คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตว่า แรงงานข้ามชาติจะถูกจ้างในลักษณะที่เป็นผู้ใช้แรงงาน (หรือคือกรรมกร) ในกิจการอะไรได้บ้าง ซึ่งข้อมูลการจ้างงานในจังหวัดที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเข้มข้น และในส่วนกลางชี้ชัดว่ามีการจ้างอยู่อย่างหลากหลาย ได้แก่ กรรมกรในกิจการต่อไปนี้ คือ ขนส่งทางบก ขนถ่ายสินค้า โรงเลื่อย โรงกลึง เทปาล์ม จำหน่ายพืชผลเกษตร ผลิตศาลพระภูมิ โรงงานทำเส้นขนมจีน ผลิตคอนกรีต ผลิตเสาเข็ม โรงยางแผ่นรมควัน เตาถ่าน ทำทราย แปรรูปไม้ยาง ประมงน้ำกร่อย ซักอบรีด จัดสวนโรงแรม ค้าปลีก/ค้าส่ง/แผงลอยในตลาด ปั่นน้ำมัน/แก๊ส/เชื้อเพลิง อยู่ซ่อมรถ/ล้าง/อัดฉีด (คาร์แคร์) กิจการค้าของเก่า มุลนิธิ เป็นต้น

(ข) มติ กรม. พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2550 ในปี 2548 รัฐบาลผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่มีบัตรทำงานต่ออายุอีก 1 ปี ปรากฏว่าในบางจังหวัดมีสภาพขาดแคลนแรงงาน จำนวนแรงงานที่มาต่ออายุมีน้อยกว่าแรงงานที่ต้องการจ้าง จึงมีการเรียกร้องให้มีการอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานกลุ่มใหม่เพิ่มเติม รัฐบาลจึงมีมติกรม.เมื่อเดือนธันวาคม 2548 ยินยอมให้เพิ่มได้ แต่ให้มีการประกันตนตามมาตรา 54 ของกฎหมายคนเข้าเมือง คือ กลุ่มที่มีชื่ออยู่ใน ทร. 38/1 แล้วต้องจ่ายค่าประกันตน 10,000 บาท และผู้ยังไม่มีชื่อในทร. 38/1 ต้องมารายงานตัวรับเลข 13 หลัก และจ่ายค่าประกันตน 50,000 บาท ส่งผลให้เกิดการประท้วงของนายจ้างในหลายจังหวัด และการร้องเรียนจากสมาคมผู้ประกอบการหลายภาคการจ้างงาน และสภาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศ จนสามารถกดดันให้รัฐบาลยกเลิกมาตรการนี้ได้สำเร็จ

ต่อมารัฐบาลมีมติกรม.เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 ยกเลิกมติกรม.เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ผ่อนปรนให้ไม่ต้องเสียค่าประกันตนแต่อย่างใด คือเสียค่าใช้จ่าย 3,800 บาทเช่นเดิม จากนั้นรัฐบาลเปิดให้มีการรายงานตัวขึ้นทะเบียนของแรงงานและผู้ติดตามกลุ่มใหม่ขึ้นระหว่างวันที่ 1-31 มีนาคม 2549 มียอดจำนวนแรงงานและผู้ติดตามในทร.38/1 รวมประมาณ 3 แสนคน ทำให้ ยอดของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจากสามประเทศในปี 2549 พุ่งสูงขึ้นเป็น 1,523,289 คน เป็นชายร้อยละ 55 และหญิงร้อยละ 45 (กฤตยา 2549)

อย่างไรก็ตาม มติครม. ตั้งแต่พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2550 ก็ยังคงยึดหลักการจำกัดอาชีพที่ให้แรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านทำได้เพียงงานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างด้าว และไม่สอดคล้องกับการจ้างงานจริง ๆ ที่เกิดขึ้น แม้มีการเปิดช่องให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัด พิจารณาผ่อนผันประเภทกิจการเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว แต่ลักษณะงานก็ยังต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานเท่านั้น

อาชีพหนึ่งที่มีการรณรงค์เรียกร้องให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้คือ พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) และล่าม เพราะในข้อเท็จจริง ทั้งหน่วยงานราชการและองค์กรสาธารณกุศล (ประเภท มูลนิธิต่าง ๆ) ได้มีการจ้างแรงงานทำงานดังกล่าวอยู่แล้วในหลายจังหวัดที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติเข้มข้น เช่น ระนอง ตาก และสมุทรสาคร เป็นต้น⁹ ขณะที่ฝ่ายนายจ้างและผู้ประกอบการ ก็เรียกร้องให้กระทรวงแรงงานระบุภาคการจ้างงานที่สามารถจ้างได้เพิ่มเติม เช่น งานในภาคบริการ และงานเสมียนระดับล่าง ซึ่งมีการจ้างจริงอยู่แล้วเช่นกัน แต่หลบเลี่ยงไปจ้างเป็นกรรมกรแทน ต่อประเด็นนี้จะมีการอภิปรายละเอียดในตอนที่ 6 ต่อไป

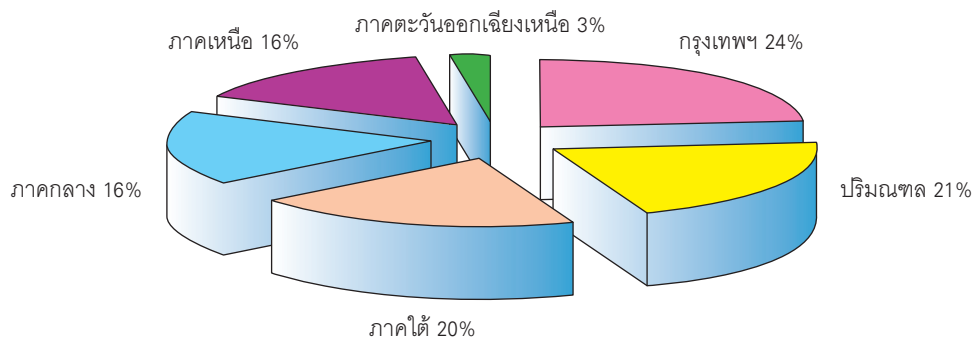
⁹ จากการสัมภาษณ์เพื่อหามาตรการรองรับพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) ช่วยงานในระบบสุขภาพ จัดโดย สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนการบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข และเครือข่ายฟ้ามิตร ณ โรงแรมมารวยการ์เด้นท์ วันที่ 23-24 เมษายน 2551.

สถานการณ์การจ้างแรงงานต่างชาติทุกประเภท ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550

ตัวเลขอย่างเป็นทางการจากฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2551) ซึ่งรวบรวมข้อมูลของแรงงานต่างชาติ ทั้งที่เข้ามาเมืองมาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้สรุปไว้เมื่อเดือนธันวาคม 2550 ว่า แรงงานต่างชาติที่ยังคงได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศมีรวมทั้งสิ้น 792,117 คน โดยเกือบหนึ่งในสี่ หรือจำนวน 196,029 คนทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ รองลงมาคือในเขตปริมณฑล มีจำนวนเกือบ 170,000 คน สัดส่วนใกล้เคียงกับแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในภาคใต้ คือคิดเป็น 21% และ 20% ตามลำดับ และแรงงานที่ทำงานอยู่ในภาคกลาง และภาคเหนือมีสัดส่วนเท่ากัน คือ 16% ขณะที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนน้อยที่สุด ไม่ถึง 20,000 คน หรือเพียง 3% เท่านั้น

ในจำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยเกือบ 8 แสนคนนั้น สามารถแบ่งสัดส่วนออกได้ เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย 29% ที่เหลืออีก 71% เป็นแรงงานที่เข้ามาเมืองมาทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยมีรายละเอียดของลักษณะการเข้าเมืองดังตาราง 7 ข้างล่างนี้

รูปที่ 5 การกระจายตัวของแรงงานต่างชาติ จำแนกตามภูมิภาคต่าง ๆ



ที่มา : ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2551.

ในจำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยเกือบ 8 แสนคนนั้น สามารถแบ่งสัดส่วนออกได้ เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย 29% ที่เหลืออีก 71% เป็นแรงงานที่เข้ามาเมืองมาทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยมีรายละเอียดของลักษณะการเข้าเมืองดังตาราง 7 ข้างล่างนี้

ตาราง 7 จำนวนแรงงานต่างชาติจำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง พ.ศ. 2550 (ตัวเลข ณ กันยายน 2551)

ลักษณะการเข้าเมือง	จำนวน
1. คนต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย	232,363
1.1 มาตรา 9 ประเภทชั่วคราว*	205,781
(1) ตลอดชีพ	14,423
(2) ชั่วคราวทั่วไป	93,859
(3) ชั่วคราวนำเข้ามาตาม MOU	22,265
(4) ชั่วคราวพิสูจน์สัญชาติ	75,234
1.2 มาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน*	26,582
2. คนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย	559,754
2.1 มาตรา 13 ประเภทชนกลุ่มน้อย*	58,184
2.2 ตามมติครม. ที่ให้ต่ออายุแรงงาน 3 สัญชาติ	501,570

หมายเหตุ: * มาตราที่อ้างอิงเป็นเลขมาตราในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2551.

6.1 การจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติถูกกฎหมาย ณ พ.ศ. 2550

ดังกล่าวมาข้างต้นแล้วว่า มาตรา 12 ของพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ห้ามไม่ให้คนต่างชาติมาทำงานเป็นกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานระดับล่างในประเทศไทย และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ล้วนแล้วมีเจตจำนงให้คนต่างชาติที่มีฝีมือเท่านั้นเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

แต่ในจำนวนแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ณ พ.ศ. 2550 ที่อ้างอิงตามมาตรา 9 ในกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว 2551 (ดูตาราง 7) ปรากฏว่าเป็นแรงงานที่มีฝีมือ (กลุ่มที่ 2) 93,859 คน และเป็นแรงงานไร้ฝีมือรวม 97,499 คน (กลุ่มที่ 3 ชั่วคราวนำเข้ามาตาม MOU รวมกับกลุ่มที่ 4 ชั่วคราวพิสูจน์สัญชาติ) สองกลุ่มหลังนี้เป็นแรงงานระดับล่างจากประเทศเพื่อนบ้านคือ ประเทศลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นผลจากยุทธศาสตร์ที่ไม่ต้องการให้ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้าเมืองลักลอบมาทำงานอีกต่อไป จึงเกิดมาตรการการนำเข้าแรงงานจากประเทศลาวและกัมพูชา เพื่อนำมาใช้ในกิจการที่ขาดแคลน (คือกลุ่มที่ 3) และ กลุ่มที่ 4 คือแรงงานที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง (คือลาวและกัมพูชา) ตามข้อตกลงสัญญาทวิภาคีดังกล่าวในตอนที่แล้ว และยังคงต่อไปอนุญาตทำงานจนถึงปัจจุบัน

สำหรับกลุ่มที่ 1 ที่ได้สิทธิในการทำงานตลอดชีพ คือ คนต่างชาติที่เข้าเมืองมานานแล้ว ส่วนใหญ่คือผู้เข้าเมืองมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2470 และได้สิทธิในการมีถิ่นที่อยู่ถาวร (permanent residents) ในประเทศไทย โดยถือใบสำคัญของคนต่างด้าวเสมือนบัตรประจำตัวประชาชน จำนวนคนต่างชาติกลุ่มนี้ที่จดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพมีแต่จะลดน้อยลง เพราะคนกลุ่มนี้ที่ยังคงทำงานอยู่ (เป็นคนจีนมากที่สุด รองลงมาคืออินเดีย และอังกฤษ) ก็สูงอายุมากแล้วและล้มตายลงไปเรื่อย ๆ (กฤตยา 2547)

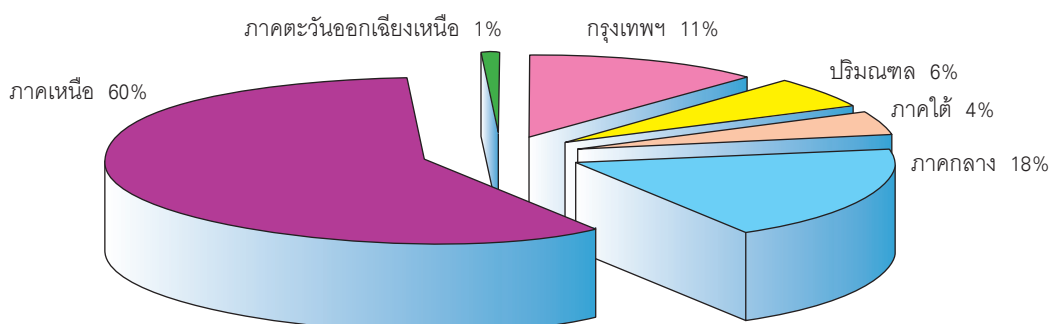
6.2 การจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ณ พ.ศ. 2550

แบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ

(ก) แรงงานข้ามชาติที่คือชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย ตามกฎหมายสัญชาติของไทย บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อยู่ในประเทศทุกคน ถือว่าเป็นคนต่างด้าว หรือคนข้ามชาติทั้งหมด แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งจึงเป็นชนกลุ่มน้อย (รายละเอียดกล่าวในตอนต้นที่ 4 แล้ว) ประชากรกลุ่มนี้หากยังไม่ได้รับสัญชาติไทยและสิทธิการอยู่อาศัยก็ถูกนับว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย รัฐบาลมีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้แตกต่างกันไป หลักการรวมคือสามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในเฉพาะจังหวัดที่ตนอยู่อาศัย หากจะออกไปทำงานหรือเรียนนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ตาม มาตรา 12 ของกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เป็นมาตราที่กล่าวถึงการจ้างงานกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าข่ายว่าคือชนกลุ่มน้อย และมีประกาศของกระทรวงแรงงาน เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2539 กำหนดงาน 27 ประเภทที่ให้ชนกลุ่มนี้ทำได้ โดย 26 อาชีพและกระบวนรายละเอียดของงาน เช่น ช่างปูน งานขายหรือผลิตอาหาร งานช่างเครื่องทอง และงานช่างถักทอไหมพรม เป็นต้น และงานประเภทสุดท้ายคือ งานกรรมกร (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค.) แม้มีการประมาณการว่า ชนกลุ่มน้อยที่รอการลงรายการสัญชาติไทยนี้มีอยู่ประมาณ 5 แสนคน (มนตรี และเสถียร 2547) แต่ตาราง 7 ชี้ว่า ใน พ.ศ. 2550 มีชนกลุ่มน้อยมาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานเพียง 58,184 คน (ตัวเลข ณ กันยายน 2551) โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคเหนือ (60%) (ดูรูป 6)

รูปที่ 6 การกระจายตัวของแรงงานชนกลุ่มน้อย จำแนกตามภูมิภาคต่าง ๆ



ที่มา : ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2551

เมื่อพิจารณาว่างานที่ทำอยู่ในหมวดอุตสาหกรรมหรือประเภทกิจการอะไรบ้าง พบว่าส่วนใหญ่ทำงานในหมวดอุตสาหกรรมก่อสร้างและประเภทก่อสร้างและงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง รองลงมาคือ หมวดอุตสาหกรรมเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ และประเภทกิจการการปลูกพืชสวน (ตาราง 8) แต่ถ้าพิจารณาเป็นลักษณะอาชีพกลับพบว่า 68% ทำงานใช้แรงงานเป็นกรรมกร (ตาราง 9)

น่าสังเกตว่า มีการจ้างงานชนกลุ่มน้อยในหมวดอุตสาหกรรมที่ดูไม่น่าจะจ้างได้ หากยึดประกาศกำหนดการที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ของพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว ปี 2521 อย่างเคร่งครัด เช่น บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่น ๆ, การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์, ตัวกลางทางการเงิน, บริหารราชการและป้องกันประเทศ, องค์การระหว่างประเทศและองค์กรต่างประเทศอื่น ๆ, และการศึกษา เป็นต้น ซึ่งในการพิจารณาลักษณะอาชีพ หมวดอุตสาหกรรม และประเภทกิจการที่จะให้ชนกลุ่มน้อยทำได้ตามมาตรา 13 ของพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ควรต้องขยายให้ครอบคลุมงานต่าง ๆ เหล่านี้ที่มีการจ้างและอนุญาตให้จ้างชนกลุ่มน้อยอยู่แล้ว

ตาราง 8 จำนวนแรงงานต่างชาติ (ชนกลุ่มน้อย) ที่ทำงานในประเทศไทย (ธันวาคม 2550)
จำแนกตามหมวดอุตสาหกรรมและประเภทกิจการ

หมวดอุตสาหกรรม	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	12,064	20.73
การประมง	195	0.34
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	408	0.70
การผลิต	10,269	17.65
การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา	15	0.03
การก่อสร้าง	15,981	27.47
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์	8,357	14.36
โรงแรมและภัตตาคาร	5,132	8.82
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	468	0.80
ตัวกลางทางการเงิน	17	0.03
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่า และบริการทางธุรกิจ	891	1.53
บริหารราชการและป้องกันประเทศ รวมทั้งการประกันสังคมภาคบังคับ	23	0.04
การศึกษา	107	0.18
การบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์	78	0.13
บริการชุมชน สังคม และบริการส่วนบุคคลอื่น ๆ	1,300	2.23
ถูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	2,817	4.84
องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรต่างประเทศอื่น ๆ และสมาชิก	4	0.01
กิจการอื่น ๆ	58	0.10
รวม	58,184	100.00
ประเภทกิจการ	จำนวน	ร้อยละ
การก่อสร้างและงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง	12,947	25.70
การปลูกพืชสวน การทำสวนผัก สวนไม้ดอก ไม้ประดับ	11,418	22.70
โรงแรม ภัตตาคาร สถานที่ขายอาหารและเครื่องดื่มอื่น ๆ	4,406	8.70
การขายปลีกอาหาร เสื้อผ้า สินค้าทั่วไป	4,127	8.20
การแปรรูป การถนอมอาหาร การผลิตผลิตภัณฑ์อาหาร	2,826	5.60
การขายส่งวัตถุดิบทางการเกษตร เสื้อผ้า อาหาร วัสดุก่อสร้าง	2,425	4.80
ถูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	2,401	4.70
การทำเครื่องประดับจากเพชรพลอย ผลิตภัณฑ์ภัณฑ์อื่น ๆ	996	2.00
การผลิตอิฐ ผลิตภัณฑ์คอนกรีตเพื่อใช้ในการก่อสร้าง	896	1.80
บริการซักรีด สถานเสริมความงาม	887	1.70
กิจการอื่น ๆ	7,012	14.00
รวม	50,341*	100.00

หมายเหตุ *เป็นตัวเลข ณ ธันวาคม 2550

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2551.

ตาราง 9 จำนวนแรงงานต่างชาติ (ชนกลุ่มน้อย) ที่ทำงานในประเทศไทย (ธันวาคม 2550)
จำแนกตามประเภทอาชีพ

ประเภทอาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
งานกรรมกร	34,100	67.70
งานทำสวนผักและผลไม้	6,232	12.30
งานขายปลีกสินค้า	2,728	5.40
งานซักรีดเสื้อผ้า	2,191	4.30
งานขายอาหารหรือเครื่องดื่ม	1,481	2.90
งานช่างปูน	688	1.40
งานผลิตอาหารหรือเครื่องดื่ม	668	1.40
งานช่างไม้ก่อสร้างอาคาร	364	0.70
งานช่างทอผ้าไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้นงานทอผ้าไหมฯ	362	0.70
งานช่างทาสี	284	0.60
อาชีพอื่น ๆ	1,243	2.40
รวม	50,341	100.00

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2551.

(ข) แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า กัมพูชา และลาว) ณ พ.ศ. 2550 แบบแผนการจ้างงานแรงงานจากสามประเทศนี้ในปี 2550 (ตาราง 10) ส่วนใหญ่คล้ายกับแบบแผนการจ้างปี 2547 (ดูตาราง 6 ตอนที่ 5.3) กล่าวคือสัดส่วนสูงสุดที่เพิ่มขึ้นเกือบ 40% เป็นการจ้างในประเภทกิจการอื่น ๆ รองลงมาคือกิจการเกษตรและปศุสัตว์ (18%) และก่อสร้างตามลำดับ (15%) แต่ที่น่าสังเกตก็คือการจ้างแรงงาน 3 สัญชาติทำงานรับใช้ในบ้านลดลงเหลือเพียงประมาณ 10% และแรงงานในกิจการประมงลดลงอย่างมากเหลือเพียงไม่ถึง 2% เท่านั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่า แบบแผนการจ้างงานแรงงานข้ามชาติไม่มีความชัดเจน เนื่องจากขาดรายละเอียดว่าประเภทกิจการอื่น ๆ นั้นคือ กิจการอะไรบ้าง ดังนั้นเพื่อสร้างความชัดเจนเรื่องนี้ ในการเดินทางเก็บข้อมูลในพื้นที่จึงเน้นการสอบถามเรื่องนี้จากทางจัดหางานจังหวัด และภาคธุรกิจเอกชน ดังจะอภิปรายในตอนข้อค้นพบถัดไป

**ตาราง 10 จำนวนและการกระจายร้อยละของแรงงานข้ามชาติที่ได้ใบอนุญาตทำงานตามมติกรม. ปี 2550
จำแนกตามประเภทกิจการที่จ้างงานจากมากที่สุ่ไปน้อยที่สุ่**

ประเภทกิจการและรหัสกิจการ	จำนวนแรงงาน	ร้อยละ
กิจการอื่น ๆ (11)	198,490	39.60
เกษตรและปศุสัตว์ (3)	92,200	18.40
ก่อสร้าง (8)	76,206	15.20
ต่อเนื่องประมง (2)	58,890	11.70
ลูกจ้างในครัวเรือน (10)	53,933	10.80
ประมงทะเลและน้ำจืด (1)	9,836	1.90
โรงสีข้าว, โรงอิฐ, โรงน้ำแข็ง (4+5+6)	10,473	2.10
เหมืองแร่/เหมืองหิน (9)	769	0.15
ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (7)	773	0.15
รวม	501,570	100.00

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2551.

ในตอนนี้จะพิจารณารายละเอียดของการจ้างงานในประเภทกิจการอื่น ๆ จากข้อมูลการจดทะเบียนของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ว่ามีลักษณะการกระจายอย่างไร แต่เนื่องจากรายงาน “รายงานผลการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประจำปี 2550” ไม่มีรายละเอียดของประเภทกิจการอื่น ๆ ในที่นี้จึงใช้ข้อมูลจากปี 2549 แทน

จากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนในปี 2549 รวม 460,014 คน (ดูตาราง 5) มีแรงงานที่จดทะเบียนการทำงานในประเภทกิจการอื่น ๆ จำนวน 149,746 คนหรือคิดเป็น 33% ของยอดรวมที่จดทะเบียน โดยจดทะเบียนอยู่ในประเภทกิจการอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 283 กิจการ คณะนักวิจัยได้นำข้อมูลส่วนนี้มาจัดกลุ่มประเภทกิจการใหม่ได้เป็น 7 ประเภทกิจการ (ตาราง 11 และรูป 7) ทั้งนี้มีสิ่งควรตั้งข้อสังเกต ดังนี้คือ

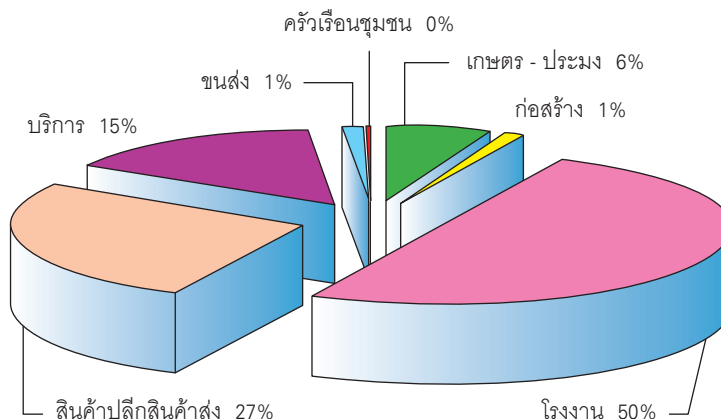
ตาราง 11 จำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี 2549

จำแนกตามประเภทภาคการจ้างงานเฉพาะกิจการจ้างงานประเภทอื่น ๆ (รหัส 11)

ภาคการจ้างงาน	จำนวน
1. เกษตรและเลี้ยงสัตว์	8,755
2. เกี่ยวกับการก่อสร้าง	1,595
3. การผลิตเชิงอุตสาหกรรมในโรงงาน	75,427
4. การค้าปลีกและค้าส่ง	40,050
5. ธุรกิจให้บริการ	21,927
6. การขนส่ง (มีกิจการเดียวคือ เคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง)	1,451
7. บริการชุมชน	541
รวม	149,746

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2549

รูปที่ 7 สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานเฉพาะกิจการประเภทอื่น ๆ เมื่อปี 2549



ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2549

(1) จากรายละเอียดของกิจการที่จ้างในประเภทอื่น ๆ คณะนักวิจัยต้องจัดกลุ่มประเภทกิจการในตาราง 7 ให้ทับซ้อนกับกิจการที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างน้อย 3 กลุ่มกิจการ คือ - เกษตร และเลี้ยงสัตว์ (ตัวอย่าง เลี้ยงผึ้ง, ทำนาบัว, ทำสวนกล้วยไม้ และบรรจุสัตว์น้ำ) - กิจการเกี่ยวกับการก่อสร้าง (ตัวอย่าง ทำคอนกรีต, ร่อนทราย, และตอกเสาเข็ม) และ - การขนส่ง (มีตัวอย่างเดียว คือ การเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง) คำถามก็คือ ทำไมแรงงานที่ทำงานในตัวอย่างที่ให้จึงมาถูกนับแยกไว้ในกิจการอื่น ๆ ?

(2) ประเภทกิจการที่มีสัดส่วนสูงสุด คือ การผลิตเชิงอุตสาหกรรมในโรงงานที่มีแรงงานถูกจ้างอยู่ในกิจการเหล่านี้อยู่สูงถึง 75,427 คน หรือคิดเป็นครึ่งหนึ่งของการจ้างในกิจการอื่น ๆ หรือเป็น 16% ของจำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียนในปี 2549 ต่อประเด็นนี้ หากเราพิจารณากิจการที่เป็นโรงงานการผลิตที่ถูกกำหนดให้จ้างมีเพียง 3 ประเภทคือ โรงสีข้าว โรงอิฐ และโรงน้ำแข็ง ดังนั้นหากมีการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในโรงงานประเภทอื่น ก็จะถูกผลักให้ไปอยู่ในรหัส 11 ประเภทกิจการอื่น ๆ ทั้งนี้ ดังนั้นหากมีการพิจารณากิจการที่สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้ตามพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าวฉบับใหม่ จึงสมควรรวมกิจการที่เป็น การผลิตเชิงอุตสาหกรรมในโรงงาน ทั้งหมด

ดังตัวอย่างรายละเอียดดังนี้ ทอผ้า พิมพ์ผ้า ทอเสื้อ ปั่นด้าย (มีจำนวนการจ้างสูงถึง 15,662 คน), เย็บผ้า (มีจำนวนการจ้างสูงถึง 11,075 คน), เจียรไนพลอย แกะสลัก, โรงเลื่อย/แปรรูปไม้, โรงงานแปรรูปกระดาษ, โรงหล่อ โรงกลึง โรงเหล็ก, ผลิต/จำหน่าย เฟอร์นิเจอร์, ผลิต/จำหน่ายอะไหล่รถยนต์/รถจักรยานยนต์, ผลิต/จำหน่ายเสื้อผ้า, ผลิตภัณฑ์พลาสติก, และ ผลิตอาหาร/ อาหารกระป๋อง/ อาหารแช่แข็ง เป็นต้น

(3) การจ้างในประเภทกิจการที่ต้องการแรงงานกลุ่มนี้ ได้แก่ การค้าปลีกและค้าส่ง (มีการจ้าง 40,050 คน) และธุรกิจให้บริการ (มีการจ้าง 21,927 คน) คิดรวม คือ 61,977 คน หรือเท่ากับ 41% ของประเภทกิจการอื่น ๆ กิจการสองกลุ่มนี้มีความหลากหลายมาก ตัวอย่างที่มีการจ้างจำนวนมากเป็นตัวเลขแรงงานหลักพันขึ้นไปคือ

การค้าปลีกและค้าส่ง : จำหน่ายอาหาร, จำหน่ายสินค้า, จำหน่ายวัสดุก่อสร้าง, ขายของเก่า, ร้านขายของชำ, จำหน่ายพืชผลทางการเกษตร/ข้าวสาร, และ จำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ด

ธุรกิจให้บริการ: ร้านอาหาร/ข้าวต้ม/ก๋วยเตี๋ยว, สถานที่พักอาศัยอื่น ๆ (หอพัก), โรงแรม/ภัตตาคาร/รีสอร์ท, ห้างสรรพสินค้า, ปั้มน้ำมัน, และ นวดแผนโบราณ

(4) ประเภทกิจการที่มีความต้องการในเชิงจำนวนไม่มากนัก แต่ในเชิงบริหารจัดการปัญหามีความจำเป็นสูง ส่งผลดีต่อชุมชนและสังคมไทยโดยรวม คือ ภาคบริการชุมชนที่มีการจ้างรวม 541 คน แยกได้เป็นในสถานศึกษาสูงสุด (307 คน) ถัดมาคือจ้างโดยมูลนิธิ (125 คน) ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นองค์กรที่ทำงานเพื่อให้ความช่วยเหลือแรงงานและครอบครัว จ้างในคลินิก/โรงพยาบาล (60 คน) ในจำนวนการจ้างของมูลนิธิและสถานบริการรักษาพยาบาล คือ จ้างให้เป็นล่าม และหรือเป็นพนักงานผู้ช่วยที่เรียกกันว่า พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) ในข้อเท็จจริงก็คือ มีแรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งถูกจ้างให้ทำงานเป็น พสต. แต่ถูกว่าจ้างในลักษณะงานกรรมกรหรืองานผู้รับใช้ในบ้านจากผู้ประกอบการ และให้ปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นพนักงานผู้ช่วยงานสาธารณสุขต่างด้าวให้กับหน่วยบริการสุขภาพ ซึ่งเป็นการจ้างที่ไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ เป็นเหตุให้ถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่เป็นประจำ

ตาราง 12 จำนวนแรงงานต่างชาติดังได้รับอนุญาตทำงานในปี 2549 ในกิจการจ้างงานประเภทอื่น ๆ - ภาคบริการชุมชน

ภาคบริการชุมชน	จำนวน
โรงเรียน สถานศึกษา	307
มูลนิธิ	125
คลินิก โรงพยาบาล	60
ศาสนสถาน	30
มัสยิด	13
โรงเจ	3
สุสานสาธารณะ	3
รวม	541

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2549.

องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ ได้ร่วมกับหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขหลายระดับ รณรงค์เรียกร้องอย่างเป็นทางการและต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2548 ว่า ขอให้กระทรวงแรงงานเปิดให้มีการจ้าง พสต. ได้ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้นำเสนอเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรี จนมีมติครม.เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เห็นด้วยในหลักการ และตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน (2551) อยู่ในขั้นตอนการแปรหลักการสู่การปฏิบัติจริงให้ถูกต้อง (ดูภาคผนวก ง.)

ข้อค้นพบจากพื้นที่และการวิเคราะห์เอกสาร

คณะนักวิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้รู้หลัก (key informants) คือเจ้าหน้าที่จังหวัด และภาคเอกชน คือหอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อสอบถามถึงสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างชาติในพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติเข้มข้น และความเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ ของพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าวฉบับใหม่ นอกจากนี้ยังได้สำรวจความคิดเห็นด้วยการส่งแบบสอบถามไปยังองค์กร หน่วยงานต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง รวมถึงการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง สามารถประมวลข้อค้นพบที่น่าสนใจได้ดังนี้

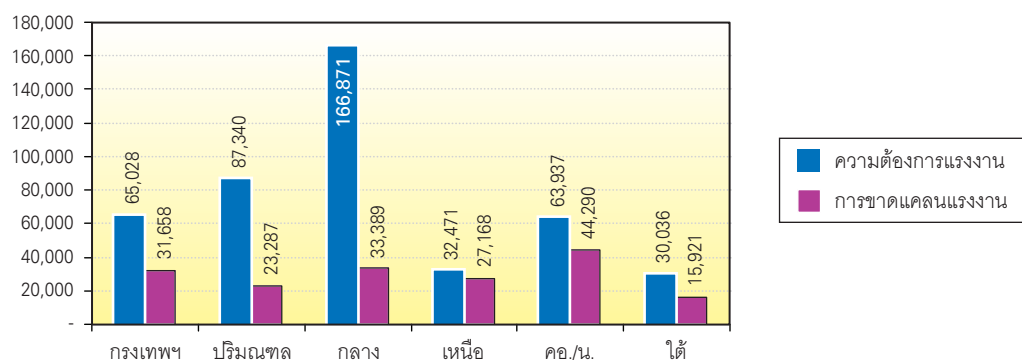
7.1 สถานการณ์ความต้องการและภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศ

การสำรวจความต้องการแรงงานในประเทศไทยเมื่อปี 2549 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติและกรมการจัดหางาน จากสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปทั่วประเทศ ในประเภทกิจการ 14 ลักษณะคือ (1) อุตสาหกรรมการผลิตอาหารและอาหารสัตว์ (2) อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (3) อุตสาหกรรมรองเท้าและเครื่องหนัง (4) อุตสาหกรรมไม้และเครื่องเรือน (5) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี (6) อุตสาหกรรมยาและเคมีภัณฑ์ (7) อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ยาง (8) อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก (9) อุตสาหกรรมเซรามิกส์และแก้ว (10) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (11) อุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน (12) อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ (13) อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า (14) อุตสาหกรรมท่องเที่ยว (โรงแรมและภัตตาคาร) พบสิ่งที่น่าสนใจดังนี้

(1) สถานการณ์การจ้างงาน

- สถานประกอบการ 5 ลำดับแรกของประเทศไทย สัดส่วนสูงสุดคือ การท่องเที่ยว - โรงแรมและภัตตาคาร (30%) รองลงมาคือการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (21%) การผลิตอาหารและอาหารสัตว์ (15%) การผลิตไม้และเครื่องเรือน (8%) และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์พลาสติก (6%)
- จากสถานประกอบการทั้ง 14 ประเภทกิจการ พบว่า อุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานสูงสุด 5 ลำดับแรก ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (20%) การผลิตอาหารและอาหารสัตว์ (17%) การผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมบริการ คือโรงแรมและภัตตาคารมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน (13%) และอุตสาหกรรมไม้/เครื่องเรือน (7%)

รูปที่ 8 ความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน จำแนกตามภูมิภาค



ที่มา : กลุ่มสถิติสถานประกอบการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2549

- ลักษณะการจ้างงานในกิจการเหล่านี้ พบว่า มากกว่าสองในสามเป็นแรงงานทั่วไปในโรงงานที่จบการศึกษาไม่สูงนัก คือระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า

(2) ความต้องการแรงงานและภาวะขาดแคลน

- ในภาพรวม สถานประกอบการทั่วประเทศมีความต้องการแรงงานทั้งสิ้น 445,683 คน และขาดแคลนแรงงาน 175,715 คน จากภาพข้างล่างจะเห็นว่าภาคเหนือเป็นภาคที่มีสัดส่วนของการขาดแคลนแรงงานต่อความต้องการสูงที่สุด คือ คิดเป็น 84% รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (69%) ภาคใต้ (53%) ภาคที่มีภาวะขาดแคลนแรงงานน้อยเมื่อเทียบกับความต้องการ คือ ภาคกลางและปริมณฑล (คิดเป็น 20% และ 27% ตามลำดับ)
- ในจำนวนอุตสาหกรรมการผลิตทั้ง 14 ประเภท พบว่าอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานสูงที่สุดคือ การผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แต่มีภาวะขาดแคลนแรงงานไม่มากนัก รองลงมาคือการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ส่วนอุตสาหกรรมการผลิตที่มีภาวะการขาดแคลนแรงงานสูงที่สุดคือ การผลิตอาหารและอาหารสัตว์ (42.4%) รองลงมาคือการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (28.6%) รายละเอียดดังตาราง

ตาราง 13 จำนวนความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน จำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรมการผลิต

ประเภทอุตสาหกรรม	ความต้องการแรงงาน	การขาดแคลนแรงงาน
อาหารและอาหารสัตว์	76,449	74,465
สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม	116,752	50,330
รองเท้าและเครื่องหนัง	8,633	3,919
ไม้และเครื่องเรือน	20,058	7,213
ปิโตรเคมี	1,277	297
ยาและเคมีภัณฑ์	7,839	1,918
ยางและผลิตภัณฑ์ยาง	8,750	2,639
ผลิตภัณฑ์พลาสติก	16,592	5,315
เซรามิกส์และแก้ว	6,700	9,370
เหล็กและเหล็กกล้า	3,891	1,301
เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์	130,710	6,192
ยานยนต์และชิ้นส่วน	12,855	2,724
อัญมณีและเครื่องประดับ	3,354	830
โรงแรมและภัตตาคาร	31,823	9,202
รวม	445,683	175,715

ที่มา: กลุ่มสถิติสถานประกอบการ สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2549.

(3) ลักษณะของแรงงานที่ต้องการ

- สถานประกอบการส่วนใหญ่ต้องการแรงงานที่มีฝีมือ (32%) ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน (31%) และคนงานทั่วไป (29%)
- แรงงานที่สถานประกอบการส่วนใหญ่ต้องการนั้น สูงที่สุดเป็นแรงงานที่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า (92%) เป็นแรงงานในกลุ่มอายุต่ำกว่า 25 ปี (45%) ต้องการแรงงานที่มีประสบการณ์ 1-2 ปี (28%) และด้วยอัตราค่าจ้างต่อเดือนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 7,000 บาท (89%)

ตัวเลขการสำรวจข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ของตลาดแรงงานในประเทศ ขณะที่อุตสาหกรรมภาคบริการในส่วนของโรงแรมและภัตตาคารขยายตัวสูงขึ้น แรงงานในประเทศจำนวนไม่น้อยหลังไหลไปยังภาคการจ้างงานที่มีสภาพการทำงานดีกว่า ใช้ทักษะความรู้สูงขึ้น ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่า มีสวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ โดยเฉพาะธุรกิจบริการ เช่น การท่องเที่ยวและการโรงแรม กิจกรรมต่อเนื่องกับการท่องเที่ยว กิจกรรมค้าปลีกใหญ่ ๆ เนื่องจากเป็นงานสบาย ใช้แรงงานน้อย มีค่าตอบแทนสูงกว่าภาคการจ้างงานอื่น ๆ ฯลฯ แรงงานวัยหนุ่มสาวจากชนบทที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าระดับมัธยมจึงมักจะหลั่งไหลเข้าไปทำ รวมทั้งการหลั่งไหลไปทำงานอาชีพพื้นฐานในต่างประเทศ เช่น ไต้หวัน เกาหลี ประเทศตะวันออกกลาง เป็นต้น

ในภาคการจ้างงานระดับพื้นฐานจึงประสบกับภาวะขาดแคลนแรงงาน แรงงานจากต่างจังหวัด เช่น จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เคยหมุนเวียนมาทำงานเหล่านี้ก็มีจำนวนน้อยลงเรื่อย ๆ จนผู้ประกอบการหลายแห่งต้องหันมาใช้แรงงานต่างชาติ เพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ แม้ในบางจังหวัดจะมีตัวเลขคนว่างงานก็ตาม แต่ในภาคธุรกิจกลับหาแรงงานทำไม่ได้โดยเฉพาะงานอาชีพพื้นฐาน ทั้ง ๆ ที่ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับหรือมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพร้อมสวัสดิการต่าง ๆ โดยเฉพาะในบางประเภทอุตสาหกรรม เช่น การผลิตอาหารและอาหารสัตว์ การผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม เป็นต้น

ในส่วนของการตลาดแรงงานต่างชาตินั้นก็ประสบภาวะขาดแคลนคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แรงงานมีลักษณะหมุนเวียนเคลื่อนย้ายสูง มักจะหลั่งไหลไปยังกิจการที่ให้ค่าตอบแทนดีกว่า มีเงื่อนไขการทำงานที่ไม่เลวร้ายนัก และได้รับสวัสดิการตามสมควร เป็นต้น ประกอบกับการที่ภาครัฐไม่มีนโยบายเปิดให้แรงงานใหม่มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ทำให้ผู้ประกอบการจำนวนไม่น้อยประสบกับภาวะเสี่ยง คือจำเป็นต้องใช้แรงงานผิดกฎหมาย การหยุดชะงักของธุรกิจเนื่องจากขาดแคลนแรงงาน และอัตราหมุนเวียนของแรงงานที่ค่อนข้างสูง

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า แรงงานต่างชาติขณะนี้สามารถเลือกงานที่ให้ค่าตอบแทนสูงกว่า เช่น งานเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรที่ให้ค่าแรงตามสัดส่วน หรือเลือกงานที่สอดคล้องกับความจำเป็นของชีวิตแรงงานต่างชาตินั้นมากกว่า เช่น กรณีที่แรงงานบางคนหมุนเวียนไปมีครอบครัวในจังหวัดอื่น กลายสภาพจากที่จดทะเบียนถูกต้องไปเป็นแรงงานใต้ดิน ขณะเดียวกัน การจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวก็เริ่มขยับตัวเข้าสู่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประเทศไทยกำหนดเป็นมาตรฐานมากขึ้น ดังนั้น สถานการณ์ตลาดแรงงานต่างชาตินี้จึงมีลักษณะที่เรียกว่ามีการดึงแรงงาน ทั้งระหว่างภาคการจ้างงาน เช่น ภาคเกษตรกับภาคการผลิต ในภาคการจ้างงานเดียวกัน เช่น งานกรีดยางกับงานเกษตรรายวัน และในประเภทกิจการเดียวกัน ดังตัวอย่างของผู้ประกอบการรายหนึ่งที่นำเข้าแรงงานจากลาว (MOU) แต่ทำได้เพียงเดือนเดียวก็พบว่า นายจ้างอื่นมาดึงตัวแรงงานไปทำงานอย่างเดียวกัน โดยให้ค่าตอบแทนสูงกว่า เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ในภาพรวมดูเหมือนจะมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานพื้นฐานระดับล่างแทนแรงงานไทย ซึ่งหลังไหลไปยังภาคการจ้างงานที่ทำงานสบายขึ้น ใช้ทักษะฝีมือมากขึ้น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมบริการ ได้แก่ การโรงแรมและภัตตาคาร จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2550) พบว่า ในตลาดแรงงานพื้นฐานระดับล่างนั้นยังคงมีแรงงานไทยทำงานอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในภาคเกษตร และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดถึง

ประเภทกิจการที่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ทั้ง 10 ลักษณะ พบว่า ในกิจการเหล่านี้แรงงานไทยส่วนใหญ่ครึ่งหนึ่งอยู่ในภาคเกษตร รองลงมาทำงานในภาคการก่อสร้าง ข้อมูลในช่วง พ.ศ. 2547-2549 พบว่า แรงงานไทยระดับล่างที่ทำงานในกิจการเหล่านี้ มีจำนวนลดลงในกิจการประเภทขนส่งทางน้ำ ผู้รับใช้ในบ้าน ปศุสัตว์ และกิจการประมงทะเล

หากเปรียบเทียบตัวเลขแรงงานไทยในภาคการจ้างงานระดับล่าง และแรงงานข้ามชาติเมื่อปี 2547 ซึ่งเป็นปีที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนสูงที่สุด พบว่า ในภาพรวมแล้วตลาดแรงงานระดับล่างมีแรงงานไทยทำงานอยู่ 83.3% และเป็นแรงงานข้ามชาติ 16.7% และเมื่อพิจารณาถึงประเภทกิจการที่ใช้แรงงานระดับล่างเหล่านี้แล้ว ภาคการจ้างงานที่มีสัดส่วนของการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงมาก คือ การขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (เป็นแรงงานข้ามชาติเกือบ 63%) รองลงมาคือ กิจการประมง (44.5%) งานรับใช้ในบ้าน (ประมาณ 44.1%) ต่อเนื่องประมง (42.7%) และกิจการอื่น ๆ (37%) โดยในภาคการเกษตรและปศุสัตว์ ภาคก่อสร้าง และเหมืองแร่/เหมืองหินมีสัดส่วนของแรงงานไทยทำงานอยู่สูงกว่า 90% รายละเอียดดังตาราง 14 และรูปข้างล่าง

ตาราง 14 เปรียบเทียบจำนวนแรงงานระดับล่าง (ไทยและต่างชาติ) ในกิจการที่ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติ พ.ศ. 2547

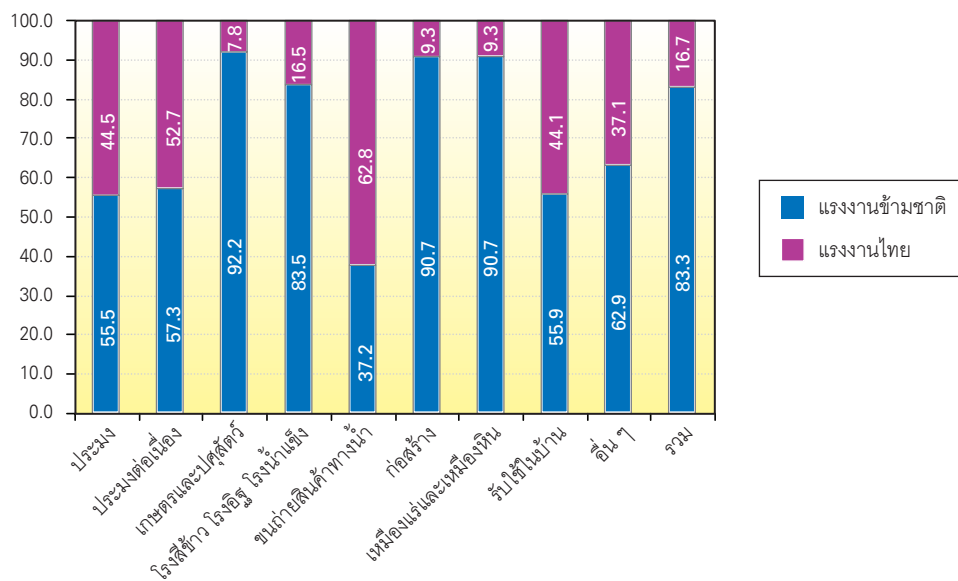
ประเภทกิจการจ้างงาน	แรงงานไทย*	แรงงานต่างชาติ*	สัดส่วนของแรงงานไทย	สัดส่วนของแรงงานต่างชาติ
ประมง	75,541	60,566	55.5	44.5
ต่อเนื่องประมง	98,402	73,281	57.3	42.7
เกษตรและปศุสัตว์	2,149,369	182,604	92.2	7.8
โรงสีข้าว โรงอิฐโรงงานน้ำแข็ง	83,913	16,640	83.5	16.5
ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	2,559	4,312	37.2	62.8
ก่อสร้าง	1,206,196	124,365	90.7	9.3
เหมืองแร่และเหมืองหิน	15,060	1,548	90.7	9.3
รับใช้ในบ้าน	160,376	126,297	55.9	44.1
อื่น ๆ	431,189	254,774	62.9	37.1
รวม	4,222,604	844,387	83.3	16.7

ที่มา: กฤตยา และกุลภา. 2551.

(คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2549. และข้อมูลจากรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2547. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. 2548.)

หมายเหตุ : *จำนวนแรงงานต่างชาติเป็นตัวเลขปลายปี 2547 และแรงงานไทยเป็นตัวเลขใน พ.ศ. 2548 จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

รูปที่ 9 สัดส่วนแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติในตลาดแรงงานระดับล่าง



หมายเหตุ : จำนวนแรงงานต่างชาตินับเป็นตัวเลขปลายปี 2547 และแรงงานไทยเป็นตัวเลขใน พ.ศ. 2548 จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ที่มา : กฤติยา และกุลภา. 2551.

(คำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2549. และข้อมูลจากรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2547. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. 2548.)

7.2 อาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำได้

แม้จะมีการปรับเปลี่ยนการกำหนดอาชีพแรงงานต่างชาติ จากอาชีพที่ห้ามทำเป็นการกำหนดอาชีพที่เปิดให้ทำได้ก็ตาม แต่แนวคิดหลักในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติได้มีมือทำงานได้ก็ยังคงยึดหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ของพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 นั่นคือ การคำนึงถึงความต้องการแรงงาน โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย โดยเฉพาะประเด็นการไม่แย่งอาชีพคนไทย แรงงานต่างชาติสามารถทำงานที่คนไทยไม่ทำหรือหาคนไทยทำยาก และการคำนึงถึงมิติเรื่องความมั่นคงของชาติ

ในประเด็นเรื่องอาชีพและการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาตินั้น มีความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ และภาคเอกชน ดังนี้คือ

(ก) ประเภทการจ้างงานที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่ในปัจจุบัน

เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานได้ใน 2 อาชีพ นั่นคือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยนิยามว่า เป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำงานซ้ำ ๆ (ทั้งนี้ ในปี 2544-2546 แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานอิสระที่ไม่มีนายจ้าง เช่น ขายโรตี่ ซึ่งตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาเป็นอาชีพที่ห้ามทำ) ปัจจุบันมีการจ้างแรงงานข้ามชาติด้วยอาชีพกรรมกรและรับใช้ในบ้าน อยู่ในหลายประเภทกิจการ/ภาคการจ้างงาน โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของกรมการจัดหางาน และมีคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุญาตตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะอ้อมล้วยเพื่อให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบมากที่สุด โดยเฉพาะงานกรรมกรในโรงงานนั้นค่อนข้างกว้าง และต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตทำงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจนของประเภทการจ้างงาน คณะนักวิจัยเสนอว่าควรจัดประเภทการจ้างงานใหม่ออกเป็นกลุ่มใหญ่ 7 กลุ่ม ซึ่งมีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่ในแต่ละประเภทอยู่แล้วในปัจจุบัน ดังนี้

(1) **ภาคเกษตร/เลี้ยงสัตว์/ประมง** ได้แก่ คนงานในสวน คนงานในเรือประมง แรงงานตามฤดูกาล เก็บเกี่ยว แรงงานเลี้ยงผึ้ง แรงงานทำนา นาบัว นาเกลือ เป็นต้น

(2) **ภาคการก่อสร้าง** ส่วนใหญ่เป็นแรงงานก่อสร้าง

(3) **ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม** ส่วนใหญ่จะใช้แรงงานไร้ฝีมือ งานกรรมกรแบกหาม หรือ งานที่ต้องทำซ้ำ ๆ บางโรงงานก็จ้างแรงงานข้ามชาติอยู่ในสายการผลิตหรือทำงานกึ่งฝีมือในระดับต้นบ้าง เช่น โรงงานเย็บผ้า โรงงานทอผ้า โรงงานภาพพลอย โรงงานทำกระดาษ โรงงานแปรรูปไม้ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานผลิตอาหารสัตว์ โรงงานบรรจุแก๊ส โรงหล่อ โรงกลึง โรงพิมพ์ โรงเลื่อย สิ่งทอ เป็นต้น บางโรงงานมีแรงงานข้ามชาติ บางคนขยับขึ้นมาเป็นหัวหน้าคนงาน เนื่องจากมีประสบการณ์ทำงานมานาน พัฒนาทักษะฝีมือได้ และนายจ้างต้องการคนงานที่สามารถเข้าใจงานและสื่อสารกับคนงานอื่น ๆ

(4) **ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง** ในกิจการที่หลากหลาย เช่น ร้านขายซ่อมรถยนต์ ขายวัสดุก่อสร้าง ขายผักผลไม้ ขายพืชผลทางการเกษตร กิจการขายอาหาร บั๊มน้ำมัน ร้านขายของชำ กิจการขายปลีก-ส่งเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย พลาสติก อาหารกระป๋อง เฟอร์นิเจอร์ เครื่องดื่ม น้ำแข็ง กระดาษ กระเป๋า รองเท้า เคมีภัณฑ์ ขายของเก่า เป็นต้น ซึ่งต้องการแรงงานต่างชาติทั้งในฝ่ายผลิต และพนักงานช่วยขาย

(5) **ภาคธุรกิจให้บริการ** หมายถึงในภาคการจ้างงานที่ให้บริการต่าง ๆ เช่น โรงแรม ที่พัก รีสอร์ท สถานที่อยู่อาศัยอื่น ๆ ร้านขายอาหาร เป็นต้น ส่วนใหญ่เป็นคนงานจัดสวนในโรงแรม รีสอร์ท เป็นแม่บ้านทำความสะอาดในโรงแรม หอพัก ทำงานในร้านขายอาหาร และธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้บริการท่องเที่ยวต่าง ๆ เช่น เรือนำเที่ยว ให้เช่าเก้อี่ชายหาด ฯลฯ

(6) **ภาคการขนส่ง** ทั้งทางบกและทางน้ำ ซึ่งต้องการกรรมกรแบกลินค้า แรงงานในโกดัง

(7) **ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน** ได้แก่ คนรับใช้ในบ้าน และแรงงานในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะในชุมชน เช่น งานอาสาสมัครในมูลนิธิ คลินิก โรงพยาบาล แรงงานในสถานศึกษา คัดแยกขยะ สิ่งปฏิกูล คูคลองสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

(ข) ข้อเสนอแนะในการกำหนดอาชีพ

(1) ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ ทั้งภาครัฐและเอกชนเห็นพ้องให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตเองได้ในรายละเอียด หรือแยกเป็นพื้นที่ (zoning) เพื่อความคล่องตัวในการกำหนดเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทที่แตกต่างกัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เนื่องจากหากมีการกำหนดอาชีพตายตัว อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์การทำงานของแต่ละพื้นที่และในแต่ละช่วงเวลา ส่วนกลางน่าจะเพียกกำหนดกิจการใหญ่ ๆ หากไม่ครอบคลุมในแต่ละจังหวัดสามารถพิจารณาเพิ่มเติม โดยกำหนดเกณฑ์ให้กับแต่ละกิจการ หรือกำหนดสัดส่วนระหว่างกาจ้างแรงงานต่างชาติกับแรงงานไทย รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นหรือความต้องการจากภาคเอกชนประกอบด้วย

(2) การกำหนดอาชีพให้กับแรงงานต่างชาติอย่างสอดคล้องกับความเป็นจริงในการจ้างงาน แม้ส่วนใหญ่จะเห็นว่าน่าจะอนุญาตให้งานอาชีพกรรมกร ซึ่งใช้กำลังกายเป็นหลัก ทำงานที่ไม่ต้องการทักษะฝีมือ แต่ก็ควรจะเปิดโอกาสให้ทำงานกึ่งฝีมือได้บ้างหากมีความจำเป็น เช่น แรงงานในสายการผลิตบางโรงงานที่ขาดแคลน นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอในเรื่องการพัฒนาทักษะอาชีพให้แก่แรงงานต่างชาติ เพื่อคุณภาพของการผลิต และการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของตัวแรงงานเอง

(3) การอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเภทกิจการ หรือหมวดอุตสาหกรรม มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดอาจทำได้สะดวกกว่า เนื่องจากมีทั้งการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม และการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพไว้แล้วในปี 2544 โดยอาจปรับปรุงเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ครอบคลุมตลาดแรงงานมีแรงงานต่างชาติรวมอยู่ด้วย

(4) สำหรับแรงงานในมาตรา 13 ของกฎหมายการทำงานคนต่างด้าวฉบับปี 2551 ที่แบ่งย่อยได้ 5 กลุ่ม คือ ถูกเนรเทศหรือระหว่างรอเนรเทศ รอการส่งกลับ ถูกถอนสัญชาติ ชนกลุ่มน้อยที่รอการลงสัญชาติไทยหรือยังไม่ได้สัญชาตินั้น มีข้อเสนอให้สามารถทำงานนอกเหนือจากที่กำหนดในบัญชี 27 อาชีพ เนื่องจากมีสถานะแตกต่างกับแรงงานจาก 3 สัญชาติ รวมถึงการทำงานตามวุฒิการศึกษาได้ (เช่น จบวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต ทำงานเป็นวิศวกรได้ เป็นต้น) และในกลุ่มที่ทำงานระดับล่างและงานกึ่งฝีมือน่าจะพัฒนาทักษะฝีมือ เปิดโอกาสให้ก้าวหน้าในการทำงาน ได้ค่าตอบแทนที่สูงขึ้นได้ ขณะเดียวกันก็มีข้อเสนอให้กำหนดอาชีพให้แรงงานต่างชาติจากพม่า ลาว และกัมพูชาทำงานได้เหมือนกับประเภทงานของบุคคลบนพื้นที่สูง (27 อาชีพ) เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนในการพิจารณา

(ค) **อาชีพที่น่าจะอนุญาตเพิ่มเติม** ที่ได้รับการผลักดันเนื่องจากความจำเป็นก็คือ พนักงานสาธารณสุขต่างชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นล่ามช่วยหมอ พยาบาล หรืออาสาสมัครที่ช่วยติดต่อประสานงาน รวมถึงงานรับใช้ในบ้านที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ เด็ก คนพิการ ดังตัวอย่างจากการจ้างงานคนไทยในไต้หวัน ที่หากนายจ้างจ้างคนงานไทย 100 คน ต้องจ้างล่ามที่พูดไทย-จีน 1 คน ปรากฏว่ามีชาวไทยเชื้อสายจีนฮ่อไปรับจ้างเป็นล่ามอยู่ที่ไต้หวันจำนวนกว่าร้อยคน¹⁰ นอกจากนี้ มีข้อเสนอให้แรงงานต่างชาติเป็นหัวหน้าคนงาน ที่ช่วยติดต่อสื่อสารกับแรงงานคนอื่น ๆ เป็นผู้ช่วยเสมียนที่ช่วยเป็นล่ามสื่อสารกับคนงานอื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้คนงานที่ทำงานดีมีคุณภาพ มีการศึกษา สามารถยกระดับการทำงานของตัวเอง และใช้ความรู้ทักษะที่มีเป็นประโยชน์กับการทำงาน รวมถึงงานที่ต้องการทักษะพื้นฐานในการทำงาน เช่น ขับรถขนส่ง งานกึ่งฝีมือในโรงงานอุตสาหกรรม การผลิต หรือแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตร เพื่อการส่งออก เป็นต้น

(ง) **อาชีพที่ไม่น่าจะอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำ** ยังเป็นประเด็นถกเถียงอยู่ในบางอาชีพ บางกิจการ เช่น ยามรักษาความปลอดภัย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย งานช่างต่าง ๆ ซึ่งใช้ทักษะฝีมือ เนื่องจากอาจเป็นการแย่งงานคนไทย แรงงานที่ทำอาชีพอิสระ เช่น ขายโรตี่ ซึ่งมีการทำ franchise ให้คนอื่นขาย หรือมีการจ้างคนไทยเป็นนายจ้าง

7.3 ค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy)

แม้จะยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดออกมาชัดเจนในทางปฏิบัติ สำหรับค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ แต่ผู้ประกอบการและหน่วยงานจัดหางานส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น การเก็บ levy เป็นหลักปฏิบัติสากล ทำให้รู้ความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติที่แท้จริง และนายจ้างควรจะมีส่วนในการรับผิดชอบในการใช้แรงงานต่างชาติ ความเห็นบางส่วนที่น่าสนใจประมวลได้ดังนี้คือ

(1) **จำนวนเงินที่ต้องเสีย** แม้จะมีตัวเลขอย่างไม่เป็นทางการว่า ค่า levy อาจอยู่ระหว่าง 200-600 บาทตามพื้นที่และอาชีพ แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีความกังวลในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการจ้างแรงงานข้ามชาติ และรู้สึกเป็นภาระมากกว่าจ้างแรงงานไทย จึงมีข้อเสนอว่าน่าจะเริ่มต้นด้วยการเก็บในจำนวนเงินไม่มากนัก เช่น 100 บาทต่อคน เนื่องจากนายจ้างต้องรับความเสี่ยงเพิ่มขึ้น เพราะแรงงานหมุนเวียนสูง และมักจะไม่ได้ใช้แรงงานตามเวลาที่กำหนดไว้ 1 ปี หรืออาจคิดค่าธรรมเนียมตามสัดส่วนของระยะเวลาที่จ้างงาน

(2) **เกณฑ์และการบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่ม** อันได้แก่ แรงงานที่เข้ามาทำงานไป-กลับ แรงงานชั่วคราวหรือแรงงานตามฤดูกาล และมีข้อเสนอให้กำหนดเกณฑ์ปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานมีฝีมือที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งได้รับสิทธิพิเศษมากมาย และอยู่ในวิสัยที่สามารถจ่ายได้

¹⁰ ข้อมูลจากการอภิปรายของวสันต์ สาทรร ผู้อำนวยการ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในการสัมมนาระดมความคิดเห็นต่อรายงานวิจัยเรื่อง “การจ้างแรงงานข้ามชาติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551กับการจัดทำบัญชีอาชีพสำหรับคนต่างด้าวและประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง” จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ คณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ณ ห้องดารารัตน์ โรงแรมเฟิร์ส ถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร วันที่ 19 พฤศจิกายน 2551.

(3) **การบริหารจัดการ** ส่วนใหญ่เป็นข้อกังวลในการบริหารจัดการเงินค่าธรรมเนียมว่า ควรจะกำหนดระบบดูแลบริหารจัดการที่ชัดเจนและโปร่งใส ที่สำคัญก็คือ ควรจะเป็นงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาตินั้นเป็นหลัก อาจใช้ในงานพัฒนาฝีมือแรงงาน ทั้งต่างชาติและคนไทยได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้ตัดแบ่งเงินส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมจากแรงงานข้ามชาติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นเป็นผู้รับภาระค่าสาธารณูปโภค และการดูแลจัดการคนต่างด้าวในพื้นที่

(4) **การเปิดรับฟังความคิดเห็น การประชาสัมพันธ์** เป็นประเด็นหลักในการสื่อสารทำความเข้าใจในระดับปฏิบัติ ซึ่งมีข้อเสนอเรียกร้องให้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางปฏิบัติจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

7.4 กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูล ในระดับปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่มีความเห็นแย้งต่อการเก็บเงินกองทุนฯ เนื่องจากเห็นว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมของทุกคนที่ต้องช่วยให้ระบบอยู่ได้ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐและสังคม และให้เหตุผลว่าเป็นเงินที่จะช่วยในการจัดการให้แรงงานอยู่ในระบบมากขึ้น แต่ประเด็นคำถามที่เกิดขึ้นในการลงพื้นที่ที่สามารถสรุปได้ มีดังนี้

(1) **จำนวนเงินที่เหมาะสม** แม้จะเป็นเงินที่เก็บจากแรงงานต่างชาติโดยตรง และไม่น่าจะเป็นปัญหาในบางประเภทกิจการที่มีค่าตอบแทนสูง แต่ผู้ประกอบการก็มีความกังวลถึงจำนวนที่จัดเก็บเข้ากองทุนฯ ว่าควรจะเหมาะสมกับความสามารถที่จะจ่ายได้ของลูกจ้าง ซึ่งตัวเลขไม่ควรสูงมากนัก เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วนายจ้างอาจใช้ระบบออกไปให้ก่อนแล้วค่อยหักเงินเดือน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นถึงจำนวนเงินที่จัดเก็บน่าจะสอดคล้องกับพื้นที่ทำงาน เนื่องจากจังหวัดใกล้ชายแดนน่าจะมีความจำเป็นในการส่งกลับน้อยกว่าพื้นที่ชั้นใน

(2) **แนวทางปฏิบัติและการบังคับใช้** ซึ่งยังไม่มีความชัดเจนในข้อกำหนดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกับกลุ่มแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานไป-กลับ หรือกรณีที่แรงงานเคลื่อนย้ายเปลี่ยนสถานที่ เปลี่ยนนายจ้าง นอกจากนี้ก็ยังมีข้อกังวลในประเด็นการบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายไม่มีบทลงโทษนายจ้างทางอาญาหากไม่นำส่ง จึงมีข้อเสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติให้รัดกุมและสะดวกต่อการปฏิบัติ

(3) **การบริหารจัดการ** แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนฯเป็นการเฉพาะ แต่ก็ยังมีประเด็นในเรื่องการบริหารจัดการในระดับปฏิบัติ ความโปร่งใสชัดเจนในการใช้เงินกองทุนฯ ที่สำคัญก็คือ การขอเงินกองทุนฯคืน หากแรงงานเดินทางกลับเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเห็นว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วทำได้ยากหรือเป็นไปได้เลย เนื่องจากประสิทธิภาพของฝ่ายปฏิบัติที่ล่าช้า ให้บริการอย่างเข้มงวด ไม่ยืดหยุ่นกับความจำเป็นในชีวิตของแรงงาน ผู้ให้ความเห็นส่วนหนึ่งจึงมีข้อเสนอให้นายจ้างสามารถรับมอบอำนาจจากแรงงานขอเงินคืนได้ เพิ่มสถานที่ในการขอคืนเงิน หรือเก็บเงินกองทุนฯถ่วงเฉลี่ยแบบไม่ต้องขอคืน ในจำนวนที่เหมาะสม และแรงงานสามารถจ่ายได้ เช่น 500-1,000 บาท แล้วแบ่งเข้ากองทุนฯ ตามสัดส่วน เช่น 50%

7.5 การตรวจสอบ และบทลงโทษ

กฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้เจ้าหน้าที่แรงงานเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ประสานงานให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นคนจับ เมื่อจับส่งพนักงานสอบสวน ส่งฟ้องศาล ศาลจะให้สั่งปรับและจำ ถ้าคนไม่มากก็รอลงอาญา หรือปรับไม่สูงนัก แต่ถ้าจับได้ 10-20 คนก็ให้จำ 2-3 เดือน ในส่วนของรางวัลสินบนนำจับนั้นมีการใช้ปฏิบัติอยู่แล้วในปัจจุบัน สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจจับจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าฯ รองผู้ว่าฯ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ จัดหางาน ข้าราชการ ซี 3 เป็นต้นไป ตำรวจ ทหาร ชั้นสัญญาบัตร เป็นต้น สำหรับการ

เปลี่ยนแปลงบทบาทของนายจ้างจากเดิมที่มีโทษอาญา คือ จำคุกให้เหลือเพียงโทษปรับ ซึ่งถือเป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจนั้น นายจ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยแม้จะกำหนดโทษไว้ค่อนข้างสูง เพื่อหลีกเลี่ยงการต่อรองผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ต้องโทษจำคุก แต่ประเด็นสำคัญที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากพื้นที่คือ

(1) **ความพร้อมในระดับปฏิบัติ** เจ้าหน้าที่จัดหางานส่วนใหญ่และผู้ประกอบการบางส่วนแสดงถึงความกังวลถึงความพร้อมในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องเจ้าหน้าที่ตรวจจับซึ่งขาดแคลนอัตรากำลัง มีภาระงานล้นมือ และไม่มี ความชำนาญในการสอบสวน นอกจากนี้ก็เป็นข้อกังวลในเรื่องความไม่ปลอดภัยของตัวเจ้าหน้าที่เอง เนื่องจากไม่มีอาวุธหรืออุปกรณ์จับกุม เหล่านี้ทั้งหมดทำให้กลายเป็นภาระลำบากของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าอาจจะทำให้สะดวกขึ้น แต่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ก็แสดงความเห็นว่าคงจะทำตามแนวปฏิบัติเดิม คือไปตรวจจับร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้ก็เป็นประเด็นในเรื่องแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ เช่น กรณีที่นายจ้างไม่มีเงินจ่ายค่าปรับ จะมีมาตรการ ต่อเนื่องอย่างไร เช่น จำคุก ฟ้องแพ่ง หรือไปใช้พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 ที่มีโทษปรับและจำคุก ในกรณีนี้จะกลายเป็น ทำผิดกฎหมาย 2 ฉบับ เป็นต้น

(2) **ความกังวลในเรื่องการหาประโยชน์** เป็นประเด็นสำคัญมากในเรื่องการตรวจสอบและบทบาทของ นายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นช่องทางของกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกรณีการเข้าตรวจ สอบโดยไม่ต้องมีหมายศาล ซึ่งผู้ประกอบการเห็นว่าอาจขัดรัฐธรรมนูญ มีผลกระทบต่อการทำงาน และเสี่ยงต่อการ ถูกหาประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ และกรณีโทษปรับที่สูงนั้นก็เป็นการเพิ่มโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจ ต่อรอง เรียกร้อง ผลประโยชน์ส่วนตัวจากการนี้ได้เช่นกัน

7.6 การจัดระบบจ้างแรงงานต่างชาติ

(ก) การเปิดให้จดทะเบียนแรงงาน

ความเห็นส่วนใหญ่จากพื้นที่ที่เก็บข้อมูล คือ **ให้มีการขึ้นบัญชีแรงงานข้ามชาติใหม่ทั้งหมด** เพราะ สถานการณ์การจ้างแรงงานข้ามชาติขณะนี้ เป็นแรงงานเถื่อนมากกว่าแรงงานจดทะเบียน ซึ่งเสี่ยงต่อการเข้าสู่ กระบวนการค้ามนุษย์ และการเอาเปรียบแรงงาน ดังตัวอย่างจากพื้นที่ว่า ผู้ประกอบการในบางจังหวัดต้อง จ่ายให้เจ้าหน้าที่ 500 บาท/แรงงาน 1 คน แม้ว่าจะเป็นแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงานถูกต้อง ขณะที่แรงงานไม่มีบัตร นั้นต้องจ่าย 1,000 บาท เพื่อความสะดวกในการใช้แรงงานข้ามชาติโดยไม่ถูกรบกวน นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ จัดระบบการจดทะเบียน (เถื่อน) ขึ้นมาเอง มีการออกบัตรใบอนุญาตทำงาน(ปลอม) รวมถึงการมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็น นายหน้าค้าแรงงานข้ามชาติเสียเอง มีบริการส่งแรงงานกลับในอัตราครั้งละ 5,000 บาท บริการรับกลับเข้ามาใหม่ ในอัตรา 7,000 บาท ในส่วนของการแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงานข้ามชาติในแต่ละพื้นที่ที่มีการประเมินว่าเป็น จำนวนสูงถึง 50 ล้านบาทต่อเดือน โดยเฉพาะในพื้นที่ซึ่งมีการใช้แรงงานข้ามชาติเข้มข้น

นอกจากนี้ มีข้อเสนอเพิ่มว่า ควรเปิดให้สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ทั้งปี เหตุผล สำคัญคือ เพื่อไม่ไปกระจุกตัวเฉพาะในช่วงที่เปิด เนื่องจากหากเปิดให้เป็นช่วง ๆ แล้วคนงานใหม่ที่อยากจะเข้าระบบ มาทำงานถูกต้องจะต้องรอรอบตามช่วงนั้น ๆ การเปิดให้เอาคนใหม่เข้ามาจดทะเบียนได้ตลอดทั้งปีจะช่วยให้ระบบ ทำงานได้เต็มที่มีมากกว่า แรงงานเข้าระบบได้ง่าย ทำให้สามารถตรวจจับดูแลได้ตรงกับสถานการณ์ความต้องการจริง และแม้จะมีความกังวลในลักษณะที่ว่า อาจมีแรงงานข้ามชาติหลังไหลเข้าประเทศมาทำงาน แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ความ เห็นว่า กลไกตลาดจะบังคับความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับความต้องการจริงได้ในที่สุด ข้อดีอีก ประการหนึ่งคือ การมีแรงงานให้หมุนเวียนใช้ทำงานได้ทั้งปี และแรงงานหลุดออกจากระบบได้ยาก

ข้อเสนออื่น ๆ ในประเด็นเดียวกันนี้ก็คือ การเปิดให้จดทะเบียนแรงงานฯได้ปีละ 2 ครั้งเป็นอย่าง น้อย เพื่อให้ นายจ้างเอาแรงงานฯไปจดทะเบียนได้ถี่ขึ้นตามรอบที่เปิด หรือ เปิดให้ต่ออายุตามวันที่มาจครั้งแรก

(เช่นเดียวกับการต่อทะเบียนรถยนต์) ซึ่งเป็นการเปิดให้จดทะเบียนแรงงานฯได้ตลอดทั้งปี พัฒนาให้มีระบบทะเบียนออนไลน์ที่สะดวกในการแจ้งเปลี่ยนแปลงนายจ้าง เปลี่ยนงานได้ ตรวจสอบได้ จะต่ออายุที่ไหนก็ได้ เพื่อความสะดวกให้แรงงานฯเข้าระบบ เนื่องจากปัจจุบันระบบของแรงงานข้ามชาติไม่ยืดหยุ่นให้คนเข้าระบบ ดังที่มีการประเมินว่าแรงงานฯส่วนใหญ่ 80% อยู่นอกระบบ และมีการแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงานข้ามชาติเสมอ ๆ

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้เพิ่มทางเลือกให้แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาแล้วถูกจับ อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับ หากแรงงานฯเหล่านี้มีความต้องการจะทำงานก็น่าจะเปิดช่องให้นายจ้างสามารถจ้างได้ โดยกำหนดมาตรการขึ้นมาควบคุมกำกับ เช่น ต้องไม่ใช่แรงงานฯที่ถูกจับได้ในพื้นที่ชายแดน เป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ ที่ถูกจับได้ในพื้นที่ชั้นใน หัวละ 10,000-20,000 บาท เป็นต้น ในบางจังหวัดมีความต้องการที่จะเป็นผู้พิจารณาการเปิดให้จดทะเบียนทำงานเอง

(ข) การต่ออายุ และการเปลี่ยนนายจ้างและสถานที่ของแรงงาน

ข้อเสนอสำคัญต่อระบบทะเบียนแรงงานข้ามชาติก็คือ การเรียกร้องให้ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาบริหารจัดการระบบทะเบียนแรงงานข้ามชาติ บันทึกเอกลักษณ์บุคคล ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบเครือข่ายออนไลน์ทั่วประเทศ และเป็นระบบกลางสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถตรวจสอบจำนวนและการเคลื่อนย้ายแรงงานฯในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์จริง โดยการตรวจผ่านเลข 13 หลัก หรือ ทร.38/1 เพื่อแก้ปัญหาระบบทะเบียนในปัจจุบัน ที่กระทรวงแรงงานเองไม่สามารถตรวจสอบความเคลื่อนไหวของแรงงานที่ลงทะเบียนไว้ได้ ตรวจสอบความซ้ำซ้อนไม่ได้ ดังกรณีพบว่าแรงงานฯบางคนเป็นพม่าหลบหนีเข้าเมือง แล้วมาได้บัตรสี กลายเป็นพวกที่ถือ 2 บัตร ซึ่งมีสิทธิในการเดินทางต่างกัน คือผู้ถือบัตรสีเดินทางได้แค่เฉพาะในอำเภอเท่านั้น นอกจากนี้ต้องกำหนดให้แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีบทบาทชัดเจน เช่น การแจ้งการเคลื่อนย้ายเคลื่อนย้ายแรงงานฯ ซึ่งต้องการการประสานการทำงานจากหลาย ๆ ฝ่าย

ในระดับปฏิบัติ มีผู้เสนอเรื่อง การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติทำงานข้ามเขต ว่าควรลดอุปสรรคให้สอดคล้องกับลักษณะของเงื่อนไขการทำงาน เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานฯในบริษัทเดียวกัน หรือเครือข่ายกันไปทำงานข้ามพื้นที่ เช่น โรงหมูเลี้ยงอยู่ที่เชียงใหม่ โรงฆ่าอยู่ที่ลำพูน แต่คนคนงานไปทำไม่ได้ นอกจากนี้ก็มีประเด็นถกเถียงในเรื่องการเปลี่ยนนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างบางรายกังวลว่าแรงงานฯหลบหนี หรืออยู่ทำงานได้ไม่นาน จึงไม่อยากให้แรงงานฯเปลี่ยนนายจ้าง เว้นแต่จะลงนามยินยอม และแจ้งย้ายออกจากทร.38 ขณะที่แรงงานฯเองก็กังวลเรื่องนายจ้างเอาเปรียบ จึงอยากให้สามารถแจ้งเปลี่ยนนายจ้างหรือที่ทำงานได้

(ค) กระบวนการจัดหาแรงงานข้ามชาติ

ควรเป็นการประสานงานหรือตั้งหน่วยงานหาคนงานในประเทศต้นทาง เพื่อให้ได้คนงานที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานถูกต้อง และเป็นการติดต่อแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหาประโยชน์จากกฎหมายแรงงานเนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันพบว่ายิ่งกฎหมายเข้มแข็ง ระบบบริหารแรงงานข้ามชาติแข็งแกร่งก็ยิ่งมีการแสวงประโยชน์จากกระบวนการจัดหาจัดจ้างแรงงานข้ามชาติมาก

นอกจากนี้ก็มีข้อเสนอมาจากจัดหางานจังหวัดในจังหวัดหนึ่งว่า น่าจะพิจารณาใช้โควตาเป็นตัวควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ ซึ่งขณะนี้มีปัญหาในระดับปฏิบัติหลายกรณี เช่น ความล่าช้าในการออกบัตร เนื่องจากต้องทำร่วมกับกรมการปกครอง มีกรณีวิทยาลัยอาชีวศึกษา MOU ขอแรงงานฯเข้ามาฝึกงาน แต่ไม่ยอมมาทำใบอนุญาตทำงานกับจัดหางาน ด้วยถือว่ามาตาม MOU ถือ VISA มาเพื่อการศึกษา หรือฝึกงาน แต่ในความเป็นจริงอาศัยช่องทางเหล่านี้เข้ามาทำงานอยู่ในสายการผลิต กลายเป็นความขัดแย้ง ไม่ประสานงานกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงแรงงาน ดังนั้นจึงควรมีระบบบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดีครอบคลุมทุกกรณี และในกลุ่มแรงงานมีฝีมือเองนั้น ก็มีข้อเสนอให้ฝึกอบรมวัฒนธรรมและจริยธรรมในการทำงาน เพื่อ

หลักเลียงปัญหาละเอียดอ่อนในทางวัฒนธรรมและการละเมิดทางเพศผู้ได้บังคับบัญชา หรือพนักงานต้อนรับในสถานที่ต่าง ๆ

7.7 ความคิดเห็นต่อพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว 2551 ในประเด็นอื่น ๆ

เป็นข้อสรุปจากความเห็นเจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัด ดังนี้ (1) ควรชะลอการใช้พ.ร.บ.ใหม่ไปก่อน เพราะไม่มีกฎหมายลูก เจ้าหน้าที่ก็ยังไม่มีความชัดเจน ทำให้ไม่กล้าประชาสัมพันธ์ (2) มีประเด็นที่พูดถึงคือ มาตรา 22 และมาตรา 53 ในเรื่องของการจ้างขยายเวลานั้น ระบุให้ BOI เป็นคนจ้าง ถ้านายจ้างไม่จ้างก็ให้ลูกจ้างเป็นคนจ้าง แต่ในบทกำหนดโทษ กลับกำหนดให้ผู้รับอนุญาตเป็นผู้ถูกลงโทษ ซึ่งเป็นการเขียนกฎหมายขัดแย้งกันเอง และ (3) กฎหมายฉบับนี้มีข้อบกพร่อง หรือจุดอ่อนหลายจุด ได้แก่ ไม่ได้ระบุหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นทหาร ตำรวจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ไว้ในกฎหมายเลย เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ หากไม่ทำก็ไม่ผิด ตม.เองบอกว่าต้องทำงานเพิ่มขึ้น, ไม่ได้มองภาพรวมทั้งระบบ เช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการจ้างออก (เดิมถ้าไม่จ้างต้องจ่ายค่าปรับ 1,000 บาท) ทำให้ตรวจสอบสถานะแรงงานไม่ได้, และกฎหมายหละหลวมมาก โดยเฉพาะบทลงโทษ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการกำกับการใช้อาชีพที่ควรอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้

ข้อเสนอสำคัญ 2 ประการในการพิจารณาอาชีพให้แรงงานข้ามชาติทุกประเภท โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยและแรงงาน 3 สัญชาตินั้น คือการพิจารณาอาชีพทุกประเภทอย่างสอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจของนายจ้าง ตามมาตรฐานอาชีพ และมาตรฐานอุตสาหกรรมของประเทศไทย ซึ่งกรมการจัดหางานได้จัดประเภทไว้ค่อนข้างละเอียด เมื่อปี 2544 อยู่แล้ว ข้อเสนออาชีพในรายงานนี้ จึงได้พิจารณาดำเนินอาชีพตามที่ระบุไว้ในการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพของประเทศไทย ควบคู่ไปกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของนายจ้าง ประการที่สอง คือ การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพให้กับทุกอาชีพ ในการทำงานทุกระดับทักษะ ตามที่กระทรวงแรงงานได้มีประเภทของมาตรฐานอาชีพสากลอยู่แล้ว เพื่อให้แรงงานทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีคุณสมบัติในการทำงานตามมาตรฐานสากล และสามารถพัฒนาทักษะทางวิชาชีพของตนต่อไปได้

ดังข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ของการจ้างงานชนกลุ่มน้อย และแรงงาน 3 สัญชาติส่วนใหญ่อยู่ในหมวด 9 ที่เป็นอาชีพงานพื้นฐาน ได้แก่ ผู้ที่ทำงานเรียบง่ายและเป็นประจำหรือทำซ้ำ ๆ หากใช้เครื่องมือก็จะเป็นเครื่องมือแบบไม่ซับซ้อน และใช้แรงกาย ข้อเสนออาชีพในรายงานฉบับนี้แบ่งออกตามภาคการจ้างงาน 7 ประเภท และยกตัวอย่างอาชีพในแต่ละประเภทไว้ในที่นี้เพียง 10 ลักษณะอาชีพ ดังรายละเอียดข้างล่างนี้

8.1 ภาคการเกษตรและประมง ทั้งงานเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และประมง

ในภาคการจ้างงานนี้รวมกิจการในภาคการเกษตร อันได้แก่การปลูกพืชชนิดต่าง ๆ การเลี้ยงสัตว์ในเชิงพาณิชย์ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการทำปาล์ม และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประมง ทั้งน้ำจืดและประมงทะเล ตัวอย่างอาชีพที่อาจจะพบได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการจ้างงานนี้ ดังนี้

ตาราง 15 ตัวอย่างอาชีพที่อาจจะพบได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการจ้างงานเกษตรและประมง

มาตรฐานอาชีพ		มาตรฐานอุตสาหกรรม	
รหัส	ตำแหน่งอาชีพ	รหัส	ประเภทอุตสาหกรรม
6111.15	คนงานฝีมือพืชไร่และพืชผัก	0111	การปลูกพืชชนิดยืนต้น พืชล้มลุก กล้วยพืช และพืชชนิดอื่น ๆ
6112.25	คนงานสวนยาง	0112	การปลูกผัก พืชสวนเฉพาะอย่าง และ พืชในเรือนเพาะชำ
6112.30	คนงานกรีดยาง	0113	การปลูกผลไม้ ผลไม้เปลือกแข็ง พืชที่ใช้ ทำเครื่องดื่ม ฯลฯ
6121.25	คนงานประจำฟาร์มปศุสัตว์	0122	การเลี้ยงสัตว์ปีกและสัตว์อื่น ๆ เช่น สุกร ฝูง ฝูง ฯลฯ
6141.25	ผู้โค่นต้นไม้ คนตัดไม้	0140	บริการทางการเกษตร การสัตวบาล
6142.20	คนเผาถ่าน	0200	การป่าไม้ การทำไม้ การตัดไม้ และ บริการที่เกี่ยวข้อง
9211.20	คนงานในฟาร์มทั่วไป	0500	การประมง การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ และ บริการที่เกี่ยวข้อง
9211.30	ผู้เก็บเกี่ยวผลไม้หรือพืชไร่		
9213.10	แรงงานประมง		
9213.30	คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ		

ที่มา : กฤตยา และกุลภา. 2551.

(ประมวลจากกระทรวงแรงงาน. 2551. บัญชีรายชื่ออาชีพที่กระทรวงแรงงานจัดเตรียมเพื่อใช้ ประกาศเป็นกฎกระทรวง ตามพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว, กองส่งเสริมการมีงานทำ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. 2547. การจัดประเภท มาตรฐานอาชีพ (ประเทศไทย) ปี 2544. และ กองส่งเสริมการมีงานทำ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. 2548. การจัด ประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม (ประเทศไทย) ปี 2544).

8.2 ภาคการก่อสร้าง

ในการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพได้กำหนดให้แรงงานในภาคการก่อสร้างส่วนใหญ่ทำงานใช้กำลังกาย แต่ก็มีลักษณะงานบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับทักษะการใช้ฝีมือ หรือเป็นงานกึ่งฝีมือจำพวกช่างไม้ ช่างปูน ช่างสีบ้าง ดังนี้

ตาราง 16 ตัวอย่างอาชีพที่อาจระบุได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการก่อสร้าง

มาตรฐานอาชีพ		มาตรฐานอุตสาหกรรม	
รหัส	ตำแหน่งอาชีพ	รหัส	ประเภทอุตสาหกรรม
7122.20	ช่างก่ออิฐ (ก่อสร้าง)	45100	การเตรียมสถานที่ก่อสร้าง
7129.20	ช่างยกตั่งนั่งร้าน	45201	การก่อสร้างอาคารทั่วไป
7129.30	ช่างร้อยถอน (สิ่งก่อสร้าง)	45203	การก่อสร้างเฉพาะงาน
7133.10	ช่างฉาบปูน	45402	งานทาสีและตกแต่งอาคาร
7141.20	ช่างทาสีอาคาร		
7143.20	ผู้ทำความสะอาดอาคาร (ภายนอก)		
9312.20	แรงงานก่อสร้าง (ถนน เขื่อน และอื่น ๆ)		
9313.20	แรงงานร้อยถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง		
9313.30	แรงงานก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้าง		
9321.34	ผู้หล่อซีเมนต์คอนกรีตด้วยมือ		

ที่มา : เหมือนตาราง 15.

8.3 ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม

ภาคการผลิตเป็นภาคการจ้างงานใหญ่ ที่ครอบคลุมโรงงานและอุตสาหกรรมการผลิตที่หลากหลาย ส่วนใหญ่เป็นการแปรรูป ดัดแปลง หรือประกอบชิ้นส่วนวัตถุดิบให้กลายเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ โดยอาจเป็นงานที่ต้องทำด้วยมือหรือเครื่องจักร เช่น ผลิตภัณฑ์อาหาร เครื่องดื่ม สิ่งทอ เครื่องแต่งกาย กระเป๋า ไม้ กระดาษ ถ่าน เคมีภัณฑ์ ยาง พลาสติก แร่โลหะ เครื่องเรือน โลหะมีค่า เครื่องกีฬา และขยะใช้แล้ว ฯลฯ ดังตัวเลขที่ปรากฏในประเภทกิจการอื่น ๆ เมื่อปี 2549 เป็นแรงงานที่อยู่ในภาคการผลิต หรือโรงงานต่าง ๆ เหล่านี้ถึง 50% ตัวอย่างอาชีพ และลักษณะกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กันในภาคการผลิต ดังนี้

ตาราง 17 ตัวอย่างอาชีพที่อาจระบุได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม

มาตรฐานอาชีพ		มาตรฐานอุตสาหกรรม	
รหัส	ตำแหน่งอาชีพ	รหัส	ประเภทอุตสาหกรรม
7411.20	ผู้ฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์	15111	การฆ่าสัตว์
7411.40	ผู้ถนอมและแปรรูปเนื้อสัตว์	15121	การเก็บถนอมและปรุงแต่ง (แปรรูป) อาหารจำพวกปลา กุ้ง หอย และอาหารทะเลอื่น ๆ
7412.50	ผู้ทำเส้นขนมจีน	15311	โรงสีข้าว
7421.90	ผู้อัดและอบน้ำยาไม้อื่น ๆ	15441	การผลิตผลิตภัณฑ์อาหารจำพวกแป้ง
7433.30	ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า (สำเร็จรูป)	18101	การผลิตเครื่องแต่งกาย
7436.25	ช่างเย็บด้วยมือและจักรทั่วไป	19209	การผลิตรองเท้าสำเร็จรูปที่ทำด้วยวัสดุอื่น ๆ
8141.40	ช่างตัดไม้	20100	การเลื่อยไม้และไสไม้
8152.55	ผู้ทำยางแผ่นผึ่งแห้ง	24292	การผลิตกาวและเจลาติน
9322.30	ผู้ล้างและผึ่งยางแผ่นดิบ	26931	การผลิตอิฐ
9322.20	แรงงานบรรจุ	36911	การทำเครื่องประดับจากเพชรพลอย โลหะมีค่า และไข่มุก

ที่มา : เหมือนตาราง 15.

8.4 ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง

เป็นอีกหนึ่งภาคการจ้างงานที่ต้องการแรงงานต่างชาติ และมีแรงงานต่างชาติทำงานอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อยในส่วนของการค้าปลีกที่ระบุอยู่ในมาตรฐานอุตสาหกรรมนี้ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทั้งการขายส่ง และการขายปลีกสินค้า โดยรวมถึงการบำรุงรักษา ซ่อมแซมยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคล และของใช้ในครัวเรือน ขณะที่ในมาตรฐานอาชีพนั้น มีระบุไว้เพียงอาชีพพนักงานขายเท่านั้น

ตาราง 18 ตัวอย่างอาชีพที่อาจระบุได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการค้าปลีกและค้าส่ง

มาตรฐานอาชีพ		มาตรฐานอุตสาหกรรม	
รหัส	ตำแหน่งอาชีพ	รหัส	ประเภทอุตสาหกรรม
5221.10	พนักงานขายในสถานประกอบการค้าส่ง	50200	การบำรุงรักษาและการซ่อมแซมยานยนต์
5220.15	พนักงานขายในสถานประกอบการค้าปลีก	50500	การขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิง (สถานีน้ำมัน)
5220.20	พนักงานสินค้า (ประจำร้าน), พนักงานขายของหน้าร้าน	51211	การขายส่งวัตถุดิบทางการเกษตร
		51221	การขายส่งข้าวและผลิตภัณฑ์จากโรงสีข้าว
5220.40	พนักงานประจำสถานีบริการน้ำมัน	51312	การขายส่งสินค้าเสื้อผ้า เครื่องแต่งกาย และส่วนประกอบ
5220.90	พนักงานขาย และผู้นำเสนอสินค้าอื่น ๆ	52201	ร้านขายปลีกผักและผลไม้
5230.20	ผู้ขายสินค้าตามแผงร้านค้าและในตลาด	52209	ร้านขายปลีกอาหารอื่น ๆ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น
9111.30	ผู้จำหน่ายอาหารตามถนน	52341	ร้านขายปลีกวัสดุก่อสร้าง
9112.30	ผู้จำหน่ายสินค้าตามข้างถนน (ยกเว้นอาหาร)	52400	การขายปลีกของใช้แล้ว หรือของเก่าในร้านค้า
9120.90	ผู้ให้บริการตามข้างถนนอื่น ๆ	52520	การขายปลีกตามแผงลอยและตลาดสด

ที่มา : เหมือนตาราง 15.

8.5 ภาคการให้บริการ

รวมธุรกิจให้บริการประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่การดูแลบ้านเรือนและสถานที่ต่าง ๆ การบริการอาหารและเครื่องดื่มต่าง ๆ การดูแลเด็กหรือผู้สูงอายุเบื้องต้น ไปจนถึงการให้บริการส่วนบุคคล เช่น การเสริมสวย ทำนวดสปา การประกันภัย งานสร้างสรรค์ด้านศิลปะ ฯลฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องแรงงานต่างชาตินั้นมีจำนวนไม่น้อยที่ทำงานอยู่ในกิจการให้บริการลักษณะต่าง ๆ เช่น โรงแรม รีสอร์ท การให้บริการที่พัก หอพัก หมู่บ้านจัดสรร กิจการร้านอาหาร กิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว และหาบเร่แผงลอย ซึ่งบางส่วนอาจจะซ้ำซ้อนกับตำแหน่งอาชีพในภาคการค้าปลีกค้าส่ง เช่น ผู้ขายสินค้าตามแผงร้านค้าและในตลาด ผู้จำหน่ายอาหาร หรือสินค้าอื่นตามถนน ผู้ทำงานให้บริการตามข้างถนนอื่น ๆ เป็นต้น

ตาราง 19 ตัวอย่างอาชีพที่อาจจะพบได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการให้บริการ

มาตรฐานอาชีพ		มาตรฐานอุตสาหกรรม	
รหัส	ตำแหน่งอาชีพ	รหัส	ประเภทอุตสาหกรรม
5121.10	แม่บ้านทั่วไป	55101	โรงแรม
5121.45	แม่บ้าน (ส่วนบุคคล)	55109	สถานที่อยู่อาศัยอื่น ๆ เช่น เกสต์เฮาส์ หอพัก
5123.30	พนักงานเสิร์ฟอาหารและเครื่องดื่ม	55202	ภัตตาคาร ร้านอาหารและเครื่องดื่ม
5142.20	คนรับใช้	55209	สถานที่ขายอาหารและเครื่องดื่มอื่น ๆ เช่น แผงลอย แผงตั้งในย่านชุมชน ตลาดนัด ตลาดสด
5142.30	เพื่อนร่วมกิจกรรม*		
9131.20	ผู้ช่วยงานบ้าน	71300	บริการให้เช่าของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน
9132.30	พนักงานทำความสะอาดภาชนะเครื่องครัว	92490	บริการนันทนาการอื่น ๆ เช่น สวนสาธารณะ ชายทะเล
9133.20	ผู้ซักล้างเสื้อผ้าด้วยมือ พนักงานซักรีด	93010	บริการซักรีด และซักแห้งผลิตภัณฑ์สิ่งทอ สิ่งถัก และขนสัตว์
9141.20	พนักงานทำความสะอาดอาคาร	93021	ร้านแต่งผม
9142.30	ผู้ทำความสะอาดยานพาหนะด้วยมือ	93093	บริการนวดแผนโบราณ

ที่มา : เหมือนตาราง 15.

หมายเหตุ : *ทำหน้าที่เป็นเพื่อนนายจ้างในการทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น อ่านหนังสือ หรือเป็นเพื่อนร่วมเล่นกีฬา หรือกิจกรรมตามสถานที่ต่าง ๆ ร่วมเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวจับจ่ายซื้อของ หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น อาจดูแลเรื่องส่วนตัว เช่น อาหารหรือเสื้อผ้า

8.6 ภาคกิจการขนส่ง ทั้งทางน้ำและทางบก

ในกิจการขนส่งส่วนใหญ่ใช้แรงงานต่างชาติในการแบกหาม ยกของ ขนถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากรถบรรทุก รถสินค้า เรือสินค้า และยานพาหนะอื่น ๆ รวมถึงสถานที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น ร้านค้าส่ง โรงงาน สถานที่เก็บสินค้าหรือโกดัง ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันกิจการขนส่งทางน้ำเป็นภาคการจ้างงานที่อาศัยแรงงานข้ามชาติเป็นสัดส่วนสูงกว่าแรงงานไทย อาชีพที่อาจจะกำหนดให้แรงงานต่างชาติทำงานในภาคกิจการขนส่ง ดังนี้

ตาราง 20 ตัวอย่างอาชีพที่อาจจะทำได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคกิจการขนส่ง ทั้งทางน้ำและทางบก

มาตรฐานอาชีพ		มาตรฐานอุตสาหกรรม	
รหัส	ตำแหน่งอาชีพ	รหัส	ประเภทอุตสาหกรรม
9331.20	คนถือสัมภาระ	60230	การขนส่งสินค้าทางถนน
9331.30	คนขึ้นของ	61100	การขนส่งทางทะเลและทะเลชายฝั่ง
9332.20	ผู้ขนถ่ายสินค้าที่ใช้ส้วม ลากเทียม (สินค้า)	61200	การขนส่งทางน้ำภายในประเทศ
9333.20	ผู้ขนถ่ายสินค้าประจำยานพาหนะ	63010	การขนถ่ายสินค้า
9333.30	ผู้ขนถ่ายสินค้าทางเรือ	63020	สถานที่เก็บสินค้าและการเก็บสินค้า
9333.90	ผู้ปฏิบัติงานขนส่งสินค้าอื่น ๆ เช่น ผู้แบกหามเนื้อ ปลา ผลไม้ และ ผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ ในตลาดขายส่ง	63091	การบรรจุหีบห่อเพื่อการขนส่ง

ที่มา : เหมือนตาราง 15.

8.7 ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน

เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสุขภาพ สาธารณสุข บริการสังคมและชุมชน งานอาสาสมัครสาธารณสุข และบริการส่วนบุคคลต่าง ๆ ตำแหน่งอาชีพบางส่วนอาจคาบเกี่ยวกับภาคการจ้างงานอื่น ๆ โดยเฉพาะในภาคบริการ ที่เป็นงานใช้กำลังกาย ไม่ต้องการทักษะฝีมือ และทำงานซ้ำ ๆ เช่น ผู้ช่วยงานบ้านและผู้ทำความสะอาดบ้าน พนักงานทำความสะอาดภาชนะเครื่องครัว หรือพนักงานล้างจาน ผู้ซักล้างเสื้อผ้าด้วยมือ หรือพนักงานซักรีด เป็นต้น

ตาราง 21 ตัวอย่างอาชีพที่อาจะระบุได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคครัวเรือนและบริการชุมชน

มาตรฐานอาชีพ		มาตรฐานอุตสาหกรรม	
รหัส	ตำแหน่งอาชีพ	รหัส	ประเภทอุตสาหกรรม
3231.90	ผู้ช่วยพยาบาลอื่น ๆ	90000	การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะ
3232.90	ผู้ช่วยผดุงครรภ์อื่น ๆ	91910	องค์กรทางศาสนา เช่น วัด โบสถ์ มัสยิด สำนักสงฆ์ ฯลฯ
9141.20	พนักงานทำความสะอาดอาคาร	91930	องค์กรพัฒนาเอกชน
9141.40	ผู้ดูแลวัดหรือโบสถ์	91990	องค์กรสมาชิกอื่น ๆ เช่น สโมสรโรตารี สมาคมช่างฝีมือ ฯลฯ
9161.20	คนงาน (เก็บขยะ), ผู้เก็บขยะ	93030	บริการเกี่ยวกับงานศพและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
9162.45	คนงานท่อระบายน้ำ	95000	ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล
9162.20	คนงานเก็บกวาดสวนสาธารณะ		
9321.20	พนักงานคัดแยกขวด		

ที่มา : เหมือนตาราง 15.

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ในบ้านเรา คงต้องยอมรับว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่จะยังคงมีแรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องอยู่ร่วมในสังคมไทยไปอีกนาน การจัดการกับปรากฏการณ์การย้ายถิ่นไม่ปกติ (irregular migration) หรือการเข้าเมืองโดยปราศจากเอกสารการเดินทางถูกต้อง (undocumented migration) คงจะเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญค้างคาเพื่อพิจารณาอยู่เสมอ หัวใจสำคัญที่สุดในเรื่องนี้ จึงมีโซอยู่เพียงที่พยายามป้องกันการหลั่งไหลเข้ามา แต่รวมถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับประชาชนไทยและรัฐไทยอย่างไรให้มีปัญหาน้อยที่สุด

แม้โจทย์หลักของการศึกษานี้ คือ การพัฒนาแนวทางการจัดทำหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณา กำหนดอาชีพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ดังรายละเอียดที่เสนอไปแล้วในตอนที่ 7 และ 8 แต่โจทย์ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันคือ การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ต่อสถานการณ์การจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้น และการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพิจารณากำหนดอาชีพแก่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องรักษาสมดุลในมิติต่าง ๆ ต่อไปนี้ **หนึ่ง** สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง **สอง** สอดคล้องกับความต้องการแรงงาน **สาม** สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน¹¹ และ **สี่** สอดคล้องกับความมั่นคงของชาติ ที่ต้องรวมเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เข้าไปด้วย จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

9.1 ความจำเป็นในการจัดจดทะเบียนแรงงานใหม่

เป้าหมายหลักคือ เพื่อสอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริงและความต้องการแรงงาน ขณะเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการใหม่ ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 การจัดทะเบียนครั้งนี้ควรต้องนำบทเรียนที่ยังคงปฏิบัติไม่ได้จริงในการจดทะเบียน พ.ศ. 2547 มาศึกษา ที่จริงการนับจดแรงงานและผู้ติดตามนับเป็นวิธีการที่ก้าวหน้าและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า แรงงานจำนวนมากไม่ได้ย้ายถิ่นมาเพียงลำพังคนเดียว และในกลุ่มที่มาคนเดียวก็ได้มาสร้างครอบครัวขึ้นในประเทศไทยจำนวนไม่น้อยเช่นกัน แต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้แรงงานและผู้ติดตามที่ถูกนับจดในพร. 38/1 ว่าให้มีการบันทึกการเกิด การตาย และการย้ายที่อยู่ นั้น ยังประสบความสำเร็จน้อยมาก

ขณะที่การบันทึกประเภทกิจการที่แรงงานทำก็มีเพียง 10 ประเภทกิจการ ขณะที่ประเภท 11 ที่เป็นภาคการจ้างงานอื่น ๆ ก็คลุมเครือมาก ดังรายละเอียดที่เสนอไปแล้วในตอนที่ 6.2 ทำให้ฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่กระทรวงแรงงานมีอยู่ ไม่สะท้อนภาพของสถานการณ์การจ้างงานจริง ๆ ที่เกิดขึ้น การจัดทำบัญชีอาชีพที่สอดคล้องกับความจริงดังเสนอในตอนที่ 8 เป็นหนทางหนึ่ง ที่จะทำให้กระทรวงแรงงานมีฐานข้อมูลที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงการวิเคราะห์การจ้างงานระดับล่างที่เกิดขึ้น ว่าความขาดแคลนแรงงานไทยในภาคการจ้างงานต่าง ๆ จนนายจ้างหรือ

ผู้ประกอบการต้องจ้างแรงงานข้ามชาติแทน หรือเป็นความขาดแคลนแรงงานแบบแฝง เนื่องจากแรงงานไทยไม่ยอมทำงานระดับล่างที่เป็นงาน 3 ส. (งานยากสาหัส สกปรก และเสี่ยงอันตราย) หรือเนื่องจากสาเหตุอื่น ๆ ที่ต้องการความเอาใจใส่ในเชิงนโยบายการจัดการแรงงานระดับชาติ ทั้งแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติทุกประเภท และการจัดการเรื่องกำลังคนของประเทศด้วย

¹¹ ประเทศไทยให้การรับรองอนุสัญญาภายใต้ ILO หลายฉบับ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสในการปรับเปลี่ยนความคิดแบบเรื่องการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ที่หากยังคงใช้วิธีการเดิมคือ ยึดเอาจำนวนที่มีใบอนุญาตในปีแรกเป็นตัวตั้ง แล้วอนุญาตเฉพาะแรงงานกลุ่มนี้มาจดทะเบียนในปีถัดไป จำนวนแรงงานก็จะค่อย ๆ ลดลง ดังที่เกิดขึ้นมาแล้ว 3 รอบ จากการเปิดจดทะเบียนในปี 2539 รวม 43 จังหวัด และปี 2544 จัดเปิดใหม่ให้จดทะเบียนได้ทุกจังหวัด และในปี 2547 ที่เปิดนับจดทั้งตัวแรงงานและผู้ติดตามดังรายละเอียดที่อภิปรายแล้วว่า จำนวนแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจะ ลดลงเรื่อย ๆ (ดูตาราง 5 หน้า 17) ขณะที่จำนวนแรงงานที่ถูกจ้างนอกระบบหรือลงใต้ดินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ วิธีการจดทะเบียนดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาจำนวนแรงงานได้อีก

ในรายงานนี้ได้มีข้อเสนอจากภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องว่า อาจปรับเปลี่ยนวิธีการจดทะเบียนให้มีหลายรูปแบบ และในระยะเวลาที่ยืดหยุ่นขึ้น (รายละเอียดในตอนท้ายที่ 7.6 หน้า 39-40) และควรกำหนดมาตรการในการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาว อย่างสอดคล้องกับลักษณะของกิจการจ้างงานที่มีใช้แรงงานในรูปแบบและระยะเวลาที่แตกต่างกันหลาย เพื่อเป็นทางเลือกให้กับทั้งแรงงานและผู้ประกอบการในการจดทะเบียน โดยคำนึงถึงทุกมิติของการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติ เช่น การขยายหรือกำหนดระยะเวลาของการจดทะเบียนให้สอดคล้องกับลักษณะงาน ทั้งภาคเกษตรและประมง รวมถึงการมีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร และการเปลี่ยนนายจ้างที่มีขั้นตอนน้อยลง เพื่อตั้งให้แรงงานที่จดทะเบียนอยู่ในระบบมากที่สุด

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานระดับนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ภายใต้โครงสร้างใหม่ ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ กอ.รมน.ดูแลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หากยังคงยึดกุมแนวทางการจดทะเบียนแบบเดิม ก็จะทำให้ปัญหาหมุนเวียนกลับไปเหมือนเดิม ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืนได้ เพราะเป็นแนวปฏิบัติที่สวนทางกับตลาดการจ้างงานระดับล่างที่มีลักษณะหมุนเวียนสูง (แม้จะเป็นแรงงานไทยเองก็ตาม) การปรับมุมมองต่อกลุ่มแรงงานข้ามชาตินี้จะเสนอละเอียดในข้อเสนอต่อไป

9.2 การปรับมุมมองใหม่ต่อแรงงานข้ามชาติ

ขนาดของแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านมีอยู่ 1.63 ล้านคนตามฐานข้อมูลทะเบียนบุคคล ณ เดือนกรกฎาคม 2551 (ดูตาราง 1 หน้า 9) แต่ในตัวเลขแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานในเดือนธันวาคม 2550 มีเพียง 5 แสนคน ซึ่งจำนวนจริง ๆ คงมีมากกว่านี้มาก เพราะคาดว่ามีแรงงานที่มีได้รายงานตัวอีกอย่างต่ำหนึ่งล้านคน คนกลุ่มหลังนี้ต้องอยู่อย่างหลบซ่อน เพราะเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานโดยไม่มีบัตรอนุญาตทำงาน หากถูกตำรวจจับก็จะถูกส่งกลับประเทศ ผลการวิจัยหลายชิ้นในประเทศไทยชี้ตรงกันว่า แรงงานข้ามชาติเป็นประชากรที่มีความเปราะบางสูงมาก เพราะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิหลายด้าน ได้แก่ การถูกบังคับให้ทำงานหนักแต่รับค่าแรงต่ำ เงื่อนไขการทำงานมักไม่ปลอดภัย อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สกปรก ไม่สามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล และหากประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย แม้ในกลุ่มที่มีบัตรอนุญาตทำงาน ก็มีได้มีกลไกที่จะช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหา¹² จำนวนมากถูกหลอกลวงโดยขบวนการค้ายมนุษย์ ถูกกระทำรุนแรงทั้งทางกายและทางเพศ ถูกรังแกและเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่

ผลของการถูกเลือกปฏิบัติดังกล่าว น่าจะมีผลหลัก ๆ จากฐานคติของรัฐไทยสมัยใหม่ที่มองว่า แรงงานข้ามชาติว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ดังตัวอย่างของประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด 5 จังหวัด (ระยอง ระนอง ภูเก็ต พังงา และสมุทรสาคร) ในช่วงปลายปี 2549-2550 ห้ามไม่ให้แรงงานข้ามชาติออกจากที่พักหลังเวลา 22.00 น. ห้ามไม่

¹² กรณีนายเอ ชาลาม แรงงานชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย (ดู บทที่ 5 ในกฤตยา และพันธุ์ทิพย์. 2548.) และกรณีนางหนู่ม ไหมแสง แรงงานชาวไทยใหญ่ในลุ่มมอรวรรณหน้า 51 ของรายงานนี้

ให้ใช้โทรศัพท์มือถือ ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองเอง หรือยืมผู้อื่นใช้ ห้ามขับชี้รถจักรยานยนต์และรถยนต์ และห้ามรวมกลุ่มกันมากกว่า 5 คนในการทำกิจกรรมใด ๆ ก็ตาม ในทัศนะขององค์กรที่ทำงานปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายองค์กร ชี้ตรงกันว่า ประกาศดังกล่าวนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550¹³ และภายใต้โครงสร้างใหม่ของก.ร.มน. ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฉบับใหม่ จึงจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจเพื่อแก้ปัญหาในพื้นที่เฉพาะที่จังหวัดสมุทรสาคร (ก.ร.มน. จว. สต.) ขึ้น¹⁴ ซึ่งเข้าใจว่าน่าจะเน้นการเข้มงวดต่อแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน จึงมีแนวโน้มสูงว่า นโยบายการการจัดการแรงงานข้ามชาติในปี 2552 คงยังไม่เปลี่ยนแปลง คือยังมองว่าเป็นกลุ่มที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ และไม่น่าไว้วางใจ

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ ณ ที่นี้ยืนยันว่า ถึงเวลาแล้วที่รัฐไทยต้องปรับฐานคติใหม่ว่าแรงงานข้ามชาติก็คือมนุษย์คนหนึ่ง ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์¹⁵ เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน คือ เน้นธรรมาภิบาลในการจัดการแรงงานข้ามชาติและการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งจะสอดคล้องกับปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) หรือที่เรียกกันว่าปฏิญญาเซบู¹⁶ ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองแล้ว และต้องทำรายงานความก้าวหน้าของเรื่องนี้ เพื่อเสนอในที่ประชุมสุดยอดครั้งหน้าที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 นี้

ปฏิญญานี้เน้นสร้างความเข้มแข็งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาคมอาเซียน ที่มุ่งมั่นจะส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในภาคส่วนที่เปราะบางและเสียเปรียบ และเพื่อหวังบรรลุเป้าหมายในการที่จะสร้างเขตเศรษฐกิจเดียวกันให้ได้ เหมือนกับกลุ่มประเทศอียู คือเป็นตลาดเดียวแบบไร้พรมแดน มีการเคลื่อนที่ของการลงทุนในสินค้าและบริการ ภายใน 7 ปีข้างหน้า การมีตลาดเดียวในอาเซียนจำเป็นต้องมีข้อตกลงเรื่องการย้ายถิ่นแรงงาน ซึ่งต้องรวมเรื่องการปกป้องแรงงานข้ามชาติด้วย

ดังนั้นหากประเทศไทยมุ่งมั่นให้เกิดระบบธรรมาภิบาล (good governance) ในเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของต้นแบบการทำงานด้านนี้ในประเทศอาเซียนด้วยกัน ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่า แรงงานข้ามชาติจำนวนเกือบสองล้านคนนี้มีส่วนช่วยสร้างเสริมการผลิตให้กับระบบเศรษฐกิจไทยอย่างสำคัญ โดยเฉพาะในบางภาคการจ้างงานที่มีแรงงานข้ามชาติเป็นสัดส่วนสูงมาก (ดูตาราง 14 หน้า 33) ได้แก่ ภาคการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (63%) ภาคประมง (45%) คนรับใช้ในบ้าน (44%) และภาคการผลิตอื่น ๆ (37%)

การจัดการที่ดี ยังจะช่วยลดช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐจะแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากแรงงานข้ามชาติ หรือการคอร์รัปชันภายในกลไกของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีรายงานอยู่เป็นประจำ มุมมองที่เปลี่ยนไปต้องเน้นเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิ ความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อสร้างระบบที่ควบคุมและคุ้มครองแรงงานได้อย่างเป็นธรรม นั่นคือเน้นความมั่นคงในกระบวนการจ้างงาน และความยั่งยืนของกระบวนการคุ้มครองแรงงานทั้งระบบด้วย ซึ่งมีข้อเสนอในทางปฏิบัติจากภาคีประชาสังคมที่ทำงานด้านนี้มากมาย ดังตัวอย่าง

¹³ “Order to Deport Pregnant Workers and Declaration of Orders in Five Provinces in Breach of Constitution”. Prachatai. 29 November 2007 <<http://www.prachatai.com/english/news.php?id=400>> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2551,

¹⁴ จากการนำเสนอของผู้แทนก.ร.มน. ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “พระราชบัญญัติรักษาความมั่นคงภายใน พระราชอาณาจักรกับการแก้ปัญหาภาคใต้” ณ โรงแรม แนนดารี โอเรียนเต็ล, กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม.

¹⁵ ที่จริงการปรับความคิดแม่บท (paradigm shift) ในการมองความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลักมากกว่าความมั่นคงในแบบเก่า ได้เกิดขึ้นแล้วในคณะทำงานยุทธศาสตร์สันติวิธี ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพียงแต่ยังมีได้ตกผลึกเป็นกระแสดังกล่าวในการทำงานของหน่วยงานสายความมั่นคงทั้งหมดของไทย

¹⁶ ผลของการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2550 ณ เกาะเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ดูรายละเอียดภาษาไทยของปฏิญญานี้ที่ http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod_ptcms&ID=14191&Key=HighlightNews และภาษาอังกฤษที่ <http://www.aseansec.org/19264.htm>

- เน้นการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องแรงงานข้ามชาติทุกฝ่าย และการเสริมสร้างระบบรายงานและฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติของภาครัฐ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงและเป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานได้ เช่น ข้อมูลจากสำนักจัดหางาน กับสำนักงานสาธารณสุขในพื้นที่ และสามารถเรียกข้อมูลรวมมาคำนวณหาแบบแผนระดับชาติได้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบาย
- ควรกำหนดมาตรการจัดการที่ชัดเจนต่อแรงงานกลุ่ม MOU กลุ่มที่ไม่มีเอกสารในจังหวัดชั้นใน และกลุ่มที่จะเดินทางไปเข้าเียนกลับ หรือมาทำงานในระยะสั้น ในจังหวัดชายแดนและใกล้เคียง
- การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในทุกฝ่าย
- การเปลี่ยนนายจ้างและสถานที่ทำงานควรมีความยืดหยุ่น
- การสร้างเสริมกลไกการปกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ เช่น ช่องทางในการร้องเรียนเรื่องการถูกปฏิบัติไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง และหรือเจ้าหน้าที่รัฐ การอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพ การสนับสนุนการทำงานขององค์กรประชาสังคมด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติ เพราะนอกจากเป็นการช่วยงานของราชการทางอ้อมแล้ว ยังเป็นองค์กรที่ช่วยสื่อสารความเดือดร้อนของแรงงานมายังภาครัฐ รวมถึงการช่วยชี้แนะและเปิดประเด็นที่ภาครัฐมองข้ามไป ดังตัวอย่างในลัอมกรอบต่อไปนี้

กรณีนางหนู่ม ไหมแสง

ในเดือนก.ค. 2550 สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ มีคำสั่งปฏิเสธคำร้องขอรับเงินทดแทนสำหรับกรณีทุพพลภาพจากกองทุนเงินทดแทนของนางหนู่ม ไหมแสง แรงงานชาวไทยใหญ่ซึ่งประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ณ เขตพื้นที่ก่อสร้างโรงแรมแห่งกริลา ในวันที่ 4 ธันวาคม 2549 เป็นผลทำให้ต้องเป็นผู้พิการอัมพาตครึ่งล่าง แต่กลับมีคำสั่งให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนรายเดือนให้นางหนู่ม เดือนละ 2,418 บาท เป็นเวลา 15 ปี นางหนู่มจึงได้ยื่นอุทธรณ์คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน และในเดือน ม.ค. 2551 คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนวินิจฉัยยืนตามคำสั่งสำนักงานประกันสังคมเชียงใหม่ ปฏิเสธไม่จ่ายเงินทดแทนให้นางหนู่ม โดยอ้างแนวปฏิบัติตามหนังสือเวียนสำนักงานประกันสังคมฉบับ รส0711/ว751 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2544 ที่กำหนดว่า

แรงงานข้ามชาติที่จะขอรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนได้ ต้องมีคุณสมบัติตามเงื่อนไข คือ (1) มีเอกสารการจดทะเบียนและใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ที่ทางราชการออกให้มาแสดงประกอบกับหนังสือเดินทาง (Passport) หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และ (2) นายจ้างได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย

ด้วยความช่วยเหลือจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.) ร่วมกับการผลักดันโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และด้วยความที่ชื่อเสียงของบริษัทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจ้างงานและนายจ้างของนางหนู่ม ทำให้ในที่สุดนายจ้างตกลงจ่ายค่าทดแทนให้แก่นางหนู่มตามคำสั่งของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ แต่กรณีของนางหนู่ม ก็เป็นเพียงกรณีกเว้นที่ได้รับการสนับสนุนและรณรงค์จนทำให้นายจ้างยอมจ่ายเงินทดแทนให้เท่านั้น ขณะที่ถูกจ้างแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ได้มีโอกาสเช่นเดียวกันนี้ และแนวปฏิบัติตามหนังสือสำนักงานประกันสังคมที่ รส 0711/ว 751 ก็ยังคงอยู่ ส่งผลให้ถูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติจำนวนมากถูกปฏิเสธสิทธิในการที่จะได้รับการคุ้มครองและได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนตามที่กฎหมายกำหนด เพราะหนังสือสำนักงานประกันสังคมที่ รส0711/ว 751

ต่อมานางหนู่มได้นำเรื่องขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ที่ฟ้องขอให้เพิกถอนแนวปฏิบัติของสำนักงานประกันสังคมที่เลือกปฏิบัติ แต่ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง นางหนู่มจึงทำเรื่องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองเชียงใหม่ ซึ่งคำสั่งไม่รับฟ้องของศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้ ทำให้ไม่สามารถโต้แย้งแนวปฏิบัติของสำนักงานประกันสังคมซึ่งเลือกปฏิบัติดังกล่าวต่อศาลปกครองได้อีกต่อไป

น่าคิดว่า ระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ทำให้นายจ้างของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน แนวปฏิบัติเช่นนี้ขัดกับพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และกฎกระทรวงซึ่งกำหนดให้นายจ้างทุกคน ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน และสำนักงานประกันสังคมก็มีหน้าที่ต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มั่นใจว่านายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน หนังสือสำนักงานประกันสังคมที่ รส 0711/ว751 กลับกำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติเอง ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานไม่สามารถแสดงหลักฐานตามที่กำหนดได้ ซึ่งถือว่าเป็นระเบียบที่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้นอกจากจะมีผลทำให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติไม่สามารถรับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนได้แล้ว ยังเป็นการลอยแพนายจ้างให้ต้องแบกรับความเสี่ยงในการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างโดยลำพัง แทนที่จะสามารถเฉลี่ยความเสี่ยงกับนายจ้างอื่น ๆ โดยการเข้าเป็นสมาชิกกองทุนเงินทดแทน

การกีดกันไม่ให้แรงงานข้ามชาติได้รับเงินจากกองทุนเงินทดแทน มีผลทำให้แรงงานข้ามชาติถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น และแรงงานข้ามชาติที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน และเป็นเหยื่อของระบบที่ไม่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิ จึงถูกผลักให้อยู่ชายขอบของสังคมไทยและไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะต้องก้มหน้ารับชะตากรรมต่อไป

(สรุปจากใบแถลงข่าวของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2551)

เอกสารอ้างอิง

- กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณานิการ). 2547. คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2540. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (หนังสือประกอบการสัมมนาระดับชาติเรื่อง “ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ”).
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2548. “ชนกลุ่มน้อยที่ได้รับสถานะให้อยู่อาศัยในประเทศไทย”. วารสารดำรงราชานุภาพ. ปีที่ 15 ฉบับที่ 16. เดือนกรกฎาคม-กันยายน.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2548. คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2549. “ประชากรต่างด้าว” ที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ณ ห้องประชุมกรมการฯ หมายเลข 310 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 14 ธันวาคม 2549.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. 2550. “ข้อค้นพบภาพรวมทั้งประเทศ” ใน รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอตส์และอนามัยเจริญพันธุ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ. กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณานิการ) : หน้า 15-52. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กลุ่มสถิติสถานประกอบการ สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2549. การสำรวจความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงาน พ.ศ. 2549. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- กองส่งเสริมการมีงานทำ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. 2547. การจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ (ประเทศไทย) ปี 2544. เอกสารหมายเลข กกจ. 63/2547 (ก.ส. 13).
- กองส่งเสริมการมีงานทำ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. 2548. การจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม (ประเทศไทย) ปี 2544. เอกสารหมายเลข กกจ. 39/2548 (ก.ส. 13).
- ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. 2551. รายงานผลการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ประจำปี 2550. เอกสารในรูปแบบแฟ้มข้อมูล PDF จาก <http://122.154.5.7/workpermit/main/Stat/syear.asp>.
- มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล. 2547. “ระบบฐานข้อมูลประชากรในประเทศไทยของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย” ใน คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ? กฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณานิการ): หน้า 39-72. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2550. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- International Organization for Migration (IOM). 2008. *World Migration Report 2008*. [<http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1674?entryId=20275>]
- International Labour Organization (ILO). *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, Report VI, International Labour conference, 92nd session, International Labour Organization, Geneva. [http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang-en docName-KD0096/index.html]

ภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

- มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551”
- มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
- มาตรา 3 ให้ยกเลิก
- (1) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
 - (2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
- มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวเฉพาะในฐานะ ดังต่อไปนี้
- (1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
 - (2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
 - (3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
 - (4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือ (3)
 - (5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
 - (6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะการกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
 - (7) บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดโดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้
- มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้
- “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- “ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม
- “ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตทำงาน
- “ผู้รับใบอนุญาต” หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาต
- “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 (1) และ (2) และมาตรา 14 ให้ทำงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 15
- “กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- “คณะกรรมการกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว
- “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว

- “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
- “นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดี และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอแนะของอธิบดีเพื่อออก ใบอนุญาตและปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้
- “อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมการจัดหางาน
- “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

การทำงานของคนต่างด้าว

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

มาตรา 7 งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวทั่วไปกับคนต่างด้าวตามมาตรา 13 และมาตรา 14 ก็ได้

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 12

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักร รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานตามประเภทหรือลักษณะที่กำหนดในราชอาณาจักรก็ได้

ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดและชำระค่าธรรมเนียมก่อนทำสัญญาจ้างไม่น้อยกว่าสามวันทำการ

ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในวรรคสอง ต้องเสียเงินเพิ่มอีกหนึ่งเท่าของค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ

ส่วนที่ 2 ใบอนุญาตทำงาน

มาตรา 9 ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา 7 และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

ในการออกใบอนุญาต นายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

ใบอนุญาต การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

อธิบดีจะวางระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขตามวรรคสอง ให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติได้

มาตรา 10 คนต่างด้าวที่จะขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 11 ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่างด้าวนั้นก็ได้
การขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 12 ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้งการอนุญาตนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยรายละเอียดที่อธิบดีกำหนดโดยเร็ว

เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ในระหว่างขอรับใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้คนต่างด้าวนั้นทำงานไปพลางก่อนได้โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 จนถึงวันที่นายทะเบียนแจ้งให้มารับใบอนุญาต

มาตรา 13 คนต่างด้าวซึ่งไม่อาจขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 9 เพราะเหตุดังต่อไปนี้ อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม

- (1) ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ
- (2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- (3) ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น
- (4) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
- (5) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

ประกาศตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ด้วยก็ได้

การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 14 คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 15 ลูกจ้างซึ่งได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 (1) และ (2) และมาตรา 14 เฉพาะงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อเป็นประกันค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้นายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างจากลูกจ้างนั้นและนำส่งเข้ากองทุน

จำนวนเงินที่ลูกจ้างต้องส่งเข้ากองทุน การหักเงินค่าจ้าง และการนำส่งเงินค่าจ้างเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดเวลา และอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวงทั้งนี้ จำนวนและอัตราดังกล่าวจะกำหนดให้แตกต่างกันสำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวแต่ละสัญชาติก็ได้ โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างแต่ละสัญชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับลูกจ้างซึ่งมีหลักฐานใบรับตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งแสดงว่าได้จ่ายเงินเข้ากองทุนครบถ้วนแล้ว หรือมีหนังสือรับรองตามมาตรา 16 วรรคสอง และลูกจ้างซึ่งปรากฏตามหลักฐานของนายทะเบียนว่าได้จ่ายเงินเข้ากองทุนครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เฉพาะลูกจ้างซึ่งยังไม่เคยได้รับเงินคืนตามมาตรา 18 หรือยังไม่เคยถูกส่งกลับตามมาตรา 20

มาตรา 16 เมื่อนายจ้างนำส่งเงินค่าจ้างของลูกจ้างผู้ใดเข้ากองทุนแล้ว ให้นายทะเบียนออกใบรับให้แก่นายจ้าง โดยในใบรับนั้นอย่างน้อยต้องระบุชื่อและเลขประจำตัวของลูกจ้างซึ่งถูกหักค่าจ้างจำนวนเงินที่นำส่งและจำนวนเงินค้างส่ง และให้นายจ้างมอบใบรับให้แก่ลูกจ้างนั้นไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อลูกจ้างถูกหักเงินค่าจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนครบถ้วนแล้ว ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองให้แก่ลูกจ้างนั้นเพื่อเป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีหนังสือรับรองตามวรรคสอง สูญหายหรือเสียหาย ลูกจ้างมีสิทธิขอรับใบแทนจากนายทะเบียน

การออกใบรับตามวรรคหนึ่ง การออกหนังสือรับรองตามวรรคสอง และการออกใบแทนตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 17 นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินค่าจ้างตามมาตรา 15 เข้ากองทุนหรือนำส่งไม่ครบถ้วนต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของเงินค่าจ้างที่ไม่ได้นำส่งหรือนำส่งไม่ครบ

มาตรา 18 ลูกจ้างซึ่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเองมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างของตนที่ถูกหักและนำส่งเข้ากองทุนคืน โดยยื่นคำร้องขอคืนต่อนายทะเบียน ณ ด้านตรวจคนเข้าเมืองที่ตนจะต้องผ่านเพื่อกลับออกไปนอกราชอาณาจักร หรือมีหนังสือแจ้งการขอคืนไปยังนายทะเบียน

การขอคืนเงินค่าจ้างตามวรรคหนึ่ง ลูกจ้างต้องแนบหลักฐานตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งในกรณียังส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบถ้วน หรือหลักฐานตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองในกรณีส่งเงินเข้ากองทุนครบถ้วนแล้ว

ให้นายทะเบียนมีหน้าที่คืนเงินค่าจ้างตามวรรคหนึ่งให้แก่ลูกจ้างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องหรือหนังสือแจ้งการขอคืน แล้วแต่กรณี ในกรณีที่นายทะเบียนคืนเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายทะเบียนคืนเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ครบกำหนดสามสิบวันดังกล่าวจนถึงวันที่นายทะเบียนคืนเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง

การคืนเงินค่าจ้างและดอกเบี้ยตามมาตรานี้จะคืนเป็นเงินสด หรือเช็คระบุชื่อลูกจ้าง หรือโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของลูกจ้างก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 19 ลูกจ้างซึ่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง ถ้ามิได้ขอรับเงินค่าจ้างของตนที่ถูกหักและนำส่งเข้ากองทุนคืนตามมาตรา 18 ภายในสองปีนับแต่วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ให้เป็นอันหมดสิทธิที่จะได้รับเงินนั้นคืน และให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุน

ในกรณีที่ลูกจ้างตามวรรคหนึ่งกลับเข้ามาในราชอาณาจักรและกลับเข้าทำงานตามใบอนุญาตเดิมที่ยังไม่สิ้นอายุ หรือได้ทำงานตามใบอนุญาตใหม่อันเป็นงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 15 แล้วแต่กรณี ภายในสองปีนับแต่วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ลูกจ้างนั้นไม่ต้องถูกหักเงินค่าจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนอีก เว้นแต่เงินค่าจ้างที่ลูกจ้างนั้นเคยถูกหักและนำส่งเข้ากองทุนยังไม่ครบถ้วน ให้นายจ้างหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างนั้นและนำส่งเข้ากองทุนจนกว่าจะครบถ้วน

มาตรา 20 เมื่อมีกรณีที่จะต้องส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ให้กองทุนจ่ายเงินของกองทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งจะถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรยังส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบถ้วนให้กองทุนจ่ายเงินของกองทุนสมทบในส่วนที่ขาด เว้นแต่ลูกจ้างนั้นเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามความต้องการของนายจ้าง นายจ้างนั้นต้องรับผิดชอบในเงินจำนวนที่ลูกจ้างยังส่งเข้ากองทุนไม่ครบถ้วนและให้กองทุนเรียกเก็บเงินส่วนที่ยังขาดอยู่นั้นจากนายจ้าง

มาตรา 21 ใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอายุไม่เกินสองปีนับแต่วันออกเว้นแต่ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ

อายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา 22 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ได้รับการขยายระยะเวลาทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ ให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้งการขยายระยะเวลาทำงานนั้นต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดโดยเร็วและให้นายทะเบียนจดแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาต

มาตรา 23 ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน

เมื่อได้ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

การต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี โดยให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐานของคนต่างด้าวในราชอาณาจักร และกรณีคนต่างด้าวตามมาตรา 13 (1) และ (2) ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานติดต่อกันรวมแล้วต้องไม่เกินสี่ปี เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นเป็นคราว ๆ ไป

การขอต่ออายุและการต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 24 ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานในระหว่างเวลาทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ

มาตรา 25 ถ้าใบอนุญาตสูญหายหรือเสียหาย ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือเสียหาย

การขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 26 ผู้รับใบอนุญาตต้องทำงานตามประเภทหรือลักษณะงาน และกับนายจ้าง ณ ที่ตั้งหรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาต

ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะเปลี่ยนหรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้างที่หรือสถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไข ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 27 ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งมีใบอนุญาตทำงานกับตนเพื่อทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ณ ที่ตั้งหรือสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

มาตรา 28 ในกรณีที่น่าสงสัยว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

หมวด 2

กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

มาตรา 29 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในกรมการจัดหางาน เรียกว่า “กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าวและผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ แล้วแต่กรณี

มาตรา 30 ให้กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเพิ่มตามมาตรา 8 วรรคสาม
- (2) เงินที่นายจ้างนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 15
- (3) เงินเพิ่มตามมาตรา 17
- (4) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง
- (5) เงินที่เรียกเก็บจากนายจ้างตามมาตรา 20 วรรคสอง
- (6) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (7) เงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่กระทรวงการคลังอนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
- (8) ดอกผลของกองทุน
- (9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามมาตรา 31 วรรคสอง

เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้นำส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 31 เงินของกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัตินี้
- (2) คืนให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการดังกล่าว
- (3) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- (4) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ
- (5) เป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งต้องไม่เกินร้อยละสิบของดอกผลของกองทุน
- (6) เงินของกองทุนตามมาตรา 30 (7) และดอกผลของเงินดังกล่าวให้ใช้เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่เงินของกองทุนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนเป็นคราว ๆ ตามความจำเป็น

มาตรา 32 ให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านแรงงาน การเงิน การอุตสาหกรรม และกฎหมายเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งข้าราชการกรมการจัดหางานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน

มาตรา 33 กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 34 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกเพราะบกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา 35 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิและการประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา 36 ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกองทุนเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งอนุกรรมการกองทุนและการประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา 37 ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุนในแต่ละปีตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งเนรเทศแต่ละสัญชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- (3) พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามแนวทางและลำดับความสำคัญตาม (1)
- (4) พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับท่ครองใช้จ่ายในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- (5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการตรวจสอบภายในของกองทุน
- (6) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และการเบิกจ่ายเงินท่ครองตาม (4)

ข้อกำหนด ผลการพิจารณา และระเบียบตามมาตรานี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ระเบียบตาม (5) และ (6) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 38 ให้กรมการจัดหางานจัดทำบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามระบบการบัญชีที่กระทรวงการคลังได้วางไว้

มาตรา 39 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน

มาตรา 40 ให้ผู้สอบบัญชีรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้กรมการจัดหางานเผยแพร่งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีรับทราบ

หมวด 3

คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

มาตรา 41 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้างฝ่ายละไม่เกินสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านแรงงาน การอุตสาหกรรม และกฎหมาย เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้าง และวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 42 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ติดตาม ดูแล และประสานการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าวตามนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (4) กำกับการดำเนินงานของกรมการจัดหางานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 43 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมของคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการ ซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 44 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ให้นำความในมาตรา 43 มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

หมวด 4

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว

มาตรา 45 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมการจัดหางานคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการและอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์กรนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้าง และวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 46 ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 26 หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 23 หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 28 ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขออนุญาต ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งดังกล่าว

ให้นายทะเบียนส่งคำอุทธรณ์พร้อมทั้งเหตุผลในการมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต ไม่อนุญาตไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่อุทธรณ์คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 23 ผู้อุทธรณ์มีสิทธิทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา 47 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการทำคำสั่งทางปกครองและการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยอนุโลม

หมวด 5 การกำกับดูแล

มาตรา 48 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน
- (2) เข้าไปในสถานที่ใดในระหว่างเวลาที่มีหรือเชื่อได้ว่ามีการทำงานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้โดยต้องมีหมายของศาล เว้นแต่เป็นการเข้าไปในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงเวลาพระอาทิตย์ตกในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ จากบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับสถานที่ดังกล่าวได้

มาตรา 49 นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัวตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง

มาตรา 50 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดี นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบคนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ และสั่งให้ไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่คนต่างด้าวผู้นั้นไม่ยินยอมหรือจะหลบหนี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับคนต่างด้าวผู้นั้นโดยไม่ต้องมีหมายจับและให้นำตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนโดยทันที ในการนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 81

มาตรา 81/1 มาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 และมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับกับการจับตามมาตรานี้โดยอนุโลม

เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการสอบสวน รัฐมนตรีจะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการสอบสวนร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

การดำเนินการเกี่ยวกับการจับกุมตามวรรคสอง และการร่วมกันสอบสวนตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติร่วมกันกำหนด

หมวด 6 บทกำหนดโทษ

มาตรา 51 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่คนต่างด้าวซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามวรรคหนึ่งยินยอมเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรภายในเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวัน พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับและดำเนินการให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

มาตรา 52 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดทำงานอันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 มาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 26 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา 53 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่แจ้งต่อนายทะเบียนตามมาตรา 22 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 54 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และถ้าคนต่างด้าวนั้นไม่มีใบอนุญาต ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน

มาตรา 55 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียกหรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 48 ทั้งนี้ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 56 ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความผิดตามมาตรา 51 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนสามคนและคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้เปรียบเทียบและผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บทเฉพาะกาล

มาตรา 57 ให้ออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 7 ให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่งานที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

มาตรา 58 คนต่างด้าวผู้ใดได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 อยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้ทำงานตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือการผ่อนผันนั้น

ใบอนุญาตที่ออกให้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ใช้ได้ต่อไปตราบเท่าที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ และผู้รับใบอนุญาตยังทำงานที่ได้รับอนุญาตนั้น

มาตรา 59 บรรดาคำขอและคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นคำขอหรือคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 60 บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดี ซึ่งได้ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือเสมือนเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดีที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข.

รายชื่อ 39 อาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

- (1) งานกรรมกร
- (2) งานกลีกรกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา หรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม
- (3) งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
- (4) งานแกะสลักไม้
- (5) งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานพาหนะระหว่างประเทศ
- (6) งานขายของหน้าร้าน
- (7) งานขายทอดตลาด
- (8) งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการบัญชี ยกเว้น งานตรวจสอบภายในชั่วคราว
- (9) งานเจียรไน หรือขัดเพชรหรือพลอย
- (10) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (11) งานทอผ้าด้วยมือ
- (12) งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (13) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (14) งานทำเครื่องเงิน
- (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (16) งานทำเครื่องถม
- (17) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- (18) งานทำเครื่องลงหิน
- (19) งานทำตุ๊กตาไทย
- (20) งานทำที่นอนผ้าห่มนวม
- (21) งานทำบัตร
- (22) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- (23) งานทำพระพุทธรูป
- (24) งานทำมีด
- (25) งานทำร่มด้วยกระดาษหรือผ้า
- (26) งานทำรองเท้า
- (27) งานทำหมวก
- (28) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้น งานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
- (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- (30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบเขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ
- (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- (32) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- (33) งานมวนบุหรี่ด้วยมือ
- (34) งานมัคคุเทศก์ หรืองานจูงนำเที่ยว

- (35) งานเร่ขายสินค้า
- (36) งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
- (37) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (38) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
- (39) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2551. บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา กำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522
<http://122.154.5.7/workpermit/main/interest/Alien_jobs.asp>

ภาคผนวก ค.

รายชื่อ 27 อาชีพที่กำหนดอนุญาตให้คนต่างด้าวบางประเภท (มาตรา 12) ทำได้

- (1) งานช่างซ่อมจักรยาน
- (2) งานช่างประกอบและซ่อมเบาะรถ
- (3) งานช่างประกอบและซ่อมตัวถัง
- (4) งานช่างประกอบและซ่อมท่อไอเสียรถ
- (5) งานช่างบัดกรีโลหะด้วยแผ่นมือ
- (6) งานช่างไม้เครื่องเรือน
- (7) งานช่างไม้ก่อสร้างอาคาร
- (8) งานเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูปไม้
- (9) งานช่างปูน
- (10) งานช่างทาสี
- (11) งานช่างประกอบและซ่อมประตูหน้าต่าง
- (12) งานช่างติดตั้งมุ้งลวด
- (13) งานช่างเย็บผ้า
- (14) งานช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้นการตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี
- (15) งานซักรีดเสื้อผ้า
- (16) งานทำสวนผักและผลไม้
- (17) งานเลี้ยงสัตว์ ยกเว้นงานเลี้ยงไหม
- (18) งานขายปลีกสินค้าที่มีไซ้เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพนิ่ง กล้องถ่ายภาพยนตร์ อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเครื่องอะไหล่
- (19) งานขายอาหารและเครื่องดื่ม
- (20) งานผลิตอาหารและเครื่องดื่ม
- (21) งานช่างประกอบและซ่อมรองเท้า
- (22) งานช่างซ่อมนาฬิกา ปากกา และแว่นตา
- (23) งานช่างลับมีด และของมีคมอื่น ๆ
- (24) งานช่างทำกรอบรูป
- (25) งานช่างเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องโลหะมีค่าอื่น ๆ
- (26) งานช่างทอผ้าไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้นทอผ้าไหม และงานทำผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเส้นไหม
- (27) งานกรรมกร

ภาคผนวก ง.

ความจำเป็นในการจ้างพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว

ความเป็นมา

ข้อค้นพบหนึ่งจากงานวิจัยเรื่อง คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (กฤตยา และพันธุ์ทิพย์ 2548) ชี้ชัดว่า ปัญหาการสื่อสารและเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ เป็นปัญหาแกนหลักในทุก ๆ ปัญหาของแรงงานข้ามชาติ ทางออกที่พื้นที่หลายแห่งได้ดำเนินการเองมานานหลายปีแล้วคือ **การจ้างและสร้างอาสาสมัครต่างด้าว (อสต.) และ พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.)** มีรูปแบบทั้งที่โรงพยาบาลจ้างเอง (สังขละบุรี) โรงพยาบาลร่วมมือกับองค์กรเอกชน (แม่สอด สมุทรสาคร ระนอง ระยอง ฯลฯ) และมีลักษณะการทำงานทั้งเป็นล่ามประจำที่โรงพยาบาล และออกพื้นที่ทำงานส่งเสริมสุขภาพและควบคุมโรค การดึงแรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาของแรงงานเอง ผู้ทำงานทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่า เป็นผลดีต่อการทำงานและต่อสุขภาพของแรงงาน และมีความจำเป็นที่นโยบายระดับสูงควรพิจารณาให้โรงพยาบาลของรัฐ และหรือองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจ้างคนข้ามชาติมาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายของภาคราชการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ มติกรมอนุญาตให้จ้างงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น องค์กรหลายแห่งจึงต้องจดทะเบียนจ้างพสต.หรือล่ามในงานประเภทที่อนุญาต แต่ปฏิบัติงานจริงอีกอย่างหนึ่ง ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อหาทางออกเรื่องนี้ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2548 ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เจ้าหน้าที่สภาความมั่นคงแห่งชาติระดับสูงที่เข้าร่วมประชุมให้ความเห็นว่า “..ในส่วนตัวเห็นด้วยว่ามีประโยชน์ แต่ในเมื่อกฎหมาย กฎระเบียบขณะนี้ไม่สามารถจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ สิ่งที่ยากเห็นก็คือ การหยิบยกเรื่องขึ้นมาอย่างเป็นระบบ **ต้องมีการผลักดันถึงจะมีการแก้ไขนโยบายได้**”

นั่นเป็นที่มาของการรวมตัวองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ ร่วมกับหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขหลายระดับ รณรงค์เรียกร้องอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 ว่า ขอให้กระทรวงแรงงานเปิดให้มีการจ้าง พสต. ได้ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้นำเสนอเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรี จนมีมติกรมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เห็นด้วยในหลักการ และตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน (2551) อยู่ในขั้นตอนการแปรหลักการสู่การปฏิบัติจริงให้ถูกต้อง

สถานการณ์ระหว่างพ.ศ. 2549-2551

จากการติดตามศึกษาการปรับเปลี่ยนนโยบายและการบริการสุขภาพต่อแรงงานข้ามชาติ ช่วง พ.ศ. 2548-2550 (กฤตยา 2550) พบว่าเกิดความเปลี่ยนแปลงชัดเจนในหลายพื้นที่ที่มีโครงการทำงานเชิงรุกในด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ การมีคลินิกเคลื่อนที่เข้าไปยังชุมชนแรงงานข้ามชาติ การเชื่อมประสานการทำงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคราชการที่เกี่ยวข้อง การจัดจ้างพนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) หรือ อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) คือ สามารถจ้างได้จริงในหลายจังหวัดที่สำนักงานจัดหางานเข้าใจปัญหา โดยบรรจุลงเป็นลักษณะงานอย่างหนึ่งในกลุ่มภาคการจ้างงานอื่น ๆ ที่อยู่ในหมวด มูลนิธิหรือองค์กรสาธารณกุศล แต่ก็ยังมีหลายพื้นที่ที่ยังคงต้องจ้างในรูปแบบการจ้างคนทำงานบ้าน

ดังรายงานผลจากการสัมมนาเพื่อหามาตรการรองรับพสต. ช่วยงานในระบบสุขภาพ เมื่อวันที่ 23-24 เมษายน 2551 ชี้ว่าการจ้างงานพสต. ยังต้องเผชิญปัญหาในทางกฎหมายอยู่มาก แม้กรมบัญชีกลางตีความว่าสามารถใช้งบประกันสุขภาพที่เก็บจากแรงงานต่างด้าวมาจ่ายเป็นค่าตอบแทนได้ และในปี 2551 ก็มีการจ้างงานพสต.จริงในรูปของอาสาสมัครเต็มเวลาทั้งในภาครัฐและเอกชนรวม 357 คน ใน 20 จังหวัด และมีความต้องการจ้าง

เพิ่มเติมอีกถึง 791 คน แต่อุปสรรคสำคัญคือ **ไม่มีประเภทงานรองรับ** และในขณะที่ยังไม่มีประเภทงานมารองรับ การจ้างจึงใช้วิธี ดังนี้

1. ขอโควตาตำแหน่งงานจากนายจ้าง เพื่อมาทำงาน พสด.
2. เจ้าหน้าที่มูลนิธิโรงพยาบาลจดทะเบียนเป็นนายจ้าง จัดจ้างในประเภทงานคนรับใช้ในบ้าน หรือกรรมกร
3. โรงพยาบาล มูลนิธิ จดทะเบียนเป็นสถานประกอบการ
4. หารือกับแรงงานจังหวัดถึงทางออกในการจัดจ้าง

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการจ้างข้างต้นก็ทำให้เกิดความไม่มั่นคงในงานเพราะ ต้องพึ่งพาสถานประกอบการมากเกินไป เสี่ยงต่อการถูกจับเพราะทำงานผิดประเภท ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ไม่มั่นคงและเปลี่ยนงาน หน่วยงานราชการจัดจ้างต่างด้าวไม่ได้ สถานพยาบาลไม่กล้าจัดจ้าง เพราะไม่มีระเบียบรองรับที่ชัดเจน การจัดจ้างได้ขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญ ความเข้าใจของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ที่ประชุมนี้ได้ตกลงว่า ในการแก้ปัญหาในระยะสั้น คือ ต้องเสนอต่อกระทรวงแรงงาน ให้ เพิ่มตำแหน่งในประเภทงาน “กรรมกร” หรือ เพิ่ม พสด. ให้เป็นประเภทงานที่อนุญาตให้ทำ ส่วน มาตรการระยะยาว คือ การผลักดันอนุบัญญัติของ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว 2551 ให้สามารถจ้างงานในประเภทงานนี้ได้ โดยที่ประชุมได้สรุปถึง บทบาทของพสด. ในงานสาธารณสุข ว่ามีดังนี้

1. เป็นล่ามสื่อภาษาในการให้บริการที่สถานบริการสุขภาพ ที่หอผู้ป่วยนอกและหอผู้ป่วยใน (เช่น การซักประวัติเบื้องต้น คัดกรองคนไข้ รักษาพยาบาลเบื้องต้น และแนะนำสิทธิประกัน เป็นต้น)
2. ให้ผู้ศึกษาในเรื่องการดูแลตนเอง แนะนำการกินยา และโรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. ช่วยผู้ให้การศึกษาในการให้บริการปรึกษาในเรื่องเอดส์ กามโรค การคุมกำเนิดและอื่น ๆ
4. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขบันทึกข้อมูลคนไข้
5. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขแปลสื่อสุขภาพให้เป็นภาษาของแรงงาน
6. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการตรวจสุขภาพประจำปีเพื่อการประกันสุขภาพ
7. ค้นหา คัดกรองผู้ป่วย และเฝ้าระวังโรคติดต่อต่าง ๆ ในชุมชน
8. พาผู้ป่วยที่ต้องการรับการรักษาส่งต่อไปยังโรงพยาบาล
9. ร่วมกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในการติดตามเยี่ยมบ้านผู้ป่วยในชุมชน (home health care) รวมทั้งการติดตามการรักษาโรค และกินยารักษาต่อเนื่อง เช่น วัณโรค ยาต้านไวรัสเอดส์ เป็นต้น
10. ช่วยประสานงานกับเครือข่ายต่าง ๆ ในชุมชนให้เกิดการทำงานรณรงค์สุขภาพและกิจกรรมป้องกันและควบคุมโรคในชุมชนต่างด้าว เช่น รณรงค์การหยอดวัคซีนโปลิโอ รณรงค์วันเอดส์โลก เป็นต้น
11. ช่วยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจัดทำแฟ้มข้อมูลครัวเรือน เก็บข้อมูลสาธารณสุขในชุมชน และจัดทำแผนที่ชุมชน
12. ให้ผู้ศึกษา และจัดกิจกรรมกลุ่มกระจายสื่อสุขภาพในชุมชนต่างด้าว หรือสถานประกอบการ
13. ประชาสัมพันธ์บริการสุขภาพและสิทธิประกัน

ข้อเสนอต่อกระทรวงแรงงานและผลทางปฏิบัติ

ผลจากมติกรมช่างต้น กระทรวงสาธารณสุข (ที่ สธ 0707.05.1/2575 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2549) จึงหารือไปยังกระทรวงแรงงาน เพื่อให้กระทรวงแรงงานกำหนดอาชีพพนักงานสาธารณสุขต่างด้าวเป็นอีกงานหนึ่งที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ นอกเหนือจากงานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน กระทรวงแรงงานได้ตอบกลับว่า (ที่ รง 0307/2581 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549) เห็นด้วยกับแนวคิดที่จะให้แรงงานต่างด้าวเป็นผู้ดูแลเฝ้าระวังโรคในชุมชนที่

แรงงานต่างด้าวพักอาศัย แต่คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว มีความเห็นและข้อสังเกตในเชิงปฏิเสธ ดังนี้

แม้แนวคิดที่จะให้คนต่างด้าวเป็นผู้แทนในการดูแลและเฝ้าระวังโรคในชุมชนที่คนต่างด้าวพักอาศัย เป็นแนวคิดที่ดี แต่ควรทำในรูปแบบของอาสาสมัคร โดยจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นครั้งคราว ส่วนการที่จะอนุญาตให้กระทรวงสาธารณสุขจ้างคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน จะเป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต้องจ้างในอนาคตใช้เป็นแบบอย่าง เพราะวัตถุประสงค์ของการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน ไม่ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ และเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างของผู้ประกอบการ กรณีส่วนราชการขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจ้างระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล

ต่อมา สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ ได้นำแนวคิดและข้อสังเกตของกระทรวงแรงงานไปประยุกต์กับจังหวัดทดลองนำร่อง 10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดระยอง จังหวัดชลบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดระนอง จังหวัดปัตตานี จังหวัดตาก จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต โดยเริ่มให้สถานบริการจ้างแรงงานต่างด้าวทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวขึ้นในสถานบริการ โดยให้ปฏิบัติงานแบบเต็มเวลา และให้เบิกจ่ายค่าตอบแทนเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ซึ่งปรากฏว่าอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวเหล่านี้สามารถช่วยลดปัญหาการสื่อสารระหว่างแพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชาวไทยกับแรงงานต่างด้าวได้เป็นอย่างดี สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ป่วยต่างด้าว ซึ่งนับว่าอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวมีประโยชน์ต่อการบริการของสถานบริการเป็นอย่างมาก แต่งาน “อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว” ที่แรงงานต่างด้าวได้ปฏิบัติงานอยู่ในสถานบริการแต่ละแห่งนั้น ก็ยังคงเป็นงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ เนื่องจากงานอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวมิใช่งานที่ได้รับอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ปัจจุบันอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวเหล่านี้ถูกจ้างในลักษณะงานกรรมกร หรืองานผู้รับใช้ในบ้าน จากผู้ประกอบการและให้ปฏิบัติงานในหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว ซึ่งเป็นการจ้างที่ไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ เป็นเหตุให้ถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจอยู่เป็นประจำ กระทรวงสาธารณสุขจึงเสนอไปยังกระทรวงแรงงานเมื่อเดือนสิงหาคม 2551 ว่าภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่จะมีการออกอนุบัญญัติรายชื่ออาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำได้นั้น ขอให้เพิ่ม “พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว” เป็นประเภทงานที่คนต่างด้าวสามารถทำได้ เพื่อแก้ปัญหานี้อย่างยั่งยืน

จนถึงเดือนธันวาคม 2551 การหารือระหว่างกระทรวงสาธารณสุข กับกระทรวงแรงงาน ดังกล่าว ยังไม่มีข้อยุติ ต่อประเด็นนี้ วสันต์ สาทร ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน¹⁷ กล่าวว่า ได้มีการเพิ่มลักษณะงาน “ล่ามต่างด้าว” ภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว 2551 ให้เป็นงานที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้ เนื่องจากเห็นความสำคัญของล่ามแปลภาษา ในกระบวนการจดทะเบียนแรงงาน การประชาสัมพันธ์ และการคุ้มครองสิทธิแรงงาน รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพด้วย

¹⁷ เสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็นต่อรายงานวิจัยเรื่อง “การจ้างแรงงานข้ามชาติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างด้าวและประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง” จัดโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ คณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ณ ห้องดาร์วิน โรงแรมเฟิร์ส ถนนเพชรบุรี กรุงเทพมหานคร วันพุธที่ 19 พฤศจิกายน 2551.



IOM International Organization for Migration

โครงการ "การเสริมสร้างศักยภาพในด้านสิทธิของแรงงานอพยพ สำหรับข้าราชการ นายจ้าง
แรงงานอพยพชาวพม่าและชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย"

แผนกแรงงานอพยพ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ชั้น 18 อาคาร ราชนาการ
183 ถนนสาทรใต้ เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120 โทร. 02-3439300 โทรสาร. 02-3439399
อีเมลล์ : migrantnews@iom.int เว็บไซต์ : www.iom-seasia.org

The "Migrant Rights Capacity Building for Government Officials, Employers,
Burmese Migrants and Host Communities in Thailand" Project

Labour Migration Unit, International Organization for Migration, 18 th Floor, Rajanakarn Building,
183 South Sathorn Road, Yannawa, Sathorn District, Bangkok 10120 Tel. 02-3439300 Fax. 02-3439399
E-mail : migrantnews@iom.int Web site : www.iom-seasia.org