

ปัญหาการคุ้มครองและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

วรรณช สว่างแจ้ง : เรียบเรียง

บทนำ

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครองมาโดยตลอด โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. ๒๔๗๑ ขึ้นมาใช้บังคับเป็นฉบับแรก ซึ่งต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุง แก้ไข และได้มีการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการคุ้มครองและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และหลักการด้านสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล และเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นรัฐบาลไทยจึงได้ปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ขึ้น โดยได้ประกาศเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาอย่างต่อเนื่อง คือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ จนถึงฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐

นอกจากมาตรการทางด้านกฎหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลไทยยังให้ความสำคัญกับการพัฒนา กลไกและมาตรการพิเศษต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพ เช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน บันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ และบันทึกข้อตกลงในภูมิภาค เป็นต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

ในส่วนของการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แก้ไขนิยาม คำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” และคำว่า “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” จากเดิมที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้ โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จะต้องมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้า ประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัวไว้เพื่อการค้า หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม โดยกระทำการอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์ จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ
- (๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก (บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี)

การบังคับใช้แรงงานหรือบริการนั้น หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) ทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเอง หรือของผู้อื่น (๒) ชูเชี่ยวด้วยประการใด ๆ (๓) ใช้กำลังประทุษร้าย (๔) ยึดเอกสารสำคัญประจำตัวของบุคคลนั้นไว้ หรือนำภาระหนี้ของบุคคลนั้นหรือของผู้อื่น มาเป็นสิ่งผูกมัดโดยมิชอบ (๕) ทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้” ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือ แรงงานบังคับ ค.ศ. ๑๙๓๐ (พ.ศ. ๒๔๗๓) ที่กำหนดให้การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ หมายถึง งานหรือบริการ ทุกชนิดซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใด ๆ โดยการชูว่าจะใช้บทลงโทษ และบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง

กรณีแรงงานบังคับ (Forced Labour) นั้น Ms. Marja Paavilainen หัวหน้าที่ปรึกษาด้านเทคนิคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กล่าวไว้ในการบรรยายพิเศษเรื่อง “สถานการณ์ปัจจุบันและทิศทางการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับสากล” เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร สรุปการพิจารณาว่าในกรณีใดจึงจะถือเป็นแรงงานบังคับสามารถพิจารณาได้จากเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่ง เป็นข้อบ่งชี้หรือสัญญาณเตือนเพื่อเฝ้าระวังการเข้าข่ายเป็นแรงงานบังคับไว้ ๑๑ กรณี ดังนี้

๑. การถูกละเมิดสิทธิ มีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานที่เข้าใหม่หรือแรงงานที่อยู่ในสถานะที่อ่อนแอ เช่น ไม่มีความรู้เรื่องกฎหมาย ภาษา มีทางเลือกน้อยในการประกอบอาชีพ เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์อื่น มีความพิการหรือมีบุคลิกลักษณะที่ถูกแยกตัวออกจากกลุ่มคนส่วนใหญ่ กลุ่มที่ต้องพึ่งพานายจ้างมากที่สุด ทั้งเรื่อง การทำงาน ความเป็นอยู่ อาหารและเครื่องดื่ม ทำให้คนงานมีความเสี่ยงมากในการถูกละเมิด และถูกพบมากใน กลุ่มแรงงานบังคับ ๑ เขียนและเรียบเรียงโดยนายสมภพ ปราบณรงค์ สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดนครปฐม รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน ๒

๒. การหลอกลวง โดยถูกหลอกให้มาทำงานในเรื่องของประเภทของงาน ที่พักอาศัยและสภาพความเป็นอยู่ และผิดสัญญาเรื่องค่าจ้าง สำหรับเด็กที่ถูกหลอกลวงมาบังคับใช้แรงงาน เนื่องจากการใช้สัญญาที่ไม่จริงกับพ่อแม่ของเด็ก เปรียบเสมือนเป็นนายหน้าหลอกลวงคนมาใช้แรงงาน

๓. การจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย หมายถึงสภาพของสถานที่ทำงานหรือที่พักอาศัย มีการติดลูกกรงหน้าต่าง ล็อคประตู กั้นรั้วสูงในที่พัก มีคนเฝ้าระวังทางเข้า – ออก มีกล้องวงจรปิดตรวจตรา ห้ามออกนอกสถานที่ทำงานหรือที่พักอาศัย ให้คนคอยติดตาม ใช้การลงโทษทางการเงินทำให้มีภาระหนี้สินล้นพ้นตัว หรือชะลอการจ่ายค่าจ้างเพื่อให้ยังอยู่ทำงานในลักษณะของการจำกัดเสรีภาพ

๔. การถูกโดดเดี่ยว เป็นการทำงานในสถานที่ที่โดดเดี่ยว ห่างไกลจากชุมชนหรือแหล่งพักอาศัย ไม่รู้เส้นทางเดินทางขนส่ง เช่น กิจการประมงที่ต้องออกเรือไปไกลเป็นระยะเวลานาน ๆ การถูกยึดโทรศัพท์มือถือหรือการติดต่อสื่อสารทางอื่น รวมไปถึงการห้ามติดต่อกับพ่อแม่และเพื่อน หรือร้องขอความช่วยเหลือ

๕. ความรุนแรงทางร่างกายหรือการทารุณทางเพศจากผู้ใกล้ชิดของคนงานเอง สมาชิกในครอบครัว หรือเพื่อนอาจเป็นหนอนบ่อนไส้ มีการใช้ความรุนแรงทางร่างกายหรือการทารุณทางเพศ หรือขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง อาจทุบตีหรือละเมิดทางเพศ บังคับให้ขายยาเสพติดหรือเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์เพื่อควบคุม คนงาน การบังคับให้ยอมรับในงานที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงตั้งแต่เริ่มแรก และการบังคับลักพาตัวเพื่อเรียก ค่าไถ่

๖. การข่มขู่และคุกคาม เมื่อคนงานเรียกร้องหรือต้องการออกจากงาน รวมทั้งข่มขู่โดยการกระทำ ที่รุนแรงและการทารุณทางเพศ การกล่าวโทษโดยผู้มีอำนาจ การสูญเสียเงินค่าจ้างหรือผลประโยชน์ การกักขัง การไม่มีที่อยู่อาศัย อาหารและเครื่องดื่ม และการตกอยู่ในสภาพการทำงานที่เลวร้ายที่สุด

๗. การยึดหรือเก็บเอกสารประจำตัว หรือทรัพย์สินมีค่าใด ๆ ของส่วนบุคคลไว้ โดยกีดกันเพิกถอน สิทธิของคนงานในการเดินทาง หรือไปทำงานอื่น หรือไม่ได้รับบริการที่จำเป็น ซึ่งคนงานสามารถเข้าถึงเอกสาร ประจำตัวและทรัพย์สินส่วนตัวได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอ

๘. การไม่จ่ายหรือระงับหรือค้างค่าจ้าง เป็นการใช้เพื่อบังคับแรงงานให้ยังคงทำงานต่อไปให้นายจ้าง โดยชะลอการจ่ายค่าจ้าง ถ้าค่าจ้างถูกจ่ายอย่างเป็นระบบและด้วยความเต็มใจก็ถือว่าไม่ใช่การค้างจ่ายค่าจ้าง ข้อ พิจารณา คือ การชะลอการจ่ายค่าจ้างหรือจ่ายไม่เป็นปกติ อาจไม่ได้บ่งบอกว่าอยู่ในสถานการณ์ของการเป็น แรงงานบังคับ

๙. การทำงานขัดหนี้ หรือแรงงานขัดหนี้ เป็นการใช้จ่ายเงินล่วงหน้าหรือเงินกู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน การเดินทางและการรักษาพยาบาล เป็นวิธีการจัดการของนายหน้าจัดหางานที่ไม่มีความชัดเจน ทำให้มี ค่าใช้จ่ายสูง โดยไม่รู้ว่าจะรับเท่าใด จึงต้องจ่ายมากขึ้นและเป็นหนี้โดยไม่รู้ตัว จำนวนหนี้ถูกทวีคูณ ดอกเบี้ยสูงเป็น เหตุให้ต้องทำงานใช้หนี้ การหักเงินค่าจ้างมากเกินไป เช่น ค่าอาหารและเครื่องดื่มเกินจริง รวมไปถึงการจ่ายเงิน ล่วงหน้าให้กับพ่อแม่ของเด็ก เป็นต้น (การทำงานขัดหนี้ หรือแรงงานขัดหนี้ คือแรงงานบังคับลักษณะหนึ่งและเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชนขั้นพื้นฐาน เป็นการบังคับใช้แรงงานแทนการชำระหนี้ เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งต้องใช้แรงงานขัดหนี้ เยื่อของ แรงงานขัดหนี้มักถูกหลอกให้ทำงานโดยแทบไม่ได้รับหรือไม่ได้รับค่าแรงเลย ทำให้แทบจะไม่มีโอกาสใช้หนี้ได้หมด บางครั้งทุกคนในครอบครัวได้รับผลกระทบ และในบางกรณีลูก ๆ ต้องรับมรดกหนี้จากพ่อแม่ด้วย)^๑

๑๐. สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ที่เลวร้าย เป็นสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ ที่คนงานไม่ได้รับอิสระ มีสภาพสกปรก อับแสง อับอากาศ สภาพการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน มีอันตราย อยู่รวม กันในที่จำกัดและหนาแน่น สุขอนามัยไม่ดี ปราศจากความเป็นส่วนตัว

๑๑. การทำงานล่วงเวลาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นลักษณะที่มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานทำงานตลอด ๒๔ ชั่วโมงในแต่ละวัน และทำงานสัปดาห์ละ ๗ วัน จากการตรวจสอบของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ว่าด้วยการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (ILO CEACR : ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) พบว่าการบังคับให้ทำงานล่วงเวลาถือว่าเป็นแรงงานบังคับ หาก แรงงานทำงานล่วงเวลาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งทำงานภายใต้การถูกข่มขู่จากผู้อื่นโดยไม่สามารถรับเงิน ค่าจ้างขั้นต่ำได้โดยปราศจากการทำงานล่วงเวลา การค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น นอกจากประเด็นปัญหาการใช้แรงงานบังคับ (Forced Labour) ตาม ประเด็นบ่งชี้ข้างต้นแล้ว ประเทศไทยยังมีประเด็นปัญหาการใช้แรงงานเด็ก (Child Labour) ที่ต้องได้รับการคุ้มครอง กำกับดูแลอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วย อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ ค.ศ. ๑๙๗๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) กำหนดห้ามไม่ให้รับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีในการจ้าง งานหรือทำงานในอาชีพใด ๆ และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยการห้ามและ การปฏิบัติโดยฉับพลันเพื่อการ

^๑ สืบค้นจาก http://www.mol.go.th/en/anonymouse/Terminology_International เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม

ขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. ๑๙๙๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) กำหนดห้ามไม่ให้เด็ก (บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี) ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งหมายถึง รูปแบบของระบบทาสหรือคล้ายคลึงกัน เช่น การซื้อขายเด็ก แรงงานขีตหนี่ การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ เป็นต้น การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามกอนาจาร หรือเพื่อการแสดง ลามกอนาจาร เพื่อกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดย เฉพาะอย่างยิ่งการผลิตและการซื้อขายยาเสพติด หรือให้ทำงาน ในลักษณะหรือสภาพการณ์ที่มีการดำเนินการเป็นไปได้อันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรม ของเด็กอีกด้วย

แนวนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

หลังจากนั้นแนวนโยบายต่างๆผ่านมติคณะรัฐมนตรี (ครม.) ที่เกี่ยวข้องจึงปรากฏออกมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็น^๒ (ที่มา : <https://prachatai.com/journal/๒๐๑๗/๐๗/๗๒๒๘๔>)

(๑) ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อทำหน้าที่จัดระเบียบและแก้ไขปัญหาแรงงานทั้งระบบด้วยการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้มีนโยบายเปิดศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ตามจังหวัดต่างๆ

(๓) ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ

(๔) ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบแนวทางการตรวจสัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราวจากศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)

(๕) ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ให้ขยายการดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้ครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม

(๖) ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ ข้อสั่งการของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ขยายการดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้ครอบคลุมถึงแรงงานต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม

(๗) ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เรื่องให้กระทรวงแรงงานพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องการครบกำหนดเวลาที่ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จออกให้แก่แรงงานต่างด้าวจะหมดอายุ แต่กระบวนการตรวจสัญชาติอาจไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ทันภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

(๘) ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เห็นชอบในหลักการแนวทางการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม

(๙) ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ เห็นชอบการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา หลังวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

(๑๐) ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลังวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ กำหนดให้สิ้นสุดการทำงานในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ และเร่งรัดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้อยู่ภายใต้

^๒ สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/๒๐๑๗/๐๗/๗๒๒๘๔> เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐

ระบบการนำเข้าภายใต้ข้อตกลง (MOU) รวมทั้งให้ยกระดับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงาน

(๑๑) ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ปรับปรุงขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และการแต่งตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (๑) คณะอนุกรรมการพิจารณากำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนไปทำงานกับนายจ้างรายใหม่ (๒) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวและบุตรของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย และ (๓) คณะอนุกรรมการพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๘ และคณะอนุกรรมการร่างกฎหมาย

(๑๒) ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เรื่องการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ระนอง สมุทรสาคร เป็นต้น โดยอาจพิจารณาจัด Zoning พื้นที่ที่พักอาศัย

(๑๓) ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ เห็นชอบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลังสิ้นสุดการจดทะเบียน โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด พร้อมอำนวยความสะดวกการตรวจสุขภาพแรงงาน และเห็นชอบยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวปี ๒๕๖๐-๒๕๖๔

(๑๔) ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เรื่องเร่งรัดการจัด Zoning พื้นที่ที่พักอาศัยแรงงานต่างด้าว

(๑๕) ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เรื่องปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตามแนวชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว และการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งแต่ต้นทางที่เป็นสาเหตุ

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Corporation-MOU) ระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งสามประเทศแรกดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕-๔๖ ส่วนประเทศเวียดนาม ดำเนินการในปี ๒๕๔๘ แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ และยังคงมีแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองมาตามแนวชายแดนอย่างต่อเนื่องมาจนปัจจุบันนี้

จนนำมาสู่การที่คณะอนุกรมการเมืองขับเคลื่อนการปฏิรูประบบแรงงานและระบบคุ้มครองผู้บริโภค ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการเสนอรายงานเรื่องการจัดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ ถือเป็น ๑ ใน ๒๗ วาระของการปฏิรูป เมื่อเมษายน ๒๕๖๐

และล่าสุดกับการออกพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา เพื่อจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐^๓ มีผลดีต่อนายจ้างและแรงงานต่างด้าว โดยนายจ้างจะได้คนต่างด้าวมาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีคุณภาพตามความต้องการ สามารถตรวจสอบคนต่างด้าวได้หากประสบปัญหา เป็นไปตามมาตรฐานสากล ป้องกันการหลอกลวงจากระบบสายหน้าเถื่อน และเสียค่าใช้จ่ายอย่างไม่เป็นธรรม ส่วนลูกจ้างคนต่างด้าวจะได้รับความคุ้มครอง มีช่องทางร้องทุกข์เข้าถึงสิทธิได้โดยตรง และยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

^๓ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๖๕ ก หน้า ๑

โดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐ เป็นการรวมกฎหมาย ๒ ฉบับไว้เป็นฉบับเดียวคือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.๒๕๕๙ ซึ่งสืบเนื่องมาจากกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับยังไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ กล่าวคือยังมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างและผู้ได้รับใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมความเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว ขาดกลไกการร้องทุกข์ ให้แก่คนต่างด้าวและผู้เกี่ยวข้องที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ขาดมาตรการทางปกครองเพื่อกำหนดโทษทางปกครองแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ ไม่มีบทบัญญัติรองรับการขึ้นทะเบียนตัวแทนนายจ้างและตัวแทนคนต่างด้าว เพื่อควบคุมผู้ประกอบการอาชีพในการดำเนินการยื่นคำขอและเอกสารแทนนายจ้างและคนต่างด้าว ไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับบุคคลที่ยึดใบอนุญาตทำงานหรือเอกสารสำคัญประจำตัวของคนต่างด้าวไว้ ทั้งยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและมีอัตราโทษที่ต่ำกว่าบทกำหนดโทษในกฎหมายอื่นซึ่งมีความผิดในลักษณะเดียวกัน จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อเติมช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศและแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยที่อาจนำไปสู่การกระทำอันเป็นการค้ำมนุษย์ได้ ทั้งยังอาจส่งเสริมต่อการปฏิบัติมาตรฐานสากล ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง

วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ ถ้อยแถลงหนึ่งของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีตอนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในนโยบายที่ ๒.๑ เรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ ว่า “ในระยะเร่งด่วน รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ ๕ ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดน การสร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียน เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไข โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น”^๔

ภายหลังจากที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐ ได้มีผลบังคับใช้ ได้สร้างความตื่นตระหนกให้กับทั้งตัวนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา อย่างมหาศาล จนกระทั่งการออกแถลงการณ์จากภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งนายจ้างและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้เกิดการทบทวนการออกกฎหมายฉบับนี้

ในมาตรา ๑๔ ใน พระราชกำหนดฉบับนี้สะท้อนการปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ ที่ระบุไว้ว่า

“มาตรา ๑๔ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบ

^๔ สืบค้นจาก

<https://aromfoundation.org/2017/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%99%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%94/>

เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐

ของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้บุคคลดังต่อไปนี้ทำงานในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

(๑) ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ

(๒) คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร”

นอกจากนี้ยังมีการออกคำสั่งตามมาตรา ๔๔ เพื่อชะลอการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๖๐ โดยขยายเวลาออกไป ๑๒๐ วัน เพื่อให้ นายจ้างและแรงงานข้ามชาติ ดำเนินการด้านเอกสารต่างๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งคาดว่าจะเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐

บทบัญญัติที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้เป็นสำคัญ อย่างน้อยก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าอะไรคือความน่ากลัวของกฎหมายฉบับนี้ จนสร้างความเกร็งเกรง-หวาดหวั่นไปทุกวงการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานข้ามชาติได้ขนาดนี้

เมื่อสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย และงานที่คนต่างด้าวสามารถทำได้ แต่อย่างไรก็ตามกลับพบปัญหาในตัวกฎหมาย ดังนี้

(๑) แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายอย่างน้อย ๑ ล้านคนที่มีการจ้างงานอยู่ในขณะนี้ จะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เข้าสู่ระบบอย่างถูกต้อง การเลิกจ้างโดยฉับพลันโดยไม่มีกลไกด้านแรงงานใดๆคุ้มครอง แม้แต่น้อย มันคือการละเมิดสิทธิแรงงานตีๆเอง เช่น ไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าชดเชย ค่าบอกกล่าวล่วงหน้า ฯลฯ หรือนี้คือ “ใบอนุญาตเลิกจ้างแรงงานข้ามชาติโดยชอบธรรม”

(๒) รัฐบาลไทยยืนยันว่าไม่มีการจดทะเบียนใหม่แน่นอน โดยผลักดันให้นายจ้างไปใช้การจ้างงานแบบระบบ MOU คือ การจ้างงานแบบรัฐต่อรัฐ ซึ่งก็พบปัญหาการติดขัดในขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุงยาก ซับซ้อน ใช้เวลาไม่ต่ำกว่าครึ่งปีกว่าจะได้จ้างแรงงานคนหนึ่งๆ อีกทั้งบางประเทศ ระบบ MOU ก็ไม่อนุญาตให้คนธรรมดาเข้าเอง และบางกิจการก็นำเข้าไม่ได้ เช่น งานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น

(๓) มีนายจ้างจำนวนมากที่จ้างงานแรงงานข้ามชาติ แต่ชื่อนายจ้างที่จ้างงานยังคงเป็นนายจ้างคนเดิมอยู่ที่ไม่ได้แจ้งย้ายออก

(๔) ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เอสเอ็มอี) ภาคอุตสาหกรรมบริการ ท่องเที่ยว งานภาคเกษตร งานก่อสร้าง และงานรับใช้ในบ้าน จะได้รับผลกระทบอย่างมากแน่นอน

(๕) มีการกำหนดโทษสูงมาก อาจเป็นช่องทางให้เกิดการเลี่ยงกฎหมายและการทุจริตมากขึ้น รับเงินใต้โต๊ะมากขึ้น

(๖) ไม่มีระยะเวลากำหนดที่ให้นายจ้างที่จ้างแรงงานไม่ถูกกฎหมายมีระยะเวลาดำเนินการให้ถูกต้อง

(๗) มีแรงงานจำนวนมากได้เดินทางกลับประเทศไปแล้ว การกลับมาทำงานมีต้นทุนสูงเกินไปสำหรับแรงงาน นายจ้างหาแรงงานมาทดแทนไม่ได้ แรงงานไทยไม่ทำงานกับงานประเภทนี้

(๘) เกิดการจับกุมแรงงานและส่งกลับอย่างหนาแน่นในหลายพื้นที่

(๙) แรงงานถูกหลอกลวง โดยไม่มีกลไกการคุ้มครองปกป้องสิทธิแรงงานในการจ้างงานใดๆทั้งสิ้น เช่น ในพื้นที่แม่สอด

แต่ในอีกมุมหนึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็ชี้ให้เห็นว่า

(๑) รัฐไทยมีความชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะรูปธรรมการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ผ่านมาตรการและกลไกต่างๆ เช่น การมีคณะกรรมการระดับชาติกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว , การมีกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว , การทำงานร่วมกับองค์กรเอกชน

ผ่านโครงการหรือแผนงานในการดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงาน การจัดสวัสดิการ การศึกษา การสาธารณสุข และการให้ความคุ้มครองด้านแรงงาน

(๒) ลดการแสวงหาประโยชน์ของนายทุนในหลายกิจการ ที่ไม่จำเป็นในการจ้างงานแรงงานข้ามชาติจริงๆ แต่เป็นไปเพื่อลดอำนาจการต่อรองของแรงงานไทย หรือสภาพแรงงาน และเลือกให้การจ้างงานข้ามชาติแทน ที่จ่ายเพียงค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น และแรงงานไม่สามารถรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองได้ เช่น ที่พบในภาคอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ ภาคอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(๓) การใช้แรงงานข้ามชาติต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบและปกป้องแรงงานเมื่อถูกละเมิดสิทธิ เช่น มีกองทุนประกันความเสี่ยงจากการจ้างงานที่นายจ้างต้องรับผิดชอบในการวางหลักประกันล่วงหน้า ไม่ใช่ปล่อยลอยแพเลิกจ้างอะไรอย่างไก็ได้ เฉกเช่นที่แรงงานไทยประสบอยู่ทุกเมื่อเชิ่วัน ดังตัวอย่างที่พบในอุตสาหกรรมสิ่งทอ

ทั้งนี้สามารถพิจารณาสาระสำคัญแต่ละเรื่อง รวม ๑๓ เรื่อง ได้ดังนี้

(๑) ความหมายของแรงงานข้ามชาติ

ในกฎหมายฉบับนี้ หมายถึงบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ใช้กำลังกายหรือความรู้เพื่อประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นงานที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๒) แรงงานข้ามชาติกลุ่มใดบ้างที่จะต้องบังคับใช้ตามกฎหมายนี้

(๒.๑) กลุ่มที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๒.๒) กลุ่มที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ที่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อมาทำงานชั่วคราว

(๒.๓) กลุ่มที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม หรือกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการลงทุน

(๒.๔) กลุ่มที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๓) แรงงานข้ามชาติกลุ่มใดบ้างที่จะเสี่ยงต่อการถูกจับกุม คุมขัง ส่งกลับ ตามกฎหมายนี้

(๓.๑) แรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ไม่มีบัตรประจำตัวใดๆเลยทั้งสิ้น

(๓.๒) แรงงานข้ามชาติที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุหรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน

(๓.๓) แรงงานข้ามชาติที่ใบอนุญาตทำงานระบุงานประเภทหนึ่ง แต่ไปทำงานอีกประเภทหนึ่ง

(๔) แล้วกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยตอนนี้แล้ว จะถูกกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือไม่ อย่างไร

- กลุ่มที่ได้รับใบอนุญาตทำงานหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตทำงานหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน ตัวอย่างเช่น ในกลุ่มบัตรสีชมพู , กลุ่มรอพิสูจน์สัญชาติ , กลุ่ม MOU ยังคงสามารถทำงานได้ต่อไป

- ใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุใบอนุญาตทำงานนั้น

- นายจ้างผู้ใดได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ ตามพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.๒๕๕๙ ให้ดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนเองในประเทศได้ต่อไป

(๕) งานที่แรงงานข้ามชาติจะสามารถทำได้

- คณะกรรมการ (คกก.) นโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งเป็น คกก.ตามกฎหมายฉบับนี้ จะประกาศกำหนดเองว่า งานใดเป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดเพียงใดก็ได้ รวมทั้งการจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวเข้าทำงาน

- ในระหว่างที่ยังมิได้มีประกาศ ให้อธิบดีกรมการจัดหางาน อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่งานที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ (ในที่นี่ คือ การนำบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาบังคับใช้ชั่วคราว)

- คกก. สามารถประกาศกำหนดเขตที่พิกาศัยสำหรับแรงงานข้ามชาติ เฉพาะจำพวกใดหรือท้องที่ใดก็ได้

- ก่อนทำงานต้องได้รับอนุญาตให้ทำงานจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนตามที่อธิบดีประกาศกำหนดซึ่งมีระยะเวลาทำงานให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๕ วัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

- เมื่อ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ได้มีประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง กำหนดงานอันจำเป็นและเร่งด่วน ออกมาใช้แล้วซึ่งไม่ต้องขออนุญาตทำงาน แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียน ซึ่งก็คือ อธิบดีกรมการจัดหางานทราบ^๕

(๖) ถ้านายจ้างจะจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานในประเทศไทยต้องทำอย่างไร

มี ๒ ประเภท คือ

(๖.๑) ผ่านบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่มีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในกฎหมายส่วนที่ ๒ การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

- ต้องเป็น “บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ” หรือลักษณะเดียวกันเท่านั้น

- ก่อนที่อธิบดีจะอนุญาต ต้องวางหลักประกันไม่น้อยกว่า ๕ ล้านบาทไว้กับอธิบดี เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

^๕ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนตามพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ อธิบดีกรมการจัดหางานจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๒ งานดังต่อไปนี้ที่มีระยะเวลาทำงานให้เสร็จสิ้นภายในสิบห้าวันให้ถือว่าเป็นงานอันจำเป็น และเร่งด่วน (๑) งานจัดประชุม จัดอบรม หรือจัดสัมมนา (๒) งานบรรยายพิเศษด้านวิชาการ (๓) งานอำนวยความสะดวกด้านการบิน (๔) งานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว (๕) งานตรวจสอบติดตามผลและแก้ไขปัญหาด้านเทคนิค (๖) งานตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์หรือคุณภาพสินค้า (๗) งานตรวจสอบกระบวนการผลิตหรือปรับปรุงกระบวนการผลิต (๘) งานตรวจสอบหรือซ่อมเครื่องจักรกลและระบบอุปกรณ์การผลิตไฟฟ้า (๙) งานช่างซ่อมหรือติดตั้งเครื่องจักรกล (๑๐) งานช่างเทคนิคระบบรถไฟฟ้ (๑๑) งานช่างอากาศยานหรือระบบอุปกรณ์ของอากาศยาน (๑๒) งานที่ปรึกษาในการซ่อมเครื่องจักรกลหรือระบบควบคุมเครื่องจักรกล (๑๓) งานสาธิตและทดสอบเครื่องจักรกล (๑๔) งานถ่ายทำภาพยนตร์และภาพนิ่ง (๑๕) งานคัดเลือกคนหางานเพื่อจัดส่งไปทำงานต่างประเทศ (๑๖) งานทดสอบฝีมือช่างเพื่อจัดส่งไปทำงานต่างประเทศ

- ถ้าทำผิดเงื่อนไขการจัดหางานที่กำหนดไว้ จะมีโทษพักใบอนุญาต
- ใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานมีอายุ ๒ ปี ฉบับละ ๒๐,๐๐๐ บาท
- ถ้าใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด ต้องจัดการใหม่ภายใน

๑๕ วัน

- เมื่อนำแรงงานเข้ามาแล้ว แต่นายจ้างไม่รับหรือแรงงานไม่ยินยอมทำงาน ให้บริษัทส่งกลับไปยังประเทศต้นทางภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายจ้าง และมาแจ้งต่ออธิบดีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่อธิบดีประกาศกำหนดภายใน ๗ วันนับแต่วันที่คนต่างด้าวกลับออกไป

- ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานอาจจัดให้คนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างรายอื่นได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่นายจ้างไม่รับเข้าทำงานหรือวันที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงานกับนายจ้างด้วยเหตุดังกล่าว

- คนต่างด้าวสามารถทำงานกับนายจ้างรายอื่นได้ไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

- ถ้าบริษัทที่จัดหาคนต่างด้าวมาทำงานไม่นำคนต่างด้าวมา ต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนายจ้างไปแล้วทั้งหมดภายใน ๓๐ วัน ที่นายจ้างเรียกคืน

- ถ้าลูกจ้างทำงานครบตามสัญญาแล้ว ให้นายจ้างแจ้งบริษัทผู้จัดหาแรงงานให้ ภายใน ๗ วัน เพื่อให้บริษัทผู้จัดหาแรงงานส่งกลับประเทศต้นทางต่อไป

(๖.๒) นายจ้างจ้างเองโดยตรง หรือจ้างต่อจากนายจ้างคนอื่น

- ยื่นคำขออนุญาตจ้างคนต่างด้าวเข้าทำงานต่ออธิบดี และต้องได้รับอนุญาตก่อน
- ชำระค่าธรรมเนียมยื่นคำขออนุญาตทำงานและการออกใบอนุญาตทำงาน ฉบับละ ๒๐,๐๐๐

บาท ต่อแรงงาน ๑ คน

- อายุใบอนุญาตทำงาน ๒ ปี หรือเป็นไปตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

- ต่อใบอนุญาตทำงานได้ครั้งละ ๒ ปี แต่ไม่เกิน ๔ ปี ต่อครั้งละ ๒๐,๐๐๐ บาท

- ใบอนุญาตทำงานหาย ต้องแจ้งขอใหม่ ใบละ ๓,๐๐๐ บาท

- วางหลักประกันไว้กับอธิบดีเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการที่นายจ้างได้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ คาดว่าอาจจะจำนวนประมาณ ๒๐,๐๐๐ บาทต่อคน

- ถ้าจ้างต่อจากนายจ้างคนอื่นที่เลิกจ้างแล้ว ต้องไปทำงานกับนายจ้างใหม่ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่เลิกทำงานกับนายจ้างรายเดิม

- ต้องทำงานตามประเภทที่ขออนุญาตเท่านั้น ถ้าจะเปลี่ยนต้องแจ้งนายทะเบียน ค่าเปลี่ยนครั้งละ ๕,๐๐๐ บาท

(๗) บทลงโทษที่เกี่ยวข้อง

- แรงงานจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐-๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือต้องเดินทางกลับออกไปจากประเทศไทยภายใน ๓๐ วัน

- นายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยเป็นงานที่กำหนดว่าห้ามทำ ปรับ ๔ - ๘ แสนบาทต่อแรงงาน ๑ คน

- นายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน ปรับ ๔ - ๘ แสนบาทต่อแรงงาน ๑ คน

- นายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยไม่ตรงกับงานที่กำหนดในใบอนุญาตทำงาน ปรับ ๔ แสนบาทต่อแรงงาน ๑ คน ส่วนลูกจ้างจะถูกปรับ ๑ แสนบาท

- แรงงานข้ามชาติที่ทำงานจำเป็นและเร่งด่วนแต่ไม่แจ้งนายทะเบียน ปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐-๑๐๐,๐๐๐ บาท

- บริษัทจัดหาแรงงานข้ามชาติ หรือนายจ้างที่รับแรงงานมาทำงานโดยไม่ขออนุญาตต่ออธิบดี จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน ปรับไม่เกิน ๑ แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- ขออนุญาตแล้ว แต่อธิบดียังไม่อนุญาต แต่นำมาทำงานแล้ว จำคุกไม่เกิน ๑ ปี ปรับไม่เกิน ๒ แสนบาท ต่อลูกจ้าง ๑ คน

- บริษัทจัดหาแรงงานข้ามชาติ ไม่ทำตามระเบียบที่กำหนด ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป เช่น ปรับตั้งแต่ ๕,๐๐๐- ๒๐,๐๐๐ บาท , จำคุกไม่เกิน ๓ ปีหรือปรับไม่เกิน ๖ แสนบาท

- เมื่อลูกจ้างไม่ทำงาน นายจ้างไม่แจ้งกับอธิบดี ปรับไม่เกิน ๑ แสนบาทต่อลูกจ้าง ๑ คน

- ส่งลูกจ้างกลับประเทศต้นทางแล้วไม่แจ้ง ถ้าเป็นนายจ้างปรับไม่เกิน ๑ หมื่นบาทต่อลูกจ้าง ๑ คน แต่ถ้าเป็นบริษัท ปรับไม่เกิน ๑ แสนบาทต่อลูกจ้าง ๑ คน

- นายจ้างไม่จัดส่งลูกจ้างกลับ ปรับไม่เกิน ๑ แสนบาทต่อลูกจ้าง ๑ คน แต่ถ้าเป็นบริษัท ปรับไม่เกิน ๒ แสนบาทต่อลูกจ้าง ๑ คน

- ยึดใบอนุญาตทำงาน จำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- หลอกลวงว่าสามารถนำแรงงานมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยได้ จำคุก ๓-๑๐ ปี ปรับ ๖ แสนบาท - ๑ ล้านบาท ต่อแรงงาน ๑ คน หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้ช่วยดำเนินการ จำคุก ๑-๓ ปี ปรับ ๒-๖ แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๘) ถ้านายจ้างจะเลิกจ้างแรงงานข้ามชาติโดยมีเหตุผลอันสมควร หรือลูกจ้างแรงงานข้ามชาติอยากลาออก หรือทำงานครบกำหนดแล้วต้องทำอย่างไร

- จัดส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทางภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่คนต่างด้าวไม่ได้ทำงานกับนายจ้างหรือวันที่ครบกำหนดตามสัญญา

- เมื่อจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางแล้ว ให้นายจ้างแจ้งต่ออธิบดีตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนดภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

- ไม่ต้องจ่ายค่าบอกกล่าวล่วงหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๙) ถ้านายจ้างเลิกจ้างแรงงานข้ามชาติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร , นายจ้างเลิกกิจการ , นายจ้างผิดสัญญาจ้างหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องทำอย่างไร

- นายจ้างหรือลูกจ้างแจ้งต่ออธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

- ถ้าแรงงานข้ามชาติหางานใหม่ไม่ได้ ให้นายจ้างรายเดิมส่งกลับประเทศต้นทางภายใน ๗ วัน

- ถ้านายจ้างไม่จัดส่งเอง ให้อธิบดีเป็นผู้ส่ง โดยหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันที่นายจ้างได้วางไว้

(๑๐) ใครเป็นคนดูแลเรื่องนี้ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

- กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว รวม ๒๖ คน

- กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

- มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ

- ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ

- ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประธานสภาหอการค้าไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

- ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง ซึ่งอธิบดีเสนอชื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคน โดยแต่งตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

- ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านแรงงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านกฎหมาย และด้านสิทธิมนุษยชน ด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ โดยแต่งตั้งไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ

- ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ

- ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานเป็นกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

(๑๑) อำนาจหน้าที่อธิบดีกรมจัดหางานในฐานะนายทะเบียน และเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง

- มีหนังสือเรียกหรือส่งให้บุคคลใดที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารประกอบการพิจารณา

- เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศในระหว่างเวลาทำการ

- เข้าไปในสถานประกอบการซึ่งรับคนต่างด้าวจากผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชกำหนดนี้

- ค้นในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศหรือมีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจมีหมายค้น

- มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สามารถจับกุมไปส่งสถานีตำรวจได้ทันที

(๑๒) เมื่อแรงงานข้ามชาติถูกละเมิดสิทธิต้องทำอะไร

- สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงานได้

- ยื่นคำร้องต่ออธิบดีเพื่อดำเนินการ และสามารถหักหลักประกันที่นายจ้างวางไว้ เป็นการชดใช้ความเสียหาย

(๑๓) กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

- เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

- มีคณะกรรมการดูแลเรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ

- ช่วยเหลือคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานแล้วถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายด้านแรงงาน

- ส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

- ช่วยเหลือและอุดหนุนหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่เสนอโครงการหรือแผนงานในการดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงาน การจัดสวัสดิการ การศึกษา การสาธารณสุข และการให้ความคุ้มครองด้านแรงงานแก่คนต่างด้าว

บทสรุป

ปัญหาการค้ำมนุษย์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย รัฐบาลไทยได้แก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาการค้ำมนุษย์กับการจ้างงานแรงงานต่างด้าว และเพิ่มบทลงโทษเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด โดยเฉพาะในเรื่องแรงงานประมงซึ่งมีความเสี่ยงและมีปัญหาสะท้อนเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ในลำดับต้นๆ และถูกยกให้เป็นวาระแห่งชาติ

นอกเหนือจากการกำหนดอัตราโทษปรับที่รุนแรง หากรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวหลบหนีนายจ้าง แก้ไขปัญหาการขออนุญาตว่าจ้างคนต่างด้าวที่มีขึ้นตอนยุ่งยาก กับควบคุมการเรียกเก็บค่าบริการจัดหาคนต่างด้าวของนายหน้าที่มีราคาสูงได้ โดยทำควบคู่กับกำหนดอัตราโทษปรับนายจ้างที่สมเหตุสมผล เหมาะสมและเป็นธรรม นายจ้างก็จะให้ความร่วมมือจดทะเบียนลูกจ้างต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างแน่นอน

หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่คาดหวังว่านายจ้างจะเกรงกลัวโทษปรับที่รุนแรง แล้วไม่กล้าจ้างคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานก็เป็นเรื่องที่หวังได้ยาก เพราะนายจ้างบางส่วนที่มีความจำเป็นต้องจ้างคนต่างด้าวจริงๆ ก็จะเสี่ยงจ้างคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานต่อไป โดยอาศัยหน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับกฎหมายให้ช่วยคุ้มครองดูแลให้ กิจการขนาดเล็กหรือขนาดกลางก็อาจเปลี่ยนไปทำธุรกิจประเภทอื่นที่ใช้คนงานต่างด้าวน้อยลงหรือหยุดกิจการไปเลย ส่วนกิจการขนาดใหญ่ก็อาจย้ายโรงงานไปตั้งที่ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งสามารถหาคนงานได้ง่ายและเพียงพอ ซึ่งล้วนจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมทั้งสิ้น