



Academic Focus

ธันวาคม 2561

สารบัญ

บทนำ	1
ประวัติความเป็นมาของแรงงานต่างด้าว ในประเทศไทย	2
สาเหตุการอพยพย้ายถิ่นของ แรงงานต่างด้าว	4
ประเภทของแรงงานต่างด้าว	5
คุณสมบัติของแรงงานต่างด้าว	7
สถานการณ์แรงงานต่างด้าว ในประเทศไทย	7
สาระสำคัญจากพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560	8
ผลกระทบจากพระราชกำหนด การบริหารจัดการการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560	10
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	12
บรรณานุกรม	14
เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์	
สำนักวิชาการ	
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	
https://www.parliament.go.th/library	

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

บทนำ	
ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมเป็นภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในหลายอุตสาหกรรมทั้งจากในและต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในตลาดแรงงาน ทำให้ปริมาณงานมากกว่าจำนวนแรงงานที่มีอยู่ เนื่องจากประชากรไม่สามารถปรับตัวได้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มีความต้องการแรงงานจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานที่มีอยู่ไม่ตรงตามความต้องการของผู้ประกอบการและตลาดแรงงาน ประกอบกับปัญหาค่าจ้าง ค่าครองชีพที่สูงขึ้นตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องหาแรงงานอื่นเข้ามาทดแทน โดยเริ่มจากการหาแรงงานภายในประเทศ จึงก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทไปสู่สังคมเมือง จนมาสู่ระดับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่ง การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น ก่อให้เกิด “แรงงานข้ามชาติ” หรือ “แรงงานต่างด้าว” ซึ่งมีทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย รัฐบาลต่างก็พยายามหาแนวทางจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายเสมอมา แต่ทว่า ยังไม่สามารถจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวให้หมดสิ้นได้เสียที (ศิริไล ชยางกูร, 2555, น.1-3)	

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้ให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอย่างจริงจัง โดยได้ระบุอยู่ใน 3 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน ประกอบด้วย

- 1) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ในประเด็นการพัฒนาความรู้และทักษะแรงงานให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน
- 2) การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในประเด็นการลดข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
- 3) การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ในประเด็นการเพิ่มฐานการผลิตของประเทศ

ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ผลักดันให้เกิดการสร้างโอกาสทางอาชีพอย่างหลากหลาย ส่งเสริมให้แรงงานมีรายได้ที่มั่นคง การจัดการแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย การป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการทารุณกรรมต่อแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” โดยได้ยกเลิก พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 พระราชกำหนดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพตามบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศและการทำงานของคนต่างด้าว และให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

ดังนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นมาของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย สาเหตุของการอพยพย้ายถิ่น ประเภทและสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาสาระสำคัญและผลกระทบจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ต่อประเทศไทย และได้นำเสนอข้อเสนอแนะประกอบการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านทั่วไปและบุคลากรในวงงานรัฐสภาต่อไป

ประวัติความเป็นมาของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยแต่ได้เดินทางมาทำงานในแผ่นดินประเทศไทย โดยใช้กำลังกาย ความรู้ ความสามารถ เพื่อประสงค์ผลตอบแทนเป็นค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใด ในอดีตแรงงานต่างด้าวจะเข้ามาในลักษณะแรงงานทาสหรือเชลยจากประเทศผู้แพ้สงครามซึ่งจะถูกกวาดต้อนเข้ามาทำงานให้กับประเทศผู้ชนะสงคราม โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น (พ.ศ. 2325-2394)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้เกณฑ์ประชาชนชาวเขมร จำนวน 10,000 คน เข้ามาขุดคูในเขตพระนครทางด้านทิศตะวันออก (คลองมหานาค) โดยขุดแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ตำบลบางลำพู ออกไปยังแม่น้ำเจ้าพระยา

ทางทิศใต้ และมีชาวจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเกิดภัยธรรมชาติและต้องการหนีความยากจนจากประเทศจีน โดยชาวจีนที่อพยพเข้ามาอาสารับจ้างทำงานโยธา รับจ้างแบกหาม รับจ้างทำเหมืองในภาคใต้ และรับจ้างทำไร่ไถในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น หลังจากนั้นชาวจีนที่อพยพเข้ามาได้เริ่มทำการค้าขายภายในประเทศ และบางส่วนรับจ้างสร้างวัด ซ่อมแซมวัด และรับจ้างขุดคลอง เช่น ขุดคลองท่าแสนแสบออกไปยังแม่น้ำเมืองฉะเชิงเทรา และคลองบางขุนเทียน เป็นต้น

สมัยรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394-2475)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเริ่มมีการติดต่อค้าขายกับประเทศตะวันตก อีกทั้งชาวตะวันตกและชาวอินเดียเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยชาวตะวันตกจะรับเป็นทีปรึกษาราชการแผ่นดินให้กับราชการ ส่วนชาวอินเดียนั้นเข้ามารับจ้างหรือค้าขาย และได้มีการตรากฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมสภาพการทำงานของแรงงาน และตรากฎหมายให้กรรมกรลากรดต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน โดยกำหนดให้กรรมกรลากรดต้องมีอายุระหว่าง 18-40 ปี มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสมบูรณ์และพูดภาษาไทยได้ ซึ่งนับเป็นการเริ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานครั้งแรกของประเทศไทย และได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชีพของคนต่างด้าวและกฎหมายเพื่อจำกัดอาชีพสงวนของคนไทย

สมัยประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475-ปัจจุบัน)

ในสมัยประชาธิปไตยหรือสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยม โดยได้ออกกฎหมายบังคับให้โรงสีและกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐต้องมีแรงงานไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมด และได้ออกมาตรการรุนแรงกับหัวหน้าแรงงานชาวจีนที่ก่อการนัดหยุดงานโดยได้เนรเทศกลับประเทศ พร้อมทั้งออกกฎหมายควบคุมโควตาชาวจีนที่จะเข้ามาในประเทศไทย และขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีแรงงานต่างด้าว

พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้พิจารณาออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย โดยมีบทบัญญัติให้เจ้าของกิจการที่มีแรงงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะต้องจ้างแรงงานสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ประกาศใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ในรูปแบบของ “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322” ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีมุ่งหวังให้คนไทยได้มีงานทำ ประกอบด้วยการกำหนด 39 อาชีพที่ห้ามแรงงานต่างด้าวทำ แต่ได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวทำงานเฉพาะกรณีที่เห็นว่าเป็นแรงงานที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมกับความต้องการของประเทศ โดยการทำงานนั้นจะต้องเป็นประโยชน์ต่อคนไทยในการเพิ่มพูนความรู้ เรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ หรือยกระดับฝีมือในการทำงาน เป็นต้น

ต่อมารัฐบาลได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 เพื่อปรับปรุงการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521” แทน

และได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวอีกครั้ง โดยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551” ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 37 ก หน้า 1-2 วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 และให้เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป โดยได้ยกเลิก

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560 และให้เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการคนต่างด้าวทั้งระบบ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

จะเห็นได้ว่า การเดินทางเข้ามาในประเทศของชาวต่างชาตินั้นมีมานาน แต่เดิมเป็นการเข้ามาในรูปแบบของการเป็นทาสหรือเชลยจากการพ่ายแพ้สงคราม ต่อมาเปลี่ยนเป็นรูปแบบการค้าขาย การแลกเปลี่ยนความรู้ การเผยแพร่ศาสนา กระทั่งเป็นแรงงานที่เข้ามาเพื่อหวังประโยชน์ตอบแทนจากประเทศไทย โดยรัฐบาลในแต่ละสมัยต่างตระหนักและให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงกฎเกณฑ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

สาเหตุการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าว

สุภางค์ จันทวานิช (2543) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การอพยพย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศ” (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจากพรมแดนที่ตนเป็นพลเมืองไปยังอีกพรมแดนหนึ่งเพื่อกระทำการกิจกรรมใด ๆ ในการดำรงชีพ โดยสาเหตุการอพยพเกิดจาก 2 ประเภท คือ

- 1) การอพยพที่มีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster)
- 2) การอพยพที่มีสาเหตุจากภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade Disaster)

ฉันทพร พันธุ์อารีย์ (2539) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การอพยพของประชากร” หมายถึง การย้ายถิ่นฐานจากสถานที่หนึ่งไปยังสถานที่หนึ่ง เพื่อต้องการยกฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมของตนให้สูงขึ้น ซึ่งสรุปมูลเหตุของการอพยพได้ 5 ลักษณะ ดังนี้

1) การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพของประชาชนเพื่อต้องการความอยู่รอด เนื่องจากถิ่นฐานเดิมมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิต จึงจำเป็นต้องอพยพย้ายถิ่นเพื่อหาสถานที่ในการดำรงชีพใหม่

2) การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Forced Migration) เป็นการย้ายถิ่นโดยถูกบังคับจากรัฐบาลหรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม เช่น การลี้ภัย เชลยศึก เป็นต้น

3) การอพยพโดยถูกบีบบังคับ (Impelled Migration) เป็นการบีบบังคับหรือกระตุ้นให้อพยพ แต่ผู้อพยพมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะย้ายถิ่นฐานหรือไม่

4) การอพยพโดยเสรี (Free Migration) มูลเหตุแห่งการย้ายถิ่นฐานขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของบุคคลนั้น ๆ อย่างเสรี โดยเหตุแห่งการจูงใจมักเกิดจาก ตำแหน่งงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย เป็นต้น

5) การอพยพจำนวนมาก (Mass Migration) เกิดจากการอพยพโดยเสรีส่งผลให้ประชากรจำนวนมากต้องการย้ายถิ่นฐาน เพื่อหวังเข้าไปบุกเบิกหรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ อีกทั้งถิ่นที่อยู่ใหม่เปิดรับประชากรจำนวนมากเช่นกัน

ตามทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของ Ravenstein (1889) (สิริรัฐ สุกันธา, 2557, น. 10-12) เห็นว่า สาเหตุสำคัญของการอพยพย้ายถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น ประกอบด้วยปัจจัย 2 ประการด้วยกัน คือ ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานต้องการย้ายออก และปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานต้องการเคลื่อนย้ายเข้า โดยสรุปเหตุจูงใจต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศได้ดังนี้

1. อัตราการว่างงานอยู่ในระดับสูง แต่ทักษะ ความรู้ ความสามารถของแรงงานอยู่ในระดับต่ำ ส่งผลให้แรงงานไม่สามารถหางานที่ตรงกับความรู้ ความสามารถของตนได้ ทำให้แรงงานมีความต้องการออกไปทำงานต่างประเทศ เพื่อได้งานที่ตรงกับความต้องการและความสามารถของตน

2. อัตราค่าจ้างของประเทศตนต่ำกว่าอัตราค่าจ้างในต่างประเทศจากลักษณะงานที่คล้ายคลึงกัน ส่งผลให้แรงงานต้องการไปทำงานต่างประเทศเพื่อได้ค่าจ้างหรือเงินเดือนที่สูงกว่าประเทศตน

3. ขาดสิ่งจูงใจในความก้าวหน้าทางอาชีพส่งผลให้แรงงานที่มีความรู้ ความสามารถสูง แต่ทำงานในองค์การที่ไม่มีโอกาสก้าวหน้าทางอาชีพย่อมต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานยังที่ใหม่ เพื่อความก้าวหน้าและมั่นคงทางอาชีพ

4. นโยบายการวางแผนกำลังคนไม่เหมาะสมกับงานส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างงานกับแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาคนล้นงาน แรงงานเหล่านั้นย่อมต้องการสถานที่ทำงานใหม่เพื่อให้ตนได้มีงานทำอย่างชัดเจน

5. ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองภายในประเทศส่งผลให้แรงงานเกิดความไม่พอใจกับสภาพปัญหาดังกล่าวจึงต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา

โดยสรุป แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาตินั้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่ง ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นเกิดขึ้นได้แทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่การคมนาคมไม่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางเช่นในอดีต อีกทั้งบุคคลพึงมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นส่งผลให้การเคลื่อนย้ายแรงงานและอพยพย้ายถิ่นเกิดขึ้นได้ง่ายและรวดเร็ว หากประเทศใดมีสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีเสถียรภาพย่อมดึงดูดแรงงานจากประเทศที่ด้อยกว่าให้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศตน แต่หากประเทศใดประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองก็ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลักดันแรงงานออกนอกประเทศเช่นกัน

ประเภทของแรงงานต่างด้าว

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งเป็นแรงงานที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและแรงงานที่หลบหนีเข้ามา ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างร่วมมือกันแก้ปัญหาแรงงานหลบหนีเข้ามาทำงานให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย คนเข้าเมือง และเพื่อให้สะดวกต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่นับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้น

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แบ่งประเภทของแรงงานต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็น 4 ประเภท ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2561)

1. แรงงานประเภททั่วไป สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1.1 แรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราว หมายถึง แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2563 ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2561 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2561 ประกอบด้วย แรงงานจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และราชอาณาจักรกัมพูชา

1.2 แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เคยหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและขึ้นทะเบียนประวัติกับกระทรวงแรงงานเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้ถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2563

1.3 แรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาตาม MOU หมายถึง แรงงานที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี ปัจจุบันประเทศไทยได้ทำข้อตกลง (MOU) กับ 4 ประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และราชอาณาจักรกัมพูชา โดยแรงงานจากประเทศดังกล่าวสามารถทำงานได้ 2 ประเภท คือ งานกรรมกร และงานคนรับใช้ในบ้าน และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยแรงงานสามารถทำงานได้ 2 ประเภท คือ งานกรรมกร และงานประมง

1.4 แรงงานทำงานตามฤดูกาล โดยผู้ประกอบการรับแรงงานเข้าทำงานในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เมื่อเสร็จสิ้นฤดูกาลทำงานแล้ว แรงงานจะต้องเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา

2. แรงงานประเภทฝีมือ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1 แรงงานทั่วไปซึ่งเป็นแรงงานที่มีทักษะการทำงานค่อนข้างสูง หรืออาจถูกส่งตัวจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง โดยไม่สามารถหาคนไทยที่มีความสามารถ ความชำนาญเข้ามาร่วมงานได้ เช่น กิจการที่มีการลงทุนตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป กิจการที่มีการลงทุนมากกว่า 30 ล้านบาทขึ้นไป มูลนิธิ สมาคม และองค์การเอกชนต่างประเทศ เป็นต้น เมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้วต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 30 วัน

2.2 แรงงานต่างด้าวประเภทส่งเสริมการลงทุน หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เป็นต้น

3. แรงงานประเภทตลอดชีพ

แรงงานประเภทตลอดชีพ หมายถึง แรงงานซึ่งได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อ 10 โดยมีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าว เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

4. แรงงานชนกลุ่มน้อย

แรงงานชนกลุ่มน้อย หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ แต่มีภูมิลำเนาและสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกเอกสารอนุญาตการทำงาน เพื่อรอพิสูจน์สถานะยื่นขอใบอนุญาตทำงานและให้ใช้เอกสารดังกล่าวแทนหนังสือเดินทาง ซึ่งแรงงานชนกลุ่มน้อยจะได้รับเข้าทำงานบางประเภทในลักษณะการจ้างงานชั่วคราวตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาล

คุณสมบัติของแรงงานต่างด้าว

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ได้พิจารณาคุณสมบัติแรงงานต่างด้าวที่จะมีสิทธิขอใบอนุญาตทำงาน ดังนี้

1. มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานเป็นการชั่วคราว
2. มีความรู้ ความสามารถในการทำงานตามที่ขอรับใบอนุญาตทำงาน
3. ต้องไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
4. ต้องไม่เป็นผู้ป่วยโรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการ โรคยาเสพติดให้โทษร้ายแรง และโรคพิษสุราเรื้อรัง เป็นต้น
5. ต้องไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

จากรายงานของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน พบว่า แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย เดือนกันยายน พ.ศ. 2561 มีจำนวนทั้งสิ้น 3,548,919 คน (กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2561) โดยแยกตามประเภทได้ ดังนี้

1. แรงงานต่างด้าวประเภททั่วไป มีจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 3,327,324 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพด้านการสอน กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการฝ่าย และผู้บริหารระดับสูงในองค์กรเอกชนซึ่งประกอบด้วย 4 ประเภท ดังนี้
 - 1.1 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวมีจำนวน 1,188,894 คน
 - 1.2 แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับใบอนุญาตทำงานมีจำนวน 1,299,221 คน
 - 1.3 แรงงานต่างด้าวที่นำเข้าตาม MOU มีจำนวน 828,032 คน
 - 1.4 แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ ตามฤดูกาลมีจำนวน 11,177 คน
2. แรงงานต่างด้าวประเภทฝีมือ มีจำนวนแรงงาน 156,919 คน ประกอบด้วย
 - 2.1 แรงงานทั่วไป เช่น นักลงทุน ช่างฝีมือ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีจำนวน 111,554 คน
 - 2.2 แรงงานตามมาตรการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น ๆ มีจำนวน 45,365 คน
3. แรงงานต่างด้าวประเภทตลอดชีพ มีจำนวนแรงงาน 241 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้จัดการในองค์กรต่าง ๆ ที่ต้องการแรงงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

4. แรงงานชนกลุ่มน้อย มีจำนวนแรงงาน 65,125 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานกรรมกร งานทำสวน และงานช่างปูน เป็นต้น

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องยื่นคำขอจัดทำทะเบียนประวัติกับกรมการปกครอง เพื่อกำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก ถ่ายรูปใบหน้า และสแกนลายนิ้วมือ หลังจากนั้นกรมการจัดหางาน จะทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตให้ทำงาน หากได้รับอนุญาตจะได้รับใบอนุญาตและสามารถตรวจลงตรา (Visa) กับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยต่อไป

สำนักงานประกันสังคมจะทำหน้าที่ขึ้นทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกิจการของนายจ้าง ที่เข้าร่วมประกันสังคม และกระทรวงสาธารณสุขจะทำหน้าที่ตรวจสอบสุขภาพ ประกันสุขภาพให้กับแรงงาน ต่างด้าวที่ยังไม่ผ่านการตรวจพิสูจน์สัญชาติ หรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติ กรณีทำงานในกิจการที่ไม่เข้าร่วมกับ สำนักงานประกันสังคม หรือกรณีเข้าประกันสังคมจะต้องซื้อประกันคุ้มครองก่อนเกิดสิทธิประกันสังคมด้วย (กระทรวงแรงงาน, 2561)

สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 134 ตอนที่ 65 ก วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560 และให้เริ่มมีผลใช้บังคับในวันถัดไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดข้อบกพร่องจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีเนื้อหาสาระไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ทั้งระบบและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน โดยได้ยกเลิกกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 อีกทั้งยังต้องการปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานให้เป็นมาตรฐานสากล ปรับปรุงอัตราโทษ และดึงภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อลดปัญหาการค้ามนุษย์จากแรงงานต่างด้าวอีกด้วย

โดยสาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย 3 ประการ คือ

- 1) หลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ
- 2) การทำงานของคนต่างด้าว
- 3) คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

แบ่งเป็น 8 หมวด คือ

- 1) บททั่วไป
- 2) คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
- 3) การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ
- 4) การทำงานของคนต่างด้าว
- 5) กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
- 6) มาตรการทางปกครอง

7) พนักงานเจ้าหน้าที่

8) บทกำหนดโทษ

ภายหลังจากที่พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวประกาศใช้ได้ช่วงเวลาหนึ่ง รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ประกาศชะลอการบังคับใช้บทบัญญัติตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 รวม 4 มาตรา ประกอบด้วยมาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 119 และมาตรา 122 ไปอีก 180 วัน โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป ซึ่งบทบัญญัติที่ประกาศชะลอการบังคับใช้นั้น ล้วนเกี่ยวข้องกับกรณียกเว้นโทษแก่ผู้ประกอบการและแรงงานเพื่อให้ปรับตัวได้ทันตามกฎหมายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เปลี่ยนแปลงไป (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560, 2560)

เนื่องจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มโทษกับผู้เกี่ยวข้องที่ละเมิดต่อกฎหมายและปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากแบบเหมารวมเป็นแบบตามจำนวนแรงงานที่กระทำผิดกฎหมาย เช่น กรณีนายจ้างรับแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงานแต่เดิมนายจ้างจะต้องได้รับโทษปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาทต่อแรงงานต่างด้าวที่จ้าง 1 คน เป็นโทษปรับตั้งแต่ 400,000-800,000 บาทต่อแรงงานต่างด้าวที่จ้าง 1 คน และแรงงานต่างด้าวเองจะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น ซึ่งจากการเพิ่มโทษตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก เนื่องจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่างตื่นตัวเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจและกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งกลุ่มธุรกิจที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ธุรกิจเกษตรกรรม ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจค้าปลีก และธุรกิจก่อสร้าง ตามลำดับ เนื่องจากเป็นกลุ่มธุรกิจที่จ้างแรงงานต่างด้าวไม่ต่ำกว่าร้อยละ 65 ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด โดยแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ทักษะซึ่งเป็นลักษณะงานที่แรงงานไทยไม่นิยมในปัจจุบัน

รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 135 ตอนที่ 19 ก วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยมีผลใช้บังคับในวันถัดไป เพื่อให้มีการใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น พร้อมทั้งกำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน เช่น กรณีนายจ้างจ้างแรงงานที่ถูกกฎหมายเข้าทำงาน จากเดิมกำหนดเขตพื้นที่พักอาศัยของแรงงานเป็นอนุญาตให้แรงงานสามารถทำงานและพักที่ใดก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกันห้ามนายจ้างเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าว เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งเป็นต้นเหตุของการค้ามนุษย์ รวมทั้งการปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสม เช่น ตามมาตรา 101 ได้กำหนดโทษแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานจากเดิมต้องได้รับโทษจำคุก 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000-100,000 บาทต่อแรงงาน 1 คน เป็นรับโทษปรับอย่างเดียว ตั้งแต่ 5,000-50,000 บาทต่อแรงงาน 1 คน หรือตามมาตรา 102 ได้กำหนดโทษให้นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าทำงาน จากเดิมต้องโทษปรับตั้งแต่ 400,000-800,000 บาทต่อแรงงาน 1 คน เป็นต้องโทษปรับ 10,000-100,000 บาทต่อแรงงาน 1 คน และ

หากนายจ้างกระทำผิดซ้ำต้องโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือต้องโทษปรับตั้งแต่ 50,000-200,000 บาทต่อแรงงาน 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ และห้ามจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นเวลา 3 ปี เป็นต้น

การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการแก้ไขส่วนที่เกี่ยวข้องกับอัตราโทษและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าว เป็นสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่เข้าสู่ระบบลงทะเบียนแรงงานของกระทรวงแรงงาน เนื่องจากอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงและแรงงานบางส่วนที่เดินทางไปต่างประเทศภูมิลำเนาไปแล้วแต่ไม่กล้ากลับมาทำงานอีก เนื่องจากเกรงกลัวต่ออัตราโทษสูงหากกระทำความผิด อีกทั้งปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบภาวะขาดแคลนแรงงาน จากอัตราการเกิดของเด็กที่น้อยลงและค่านิยมของคนไทยที่ไม่นิยมทำงานใช้แรงงาน งานไม่มีเกียรติ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้แก้ไขพระราชกำหนดแรงงานต่างด้าวดังกล่าว เพราะมีเช่นนั้นจะส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในวงกว้างอย่างแน่นอน

ผลกระทบจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

หลังจากที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 บังคับใช้มากกว่า 1 ปี แล้วนั้น ต่างได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากหลายภาคส่วนทั้งผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ เนื่องจากนายจ้างผู้ประกอบการ และแรงงานที่เกี่ยวข้องต่างได้รับผลกระทบไม่มากนักน้อย โดยสามารถสรุปประเด็นผลกระทบจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้

1. ผลกระทบด้านสังคม

เชิงบวก

1.1 ช่วยแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มอัตราโทษของนายหน้าผู้ประกอบการและแรงงานที่กระทำผิดกฎหมายอย่างชัดเจน จึงทำให้นายหน้าค้ามนุษย์เกรงกลัวต่อบทลงโทษ และมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็ว เห็นได้จากรายงานการจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่าในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับอยู่ใน Tier 2 เช่นเดียวกับสาธารณรัฐสิงคโปร์และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จากเดิมปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับอยู่ใน Tier 2 Watch List หรือ Tier 2 แบบเฝ้าระวัง

1.2 เกิดการบูรณาการกฎหมาย เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวมีการรวมกฎหมาย 2 ฉบับไว้ด้วยกันคือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เชิงลบ

1.1 ขาดการประเมินผลกระทบ จากการออกพระราชกำหนดที่มีผลบังคับใช้ค่อนข้างเร็ว ซึ่งต่างกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่จำนวนมาก จึงทำให้ผู้ประกอบการและแรงงานปรับตัวไม่ทันต่อการบังคับใช้กฎหมาย

1.2 ขาดการสื่อสารที่เป็นเอกภาพ เนื่องจากหน่วยงานเกี่ยวข้องที่ดูแลและจัดการบริหารแรงงานต่างด้าว ขาดการสื่อสารโดยตรงต่อผู้ประกอบการและแรงงาน ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน ในช่วงแรกที่ได้ประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดนั้น มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการในหลายธุรกิจที่ขาดแคลนแรงงานอย่างรวดเร็ว

1.3 เพิ่มช่องว่างให้เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตมากขึ้น เนื่องจากการเพิ่มบทลงโทษนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเรียกรับเงินจากนายหน้า ผู้ประกอบการและแรงงานได้ง่ายขึ้น โดยเรียกรับเงินเพื่อประโยชน์ส่วนตัว จากการอำนวยความสะดวกต่อนายจ้างและผู้ประกอบการในการขึ้นทะเบียนแรงงาน เป็นต้น

2. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

เชิงบวก

จากรายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2561 พบว่ามีจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 3,548,919 คน โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทชั่วคราว รองลงมาเป็นแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และแรงงานที่นำเข้ามาตาม MOU ตามลำดับ ซึ่งจากเดิม ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 1,558,406 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ รองลงมาเป็นแรงงานที่นำเข้ามาตาม MOU และแรงงานประเภททั่วไปที่ได้รับอนุญาตเป็นการชั่วคราว นับว่าภายหลังจากพระราชกำหนดได้ประกาศบังคับใช้ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างด้าวในระบบมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

เห็นได้ว่า แม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าผู้ประกอบการและแรงงานได้รับผลกระทบจากพระราชกำหนดแล้วนั้น แต่ยังมีผู้ประกอบการและแรงงานจำนวนมากไม่น้อยที่ตระหนักถึงโทษและนำแรงงานเข้าสู่ระบบถูกต้องตามกฎหมาย สามารถควบคุมระบบแรงงานต่างด้าวได้ นับเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจที่สามารถบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากแรงงานถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ

เชิงลบ

ภายหลังจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ประกาศบังคับใช้แล้วนั้น สามารถวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย ผู้ประกอบการ แรงงาน และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ผู้ประกอบการ โดยผู้ประกอบการเห็นว่าสาเหตุที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวนั้น เนื่องจากลักษณะของงานส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องใช้แรง สกปรก ไร้อากาศ ซึ่งคนไทยไม่นิยมทำงานประเภทนี้ เช่น งานประมงในทะเล ปัจจุบันค่าแรงของแรงงานต่างด้าวอยู่ระหว่าง 308-330 บาท เช่นเดียวกับแรงงานไทย อีกทั้งยังต้องเสี่ยงที่จะถูกปรับหากจับได้ว่าจ้างแรงงานผิดกฎหมาย หรือถูกเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเรียกรับเงินแบบไม่จบไม่สิ้นอีกด้วย การจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการต่างมุ่งหวังให้เกิดเป็นรูปธรรมมากที่สุด

แต่ทว่า การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันค่อนข้างมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เช่น หน่วยงานที่ให้บริการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสามารถให้บริการได้เพียง 1,000 คนต่อวัน อีกทั้งมีขั้นตอนดำเนินการที่ยุ่งยาก ใช้เวลานาน ประกอบกับมีอัตราค่าธรรมเนียมการดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวค่อนข้างสูง ประกอบกับความจำเป็นต้องใช้แรงงานเร่งด่วน ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงเลือกใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานแทนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

* ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9) ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 63 ง วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561 หน้า 24-25

สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ได้แล้วนั้น ก็จะสามารถจูงใจให้ผู้ประกอบการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเข้าระบบของกระทรวงแรงงานและปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น

หลังจากที่ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่เดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา นั้น ทำให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนมาจ้างแรงงานชาวไทยแทน โดยต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าแรงงานต่างด้าว 2-3 เท่า นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางรายปรับตัวหันมาจ้างแรงงานชาวไทยจากธุรกิจอื่น โดยเพิ่มค่าแรงหรือเปลี่ยนรูปแบบการจ้างเป็นแบบเหมา เพื่อดึงดูดใจแรงงานให้มาทำงานกับธุรกิจของตน เช่น ภาคเกษตร มีการย้ายแรงงานจากกลุ่มยางพาราไปเลี้ยงสัตว์แทน หรือการย้ายแรงงานจากธุรกิจก่อสร้างไปธุรกิจการผลิตแทน เป็นต้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องมีค่าใช้จ่ายในการจ้างงานมากขึ้น และส่งผลให้ตลาดแรงงานแย่งชิงแรงงานอีกด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ในอดีตการอพยพย้ายถิ่นของประชากรนั้นอยู่ในรูปแบบของทาส เซลย จากการพ่ายแพ้สงคราม และถูกกวาดต้อนเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย ต่อมาเป็นการอพยพย้ายถิ่นในรูปแบบการค้าขาย การแลกเปลี่ยนความรู้ การเผยแพร่ศาสนา และหลังจากนั้นได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นการอพยพย้ายถิ่นในรูปแบบของแรงงานต่างด้าว โดยการนำความรู้ ความสามารถ หรือแรงงานทางกาย มาแลกเปลี่ยนเพื่อหวังผลตอบแทนในรูปแบบของเงิน ความก้าวหน้า หรือสวัสดิการจากประเทศที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามา

ปัจจุบัน สภาสังคมไทยได้เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้แรงงานไทยในประเทศมีจำนวนน้อยกว่าความต้องการแรงงานในตลาดแรงงาน ประกอบกับปัญหาค่าแรงทำให้ผู้ประกอบการเลือกใช้แรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มีแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งได้เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเกิดมาตรการกีดกันทางการค้าจากกลุ่มประเทศอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น ภาครัฐจึงได้ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และได้ประกาศใช้ “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” โดยบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2560 เพื่อมุ่งหวังให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเกิดประสิทธิภาพและสอดคล้องตามหลักมาตรฐานสากล ทั้งนี้ การออกพระราชกำหนดแรงงานต่างด้าวฯ นั้นได้ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาอย่างเร่งด่วน ผู้ประกอบกิจการต่างขาดแคลนแรงงานเพื่อขับเคลื่อนธุรกิจ รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการผ่อนปรนโดยประกาศชะลอการบังคับใช้บทบัญญัติ จำนวน 4 มาตรา ไปอีก 180 วัน ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560 และมีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป ทำให้ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวมียเวลาปรับตัว และสามารถดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนด

พระราชกำหนดแรงงานต่างด้าวฯ ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มธุรกิจผู้นำเข้าแรงงาน แต่ในมุมมองของรัฐบาลเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม เห็นได้จากรายงานจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าระบบมากขึ้น จากเดิม ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 มีจำนวนแรงงานต่างด้าว 1,558,406 คน และเดือนกันยายน พ.ศ. 2561 มีจำนวน 3,548,919 คน ประกอบกับผลการจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2561 ประเทศไทย

ได้รับการจัดอันดับอยู่ใน Tier 2 ซึ่งเป็นการปรับอันดับขึ้นจากเดิมใน พ.ศ. 2560 ที่อยู่ใน Tier 2 Watch List หรือ Tier 2 แบบเฝ้าระวัง สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลตระหนักถึงความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของผู้ประกอบการ แรงงาน และนายหน้าจัดหางานเห็นว่าพระราชกำหนดแรงงานต่างด้าวมีอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราโทษที่สูงเกินไป เช่น กรณียื่นคำขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานจะต้องชำระค่าธรรมเนียมยื่นคำขออนุญาตและการออกใบอนุญาตฉบับละ 20,000 บาทต่อแรงงาน 1 คน โดยมีอายุเพียง 2 ปี และต่อใบอนุญาตได้คราวละ 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี ต่อใบอนุญาตครั้งละ 20,000 บาท และต้องวางหลักประกันเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากนายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอีกด้วย หรือกรณีเพิ่มอัตราโทษหากผู้ประกอบการรับแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อลดผลกระทบและปรับตัวตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. อัตราโทษที่รัฐกำหนดไว้สูงนั้นเพื่อต้องการป้องกันนายหน้า ผู้ประกอบการ และแรงงานหลบเลี่ยงกฎหมาย ดังนั้น ภาครัฐควรสนับสนุนให้นายหน้า ผู้ประกอบการ และแรงงานตระหนักต่อบทลงโทษ และทำความเข้าใจในพระราชกำหนดอย่างจริงจัง ซึ่งสามารถลดปัญหาความเข้าใจคลาดเคลื่อนและลดความเสี่ยงในการกระทำผิดอันนำมาซึ่งอัตราโทษที่สูง

2. การเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงนั้น ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ต้องใช้ทุนในการจ้างแรงงานสูงขึ้น ดังนั้น ภาครัฐควรหันมาส่งเสริมการลงทุนทางด้านเทคโนโลยีให้แก่ผู้ประกอบการแทน เพื่อเป็นการลดต้นทุนด้านแรงงานและการผลิต ซึ่งจะสามารถช่วยลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้อย่างแท้จริง

3. การเพิ่มอัตราโทษและเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมนั้น จะนำมาซึ่งช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐเรียกเก็บผลประโยชน์จากนายหน้า ผู้ประกอบการ และแรงงานได้ เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว รัฐบาลควรกำหนดอัตราโทษแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำหรือทุจริตต่อหน้าที่ในอัตราโทษที่สูงเช่นกัน เพื่อลดช่องว่างปัญหาดังกล่าว และเป็นตัวอย่างแก่สังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายเช่นกัน

จัดทำโดย

นางสาวไสรญา พิภูลหอม

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2070

โทรสาร 0 2244 2058

Email : sapagroup3@gmail.com

บรรณานุกรม

กรมการจัดหางาน, สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2561). **สถานการณ์แรงงานต่างด้าว.**

สืบค้น 9 ตุลาคม 2561 จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/61ee8d62336022c00f2c38cad2cc74ae.pdf

_____. (2561). **สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน คงเหลือที่วราชอาณาจักร**

ประจำเดือน กันยายน 2561. สืบค้น 24 ตุลาคม 2561 จาก

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/36a815d4694184839a44e256a5283c8a.pdf

_____. (2561). **แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่**

16 มกราคม 2561. สืบค้น 9 ตุลาคม 2561 จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/f45ff7d848ca050d0029a94317d5a0f1.pdf

กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคนต่างด้าว.** สืบค้น 9 ตุลาคม 2561

จาก http://www.mol.go.th/academician/basic_alien

“คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการ
การทำงานของคนต่างด้าว” (4 กรกฎาคม 2560). **ราชกิจจานุเบกษา,** เล่ม 134 ตอนพิเศษ 176 ง. น.1-2.

ธัญพร พันธุ์อารีย์. (2539). **การศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการจ้างงานคนไทยและต่อชุมชน.**

สืบค้น 16 ตุลาคม 2561 จาก http://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/54930545/chapter2.pdf

“พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560” (22 มิถุนายน 2560).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก, น. 1-2.

วชรวิช รามอินทรา และ จรัสวิชญ์ สายธารทอง. (มกราคม 2561). **พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 กับผลกระทบเบื้องต้นต่อธุรกิจปักษ์ใต้บ้านเรา.** สืบค้น 17 ตุลาคม 2561 จาก

https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Southern/ReasearchPaper/Foreign_labor.pdf

วรพงศ์ เชื้อนปัญญา. (กุมภาพันธ์ 2559). **ปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างงานแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการ**

ร้านอาหาร ในจังหวัดชลบุรี. สืบค้น 9 ตุลาคม 2561 จาก http://digital_collect.lib.buu.ac.th/dcms/files/56710030.pdf

ศิริไล ขยางกูร. (2555). **แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย.** สืบค้น 4 ตุลาคม 2561

จาก <http://www.ssruii.ssru.ac.th/bitstream/ssruir/651/1/062-55.pdf>

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (กันยายน 2560). พร้อมรับ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว ธุรกิจไม่สะดุด. สืบค้น 5 พฤศจิกายน 2561
จาก <https://www.kasikombank.com/th/business/sme/KSMEKnowledge/article/KSMEAnalysis/>

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (1 มีนาคม 2560).

สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564.

สืบค้น 9 ตุลาคม 2561 จาก [http://www.nesdb.go.th/download/plan12/สรุปสาระสำคัญ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.pdf](http://www.nesdb.go.th/download/plan12/สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ_ฉบับที่_12.pdf)

สิริรัฐ สุกันธา. (2557). การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าในเขตภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย.

สืบค้น 30 ตุลาคม 2561 จาก https://www.econ.cmu.ac.th/econmag/journals/issue18-3_3.pdf

สุภางค์ จันทวานิช. (2543). การย้ายถิ่นข้ามชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก: ปัญหาและแนวโน้ม.

สืบค้น 16 ตุลาคม 2561 จาก [http://research.mol.go.th/2013/rsdat/data/doc/NDLKUE2/
003NDLKUE2.pdf](http://research.mol.go.th/2013/rsdat/data/doc/NDLKUE2/003NDLKUE2.pdf)