



23 สิงหาคม 2560

จดหมายเปิดผนึก

เรื่อง ข้อเสนอต่อรัฐบาลไทยเพื่อทบทวนการบังคับใช้และการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560

เรียน นายกรัฐมนตรี

สำเนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

สิ่งที่ส่งมาด้วย จดหมายเปิดผนึกว่าด้วยเรื่อง ข้อเสนอและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.... ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2560

ด้วย เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2560 เครือข่ายประชากรข้ามชาติ ได้จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและจัดทำข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 เนื่องจากสมาชิกเครือข่ายประชากรข้ามชาติ ได้ลงพื้นที่สร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการบังคับใช้กฎหมายต่อชุมชนแรงงานข้ามชาติ และฝ่ายนายจ้างบางส่วน รวมทั้งการให้ข้อมูลเพื่อให้เกิดการเข้าถึงกลไกการแก้ไขปัญหารัฐที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีคำสั่งคสช.ที่ 33/2560 กำหนดมาตรการเร่งด่วนในการจัดการแก้ไขปัญหายุ่งยากที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนและการจ้างงานระหว่างลูกจ้างและนายจ้างให้ถูกต้อง ภายในระยะเวลา 180 ซึ่งแม้ว่ามาตรการเร่งด่วนนี้จะช่วยเยียวยาปัญหาของแรงงานและนายจ้างได้ในระยะสั้น แต่เครือข่ายฯยังมีข้อกังวลถึงกระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐในช่วงระยะเวลาจำกัด 180 วัน ที่แรงงานบางส่วนยังต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติจากรัฐประเทศต้นทาง รวมทั้งเครือข่ายฯและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆไม่เห็นมาตรการของรัฐในการจัดการภายหลัง 180 วัน จึงได้จัดสัมมนาร่วมกับตัวแทนชุมชนแรงงานข้ามชาติ องค์กรภาคประชาสังคม นายจ้าง ผู้แทนสภาอุตสาหกรรม นักกฎหมายและนักสหภาพแรงงาน เพื่อนำเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอ จากมีผู้ส่วนได้เสียด้านการบังคับใช้พรก.ฯฉบับนี้ เป็นสองส่วน ดังต่อไปนี้

ก.ด้านการบริหารจัดการของรัฐบาลภายใต้คำสั่งคสช.ที่ 33/2560 ข้อที่ 1-3 ดังนี้

1. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว นั้น รัฐควรคำนึงถึงกลไกการตลาดมากกว่าความมั่นคงของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และพิจารณากระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานให้ลดกระบวนการที่เป็น

ทางการและค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งต่อฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างให้น้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ โดยเฉพาะจากกลุ่มตัวแทนนายหน้า

2. **การขึ้นทะเบียนผู้ติดตาม** เครือข่ายฯเห็นว่า มาตรการจัดการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของรัฐครั้งนี้ ยังขาดกระบวนการแก้ไขปัญหาผู้ติดตาม โดยรัฐไม่มีช่องทางให้ผู้ติดตาม (กรณีคู่สมรส เด็ก และผู้สูงอายุ) ให้สามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามได้ จึงเสนอให้มีการผ่อนผันระยะเวลาการขึ้นทะเบียน และ พิจารณาเปิดช่องทางให้ผู้ติดตามสามารถขึ้นทะเบียนในฐานะผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติได้ **รวมทั้งประสานงานกับประเทศต้นทางเพื่อพิสูจน์สัญชาติให้แก่ผู้ติดตามต่อไป** เพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดจากการบังคับใช้แรงงานเด็ก หรือการคอร์รัปชัน
3. **แรงงานที่ไม่มีนายจ้างประจำ** เครือข่ายฯพบว่า มีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ทำงานโดยไม่มีนายจ้างประจำที่อยู่ในภาคบริการ เช่น ธุรกิจท่องเที่ยว ภาคเกษตรและลูกจ้างทำงานบ้าน โดยเครือข่ายฯ ขอเสนอให้รัฐเปิดช่องทางให้แรงงานสามารถขึ้นทะเบียนกับนายจ้างได้มากกว่าหนึ่งราย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานตามความเป็นจริง
4. **การประชาสัมพันธ์ข้อมูล และ การให้ความรู้แก่นายจ้างและลูกจ้าง** เนื่องจากการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ประกาศใช้อย่างรวดเร็ว ในบางพื้นที่ เครือข่ายฯประชากรมติชนสัมพันธ์พบว่า กระบวนการประชาสัมพันธ์ของรัฐยังไม่ทั่วถึง ทำให้นายจ้างไม่สามารถดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานได้ทันตามกำหนดระยะเวลา จึงเสนอให้มีการประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลายต่อฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างโดยให้มีภาษาที่แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าใจได้
5. **กระบวนการพิสูจน์สัญชาติภายหลังการขึ้นทะเบียนแรงงานต่อรัฐ** แม้ว่ารัฐบาลไทยได้อำนวยความสะดวกให้กับรัฐบาลประเทศต้นทาง จัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยได้เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวมีความรวดเร็วขึ้น เช่น ฝ่ายรัฐบาลพม่า ได้จัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติให้กับแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า เพื่อออกเอกสารประจำตัว หรือ CI ให้กับแรงงาน แต่จากการรวบรวมข้อมูลของเครือข่ายฯ พบว่า ระบบการพิสูจน์สัญชาติไม่เอื้อให้แรงงานสามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ มีกระบวนการบังคับให้แรงงานต้องพึ่งพาด้านการดำเนินการจากกลุ่มนายหน้า หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงเกินจริงที่ขัดต่อนโยบายของรัฐประเทศต้นทาง จึงเสนอให้รัฐเร่งสื่อสารกับตัวแทนรัฐบาลประเทศต้นทางอย่างจริงจัง ในการแก้ไขการเรียกค่าใช้จ่ายของกลุ่มนายหน้า ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่ที่แรงงานจำนวนมากหันหลังให้กับกระบวนการขึ้นทะเบียนของรัฐไทย และเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย
6. **กรณีที่แรงงานผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่หนังสือเดินทางที่ใกล้หมดอายุ ตามมติคณะรัฐมนตรี 25 ตุลาคม 2559** เห็นว่า รัฐควรกำหนดแนวทาง โดยการเจรจากับรัฐบาลประเทศต้นทาง ให้แรงงานไม่ต้องกลับไปทำหนังสือเดินทางที่ประเทศต้นทาง แต่ให้สามารถทำ CI ที่ศูนย์ CI ในประเทศไทยได้เลย

ข.ด้านการบริหารจัดการของรัฐบาลภายใต้คำสั่งคสช.ที่ 33/2560 ข้อที่ 4 กำหนดให้ กระทรวงแรงงานดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วย การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน (หรือภายใน 23 กันยายน 2560) นับแต่คำสั่งฉบับที่ 33/2560 ใช้บังคับ ตลอดจนพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการบริหารจัดการการ

ทำงานของคนต่างด้าวอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการค้ำมนุษย์ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยการจัดทำร่างกฎหมายและออกตามความในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 ให้กระทรวงแรงงานรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

1. เครือข่ายประชากรมุสลิม ยืนยันตามหนังสือเปิดผนึกของเครือข่ายประชากรมุสลิม ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2560 ถึงนายกรัฐมนตรีและกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการออกพรกฯ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่ส่งมาด้วย) ซึ่งได้รวบรวมไว้จากการจัดทำเวทีรับฟังความคิดเห็นของตัวแทนผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ อาทิ ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง นายจ้าง นักวิชาการ สมาคมอุตสาหกรรม สหภาพแรงงาน นักกฎหมาย และองค์กรภาคประชาสังคม หนังสือฉบับดังกล่าว มุ่งเน้นไปในส่วนของเนื้อหาของตัวกฎหมายที่เห็นว่า รัฐควรจัดทำกรับฟังความคิดเห็น เพื่อทบทวนและมีแนวทางให้มีการแก้ไขกฎหมายบางมาตราที่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่ายังมีปัญหา เช่น การกำหนดโควตาประเภทอาชีพ (มาตรา 12 และ 13) การประกาศเขตที่พักอาศัยสำหรับผู้รับอนุญาตให้ทำงาน (มาตรา 15) การทบทวนระยะเวลาที่ให้ลูกจ้างหานายจ้างคนใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2534 (มาตรา 51 และ 53) การทบทวนอัตราโทษต่อนายจ้างและลูกจ้างที่กำหนดไว้ในอัตราที่รุนแรงเกินไป เป็นต้น
2. การกำหนดประเภทอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้ ปัจจุบันพบว่า มีแรงงานข้ามชาติบางกลุ่มที่ไม่สามารถขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย เช่น ผู้ช่วยสอนในศูนย์การเรียนรู้ อาสาสมัครในองค์กรชุมชน และ แรงงานกึ่งฝีมือ โดยแรงงานกลุ่มนี้ เครือข่ายฯ ขอเสนอให้รัฐบาลพิจารณาเปิดการขึ้นทะเบียนในอาชีพดังกล่าว และให้รัฐทบทวนแก้ไขอาชีพสงวน 39 อาชีพ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานกับแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นจริง โดยแผนการแก้ไขอาชีพสงวนนั้น รัฐควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้ประกอบการและลูกจ้าง มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายดังกล่าวด้วย
3. **แรงงานกลุ่มที่ยังมีปัญหาในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560**
 - **แรงงานชายแดน** เนื่องจากในสภาพความเป็นจริง แรงงานข้ามชาติในพื้นที่ชายแดนเดินทางมาจากหลากหลายพื้นที่ของประเทศพม่า มิใช่เพียงพื้นที่ชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านที่ติดกัน จึงเสนอให้รัฐเร่งเจรจากับประเทศต้นทางในการพิจารณาการออกเอกสารเกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานชายแดน ตามมาตรา 64 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 นอกเหนือจาก border pass เพื่อให้ประเทศต้นทางออกเอกสารให้กับแรงงานในพื้นที่อื่นสามารถเข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนได้
 - **กลุ่มที่มีปัญหาการเข้าถึงสถานะบุคคล** เช่น กลุ่มบุคคลที่ถูกจำหน่ายทางทะเบียน กลุ่มแรงงานไทใหญ่ กลุ่มโรฮิงญา ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาระยะสั้นคือ การจ้างงานเป็นไปตามมาตรา 63 แต่การแก้ไขปัญหาระยะยาวยังไม่ชัดเจน จึงเสนอให้รัฐทบทวนบริบทการจ้างงานของแรงงานกลุ่มนี้ พร้อมกับการทบทวนการแก้ปัญหาระยะยาว โดยอาจเป็นการร่วมกับประเทศต้นทางในการแก้ปัญหา
 - **กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้าน** ไม่อยู่ในอาชีพตามบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐ หรือ MOU ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า กลุ่มแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย จะมีทิศทางอย่างไร เครือข่ายฯ เสนอ ให้มีการจดทะเบียนลูกจ้าง

ทำงานบ้าน โดยไม่ขึ้นกับนายจ้าง และ เสนอให้รัฐพิจารณาการเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อเพิ่มอาชีพนี้ใน
บันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐ หรือ MOU

4. **การคอร์ปชั่น** เนื่องจากขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนที่เป็นทางการ และการกำหนดโทษที่สูงตามพระราชกำหนดฯ ฉบับนี้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการลงโทษทางอาญา อาจส่งผลให้มีการเลือกใช้ช่องทางที่ง่ายกว่า การแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน และการทุจริตคอร์ปชั่น ดังนั้นรัฐควรทบทวนแก้ไขปัญหาลงโทษทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างในอัตราที่รุนแรงเกินไป
5. **การสร้างความร่วมมือกับประเทศต้นทางในประเด็นต่างๆ** เช่น การพิสูจน์สัญชาติ ระบบนายหน้าในฝั่งประเทศต้นทาง การจัดทำทะเบียนบ้านของประเทศต้นทาง นโยบายต่อประชากรกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มโรฮิงญา เพื่อให้การดำเนินการเรื่องแรงงานข้ามชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานและนายจ้าง มีส่วนร่วมในเสนอและปรับปรุงกฎหมายอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดการรักษาเจตนารมณ์และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์และการส่งเสริมการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย

ด้วยความเคารพในสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เครือข่ายประชากรข้ามชาติ

ข้อมูลเพิ่มเติมติดต่อ นายอดิศร เกิดมงคล ผู้ประสานงาน เครือข่ายประชากรข้ามชาติ โทรศัพท์ 089 788 7138 หรือ

อีเมลล์ adisorn.keadmongkol@gmail.com