

บทที่ 1

บทนำ: การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยภายใต้สภาวะยกเว้น: นายจ้างไทย ลูกจ้างต่างด้าว นายหน้า รัฐ และเศรษฐกิจสังคมไทย

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้อำนาจของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งประกาศขึ้นภายใต้การนำของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์ โอชา เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความน่าเชื่อถือในด้าน การค้ามนุษย์ของประเทศไทยที่ถูกประเมินโดยประเทศสหรัฐอเมริกาใน พ.ศ. 2557-2558 ว่าอยู่ในชั้นเลวร้ายที่สุด (tier 3) ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้ประเทศไทยอยู่ในวิสัยที่อาจถูกระงับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ จากสหรัฐฯ¹ และขึ้นเฝ้าระวัง (tier 2 watch list) ใน พ.ศ. 2559-2560 อันเป็นสถานการณ์ที่รัฐบาลพิจารณาว่าเป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่การกำหนดสภาวะยกเว้น (state of exception) ด้วยการตราพระราชกำหนดดังกล่าว

ทั้งนี้ การใช้อำนาจของรัฐโดยสภาวะยกเว้นเป็นพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่นิยมในทางสากลของเศรษฐกิจสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย เพราะสภาวะยกเว้นแสดงให้เห็นถึงความ ไม่มีเสถียรภาพของหลักการและวิถีแห่งการใช้อำนาจ อันอาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงในเชิงสิทธิและหน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหางาน พนักงานเจ้าหน้าที่ และรวมไปถึงรัฐ ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับคนชายขอบ (marginal person) และผู้อยู่ในสถานะรอง (subaltern)² ด้วยเหตุนี้เอง การศึกษาวิเคราะห์ที่ส่วนได้ส่วนเสียสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายของพระราช

¹ เมตตา สุขสมรุ่งเรือง, 2563, ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, หน้า 4.

² วัชรพล พุทธิรักษา, (2565 กรกฎาคม 18) อันโตนิโอ กรัมชี่ กับความหมายของ ‘ผู้มีสถานะรอง, [ออนไลน์], สืบค้นจาก <https://www.sm-thaipublishing.com/content/6981/subaltern-gramsci>.

กำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในทางปฏิบัตินั้นมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจการเมืองของไทย

ประเทศไทยมีการรับเข้าและใช้แรงงานข้ามชาติในประวัติศาสตร์มาเป็นเวลายาวนาน ประกอบกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องที่แปรผกผันกับอัตราการเกิดที่ต่ำ และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะการขาดแคลนแรงงาน³ รวมไปถึงพฤติกรรมนิสัยของผู้ประกอบการไทยที่นิยมการชู้ตริคผลผลิตส่วนเกินจากแรงงานข้ามชาติที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าแรงงานไทย เพื่อลดต้นทุนการผลิต⁴ จนกระทั่งระบบเศรษฐกิจไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานที่ใช้ความอดทนสูงในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการที่มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก⁵ ในขณะที่ ทางด้านของแรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็มีเงื่อนไขภายในของประเทศต้นทางไม่ว่าจะเป็นปัญหาการว่างงาน ค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า ไปจนถึงภัยพิบัติที่ที่เกิดจากมนุษย์และธรรมชาติ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงผลักดันในการอพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อความมั่นคงและมั่งคั่งในชีวิต⁶ จากสภาพดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติและสังคมไทยนั้นมีลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตามความจำเป็นของทั้งสองฝ่าย

ในเชิงรายละเอียด ความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาอาศัยและต่างตอบแทนระหว่างเศรษฐกิจสังคมไทยกับแรงงานข้ามชาติ สามารถจำแนกผู้มีส่วนได้เสียของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ นายหน้าจัดหางาน และเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งแต่ละฝ่ายปฏิสัมพันธ์กันภายใต้สภาวะยกเว้นของกฎหมายฉบับดังกล่าวและบริบททางเศรษฐกิจสังคมไทย ซึ่งการปฏิสัมพันธ์ในสภาวะยกเว้นของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลายเป็นอย่างไรนั้นผู้เขียนจะอธิบายในส่วนของบทวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม การจะเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างรอบคอบนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจประเด็นหรือบริบทสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะเป็น แรงงาน

³ โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย, การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน จะสามารถแก้ปัญหาแรงงานในภาวะสังคมผู้สูงอายุได้หรือไม่, TRF Policy Brief ปีที่ 1 ฉบับที่ 19/2553 หน้า 6-7.

⁴ สุมิตรชัย หัตถสาร, กล่าวไว้ในงานอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครด้านแรงงานข้ามชาติ ณ โรงแรม Ibis Styles Chiang Mai วันที่ 19-20 พ.ค. 2565

⁵ คอสมินิสต์ กรุงเทพธุรกิจ, (2565 กรกฎาคม 18) ว่าด้วยเรื่อง พรก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว [ออนไลน์], สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/116899>.

⁶ สุดาศิริ วรวงศ์, (2565 กรกฎาคม 18) การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://legacy.orst.go.th/?p=17716#_ftn76.

ข้ามชาติ (ซึ่งในที่นี้อาจใช้คำว่า “คนต่างด้าว” ในบางครั้งเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจ) นายจ้าง/ผู้ประกอบการ บริษัทนำเข้าแรงงาน (นายหน้าจัดหางาน) และเจ้าหน้าที่รัฐ เสียก่อน

งานชิ้นนี้จึงเป็นงานที่ต้องการศึกษาทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ขั้นตอนปฏิบัติในความเป็นจริง รวมถึงผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาประเด็นต่างๆ ข้างต้น ไปทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย และข้อเสนอเชิงวิชาการ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ให้รัดกุมและเหมาะสมกับบริบทการใช้แรงงานทั้งปัจจุบันและอนาคตของประเทศไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ภายใต้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มีความมุ่งหมายโดยรวมคือ การวิเคราะห์และทำความเข้าใจระบบการบริหารแรงงานต่างด้าวของไทยที่บังคับใช้มาเป็นเวลาครึ่งทศวรรษ โดยรวบรวมเอาข้อสังเกตเชิงแนวคิดทฤษฎีทางมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และนิติศาสตร์ บทบัญญัติทางกฎหมาย หลักการทางกฎหมาย บริบททางเศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายของผู้มีส่วนได้เสียจากกฎหมายฉบับนี้ อย่างน้อยที่สุด ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ บริษัทนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ และรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์อันเฉพาะเจาะจง ดังนี้

ประการแรก งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาและอธิบายบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในแง่มุมการศึกษาแบบกฎหมายกับสังคม

ประการที่สอง งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการแสดงให้เห็นพหุลักษณะของพระราชบัญญัติการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จากแง่มุมของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ ผู้ประกอบการ บริษัทนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ และรัฐไทย

ประการที่สาม งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการวิเคราะห์ลักษณะสำคัญของระบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยเชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีและบริบททางสังคม

ประการที่สี่ งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการเสนอข้อเสนอในทางปฏิบัติ เพื่อตอบสนองปัญหาที่พบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้แก่ ข้อเสนอในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และข้อเสนอในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.3.1 งานศึกษาชิ้นนี้สามารถเป็นจุดเริ่มต้นของข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ให้มีความรัดกุมหรือเหมาะสมกับบริบทการทำงานมากยิ่งขึ้น

1.3.2 งานศึกษาชิ้นนี้ช่วยให้บุคคลที่สนใจประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสามารถมองเห็นประเด็นหรือต่อยอดไปสู่ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้

1.4 วิธีวิทยาและระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยทางกฎหมายกับสังคมในเรื่องระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ใช้กรอบคิดในการวิจัยด้วยแนวคิดหลังอาณานิคมศึกษา (post-colonial theory) โดยนำมาประยุกต์กับการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐไทย และแรงงานข้ามชาติ เพื่อเปิดเผยให้เห็นการกดทับและปฏิบัติการเชิงอำนาจในชีวิตประจำวันของระบบกฎหมายไทยที่มีต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

สภาวะหลังอาณานิคม หมายถึง สภาพที่รัฐหนึ่งได้สละอำนาจอปครองเหนืออดีตดินแดนในอาณานิคมของตนไป ทว่า โครงสร้างของความรู้ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ตลอดจนความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เป็นมรดกแห่งสังคมอาณานิคมเดิมนั้นกลับฝังรากลงไปในพื้นฐานความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างสำคัญ อันส่งผลให้ แม้ว่าจะบุคคลจะมีสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายและระบบการเมืองใหม่แล้วก็ตาม แต่ระบอบความจริงและเงื่อนไขภายในสังคมนั้น กลับทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ในทางปฏิบัติ จนนำไปสู่ความเป็นสถานะรองของบุคคล ซึ่งในที่นี้เรียกว่า “คนในบังคับ” หรือ “คนในอาณัติ” หรือ “แรงงานในอาณัติ” แล้วแต่กรณี

การวิจัยทำโดยวิธีวิจัย 2 แบบพร้อมกัน คือการวิจัยเอกสาร และการเสวนากลุ่มย่อยสำหรับผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในแง่ของการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยเลือกใช้เอกสารทุกประเภท โดยที่การวิเคราะห์เอกสารใช้มุมมองจากแนวคิดหลังอาณานิคมศึกษา ประกอบกับวิธีวิทยาทางกฎหมายในการอธิบายกฎหมาย ส่วนการเสวนากลุ่มย่อย ดำเนินการโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนได้เสีย จากภาครัฐ ภาคเอกชน นักพัฒนาเอกชน และแรงงานข้ามชาติ จำนวนทั้งสิ้น 40 คน เพื่อพูดคุย สอบถาม และแลกเปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวที่แตกต่างกัน โดยผู้วิจัยทำหน้าที่สังเกตการณ์และบันทึกข้อมูลเป็นหลัก

บทที่ 2

: แรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญภายใต้การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เพราะกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดสิทธิ หน้าที่ รวมถึงความรับผิดชอบของนายจ้างและผู้ใช้แรงงานที่เป็นแรงงานข้ามชาติเอาไว้ อย่างไรก็ตาม แม้พระราชกำหนดดังกล่าวจะมีการกล่าวถึงแรงงานข้ามชาติอยู่ไม่น้อยก็ตามแต่ในความเป็นจริงนั้นแรงงานข้ามชาติยังต้องประสบกับปัญหาอันเกิดจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ถูกนำเข้ามาเพื่อทำงานประเภท 3Ds หรือกลุ่มแรงงานที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ในตรงกันข้าม กฎหมายฉบับนี้กลับแทบไม่ได้สร้างปัญหาใดๆ เลย ให้กับแรงงานประเภทกลุ่มแรงงานมีฝีมือ หรือแรงงานกลุ่มส่งเสริมการลงทุน ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจปัญหาของแรงงานข้ามชาติและผลกระทบในลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับแรงงานเหล่านี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจประเภทและลักษณะต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายฉบับนี้เสียก่อน โดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้จัดแบ่งแรงงานข้ามชาติออกเป็นกลุ่มๆ มากถึง 8 ประเภท อีกทั้งยังกำหนดให้แต่ละประเภทมีสิทธิ อำนาจต่อรอง รวมหน้าที่ที่ต่างกันออกไป ซึ่งแรงงานแต่ละกลุ่มได้แก่แรงงานประเภทไหนบ้าง รวมถึงมีสิทธิที่แตกต่างกันอย่างไรนั้นผู้เขียนจะอธิบายโดยละเอียดอีกครั้งในหัวข้อต่อไป

2.1 การเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานข้ามชาติ

หลักการทั่วไปในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ คือคนต่างด้าวไม่มีสิทธิในการประกอบอาชีพในประเทศไทย ไม่ว่าอาชีพดังกล่าวจะอยู่ในฐานะลูกจ้างผู้ได้รับค่าจ้างตอบแทนการทำงานจากนายจ้าง⁷หรือไม่ก็ตาม ดังนั้น การทำงานของคนต่างด้าวในทันทีจึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ตาม

⁷ คำว่า “ลูกจ้าง” ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 มาตรา 5 วรรค 5 หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานให้กับนายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง

สัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น แต่ข้อห้ามดังกล่าวควรรวมถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภท ทั้งการทำงานในภาคการผลิตที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ (informal economic sector) อาทิ ธุรกิจส่วนตัวขนาดเล็ก การเป็นเกษตรกร การเป็นศิลปิน ดังที่ปรากฏในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 8 ประกอบกับมาตรา 5 วรรคสอง โดยที่การฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวนี้มีการกำหนดโทษปรับตั้งแต่ 5,000 ถึง 50,000 บาท และส่งกลับประเทศต้นทาง อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวที่ถูกดำเนินคดียังมีสิทธิที่จะเลือกเดินทางกลับประเทศต้นทางโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาดีเพื่อไม่ต้องรับโทษปรับก็ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการร่วมระหว่างผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมการจัดหางาน ตามมาตรา 101 ของพระราชกำหนดฯ

โดยทั่วไป แรงงานข้ามชาติที่อาจขออนุญาตทำงานในประเทศไทยอาจเป็นคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่ได้รับอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว โดยที่การได้รับอนุญาตเข้าประเทศดังกล่าวต้องไม่ใช่เพียงการเดินทางมาเพื่อการท่องเที่ยวหรือเพียงแค่การเดินทางผ่านราชอาณาจักร ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าวโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น คนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant visa) และคนอยู่ชั่วคราวเพื่อการพำนักในราชอาณาจักรระยะยาว (long stay)⁸ ทั้งนี้ กรณีที่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทย โดยผิดไปจากรูปแบบและวิธีการของกฎหมายคนเข้าเมือง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยเหล่านั้นย่อมไม่สามารถขออนุญาตทำงานตาม มาตรา 59 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้เลย

การทำงานของแรงงานต่างด้าวจะกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายนี้ได้ก็ต่อเมื่อคนต่างด้าวมีใบอนุญาตทำงาน กระจ่างว่าคนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานแล้วก็ต้องทำงานเฉพาะที่พระราชกำหนดฯ อนุญาตให้ทำได้เท่านั้น ตามมาตรา 8 ทั้งนี้ กลไกและวิธีการขอรับใบอนุญาตทำงานนั้นมีวิธีการสิทธิ และหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปสำหรับแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภท ซึ่งในพระราชกำหนดฉบับนี้มีการจำแนกแยกแยะแรงงานต่างด้าวออกเป็น 7 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ แรงงานต่างด้าวระดับฝีมือ ชำนาญการ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามบันทึกความเข้าใจร่วมเรื่องการจ้างงานระหว่างรัฐ (MOU) แรงงานต่างด้าวที่ทำงานตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุน แรงงานไม่มีสัญชาติหรือเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่อยู่ระหว่างรอการเนรเทศหรือกลุ่มที่เป็นเหยื่อ

⁸ ประเทศไทยมีการตรวจลงตราเพื่อการพำนักอาศัยของคนต่างด้าวในประเทศไทยทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่ คนอยู่ชั่วคราว (non-immigrant) อธิยาศัย ไมตรี (courtesy visa) ราชการ (official visa) ทูต (diplomatic visa) นักท่องเที่ยว (tourist visa) และคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (transit visa) รายละเอียด โปรดดู “ประเภทและหลักเกณฑ์การขอวีซ่า” [ระบบออนไลน์], กรมการกงสุล กระทรวงต่างประเทศ, แหล่งที่มา [ประเภทและหลักเกณฑ์การขอ Visa - กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ \(mfa.go.th\)](http://mfa.go.th), (เข้าถึงเมื่อ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2565).

ของการค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวที่ทำงานตามฤดูกาล ซึ่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะมีสิทธิ ลักษณะ และความสามารถในการทำงานในประเทศไทยได้แตกต่างกันดังต่อไปนี้

2.1.1 แรงงานต่างด้าวระดับฝีมือชำนาญการ

แรงงานกลุ่มนี้คือกลุ่มแรงงานตามมาตรา 59 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2660 ซึ่งจะเป็นกลุ่มคนที่ทั่วไปแล้วมีความตั้งใจที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยตั้งแต่แรก โดยไม่ใช่เป็นการเข้ามาท่องเที่ยวชั่วคราวหรือเข้ามาโดยวัตถุประสงค์อื่นก่อนแล้วแสวงหาแหล่งทำงานที่หลัง หรือก็คือ คนกลุ่มนี้คือกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาทำงานและมีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าเมืองมาอย่างถูกต้องหรือดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ จนได้รับใบอนุญาตทำงานจากเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว เป็นต้น และไม่ใช่แต่เพียงเป็นกลุ่มคนที่มาจากประเทศอื่นเท่านั้น คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยเองหากต้องการจะทำงานก็จะถูกจัดอยู่ในแรงงานกลุ่มนี้และต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวคนอื่นๆ ที่เข้าเมืองมาเพื่อประกอบอาชีพ โดยอาชีพที่แรงงานกลุ่มนี้จะสามารถทำได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักๆ สองเรื่อง ได้แก่ งานที่ทำนั้นจะต้องไม่ใช่งานที่กำหนดห้ามไว้ในมาตรา 7 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวฉบับนี้ ซึ่งส่วนมากจะเป็นงานที่สงวนไว้ให้แก่นักไทยและเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงของชาติ⁹ กับอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญเช่นกันก็คือทักษะและความชำนาญของตัวเอง กล่าวคือ แรงงานกลุ่มนี้มักจะเป็นกลุ่มคนที่มีความรู้และทักษะระดับหนึ่งไปจนถึงระดับสูง จะไม่ใช่กลุ่มคนที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ถูกจ้างในราคาที่ไม่สูงแต่ต้องทำงานในลักษณะที่เป็นงานสกปรก ยาก และอันตราย ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนเป็นงานที่คนไทยไม่ทำนั่นเอง

จึงอาจกล่าวได้ว่าแรงงานข้ามชาติในกลุ่มนี้ (กลุ่มมาตรา 59) จะเป็นแรงงานที่มีทักษะสามารถทำงานในประเทศเช่นเดียวกับคนไทยได้ทุกประเภทรอบเท่าที่งานนั้นๆ ไม่ใช่อาชีพต้องห้ามหรือถูกสงวนไว้ให้กับคนไทย แรงงานกลุ่มนี้หากประสงค์จะทำงานในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและขั้นตอนการขออนุญาตทำงานอย่างเคร่งครัด โดยจะต้องทำเรื่องขออนุญาตทำงานจากนายทะเบียน ซึ่งผู้ยื่นคำขอต้องเป็นบุคคล ผู้ไม่มีสัญชาติไทย โดยยื่นคำขอต่อนายทะเบียน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ อธิบดีกรมจัดหางานมีอำนาจในการประกาศและกำหนดวิธียื่นเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ เมื่อมีการยื่นเอกสารแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้อง

⁹ มาตรา 11 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

ตรวจสอบคำขออนุญาตทำงานและหลักฐานประกอบ¹⁰ หากเอกสารใดไม่ครบถ้วนก็ดี ไม่ถูกต้องก็ดี ในกรณีที่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ทันที เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องในขณะนั้น ส่วนกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนได้ ให้เจ้าหน้าที่บันทึกเหตุแห่งความบกพร่องของเอกสาร รวมถึงรายการเอกสารที่ต้องยื่นเพิ่มเติมไว้แก่ผู้ยื่นคำขอ แล้วกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการแก้ไขไว้ ทั้งนี้ นายทะเบียนมีอำนาจในการจำหน่ายคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวได้ก็ต่อเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วเท่านั้นเมื่อเอกสารคำขอและหลักฐานครบถ้วนและถูกต้องดีแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องออกไปรับคำขอให้แก่ผู้ยื่นขออนุญาตทำงาน โดยนายทะเบียนมีหน้าที่พิจารณาคำขอและแจ้งผลการพิจารณาพร้อมกับเอกสารและหลักฐานต่างๆ แก่ผู้ยื่นคำขอภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาตทำงาน กรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งอนุญาตให้คนต่างชาติทำงานในประเทศไทย ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน และในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตทำงานได้ทำงานนั้นเป็นงานประเภทและท้องที่คนสัญชาติไทยได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมจัดหางาน ผู้ขออนุญาตจะต้องแสดงหลักฐานการชำระค่าธรรมเนียมของนายจ้างด้วย¹¹ ทั้งนี้ หากนายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอทำงานในราชอาณาจักร ผู้ยื่นคำขอมีสติพิที่จะได้รับหนังสือแจ้งพร้อมเหตุผลแห่งการไม่อนุญาต โดยผู้ยื่นคำขออนุญาตทำงานมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตภายใน 7 วันนับตั้งแต่มิคำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าว ซึ่งหากทำตามกระบวนการดังกล่าวอย่างถูกต้องครบถ้วนและได้รับใบอนุญาตแล้ว แรงงานคนนั้นจะสามารถทำงานในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลา 2 ปี

มาตรา 59 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 นั้นมีลักษณะเป็นบททั่วไปของวิธีการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว เพราะเป็นกฎหมายที่เปิดช่องให้ ทั้งคนต่างด้าว และนายจ้างไทยสามารถดำเนินการขออนุญาตทำงานด้วยตนเองได้ทั้งจากในและนอกราชอาณาจักรด้วยตนเองในฐานะปัจเจกบุคคล ซึ่งเปิดโอกาสให้เกิดสภาพแวดล้อมที่แรงงานข้ามชาติทำงานอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยได้ และมีสิทธิในการต่อรองกับนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการขออนุญาตทำงานตามสมควร ซึ่งบรรยากาศดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการหล่อหลอม

¹⁰ โดยทั่วไปหลักฐานประกอบ ได้แก่ รูปถ่าย หนังสือเดินทาง เอกสารรับรองการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร วุฒิการศึกษา ใบประกอบวิชาชีพ ใบรับรองแพทย์ และหนังสือรับรองการจ้าง

¹¹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2561 มาตรา 11 สรุปความได้ว่า คนสัญชาติไทยมีสิทธิในการสมัครขึ้นทะเบียนกับกรมจัดหางาน และก่อให้เกิดหน้าที่สำหรับนายจ้างในการจ้างคนต่างด้าวทำงานได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนคนทำงานทั้งหมด ในกรณีที่สถานประกอบการนั้นมีค่าจ้างมากกว่า 5 คน อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการห้ามจ้างคนต่างด้าวเกินอัตราส่วนดังกล่าวสามารถยกเว้นได้ หากนายจ้างได้การชำระค่าธรรมเนียมพิเศษแล้ว

ให้แรงงานข้ามชาติเกิดสำนึกที่ผูกพันกับสังคมไทยในเชิงบวก อันเป็นประโยชน์ในด้านของผลิดภาพ การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐในระยะยาว ทว่า เกณฑ์การพิจารณากลับมุ่งเน้นที่ คนต่างด้าวระดับฝีมือชำนาญการเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาการขาดแคลนแรงงานของไทย ในปัจจุบันที่ขาดแคลนแรงงานที่มีความอดสาหะในการทำงานสูง และไม่เปลี่ยนงานบ่อย

ประเด็นที่สมควรบันทึกไว้พิจารณาเป็นพิเศษ คือกลไกหลักในการรับแรงงานข้ามชาติหรือ แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานควรสัมพันธ์กับสภาพปัญหาความขาดแคลนแรงงานในประเทศด้วย มิฉะนั้น จะเกิดความลั้ลั่นว่า ในภาคการผลิตและบริการที่มีความต้องการใช้แรงงานมาก แต่กลับไม่มีกลไกทั่วไป ในการรับเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย เพื่อตอบสนองอุปสงค์แรงงานในประเทศ จนนำไปสู่อุปสงค์ แรงงานหลักของประเทศถูกเติมเต็มด้วยการนำเข้าแรงงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่สภาพแวดล้อม และประสบการณ์ที่แย่มากสำหรับแรงงานข้ามชาติ แล้วผลดังกล่าวย้อนสะท้อนกลับมาสู่สังคมไทยกลายเป็น ความอยุติธรรม ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ไปจนถึงปัญหาความมั่นคงของรัฐในรูปแบบ ต่างๆ

2.1.2 แรงงานต่างด้าวเฉพาะกิจ

แรงงานกลุ่มที่ถูกกำหนดในมาตรา 61 นี้ จะเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยแต่ได้รับอนุญาต ให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ โดยงานที่คนกลุ่มนี้จะสามารถทำได้จะเป็นงานที่มีลักษณะจำ เป็นเร่งด่วนหรือเป็นงานเฉพาะกิจบางประเภทที่จำเป็นต้องใช้คนที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านไม่ว่าจะ เป็นทักษะในทางปฏิบัติหรือทักษะทางวิชาการ เช่น งานอำนวยการบิน งานตรวจสอบภายใน งานซ่อม เครื่องจักรกล หรืองานช่างเทคนิคระบบรถไฟฟ้า เป็นต้น¹² ซึ่งจะเห็นได้ว่าล้วนเป็นงานที่ต้องอาศัยความ ชำนาญและทักษะพิเศษอย่างยิ่ง แรงงานกลุ่มมาตรา 61 นี้จึงเป็นแรงงานทักษะสูงที่ประเทศไทยมองว่ามีความ จำเป็นและต้องอาศัยแรงงานกลุ่มนี้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะธุรกิจภาคเอกชนใน ลักษณะต่างๆ

สำหรับการขออนุญาตทำงานประเภทนี้ มาตรา 61 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ผู้ที่ทำงานประเภทนี้ได้จะต้องเป็นคนต่างด้าวที่ เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะเป็นการชั่วคราวและต้องเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้า เมือง โดยงานที่คนต่างด้าวจะสามารถทำได้ตามมาตรานี้จะเป็งานที่มีลักษณะจำ เป็นเร่งด่วนหรืองาน

¹² นายสุชาติ วัฒนาพิงเจริญ, (2565 กรกฎาคม 18) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่าง ด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://chiangmai.boi.go.th/uploads/file_download/file/20180828/th-bdfgjloz2459.pdf.

เฉพาะกิจดังกล่าวไปก่อนหน้านี้ แรงงานต่างด้าวจะต้องมีการทำหนังสือหรือเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการขออนุญาตทำงานประเภทนี้แล้วยื่นหนังสือของตนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (นายทะเบียน) เสียก่อน และภายหลังจากการได้รับอนุญาตแล้วจึงจะสามารถทำงานในประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม งานที่มีลักษณะจำเป็นรีบด่วนหรืองานเฉพาะกิจข้างต้นนี้แรงงานต่างด้าวจะได้รับอนุญาตให้ทำเพียง 15 วันเท่านั้น โดยหากแรงงานต่างด้าวยังทำงานไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาข้างต้นก็สามารถที่จะขออนุญาตต่อ นายทะเบียนเพื่อขยายระยะเวลาในการทำงานต่อไปได้อีก 15 วัน แต่จะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนก่อนครบกำหนด 15 วันแรก

การแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานรวมถึงขอขยายระยะเวลาทำงานจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎกระทรวงกำหนด กล่าวคือ หลังจากที่แรงงานต่างด้าวเตรียมเอกสารต่างๆ สำหรับการขออนุญาตทำงานแล้ว แรงงานต่างด้าวจะต้องยื่นเอกสารต่างๆ ต่อเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง หลังจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วหากไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนเจ้าหน้าที่จะดำเนินการให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขข้อมูลหรือเพิ่มเติมเอกสารในตอนนี้ แต่ถ้าหากผู้ยื่นคำขอไม่สามารถแก้ไขได้โดยทันทีเจ้าหน้าที่ก็จะทำการนัดหมายเพื่อให้ผู้ยื่นคำขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมเอกสารต่อไป ซึ่งหากผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขในเวลาตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดก็จะถือว่าผู้ยื่นคำขอไม่ประสงค์จะดำเนินการเพื่อขออนุญาตอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม หากเอกสารขออนุญาตทำงานที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่นั้นถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ก็จะออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอ และจะส่งเรื่องให้แก่ นายทะเบียนเพื่อทำการพิจารณาอนุญาตต่อไป¹³ โดยหลังจากยื่นเรื่องนั้น นายทะเบียนจะใช้เวลาไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง (คำขออนุญาตทำงาน) ในกรณีที่นายทะเบียนไม่อนุญาตนายทะเบียนจะมีหนังสือแจ้งไปยังแรงงานต่างด้าวผู้ยื่นคำขอโดยจะมีการชี้แจงเหตุผลที่ไม่อนุญาตพร้อมกับแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์มาให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ซึ่งหากผู้ยื่นคำขอต้องการจะใช้สิทธิอุทธรณ์จะต้องกระทำภายใน 7 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาต¹⁴ แต่หากนายทะเบียนมีคำสั่งอนุญาตนายทะเบียนจะทำการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวผู้ยื่นคำขอทันทีหลังจากที่ได้มีการชำระค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและยื่นหลักฐานที่แสดงว่านายจ้างได้จ่ายค่าธรรมเนียมการจ้าง

¹³ กฎกระทรวงการขออนุญาตทำงาน การออกใบอนุญาตทำงานและการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2563 ข้อ 5

¹⁴ กฎกระทรวงการขออนุญาตทำงาน การออกใบอนุญาตทำงานและการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2563 ข้อ 6

คนต่างด้าวแล้ว¹⁵ และหลังจากที่กระบวนการทุกอย่างเสร็จสิ้นแล้วแรงงานต่างด้าวผู้ยื่นคำร้องจะต้องเดินทางมารับใบอนุญาตทำงานด้วยตนเองเท่านั้น¹⁶ ไม่สามารถให้บุคคลอื่นมารับแทนได้

อย่างไรก็ตาม กระบวนการขออนุญาตข้างต้นคือกระบวนการปกติที่แรงงานต่างด้าวทุกคนที่ประสงค์จะทำงานในประเทศไทยส่วนต้องปฏิบัติทั้งสิ้น แม้แต่แรงงานตามมาตรา 59 ที่กล่าวไปก่อนหน้านี้นี้ก็ต้องปฏิบัติเช่นกัน แต่สำหรับแรงงานที่เป็นแรงงานเฉพาะกิจนี้มาตรา 61 กำหนดว่าไม่จำเป็นต้องกระทำตามกระบวนการดังกล่าวข้างต้น หากแต่เพียงกำหนดให้แรงงานต้องทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนเท่านั้น เช่นนี้ก็สามารถทำงานในประเทศไทยได้แล้ว¹⁷ ซึ่งประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงสถานะของแรงงานกลุ่มมาตรา 61 นี้ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ รัฐมองว่าแรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานมีฝีมือเช่นเดียวกับกลุ่มมาตรา 59 ประกอบการทำงานในประเทศไทยยังเป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ จึงไม่ส่งผลต่อปัญหาเรื่องความมั่นคงแต่อย่างใด ดังนั้นการขออนุญาตทำงานจึงไม่จำเป็นต้องทำในลักษณะเช่นเดียวกับแรงงานกลุ่มอื่นหากแต่ทำแค่เพียงการแจ้งต่อนายทะเบียนเท่านั้นเช่นนี้ก็สามารถทำงานหรือต่ออายุการทำงานในประเทศไทยได้แล้ว และด้วยแรงงานกลุ่มนี้เป็นแรงงานมีฝีมือและมักถูกนำเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาในช่วงเวลานั้นๆ สถานะและทักษะของแรงงานกลุ่มนี้จะส่งผลต่ออำนาจต่อรองที่มีต่อนายจ้าง หรือก็คือนายจ้างจะรับฟังและตอบสนองความต้องการแรงงานกลุ่มนี้ ทำให้การเรียกร้องร้องประโยชน์หรือสิทธิต่างๆ สามารถทำได้มากกว่าแรงงานกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะแรงงานกลุ่มที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือดังที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

2.1.3 แรงงานต่างด้าวกลุ่มทำงานตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุน

แรงงานกลุ่มส่งเสริมการลงทุนหรือที่เรียกกันง่ายๆ ว่าแรงงานกลุ่มบีโอไอ (BOI) นี้ คือกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามมาตรา 62 แห่งพระราชกำหนดบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยเกือบทั้งหมดจะเป็นกลุ่มแรงงานมีฝีมือและทักษะสูงถูกจ้างมาทำงานที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในลักษณะต่างๆ ทั้งขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยเฉพาะธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี หรือชีวเคมี เป็นต้น โดยคนกลุ่มนี้มักจะถูกจ้างมาในฐานะ

¹⁵ กฎกระทรวงการขออนุญาตทำงาน การออกใบอนุญาตทำงานและการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2563 ข้อ 7

¹⁶ เรื่องเดียวกัน ข้อ 8

¹⁷ นายสุชาติ วัฒนาพิงเจริญ, (2565 กรกฎาคม 18), พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://chiangmai.boi.go.th/uploads/file_download/file/20180828/th-bdfgjloz2459.pdf.

ของช่างหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อมาทำหน้าที่ให้คำปรึกษา สังการ หรือลงมือปฏิบัติตามส่วนสำคัญของธุรกิจนั้นๆ ไม่ว่าจะอุตสาหกรรมนั้นจะเป็นของภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม¹⁸

สำหรับการขออนุญาตทำงานของแรงงานกลุ่มนี้บริษัทหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำคนเหล่านี้เข้ามาทำงานจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนโดยไม่ชักช้าตามที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด ซึ่งนายทะเบียนจะต้องออกใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างด้าวผู้ที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายเหล่านี้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งและในระหว่างดำเนินการออกใบอนุญาตนี้ให้คนต่างด้าวทำงานไปพลางก่อนได้ ในกรณีที่มีการขยายระยะเวลาทำงานตามกฎหมายดังกล่าวนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายจะต้องมีหนังสือแจ้งการขยายระยะเวลาทำงานนั้นต่อนายทะเบียน โดยเร็ว เพื่อนายทะเบียนจะได้จดแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาตทำงาน¹⁹

สำหรับแรงงานกลุ่ม BOI นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นแรงงานที่อยู่บนจุดสูงสุดของแรงงานทั้งหมดที่อยู่ในพระราชกำหนดฉบับนี้ เพราะแม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายคนเข้าเมืองจะกำหนดขั้นตอนของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยไว้หลายขั้นตอนก็ตาม แต่แรงงานกลุ่มนี้แทบจะได้รับการยกเว้นทั้งหมด โดยเฉพาะขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงานที่มาตรา 62 แห่งพระราชกำหนดนี้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า แรงงานไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ขออนุญาตทำงานด้วยตนเอง หากแต่ให้บริษัทหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวแทนทั้งหมด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่กระบวนการการขอใบอนุญาตแบบปกติตามที่แรงงานกลุ่มมาตรา 59 ต้องปฏิบัติ หากแต่เป็นเพียงการกล่าวแจ้งต่อนายทะเบียนว่าจะมาทำงานและรอให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตเท่านั้น อีกทั้งงานที่ยังสามารถทำได้หลากหลายแม้จะเป็นงานที่ถูกสงวนไว้ให้คนไทยหรืองานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 แรงงานกลุ่มนี้ก็สามารถทำได้ แต่เหนือสิ่งอื่นใดคือแรงงานกลุ่มนี้ได้รับสิทธิในการที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวฉบับนี้ ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงอภิสิทธิ์และความแตกต่างจากแรงงานกลุ่มอื่นๆ อย่างชัดเจน โดยมีการกำหนดให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถอ้างสิทธิตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ได้ อาทิ สามารถอ้างสิทธิต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายปิโตเลียม หรือการอ้างสิทธิต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ดังเช่นกรณีของการกำหนดให้แรงงานที่ถูกจ้างให้มาทำงานตามมาตรา 62 สามารถนำผู้ติดตาม (คู่สมรส บิดามารดา ญาติที่ ฯลฯ) เข้ามาพร้อมกับตนได้โดยได้รับการยกเว้นจากขั้นตอนต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายคนเข้าเมือง เป็นต้น เพราะฉะนั้นด้วยสิทธิและสถานะที่กฎหมายให้การรับรองไว้จึงส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้อาจต่อรองกับนายจ้างในลักษณะที่เหมือนหรืออาจจะมากกว่ากลุ่มมาตรา 61 ซึ่งส่งผลให้ชีวิตความ

¹⁸ เรื่องเดียว.

¹⁹ มาตรา 62 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

เป็นอยู่รวมถึงสภาพการจ้างงานและการทำงานในประเทศไทยจะไม่เป็นปัญหาอย่างใดกับแรงงานกลุ่มนี้

2.1.4 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามบันทึกความเข้าใจร่วมเรื่องการจ้างงานระหว่างรัฐ

แรงงานกลุ่มนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มแรงงานที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยไม่แพ้แรงงานกลุ่มมาตรา 62 เพราะเป็นกลุ่มแรงงานที่ประเทศต้องการมากที่สุดเพื่อนำมาทดแทนแรงงานไทยซึ่งขาดแคลนอย่างมากเนื่องจากเป็นงานที่แรงงานไทยไม่ทำ ได้แก่ งานจำพวกที่ต้องใช้กำลังแรงกายที่ค่อนข้างหนัก และรายได้ไม่สูงจะสอดคล้องกำลังแรงกายที่ลงไปเท่าใดนัก หรือที่รู้จักกันว่างาน 3Ds อันหมายถึง งานสกปรก (Dirty job) งานอันตราย (Dangerous job) และ งานยาก (Difficult job) งานทั้ง 3 ประเภทเหล่านี้คืองานที่คนไทยไม่นิยมทำ แต่ในขณะที่เดียวกันงานเหล่านี้คือฐานของอุตสาหกรรม (ทั้งภาคการผลิตและบริการ) ที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นรัฐจึงได้มีมาตรการเพื่อนำเข้าคนต่างด้าวที่มีพื้นที่ติดกับประเทศไทยอย่าง กัมพูชา เมียนมา ลาว และเวียดนาม เข้ามาเป็นแรงงานผ่านการสร้างข้อตกลงความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้โรงงานและสถานประกอบการมีแรงงานถูกกฎหมายใช้อย่างเพียงพอและสามารถหลุดออกจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยได้²⁰ อย่างไรก็ตาม งานที่แรงงานกลุ่มนี้สามารถทำได้มีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัดส่วนมากจะเป็นงานประเภทงานกรรมกร งานเกษตร งานอุตสาหกรรม งานรับใช้ในบ้าน รวมถึงงานประมง ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำและเป็นงานที่ใช้ทักษะฝีมือต่ำทั้งสิ้น²¹

การเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามกระบวนการบันทึกความเข้าใจตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ หรือ MOU นี้ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้กำหนดวิธีการให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ผ่าน 2 ช่องทาง ได้แก่ เข้ามาทำงานผ่านการดำเนินการนำเข้าของนายจ้างโดยตรง กับ เข้ามาทำงานโดยผ่านการนำเข้าของบริษัทที่ได้รับอนุญาตจากรัฐให้สามารถนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้²² โดยไม่ว่าจะเป็นเข้ามาวิธีไหนแต่ทั้ง 2 วิธีข้างต้นก็มีขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่ต่างกัน กล่าวคือ กระบวนการจะเริ่มต้นที่นายจ้างหรือ

²⁰ คุณหญิง (นามสมมติ) ผู้แทนจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

²¹ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน, แนวปฏิบัติการนำเข้าคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงานระหว่างรัฐ (MOU), หน้า 9.

²² สุดาศิริ วสวงค์, (2565 กรกฎาคม 18) การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://legacy.orst.go.th/?p=17716#_ftn76.

บริษัทจะต้องทำการยื่นเรื่องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่สำนักงานจัดหางานในพื้นที่ของตน โดยในคำร้องนั้นจะต้องมีแบบคำร้องนำเข้าแรงงานต่างด้าว (นจ.2) สัญญาจ้าง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตัวนายจ้างแนบเข้าไปด้วย จากนั้นสำนักงานจัดหางานจะนำเอกสารคำร้องข้างต้นส่งไปยังสถานทูตของประเทศต้นทางที่ประจำอยู่ในประเทศไทย จากนั้นสถานทูตก็จะทำการแจ้งไปยังประเทศต้นทางเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการรับสมัครและคัดเลือกแรงงานที่มีคุณสมบัติหรือความเหมาะสมเพื่อดำเนินการให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยต่อไป ซึ่งกระบวนการนี้จะใช้ระยะเวลาประมาณ 30 วัน โดยหลังจากทุกอย่างเรียบร้อยแล้วข้อมูลและเอกสารต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวจะถูกส่งมายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการเข้าประเทศ (วีซ่า) ให้ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง และหลังจากเอกสารทั้งหมดเรียบร้อยหรือได้รับการตรวจสอบว่าถูกต้องครบถ้วนและได้รับอนุญาตให้เดินทางสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้แล้ว แรงงานต่างด้าวจะต้องมายังศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้างเพื่อเข้าอบรมก่อนทำงาน เมื่อกระบวนการอบรมสิ้นสุดแล้วตัวแรงงานต่างด้าวผ่านการอบรมแล้ว แรงงานต่างด้าวคนนั้นๆ ก็จะได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งหลังจากที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้วแรงงานต่างด้าวจะต้องทำการแจ้งเข้าทำงานภายใน 15 วัน และในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการตรวจสุขภาพและนำผลการตรวจสุขภาพมาแจ้ง ณ สำนักงานจัดหางานที่ได้ดำเนินการกระบวนการแจ้งเข้าทำงานไว้²³

จากกระบวนการต่างๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่าหากเทียบกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ แล้วแรงงานกลุ่ม MOU นี้มีภาระเรื่องการขออนุญาตเข้าทำงานมากกว่าแรงงานกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะหากเทียบกับแรงงานกลุ่ม BOI ก็จะเห็นถึงความแตกต่างได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในขณะที่แรงงานกลุ่ม BOI แทบจะไม่ต้องดำเนินการใดๆ ก็สามารถเข้าประเทศและทำงานในประเทศไทยได้ แต่แรงงานกลุ่ม MOU กลับต้องผ่านกระบวนการมากมายจึงจะสามารถเข้าทำงานได้ไม่จำเป็นการยื่นเอกสารขอเข้าทำงาน การทำเรื่องขอเข้าเมือง การแจ้งเข้าทำงาน หรือแม้แต่การต้องเข้ารับการอบรมก่อนเข้าทำงาน ทั้งที่งานที่แรงงานกลุ่มนี้ต้องทำแม้จะมีความแตกต่างในเชิงรายละเอียดแต่ก็ถือเป็นงานที่สำคัญอย่างมากสำหรับประเทศไทย เพราะเป็นการนำเข้าแรงงานมาแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศโดยตรง ขั้นตอนเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะต่ำเน้นการใช้กำลังแรงงานเป็นหลัก และสายตาแห่งความไม่ไว้วางใจนี้จึงก่อให้เกิดเป็นมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการบังคับคัดกรองคนต่างด้าวอยู่ในปัจจุบัน แต่ถึงจะเป็นเช่นนั้นแรงงานกลุ่มนี้ก็ยังคงได้รับการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายอยู่บ้าง โดยเฉพาะสิทธิด้านสุขภาพอย่างประกันสังคมหรือประกันสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น แต่คงไม่เทียบเท่ากับแรงงานกลุ่มก่อนหน้าและแน่นอนว่าหากพูดถึงเรื่องอำนาจต่อรองก็ยังถือว่าห่างไกลอยู่มากกับแรงงานกลุ่มมาตรา 62

²³ เรื่องเดียวกัน.

2.1.5 แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล

คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาลนี้ คือแรงงานกลุ่มที่กำหนดไว้ตามมาตรา 64 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งประเทศไทยได้อนุญาตให้แรงงานกลุ่มนี้ที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นคนต่างด้าวในประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยโดยเฉพาะกัมพูชา เมียนมาและลาว ให้สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ก็มีบริบทที่คล้ายคลึงกับแรงงานกลุ่มที่แล้วว่ารัฐอนุญาตให้เข้ามาทำงานเพื่อหวังให้เข้ามาทดแทนการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะในอาชีพที่คนไทยไม่ทำอย่างเกษตรและอุตสาหกรรมในพื้นที่ 10 จังหวัดที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านหรือเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ²⁴ หากแต่จะมีความแตกต่างกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ อยู่ตรงที่รัฐกำหนดให้แรงงานกลุ่มนี้ซึ่งมีชายแดนติดกับประเทศไทย มีบ้านหรือภูมิลำเนาอยู่บริเวณชายแดนใกล้กับประเทศไทยให้สามารถเข้ามาทำงานในลักษณะไปเข้าเย็นกลับได้ ทั้งนี้เนื่องจากที่อยู่อาศัยกับที่ทำงานอยู่ไม่ห่างกันมาก การควบคุมดูแลจึงไม่จำเป็นต้องทำแบบเดียวกับกลุ่มแรงงานที่อาศัยอยู่ในประเทศเท่าใดนัก ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการรัฐและเพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดสิทธิที่รัฐกำหนดไป²⁵ จึงได้มีการกำหนดให้แรงงานกลุ่มนี้มีเงื่อนไขในการทำงานที่แตกต่างออกไปจากแรงงานกลุ่มที่ผ่านๆ มา โดยเฉพาะการอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องเข้ารับการอบรมหรือต้องทำตามขั้นตอนที่ซับซ้อนอื่นๆ อย่างของแรงงาน MOU แต่ยังคงต้องขอใบอนุญาตทำงานเช่นเดียวกับแรงงานกลุ่มมาตรา 59 อยู่

การขออนุญาตทำงานของแรงงานกลุ่มไป-กลับหรือตามฤดูกาลนี้ จะอยู่ในรูปของการใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) โดยแรงงานจะต้องเริ่มจากนายจ้างมีการทำกระบวนการประสงค์จะจ้างแรงงานตามมาตรา 64 (Name list) และได้มีการยื่นแจ้งรายชื่อแรงงานต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัดแล้วเมื่อนายจ้างได้มีการดำเนินการขั้นตอนข้างต้นแล้วสิ่งที่แรงงานกลุ่มนี้จะต้องทำต่อไปก็คือการแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่ โดยต้องมอบบัตรประจำตัวหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตัวตนให้กับเจ้าหน้าที่ ณ จุดข้ามแดนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำการเก็บบันทึกข้อมูลของคนนั้นๆ หลังจากผ่านกระบวนการเก็บข้อมูลแล้วเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือข้ามแดนให้ (ซึ่งกรณีนี้อาจมีค่าธรรมเนียมที่แรงงานจะต้องจ่ายอยู่บ้าง) และเมื่อได้รับหนังสือข้ามแดนมาแล้วก็นำหนังสือข้างต้นแสดงต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเพียงเท่านี้แรงงานก็จะ

²⁴ ครุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, (2564) โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา และ ไทย-สปป.ลาว, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, หน้า 7.

²⁵ คุณหญิง (นามสมมติ) ผู้แทนจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นบทพจนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้²⁶ อย่างไรก็ตาม หนังสือข้ามแดนข้างต้นสามารถใช้ได้เพียงครั้งเดียวต่อการขอข้ามแดนหนึ่งครั้งเท่านั้น หมายความว่าทุกครั้งที่แรงงานต้องการจะข้ามแดนเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำเป็นต้องทำงานหนังสือข้ามแดนทุกครั้ง เนื่องจากหนังสือข้ามแดนข้างต้นเป็นหนังสือที่อนุญาตให้ข้ามแดนเพียงชั่วคราวเท่านั้น ไม่ใช่เอกสารที่อนุญาตให้แรงงานมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยได้ แต่ถึงแม้จะเป็นเช่นนั้นแรงงานเองหากต้องการจะพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ก็สามารถทำได้ เพราะการขอหนังสือข้ามแดนแต่ละครั้งหากได้รับอนุญาตให้ผ่านแดนได้นอกจากแรงงานจะสามารถเดินทางข้ามแดนมาทำงานได้แล้ว แรงงานยังสามารถพำนักในประเทศไทยได้อีกด้วย โดยใบอนุญาตแต่ละครั้งมีอายุ 90 วัน แต่จะอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเกิน 30 วันไม่ได้ ซึ่งหมายความว่าแรงงานกลุ่มที่ต้องทำงานต่อเนื่องไม่ใช่ลักษณะของการไปเข้าเย็นกลับทุกๆ 30 วันแรงงานแรงงานกลุ่มนี้จะต้องเดินทางออกนอกประเทศและเดินทางกลับเข้ามาใหม่นั้นเอง²⁷

แม้การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานกลุ่มมาตรา 64 นี้จะดูสะดวกกว่าแรงงานกลุ่ม MOU อยู่มากก็ตาม แต่ลักษณะงานที่สามารถทำได้รวมถึงสถานะการเป็นแรงงานแทบไม่ต่างอะไรกับแรงงาน MOU กล่าวคือ แรงงานทั้งสองกลุ่มนี้หลักๆ จะสามารถทำงานได้เพียง 4 ประเภทคืองานกรรมกรงานรับใช้ในบ้าน งานประมง และงานเกษตร แล้วแต่กรณี ซึ่งถือว่าถูกจำกัดอย่างมากหากเทียบกับกลุ่มแรงงานมาตรา 59 มาตรา 61 และ มาตรา 62 อีกทั้งแรงงานกลุ่มมาตรา 64 นี้ยังถูกจัดให้เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่มีทักษะต่ำและอยู่ในกลุ่มที่ต้องจับตามองเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคง แต่เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้มักเดินทางกลับที่อยู่อาศัยของตนเมื่อทำงานเสร็จ หรือไม่ได้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน การจับตามองจึงอาจไม่เท่ากับกลุ่มที่ต้องอาศัยอยู่ในประเทศเท่าใดนัก²⁸ และแน่นอนว่าเมื่อลักษณะงานที่ทำได้รวมถึงสถานะของแรงงานกลุ่มนี้มีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากกลุ่มแรงงาน MOU สิทธิและอำนาจต่อรองที่มีต่อนายจ้างหรือต่อรัฐจึงแทบไม่มีความแตกต่างกัน

²⁶ นายสุชาติ วัฒนาพิงเจริญ, (2565 กรกฎาคม 18), พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://chiangmai.boi.go.th/uploads/file_download/file/20180828/th-bdfgjlz2459.pdf.

²⁷ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, (2565 กรกฎาคม 18), กระทรวงแรงงานปรับมาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าว หลังศบค.เปิดประเทศเต็มรูปแบบ มีผล 1 มิ.ย. 65 เป็นต้นไป, [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/alien/news/param/site/152/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/59089

²⁸ คุณนวม (นามสมมติ) ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

2.1.6 แรงงานกลุ่มรอการเนรเทศ กลุ่มผู้ลี้ภัย และผู้เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์

แรงงานกลุ่มนี้คือกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่และทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้มีจำนวนที่ค่อนข้างมากทั้งยังเป็นแรงงานที่มาจากประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย โดยเฉพาะเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่คนต่างด้าวเข้าเมืองส่วนใหญ่แล้วจะมาจากประเทศเหล่านี้ โดยสาเหตุของการแอบลักลอบเข้าเมืองก็มักจะเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจ²⁹ ด้วยเพราะประเทศไทยมีแหล่งงานให้ทำหรือช่องทางในการแสวงหารายได้ได้มากกว่าประเทศต้นทางเหล่านั้น สิ่งนี้จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้มีคนต่างด้าวแอบลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม การลักลอบเข้าเมืองของคนกลุ่มนี้นอกจากจะเป็นเรื่องของการแสวงหารายได้หรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว การหนีความตายจากภัยสงครามก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีคนต่างด้าวเข้ามายังประเทศไทยในลักษณะที่ผิดกฎหมายด้วยเช่นกัน

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในมาตรา 63 ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวนี้อาจแบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภทหลักๆ ได้แก่ กลุ่มคนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและกฎหมายคนเข้าเมือง³⁰ซึ่งอยู่ในระหว่างกระบวนการรอเนรเทศ กลุ่มผู้ลี้ภัย และสุดท้ายกลุ่มคนต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ บุคคลทั้งสามประเภทนี้มาตรา 63 ได้เปิดโอกาสให้สามารถทำงานในประเทศไทยได้ แต่ถึงแม้จะสามารถทำงานได้งานที่ได้รับอนุญาต รวมถึงพื้นที่ที่ออกไปทำงาน ได้ก็มีลักษณะที่ค่อนข้างจำกัด ด้วยเพราะแรงงานกลุ่มนี้คือกลุ่มคนที่รัฐไทยมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงและจำเป็นต้องถูกจับตามอง โดยเฉพาะแรงงานกลุ่มแรกที่กำลังรอเนรเทศ³¹ ส่วนแรงงานกลุ่มผู้ลี้ภัยและกับกลุ่มที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้น ในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏว่ามีแรงงานกลุ่มเหล่านี้มาขออนุญาตทำงาน³²แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้สิทธิสำหรับคนกลุ่มนี้ไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับกลุ่มรอเนรเทศ คือสามารถขออนุญาตทำงานได้ระหว่างรอส่งกลับแต่ไม่เกิน 1 ปี และ

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ เคเคบี อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล ลอว์เฟิร์ม, (2565 กรกฎาคม 18) การเนรเทศคนต่างด้าว และการขอกลับเข้ามาในประเทศไทย ต้องทำอย่างไร เรื่องนี้มีคำตอบ!!, [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://www.kkbinterlaw.com/news/detail/TH/1/12>

³¹ คุณนวม (นามสมมติ) ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

³² เรื่องเดียวกัน.

สามารถต่ออายุได้เท่าที่จำเป็นแต่ก็ไม่เกินครั้งละ 1 ปี³³ ดังนั้นการขออนุญาตทำงานจึงต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนกรณีพิเศษและทำงานได้เฉพาะตามที่คณะรัฐมนตรีมีประกาศกำหนดไว้เท่านั้น ส่วนรายละเอียดและขั้นตอนการขออนุญาตทำงานก็จะเป็นขั้นตอนในลักษณะเดียวกันกับแรงงานกลุ่มมาตรา 59 ดังที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้

แรงงานกลุ่มมาตรา 63 จะเป็นกลุ่มแรงงานที่มีลักษณะแตกต่างจากแรงงานกลุ่มอื่นๆ อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่กฎหมายไม่ได้รับรองสิทธิให้เพราะเป็นคนเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ทั้งยังถูกรัฐจับตามองในฐานะของภัยแห่งความมั่นคง โดยเหตุผลที่เปิดช่องให้สามารถทำงานได้นี้ก็เป็นเหตุผลในเชิงมนุษยธรรมรวมถึงการลดภาระในการดูแล ซึ่งรัฐมองว่าการให้คนเหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างน้อยๆ พวกเขาก็ยังสามารถหาเงินเลี้ยงชีพตนเองได้ทำให้รัฐไม่ต้องลงแรงหรือเสียค่าใช้จ่ายไปกับคนกลุ่มนี้มากนัก³⁴ ดังนั้นหากเทียบกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ แล้วอำนาจ สถานะหรือสิทธิทางกฎหมายแรงงานกลุ่มมาตรา 63 นี้ถือว่ามีน้อยกว่ากลุ่มอื่น อีกทั้งความมั่นคงในการทำงานก็มีน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ เช่นเดียวกัน เพราะการอนุญาตให้ทำงานเป็นเพียงการอนุญาตเพื่อรอการส่งกลับหรือรอเนรเทศเท่านั้น หมายความว่าเมื่อกระบวนการส่งกลับข้างต้นสิ้นสุดลงแรงงานคนนั้นๆ ก็จะหมดสิทธิที่จะได้ทำงานและต้องถูกส่งตัวออกนอกประเทศทันที ซึ่งมาตรา 63 ก็กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานนั้นให้นายทะเบียนอนุญาตเท่าที่จำเป็นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มแรงงานตามมาตรา 63 นี้ยังมีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่พระราชกำหนดฉบับนี้พูดถึงซึ่งได้แก่แรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

2.1.7 แรงงานไร้สัญชาติหรือชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

แรงงานตามมาตรา 63/1 นี้คือกลุ่มที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวเพราะไม่มีสัญชาติไทย กล่าวคือ คนกลุ่มนี้เกิดและเติบโตในประเทศไทยแต่ไม่ได้บุคคลที่ได้รับสัญชาติไทย ซึ่งเหตุของการไม่ได้รับสัญชาตินี้อาจมาจากหลายสาเหตุตั้งแต่ความบกพร่องของตัวบุคคลเอง ผลของกฎหมาย ไปจนการบริหารจัดการของรัฐ ตัวอย่างเช่น ความไม่รู้กฎหมายจึงทำให้คนกลุ่มนี้ไม่ได้ไปแจ้งเกิดบุตรหลานของตน หรือภูมิลำเนาที่อยู่ห่างไกลเมืองหรือศูนย์ราชการมากๆ จึงทำให้เดินทางมาปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นไปได้ยาก แน่แน่นอนว่าเกี่ยวกับปัญหาพื้นที่ห่างไกลนี้รัฐเองก็ได้มีการรับมือ โดยการ

³³ นายสุชาติ วัฒนาพึงเจริญ, (2565 กรกฎาคม 18), พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561, [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://chiangmai.boi.go.th/uploads/file_download/file/20180828/th-bdfgjloz2459.pdf.

³⁴ สุมิตรชัย หัตถสาร, กล่าวไว้ในงานอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครด้านแรงงานข้ามชาติ ณ โรงแรม Ibis Styles Chiang Mai วันที่ 19-20 พ.ศ. 2565

จัดให้มี “การสำรวจและจัดทำทะเบียนให้กับคนไร้รัฐ” ในลักษณะของศูนย์เคลื่อนที่เพื่อแก้ปัญหาให้กับบุคคลที่อยู่ไกลจากตัวเมืองหรือศูนย์ราชการ³⁵ อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการข้างต้นก็ยังเต็มไปด้วยปัญหาเพราะการเก็บข้อมูลและให้บริการจดทะเบียนการเกิดข้างต้นมีการดำเนินการในระยะเวลาที่สั้นมาก (1 วันต่อการลงพื้นที่ 1 ครั้ง) อีกทั้งศูนย์ดังกล่าวก็ไม่ได้มีการลงพื้นที่สำรวจบ่อยนักจึงทำให้เกิดปัญหามีคนตกหล่นที่แม้จะเกิดในไทยและพ่อแม่เป็นคนไทยก็ตาม เมื่อบุคคลเหล่านี้มิได้ลงทะเบียนการเกิดรวมถึงปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมาย บุคคลเหล่านั้นจึงไม่ได้สัญชาติไทยและถูกนับให้กลายเป็นคนต่างด้าวไปโดยปริยายซึ่งเราจะคุ้นชินกับคนกลุ่มนี้ในนามของ ชาวเขา หรือชนกลุ่มน้อยต่างๆ เป็นต้น³⁶ คนกลุ่มนี้ถือเป็นแรงงานที่สำคัญกลุ่มหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะงานภาคบริการต่างๆ ที่ผู้ประกอบการมักใช้แรงงานกลุ่มนี้³⁷ และไม่เพียงแต่ชนกลุ่มน้อยหรือชาวเขาที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารจัดการเรื่องสัญชาติของรัฐเท่านั้นที่ถูกจัดให้เป็นแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 61/1 แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 บุคคลผู้ถูกถอนสัญชาติจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ก็ถูกนับให้เป็นแรงงานในกลุ่มนี้เช่นเดียวกัน

แต่ถึงแม้จะถูกกำหนดให้เป็นแรงงานกลุ่มหนึ่งที่อยู่กลุ่มของมาตรา 63 แต่แรงงานกลุ่มมาตรา 63/1 นี้หากเทียบกับเรื่องงานกลุ่มอื่นๆ ในกลุ่มของมาตรา 63 ด้วยกัน เทียบกับกลุ่มมาตรา 64 หรือเทียบกับกลุ่มแรงงาน MOU แล้ว แรงงานที่ชนกลุ่มน้อยหรือไร้สัญชาตินี้มีสิทธิตามกฎหมายในหลายๆ เรื่องที่ถือว่ามาก กล่าวคือ เกี่ยวกับการขออนุญาตทำงานนั้นขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ยังคงเป็นไปในลักษณะเดียวกับแรงงานตามมาตรา 59 คือต้องมีการขออนุญาตทำงานจากนายทะเบียนและกรมจัดหางาน แต่สิ่งที่ต่างออกไปคือแรงงานกลุ่มนี้สามารถทำอาชีพใดก็ได้³⁸ ระยะเวลาในการได้รับอนุญาตให้ทำงานก็มากถึง 5 ปี ต่ออายุใบอนุญาตได้เรื่อยๆ มีสิทธิเข้าประกันสังคมได้หากงานที่ทำเป็นงานที่อยู่ในการคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม และมีสิทธิซื้อประกันสุขภาพของรัฐได้เช่นกันหากงานที่ทำนั้นไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม

³⁵ ตรีณี ไพบาลพาณิชย์กุล, หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีศึกษาคนกลุ่มน้อย), วารสารนิติสังคมศาสตร์ ปีที่ 9 กรกฎาคม-ธันวาคม 2559, หน้า 182.

³⁶ นภาพร อติวานิชยพงศ์ และคณะ, (2555), แรงงานกับความไม่เป็นธรรม: ปัญหาและทางออก, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, บทที่ 5 หน้า 22.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ อติสร เกิดมงคล, นักวิชาการอิสระและผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจก็คือเมื่อแรงงานกลุ่มนี้ได้รับอนุญาตให้สามารถทำงานได้ ใบอนุญาตทำงานของแรงงานกลุ่มนี้จะมีอายุ 5 ปี และสามารถต่ออายุทำงานได้ถึงคราวละ 5 ปีเช่นกันนั้น ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นมุมมองของรัฐต่อการมองแรงงานกลุ่มนี้และกลุ่มมาตรา 63 ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐมองแรงงานกลุ่มมาตรา 63 โดยเฉพาะกลุ่มรอกการเนรเทศเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคง การให้ทำงานคือมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ลดต้นทุนของรัฐโดยที่เป้าหมายหลักคือการริบปลั๊กดันให้คนกลุ่มนี้ออกนอกประเทศให้เร็วที่สุด ในขณะที่แรงงานกลุ่มมาตรา 63/1 กลับมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปโดยที่รัฐดูราวกับจะเปิดกว้างและให้โอกาสกับคนกลุ่มนี้มากกว่า รวมถึงไม่ได้มองคนกลุ่มนี้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงเท่าไร แต่ถึงจะเป็นเช่นนั้นมาตรา 63/1 ก็ยังคงสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนเช่นกันว่ารัฐไทยยังคงมองแรงงานกลุ่มนี้เป็นคนนอกอยู่ซึ่งถือเป็นสิ่งที่กระทบต่อแรงงานกลุ่มนี้โดยตรง เพราะแม้จะจะมีโอกาสมากกว่าแรงงานกลุ่มมาตรา 63 แต่เมื่อเทียบกับ 5 กลุ่มแรกโดยเฉพาะกับแรงงานตามมาตรา 62, 61 และ 59 แล้ว แรงงานกลุ่มมาตรา 63/1 ยังถือว่ามีสิทธิ รวมถึงอำนาจต่อรองน้อยกว่ามากทั้งที่คนกลุ่มนี้อาจถือเป็นแรงงานไทยโดยพฤตินัยด้วยซ้ำ

2.1.8 แรงงานที่ได้รับอนุญาตตามมติคณะรัฐมนตรี

แรงงานกลุ่มสุดท้ายที่มีการปรากฏและพูดถึงในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 คือแรงงานตามมาตรา 63/2 ซึ่งมักถูกเรียกว่า “แรงงานตามมติกรม” กล่าวคือแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานกลุ่มมาตรา 63 แต่เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการแก้ไขการขาดแคลนแรงงานในกิจการหลายๆ ประเภทโดยเฉพาะธุรกิจบริการ คณะรัฐมนตรีจึงประกาศให้คนกลุ่มนี้สามารถขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานและทำงานในประเทศไทยได้เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งผลของการมีมติคณะรัฐมนตรีนี้จึงส่งผลให้แรงงานกลุ่มมาตรา 63/2 สามารถอยู่ในประเทศไทยได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยได้รับยกเว้นให้ไม่เป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายตามกฎหมายคนเข้าเมือง และสามารถทำงานในประเทศไทยได้เช่นเดียวกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ

ดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ว่าแรงงานกลุ่มมาตรา 63/2 แต่เดิมคือกลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ดังนั้นการขออนุญาตทำงานจึงจะไม่เหมือนกับขั้นตอนปกติที่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายต้องทำ อย่างไรก็ตาม สำหรับแรงงานกลุ่มนี้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้เปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มนี้พอสมควร โดยสร้างเงื่อนไขเพิ่มเพียงอย่างเดียวคือการต้องได้รับอนุญาตจากคณะรัฐมนตรี หรือก็คือหากคณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถทำงานในประเทศไทยได้มติคณะรัฐมนตรีนี้จะเปรียบเสมือนใบเบิกทางชิ้นแรก จากนั้นแรงงานกลุ่มนี้จะต้องไปดำเนินการเพื่อขออนุญาตทำงานต่อไป โดยหลักการและขั้นตอนในการขออนุญาตนั้นจะเริ่มจากเมื่อมี

มติกรมแล้วแรงงานกลุ่มนี้จะต้องถูกนายจ้างพาเป็นขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานถูกกฎหมายเสียก่อน นั่นหมายความว่าแรงงานกลุ่มนี้จะเป็นแรงงานที่มีนายจ้างอยู่แล้วเพียงแต่การจ้างงานนั้นไม่ได้มีการขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย เมื่อขึ้นทะเบียนเสร็จเรียบร้อยแรงงานกลุ่มนี้ก็จะกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายและต้องขออนุญาตทำงานในประเทศไทยต่อไป ซึ่งขั้นตอนการขออนุญาตก็จะเป็นในลักษณะเดียวกับแรงงานกลุ่มมาตรา 59 คือต้องแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงาน โดยการจะได้รับอนุญาตให้ทำงาน 2 ปีต่อการขออนุญาต 1 ครั้ง และสามารถขอต่อใบอนุญาตทำงานได้ออกไปอีกครั้งหนึ่งได้แต่จะไม่เกิน 2 ปี ส่วนจะสามารถต่อครั้งที่สองหรือครั้งต่อไปได้อีกหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรีหรือกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานกลุ่มนี้ว่าแล้วเสร็จหรือไม่ แรงงานกลุ่มนี้จะไม่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม สิทธิด้านสุขภาพของแรงงานกลุ่มนี้มีเพียงอย่างเดียวคือสิทธิจากการซื้อประกันสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุข ประเภทงานที่สามารถทำได้ก็มีเพียงแค่งานกรรมกร เกษตรกรรม และงานรับใช้ในบ้านเท่านั้น ทั้งยังถูกจำกัดพื้นที่ในการทำงานโดยจะสามารถทำงานได้แต่เพียงในเขตจังหวัดที่เป็นพื้นที่ที่มีนายจ้างประสงค์นำตนมาทำงานเท่านั้น หรือก็คือนายจ้างอยู่ไหนตนก็ต้องทำงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้นเท่านั้นห้ามไปพื้นที่อื่น

แรงงานกลุ่มนี้หากเทียบกับแรงงานกลุ่มมาตรา 63 ทุกกลุ่มแล้วจะพบว่ารัฐมองแรงงานกลุ่มนี้ในสายตาที่แทบจะไม่แตกต่างจากที่มองแรงงานกลุ่มอื่นๆ ในมาตรา 63 (ยกเว้นกลุ่มแรงงานตามมาตรา 63/1) กล่าวคือ ทั้งที่แรงงานทุกกลุ่มนี้มาตรา 63 ล้วนเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยกลุ่มมาตรา 63 นั้นรัฐมองว่าแรงงานกลุ่มนี้เป็นภัยต่อความมั่นคง ในขณะที่แรงงานกลุ่ม 63/2 รัฐกลับมองในแง่ของประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจ³⁹ ส่งผลให้สิทธิของแรงงานกลุ่มนี้มีลักษณะที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะเรื่องการขออนุญาตทำงานและระยะเวลาการทำงานที่มาตรา 63/2 ได้อินุญาตให้แรงงานสามารถทำงานและอยู่ในประเทศไทยได้ 2 ปีต่อการขออนุญาตหนึ่งครั้ง แต่แรงงานกลุ่มมาตรา 63 กลับมีระยะเวลาอยู่และทำงานในประเทศไทยเท่าที่ระหว่างรอการเนรเทศหรือส่งกลับประเทศต้นทางเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้แรงงานกลุ่มมาตรา 63/2 นี้จะได้รับการผ่อนคลายนโยบายหรือมีสิทธิมากกว่าแรงงานกลุ่มมาตรา 63 แต่หากเทียบกับแรงงานกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะเทียบกับกลุ่มมาตรา 61 และ 62 ก็พบว่าอำนาจและสิทธิต่างๆ ที่แรงงานกลุ่มมาตรา 63/2 ได้รับเทียบไม่ได้เลยกับแรงงานทั้ง 2 กลุ่มข้างต้น โดยเฉพาะเรื่องของการขออนุญาตทำงานและระยะเวลาที่สามารถอาศัยหรือทำงานในประเทศไทยได้ ประกอบกับการได้ทำงานของแรงงานกลุ่มนี้ยังขึ้นอยู่กับแนวคิดหรือนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดอีกด้วย ซึ่งแน่นอน

³⁹ คุณหญิง (นามสมมติ) ผู้แทนจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

ว่าหากจอร์จรัฐบาลที่มีแนวคิดที่เป็นปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โอกาสในการทำงานของคนกลุ่มนี้ก็จะลดน้อยตามไปด้วยนั่นเอง

2.2 สภาพปัญหาและเสียงสะท้อนจากแรงงานข้ามชาติ

จากการเก็บข้อมูลและจัดเวทีระดมความคิดเห็นพบทวนการบังคับใช้พรก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2565 ผู้เขียนได้พบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพระราชกำหนดดังกล่าวโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่แรงงานข้ามชาติกำลังประสบผ่านตัวแรงงานและกลุ่มผู้เข้าร่วมเวทีคนอื่นๆ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ที่ได้รับการพูดถึงนี้จะประกอบไปด้วย ปัญหาในทางปฏิบัติ ปัญหาการบริหารจัดการในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงาน และการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยปัญหาต่างๆ เหล่านี้เกือบทั้งหมดจะเกิดขึ้นกับแรงงานกลุ่ม MOU กลุ่มแรงงานมาตรา 64 กลุ่มแรงงานมาตรา 63/1 และ 63/2 ตรงกันข้าม แรงงานกลุ่มที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายอย่างกลุ่มมาตรา 59, 61, หรือ มาตรา 62 จะแทบไม่มีปัญหาเกิดขึ้นเลย ดังนั้นปัญหาและเสียงสะท้อนที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปนี้จึงเป็นการนำเสนอที่มุ่งเน้นให้เห็นปัญหาของกลุ่มแรงงาน MOU กลุ่มแรงงานมาตรา 64 และกลุ่มแรงงานมาตรา 63/2 เป็นสำคัญ ภายใต้อธิบายจริงๆว่าแรงงานทั้ง 3 กลุ่มนี้คือแรงงานข้ามชาติที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการนิยมนำเข้าหรือจ้างมาทำงานมากที่สุด

ปัญหาที่ในทางปฏิบัติอย่างแรกที่แรงงานข้ามชาติต้องประสบได้แก่ แรงงานข้ามชาติอยากทำงานในประเทศไทยแต่กับไม่รู้วิธีและขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้ได้เข้ามาทำงานในประเทศไทย กล่าวคือ ภายใต้อิทธิพลเศรษฐกิจที่ถูกซ้ำเติมจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 และภัยสงครามในช่วง 2-3 ปี (พ.ศ. 2563-2565) ที่ผ่านมานี้ ทำให้ความต้องการทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะกลุ่มที่มีพื้นที่ติดกับประเทศไทยมีมากยิ่งขึ้น ประกอบกับในส่วนของนายจ้างเองก็มีความต้องการที่จะนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทดแทนแรงงานที่ขาดหายไป โดยเฉพาะในส่วนงานที่คนไทยไม่นิยมทำอย่าง งานเกษตร งานกรรมกร งานประมง หรืองานรับใช้ในบ้าน อุปสงค์และอุปทานที่ต้องตรงกันนี้จึงทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากอยากเข้ามาทำงานในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความต้องการที่จะเข้ามาทำงานก็ตาม แต่แรงงานข้ามชาติกลับไม่รู้วิธีที่ถูกต้องในการเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ซึ่งแม้ว่าพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้มีการประกาศขั้นตอนของการขออนุญาตทำงานในประเทศไทยไว้ค่อนข้างชัดเจนก็ตาม แต่แน่นอนว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่รู้ถึงขั้นตอนดังกล่าว และแม้ว่าสำนักงานจัดหางานจะได้มีการจัดทำคู่มือในการขออนุญาตทำงานทั้งภาษาพม่า กัมพูชา ลาว และเวียดนาม ก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถช่วยให้แรงงานเข้าใจกระบวนการตามกฎหมายของประเทศไทยได้มากนัก อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่าแรงงานจะพยายามหาข้อมูลและทำความเข้าใจ

เข้าใจกระบวนการการขออนุญาตทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ก็มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าขั้นตอนและเอกสารมันเยอะแยะมากมายไปหมดจนทำให้ท้ายที่สุดขั้นตอนและเอกสารข้างต้นได้ส่งผลให้แรงงานกลายเป็นผู้ไม่รู้หรือไม่เข้าใจกระบวนการตามกฎหมายเช่นเดิม เมื่อแรงงานข้ามชาติไม่รู้หรือไม่สามารถเข้าใจได้ว่าขั้นตอนการขออนุญาตทำงานเป็นอย่างไร ทางแก้ไขของพวกเขาเหล่านั้นจึงเป็นการใช้ “ระบบนายหน้า” เพื่อให้สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ ซึ่งการใช้ระบบนายหน้าดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของปัญหาอื่นๆ ตามมาโดยเฉพาะปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับภาระค่าใช้จ่ายของแรงงานข้ามชาติ

การที่แรงงานไม่เข้าใจกฎหมายและวิธีการขออนุญาตทำงานที่ถูกต้องจนกระทั่งต้องหันไปพึ่งระบบนายหน้านั้น ได้ส่งผลกระทบต่อเรื่องค่าใช้จ่ายของแรงงานข้ามชาติเป็นอย่างมากแน่นอนว่าเกี่ยวกับเรื่องนายหน้านี้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้มีบทบัญญัติอนุญาตให้เอกชนสามารถทำกิจการนายหน้าเพื่อนำเข้าแรงงานได้ พร้อมกันนั้นยังกำหนดข้อบังคับที่ผู้ประกอบการนำเข้าแรงงานนี้จะต้องปฏิบัติโดยเฉพาะเรื่องการเก็บเงินจากแรงงานข้ามชาติไว้ก็ตาม แต่ด้วยปัญหาที่ลูกจ้างไม่รู้กฎหมายและไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติ ประกอบกับผู้รัฐอนุญาตให้นำเข้าแรงงานได้ (นายหน้าถูกกฎหมาย) ยังมีจำนวนน้อยอยู่มากเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงาน ทั้งหมดจึงส่งผลแรงงานข้ามชาติหันไปใช้บริการ “นายหน้าเถื่อน” เพื่อให้พาตนเข้ามาในประเทศไทยหรือทำให้ตนสามารถได้ทำงานในประเทศไทยได้ ซึ่งการใช้บริการนายหน้าเถื่อนนี้ได้นำมาซึ่งปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่ควบคุมไม่ได้ กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก (หลักหมื่น - ถึงหลักแสนบาท) ให้นายหน้าเถื่อนสำหรับการพาเข้าประเทศไทยและสามารถทำงานในประเทศไทยได้ การไม่รู้ขั้นตอน ไม่รู้กฎหมาย ตลอดจนการไม่รู้หลักปฏิบัติต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติจนนำไปสู่การต้องใช้บริการระบบนายหน้าข้างต้นนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญประการแรกที่ส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติ

นายหน้าเถื่อนคือสาเหตุอย่างสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะในเรื่องของสถานะและสิทธิตามกฎหมาย เพราะวิธีที่นายหน้าเถื่อนมักใช้เพื่อพาแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยมักจะเป็นการพาเข้าประเทศด้วยวิธีที่ผิดกฎหมาย⁴⁰ การเข้าเมืองผิดกฎหมายจึงส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานข้ามชาติโดยตรงเพราะจะทำให้แรงงานข้ามชาติคนนั้นกลายเป็นแรงงานเถื่อนหรือแรงงานผิดกฎหมาย เมื่อเป็นแรงงานผิดกฎหมายสิทธิต่างๆ ที่ควรได้รับการคุ้มครองในฐานะแรงงานก็จะพลันหายไปด้วย แต่ถึงแม้จะเป็นเช่นนั้นแรงงานข้ามชาติส่วนมากก็ยังคงเลือกใช้บริการนายหน้าเถื่อน

⁴⁰ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, อัศลักษณ์เอกสาร: วงศาวិทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย, (เชียงใหม่: ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561), หน้า 62.

อยู่ดี เพราะแรงงานไม่สามารถจัดการหรือแก้ปัญหาเรื่องความไม่เข้าใจกระบวนการและกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการทำงานในประเทศ ตลอดจนไม่มีความสามารถพอที่จะดำเนินการสิ่งต่างๆ ด้วยตนเองได้ นายหน้า (เถื่อน) จึงเป็นวิธีแก้ปัญหาที่ดีและตอบใจത്യที่สุดสำหรับตน⁴¹

อย่างไรก็ตาม ต่อให้เป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมายหรือ มีการขอใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามกฎหมายโดยเฉพาะกลุ่ม MOU แรงงานกลุ่มนี้ก็ยังคงเจอกับปัญหา อันเกิดจากบทบัญญัติของพระราชกำหนดฉบับนี้อยู่เช่นกัน กล่าวคือ ในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในห้วงของ การแพร่ระบาดขั้นรุนแรงของเชื้อโควิด 19 (ในช่วงปี 2563 – ต้นปี 2565) จากการแพร่ระบาดดังกล่าว ทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนมากเลิกกิจการของตนไป ซึ่งส่งผลให้แรงงานกลุ่ม MOU ที่ตนเองนำเข้ามา นั้นต้องพลอยหางานใหม่ไปด้วย แต่การหางานใหม่ข้างต้นพระราชกำหนดการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าวกำหนดว่าแรงงานข้ามชาติจะต้องหานายจ้างใหม่และทำงานกับนายจ้างใหม่ ภายใน 30 วัน ซึ่งการกำหนดเรื่องระยะเวลาข้างต้นนี้ส่งผลกระทบต่อแรงงานอย่างมาก เพราะหากตน ไม่สามารถหานายจ้างใหม่ได้ภายใน 30 วันสิทธิที่จะอยู่และทำงานในประเทศก็จะหายไป ด้วย โดยแรงงานสะท้อนว่าจำนวน 30 วันข้างต้นมันน้อยเกินไป ในทางปฏิบัติพวกตนไม่สามารถหานายจ้าง ใหม่ได้ทันภายใต้กรอบระยะเวลาข้างต้น ดังนั้นประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาเปลี่ยนนายจ้างหรือการหา นายจ้างใหม่ภายใน 30 วันนี้จึงเป็นปัญหาอย่างมากต่อแรงงานข้ามชาติ ข้อบัญญัติในกฎหมายที่ไม่ สอดคล้องกับการปฏิบัติในความเป็นจริงข้างต้นนี้จึงถือเป็นปัญหาอย่างที่สองที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติ กำลังประสบอยู่⁴²

ปัญหาประการที่สาม ที่แรงงานข้ามชาติได้สะท้อนให้เห็นคือปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งเข้า/ออกงาน กล่าวคือ นอกจากเรื่องการเปลี่ยนตัวนายจ้างดังกล่าวไปก่อนหน้าแล้ว การแจ้งเข้า/ออกเพื่อทำงานหรือ เปลี่ยนงานก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติเช่นกัน เนื่องจากพระราชกำหนด การบริหารจัดการทำงานของคนต่างด้าวกำหนดให้ลูกจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจะต้องมีการแจ้ง เข้าทำงานกับนายจ้าง ในขณะที่เดียวกันแรงงานที่จะออกจากงาน เปลี่ยนนายจ้างหรือหมดสัญญาาก็ให้เป็น หน้าที่ของนายจ้างที่ต้องทำการแจ้งออกจากงานที่ทำอยู่กับแรงงานคนนั้น⁴³ แต่ปัญหาคือมีกรณีที่แรงงาน

⁴¹ คุณ โอ (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหาร จัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

⁴² คุณเยา (นามสมมติ) ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟัง ความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

ต้องการเปลี่ยนนายจ้าง ซึ่งตามกฎหมายนายจ้างเก่ามีหน้าที่ต้องเป็นผู้แจ้งออกส่วนนายจ้างใหม่ก็สามารถแจ้งเข้าแทนตัวของลูกจ้างได้นั้น ในทางปฏิบัติสำนักงานจัดหางานกลับเรียกเอกสารใบแจ้งออกกับลูกจ้าง (แรงงานข้ามชาติ) ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้กฎหมายไม่ได้ระบุเอาไว้ว่าต้องมีการยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าหากเข้าเงื่อนไขของการเปลี่ยนนายจ้าง เช่น นายจ้างตาย ล้มละลาย ละเมิดสิทธิ/ทำทารุณกรรมลูกจ้าง เช่นนี้ลูกจ้างสามารถแจ้งเข้าทำงานกับนายจ้างรายใหม่ได้เลย กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดแต่อย่างใดว่าลูกจ้างต้องแจ้งออก แต่เจ้าหน้าที่กลับมาเรียกใบแจ้งออกกับลูกจ้างประเด็นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และเมื่อไม่มีเอกสารให้กับเจ้าหน้าที่การเปลี่ยนหรือย้ายนายจ้างจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้⁴⁴

ประการที่สี่ปัญหาข้อจำกัดเรื่องประเภทงานและพื้นที่การทำงาน ประเด็นนี้คือปัญหาที่แรงงานข้ามชาติสะท้อนให้ผู้เขียนเห็นและอยากผลักดันให้เกิดการแก้ไข เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้แรงงานข้ามชาติกลุ่ม MOU ต้องทำงานตามประเภทของงานที่ปรากฏในใบอนุญาตรวมถึงต้องทำในเขตพื้นที่จังหวัดที่ตนทำงานอยู่กับนายจ้างเท่านั้นจะออกไปนอกพื้นที่อื่นไม่ได้ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้แรงงานมองว่าเป็นข้อจำกัดเกินไป เพราะแม้กฎหมายจะอนุญาตให้แรงงานสามารถทำงานได้หลายพื้นที่ในจังหวัดที่ตนเองได้รับอนุญาตให้ทำงานครบเท่าที่งานที่ทำนั้นเป็นประเภทเดียวกันกับที่กำหนดในใบอนุญาตทำงานก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแรงงานมีความต้องการที่จะทำงานประเภทอื่นในพื้นที่ที่ตนได้รับอนุญาตด้วย เช่น ช่วงเช้าทำงานในฐานะแม่บ้านเสร็จ ช่วงบ่ายหรือช่วงเย็นตนก็มีเวลาที่จะสามารถทำงานอื่นๆ เพื่อเพิ่มรายได้ของตนได้ แต่กฎหมายกลับห้ามไม่ให้ทำ โดยกำหนดว่าหากเป็นงานประเภทเดียวกันแรงงานสามารถทำงานได้ทุกท้องที่แต่หากเป็นงานต่างประเภทกันแรงงานจะต้องทำการขอเปลี่ยนประเภทงานเสียก่อน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้แรงงานมองว่าเป็นการตัดโอกาสแรงงานสำหรับการทำงานเพื่อหารายได้เพิ่มเติมภายในพื้นที่ที่ตนได้รับอนุญาตทำงาน⁴⁵

ประการที่ห้าปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ กล่าวคือ ในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายคนเข้าเมืองจะมีบทบัญญัติที่เป็นตัวกรอบให้แรงงานจำเป็นต้องทำงานในเขตพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็เปิดโอกาสให้สามารถมีการขออนุญาตเพื่อเปลี่ยนแปลงพื้นที่การทำงานได้ แม้แต่สถานะของตัวแรงงานเองที่แม้จะเป็นแรงงาน

⁴⁴ คุณนท (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

⁴⁵ คุณเยา (นามสมมติ) ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

ผิดกฎหมายแต่ก็มีช่องทางของมติคณะรัฐมนตรีที่สามารถทำให้แรงงานกลุ่มนี้กลายเป็นแรงงาน ถูกกฎหมายและสามารถอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ ซึ่งกระบวนการต่างๆ เหล่านี้เจ้าหน้าที่ ตำรวจไม่เข้าใจ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการย้ายพื้นที่ทำงานของแรงงานข้ามชาติ ความไม่เข้าใจ ระบบและขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดหางานและย้ายที่ทำงานจึงทำให้ตำรวจเข้าใจว่าแรงงาน เหล่านี้ออกนอกพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาตทำให้แรงงานข้ามชาติถูกจับหรือถูกปรับเงินอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ตัวแรงงานข้ามชาติเองก็ยากที่จะอธิบายเพราะด้วยข้อจำกัดเรื่องภาษา ประกอบกับ ตนเองก็ไม่รู้ขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมายเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว สิ่งเหล่านี้จึงย้อนกลับมาสร้าง ผลกระทบให้แก่แรงงานชาติทำให้จนท้ายที่สุดแล้วก็ไม่สามารถจะอธิบายหรือปกป้องสิทธิของตนเอง ได้⁴⁶

ประการสุดท้ายคือประเด็นปัญหาที่มีการพูดถึงมากที่สุดได้แก่เรื่องกลไกการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ ในตัวพระราชบัญญัติการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ฉบับนี้มีการกำหนดข้อห้ามและบทลงโทษมากมายโดยเฉพาะกับประเด็นที่อาจจะส่งผลกระทบต่อ แรงงานข้ามชาติ อาทิ นายจ้างหรือบริษัทนำเข้าห้ามเรียกเก็บเงินจากแรงงานเว้นแต่เป็นค่าบริการตามที่ กฎหมายกำหนด นายจ้างห้ามนำเข้าแรงงานประเภทที่เป็นแรงงานจ้างเหมาค่าแรง การนำเข้าแรงงานของ นายจ้างต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ให้บริษัทที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าคนต่างด้าวทำการขาย ใบอนุญาตให้กับนายหน้าคนอื่น หรือการกำหนดช่องทางให้แรงงานสามารถร้องเรียนนายจ้างได้หากมี กรณีของการกระทำที่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่แรงงานขึ้น เหล่านี้คือตัวอย่าง เนื้อหาที่พระราชกำหนดนี้กำหนดห้ามนายจ้างหรือผู้ประกอบการไม่ให้ทำ

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นรายละเอียดอย่างชัดเจนก็ตามแต่ ในความเป็นจริงข้อกำหนดข้างต้นกลับไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของมันได้ เพราะไม่มีกลไก หน่วยงาน หรือใคร ที่จะเข้ามาดูแลจัดการกลไกส่วนนี้ให้มันเกิดขึ้น เช่น การนำเข้าแรงงานครั้งหนึ่ง นายจ้างได้ใช้บริการนายหน้าให้เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนตนทั้งหมดซึ่งการใช้นายหน้าข้างต้นนี้ มีค่าใช้จ่ายอยู่จำนวนหนึ่งโดยปกติค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะต้องเป็นภาระของนายจ้าง แต่นายจ้างกลับไปเรียก เก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวกับแรงงานข้ามชาติภายใต้การอธิบายว่าเป็นค่าบริการ ตามที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าสิ่งที่นายจ้างกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายชัดเจนแต่เรื่องนี้กลับไม่ได้มีการลงโทษ นายจ้างแต่อย่างใดเพราะไม่มีใครหรือกระบวนการใดที่จะมาตรวจสอบการกระทำของนายจ้าง ดังนั้น

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

การไม่มีกลไกในทางปฏิบัติที่จะมาควบคุมตรวจสอบให้นายจ้าง ผู้ประกอบการ หรือนายหน้า จึงเป็น ปัญหาที่สำคัญที่กำลังส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานโดยตรง⁴⁷

ทั้งหมดที่กล่าวข้างต้นคือประเด็นหลักๆ ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่แรงงานกำลังประสบอยู่ โดยจะสังเกตได้ว่าปัญหาต่างๆ นั้นมาจากทั้งตัวบทกฎหมายที่อาจยังมีความไม่ละเอียดหรือชัดเจนพอ ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ รวมถึงตัวผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างเจ้าหน้าที่เองก็ได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นการแก้ไขปรับปรุงจึงเลี่ยงไม่ได้เลย ที่จะต้องมีการพูดคุยในประเด็นต่างๆ ดังที่กล่าวไป อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหาข้างต้นจะมีการกล่าวอ้างถึง นายจ้างและตัวเจ้าหน้าที่ในทางลบอยู่บ้างแต่เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหาและพิสูจน์ข้อเท็จจริง ดังที่ได้กล่าวไป การทำความเข้าใจในเงื่อนไขและบริบทของนายจ้างรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นสิ่งที่ต้อง สมควรทำอย่างยิ่งเช่นเดียวกัน ดังนั้นในหัวข้อต่อไปจากนี้ผู้เขียนจะนำเสนอสภาพปัญหาและประเด็น สำคัญต่างๆ ในมุมมองนายจ้าง นายหน้าจัดหางาน และเจ้าหน้าที่รัฐ ตามลำดับต่อไป

⁴⁷ คุณ โน้ (นามสมมติ) ผู้แทนจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ข้อมูลจากการประชุมรับฟัง ความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

บทที่ 3

: นายจ้างและผู้ประกอบการ

นายจ้างหรือผู้ประกอบการคือหนึ่งในผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากและเป็นหนึ่งในตัวละครสำคัญที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวฉบับนี้มักพูดถึงอยู่บ่อยครั้งในฐานะของการเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ กล่าวคือหากผู้ใช้แรงงานคือตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและมีส่วนสำคัญต่อประเทศอันใดตัวนายจ้างก็มีความสำคัญอันนั้นเพราะงานที่ผู้ใช้แรงงานสามารถทำได้ก็ล้วนมาจากการประกอบธุรกิจหรือกิจการของเหล่านายจ้างทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นเมื่อนายจ้างกลายเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญเช่นนี้ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 จึงได้กำหนดสิทธิอำนาจรวมถึงหน้าที่และความรับผิดชอบเอาไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น ไปพร้อมๆ กับการลดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าว

ประเด็นสำคัญประการแรกที่พระราชกำหนดฉบับนี้พูดถึงในส่วนที่เกี่ยวกับนายจ้างคือ นายจ้างมีสิทธินำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วยตนเองโดยไม่ผ่านบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวก็ได้ กล่าวคือ ปกติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานนี้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรงแต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องของประสิทธิภาพและการดำเนินการภายใต้ระบบราชการทำให้รัฐไม่มีศักยภาพมากพอที่จะจัดการสิ่งต่างๆ เหล่านี้ได้โดยลำพัง จึงได้มีการอนุญาตและออกกฎหมายรับรองให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้ซึ่งโดยมากจะอยู่ในรูปของบริษัทนำเข้าแรงงาน (บ.น.จ.) แต่ถึงจะเป็นเช่นนั้นพระราชกำหนดฉบับนี้ก็เปิดช่องให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานด้วยตนเองได้เช่นกัน เพียงแต่ต้องทำตามเงื่อนไขหรือขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน หากไม่ทำหรือทำไม่ครบถ้วนนายจ้างคนนั้นๆ ย่อมถือว่ามีความผิดและต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย⁴⁸

⁴⁸ มาตรา 102 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

3.1 การนำเข้าแรงงานต่างด้าว

หากนายจ้างหรือผู้ประกอบการต้องการจะนำเข้าแรงงานด้วยตนเอง (ไม่ผ่าน บณจ.) เพื่อมาเป็นลูกจ้างในธุรกิจของตน อย่างแรกที่นายจ้างจะต้องทำก็คือแจ้งต่อนายทะเบียนว่ามีความประสงค์จะนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยการแจ้งต่อนายทะเบียนข้างต้นจะต้องมีการระบุรายละเอียดของการจ้างอย่างชัดเจนไม่ว่าจะเป็น คนต่างด้าวที่ต้องการจะนำเข้ามานั้นมีจำนวนกี่คน ทุกคนมาจากประเทศใดบ้างถิ่นที่อยู่ของคนต่างด้าวนั้นคือที่ไหน รวมถึงงานที่ต้องการจะให้แรงงานกลุ่มนี้ทำคืออะไร เป็นต้น⁴⁹ รายละเอียดเหล่านี้ต้องครบถ้วนซึ่งเมื่อรายละเอียดครบถ้วนแล้วนายจ้างจะต้องนำเอกสารที่เกี่ยวข้องยื่นในระบบออนไลน์หรือนำมายื่น ณ สำนักงานจัดหางาน พร้อมจ่ายค่าธรรมเนียมจากนั้นก็รอการแจ้งกลับของนายทะเบียนแล้ว และเมื่อนายทะเบียนได้ทำการแจ้งกลับมาแล้วว่าอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวได้ กระบวนการต่อไปที่นายจ้างต้องทำก็คือการชำระค่านำเข้าจำนวน 1 พันบาทต่อการนำเข้าแรงงาน 1 คน เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการที่นายจ้างได้นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ⁵⁰ หลังดำเนินการขั้นตอนนี้เสร็จสิ้นและนายทะเบียนมีคำสั่งอนุญาตให้นายจ้างนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานได้ นายจ้างก็สามารถนำแรงงานกลุ่มที่ตนเองแจ้งรายละเอียดต่อนายทะเบียนไว้เข้ามาทำงานกับตนได้ อย่างไรก็ตาม ก่อนแรงงานต่างด้าวจะทำงานให้แก่นายจ้างในฐานะลูกจ้างนั้นนายจ้างจะต้องทำสัญญาจ้างกับบรรดาแรงงานเสียก่อน โดยรายละเอียดและแบบของสัญญาจะต้องเป็นไปตามที่อธิบดีกรมจัดหางานกำหนด อีกทั้งสัญญาดังกล่าวยังต้องทำเป็นคู่ฉบับต้นฉบับจะต้องเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการของนายจ้างเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนสามารถตรวจสอบได้โดยง่าย ส่วนอีกฉบับหนึ่งที่เป็นสำเนานายจ้างจะต้องมอบให้แก่ลูกจ้างของตนเก็บไว้⁵¹ นายจ้างจำเป็นจะต้องดำเนินการสิ่งเหล่านี้ให้ครบถ้วนเพราะหากไม่ปฏิบัติตามนายจ้างคนนั้นๆ ย่อมถูกลงโทษตามกฎหมายได้

จะสังเกตได้ว่าการนำเข้าแรงงานของนายจ้างหรือผู้ประกอบการนี้แม้ดูราวกับว่ารัฐจะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการตัดใจนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับตนได้ก็ตามซึ่งอาจจะขัดกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงที่รัฐมักมีการพูดถึงอยู่บ่อยๆ เกี่ยวกับการจ้างงานบุคคลที่ไม่ใช่คนไทย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปิดโอกาสจากภาครัฐแก่เอกชนเพื่อให้สามารถเลือกลูกจ้างที่เหมาะสมกับขนาดและความจำเป็นของกิจการ รวมถึงตลอดถึงการเข้าใจข้อจำกัดของ

⁴⁹ มาตรา 46 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

⁵⁰ ข้อ 16 กฎกระทรวงการขออนุญาตประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานับนายจ้างในประเทศและหลักประกันในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย พ.ศ. 2564.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

ภาคีรัฐเองที่อาจไม่มีกำลังหรือประสิทธิผลที่มากพอสำหรับการเป็นผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาให้แก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ ดังนั้นพระราชกำหนดฉบับนี้จึงได้จัดวางตำแหน่งแห่งที่ของรัฐใหม่ให้อยู่ในฐานะของผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อให้การนำเข้าแรงงานนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้จะดูเหมือนว่ารัฐผ่อนคลายความเข้มงวดเกี่ยวกับความมั่นคงลงแต่หากพิจารณากระบวนการหรือขั้นตอนการนำเข้าดีๆ จะเห็นว่ารัฐไม่ได้ผ่อนคลายความเข้มงวดลงแต่อย่างใด ตรงข้ามรัฐจะเข้มงวดยิ่งกว่าเดิมโดยซ้ำ ซึ่งสามารถสังเกตได้จากตัวพระราชกำหนดนี้เองที่จัดวางให้รัฐอยู่ในฐานะของผู้บริหารจัดการและรัฐก็ได้จัดทำระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวขึ้นมาในลักษณะที่มีขั้นตอนยับยั้ง อีกทั้งกระบวนการทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นช่วงต้นทาง ระหว่างทาง หรือปลายทางของการนำเข้าและบริหารจัดการก็ยังล้วนสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งทั้งสิ้น เช่น การขออนุญาตนำเข้าก็ต้องแจ้งต่อนายทะเบียน การวางเงินประกันก็ต้องวางแก่สำนักงานจัดหางาน ตัวสัญญาจ้างก็ต้องมีการให้นายทะเบียนตรวจสอบ หรือแม้แต่หากต้องการจะเลิกจ้างก็ต้องมีการแจ้งต่อสำนักงานจัดหางาน เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่ได้มองแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ แม้จะต้องการแรงงานเข้ามาทดแทนการขาดแคลนแรงงานในประเทศ แต่สายตาที่มองแรงงานต่างด้าวว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงก็ยังคงอยู่ เพียงแต่อาจมีความเบาบางลงบ้างหากเทียบกับช่วง 2-3 ทศวรรษก่อน

3.2 หน้าที่ และความรับผิดชอบของนายจ้าง

แม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะกำหนดวิธีการการนำเข้าแรงงานที่ค่อนข้างซับซ้อนก็ตาม แต่ในกระบวนการเหล่านั้นก็มีบางกรณีที่มีลักษณะเป็นคุณค่าต่อแรงงานต่างด้าวที่เป็นลูกจ้างอยู่เช่นกัน โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่เป็นปัญหาอย่างยาวนาน เช่น การยึดบัตรประจำตัวของลูกจ้าง หรือการเรียกเก็บเงินจากลูกจ้างเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น⁵² ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวก็ได้มีการออกข้อกำหนดในลักษณะที่เป็นการบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวดังที่กล่าวไปข้างต้น

หากมองเริ่มต้นที่การนำเข้าแรงงานต่างด้าวหน้าที่ของนายจ้างก็จะเริ่มจากจุดนั้น นายจ้างคนใดที่เลือกใช้วิธีนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับตนด้วยตนเองแทนการนำเข้าผ่านบริษัท หน้าที่อย่างแรกที่นายจ้างจะต้องกระทำคือการแจ้งชื่อ ถิ่นที่อยู่ และประเภทงานที่แรงงานต่างด้าวทำแก่นายทะเบียนภายใน

⁵² เมตตา สุขสมรุ่งเรือง, 2563, ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, หน้า 131-132.

15 วันนับแต่วันที่การจ้างงานได้เกิดขึ้น (ต้องแจ้งต่อนายทะเบียนด้วยเช่นกันหากนายจ้างต้องการจะเลิกจ้างและดำเนินการส่งตัวแรงงานต่างด้าวกลับประเทศต้นทาง)⁵³ จากนั้นนายจ้างจำเป็นต้องมีการนำเงินมาวางไว้แก่สำนักงานจัดหารายได้เป็นจำนวน 1 พันบาทต่อการนำเข้าแรงงาน 1 คน เพื่อเป็นเงินประกันในความเสียหายอย่างใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่นายจ้างได้นำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย เช่น กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องเป็นผู้ส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศหลังจากหมดสัญญาจ้างแต่นายจ้างไม่ยอมทำ เช่นนี้ เงินที่นายจ้างนำมาวางไว้ก็จะถูกหักเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศต้นทาง เป็นต้น และเมื่อได้มีการหักเงินประกันของนายจ้างเพื่อนำไปใช้แก่กรณีใดดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว นายจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องนำเงินมาวางตามจำนวนที่ถูกหักไปแก่สำนักงานจัดหางานอีกครั้งเพื่อให้เงินประกันกลับมาครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด⁵⁴ หากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามจะถือว่ามีความผิดและถูกลงโทษตามกฎหมาย⁵⁵ อย่างไรก็ตาม นายจ้างสามารถขอรับหลักประกันที่วางไว้คืนได้ แต่จะต้องปรากฏว่านายจ้างไม่ได้มีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว โดยอธิบดีกรมการจัดหางานจะต้องตรวจสอบก่อนแล้วจึงมีหนังสือแจ้งให้นายจ้างมารับหลักประกันคืนภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอธิบดีกรมการจัดหางาน ถ้าไม่มารับหลักประกันคืนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวหลักประกันนี้จะตกเป็นของแผ่นดิน⁵⁶

ประเด็นสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างพร้อมกับบังคับให้ต้องปฏิบัติตามก็คือ การนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย นายจ้างจะเรียกเก็บเงิน รับเงิน หรือทรัพย์สินใดๆ จากคนต่างด้าวไม่ได้ เว้นแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของแรงงานต่างด้าวแต่นายจ้างได้ออกให้ไปก่อน เช่น ค่าหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสุขภาพ หรือค่าใบอนุญาตทำงาน หากนายจ้างเรียกรับเงินจากแรงงานต่างด้าวด้วยเหตุอื่นนอกเหนือจากนี้ นายจ้างคนนั้นๆ จะถือว่ามีความผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทต่อการเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ จากแรงงานต่างด้าวหนึ่งคน⁵⁷ นอกจากนี้นายจ้างซึ่งได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยได้ ยังมีหน้าที่ที่จะต้องจัดส่งแรงงานต่างด้าวที่ตนเองนำเข้ามากลับไปยังประเทศต้นทางภายใน 7 วันเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าวครบกำหนดตามที่ตกลงกันแล้ว หรือแรงงานต่างด้าวสมัครใจลาออกจากงาน หรือ นายจ้างเลิกจ้างเพราะแรงงานต่างด้าวได้กระทำการ

⁵³ มาตรา 13 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

⁵⁴ มาตรา 47 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

⁵⁵ มาตรา 103 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

⁵⁶ มาตรา 48 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

⁵⁷ มาตรา 49 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

อย่างไรๆ อันเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหาย⁵⁸ หากมีกรณีเหล่านี้เกิดขึ้นและแรงงานต่างด้าวไม่ได้ดำเนินการเรื่องการหานายจ้างรายใหม่หรือมีนายจ้างคนใหม่รับเข้าทำงาน ย่อมถือว่าสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าวสิ้นสุดทันที และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดสิทธิที่จะอยู่ในประเทศไทยในฐานะของการเป็นแรงงานก็จะหมดไปด้วย เช่นนี้นายจ้างจึงต้องดำเนินการเพื่อส่งตัวแรงงานคนนั้นๆ กลับประเทศต้นทางต่อไปพร้อมกันนี้ยังต้องแจ้งหลักฐานการส่งตัวแรงงานกลับประเทศต้นทางต่อนายทะเบียนภายใน 7 วันนับแต่วันส่งแรงงานต่างด้าวคนนั้นๆ กลับประเทศต้นทาง⁵⁹ ถ้านายจ้างไม่ได้ดำเนินการจะถือว่ามีความผิดและถูกลงโทษตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าแม้เนื้อหาของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของนายจ้างนี้จะมีเนื้อหาที่บังคับให้นายจ้างทำสิ่งต่างๆ ซึ่งบางการกระทำมีลักษณะเป็นการคุ้มครองหรือให้ประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าวด้วยก็ตาม แต่หากลองพิจารณาเนื้อหาทั้งหมดจะเห็นได้ว่ากระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบของการนำเข้าแรงงานนี้ล้วนอยู่ในรูปของ “การทำงานแบบไม่ทำงาน” ของรัฐทั้งสิ้น กล่าวคือ ในเชิงรายละเอียดรัฐแทบจะไม่ได้ลงมาเป็นผู้เล่นหรือผู้ดำเนินการในเรื่องใดๆ เลย การนำเข้าก็มีนายจ้างหรือบริษัทนำเข้าเป็นผู้ดำเนินการ เรื่องความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเข้ารัฐก็ไม่ได้เป็นผู้จ่ายหากแต่เรียกเอาจากตัวนายจ้างหรือบริษัทนำเข้า แม้กระทั่งการกำหนดห้ามมิให้นายจ้างหาประโยชน์อื่นใดจากแรงงานต่างด้าวก็เป็นแต่เพียงการลดภาระการดำเนินงานของรัฐเอง เพราะการกำหนดเนื้อหาเช่นนั้นควบคู่ไปกับการกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่ค่อนข้างสูงทำให้นายจ้างและบริษัทนำเข้าส่วนใหญ่กลัวต่อบทลงโทษนี้ เมื่อเกรงกลัวต่อบทลงโทษการกระทำ ความผิดต่างๆ โดยเฉพาะการหาประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจึงเกิดน้อยลงตามด้วย เพราะฉะนั้นหากพิจารณาจากเนื้อหาดีแล้วจะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้รัฐสร้างขึ้นมาเพื่อเน้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและการกระทำของนายจ้างกับบริษัทนำเข้าแรงงานโดยเฉพาะ เพราะไม่ว่ากระบวนการใดที่นายจ้างจำเป็นต้องทำล้วนต้องมีการรายงานต่อรัฐทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นการขอนำเข้าไปจนถึงการส่งตัวกลับนายจ้างต้องแจ้งต่อรัฐทั้งหมด แม้แต่การขอเงินประกันคืน (ซึ่งเป็นเงินของนายจ้าง) นายจ้างก็ต้องแจ้งต่อรัฐและต้องรอให้รัฐตรวจสอบจนแน่ใจก่อนจึงจะคืนให้แก่ นายจ้าง ดังนั้นการคิดว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของนายจ้างเหล่านี้คือการกำหนดเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวจึงอาจเป็นการคิดที่ด่วนสรุปจนเกินไป ตรงกันข้าม ข้อกำหนดเหล่านี้ควรต้องถูกพิจารณาและตั้งคำถามต่อตัวหลักการและการบังคับใช้ให้มากยิ่งขึ้น

⁵⁸ มาตรา 50 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

⁵⁹ มาตรา 53 พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

3.3 สภาพปัญหาและเสียงสะท้อนจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการ

จากการเก็บข้อมูลและจัดเวทีระดมความคิดเห็นต่อทบทวนการบังคับใช้พรก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2565 ผู้เขียนได้พบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพระราชกำหนดดังกล่าว โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการกำลังประสบอยู่ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ที่ได้รับการพูดถึงนี้ประกอบไปด้วยประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ เนื้อหาและขั้นตอนปฏิบัติที่เข้าใจได้ยาก รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ที่รัฐจัดการไม่ได้แต่กลับกลายเป็นภาระของนายจ้าง เป็นต้น โดยรายละเอียดของปัญหาข้างต้นผู้เขียนได้ทำการจับกลุ่มและแยกประเด็นที่สะท้อนให้เห็นปัญหาออกเป็น 5 ประเด็นดังนี้

ประเด็นแรกคือปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจเรื่องขั้นตอนการนำเข้าแรงงาน โดยนายจ้างสะท้อนปัญหาดังกล่าวในมุมมองของตนว่า การนำเข้าแรงงานนั้นมีขั้นตอนและหลักปฏิบัติที่ค่อนข้างซับซ้อนทำให้ นายจ้างส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มนายจ้างรายย่อยไม่สามารถทำความเข้าใจด้วยตนเองได้ ซึ่งผลจากการไม่สามารถดำเนินการสิ่งต่างๆ ได้ด้วยตัวเองข้างต้นนี้ ทำให้เกิดกรณีที่นายจ้างนำเข้าแรงงานข้ามชาติด้วยวิธีที่ผิดและส่งผลตนเองกลายเป็นผู้นำเข้าและใช้แรงงานผิดกฎหมาย ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือนายจ้างใช้วิธีการจ้างนายหน้าให้เข้ามาดำเนินการขั้นตอนนำเข้าต่างๆ แทนตนซึ่งก็ส่งผลให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากเช่นกัน ความไม่รู้กฎหมายและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจึงกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อตัวนายจ้างทั้งทางตรงและทางอ้อม อย่างไรก็ตาม มีนายจ้างหรือผู้ประกอบการบางคนเลือกที่จะไม่นำเข้าแรงงานด้วยตนเองหรือใช้ประโยชน์จากนายหน้า หากแต่เลือกที่จะศึกษาข้อมูลหรือศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานอย่างจริงจัง แต่เสียงสะท้อนที่ผู้เขียนได้รับกลับมาก็คือนายจ้างทุกคนที่เลือกจะศึกษากฎหมายและขั้นตอนการนำเข้าแรงงานข้ามชาติล้วนพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า “กฎหมายและขั้นตอนปฏิบัติมันเต็มไปด้วยความซับซ้อนและเข้าใจยาก” โดยความซับซ้อนเช่นนี้นอกจากจะเป็นเรื่องของขั้นตอนและเอกสารจำนวนมากที่นายจ้างจะต้องจัดหามาให้ครบถ้วนแล้ว ตัวบทกฎหมายหรือคู่มือการนำเข้าแรงงานที่หน่วยงานราชการจัดทำก็เป็นปัญหากับนายจ้างเช่นเดียว เพราะภาษาและการอธิบายในกฎหมายหรือคู่มือข้างต้นไม่ใช่ภาษาที่สื่อสารกับคนทั่วไป กล่าวคือ เป็นภาษาที่ไม่ใช่ทุกคนที่จะอ่านรู้เรื่อง สิ่งนี้จึงเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเองของนายจ้าง

เมื่อไม่สามารถทำความเข้าใจด้วยตนเองได้ นายจ้างหรือผู้ประกอบการก็จะเลือกใช้วิธีตามเอากับตัวเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องแทน (ซึ่ง ณ ที่นี้ได้แก่เจ้าหน้าที่จัดหางานของแต่ละพื้นที่) แต่ก็ดูราวกับว่าการหันไปพึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่ได้ช่วยให้ปัญหาที่นายจ้างกำลังประสบอยู่ลดลงหรือหายไป ตรงกันข้ามกลับยิ่งทำให้ทุกอย่างวุ่นวายขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เลือกที่จะโยนเอกสารหรือคู่มือจำนวนมาก

มาให้ นายจ้างไปทำการศึกษาด้วยตนเอง ในขณะที่เจ้าหน้าที่บางคนช่วงแรกก็อาจจะตั้งใจที่จะอธิบายอย่างดี แต่พอ นายจ้างไม่เข้าใจและถามคำถามบ่อยครั้งเข้า เจ้าหน้าที่ก็เริ่มที่จะตะคอกหรือเสียงดังใส่ทำให้การสนทนาต้องจบลงตรงนั้น และเมื่อ นายจ้างไม่ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับวิธีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ถูกต้อง ทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและจากการค้นคว้าด้วยตัว ท้ายที่สุด นายจ้างจึงเลือกแก้ปัญหาด้วยวิธีจ้างนายหน้า ให้มาดำเนินการเรื่องต่างๆ แทนตนเอง ความซับซ้อนของขั้นตอน เอกสารที่มากมาย ภาษากฎหมายที่เข้าใจได้ไม่ถนัด และการขาดองค์ความรู้ของนายจ้าง ทั้งหมดจึงกลายเป็นปัจจัยอย่างแรกที่ส่งผลกระทบโดยตรงการนำเข้าแรงงานและทำให้ภาระทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายและการดำเนินการของนายจ้างเพิ่มมากยิ่งขึ้น⁶⁰

ปัญหาประการที่สอง คือ ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานที่รัฐกำหนดไม่ยืดหยุ่นหรือพร้อมรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้น กล่าวคือ ปกติการขออนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาตินั้น นอกจะมีกระบวนการของการขอใบอนุญาตทำงานแล้วยังต้องขั้นตอนของการตรวจลงตราหรือการขอวีซ่า (Visa) ที่สถานทูต เพื่อให้ได้สิทธิในการอยู่อาศัยชั่วคราวในประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการขอวีซ่าดังกล่าว ได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญของนายจ้าง โดยเฉพาะในช่วงปี 2563-2564 ที่เป็นช่วงการระบาดหนักของเชื้อโควิดในประเทศไทยซึ่งส่งผลให้หน่วยงานราชการจำนวนมากต้องปิดชั่วคราวภายใต้มาตรการทำงานที่บ้าน (Work from home) ของรัฐ สถานทูตก็คือหนึ่งในนั้น เมื่อสถานทูตปิดปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานจึงเกิดขึ้น และไม่ใช่ว่าแต่เพียงประเด็นเรื่องการไม่สามารถดำเนินการเรื่องการนำเข้าให้แล้วเสร็จได้เท่านั้น การต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอยู่แล้ว ก็เป็นปัญหาเช่นกัน เพราะการขอขยายเวลาทำงานหรือการขอต่อใบอนุญาตทำงานก็มีขั้นตอนที่ต้องไปทำที่สถานทูตเช่นเดียวกัน แต่เมื่อสถานทูตปิดกระบวนการดังกล่าวจึงไม่สามารถดำเนินการได้ ประเด็นนี้นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ นายจ้างแล้วยังกระทบต่อลูกจ้างด้วยเช่นเดียวกัน เพราะหากไม่สามารถขอต่อใบอนุญาตทำงานได้ตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแรงงานคนนั้นๆ ก็จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย และต้องถูกผลักดันให้ออกนอกประเทศทันทีทั้งที่เรื่องนี้ไม่ใช่ความผิดของนายจ้างหรือแรงงานข้ามชาติแต่อย่างใด หากแต่เป็นความผิดของรัฐที่ไม่มีแผนหรือมาตรการสำหรับรับมือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม กรณีปัญหาข้างต้นนายจ้างได้มีการไปขอแนวทางการแก้ไขจากเจ้าหน้าที่รัฐและได้รับคำอธิบายที่น่าตกใจว่า

⁶⁰ คุณขาว (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

“กรณีปัญหานี้ทำอะไรไม่ได้เพราะสถานทูตปิด ทางแก้ปัญหาก็ือนายจ้างต้องพาแรงงานคนที่ต่อใบอนุญาตดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนช่องเดียวกับแรงงานเถื่อนที่น่าจะกำลังมีมติ ครม. เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนได้”⁶¹

ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ คำแนะนำข้างต้นหากนายจ้างและแรงงานชาติปฏิบัติตามจะก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก กล่าวคือ ก่อนที่จะถึงช่วงเวลาของการขึ้นทะเบียนแรงงานข้างต้นนายจ้างจะกลายเป็นผู้มี/จ้างแรงงานผิดกฎหมายทันที ซึ่งขัดต่อหลักการที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานข้ามชาติกำหนด ในขณะที่ตัวแรงงานข้ามชาติเองก็กลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายทั้งที่ตนเองดำเนินการเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ แต่กลับต้องกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายเพราะรัฐไม่มีทางออกเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวและเสนอวิธีแก้อันไม่สมควรให้ การเป็นนายจ้างที่มีหรือจ้างแรงงานผิดกฎหมายโดยผลจากการบริหารจัดการของรัฐข้างต้นจึงเป็นกรณีที่ไม่ใช่ความคิดของนายจ้างแต่อย่างใด หากแต่เกิดเพราะการบริหารจัดการของรัฐที่ไม่ยืดหยุ่นหรือไม่มีแผนรับมือต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้น ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่นายจ้างหลายคนพูดถึงและอยากให้รัฐมีการแก้ไข ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมของทั้งตนเองและลูกจ้าง⁶²

ประเด็นที่สาม คือปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อการนำเข้าแรงงานของนายจ้าง กล่าวคือ ปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้นี้ส่วนมากจะเกิดในระดับนโยบายหรือในระดับระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับบริบทของประเทศต้นทาง อาทิ ประเทศเมียนมา ที่มีการสู้รบมาอย่างต่อเนื่องทำให้ประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการนโยบายหรือความร่วมมือเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานได้อย่างเต็มที่ โดยการนำเข้าแรงงานประเภท MOU จะเป็นปัญหาที่สุดเนื่องจากการนำเข้าจำเป็นต้องอาศัยสถานทูตหรือบริษัทที่เกี่ยวกับการจัดหาแรงงานของประเทศต้นทางเป็นผู้จัดหาหรือรับสมัครแรงงานในประเทศให้ ซึ่งกระบวนการนี้รัฐไทยหรือนายจ้างไทยเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ได้ อีกทั้งยังไม่มีโครงสร้างหรือองค์กรใดอยู่ในประเทศเมียนมา การแก้ไขปัญหาก็หรือจัดการปัญหาจึงทำได้ยากยิ่งขึ้นไปอีก เช่น กรณีมีเหตุที่นายจ้างไทยจำต้องติดต่อไปที่บริษัทจัดหางานในประเทศเมียนมา ซึ่งต่อให้นายจ้างได้เบอร์ติดต่อมาจากสำนักงานจัดหางานก็ตาม แต่ปัญหาคือนายจ้างจะมั่นใจได้อย่างไรว่าปลายสายเป็นบริษัทจัดหางานที่ต้องการจะคุยจริงๆ ประเด็นนี้นายจ้างหรือรัฐไทยไม่สามารถรู้ได้เลยเพราะเราไม่มีโครงสร้างหรือองค์กรที่จะทำหน้าที่เหล่านี้ในประเทศเขา เมื่อไม่สามารถตรวจสอบได้ นายจ้างไทยจึงมีความเสี่ยงในหลายด้าน โดยเฉพาะความเสี่ยงที่จะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้ำมนุษย์

⁶¹ คุณทพุน่า (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

⁶² เรื่องเดียวกัน.

ของประเทศต้นทาง หรือเสี่ยงต่อการได้ลูกจ้างที่ผิดต่อประเภทและความต้องการของตน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจของตนได้

ความเสี่ยงและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นทั้งหมดข้างต้นล้วนมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอกที่นายจ้างควบคุมไม่ได้ทั้งสิ้น นอกจากเรื่องดังกล่าวแล้วปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อนายจ้างโดยตรงยังมีอีกหลายกรณี เช่น นโยบายหรือแนวปฏิบัติของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานที่มีเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีนายจ้างจำนวนหนึ่งสะท้อนว่าจากการที่ตนได้สอบถามเจ้าหน้าที่ในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ส่วนกลางในปัญหาเรื่องเดียวกันพบว่าคำอธิบายที่ได้รับไม่สู้จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันเท่าไร บางจังหวัดทำแบบหนึ่งในขณะที่อีกจังหวัดก็ทำอีกแบบหนึ่ง พอไปสอบถามกับเจ้าหน้าที่ว่าต้องทำแบบใดนายจ้างก็ได้รับคำตอบว่า “จังหวัดอื่นทำอะไรไม่รู้แต่จังหวัดเราเอาแบบนี้” คำแนะนำที่ไม่ตรงกันนี้จึงส่งผลกระทบต่อการค้าเงินการของนายจ้างหรือผู้ประกอบการด้วยเช่นกันทั้งยังเป็นเรื่องระดับนโยบายที่นายจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยไม่ได้ การไม่มีนโยบายรับมือหรือการมีแผนการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานข้างต้นจึงถือเป็นปัจจัยที่นายจ้างควบคุมไม่ได้ในขณะเดียวกันปัจจัยเหล่านั้นก็กลายมาเป็นภาระที่นายจ้างต้องแบก⁶³

ปัญหาประการที่สี่ คือปัญหาอันเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ การที่รัฐมีแนวทางในการบริหารจัดการในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางนั้นส่งผลกระทบต่อและสร้างปัญหาให้กับนายจ้างในหลายเรื่อง โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2565 ที่ผ่านมา รัฐบาลได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรีให้นายจ้างที่มีหรือใช้แรงงานผิดกฎหมายอยู่สามารถนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนเพื่อให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายและอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวได้ โดยการขึ้นทะเบียนข้างต้นจะต้องเริ่มจากที่นายจ้างจะต้องทำการแจ้งความประสงค์ในระบบออนไลน์ของกรมจัดหางานเพื่อให้ได้ชื่อผู้ใช้งาน (Username) และรหัสในการล็อกอินเพื่อแจ้งขึ้นทะเบียนลูกจ้างของตนโดยระยะเวลาดำเนินการนี้กรมจัดหางานจะเปิดระบบให้ทั้งสิ้น 15 วัน⁶⁴ อย่างไรก็ตาม กระบวนการที่ให้แจ้งในระบบออนไลน์นี้ก็ได้อาศัยความกังวลให้กับนายจ้างในหลายเรื่อง เช่นการยื่นเรื่องขอชื่อผู้ใช้งานและรหัสในการล็อกอินนั้น โดยปกติจะใช้เวลาประมาณ 2-3 วัน แต่ก็มีนายจ้างบางรายที่ 10 กว่าวันแล้วก็ยังไม่ได้รับการอนุมัติทำให้เกิดความกังวลว่า

⁶³ คุณพูน่า (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

⁶⁴ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, (2565 กรกฎาคม 18), กระทรวงแรงงานปรับมาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าว หลัง สบค. เปิดประเทศเต็มรูปแบบ มีผล 1 มิ.ย. 65 เป็นต้นไป, [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/alien/news/param/site/152/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/59089

จะขึ้นทะเบียนแรงงานไม่ทัน ในขณะที่เดียวกันก็มีนายจ้างอีกกลุ่มหนึ่งที่ดำเนินการในระบบไปหลายครั้ง แต่ก็ไม่สำเร็จด้วยสาเหตุว่าระบบล่มหรือกำลังอัปเดต นายจ้างที่ประสบปัญหาทั้งสองลักษณะดังกล่าวจึงทำการแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อขอแนวทางการแก้ไข อาทิ ถ้าลงไม่ทันจะทำอย่างไร หรือ ถ้าระบบล่มแบบนี้จะยื่นความประสงค์เพื่อขอขึ้นทะเบียนแรงงานทางอื่นอย่างไรได้บ้าง คำตอบที่นายจ้างได้รับกลับมาจากเจ้าหน้าที่ก็คือ “ยังไม่สามารถให้คำตอบได้ต้องรอคำสั่งหรือนโยบายจากส่วนกลางก่อน” คำตอบข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ได้อย่างชัดเจน การกระจายอำนาจหรือการวางแผนรับมือสำหรับปัญหาข้างต้นจึงเป็นสิ่งที่เหล่านายจ้างทั้งหลายเห็นพ้องต้องกันว่ารัฐจะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างเร็วที่สุด

แน่นอนว่าการปรับปรุงให้มีการทำหรือยื่นเรื่องในระบบออนไลน์นั้นคือสิ่งที่ดีและตอบโจทย์ต่อการทำงานในโลกสมัยใหม่ ทั้งยังสะดวกต่อการดำเนินงานทั้งฝ่ายรัฐและฝายนายจ้างเองด้วย แต่เรื่องความเสถียรของระบบและความไวของเซิร์ฟเวอร์ (Server) รัฐยังอาจต้องพัฒนาสิ่งเหล่านี้ให้ดีขึ้นด้วย โดยเฉพาะหน้าตาของระบบออนไลน์ที่เหมาะสมกับสมาร์ทโฟน กล่าวคือ ระบบที่กรมจัดหางานทำเป็นระบบที่รองรับกับคอมพิวเตอร์เป็นหลักแต่นายจ้างส่วนใหญ่มักทำรายการผ่านสมาร์ทโฟน ดังนั้นข้อมูลหรือหน้าตาของเว็บไซต์ที่ปรากฏมันจึงมีลักษณะที่ผิดเพี้ยนและยากต่อการที่จะใช้สมาร์ทโฟนเป็นตัวดำเนินการ การกระจายอำนาจจึงอาจเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้ปัญหาต่างๆ เหล่านี้สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีขึ้น⁶⁵ เพราะแต่ละพื้นที่อาจสามารถคิดระบบหรือการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับพื้นที่นั้นๆ ได้ อีกทั้งเมื่อมีการกระจายอำนาจออกไปสิ่งที่รัฐส่วนกลางต้องทำก็จะมีน้อยลงไปด้วย เมื่อมีสิ่งที่ต้องบริหารจัดการน้อยลงระบบที่จัดสรรไว้รวมถึงทรัพยากรที่จะนำมาพัฒนาปรับปรุงแก้ไขก็จะพลายมีประสิทธิที่ดีขึ้นตามไปด้วยนั่นเอง

ปัญหาประการสุดท้ายที่นายจ้างเสนออีกคือ ปัญหาการนำเงินที่วางประกันไว้คืนภายหลังการเลิกนำเข้าแรงงานข้ามชาติ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้ นายจ้าง โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นบริษัทนำเข้าได้สะท้อนให้ผู้เขียนเห็นว่า ปกติขั้นตอนตามกฎหมายที่เหล่านายจ้างจะต้องทำหากต้องการนำเข้าแรงงานก็คือการแจ้งความประสงค์ว่าจะนำเข้าและนำเงินจำนวน 5 ล้านบาทไปวางที่สำนักงานจัดหางาน โดยเงินจำนวน 5 ล้านบาทนี้จะถูกใช้ในกรณีที่นายจ้างได้ก่อความเสียหายหรือผลจากการนำเข้าแรงงานทำให้เกิดความเสียหายใดๆ ขึ้น รัฐก็จะหักออกจากเงินส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์โควิดที่ผ่านมาทำให้มีนายจ้างหรือผู้ประกอบการจำนวนมากต้องล้มเลิกกิจการของตนไป แต่เมื่อนายจ้างเหล่านั้นจะ

⁶⁵ คุณไทย (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

ดำเนินการเพื่อขอเงินที่วางประกันไว้คืน เจ้าหน้าที่กลับไม่คืนให้พร้อมกล่าวว่านายจ้างยังมีพันธะทางกฎหมายที่จำต้องปฏิบัติอยู่ซึ่งได้แก่การส่งตัวแรงงานข้ามชาติกลับประเทศต้นทางหรือดูแลให้แรงงานเหล่านั้นได้นายจ้างใหม่เสียก่อนพร้อมทั้งต้องนำหลักฐานการส่งกลับหรือหลักฐานแสดงว่าแรงงานมีนายจ้างใหม่แล้วมาแสดงแก่สำนักงานจัดงานด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือนายจ้างไม่สามารถกระทำตามคำสั่งต่างๆ เช่นว่านั้นได้ ด้วยเพราะแรงงานข้ามชาติบางรายหนีจากนายจ้างไปแล้ว หรือบางรายก็ได้มีการเปลี่ยนนายจ้างและย้ายไปอยู่พื้นที่อื่นแล้ว พฤติการณ์เหล่านี้ทำให้นายจ้างไม่สามารถตามตัวลูกจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งหลักฐานและนำไปยืนยันกับสำนักงานจัดหางานตามที่กฎหมายกำหนดได้ กระทั่งส่งผลให้ในท้ายที่สุดนายจ้างไม่สามารถนำเงินที่ตนเองวางประกันไว้ออกมาได้ ประเด็นนี้จึงเป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่กระทบต่อนายจ้างอย่างมาก และเป็นสิ่งที่นายจ้างต้องการให้มีการแก้ไขรวมถึงแนะนำวิธีเพื่อให้ตนได้รับเงินประกันของตนคืน

ทั้งหมดคือปัญหาที่เหล่านายจ้างหรือผู้ประกอบการได้สะท้อนให้เห็นผ่านเวทีการรับฟังความคิดเห็น โดยปัญหาทั้งหมดนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในมิติของนายจ้างเป็นการเฉพาะ แต่ในขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่าปัญหาของนายจ้างก็มีความคาบเกี่ยวกับปัญหาของตัวแรงงานข้ามชาติอยู่ในหลายๆ ส่วน โดยเฉพาะการต้องใช้นายหน้าในการนำเข้าแรงงานแทนตนหรือการการอธิบายว่าขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดรวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องมันเยอะเกินไปก็ล้วนแล้วแต่เป็นข้อเสนอที่คล้ายกับส่วนของแรงงานข้ามชาติเช่นเดียวกัน ดังนั้นในลำดับต่อไปผู้เขียนจะแสดงให้เห็นถึงบริบทของสภาพปัญหาในมิติของบริษัทนำเข้าแรงงาน (นายหน้า) เพื่อขยายพรมแดนความเข้าใจบริบทของการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ให้รอบด้านขึ้น รวมถึงสภาพปัญหาต่างๆ ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นด้วย

บทที่ 4

: บุคคลผู้ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ

บุคคลผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศหรือนายหน้าหรือบริษัทนำเข้าแรงงาน (บนจ.) แล้วแต่กรณี คือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องถูกพูดถึง เพราะจากหัวข้อต่างๆ ก่อนหน้านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นนั้นบุคคลผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศได้เข้ามามีบทบาทอย่างทั้งต่อนายจ้าง ลูกจ้าง หรือแม้แต่การบริหารจัดการของรัฐ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้เลยว่าคนกลุ่มนี้มีคุณูปการอย่างสำคัญแต่ประเทศไทย โดยเฉพาะการช่วยระบบการนำเข้าแรงงานที่รัฐไม่สามารถจัดการด้วยตนเองสามารถดำเนินการได้ ความมั่นคงทางด้านแรงงานและปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอันเกิดเพราะการขาดแคลนแรงงานจึงถูกบันทึกโดยกลไกของการนำเข้าแรงงานข้ามชาตินี้ อย่างไรก็ตาม ก็ปฏิเสธไม่ได้อีกเช่นกันว่าการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานนี้ก็ส่งผลในด้านไม่ดีทั้งทางตรงและทางอ้อมกลับมาเช่นกัน โดยเฉพาะการทุจริตค่าใช้จ่าย ประเด็นเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ตลอดจนการเป็นนายหน้าเถื่อนที่รัฐยังไม่สามารถควบคุมและจัดการได้ ดังนั้นความอหัตถ์อึเหลือตรงจุดนี้จึงจำเป็นต้องให้ความสนใจหรือรู้จักกลไกการนำเข้าแรงงานของภาคเอกชนเหล่านี้ให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การทราบจุดอ่อนจุดแข็งรวมถึงช่องโหว่ต่างๆ เพื่อที่รัฐหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นจะได้นำไปทำการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ระบบหรือกลไกอันนี้สามารถดำเนินไปได้โดยที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ น้อยที่สุด

4.1 ธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างสำคัญ ในขณะที่กระบวนการการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศนั้นมีความจำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตทำงานก่อน ซึ่งกระบวนการขออนุญาตทำงานของลูกจ้างต่างชาตินั้นขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอนจึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ เช่น อุปสรรคด้านภาษา อุปสรรคด้านเอกสารราชการ ฯลฯ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐก็มีข้อจำกัดหลายประการในการอำนวยความสะดวกให้กับแรงงาน

ข้ามชาติที่ขออนุญาตทำงาน พร้อมๆ กับข้อจำกัดการแสวงหาแรงงานให้เพียงพอต่อความต้องการของ นายจ้างและเศรษฐกิจไทย เช่น การไม่มีเขตอำนาจในการให้บริการนอกอาณาเขตของรัฐ การไม่มีความชำนาญในการบริหารจัดการแรงงานในต่างประเทศ ฯลฯ จึงเป็นเหตุให้ธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน กับนายจ้างในประเทศไทยกลายเป็นกลไกเพื่อใช้อำนวยความสะดวกและลดความผิดพลาดในทางปฏิบัติ สำหรับการจัดหาแรงงานข้ามชาติให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม และมีความรับผิดชอบ

การประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นมีความสำคัญหลายด้าน ด้านที่เห็นได้ชัดที่สุดคือด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เนื่องจากเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์การเมืองทำให้ประเทศไทย กลายเป็นประเทศปลายทางสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานในภาคพื้นทวีปของอุษาคเนย์ จากประเทศ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งอุปสงค์ความต้องการอพยพที่สูง ในขณะที่ข้อจำกัดในการอพยพ ที่กำหนดโดยรัฐไทยนั้นก็มียู่มากนั้นส่งผลให้แรงงานข้ามชาติโดยทั่วไปอยู่ในสถานะรอง โดยต้อง พึ่งพิงนายหน้าในธุรกิจนำคนเข้ามาทำงานในไทยอยู่เสมอ และในกระบวนการนี้ก็เกิดการเอารัด เอาเปรียบ เช่น การเรียกเงินประกันจากลูกจ้าง การเรียกค่าบริการเกินความเหมาะสม การปล่อยปละ ละเลยลูกจ้าง ฯลฯ ซึ่งหมิ่นเหม่ต่อการเข้าลักษณะการค้ามนุษย์

ข้อกังวลอีกประการเกี่ยวกับธุรกิจจัดหางาน คือด้านความมั่นคงแห่งรัฐ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติ ถูกมองว่าอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมืองระหว่างประเทศ ด้านสาธารณสุข และด้านอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติด ซึ่งรายละเอียดของประเด็นนี้ จะอธิบายต่อไปในภายหลัง ประเด็นหลักที่เป็นประเด็นต่อการวิเคราะห์เกี่ยวกับธุรกิจจัดหางาน คือการนำแรงงานต่างชาติเข้าในประเทศนั้นเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐไปพร้อม กันด้วย

นอกจากนี้ ในด้านของความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจของไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพา แรงงานข้ามชาติทั้งในภาคการผลิตและภาคบริการ ดังนั้น ถึงแม้รัฐไทยจะกังวลเรื่องความมั่นคง หลากหลายรูปแบบที่อาจเกิดขึ้นก็ดี หรือความกังวลในการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ดี ความต้องการแรงงาน จำนวนมากในระบบเศรษฐกิจผลักดันให้ต้องทำให้เกิดกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างเป็นระบบ ซึ่งหนึ่งในกระบวนการรับประกันความเพียงพอของแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองและทำงานอย่าง ถูกกฎหมายในประเทศไทย คือการทำงานของบริษัทนำเข้าแรงงานงานเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศ

ด้วยเหตุผลสำคัญทั้งสามประการ ได้แก่ เหตุผลด้านสิทธิมนุษยชน เหตุผลด้านความมั่นคง ของรัฐ และเหตุผลด้านความมั่นคงทางด้านแรงงาน บริษัทนำเข้าแรงงานเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย จึงอยู่ในสถานะ “ความชั่วร้ายที่จำเป็น” (necessary evil) ที่รัฐจะต้องเข้ากำกับควบคุมเป็นพิเศษ

เพื่อรับประกันว่าการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อมาทำงานในประเทศไทยจะไม่กลายเป็นอุตสาหกรรม การค้ามนุษย์ จะไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน จะต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐในทุกมิติ และจะต้อง มีความสะดวกเหมาะสมสำหรับการจัดหาแรงงานให้เพียงพอต่อความต้องการของเศรษฐกิจไทย

4.2 การขออนุญาตประกอบธุรกิจการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ

การเข้าควบคุมการทำงานของธุรกิจนำเข้าแรงงานข้ามชาติให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย จึงเริ่มตั้งแต่การกำหนดความคิดและ โทษ เพื่อห้ามไม่ให้ผู้นำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงาน ในราชอาณาจักรเว้นแต่จะได้รับอนุญาต ซึ่งการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกก่อนข้างสูง คือตั้งแต่หนึ่งปีจนถึงสามปี⁶⁶ ทั้งนี้ ข้อห้ามดังกล่าว มีผลบังคับใช้กับทุกกรณีที่เป็นการประกอบธุรกิจ นำเข้าแรงงานข้ามชาติทั้งหมดแม้แต่ผู้ไม่ได้รับอนุญาตก็ตาม กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ประกอบการดังกล่าวจะ กระทำการนำเข้าแรงงานโดยสุจริตหรือไม่ก็ตาม แต่หากเป็นกรณีที่มีบุคคลแอบอ้างและหลอกลวงว่า สามารถนำเข้าแรงงานข้ามชาติได้ โดยการหลอกลวงดังกล่าวทำให้ผู้หลอกลวงได้ไปซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด แต่ไม่มีกระบวนการดำเนินการนำเข้าใดๆ ให้แก่แรงงานเลย จะต้องระวางโทษ สูงถึงสามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกแสนถึงหนึ่งล้านบาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ และ หากการหลอกลวงดังกล่าวกระทำขึ้นอย่างเป็นระบบโดยร่วมกันกระทำการตั้งแต่สามคนขึ้นไป หรือ ผู้กระทำเป็นสมาชิกองค์กรค้ามนุษย์ จะต้องรับโทษหนักยิ่งขึ้นไปอีกถึงหนึ่ง⁶⁷ รวมถึงผู้สนับสนุนในการ

⁶⁶ พระกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 26 ความว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี...” โดยมีกฎหมาย กำหนดโทษไว้ใน มาตรา 105 ความว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี หรือ ปรับตั้งแต่สองแสนถึงหกแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁶⁷ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 128 ความว่า “ผู้ใดหลอกลวง ผู้อื่นว่าสามารถนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ หรือสามารถหาลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวมาทำงานให้กับ นายจ้าง และ โดยการหลอกลวงดังว่านั้น ได้ไปซึ่งเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้หลอกลวง ต้องระวาง โทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หกแสนถึงหนึ่งล้านบาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ... ถ้าการ กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำโดยร่วมกันตั้งแต่สามคนขึ้นไป หรือโดยสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ต้องระวางโทษหนักกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ถึงหนึ่ง”

ล่อลวงคนมาทำงานดังกล่าวก็มีการกำหนดฐานความผิดไว้อย่างเฉพาะเจาะจงให้มีการระวางโทษตั้งแต่หนึ่งปีจนถึงสามปี⁶⁸

ชุดของบทกำหนดโทษดังกล่าว เป็นกลุ่มของกฎหมายที่มีการกำหนดโทษสูงสุดในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งสะท้อนว่า รัฐไทยให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อตำแหน่งหน้าที่ และความน่าเชื่อถือของบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวสำหรับนายจ้างไทย ทั้งนี้ รัฐไทยได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวว่าจะต้องเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เท่านั้น เนื่องจากองค์กรธุรกิจประเภทบริษัททั้งสองกรณีนั้นจะมีหน้าที่ทางกฎหมายที่จะต้องมีที่อยู่ที่ทำการเป็นหลักแหล่งและมีความน่าเชื่อถือตามมาตรฐานทางกฎหมาย เช่น การระบุที่ตั้งสำนักงานใหญ่ การระบุตัวคนหุ้นส่วน/ผู้จัดการ ระบุนโยบายทะเบียน เป้าหมาย และลักษณะของธุรกิจที่ประกอบ วิธีการดำเนินกิจการ การตรวจสอบบัญชี ฯลฯ ทั้งนี้ หากธุรกิจดังกล่าวไม่กำหนดให้กระทำการในรูปแบบของบริษัทฯ ย่อมกลายเป็นปัญหายุ่งยากในการควบคุม ติดตาม กำหนดเงื่อนไข และการวินิจฉัยความรับผิดชอบสำหรับผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานข้ามชาติ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าห้างหุ้นส่วนสามัญสามารถขออนุญาตนำเข้าแรงงานข้ามชาติได้ ผลที่น่าจะเกิดขึ้นคือการมีบริษัทนำเข้าแรงงานจะมีหุ้นส่วนเป็นคนต่างชาติอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งสร้างความกังวลให้กับภาครัฐในด้านความมั่นคง เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้ขออนุญาตนำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องอยู่ในรูปนิติบุคคลแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว บริษัทที่ยื่นขออนุญาตการนำเข้าแรงงานข้ามชาติมาทำงานในประเทศไทยจะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับบริษัทที่ได้มาตรฐานทางกฎหมาย ได้แก่ ทะเบียน สักตวนผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทย และลักษณะของที่ทำการสำนักงาน ตามพระกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 27 (1) (2) และ (3) กล่าวคือ บริษัทนำเข้าแรงงานข้ามชาติจะต้องมีทุนจดทะเบียนบริษัทฯ ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท ซึ่งเป็นทุนจดทะเบียนที่สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำก่อนค่อนข้างมาก (มาตรฐานฐานขั้นต่ำของทุนจดทะเบียนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือราคาหุ้นต้องไม่น้อยกว่า 5 บาท โดยที่บริษัทจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไป) นอกจากนี้ ผู้ถือหุ้นในบริษัทที่อาจขออนุญาตนำเข้าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจะต้องมีสักตวนของผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้ถือหุ้นทั้งหมด หากไม่มีกฎหมายระหว่ง

⁶⁸ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 129 ความว่า “ผู้ใดสนับสนุนการกระทำความผิดมาตรา 128 ไม่ว่าจะกระทำความผิดได้กระทำนอกราชอาณาจักรหรือไม่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนถึงหกแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ประเทศหรือสนธิสัญญาระหว่างรัฐไทยกับนานาประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น รวมถึงการที่บริษัทจะต้องมีสำนักงานที่มีหลักแหล่ง เปิดเผย และนำเชือถือ

นอกจากการกำหนดความน่าเชื่อถือของโครงสร้างพื้นฐานในบริษัทแล้ว พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ยังกำหนดคุณสมบัติในเชิงประวัติความประพฤติของผู้ขออนุญาตด้วย กล่าวคือ ผู้ขออนุญาตจะต้องไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกพักใบอนุญาตนำคนมาทำงาน ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนงาน รวมไปถึงกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเล ตามพระกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 27 (4) (5) และ (6) ซึ่งรวมไปถึงการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตัวบุคคลที่จะเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลว่าจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม อาทิ การมีสัญชาติไทย การมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ต้องไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ต้องเป็นผู้ไม่เคยมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรม ต้องไม่เคยถูกศาลพิพากษาให้จำคุกเนื่องจากการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต หรือการแสวงหาประโยชน์อันมิควร ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นองค์ประกอบความผิด ทั้งนี้รวมไปถึงการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเล และต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานที่ติดขัดกับผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ก็ดี กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนงานก็ดี และกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเลก็ดี โปรดสังเกตว่ากฎหมายให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาตินำเข้าแรงงานต่างชาตินำเข้าทำงานให้กับนายจ้างไทย โดยควบคุมตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานของบริษัท คุณสมบัติของบริษัท ตลอดจนคุณสมบัติของผู้จัดการนิติบุคคล

ในเชิงกระบวนการขออนุญาตประกอบธุรกิจการนำเข้าแรงงานข้ามชาติฯ พระกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 28 ยังได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องวางหลักประกันเป็นมูลค่าไม่น้อยกว่าห้าล้านบาทไว้แก่อธิบดีกรมจัดหางาน เพื่อประกันความเสียหายอันอยู่ในวิสัยที่เกิดจากการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย และยังกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขออนุญาตต้องวางเงินประกันเพิ่มเติมจนครบห้าล้านบาทเช่นเดิม ภายใน 30 วัน ในกรณีที่เกิดความเสียหายเนื่องจากการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ และมีการใช้จ่ายไปเพื่อเยียวยาความเสียหายดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับบริษัทนำเข้าแรงงานอย่างสำคัญ

เมื่อบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติตามเงื่อนไขการขออนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานแล้ว ใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุห้ามีนับตั้งแต่ออกอนุญาต และมีค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมเป็น

รายปี 5,000 บาทด้วย โดยการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะต้องชำระภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันเริ่มต้นระยะเวลาของปีที่สองของใบอนุญาต ซึ่งวิธีการชำระในปัจจุบัน ประกอบไปด้วยการชำระค่าธรรมเนียมด้วยเงินสด ด้วยบัตรเครดิต และบัตรเดบิต ซึ่งเป็นวิธีการผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 30 ทั้งนี้ หากผู้ได้รับอนุญาตทะเลาะไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะเป็นเหตุให้อธิบดีมีอำนาจในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยที่พระราชกำหนดฉบับนี้ยังกำหนดหน้าที่อันเฉพาะเจาะจงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบและบังคับใช้เรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมนี้อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่เข้มงวด เพราะการถูกพักใบอนุญาตดังกล่าวจะเป็นเหตุการถูกเพิกถอนใบอนุญาตในภายหลัง และส่งผลกระทบต่อขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศในอนาคตตามพระกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 27 ด้วย

ธุรกิจการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในไทยตามโครงสร้างทางกฎหมายของรัฐไทยจึงเป็นโอกาสที่ใหญ่ กล่าวคือ การประกอบธุรกิจดังกล่าวมีการใช้ต้นทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม และความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการองค์กรค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจทั่วไป ด้วยเหตุนี้เองผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงมีจำนวนเพียง 252 รายทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ตามมาด้วยพื้นที่ภาคตะวันออก จังหวัดและหัวเมืองใกล้ชายแดน เช่น จังหวัดตาก และจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น⁶⁹

4.3 การดำเนินธุรกิจนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย

ระหว่างที่ได้รับใบอนุญาตการนำเข้าแรงงาน ผู้ถือใบอนุญาตประกอบธุรกิจการนำเข้าแรงงานข้ามชาติมีหน้าที่ต้องแสดงใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานตามที่จดทะเบียน⁷⁰ ซึ่งที่ตั้งของสำนักงานนั้นจะต้องสอดคล้องกับสถานที่ๆ ขออนุญาตไว้ หากมีการย้ายหรือเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานไม่ว่าจะโดยถาวรหรือชั่วคราวก็ตาม จะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนล่วงหน้า

⁶⁹ “รายชื่อบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ” [ระบบออนไลน์], กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2565, แหล่งที่มา 8979e38b25fa3b2a6635a419c618dac9.pdf (doe.go.th), (เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2565).

⁷⁰ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 32

ไม่น้อยกว่า 15 วัน⁷¹ คูแลร์กษาใบอนุญาตดังกล่าวเป็นอย่างดี หากมีใบอนุญาตดังกล่าวสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ผู้ได้รับอนุญาตต้องยื่นคำร้องขอรับใบแทนใบอนุญาตภายใน 15 วัน⁷²


อย่างไรก็ตาม การควบคุมการทำงานของบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในไทยมิได้จำกัด อยู่เฉพาะในด้านการควบคุมด้วยเอกสารเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเก็บข้อมูลและสำรวจบุคคลที่อยู่ใน กระบวนการนำเข้าแรงงานทั้งระบบด้วย กล่าวคือ ผู้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องแจ้งจำนวนและรายชื่อลูกจ้าง ของตน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในไทย โดยที่ผู้จัดการนิติบุคคลและลูกจ้าง ที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการรับคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในไทยนั้นจะต้องมีบัตรประจำตัว และสำเนาของ ใบอนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอ และสามารถแสดงเอกสารดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ เกี่ยวข้องได้เสมอเมื่อถูกตรวจสอบ⁷³

⁷¹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 33.

⁷² พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 31.

⁷³ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 35.

แบบ บค. ๑



ใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

ใบอนุญาตเลขที่ นจ. _____/_____

ใบอนุญาตฉบับนี้ให้ไว้แก่ _____

(ชื่อภาษาไทย) (ชื่อภาษาอังกฤษ)

ติดรูปถ่ายของผู้จัดการ
ขนาด ๔ x ๖
เซนติเมตร
และประทับตรา
กรมการจ้างงาน

(ลายมือชื่อผู้จัดการ)

เพื่อแสดงว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามตรา ๒๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาการบริหารจัดการคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๖ มีสำนักงานตั้งอยู่เลขที่ _____ หมู่ที่ _____ ต. _____ อ. _____ จ. _____

อำนาจเขต _____ จังหวัด _____ โดยผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศคือปฏิบัติตนตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการคนต่างด้าว

ใบอนุญาตฉบับนี้ให้ใช้ได้จนถึงวันที่ _____ เดือน _____ พ.ศ. _____

ออกให้ ณ วันที่ _____ เดือน _____ พ.ศ. _____

(ลายมือชื่อ) _____

อธิบดีกรมการจ้างงาน
(ประทับตรากรมการจ้างงาน)

ภาพ 1 ตัวอย่างใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ⁷⁴

การนำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศของบริษัทที่ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานต่างด้าวนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อแรงงานข้ามชาติมีสัญญาที่กำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างแล้วเท่านั้น กล่าวคือ การนำเข้าแรงงานเพื่อมาทำงานในประเทศจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการตกลงการจ้างงานระหว่างนายจ้างไทยและลูกจ้างต่างด้าวแล้ว จากนั้นบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวนั้นมีหน้าที่ต้องรวบรวมรายชื่อลูกจ้าง และเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ เอกสารแสดงสุขภาพของลูกจ้าง เอกสารแสดงเลขที่หนังสือเดินทาง เอกสารที่ยืนยันว่านายจ้างที่รับแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศจะต้องไม่ใช่ นายจ้างที่ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานหรือเหมาค่าแรง ทั้งนี้ การนำเข้าแรงงานดังกล่าวอาจทำได้เฉพาะตามจำนวนและรายชื่อที่ดังกล่าวเท่านั้น⁷⁵ จากนั้น ผู้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยมีหน้าที่โดยตรงในการนำส่งสำเนาสัญญาระหว่างผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวกับนายจ้างของคนต่างด้าวแก่นายทะเบียน โดยที่ผู้รับใบอนุญาตการนำ

⁷⁴ “ประกาศกรมจัดหางาน เรื่อง กำหนดแบบใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ” [ระบบออนไลน์], สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564, be0fb105ed08d6d00415486756a44904.pdf (doe.go.th) (เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2565).

⁷⁵ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 35.

คนต่างด้าวเข้ามาทำงานสามารถขอให้นายทะเบียนรับรองสัญญา รับรองนายจ้างและลักษณะของกิจการก็ได้ โดยนายทะเบียนย่อมมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและออกหนังสือรับรอง เมื่อผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานได้รวบรวมรายชื่อ และเอกสารจนครบถ้วนแล้ว ผู้นำเข้าแรงงานมีหน้าที่แจ้งข้อมูลทั้งหมดต่อนายทะเบียน และนายทะเบียนจะมีหน้าที่แจ้งต่อสำนักตรวจคนเข้าเมืองอีกลำดับหนึ่ง ซึ่งอาจสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนแรก ผู้นำเข้าแรงงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ามีการจ้างงานคนต่างด้าวเกิดขึ้นจริงตามกฎหมาย

ขั้นตอนที่สอง ผู้นำเข้าแรงงานจะต้องรวบรวมรายชื่อ และเอกสารเกี่ยวกับสัญญา หนังสือเดินทาง และข้อมูลและลักษณะกิจการของนายจ้าง โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่า ธุรกิจของนายจ้างจะต้องไม่ใช่การทำงานแบบเหมาค่าจ้างหรือเหมาแรงงาน

ในกรณีที่ ผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานไม่แน่ใจในข้อมูลเกี่ยวกับนายจ้าง ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิขอให้นายทะเบียนรับรองข้อมูลและลักษณะกิจการของนายจ้างได้ โดยนายทะเบียนต้องออกหนังสือรับรองไว้เป็นหลักฐานสำหรับผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วย ทั้งนี้ เพราะการนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานในงานที่เหมาแรงงาน หรือเหมาค่าจ้างนั้นมีความผิดและมีระหว่งโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ ดังนั้น หากผู้นำเข้าแรงงานข้ามชาติไม่มั่นใจเกี่ยวกับนายจ้างสมควรแจ้งให้นายทะเบียนมาตรวจสอบและรับรองไว้เป็นหลักฐานด้วย มิฉะนั้น ผู้รับแรงงานข้ามชาติตลอดจนลูกจ้างที่ทำหน้าที่นำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานอาจมีความรับผิดชอบได้⁷⁶

ขั้นตอนที่สาม เมื่อรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลที่จำเป็นแล้ว ผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าวมี่หน้าที่ต้องแจ้งสัญญา ข้อมูล รายชื่อ สัญชาติ หมายเลขหนังสือเดินทางของลูกจ้างต่างด้าว ข้อมูลของนายจ้างในประเทศไทย ให้แก่นายทะเบียน จากนั้นนายทะเบียนจะมีหน้าที่ดำเนินการประสานกับสำนักตรวจคนเข้าเมืองเป็นลำดับถัดไป ซึ่งการไม่แจ้งข้อมูลดังกล่าวก็มีความรับผิดชอบทางอาญาเช่นกัน⁷⁷

ขั้นตอนที่สี่ เมื่อผู้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานได้นำแรงงานต่างด้าวส่งแก่นายจ้างตามสัญญาแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานข้ามชาติจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน นับตั้งแต่มีการส่งมอบดังกล่าว⁷⁸

นอกเหนือจากขั้นตอนตรวจสอบสัญญาจ้าง การรวบรวมข้อมูลลูกจ้าง นายจ้าง และแจ้งต่อนายทะเบียนแล้ว รัฐยังเข้าควบคุมการทำงานของบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มข้น ได้แก่ การ

⁷⁶ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 110, 110/1.

⁷⁷ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 109.

⁷⁸ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 107.

กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศไม่มีสิทธิและไม่มีอำนาจในการเรียกเก็บเงินหรือทรัพย์สินใดๆ จากทั้งนายจ้างและคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน นอกเหนือไปจากค่าบริการ ค่าใช้จ่ายที่อาจเรียกเก็บจากนายจ้างได้ตามอัตราที่อธิบดีกรมจัดหางาน กำหนด⁷⁹ การห้ามโฆษณาธุรกิจการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในประเทศ⁸⁰ การกำหนดชื่อของกิจการอย่างเฉพาะเจาะจงให้ บริษัทที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศให้ใช้ชื่อว่า “บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ”⁸¹ ซึ่งมาตรการทั้งหมดนี้ล้วนแต่มีการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาทั้งสิ้น

4.4 เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และมาตรการทางอาญา กรณีการนำเข้าแรงงานต่างด้าว

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศนั้นเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่ขั้นตอนในการขออนุญาต ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขมากกว่ากิจการทั่วไป ตลอดจนในแต่ละขั้นของการประกอบกิจการล้วนแต่มีการกำหนดความผิดและโทษด้วยมาตรการทางอาญาทั้งสิ้น ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 แล้ว จะพบว่ารัฐมีการใช้อำนาจผ่านมาตรการทางอาญาเพื่อควบคุมบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศเป็นหลัก เป็นต้นว่า ความผิดที่มีการกำหนดระวางโทษที่สูงสุดในพระราชกำหนดฉบับนี้ คือเรื่องการหลอกลวงว่าอาจนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้มาทำงานในประเทศ และการประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานให้นายจ้างในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งความผิดทั้งสองฐานมีกำหนดอัตราโทษสูงสุดถึงสิบปี และยังมีการกำหนดโทษทางอาญาแก่กระบวนการทำงานของบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลคนต่างด้าวนายจ้าง แจ้งต่อนายทะเบียน กำหนดชื่อ รวมไปถึงจนถึงการห้ามโฆษณา ฯลฯ

มาตรการทางอาญาจึงเป็นเครื่องมือและกลไกหลักในการรับประกันการปกป้องสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของรัฐ ตลอดจนความมั่นคงทางด้านแรงงาน ในปริมณฑลของการทำงานของคนต่างด้าว อันเป็นเจตนารมณ์หลักของพระราชกำหนดฉบับนี้ ราวกับว่ามาตรการทางอาญาเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประกอบการธุรกิจการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไว้อย่างเข้มงวดและมากมาย เพื่อรับประกันความน่าเชื่อถือของผู้ได้รับ

⁷⁹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 42, 111.

⁸⁰ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 25, 104.

⁸¹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 44, 45, 107, 112.

อนุญาตนั้นชวนให้พิจารณาถึงข้อเสนอของเอร์นันโด เดอ โซโต (Hernando De Soto) ว่าการกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติ เพื่อให้การประกอบธุรกิจนั้นถูกกฎหมาย ทว่ากิจการดังกล่าวกลับมีความจำเป็นยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น ขนส่งสาธารณะ ที่อยู่อาศัย และตลาด เป็นต้น นโยบายและกฎหมายนั้นจะกลายเป็นกระบวนการที่กีดกันพลังทางเศรษฐกิจโดยกฎหมายและระบบราชการ ซึ่งเมื่อกฎหมายและระบบราชการไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงแล้ว จะก่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจนอกระบบ (informal economic sector) ซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อทั้งภาครัฐและเอกชน ในกรณีของรัฐปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากภาคการผลิตไม่เป็นทางการ คือการเกิดกลุ่มที่จ้องใจประกอบธุรกิจทำผิดกฎหมาย โดยอาศัยช่องทางของการทุจริต กระบวนการดังกล่าวทำให้รัฐต้องมีต้นทุนสูงในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปรามการทุจริตดังกล่าวได้ว่าจะเป็นการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความ รัฐจึงสูญเสียทั้งรายได้และสูญเสียโอกาส ในขณะที่ฝ่ายผู้ประกอบการและผู้บริโภคในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการย่อมมีความไวเนื้อเชื่อใจต่ำ และต้นทุนของความไม่มั่นใจและไม่มั่นคงดังกล่าวนี้สูงโดยที่ไม่ก่อให้เกิดความงอกเงยของผลิตภาพ เดอ โซโต จึงเสนอว่ารัฐควรลดเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ ในการเข้าสู่ประกอบธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เพราะการกีดกันดังกล่าวย่อมผลักดันให้กิจการที่จำเป็นดังกล่าวถดถอยลงไปสู่การดำเนินการนอกกฎหมาย และความเป็นไปได้ในการตรวจสอบและติดตามจะยากลำบากเสียยิ่งกว่าเดิม⁸²

ตลอดจนรัฐสูญเสียรายได้ เพราะเอกชนจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงโอกาสการประกอบธุรกิจที่ถูกกฎหมายได้ ในกระบวนการนี้ “นายหน้าเถื่อน” จึงปรากฏ หากพิจารณาตามกรอบคิดของ เดอ โซโต นายหน้าเถื่อนเหล่านี้ได้เกิดจากขึ้นเองโดยปราศจากเงื่อนไขทางกฎหมายและสังคม หากแต่เกิดจากการกำหนดมาตรฐานที่เกินความจำเป็น โดยไม่มีความสามารถในทางปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้นต่างหาก เฉกเช่นที่มีการสะท้อนในวงเสวนาว่า ปัญหา นายหน้าเถื่อนที่ลักลอบนำคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายนั้นยังปรากฏอยู่ทั่วไป แม้ว่าจะมีการกำหนดความผิดและโทษอย่างรุนแรงแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ารัฐไทยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบและควบคุมการทำงานของบริษัทผู้ขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้กับนายจ้างไทยเสียทีเดียว หากแต่การควบคุมนั้น อาจเน้นไปที่การควบคุมภายหลังการขออนุญาตประกอบธุรกิจ ประกอบกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการผลักดันและสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมาย และลดขอบเขตของการใช้มาตรการทางอาญาให้อยู่ในขอบเขตของการควบคุมเรื่องสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของรัฐเท่านั้น

⁸² เอนานโด เดอ โซโต, ภัควดี วีระภาสพงษ์ (แปล), แปล: *บนเส้นทางเศรษฐกิจนอกระบบ*, กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2553, หน้า 76.

มีงสรรค์ ชาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคร เสนอว่าการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะกึ่งนโยบาย และกฎหมายที่เน้นการระวังไว้ก่อน (pre-cautionary) เช่น ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม รัฐอาจต้องพิจารณาถึงการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มากระตุ้นให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายมากขึ้น เพราะมาตรการทางอาญานั้นมีข้อจำกัดมาก เช่น การใช้มาตรการทางอาญาต้องเกิดเฉพาะกับกรณีที่เกิดกฎหมายอย่างชัดเจน ต้องแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายอาญานั้นสามารถกระทำได้อย่างเสมอหน้า และเสมอภาคในทางปฏิบัติ ประกอบกับลักษณะของกฎหมายอาญาที่เป็นการบังคับใช้กฎหมายภายหลังเหตุเกิดเท่านั้น ในกรณีของกฎหมายสิ่งแวดล้อมการลงโทษจำเลยหลังจากจำเลยสร้างความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมแล้วย่อมไม่นำไปสู่การฟื้นฟูความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมดั้งเดิม⁸³

ในมิตินี้ ธุรกิจการนำเข้าแรงงานต่างด้าว มีลักษณะคล้ายกฎหมายสิ่งแวดล้อม ประการแรก คือ กฎหมายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นกฎหมายที่สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อนโยบายทางเศรษฐกิจ และประการที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวนั้นต้องกระทำโดยระวังไว้ก่อน เพราะเมื่อแรงงานต่างด้าวเริ่มเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแล้ว โอกาสในการติดตามและตรวจสอบนั้นย่อมยุ่งยากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อลักษณะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ด้วยว่าเมื่อคดีความมีความยุ่งยากขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐก็มีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการที่หมิ่นเหม่ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ในทำนองเดียวกันสภาพบังคับที่รุนแรงของกฎหมายอาญาข่มทำให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอาจกระทำการใดๆ เพื่อระวังไม่ให้เห็นเองถูกดำเนินคดีหรือส่งกลับเช่นกัน เช่น การแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจโดยไม่เลือกวิธีการ เพราะความมั่งคั่งเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดในการรับประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตของตน หรือในทางตรงกันข้ามความรุนแรงของกฎหมายอาญาก็ทำให้แรงงานข้ามชาติอยู่ในสถานะเปราะบางและไม่มั่นคงเป็นพิเศษ ซึ่งนำไปสู่จิตสำนึกทางการเมืองที่สยบยอมและง่ายต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน กล่าวอย่างรวบรัดมาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่เน้นการกีดกันและตัดขาดเหมาะสำหรับอาชญากรรมที่ละเมิดความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของประชาชน แต่กฎหมายอาญามีประสิทธิภาพต่ำในการถกทอความสัมพันธ์และสร้างความร่วมมือ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการควบคุมการทำงานของบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างไทย จึงควรเป็นเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งที่ใช้ควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการหนุนเสริมหรืออุดหนุนบ้างประการที่สภาพของกฎหมายไม่สามารถควบคุมหรือจัดการได้โดยลำพัง

การปรับใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์สำหรับการนำเข้าแรงงานข้ามชาติควรเน้นไปที่การสร้างความร่วมมือระหว่างบริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศ โดยตระหนักว่าแรงงานข้ามชาติ

⁸³ มีงสรรค์ ชาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคร, เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม, เชียงใหม่: ล็อกอินดิไซน์เวิร์ค, 2552, หน้า 38.

ในประเทศไทยเพื่อนบ้านของไทยมีข้อจำกัดค่อนข้างมากในการขออนุญาตทำงานในประเทศไทยด้วยตนเอง และในทำนองเดียวกันรัฐไทยก็มีข้อจำกัดมากในเชิงเขตอำนาจของรัฐในการให้บริการแรงงานข้ามชาติ ในประเทศต้นทาง บริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อมาทำงานจรรยา ไรระบบเศรษฐกิจไทยจึงมีความ จำเป็นเฉพาะกาลในปัจจุบัน และเพื่อทำให้กระบวนการนำเข้าแรงงานมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ละเมิดความมั่นคงของรัฐ และส่งเสริมความมั่นคงทางด้านกำลังแรงงานของ ประเทศ รัฐไทยควรพิจารณาถึงข้อเสนอดังต่อไปนี้

ประการแรก การปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติการประกอบธุรกิจการนำเข้า แรงงานให้เน้นความเปิดกว้างและการรับเข้า (inclusive) เช่น การพิจารณาความเหมาะสมของการวางแผน ประกันความเสียหาย เพื่อลดทอนปัญหาหน้าเถื่อนที่ดำเนินกิจการอย่างผิดกฎหมายอย่างสิ้นเชิง ให้กลายเป็นบริษัทนำเข้าแรงงานที่แม้จะไม่มีค่าน่าเชื่อถือหรือมีประสิทธิภาพมากนัก แต่เป็นบริษัทที่มี อนาคตในการแข่งขันธุรกิจการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมาย มีความเป็นไปได้ในการสะสมทุน และพร้อม ปรับปรุงการทำงานของตนเองตามนโยบายแรงงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สอง ทบทวนการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ประกอบกับการใช้มาตรการทางอาญา เพราะมาตรการทางอาญานั้นมีใช้วิธีการสารพัดนึก แต่มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจและมีค่าเสียโอกาสใน การใช้ที่มาก จึงสมควรใช้กับกรณีที่กระทบต่อคุณค่าสำคัญของสังคมไทย เช่น สิทธิมนุษยชน และ เรื่องความมั่นคงของรัฐที่เด่นชัดเท่านั้น ส่วนขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ อาจใช้มาตรการทางปกครอง ประกอบกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การปรับในอัตราที่สูง การให้รางวัลหรืออภิสิทธิ์ ทางเศรษฐกิจแก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย การสร้างความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจให้กับผู้ไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย มาตรการเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและพัฒนาระบบในการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวของบริษัทต่างๆ ให้ค่อยๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มากกว่าการกำหนดความผิดและโทษ โดยไม่มีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง (ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายอาญาอย่างจริงจังในเรื่อง ขั้นตอนการปฏิบัติงานก็ไม่ใช่ผลดีเสมอไปอยู่แน่นอน เพราะส่งเสริมพฤติกรรมของผู้ได้รับอนุญาต ให้ปิดบังมากกว่าการเปิดเผยและร่วมกันแก้ปัญหา)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าในบริบทของการนำเข้าแรงงานและสถานะของบุคคลหรือ บริษัทที่ประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นจะมีปัญหาและข้อจำกัดที่ไม่แพ ้กับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะในแง่ของข้อบัญญัติทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการควบคุมบังคับ บุคคลเหล่านี้ในลักษณะที่เข้มงวดรัดกุม จนบางครั้งความเข้มงวดเหล่านี้ได้กลายเป็นดาบสองคมในการ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเสียเอง โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการเป็น ผู้อนุญาตนำเข้าที่ถูกกฎหมายซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการวางแผนประกันถึง 5 ล้านบาทนั้น ทำให้กลุ่ม



คนที่สามารถเข้าถึงธุรกิจประเภทนี้ได้มีอยู่อย่างจำกัด และส่งผลให้บุคคลที่พร้อมประกอบธุรกิจนี้ แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ต้องหาช่องทางที่ไม่เป็นทางการต่างๆ ในการประกอบกิจการกระทั่งส่งผลให้กลายเป็นนายหน้าหรือนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย ดังนั้นในฐานะที่ธุรกิจการนำเข้าแรงงานข้ามชาติคือกลไกสำคัญสำหรับการช่วยให้รัฐสามารถแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานรวมถึงการบริหารจัดการแรงงานได้ การสนับสนุนหรือพิจารณาแก้ไขข้อจำกัดตามกฎหมายในบางเรื่อง ตลอดจนการนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาร่วมใช้ในการกำหนดนโยบายหรือสร้างกระบวนการจึงเป็นสิ่งที่ควรต้องพิจารณาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

บทที่ 5

รัฐและการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

การบริหารจัดการกำลังแรงงานในประเทศเพื่อจรรโลงและพัฒนาาระบบเศรษฐกิจและความมั่งคั่ง เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐตั้งแต่สังคมยุคจารีต ซึ่งมีการจำแนกผู้คนออกเป็นกลุ่มต่างๆ เช่น เจ้านาย ขุนนาง ไพร่ ฯลฯ บุคคลในแต่ละสถานะมีหน้าที่และสิทธิที่แตกต่างกันออกไปตามบทบาทของตน อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมสยามขยับเข้าสู่การกลายเป็นสังคมสมัยใหม่ตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา ความรู้สึกนึกคิดแบบมนุษยนิยมก่อตัวขึ้นในสังคมสยามตามลำดับ จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการ ในช่วงกลางพุทธศตวรรษที่ 25 ที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางตลอดจนการยกเลิกระบบไพร่และทาส ต่อมาจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่การปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญสำหรับประวัติศาสตร์สังคมว่าด้วยการบริหารจัดการกำลังแรงงานจากระบบไพร่ที่บุคคลต้องสังกัดมูลนาย การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ ไปสู่การเป็นเสรีชนที่สามารถกำหนดอนาคตตนเองและสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจใหม่ได้ กล่าวคือ จากการเป็นบุคคลในบังคับหรือในความอุปถัมภ์ (subject) ไปสู่การเป็นเสรีชนของแรงงานสยาม

ตั้งแต่อดีต กำลังแรงงานที่ประเทศไทยใช้ในการจรรโลงระบบเศรษฐกิจและสังคมนั้นล้วนแต่ประกอบไปด้วยคนหลากหลายเชื้อชาติภาษาที่เดินทางมาพึ่งพาความอุดมสมบูรณ์ บารมี และเสรีภาพของสังคมไทย การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงเป็นภารกิจที่สำคัญของประเทศไทยมาโดยตลอด อย่างน้อยที่สุดก็นับตั้งแต่กลางพุทธศตวรรษที่ 25 ที่เกิดร่องรอยของรัฐสมัยใหม่ เริ่มมาจำแนกแยกแยะประเภทของผู้คนให้เด่นชัดขึ้นกว่าเดิม เรื่อยมาจนถึงทศวรรษ 2500 ที่ท่าทีของประเทศไทยที่มีต่อแรงงานต่างด้าวเริ่มเปลี่ยนไป ภายใต้ความตึงเครียดของสงครามเย็น ความขัดแย้งระหว่างสังคมนิยมคอมมิวนิสต์และเสรีประชาธิปไตย ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จนกระทั่งถึงปัจจุบันที่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ในที่สุด ข้อสังเกตประการหนึ่งที่พึงสังเกตได้จากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา คือการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้นสัมพันธ์กับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด และการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันย่อมส่งผลต่ออนาคตของสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การเปิดรับผู้อพยพชาวจีน โดยมีการอนุญาตให้ทำงาน

และสะสมทุนนั้นนำไปสู่การขยับเลื่อนสถานะทางสังคมจากความเป็น “กาลีเจ็ก” ไปสู่การเป็น “เจ้าสัวชาว ไทย” ได้ในที่สุด

เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการแสดงผลการศึกษาบทบาทและท่าทีของรัฐในการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติ โดยพิจารณาจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นหลัก ทั้งนี้ เนื้อหาจะถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ บทบาทในการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการ บทบาทในการใช้อำนาจทางปกครอง และข้อสังเกตเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐ

5.1 บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการฯ

การทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับบริบทของสังคมไทย หลายด้าน เช่น เศรษฐกิจ ความมั่นคงของรัฐ นโยบายและการเมืองระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน ภูมิศาสตร์การเมือง ฯลฯ ดังนั้น วิธีในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึง ต้องสัมพันธ์กับบริบทอันหลากหลายของทั้งภายในและภายนอกประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา ซึ่งกลไกที่ พระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติออกแบบมาเพื่อรับรองความเป็นพลวัตตามลักษณะ ของนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศ คือการใช้ระบบคณะกรรมการ โดยเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” (ต่อจากนี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการฯ”)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วยอำนาจในการกำหนดนโยบาย อำนาจในการ ปรับปรุงหลักเกณฑ์การบริหารจัดการ หน้าที่ในการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและประชาชน และหน้าที่ ในการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 21

ในด้านการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว คณะกรรมการฯ มีอำนาจค่อนข้างกว้างขวาง เพราะมีอำนาจทั้งในแง่ของการกำหนดแนวทางและ เป้าหมายในการบริหารไปพร้อมกับอำนาจในการกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ปัญหา อันเกี่ยวเนื่องกับการทำงานของคนต่างด้าว จากกรอบของอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการฯ ย่อมมี อำนาจเสนอให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยสัมพันธ์กับสถานการณ์แรงงานในแต่ละช่วงเวลา ไม่ว่าจะเป็น นโยบายภายใต้สถานการณ์โรคระบาด การขาดแคลนแรงงาน บริษัทนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับ นายจ้างซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาการค้ามนุษย์ การละเมิดสิทธิมนุษยชน การประกาศให้มีการนำ แรงงานที่ทำงานโดยผิดกฎหมายเข้าระบบผ่านมติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ รวมไปถึงจนถึงการกำหนดเป้าหมาย ของการบริหารจัดการ ภายใต้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น การผลักดันให้เกิดสภาพแวดล้อมการ

ทำงานและการอยู่อาศัยที่ดีของแรงงานข้ามชาติ การพัฒนาฝีมือของแรงงานข้ามชาติ การสร้างเจตคติที่ดีต่อรัฐไทยในหมู่แรงงานข้ามชาติ ฯลฯ ซึ่งกล่าวได้ว่ากลไกการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงแนวทางการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิถีคิดและการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในแง่ของการปรับปรุงหลักเกณฑ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้น คืออำนาจในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เช่น หลักเกณฑ์ในการขออนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ตามมาตรา 26 วรรคสองและวรรคสาม หลักเกณฑ์ในการตั้งสำนักงานของผู้ขออนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ ตามมาตรา 27(3) การวางหลักประกันของนายจ้างที่ประสงค์นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ ตามมาตรา 46 วรรคสอง หรือหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 60 วรรคสาม เป็นต้น โปรดสังเกตว่าขอบเขตในเชิงการใช้ดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนดฉบับนี้มีศูนย์กลางสถิตอยู่ ณ อำนาจของคณะกรรมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

หน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 21(3) กำหนดให้ คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่รายงานประจำปีดังกล่าวต่อประชาชน การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวแก่คณะกรรมการฯ นั้นเป็นแนวทางในการสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ให้กับคณะกรรมการฯ ซึ่งมีบทบาทค่อนข้างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของไทย เพื่อให้รัฐมนตรีและประชาชนทราบแนวโน้มและทิศทางของรัฐในการบริหารแรงงานข้ามชาติ กล่าวในรายละเอียด นโยบายกสนพัฒนาแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 21 (1) และ (2) นั้นมีความสำคัญกับประชาชนอย่างยิ่งทั้งในแง่ของนายจ้างไทย ลูกจ้างไทย และประชาชนคนไทยที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อลูกจ้างต่างด้าว ยกตัวอย่างเช่น หากคณะกรรมการฯ มีนโยบายในการเพิ่มความเข้มงวดกับการใช้แรงงานต่างด้าว เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ดังนั้นนายจ้างผู้ใช้แรงงานต่างด้าวเองก็อยู่ในฐานะที่ควรรับรู้ทิศทางในการดำเนินการของรัฐ เพื่อวางแผนและปรับตัวตามแนวโน้มนโยบายของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือหากประชาชนทั่วไปไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็จะได้มีเวลาในการโต้แย้งและแสดงความไม่เห็นด้วยต่อนโยบายก่อนที่จะถูกนำไปบังคับใช้ในทำนองเดียวกัน หากคณะกรรมการฯ มีนโยบายสนับสนุนให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมากขึ้นด้วยวิธีให้แรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานอย่างผิดกฎหมายให้ไปขึ้นทะเบียนกับรัฐแล้ว ประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากนั้นก็พึงมีสิทธิที่จะทราบนโยบายของรัฐ เพราะนโยบายดังกล่าวย่อมกระทบต่อชีวิตประจำวันของบุคคลเหล่านั้น โดยตรง กล่าวอย่างรวบรัดแล้ว

หน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในการเผยแพร่รายงานประจำปีต่อประชาชนนั้นมิได้เป็นเพียงแบบพิธี หากแต่เป็นหลักการที่เชื่อมโยงอำนาจของคณะกรรมการฯ ให้สอดคล้องต่อความรับผิดชอบต่อเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการเผยแพร่รายงานประจำปีดังกล่าวที่สมควรเป็นหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงของคณะกรรมการฯ กลับไม่ปรากฏในช่องทางที่ประชาชนอาจเข้าถึงได้โดยง่าย

หน้าที่ประการสุดท้ายของคณะกรรมการฯ คือหน้าที่อื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่รัฐมนตรีสั่งการ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เชิงยึดหยุ่น และคล่องตัวให้กับคณะกรรมการฯ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการทำงานของบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างดี เพราะการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้นมีความสัมพันธ์กับการกิจหลายด้านของรัฐและกระทบหลายมิติต่อประชาชน ดังนั้น การกำหนดภารกิจแบบยึดหยุ่นให้กับคณะกรรมการฯ จึงเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมในตัวเอง

โดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนตามสภาพการณ์ การกำหนดความรับผิดชอบทางการเมืองและกฎหมายแก่คณะกรรมการฯ ด้วยการรายงานประจำปีแก่คณะรัฐมนตรี และเผยแพร่แก่ประชาชน และสุดท้ายคือ การมีปฏิบัติหน้าที่อื่นที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม วิธีในการบริหารจัดการและแนวทางการทำงานของคณะกรรมการฯ นั้นย่อมสัมพันธ์กับบุคลากรและสมาชิกที่สังกัดในคณะกรรมการฯ ด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการย่อมแสดงให้เห็นทั้งจุดเด่นและข้อจำกัดของคณะกรรมการไปพร้อมกัน

ในเชิงโครงสร้าง คณะกรรมการนโยบายการบริการการทำงานของคนต่างด้าวประกอบไปด้วย 28 ตำแหน่ง ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 17 ทั้งนี้ โครงสร้างของคณะกรรมการฯ แบ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งราชการ จำนวน 22 ตำแหน่ง ประกอบไปด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงต่างประเทศ ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประธานสภาหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อธิบดีกรม

จัดหางาน และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนลูกจ้างจำนวนไม่เกินสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุตสาหกรรม และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการฯ โดยตำแหน่งสามารถจำแนกแยกแยะออกได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ คณะกรรมการ โดยตำแหน่งด้านสิทธิฯ คณะกรรมการ โดยตำแหน่งด้านสังคมและเศรษฐกิจ และคณะกรรมการ โดยตำแหน่งด้านความมั่นคง โดยมีรายละเอียดดังนี้

คณะกรรมการ โดยตำแหน่งด้านสิทธิฯ หมายถึง กลุ่มของคณะกรรมการ โดยตำแหน่งที่สังกัดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลเรื่องสิทธิและสวัสดิภาพของบุคคลและแรงงานต่างด้าว โดยตรง ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าหน่วยงานนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจหรือความมั่นคงอยู่บ้าง แต่ก็ เป็นบทบาทหน้าที่ลำดับรอง ในกรณีของคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว นั้น คณะกรรมการด้านสิทธิฯ มีจำนวนทั้งสิ้น 7 ตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมจัดหางาน และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นต้น โดยที่กรรมการ โดยตำแหน่งทั้งสี่ตำแหน่งล้วนสังกัดภายใต้กระทรวงแรงงานที่มีหน้าที่ ในการคุ้มครองและส่งเสริมให้แรงงานมีความมั่นคงในการทำงาน มีหลักประกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

คณะกรรมการ โดยตำแหน่งในด้านการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ หมายถึง กลุ่มของ คณะกรรมการที่สังกัดในหน่วยงานที่มีภารกิจหลักเป็นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจน การบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ เช่น การจัดระเบียบอาชีพ การจัดการงบประมาณ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ ในกรณีการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมองค์ประกอบ ของคณะกรรมการฯ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กลุ่มสุดท้ายได้แก่ คณะกรรมการ โดยตำแหน่งด้านความมั่นคง คือ กลุ่มของกรรมการที่สังกัด หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบด้วยความมั่นคง 8 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงต่างประเทศ ปลัดกระทรวงกลาโหม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเลขาธิการกองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม การแบ่งกลุ่มของกรรมการฯ ออกเป็น 3 กลุ่มดังกล่าว มีเจตนาเพียงต้องการแสดงให้เห็นทิศทางและแนวโน้มโดยรวมว่าท่าทีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศนั้นประกอบไปด้วยภารกิจด้านใดของรัฐบ้าง และภารกิจด้านใดของรัฐที่มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ทั้งนี้ ควรบันทึกไว้ด้วยว่าภารกิจของหน่วยงานรัฐมักมีความคาบเกี่ยวกันในหลายด้านเสมอ เช่น ภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานนั้นย่อมมิได้มีเพียงการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน แต่รวมไปถึงการบริหารจัดการความต้องการทางด้านเศรษฐกิจของนายจ้างด้วย หรือปลัดกระทรวงการคลังเองก็ย่อมมีภาระหน้าที่อันคาบเกี่ยวกับวินัยการคลังที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือปลัดกระทรวงสาธารณสุขก็มีการกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านสุขภาพและสาธารณสุข เป็นต้น

แนวโน้มที่อาจตั้งเป็นข้อสังเกตจากการพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ย่อมเห็นได้ว่า สัดส่วนของภารกิจทั้งสามด้าน คือ การคุ้มครองสิทธิ การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการรักษาความมั่นคงของรัฐ นั้น ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างภารกิจทั้งสามด้านจะเห็นได้ว่าฝ่ายความมั่นคงมีอำนาจทางการเมืองมากที่สุด เพราะครอบคลุมกระทรวงที่มีความสำคัญในคณะรัฐมนตรี เช่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม ยิ่งหากพิจารณาจากสถานภาพของตัวบุคคล ข้าราชการกองทัพมีสัดส่วนค่อนข้างมากในตำแหน่งของคณะกรรมการการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ทำให้เสี่ยงจากกรรมการที่สังกัดหน่วยงานความมั่นคงมีแนวโน้มที่จะมีเอกภาพสูง ในขณะที่ตัวแทนของภารกิจของรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่แม้จะอยู่ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน แต่สังกัดและหน่วยงานในกลุ่มนี้ค่อนข้างขาดความเป็นเอกภาพ คือมาจากหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงหลากหลาย ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้น ไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะมีวิสัยทัศน์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางเดียวกัน

ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นมีทั้งสิ้น 6 ตำแหน่ง โดยมาจากตัวแทนฝ่ายลูกจ้างไม่เกิน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน กฎหมาย สิทธิมนุษยชน และอุตสาหกรรม ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแสดงให้เห็นสัดส่วนอย่างชัดเจนว่าเป็นตัวแทนของภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิเป็นหลัก เนื่องจากมีตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานและสิทธิมนุษยชนเป็นองค์ประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม พึงสังเกตด้วยว่าการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องอาศัยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ซึ่งแม้จะเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจผูกพันกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน แต่ก็แสดงให้เห็นถึงร่องรอยแห่งอำนาจนำของรัฐราชการอย่างเด่นชัดไปพร้อมกัน

ดังนั้น หากพิจารณาจากโครงสร้างของคณะกรรมการฯ แล้ว ทิศทางในการกำหนดนโยบายของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 นั้น ไม่ได้เน้นที่การคุ้มครองสิทธิเป็นหลัก แต่เห็นได้ชัดว่านโยบายด้านแรงงานต่างด้าวจะเป็นการประนีประนอมระหว่างการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และความมั่นคงของรัฐ โดยมีภารกิจด้านความมั่นคงเป็นฝ่ายที่มีแนวโน้มจะมีอำนาจทางการเมืองในคณะกรรมการฯ สูงสุด เพราะหน่วยงานทางความมั่นคงมักมีภารกิจหลักที่สอดคล้องประสานกันเอง และเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านอื่นของรัฐน้อย เช่น กรณีของกรรมการที่สังกัดในกระทรวงแรงงานนั้นมีหน้าที่สองด้านในตัวเองเสมอ คือการคุ้มครองสิทธิไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่นเดียวกับหน่วยงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็มีภารกิจที่สัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิและความมั่นคงบ้าง เช่น กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการคลัง แต่หน่วยงานด้านความมั่นคงนั้นมีภารกิจไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด มีจำนวนกรรมกรโดยตำแหน่งมากที่สุด และค่อนข้างมีเอกภาพในเชิงสถานภาพและสังกัด

5.2 บทบาทของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครอง

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจและมาตรการทางปกครองเป็นสภาพบังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ซึ่งอำนาจของรัฐในประเด็นนี้มีทั้งอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและอำนาจในการปฏิบัติการทางปกครอง

ในด้านการออกคำสั่งทางปกครอง ประกอบไปด้วย การใช้อำนาจของอธิบดีกรมจัดหางานในการพักและการเพิกถอนใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำให้กับนายจ้างในประเทศ ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วการใช้อำนาจดังกล่าว อธิบดีกรมจัดหางานต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานทราบ โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ด้วยหากไม่พบผู้ได้รับอนุญาตฯ กดี หรือผู้ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไม่ยอมรับคำสั่งนั้นก็ดี เจ้าพนักงานมีอำนาจในการปิดประกาศคำสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้นไว้ ณ สำนักงาน ในจุดที่สามารถสังเกตเห็นได้โดยง่าย ซึ่งในทางนิตินัยย่อมถือว่าผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศรับทราบคำสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตของตนตั้งแต่เมื่อมีการปิดประกาศ⁸⁴

กรณีที่ได้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศถูกพักใช้ใบอนุญาตนั้น ผู้ได้รับอนุญาตย่อมไม่มีสิทธิและอำนาจใดในการเริ่มกรณีการนำคนต่างด้าวรายใหม่มาทำงานหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง แต่ถ้าการดำเนินการใดเป็นการดำเนินการอันสืบเนื่องจาก

⁸⁴ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 89 วรรคหนึ่ง.

กรณี que เริ่มดำเนินการ ไปก่อนการถูกพักใบอนุญาตนั้น ผู้ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศยังคงมีสิทธิในการดำเนินการดังกล่าวได้ด้วย⁸⁵ ส่วนกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศถูกเพิกถอนใบอนุญาตนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกเพิกถอนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อจัดส่งคนต่างด้าวที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทาง พร้อมกับรายงานให้อธิบดีกรมจัดหางานทราบการดำเนินการดังกล่าว⁸⁶ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับคำสั่งพักและเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว ผู้ได้รับคำสั่งสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่ง⁸⁷ และอธิบดียังมีอำนาจประกาศรายชื่อของนายจ้างหรือผู้รับอนุญาตมราระทำความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ได้อีกด้วย⁸⁸

การใช้อำนาจทางปกครองของอธิบดีกรมจัดหางาน ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลำดับชั้น ในชั้นแรก คืออำนาจของอธิบดีในการมีคำสั่งพักใบอนุญาตการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศเป็นเวลาไม่เกิน 120 วัน ในกรณีที่มีการนำคนต่างด้าวที่ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามมาทำงานในประเทศ⁸⁹ และการพักใบอนุญาตจนกว่าคดีสิ้นสุดในกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560⁹⁰

ในชั้นที่สอง คืออำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งอธิบดีฯ จะมีอำนาจก็ต่อเมื่อกรณีพิพาทเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 88 ของพระราชกำหนดฯ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าว ได้แก่ การปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการแก้ไขนำคนต่างด้าวมาทำงานให้ถูกต้องตามกำหนดระยะเวลาที่ถูกสั่งให้พักใบอนุญาต⁹¹ ความผิดพลาดซ้ำซากของผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง กล่าวคือ ถูกพักใบอนุญาตมาก่อนในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี หรือเคยถูกสั่งพักใบอนุญาตมาแล้วไม่น้อยกว่าสองครั้ง แต่ยังคงมีเหตุให้ถูกสั่งพักใบอนุญาตอยู่เช่นเดิม⁹² การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศต้นทาง ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะเป็นการเป็นตัวการที่กระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น แต่รวมถึงบทบาทในการสนับสนุนการกระทำความผิดในประเทศต้นทางด้วย ในกรณีนี้ อธิบดีมีหน้าที่ต้อง

⁸⁵ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 89 วรรคสอง.

⁸⁶ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 89 วรรคสาม.

⁸⁷ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 94.

⁸⁸ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 91.

⁸⁹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 86.

⁹⁰ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 87.

⁹¹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 88(1).

⁹² พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 88(2).

แจ้งแก่ผู้ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศเป็นหนังสือเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 15 วันนับตั้งแต่ได้รับหนังสือเตือนดังกล่าว⁹³ การคือดั่งข้างต้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งพักใบอนุญาต โดยยังคงนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ⁹⁴ กรณีที่อธิบดีมีความเห็นว่าผู้ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญและร้ายแรงตามพระราชกำหนดนี้หรือกฎอื่นๆ⁹⁵ และสุดท้ายคือกรณีที่อธิบดีเห็นว่าผู้ได้รับอนุญาตให้นำแรงงานต่างด้าวมาทำงานนั้นไม่สามารถปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้หรือกฎอื่นๆ ได้⁹⁶

เมื่อบุคคลได้รับคำสั่งทางปกครองไปแล้วไม่ว่าจะเป็นกรณีคำสั่งไม่อนุญาต ไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ให้ใบอนุญาตการประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ หรือการหักหรือเรียกหลักประกันเพิ่มเติมก็ดี⁹⁷ การถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศก็ดี⁹⁸ คำสั่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในประเทศกรณีต่างๆ ก็ดี⁹⁹ ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับตั้งแต่ได้รับคำสั่ง โดยพระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนั้นเป็นที่สุดท้าย ทั้งนี้ เมื่อรัฐมนตรีได้รับคำอุทธรณ์แล้วให้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว โดยไม่ไม่เกิน 30 วันตั้งแต่ได้รับคำอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้อีกสามสิบวัน กรณีที่มีเหตุจำเป็นโดยต้องแจ้งเป็นหนังสือให้แก่ผู้ยื่นอุทธรณ์ทราบ ในกรณีที่พ้นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วให้ถือว่ารัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วและยืนยันคำสั่งเดิมของอธิบดีกรมจัดหางาน¹⁰⁰

โปรดสังเกตว่า พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ออกแบบมาตรการทางปกครองให้ดำเนินไปอย่างมีขั้นตอนจากสภาพบังคับที่ร้ายแรงน้อยไปหาร้ายแรงมาก กล่าวคือ การถูกเพิกถอนใบอนุญาตการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างประกอบธุรกิจโดยผิดพลาดและ บกพร่องจนถึงขนาดถูกพักใบอนุญาตมาก่อน หรือถูกเตือนมาก่อนว่าตนได้กระทำความผิดกฎหมายของประเทศต้นทาง อธิบดีจึงจะมีอำนาจในระดับต่อไปคือการสั่งให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีผู้ได้รับ

⁹³ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 88(3).

⁹⁴ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 88(4).

⁹⁵ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 88(5).

⁹⁶ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 88(6).

⁹⁷ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 92.

⁹⁸ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 94.

⁹⁹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 95.

¹⁰⁰ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 96.

อนุญาตทำผิดอย่างร้ายแรง หรือไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายได้เป็นแน่แท้ในทัศนะของ อธิบดี การใช้มาตรการทางปกครองที่เบาไปหาหนักเป็นกลไกสำคัญในการกำกับและควบคุมบริษัทที่ ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศอย่างใกล้ชิด ในรูปแบบของการ สังเกตการณ์อย่างต่อเนื่อง (continuous surveillance) ซึ่งเป็นวิถีแห่งการใช้อำนาจในสังคมหลังสมัยใหม่

นอกเหนือจากการใช้อำนาจของรัฐในรูปแบบคำสั่งทางปกครองโดยตรงแล้ว รัฐยังกำหนด อำนาจในการปฏิบัติการทางปกครองเป็นพิเศษให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการทางปกครองอยู่เป็นจำนวนมาก ได้แก่ อำนาจในการสั่งให้บุคคลชี้แจงข้อเท็จจริง รวมถึงเอกสารและหลักฐานอื่นๆ¹⁰¹ อำนาจในการเข้าไปใน สถานที่ประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ¹⁰² อำนาจในการเข้าไปในสถานประกอบการที่ รับคนต่างด้าวเข้าทำงาน¹⁰³ อำนาจในการค้น โดยต้องมีหมายค้น และกระทำด้วยขั้นตอนตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการค้น เฉพาะในกรณีที่มีข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตาม พระราชกำหนด หรือการค้นเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายตามพระราชกำหนดนี้¹⁰⁴ เว้นแต่มีเหตุอันควร เชื่อว่าหากประวิงเวลาไปแล้วจะเกิดความเสียหายแก่พยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจค้น โดยไม่ต้องมี หมาย¹⁰⁵ และอำนาจในการยึด อาชด เอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการนำคนต่างด้าวมาทำงานใน ประเทศกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้เกิดขึ้น¹⁰⁶ และอำนาจในการ จับ โดยไม่ต้องมีหมายจับผู้ที่ทำงาน โดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือทำงานนอกเหนือจากที่มีสิทธิ ทั้งนี้ หากคนต่างด้าวปฏิเสธไม่ยอมไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจหรือจะหลบหนี¹⁰⁷

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในปฏิบัติการทางปกครองตามกฎหมายนี้ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ เพื่อบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอีกด้านหนึ่งก็ทำให้สิทธิและเสรีภาพของแรงงานต่างด้าว บริษัทนำคนต่างด้าว มาทำงานกับนายจ้าง และรวมไปถึงนายจ้างนั้น ได้รับผลกระทบตามไปด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาตาม มโนทัศน์ของมิเชลล์ ฟุโกต์ เรื่อง ผู้ตัดสินในทางปฏิบัติ (juridical) นั้น การทำหน้าที่ของผู้ตัดสินในทาง ปฏิบัติ เช่น ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฯลฯ ส่งผลให้เกิดปฏิบัติการด้วยอำนาจเชิงวินัยอย่าง

¹⁰¹ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 98(1).

¹⁰² พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 98(2)

¹⁰³ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 98(3)

¹⁰⁴ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 98 (4).

¹⁰⁵ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 98 วรรคสอง.

¹⁰⁶ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 98(5)

¹⁰⁷ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 100 วรรคสาม.

เข้มข้น เพราะปฏิบัติการของผู้ตัดสินใจในทางปฏิบัติมีอำนาจกำกับและควบคุมอยู่ใกล้ชิดผู้อยู่ภายใต้ อำนาจโดยตรง ยิ่งเมื่อกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจในทางปฏิบัติ ไปพร้อมกันด้วยแล้ว มีอำนาจพิเศษที่สามารถทั้งเข้าไปในสถานที่ทำงาน ได้ตลอดเวลาที่มีการทำงาน โดยมีข้อยกเว้นเป็นเพียงหลักการเชิงนามธรรม คือหลักความพอสมควรแก่เหตุและความจำเป็น¹⁰⁸ มีอำนาจในการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดสภาวะที่แรงงานต่างด้าวรู้สึกถูกจับจ้องและสอดแนมตลอดเวลา (being gazed) ซึ่งนำมาสู่การควบคุมตนเองด้วยวินัยตามผลประโยชน์ของรัฐและเจ้าหน้าที่ อย่างเข้มข้น เพราะแรงงานต่างด้าวจะต้องตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาจากความรู้สึกถูกจับจ้อง ดังที่ปรากฏใน อุทาหรณ์เรื่องหอคอยกลางเรือนจำแบบพาน옵ติคอน (panopticon) อันเป็นเทคโนโลยีแห่งอำนาจเชิง วินัยในสังคมสมัยใหม่

ในขณะที่การดำเนินมาตรการทางปกครองต่อนายจ้างและบริษัทนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ในประเทศเป็นมาตรการจากเบาไปหาหนัก คือการพักก่อนเพิกถอนใบอนุญาต เป็นมาตรการที่เน้นการ ติดตาม ตรวจสอบ และแก้ไข ทางฝ่ายมาตรการทางปกครองที่ดำเนินการกับลูกจ้างต่างด้าวกลับเกิดขึ้นใน ทิศทางตรงกันข้าม คือการสร้างสภาวะการถูกจับจ้องอย่างต่อเนื่องต่อแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นมาตรการ ทางวิจัยที่มีความเข้มข้นในมโนทัศน์ของมิเชลล์ ฟูโกต์ โปรดสังเกตว่า ระดับและวิธีของมาตรการทาง ปกครองที่รัฐบังคับใช้ต่อแรงงานต่างด้าว นายจ้าง และบริษัทนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างใน ประเทศ นั้นอยู่ในมาตรฐานที่แตกต่างกัน โดยแรงงานต่างด้าวอยู่ภายใต้การควบคุมของอำนาจเชิงวินัย ของกลไกการปฏิบัติการทางปกครองมากที่สุด

5.3 การบริหารจัดการแนวรัฐนิยม และข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับความมั่นคง

บทบาทของรัฐในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวประกอบไปด้วย การคุ้มครองสิทธิ มนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการรักษาความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ กลไกการคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนที่สำคัญตามนัยของกฎหมายนี้ คือการควบคุมบริษัทนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้าง ในประเทศ เพราะเป็นขั้นตอนที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดการค้ำมนุษย์และละเมิดสิทธิมนุษยชนด้าน ต่างๆ โดยการควบคุมนั้นเน้นตั้งแต่สถานะและความน่าเชื่อถือของบริษัทนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน กับนายจ้างในประเทศ ตลอดจนกลไกของมาตรการทางอาญาที่บังคับใช้กับบริษัทดังกล่าวเป็นหลัก และ ยังมีมาตรการทางปกครองที่ตรวจสอบบริษัทนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศอย่างต่อเนื่อง

¹⁰⁸ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, มาตรา 98 วรรคสี่ ความว่า “การใช้ อำนาจตาม (1) (2) หรือ (3) ต้องไม่ทำในลักษณะที่ทำให้คนต่างด้าวต้องหยุดทำงานเกินสมควรแก่เหตุ หรือทำให้การ ประกอบการของนายจ้างต้องสะดุดหยุดลงหรือทำในเวลากลางคืน โดยไม่มีเหตุจำเป็น”

อีกด้วย จึงกล่าวได้ในเบื้องต้นว่ารัฐไทยเน้นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวในประเทศ ด้วยการบังคับใช้กฎหมายและควบคุมบริษัทนำแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศเป็นหลัก ซึ่งแบบแผนดังกล่าวย่อมละเลยข้อเท็จจริงอีกด้านว่า รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐเองก็อยู่ในฐานะที่อาจจะเมิดสิทธิมนุษยชนได้เช่นกัน ด้วยความรุนแรงเชิงโครงสร้างที่ออกแบบมาให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในสถานะรอง และอยู่ภายใต้การควบคุมด้วยอำนาจรัฐอย่างเข้มข้นด้วยปฏิบัติการทางปกครองเชิงวินัย

ส่วนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการรักษาความมั่นคงของรัฐเป็นภารกิจที่รัฐให้ความสำคัญสังเกตได้จากการใช้มาตรการและนโยบายยืดหยุ่น เพื่อความสะดวกในการตัดสินใจทางนโยบาย ทั้งนี้ หากพิจารณาจากโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวแล้วจะเห็นได้ว่า โครงสร้างของกรรมการ โดยตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดคือกรรมการที่สังกัดหน่วยงานที่มีภารกิจด้านความมั่นคงเป็นหลัก เนื่องมาจากจำนวนของกรรมการในตำแหน่ง อำนาจของหน่วยงานความมั่นคง และความเป็นเอกภาพในเชิงองค์กรและสถานภาพ การทำความเข้าใจบทบาทของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงไม่มีทางสมบูรณ์ได้หากมิได้พิจารณาโน้ตทัศน์เกี่ยวกับความมั่นคงให้ชัดเจนเพียงพอ

“ความมั่นคงของรัฐ” ตามกฎหมายนั้นปรากฏในพระราชบัญญัติสภาพความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 ความว่า

“ความมั่นคงแห่งชาติ หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศไทยที่จะเผชิญสถานการณ์ต่างๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ”

จากนิยามดังกล่าว โปรดสังเกตว่า ความมั่นคงแห่งชาตินั้นมีความหมายค่อนข้างกว้างและกินความหมายหลายด้าน ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความเกี่ยวข้องระหว่างประเด็นการทำงานของแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงแห่งชาตินั้นจึงไม่ได้ประโยชน์จากนิยามดังกล่าวมากนัก ตรงกันข้าม จากข้อมูลที่ปรากฏในการเสวนากลุ่มย่อยและงานวิชาการเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายและแรงงานต่างด้าว พบว่า ข้อกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวนั้นสัมพันธ์กับเรื่องยาเสพติด โรคติดต่อ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ความมั่นคงของรัฐในด้านการป้องกันยาเสพติด สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพิจารณาและวางนโยบายว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองไม่ว่าจะถูกหรือผิดกฎหมายก็ตามนั้นสามารถ

แทรกซึมอยู่ในรูปแบบของประชากรแฝง ซึ่งอาจกลายเป็นเครือข่ายยาเสพติด และส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ปัญหาเสพติดในประเทศ ดังข้อความว่า

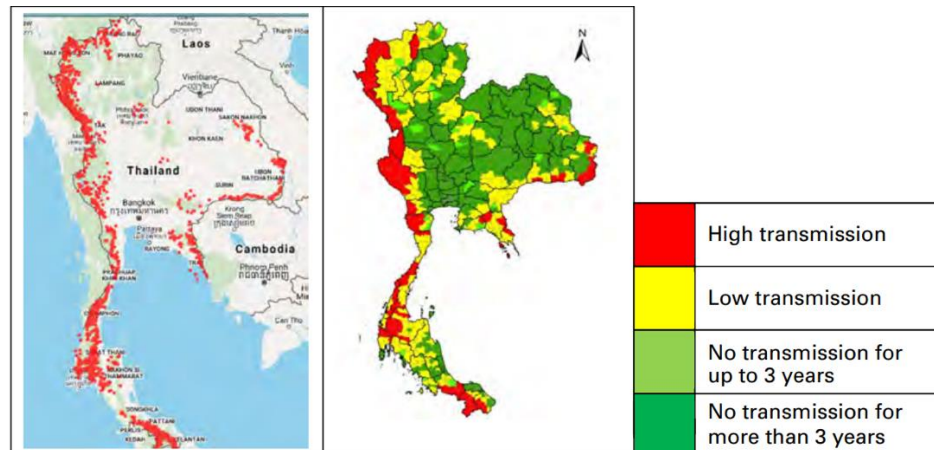
“สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องและอาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ปัญหาเสพติดของประเทศไทย ได้แก่... นโยบายการเปิดเสรี การเปิดเสรีของประเทศในกลุ่มอาเซียนและในประเทศอื่น ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายของประชากรหรือแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ทั้งการเคลื่อนย้ายที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่น นโยบายวีซ่าเดี่ยวไปได้หลายประเทศ (single visa) ส่งผลต่อขีดความสามารถในการกำกับดูแลการเข้า – ออกของประชากรที่แฝงมาในรูปแบบของอาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมาย... ปัญหาแรงงานต่างด้าวจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทย เกิดปัญหาอาชญากรรม สุขอนามัย และสาธารณสุข รวมถึงเป็นภาระของรัฐ ทั้งด้านสิทธิและสถานะของบุคคลตามกฎหมาย การศึกษา สาธารณสุข ตลอดจนการเกิดความขัดแย้งกับชุมชนชาวไทย นอกจากนี้ยังอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการสร้างอิทธิพลหรือแทรกซึมอยู่ในระบบตลาดที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจท้องถิ่น”¹⁰⁹

ความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาเสพติดและความมั่นคงของรัฐนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่สืบเนื่องมาตั้งสงครามเย็นและความกังวลเกี่ยวกับภัยคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม ความรับรู้ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐและยาเสพติดนั้นยังคงสัมพันธ์กับพื้นที่ตามแนวชายแดน และประเทศเพื่อนบ้านอยู่อย่างสำคัญ ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติและเครือข่ายยาเสพติดให้เกิดความรับรู้และเข้าใจตรงกันระหว่างภาครัฐ แรงงาน นายจ้าง บริษัทที่นำแรงงานต่างด้าวมาทำงานให้นายจ้างในประเทศ และเครือข่ายแรงงานจะเป็นการเปิดเผยให้เห็นมายาคติเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐด้วย ซึ่งมีความสำคัญต่อการลดความเข้มงวดและเข้มข้นของกระบวนการใช้อำนาจปกครองของรัฐลงเหนือแรงงานข้ามชาติลงไปด้วย

ในด้านสาธารณสุข การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นการเพิ่มปัจจัยและตัวแปรที่นำไปสู่การระบาดของโรคที่ประเทศไทยไม่มี หรือเคยมีแต่ที่สามารถควบคุมได้ เช่น โรคมาลาเรีย และโรคหัด ในกรณีของโรคมาลาเรียนั้นถูกจัดให้เป็นภัยคุกคามต่อสาธารณสุขไทยที่สำคัญ จนกระทั่งประเทศไทยประกาศเป้าหมายในการกำจัดมาลาเรียอย่างสิ้นเชิงภายใน พ.ศ. 2567 ทั้งนี้ องค์กรความรู้ทางด้านสาธารณสุขในปัจจุบันประเมินว่าการติดต่อของมาลาเรียนั้นเกิดจากหลายปัจจัย ทั้งด้านสภาพแวดล้อม

¹⁰⁹ แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2563-2565, สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, หน้า 12-13.

ระบบนิเวศ และรวมถึงพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น การประกอบอาชีพ รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติที่เดินทางผ่านพื้นที่ๆ มีการระบาดของมาลาเรีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณแนวชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์ ดังภาพ



นอกจากการระบาดของมาลาเรียแล้ว อีกโรคหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความกังวลของรัฐต่อแรงงานข้ามชาติในเรื่องกิจการสาธารณสุข คือการระบาดของโรคหัด ซึ่งมีการระบาดในโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ ณ จังหวัดนครปฐม โดยที่การสืบสวนสอบสวนแล้วพบว่าโรคหัดดังกล่าวพบมากกว่าครึ่งในแรงงานจากประเทศเมียนมาร์ และแรงงานข้ามชาติเมียนมาร์ส่วนใหญ่ได้รับวัคซีนป้องกันโรคหัดจนครบ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการแพร่ระบาดซ้ำในโรคที่ระบบสาธารณสุขของไทยได้เคยป้องกันสำเร็จแล้ว¹¹⁰

อีกด้านเกี่ยวกับความมั่นคงที่สำคัญ คือ สถานการณ์การเมืองในประเทศต้นทางและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในบริบทของรับและส่งคนไทยเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศต้นทางในการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประเทศที่มีสงครามการเมือง และอยู่ในสถานะอันใกล้เคียงกับรัฐล้มเหลว (failed state) คือประเทศเมียนมาร์ในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งสงครามการเมืองนำไปสู่การอพยพเคลื่อนย้ายครั้งใหญ่ ทั้งนี้ จากการประเมินของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้ประเมินว่า

¹¹⁰ Wongsanuphat, S., Thitichai, P., Jaiyong, R., Plemprom, P., Thintip, K., Jitpeera, C., & Suphanchaimat, R. (2020). “Investigation of Measles Outbreak among Thai and Migrant Workers in Two Factories in Nakhon Pathom, Thailand” , 2019. *International journal of environmental research and public health*, 17(13), 4627. <https://doi.org/10.3390/ijerph17134627>

มีสถานการณ์ความรุนแรงในประเทศเมียนมาร์นำไปสู่การถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานของผู้คนนับล้านคน โดยที่มีทั้งการอพยพเคลื่อนย้ายภายในประเทศเมียนมาร์เอง และการอพยพย้ายไปยังประเทศเพื่อนบ้าน¹¹¹ ซึ่งย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวในด้านสาธารณสุขและระบบการผลิตอาหาร ในอนาคตอันใกล้ ทั้งนี้ ตัวเลขการอพยพเคลื่อนย้ายครั้งใหญ่ในเมียนมาร์นั้นสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของการเข้ามาของแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ในประเทศไทยด้วย เช่นในเดือนมกราคม พ.ศ. 2565 มีแรงงานเมียนมาร์ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยระบบบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) จำนวนทั้งสิ้น 29,0335 คน และตามมติคณะรัฐมนตรีประมาณ 225,000 คน หลังความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเมียนมาร์¹¹²

นโยบายการรับคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิด ทว่าการดำเนินนโยบายของรัฐไทยในช่วงระหว่างความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านย่อมสัมพันธ์กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับเมียนมาร์โดยตรงด้วยเหตุนี้เอง ความมั่นคงของรัฐในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการคนต่างด้าวที่มาทำงานให้นายจ้างในประเทศ

โดยสรุป ความมั่นคงของรัฐเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญยิ่งในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว แต่ตัวแปรดังกล่าวกลับมีความคลุมเครือไม่ชัดเจนในกฎหมายส่วนในทางปฏิบัตินั้นการใช้เหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐกลับขยายออกไปอย่างกว้างขวาง อย่างน้อยที่สุด ได้แก่ ด้านการป้องกันยาเสพติด ด้านโรคติดต่อ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง และปฏิบัติการด้านความมั่นคงที่ขยายพรมแดนออกไปกว้าง ทำให้นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่กำกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินั้นไม่ชัดเจนตามไปด้วย และความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้แก่ ลูกจ้างต่างด้าว นายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐ สิ่งที่รัฐพึงคำนึงและตระหนัก คือเรื่องความมั่นคงของรัฐและประชาชนไม่จำเป็นต้องเป็นความลับ โดยเฉพาะถ้ามิใช่เรื่องยุทธศาสตร์ทางทหารหรือกิจการระหว่างประเทศ ตรงกันข้าม การเปิดเผยข้อกังวลของรัฐออกมาสู่สาธารณะจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนถกเถียง การหาทางออกร่วมกัน และความเข้าใจระหว่างกันและกันที่มากขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยในการขจัดความขัดแย้งที่ไม่จำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพในการเปิดให้มีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ มากขึ้น และภายใต้ความเข้าใจกันและกันและความร่วมมือกันแล้ว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพัฒนา

¹¹¹ [Myanmar emergency: Displacement overview | Global Focus \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/global-focus/2019/04/18/myanmar-emergency-displacement-overview/)

¹¹² กรมจัดหางาน, (2565 สิงหาคม 23), สถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนมกราคม 2565 [ระบบออนไลน์] สืบค้นจาก [531deb640878532582bcc099484ee74b.pdf](https://www.doe.go.th/531deb640878532582bcc099484ee74b.pdf) ([doe.go.th](https://www.doe.go.th))



เศรษฐกิจและสังคม และการรักษาความมั่นคงของรัฐ อันเป็นภารกิจโดยรวมของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะกลายเป็นกิจการที่ดำเนินไปพร้อมกันได้ และหนุนเสริมซึ่งกันและกัน

บทที่ 6

รัฐไทยกับระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสถานะรอง

ความเข้าใจโดยทั่วไปในปัจจุบันเกี่ยวกับโครงสร้างประชากรและแรงงานในสังคมไทย คือการ ขยับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว ซึ่งส่งผลทั้งต่อผลิตภาพโดยรวมของประเทศ และค่าใช้จ่ายในการ ดูแลสุขภาพของประชาชนที่พ้นวัยทำงาน เพราะกำลังแรงงานโดยรวมของประเทศลดลง ด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อเข้ามาทำงานให้นายจ้างในประเทศจึงเป็นภารกิจสำคัญ ที่ช่วยบรรเทาสถานะการขาดแคลนแรงงาน อย่างไรก็ตาม กระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงาน ในประเทศไทยในอดีตมีปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ และการเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย จึงทำให้การนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศนั้นส่งผลกระทบต่อรัฐและ สังคมไทยไปด้วย แม้ว่าจะก่อให้เกิดอุปสรรคในด้านการพัฒนาและจรรยาบรรณของเศรษฐกิจ ก็ตาม

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมา ด้วยสถานการณ์และความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการรักษาความมั่นคงของรัฐ อย่างไรก็ตาม ความไม่ไว้วางใจที่รัฐไทยมีต่อ ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ได้แก่ คนต่างด้าว บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงาน และนายจ้าง ประกอบกับ กฎหมายที่ออกแบบระบบอันเน้นไปเชิงรัฐนิยมและอำนาจนิยมทางปกครองและอาญา ทำให้ภารกิจทั้ง สามด้านนั้นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื้อหาในส่วนนี้ คือความพยายามในการเสนอทางเลือกใน การแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว คือ การคลาย ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบรัฐตำรวจกับคนในบังคับ (subject) ที่ปรากฏอย่างเด่นชัดในระบบการ บริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

เหตุผลที่ทำให้ ระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย ตามพระราชกำหนดการบริหาร จัดการแรงงานต่างด้าวมีลักษณะคล้ายการควบคุมกำลังพลในสังคมไพร่ที่แรงงานข้ามชาติอยู่ในสถานะ รองและเป็นคนในบังคับนั้นปรากฏให้เห็นอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

ประการแรก จริ่งอยู่ที่การจำแนกผู้คนและแรงงานออกเป็นกลุ่มต่างๆ 8 กลุ่ม ได้แก่ แรงงาน มีฝีมือ แรงงานเฉพาะกิจ แรงงานส่งเสริมการลงทุน แรงงานตามบันทึกความเข้าใจร่วม (MOU) แรงงานชั่วคราวชายแดน แรงงานร่อนเร่เทศกับผู้ลี้ภัย แรงงานที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แรงงานไร้สัญชาติ/ชนกลุ่มน้อย และแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นการเปิดพื้นที่ให้แรงงานหลายรูปแบบที่ไม่เคยมีสถานะทางกฎหมายสามารถขออนุญาตทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ ความพยายามดังกล่าวเป็นความพยายามที่น่าชื่นชม ทว่ายังไม่เพียงพอต่อการตอบสนองและแก้ปัญหาความอยู่ในสถานะรองของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะหากพิจารณาในเชิงการเมืองวัฒนธรรมและมโนทัศน์แบบหลังอาณานิคมศึกษา เพราะในเชิงรายละเอียดและบริบททางสังคม การจำแนกผู้คนออกเป็นกลุ่มย่อยดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการเชิงพหุมাত্রฐานในเชิงการรับรองสิทธิ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคภายในชนชั้นแรงงาน และเป็นอุปสรรคต่อการเกิดสำนึกเชิงชนชั้นแรงงาน (class consciousness) ทั้งนี้ การไม่มีสำนึกชนชั้นร่วมกันนำไปสู่ความเป็นไปได้ในการรวมกลุ่มเพื่อต่อรอง การรักษาผลประโยชน์ร่วม และการเสนอความคิดเห็นของตนที่จะน้อยลงตามไปด้วย

สิทธิและหน้าที่ในทางปฏิบัติของแรงงานแต่ละกลุ่มนั้น แตกต่างกันไปตามรูปแบบการนำเข้าแรงงาน ยกตัวอย่างเช่น แรงงานมีฝีมือนั้นมีข้อจำกัดสิทธิค่อนข้างน้อย แรงงานกลุ่มนี้สามารถเดินทางได้อย่างอิสระในช่วงระหว่างได้รับอนุญาตทำงาน ในขณะที่แรงงานประเภทบันทึกความเข้าใจร่วมจะถูกจำกัดพื้นที่ จำกัดสิทธิในการเลือกนายจ้าง รวมถึงถูกจำกัดประเภทงาน ได้แก่ กรรมกร คนรับใช้ในบ้าน เกษตรกรรม นอกจากนี้ แรงงานตามบันทึกความเข้าใจร่วมยังสามารถประกอบอาชีพได้เฉพาะตามที่ขออนุญาตมาอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น หรือกรณีที่แรงงานชนกลุ่มน้อยหรือไม่มีสัญชาตินั้นก็สามารถทำงานได้ในพื้นที่จำกัด ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกระทบต่อความสามารถในการสะสมทุน การเลื่อนสถานะทางสังคม และการพัฒนาตนเองของแรงงาน โดยรวมแล้ว แรงงานสถานะรองเช่นนี้จะประสบปัญหาในการ “มีความหวังต่อสังคมไทย” เลื่อนสถานะทางสังคมของตนเองในประเทศไทย ซึ่งบริบทดังกล่าวไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับสภาพของไพร่ไทยติดที่ดินในสมัยก่อนการปฏิรูปการเมืองการปกครองใน พ.ศ. 2435 คือต้องสังกัดมูลนาย ไม่สามารถเลือกอาชีพและย้ายถิ่นฐานได้ตามใจปรารถนา ถึงแม้จะได้รับการเลี้ยงดูจากเจ้านายเป็นอย่างดี แต่ก็ไม่มีทางที่จะหลุดออกจากสถานะความเป็นไพร่ไปได้ การจัดการกำลังพลของสังคมไทยในอดีตจึงมักเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “คนในบังคับ” (subject) เพราะคนเหล่านี้ไม่มีสิทธิเสรีภาพ มีแต่หน้าที่ในการทำประโยชน์ให้กับเจ้านายของตนเท่านั้น ทั้งนี้ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี ได้เคยตั้งข้อสังเกตในลักษณะคล้ายกันว่า รัฐไทยออกแบบระบบเอกสาร

ประจำตัวของแรงงานข้ามชาติในลักษณะที่ทำให้กลายเป็น “แรงงานได้อาณัติ” (labor subject) ในสมัยรัฐจารีต¹¹³

ประการที่สอง การไม่มีความหวังต่อสังคมการเมืองไทยของแรงงานข้ามชาตินำไปสู่มนต์เสน่ห์ของแรงงานข้ามชาติที่ไม่คิดถึงอนาคตของตนร่วมกันสังคมไทย ซึ่งเกิดขึ้นจากการออกแบบระบบการทำงานของคนต่างด้าวด้วย ทั้งนี้ โดยทั่วไป แรงงานต่างด้าวประเภทมีฝีมือนั้นมีสิทธิและเสรีภาพตามความเหมาะสมของคนต่างด้าวในประเทศ หากแต่แรงงานส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศนั้นไม่ใช่แรงงานมีฝีมือ แต่เป็นแรงงานตามบันทึกความเข้าใจร่วม ซึ่งเป็นระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวระยะสั้นที่อนุญาตให้คนต่างด้าวพำนักและทำงานในประเทศไทยเพียง 2 ปีและต่ออายุได้หนึ่งครั้ง คือไม่เกิน 4 ปี

การออกแบบให้คนต่างด้าวทำงานได้เพียงในระยะเวลาสั้นตามบันทึกความเข้าใจร่วมนั้น ทำให้รัฐและสังคมไทยสูญเสียโอกาสในการพัฒนาและเปลี่ยนแรงงานไม่มีฝีมือเป็นแรงงานที่มีฝีมือมากขึ้น ซึ่งการที่มนุษย์ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว ถูกบีบและกล่อมเกลามาให้ทำงานประเภทยาก อันตราย และสกปรก (3Ds) อย่างต่อเนื่องในระยะยาว โดยไม่มีกลไกในการพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น ย่อมทำให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่เป็นมิตรอยู่ตลอดเวลา และมองรัฐและสังคมไทยเป็นที่พังกังขั้วครว ในสภาพดังกล่าวย่อมเป็นไปได้ที่แรงงานข้ามชาติจะมีเจตคติที่ไม่ดีและไม่ไว้วางใจรัฐและสังคมไทย และในทำนองเดียวกันก็กลายเป็นเรื่องยากสำหรับรัฐและสังคมไทยเช่นกันที่จะให้ความไว้วางใจแรงงานข้ามชาติ

ความมั่นคงของรัฐมักถูกอ้างว่าเป็นเหตุผลให้รัฐไทยออกแบบระบบอย่างเข้มงวด เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยต้องเข้ามาเพียงชั่วคราว ในทางกลับกัน การออกแบบระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบชั่วคราวและบีบให้ทำงานที่ไม่พึงประสงค์ตลอดระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในไทยต่างหากที่เป็นเงื่อนไขในการเกิดขึ้นกลุ่มของคนที่ไม่ไว้วางใจรัฐ และไม่น่าไว้วางใจสำหรับรัฐ กล่าวอย่างกระชับ คือระบบบริหารแรงงานต่างด้าวที่ขูดรีด เอาเปรียบ ไม่เป็นมิตร และไม่มีอนาคตต่างหากที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชน

ประการที่สาม รัฐไทยไม่เพียงแต่ออกแบบระบบที่ไม่เป็นมิตรต่อการรวมกลุ่มและไม่สร้างความหวังต่ออนาคตในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าว แต่วิธีและกลไกการใช้อำนาจรัฐที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ยังมีการควบคุมผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างใกล้ชิด ด้วยมาตรการทางวินัย (disciplinary power) ตามมนต์เสน่ห์ของมิเชลล์ ฟูโกต์ โดยเฉพาะฝ่ายบริษัทนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ และฝ่ายคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย ซึ่ง

¹¹³ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, *อัตลักษณ์เอกสาร: วงศาวិทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย*, (เชียงใหม่: ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561), หน้า 62.

สะท้อนลักษณะการใช้อำนาจของรัฐไทยในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้รู้สึกไม่มั่นคงในชีวิต และอารมณ์ ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐควบคุมบริษัทฯ จะอธิบายและวิเคราะห์ไว้ในลำดับถัดไป

ในมิติของแรงงานข้ามชาติ เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการใช้ชีวิตและทำงานของแรงงานต่างด้าว รัฐไทยทำหน้าที่ควบคุมเชิงพื้นที่และการควบคุมเชิงวินัยเสมือนรัฐตำรวจ (police state) เหนือแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้ ความหมายของรัฐตำรวจนั้นมิได้หมายถึงรัฐที่ตำรวจเป็นใหญ่ แต่หมายถึงรัฐที่ใช้อำนาจเข้าตรวจสอบและกำกับพฤติกรรมของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างใกล้ชิด แม้แต่ในชีวิตประจำวัน ที่มีได้เกี่ยวข้องกับภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรงก็ตาม กล่าวคือ การควบคุมเชิงพื้นที่ เน้นไปที่การกำหนดกฎเกณฑ์ไม่ให้แรงงานข้ามชาติย้ายถิ่น/ย้ายนายจ้างได้โดยง่ายของแรงงานตามบันทึกความเข้าใจร่วม หรือกรณีที่แรงงานชนกลุ่มน้อย/ไม่มีสัญชาติทำงานได้เฉพาะในจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาของตน อีกทั้งยังกำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้หลายประการให้มีอำนาจในการเข้าไปตรวจค้น หรือกระทำการจับกุม โดยไม่มีหมายในหลายกรณี ซึ่งการกำหนดอำนาจพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐให้เหนือกลุ่มที่มีความเปราะบางจะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และถูกกระทำให้อยู่ในสถานะรองมาตลอด จะเป็นสถานการณ์ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้เจ้าหน้าที่ควบคุมอินเดีย (Indian agent) ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา อันส่งผลให้เกิดการสร้าง ความหวาดระแวงให้กับคนพื้นเมือง เนื่องจากถูกจับตามองอยู่ตลอดเวลา จนเกิดผลลัพธ์เป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้สยบยอมและต่ออำนาจ ทั้งนี้ ความสยบยอมดังกล่าวมิเพียงแต่ทำให้ง่ายต่อการเข้าควบคุมของรัฐเท่านั้น แต่การลดทอนสิทธิเสรีภาพในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจนเป็นปกติธรรมดาแล้วนั้นจะทำลายความมั่นใจ ความสร้างสรรค์ ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อความสามารถในการพัฒนาตัวเองของบุคคลที่อยู่ในสถานะรองอย่างสำคัญ ซึ่งอาจเรียกกระบวนการนี้ว่า กระบวนการสร้างความเป็นอาณานิคมเหนือแรงงานในอาณัติ (colonialization on foreign labor subject) และเป็นปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่เข้าใจได้อย่างง่ายดายว่า เมื่อมีการแสวงหาอาณานิคมแล้วก็ย่อมมีขบวนการปลดปล่อย การแสวงหาอาณานิคมภายในเหนือแรงงาน ได้อาณัติจึงเป็นการเซาะกร่อนบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐเสียเอง

และ *ประการที่สี่* การใช้อำนาจของรัฐไทยในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวนั้นเน้นไปที่การใช้อำนาจ และการใช้จุดยืนของรัฐเป็นศูนย์กลางของการกำหนดนโยบาย ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้น เพราะรากฐานทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่สงครามเย็นเป็นต้นมา ประเทศไทยมองประเทศเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อยด้วยสายตาที่หวาดระแวงในด้านความมั่นคง ยิ่งเมื่อระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐสมัยใหม่ที่ดูเหมือนจะยอมรับและรับรองสิทธิที่เสมอกันหากขออนุญาตทำงาน โดยถูกกฎหมาย แต่ต้องไม่ลืมว่าสาระที่สำคัญที่สุดของการรับรองและคุ้มครองสิทธินั้นมิใช่เพียงสิทธิแรงงานหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากเป็นการรับรองเสรีภาพ ความเสมอภาค อำนาจต่อรอง การนำเสนอจุดยืน

ของตนเอง การแสวงหาความสุข และความรู้สึกปลอดภัยจากความเป็นอื่นของตนเอง เมื่อรัฐไทยล้มเหลวในการเชื่อมโยงแรงงานต่างด้าวกับสังคมและวัฒนธรรมแล้ว ส่งผลให้การดำรงอยู่ของแรงงานต่างด้าวในประเทศจึงเป็นการดำรงอยู่ของความเป็นอื่นตลอดเวลา และความเป็นอื่นดังกล่าวนำไปสู่ความรู้สึกไม่มั่นคงทั้งของรัฐและแรงงานข้ามชาติ ซึ่งก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงกันต่อเนื่องไปถึงการคุ้มครองสิทธิตลอดจนประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การแก้ปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงของรัฐที่ผ่านมามักแก้ไขปัญหาด้วยการออกแบบระบบกฎหมายที่มีความเข้มงวดและมีโทษหนักทั้งในทางอาญาและทางปกครอง เช่น การกำหนดความผิดและโทษสำหรับคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ละเลขาข้อเท็จจริงในทางการเมืองระหว่างประเทศว่าความขัดแย้งที่รุนแรงในประเทศเพื่อนบ้านย่อมนำมาสู่การอพยพเคลื่อนย้ายอย่างห้ามไม่ได้ ซึ่งการขออนุญาตทำงานจากประเทศต้นทางนั้นเป็นเรื่องที่ยากลำบากในประเทศต้นทาง รัฐไทยจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องใช้บริการจากบริษัทรับนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย เพราะสังคมไทยต้องการแรงงานเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกัน ความไม่ไว้วางใจที่รัฐมีต่อบริษัทรับนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศก็ทำให้รัฐกำหนดมาตรฐานของผู้ขออนุญาตทำธุรกิจประเภทนี้ไว้สูง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทุนจดทะเบียน การวางเงินประกัน ตลอดจนกลไกในกระบวนข้อยุติพิพาทระหว่างบริษัทรับนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศกับรัฐที่ออกแบบมาให้ยุติที่การวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยกลไกดังกล่าวทำให้ในแต่ละปีที่มีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนหลายแสนคน แต่กลับมีบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพียงหลักร้อยเท่านั้น ความต้องการอพยพของแรงงานข้ามชาติประกอบกับความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจไทย ประกอบกับอุปสรรคในการเข้าถึงการทำธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมายทำให้นายหน้าเถื่อนเป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่เป็นระยะๆ

นายหน้าเถื่อนย่อมนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายไม่ได้ และโดยสภาพของประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมายที่เปิดโอกาสในการเกิดการทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายตามความจำเป็นในเชิงข้อเท็จจริงจึงกลายเป็นกลุ่มเปราะบาง ในขณะที่รัฐไทยพยายามปราบนายหน้าเถื่อนอย่างจริงจังด้วยการกำหนดโทษทางอาญาที่รุนแรงไว้ด้วย แต่ปัญหาคือ สภาพของความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ทั้งทางด้านแรงงานข้ามชาติและนายหน้าเถื่อนล้วนแต่ทำผิดกฎหมายทั้งสิ้น และทั้งสองฝ่ายย่อมไม่แจ้งข้อเท็จจริงแก่รัฐ ดังนั้น โอกาสที่รัฐจะสืบทราบการดำรงอยู่ของนายหน้าเถื่อนจึงมีไม่มากนัก แต่เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเจ้าพนักงานให้มีอำนาจพิเศษในการเข้าไปตรวจสอบ ค้น และจับกุม ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และบริษัทรับนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ ได้โดยมิข้อจำกัดเพียง

เล็กน้อย ก็ส่งผลให้การใช้อำนาจของรัฐกลายเป็นรัฐตำรวจที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วยไปพร้อมกัน

สรุปคือ ยิ่งรัฐเผชิญหน้ากับความไม่มั่นคง รัฐยิ่งใช้อำนาจที่เข้มงวดและรุนแรงกว่าเดิม แต่ผลกลับออกมาตรงกันข้าม คือยิ่งบ่มเพาะความไม่มั่นคงของรัฐที่ลึกซึ้งขึ้นไปในทุกๆ ครั้งที่มีการใช้อำนาจและความพยายามในการรักษาความมั่นคงก็เร่งเร้าให้ภารกิจด้านอื่นๆ เช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเสียหายตามไปด้วย ตรงกันข้าม เป็นไปได้หรือไม่ ที่รัฐและสังคมไทย จะดำเนินนโยบายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อจรรโลงระบบเศรษฐกิจและการพัฒนา อันนำมาสู่ความมั่นคงของรัฐในที่สุด กล่าวคือ การรักษาความมั่นคงฯ บนเส้นทางการคุ้มครองสิทธิและการพัฒนาเศรษฐกิจไปพร้อมกัน

จากประเด็นที่กล่าวมา ความมั่นคงของรัฐ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม อันเป็นเจตนารมณ์หลักของกฎหมายฉบับนี้ ล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมไทยกับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากรัฐไทยยังยืนยันและดึงดันให้แรงงานข้ามชาติอยู่ในสถานะรองและเสียเปรียบในทางการเมืองต่อรัฐและสังคมไทยตลอดเวลา การสร้างสถานะอาณานิคมภายในเหนือแรงงานข้ามชาติในอาณัตินั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐไทยในระยะยาวแม้แต่น้อย ตรงกันข้าม การสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ส่งเสริมความเข้มแข็งของแรงงานข้ามชาติ สนับสนุนการรวมกลุ่ม ลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำ สร้างอำนาจต่อรองระหว่างแรงงานข้ามชาติและคนกลุ่มอื่นๆ ลดการใช้อำนาจที่เข้มงวดของรัฐในทางอาญาและทางปกครอง ลง แต่เน้นแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายต่างหากที่จะเป็นวิถีในการแก้ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ไทยและต่างด้าว ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของรัฐอย่างยั่งยืน



บทที่ 7

: บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่ปี 2560 กระทบปัจจุบันพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ถูกบังคับใช้มาแล้วกว่า 5 ปี ผ่านการปรับปรุงแก้ไข 1 ครั้งในปี 2561 ซึ่งคุณภาพของกฎหมายฉบับนี้ที่เด่นชัดและปฏิเสธไม่ได้เลยก็คือ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นมาหากเทียบกับแต่ก่อน กล่าวคือ มีการกำหนดระบบและวิธีการที่ค่อนข้างชัดเจนว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกฎหมายฉบับนี้ตั้งแต่ แรงงานข้ามชาติ นายจ้าง/ผู้ประกอบการ บริษัทนำเข้าแรงงาน และภาครัฐ ถูกจัดวางอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ใด รวมถึงมีบทบาทที่แต่ละกลุ่มต้องปฏิบัติในลักษณะใดหรืออย่างไรบ้าง นอกจากนี้พระราชกำหนดดังกล่าวยังได้มีการแก้ไขปัญหาสุคตลาสติก (Classic) ที่เกิดขึ้นกับการนำเข้าแรงงานชาติมาอย่างยาวนาน อย่างเช่น การเรียกเก็บเงินจากแรงงาน การยึดใบอนุญาตทำงาน หรือการกระทำความรุนแรงต่อแรงงานในลักษณะต่างๆ เป็นต้น ด้วยการกำหนดเป็นข้อห้ามในกฎหมายเพื่อบังคับแก่นายจ้างหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นทั้งหลายมิให้ปฏิบัติหรือกระทำการอย่างใดๆ ในลักษณะดังกล่าว พร้อมทั้งยังกำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจนทั้งทางแพ่งและทางอาญา และเป็นโทษที่มีลักษณะค่อนข้างหนักอีกด้วย ดังนั้นหากมองในแง่ของความรัดกุมในตัวบทและการบัญญัติกฎหมายก็นับว่าพระราชกำหนดฉบับนี้มีการเรียนรู้และเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีหลายส่วนที่ทำให้ระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเกิดการพัฒนาและสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบก็ตาม แต่หากพิจารณาในเชิงหลักการและในทางปฏิบัติแล้วก็นับว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาหรือข้อถกเถียงอีกหลายประการที่จำเป็นต้องถูกนำขึ้นมาพูดถึง โดยเฉพาะในส่วนของภาคปฏิบัติการที่เอาเข้าจริงแล้วกลับมีปัญหาเกิดขึ้นเต็มไปหมด อาทิ การบริหารจัดการของรัฐ การนำเข้าแรงงาน การมีส่วนร่วมหรืออำนาจต่อรองของแรงงาน รวมถึงตลอดถึงกลไกการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

1) การนำเข้าแรงงาน

การนำเข้าแรงงาน คือ ปัญหาอย่างแรกที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2565 โดยเฉพาะในส่วนขั้นตอนที่นายจ้างและบริษัทผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต้องปฏิบัติ กล่าวคือ ความในตอนที่ 5/1 ของกฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า “ขั้นตอนหรือข้อกำหนดใดของกฎหมายฉบับนี้จะต้องไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร” แต่ในความเป็นจริงนั้นกลับตรงกันข้าม โดยนายจ้างต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า การนำเข้าแรงงานมีรายละเอียดและขั้นตอนเยอะมาก เอกสารที่ต้องใช้ประกอบก็เยอะเช่นเดียวกัน ทั้งขั้นตอนการนำเข้าหรือขออนุญาตทำก็ซับซ้อนยากต่อความเข้าใจ ทำให้นายจ้างต้องเสียเงินและเสียเวลาอยู่บ่อยครั้งเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายแล้วเสร็จ บางรายเลือกที่จะสอบถามต่อเจ้าหน้าที่ ในขณะที่บางรายก็เลือกที่จะศึกษาข้อมูลด้วยตนเอง แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดปัญหาก็จะวนกลับมาที่จุดเดิมทั้งหมด คือนายจ้างไม่เข้าใจเนื้อหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน เอกสาร คู่มือ คำแนะนำทางอินเตอร์เน็ต หรือคำอธิบายจากปากของเจ้าหน้าที่เอง ทั้งนี้เพราะกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ถูกสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างมากพอ ประกอบกับคำอธิบายหรือภาษาในกฎหมายก็มีลักษณะเฉพาะ ที่กลุ่มคนทั่วไปที่ไม่ใช่พนักงานกฎหมายหรือผู้ปฏิบัติไม่สามารถเข้าใจได้ง่าย สิ่งนี้จึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การดำเนินการตามกฎหมายของนายจ้างรวมถึงแรงงานข้ามชาติในบางกรณีสามารถทำได้ยากขึ้น และผลจากการที่เหล่านายจ้างหรือลูกจ้าง ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายได้ด้วยตนเองทำให้คนกลุ่มนี้จำเป็นต้องไปพึ่งพานายหน้าให้เข้ามาดำเนินการเรื่องต่างๆ แทนตนซึ่งส่งผลให้ต้นทุนและค่าใช้จ่ายต้องเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในกลุ่มของแรงงานข้ามชาติและนายจ้างรายย่อยทั้งหลาย

ไม่ใช่แต่เพียงนายจ้างหรือแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แม้แต่ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงานก็ได้รับผลกระทบจากขั้นตอนตามกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะในประเด็นการวางเงินประกัน กล่าวคือ เพื่อเป็นการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงาน กฎหมายฉบับนี้จึงได้มีการกำหนดขั้นตอนต่างๆ รวมถึงกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา เพื่อเข้ามาควบคุมผู้นำเข้าฯ อยู่หลายกรณี ซึ่งหนึ่งในหลายๆ ข้อกำหนดข้างต้นคือ การบังคับให้ผู้นำเข้าแรงงานจะต้องนำเงินมาวางประกันไว้กับสำนักงานจัดหางานเป็นจำนวนอย่างน้อย 5 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีใดๆ ที่อาจเกิดความเสียหายจากการนำเข้าแรงงานขึ้น แน่นอนว่าประเด็นนี้หากมองในแง่ของการเยียวยาความเสียหายนั้นถือว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมอย่างมาก แต่หากมองในมุมผลกระทบที่มีต่อผู้นำเข้าฯ ข้อกำหนดต่างๆ ข้างต้นกลับส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มนี้และก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาไม่น้อย ดังเช่นกรณีที่บริษัทนำเข้าฯ อธิบายว่า หากมีการเลิกกิจการและต้องการจะนำเงินประกันกลับคืน กฎหมายกำหนดให้บริษัทมีหน้าต้องทำการส่งแรงงานกลับประเทศต้นทางพร้อมนำหลักฐานมา

แสดงแก่สำนักงานจัดหางานเสียก่อน แต่กรณีของบริษัทคนนั้นไม่สามารถส่งแรงงานกลับได้เพราะแรงงานได้หนีไปที่อื่นแล้ว (โดยไม่ใช้ความผิดของบริษัท) และเป็นกรณีพิพาทที่บริษัทจะตามตัวเจอ ทำให้ไม่สามารถทำตามขั้นตอนตามกฎหมายได้และเมื่อไม่สามารถทำตามกฎหมายได้ เงินประกันที่วางไว้จึงไม่สามารถนำออกมาได้เช่นกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะช่วงการแพร่ระบาดของโควิดที่ถือเป็นช่วงที่ตนต้องการเงินมากที่สุด

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้วการกำหนดให้ต้องนำเงินมาวางอย่างน้อย 5 ล้านบาท นั้นยังเป็นข้อกำหนดที่กีดกันกลุ่มคนที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถเป็นที่พึ่งให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบริษัทนำเข้า ในฐานะผู้ดำเนินการแทน (นายหน้า) ให้ออกไปจากระบบ เพราะคนกลุ่มนี้ (นายหน้า) จำนวนไม่น้อยมีพร้อมทุกอย่างทั้งความรู้และประสบการณ์ในการช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงานได้ โดยขาดแค่เพียงเงินที่จะนำมาวางประกัน ขั้นตอนและข้อกำหนดในเรื่องนี้จึงทำให้เกิดปัญหา “นายหน้าเถื่อน” ตามมา กล่าวคือ ข้อกำหนดข้างต้นได้ทำให้คนกลุ่มนี้ต้องพยายามประกอบอาชีพที่ตนเชี่ยวชาญในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (เถื่อน) ด้วยเพราะไม่สามารถทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดได้ ในขณะที่นายจ้างหรือลูกจ้างที่ต้องการผู้ที่จะมาดำเนินการเรื่องการนำเข้าหรือขออนุญาตทำงานแทนตน แต่นายหน้าถูกกฎหมายกลับมีราคาที่สูงและเข้าถึงไม่ง่าย (เพราะมีจำนวนไม่มาก) นายจ้างและลูกจ้างเหล่านี้จึงมักใช้บริการนายหน้าเถื่อนเพราะเข้าถึงได้ง่ายกว่าและได้รับผลลัพธ์ที่ไม่ต่างกันมาก ซึ่งข้อตกลงภายใต้นิติสัมพันธ์นอกกฎหมายนี้จะนำไปสู่ปัจจัยในลักษณะต่างๆ ที่รัฐควบคุมไม่ได้ โดยเฉพาะการเรียกเก็บเงินหรือประโยชน์อื่นใดจากแรงงาน จึงสังเกตได้ว่าข้อกำหนดของกฎหมายแบบนี้ได้กลับกลายมาเป็นตัวผลักดันให้เกิดการทำผิดกฎหมายเสียเองและจะวนเวียนเป็นลูบเช่นนี้ซ้ำๆ วนซ้ำๆ ไม่มีการแก้ไข

2) การบริหารจัดการของรัฐ

การบริหารจัดการของรัฐ คือปัจจัยอย่างที่สองที่ต้องถูกกล่าวถึงเพราะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 เกือบทุกแง่มุมล้วนมาจากการบริหารจัดการของภาครัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นตัวแรงงานข้ามชาติในฐานะผู้ถูกบริหารจัดการ ระบบหรือกระบวนการที่รัฐใช้ในการบริหารจัดการ รวมถึงนายจ้าง/ผู้ประกอบการ โดยผลการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการของรัฐแม้จะมีหลายส่วนที่ก้าวหน้าและเหมาะสมกับบริบทสังคมในปัจจุบันก็ตามแต่ก็มีหลายส่วนที่ยังจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะใน 3 เรื่องดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง แผนการรับมือที่เหมาะสมกับปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น กล่าวคือ จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อโควิดที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นถึงการไม่มีแผนรับมือของรัฐได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นที่มีแรงงานจำนวนมากต้อง

ถูกเลิกจ้างในขณะนั้น (โดยที่ไม่ใช่ความผิดของตน) แต่รัฐก็ไม่มีนโยบายอย่างใดๆ ที่จะช่วยเหลือเยียวยาคนกลุ่มนี้ หรือกลุ่มแรงงาน MOU ที่จะมาดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่สถานทูต แต่สถานทูตกลับปิดทำการ ในช่วงเวลานั้นทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตและเลี้ยงที่จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ซ้ำร้ายกว่านั้นคำแนะนำที่รัฐให้แก่แรงงานกลุ่มนี้กลับเป็นการให้ไปขึ้นทะเบียนแรงงานในฐานะแรงงานผิดกฎหมาย ทั้งที่กลุ่มแรงงาน MOU ข้างต้นเป็นแรงงานถูกกฎหมายแต่แรก การไม่มีแผนรับมือข้างต้นจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อแรงงานและนายจ้างหรือผู้ประกอบการโดยตรง

ประการที่สอง ระบบสนับสนุนที่ยังต้องพัฒนา ระบบสนับสนุนข้างต้นหมายถึงระบบออนไลน์ต่างๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนกระบวนการตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวให้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของกรจ้างแรงงาน นำเข้าแรงงาน และขึ้นทะเบียนแรงงาน กล่าวคือ การใช้ระบบออนไลน์เข้ามาช่วยเหลือ กระบวนการเหล่านี้ได้สร้างความสะดวกให้กับแรงงาน บริษัทนายจ้าง รวมถึงนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานอย่างมากก็จริง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าระบบดังกล่าวนี้ยังไม่สมบูรณ์เสียทั้งหมดและต้องมีการพัฒนาในอีกหลายจุด เช่น กรณีที่ต้องแจ้งความประสงค์ที่จะจ้างแรงงานข้ามชาติซึ่งต้องทำในระบบออนไลน์ผ่านกระบวนการยื่น Name list นั้น เว็บไซต์มีหน้าตาที่ค่อนข้างซับซ้อนยากต่อความเข้าใจ ทั้งระบบดังกล่าวยังถูกสร้างมาเพื่อรองรับแค่กับคอมพิวเตอร์ไม่ได้รองรับกับสมาร์ตโฟน ซึ่งเป็นอุปกรณ์หลักที่นายจ้างหรือแรงงานใช้กัน จึงส่งผลให้หน้าตาของระบบออนไลน์ยิ่งทำให้เข้าใจยากไปกว่าเดิม นอกจากนี้ความเร็วและความเสถียรของระบบออนไลน์ก็เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปิดให้มีการลงทะเบียนแรงงานตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งขั้นตอนการปฏิบัตินี้นายจ้างจะต้องดำเนินการในระบบเพื่อขอชื่อและรหัสผู้ใช้เพื่อเข้าไปทำการกรอกข้อมูลแรงงานเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวกลับมีการล่มอยู่บ่อยครั้งหรือมีการอัปเดตระบบในช่วงระยะเวลา 15 วันที่จะต้องทำการขึ้นทะเบียนแรงงานพอดี ทำให้มีแรงงานจำนวนมากต้องหลุดออกจากระบบหรือไม่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานถูกกฎหมายได้ ความขัดข้องของระบบข้างต้นจึงนำไปสู่การไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมายได้อย่างเต็มที่

นอกจากระบบสนับสนุนข้างต้นแล้วการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติรัฐก็ยังสามารถทำได้ไม่ด้อยไปกว่ากัน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือทั้งหลายที่ยังมีความสับสนอยู่มากในการบริหารจัดการ ทั้งในประเด็นการขออนุญาต ประเด็นการขึ้นทะเบียน หรือแม้แต่ประเด็นเกี่ยวกับประเภทงานและพื้นที่ทำงาน ซึ่งหลายๆ ส่วนยังเต็มไปด้วยความไม่ชัดเจน โดยเฉพาะแรงงานกลุ่มมาตรา 63/1 ที่แม้กฎหมายจะกำหนดให้คนกลุ่มนี้สามารถขออนุญาตและทำงานในประเทศไทยได้ แต่ในทางปฏิบัติแรงงานกลุ่มนี้

กลับถูกจำกัดพื้นที่ ในขณะที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถทำได้ถึง 5 ปี ซึ่งมากกว่าแรงงานกลุ่มอื่นๆ ทั้งยังสามารถทำงานได้ทุกประเภทอีกด้วย จึงเป็นเรื่องที่ชวนสงสัยมากกว่ารัฐมองแรงงานกลุ่มนี้อย่างไรถึงบริหารจัดการเช่นนี้ หรือแม้แต่แรงงานที่เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยเองที่กฎหมายฉบับนี้ก็เปิดโอกาสให้สามารถขออนุญาตและทำงานในประเทศไทยได้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังไม่มีการเปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถออกมาทำงานได้อย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่ปรากฏงานศึกษาใดได้พูดถึงประเด็นของแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้อย่างชัดเจนด้วย ประเด็นจึงชวนให้สงสัยว่าภายใต้การเปิดช่องของกฎหมายเช่นนี้ รัฐจะมีการบริหารจัดการอย่างไร

การเปิดให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการหรือแรงงานข้ามชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจได้ว่าเป็นจุดอ่อนของกฎหมายฉบับนี้ เพราะแม้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะมีกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและการบริหารจัดการตามกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม แต่คณะกรรมการข้างต้นกลับมีแต่เพียงกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น ไม่มีนายจ้าง ผู้ประกอบการ หรือแม้แต่แรงงานเข้าไปมีส่วนร่วมเลย ทั้งที่กลุ่มคนเหล่านี้คือผู้มีส่วนได้เสียหลักและได้รับผลกระทบตามกฎหมายโดยตรง การไม่เปิดโอกาสให้คนเหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมในการคิดออกแบบ หรือตัดสินใจจึงส่งผลให้การบริหารจัดการมักอยู่ในลักษณะของการผิดพลาดผิดตัว เน้นความมั่นคงและไม่ตอบโจทย์ต่อความต้องการในบริบทความจริง

ประการที่สาม การบริหารจัดการที่รวมศูนย์อำนาจเกินไป ประเด็นนี้ก็เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญเช่นกันที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐยังคงมีปัญหาอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาและตอบข้อสงสัยของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่นๆ เช่น มีกรณีที่นายจ้างต้องการจะนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งนายจ้างต้องดำเนินการในระบบออนไลน์ดังที่เคยกล่าวไปก่อนหน้านี้ แต่ผลปรากฏว่าระบบออนไลน์ดังกล่าวกลับล้มไม่สามารถใช้งานได้ นายจ้างจึงได้ทำการถามกับเจ้าหน้าที่ว่าตนเองจะดำเนินการแก้ไขอย่างไรได้บ้าง คำตอบที่ได้รับกลับมาก็คือ “ยังไม่รู้ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง” จะเห็นได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจสั่งการของรัฐบาลนี้ได้มีผลอย่างสำคัญต่อการทำให้เกิดปัญหาในแง่ของการบริหารจัดการขึ้น ซึ่งแน่นอนว่ายังมีปัญหาอีกหลายกรณีที่ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดได้เพราะติดปัญหาในเรื่องการไม่กระจายอำนาจในการจัดการนี้ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อปรับปรุงแก้ไข

3) ข้อกฎหมายและกลไกการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ข้อกฎหมายและกลไกการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ ปัจจัยอย่างสุดท้ายที่งานศึกษาชิ้นนี้ต้องการจะนำเสนอเพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ด้วยบทหรือข้อกำหนดของกฎหมายฉบับนี้มีหลายข้อที่ยังไม่ชัดเจน ชวนให้ตีความได้หลายทาง รวมถึงไม่เหมาะสมในบริบทของทางปฏิบัติ เช่น กรณีของมาตรา 51 ที่กำหนดว่าแรงงานที่ต้องการจะเปลี่ยนนายจ้างหรือทำงานกับนายจ้างรายอื่นแรงงานคนนั้นจะต้องแจ้งเข้าทำงานและไปทำงานกับนายจ้างรายใหม่ภายใน 15 วัน หากไม่ทำภายในกำหนดแรงงานคนนั้นๆ จะถูกนายจ้างรายเดิมส่งกลับประเทศต้นทาง เกี่ยวกับประเด็นนี้ในทางปฏิบัติแรงงานต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่าสามารถทำได้ยาก โดยเฉพาะกับบริบทที่ไม่ปกติอย่างเช่นการแพร่ระบาดของเชื้อโควิดที่ทำให้นายจ้างเดิมของตนต้องเลิกกิจการไป ในขณะที่เดียวกันตัวแรงงานหากยังประสงค์ทำงานอยู่ก็ต้องร่อนหานายจ้างรายใหม่ให้ทันใน 15 วัน ซึ่งในทางปฏิบัติมันเป็นไปได้ยาก การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่สู้จะสอดคล้องกับบริบทในทางปฏิบัติเท่าใดนัก

ความไม่ชัดเจนของด้วยทั้งนี้อาจอธิบายผ่านกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ได้อีกด้วย กล่าวคือ พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่าหากจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดีตามมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 ผู้อุทธรณ์จะต้องทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและให้ถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ชวนให้สงสัยว่า การเป็นที่สุดข้างต้นคือคดีต้องสิ้นสุดลงแล้วหรือยังสามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้อยู่ และด้วยความไม่กำหนดให้ชัดเจนจึงทำให้เกิดความเห็นต่อการอุทธรณ์คำสั่งข้างต้นออกเป็นสองกระแส โดยฝ่ายแรกกล่าวว่า คำสั่งใดๆ ของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุดแล้วไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งอธิบายว่า การให้รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินคนเดียวย่อมไม่ครอบคลุมและไม่เป็นธรรมเท่ากับกระบวนการทางศาล และโดยหลักการแล้วแม้กฎหมายจะกำหนดเช่นนั้นแต่ก็ไม่น่าที่จะตัดสิทธิของการที่จะใช้กระบวนการทางตุลาการ ดังนั้นผู้ที่อุทธรณ์คำสั่งหากไม่พอใจคำสั่งของรัฐมนตรีก็ย่อมที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ จึงเห็นได้ว่าการที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวไม่กำหนดข้อกฎหมายให้ชัดเจนนี้จึงนำมาสู่ปัญหาความเข้าใจที่อาจคลาดเคลื่อนทั้งในเชิงหลักการและในทางปฏิบัติได้

นอกจากนี้หากมองกฎหมายฉบับดังกล่าวในเชิงนามธรรมหรือในมุมทางวิชาการจะพบว่ากฎหมายฉบับนี้มีลักษณะของการควบคุมปกครองและเต็มไปด้วยความไม่ไว้วางใจอย่างมาก โดยจะสังเกตได้จากที่กฎหมายฉบับนี้มักใช้มาตรการทางอาญาเข้ามาควบคุมจัดการทั้งแรงงาน นายจ้างและผู้นำเข้าแรงงานอย่างเข้มข้น ซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะถูกเงื่อนไขทางกฎหมายบังคับในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะส่วนของแรงงานกับเจ้าหน้าที่ จะสะท้อนให้เห็นประเด็นดังกล่าวได้ชัดเจนที่สุด กล่าวคือ

กฎหมายมักกดทับและควบคุมให้แรงงานต้องอยู่ในระเบียบวินัยหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยจะมีเจ้าหน้าที่เปรียบเหมือนผู้ควบคุมและจับตา หากมีการกระทำผิดข้อกำหนดก็จะถูกลงโทษทันที ในขณะที่พอเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่การควบคุมบังคับกลับ ไม่มีปรากฏให้เห็นแม้แต่บ่อยตรงข้าม กฎหมายกลับให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่อย่างมากจนบางกรณีก็อาจจะคุมมากเกินไปเสียด้วยซ้ำ เช่นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบสถานประกอบการ หรือสามารถเข้าไปในสถานที่ทำงานโดยไม่จำเป็นต้องมีหมาย หากพบหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิด เป็นต้น การกำหนดหรือออกแบบกฎหมายเช่นนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมและความไม่เหมาะสมตามนิติวิธีที่การสร้างหรือออกแบบกฎหมายหนึ่งๆ ควรจะมี

อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญไม่แพ้กันก็คือ การสร้างกลไกหรือหลักปฏิบัติที่สามารถทำได้จริงในการทำให้ข้อกำหนดต่างๆ ของกฎหมายฉบับนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง เช่น กรณีที่กฎหมายมีการกำหนดบทลงโทษแก่ใครก็ตามที่ทำผิดจากข้อกำหนดที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็น การเรียกเก็บเงินจากแรงงานข้ามชาติ กระทำการค้ามนุษย์ รับคนต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาทำงาน ประกอบธุรกิจนำเข้าแรงงาน โดยไม่ได้รับอนุญาต ยึดใบอนุญาตของแรงงาน หลอกลวงแรงงานมาทำงานกับตน ตลอดจนให้แรงงานทำงานไม่ตรงตามประเภทที่กำหนด สิ่งต่างๆ เหล่านี้จำเป็นต้องมีระบบหรือกลไกที่สามารถควบคุมตรวจสอบได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายกำหนดโทษเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ไว้แต่กลับยังไม่มีการบูรณาการหรือหน่วยงานใดจะทำหน้าที่ตรวจสอบสิ่งเหล่านี้อย่างจริงจัง ดังนั้นประเด็นนี้จึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งและควรได้รับการถกเถียงหรือพัฒนาให้เกิดผลขึ้น

บทสรุปทั้งหมดข้างต้น คือ ประเด็นสำคัญต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งผลการศึกษานี้ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ดีฉบับหนึ่งอยู่แล้ว เพียงแต่อาจยังต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับการบังคับใช้ให้มากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนอที่ผู้เขียนอยากจะนำเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนานั้นผู้เขียนจะนำเสนออย่างชัดเจนอีกครั้งในหัวข้อต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

สำหรับในส่วน of ข้อเสนอแนะนี้ ผู้เขียนจะทำการแบ่งประเด็นที่ต้องการจะนำเสนอออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ข้อเสนอเชิงนโยบายที่ดำเนินการได้ทันที และ ข้อเสนอที่อยากไปให้ถึง

1) ข้อเสนอรูปธรรมเชิงนโยบาย

การพัฒนาปรับปรุงพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 รวมถึงวิธีการบริหารจัดการด้านต่างๆ ควรกระทำอยู่บนพื้นฐาน 3 เรื่องหลัก ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการปรับปรุงตัวบทกฎหมาย

การคุ้มครองสิทธิแรงงาน

หากพิจารณาพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 อย่างละเอียดจะพบว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มุ่งบริหารจัดการ ไม่ใช่กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ ดังนั้นการเพิ่มประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิโดยเฉพาะสิทธิของแรงงานข้ามชาติเข้าไปในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวมิมีมิติของการคุ้มครองสิทธิมากขึ้น จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ กล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะของการควบคุมบังคับและจับตามองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย (ยกเว้นเจ้าหน้าที่) เสียเป็นส่วนมาก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มักจะถูกจับตาเป็นพิเศษด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงในด้านอาชีพของคนไทย กฎหมายและขั้นตอนในทางปฏิบัติจึงมักมีลักษณะกดทับและส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และยังกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มๆ ปัญหาการถูกกดทับก็ยิ่งรุนแรงขึ้นตามประเภทหรือลักษณะของแรงงานกลุ่มนั้นๆ ไปด้วย โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เป็นกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมาย

การแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มต่างๆ แน่แน่นอนว่าการกระทำเช่นนี้จะช่วยให้การบริหารจัดการแรงงานสามารถทำได้ง่ายขึ้น แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่ากระทำได้ดังกล่าวดังกล่าวได้ทำให้เห็นถึงความหลายมาตรฐานที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือ แม้ประเทศไทยจะมีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่สัดส่วนที่นำเข้ามามากที่สุดคือกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ในขณะที่กลุ่มแรงงานมีฝีมืออย่างแรงงานกลุ่มตามมาตรา 59 แรงงานเฉพาะกิจ หรือแรงงานกลุ่มส่งเสริมการลงทุน กลับมีสัดส่วนการนำเข้าที่น้อยกว่ามากหากเทียบกับกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ในแง่หนึ่งสะท้อนให้เห็นเหตุผลในตัวของมันเองอยู่แล้วว่า เพราะกลุ่มแรงงานมีฝีมือ คือแรงงานที่มีพร้อมทั้งต้นทุนในด้านทรัพย์สินและองค์ความรู้ การปฏิบัติหรือทำตามเงื่อนไขของกฎหมายจึงไม่ใช่เรื่องยากสำหรับแรงงานกลุ่มนี้เท่าใดนัก ตรงกันข้าม กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือมักเป็นคนที่มีทักษะต่ำ ความรู้น้อย และมีทรัพย์สินไม่มาก การทำความเข้าใจหรือปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ยากโดยสภาพสำหรับแรงงานกลุ่มนี้ ยิ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิของตนเองยิ่งไม่ต้องพูดถึง เพราะเป้าหมายของพวกเขาคือการได้ทำงาน การมีรายได้เพื่อยังชีพหรือเลี้ยงดูครอบครัว เพราะฉะนั้นการปกป้องสิทธิของตนเองจึงไม่ใช่ความสำคัญลำดับแรกๆ ที่

แรงงานกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญ การกีดกันแรงงานข้ามชาติจึงมีให้เห็นอยู่ตลอดจนกระทั่งปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้สามารถอยู่และมีคุณภาพชีวิตในประเทศไทยที่ดีขึ้น การพัฒนากฎหมาย หรือการใส่ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิเข้าไปในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาตินี้มักมีคำอธิบายจากฝั่งของรัฐว่า แรงงานเหล่านี้ก็ได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิตามกฎหมายแรงงานเทียบเท่ากับแรงงานไทยอยู่แล้วหากเข้าเมืองมาอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ถูกต้องเสียทีเดียว เพราะต่อให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายเหมือนกัน แต่สิทธิของแรงงานกลุ่มมีฝีมือกับไร้ฝีมือก็ไม่เท่ากันอยู่ดี เช่น แรงงานกลุ่มมาตรา 59 ทั้งหมดจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานทั้ง 5 ฉบับหลักเช่นเดียวกับแรงงานไทย แต่ในขณะที่เดียวกันหากเป็นแรงงานกลุ่มไร้ฝีมืออย่างกลุ่มแรงงานชายแดนที่จ้างตามฤดูกาล คนกลุ่มนี้กลับแทบไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายใดเลยแม้แต่กฎหมายประกันสังคม หรือแม้แต่แรงงานกลุ่ม MOU ที่มักอ้างว่าได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม แต่แรงงานกลุ่มนี้ก็ไม่มียกเว้นที่จะได้รับเงินทดแทนจากกฎหมายเงินทดแทน หรือสามารถรวมกลุ่มเพื่อต่อรองตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้ ยิ่งไม่ต้องพูดถึงแรงงานไร้ฝีมือกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มมาตรา 63/2 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้แทบไม่ได้รับสิทธิใดๆ ตามกฎหมายแรงงาน แม้แต่กฎหมายประกันสังคมก็ไม่คุ้มครองคนกลุ่มนี้ นี่คือตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่มีทางที่แรงงานทุกกลุ่มจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกับคนไทย ต่อให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองมาอย่างถูกกฎหมายเหมือนกันทุกคนก็ตาม ดังนั้นในฐานะที่ประเทศไทยกำลังขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะงานที่ต้องใช้แรงงานทักษะต่ำ ประกอบกับสถิติการนำเข้าแรงงานก็แสดงให้เห็นว่าแรงงานทักษะต่ำหรือไร้ฝีมือเหล่านี้คือกำลังสำคัญที่ประเทศไทยใช้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ดังนั้นการเพิ่มสิทธิหรือการคุ้มครองให้กับแรงงานกลุ่มนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญและควรทำอย่างมาก อีกทั้งยังควรเพิ่มเรื่องสิทธิเหล่านี้ไปในตัวพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวนี้ด้วย ไม่ควรไปแอบอยู่กับกฎหมายฉบับอื่น หรือหากเป็นไปได้การกำหนดกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติเป็นการเฉพาะก็ดูจะเป็นสิ่งที่สมควรทำเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานข้ามชาติในฐานะกำลังสำคัญของประเทศมีความมั่นคงในการดำรงชีวิตและการทำงานได้มากยิ่งขึ้น

การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

ระบบในการบริหารจัดการก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่คุณเขียนอยากจะเสนอให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการนำเข้าแรงงาน ระบบออนไลน์และระบบสนับสนุนต่างๆ

กลไกการควบคุมเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงแผนรับมือกับสถานการณ์ไม่คาดฝันที่อาจเกิดขึ้น สำหรับการนำเข้าแรงงานโดยรวม ผู้เขียนเห็นว่ามาตรฐานเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานรวมถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ค่อนข้างฟังก์ชันและรัดกุมอยู่แล้ว แต่ประเด็นที่อยากให้อภิปรายปรับปรุงก็คือ ประเด็นการคืนเงินประกันให้แก่นายจ้างหรือบริษัทนำเข้าแรงงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะกรณีที่ไม่สามารถตามตัวลูกจ้างเจอได้หรือกรณีที่นายจ้างคนนั้นประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและจำเป็นต้องใช้เงินประกันดังกล่าวมาประทังชีวิตก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีดังที่ได้กล่าวไป (ในบทวิเคราะห์) ส่วนประเด็นเรื่องระบบออนไลน์นั้นผู้เขียนเห็นด้วยอย่างมากกับการที่รัฐจัดให้มีระบบลงทะเบียนออนไลน์ขึ้นมา แต่เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาเซิร์ฟเวอร์ (Server) ชัดข้อง ระบบล่ม หรือกำลังอยู่ในช่วงอัปเดต นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจัดให้มีการยื่นลงทะเบียน ณ สำนักงานจัดหางานหรือศูนย์ OSS (One stop service) ควบคู่กันไปด้วย รวมถึงเพิ่มระยะในการลงทะเบียนให้มากขึ้นโดยจะเป็นระยะเวลาเท่าไรนั้นก็ให้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของเจ้าหน้าที่รัฐ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าจะสำคัญที่สุดเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการก็คือ ประเด็นของการกระจายอำนาจ เพราะปัญหาหลักที่ทำให้การบริหารจัดการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมดก็คือการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้การสั่งการหรือแก้ปัญหาในบางเรื่องไม่สามารถทำได้อย่างทันท่วงที การกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทจึงเป็นสิ่งที่ควรถูกนำไปพิจารณา แน่แน่นอนว่าหากเป็นประเด็นสำคัญๆ อย่างการประกาศขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายนี้ยังคงควรให้อยู่ในระดับการตัดสินใจของรัฐบาลหรือโดยมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดิม แต่หากเป็นประเด็นการบริหารจัดการอื่นๆ ที่ท้องถิ่นสามารถทำได้ด้วยตนเองได้ รัฐก็ควรกระจายอำนาจออกไปให้มากที่สุด ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการลดภาระที่รัฐจะต้องดำเนินการแล้ว การให้ท้องถิ่นเข้ามา มีบทบาทก็อาจทำให้การทำงานยิ่งรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ภายใต้สมมติฐานว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเข้าใจความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ดีกว่าคนที่อยู่นอกพื้นที่

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้เขียนคิดว่าจำเป็นต้องมีการนำเสนอ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมใน “กองทุนเพื่อบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” และ “คณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ซึ่งองค์กรทั้งสองนี้มีบทบาทอย่างสำคัญและเกี่ยวข้องกับชีวิตของแรงงานข้ามชาติรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ อย่างมาก อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในทางปฏิบัติจะพบว่า ไม่ว่าจะเป็นกองทุนฯ หรือคณะกรรมการนโยบายฯ กลับมีแต่เพียงเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นที่เข้าไปเป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายเกือบทั้งหมด อาจมีตัวแทนจากภาค

ประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องบ้างแต่ก็ถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ในขณะที่แรงงานข้ามชาตินั้นจะไม่มีโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรเหล่านี้ได้เลย ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ผู้ประกอบการผู้ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงาน หรือแม้แต่แรงงานข้ามชาติให้สามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ ได้ จึงอาจทำให้ระบบในการบริหารจัดการโดยภาพรวมดีขึ้น เพราะบุคคลเหล่านี้คือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในฐานะของการเป็นทั้ง ผู้ถูกระงับและต้องปฏิบัติตามระบบ การถูกระงับหรือจำยอมต้องทำตามระบบข้างต้นจึงทำให้บุคคลเหล่านี้ยอมเห็นและเข้าใจช่องว่างหรือข้อจำกัดของระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันที่เป็นอย่างดี

และเพื่อเป็นการพัฒนาระบบการบริหารจัดการรวมถึงการเข้าใจแรงงานข้ามชาติที่รอบด้านมากขึ้น การทำความเข้าใจข้อจำกัดและบริบทของประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาและนำมาปรับใช้กับการบริหารจัดการเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะบริบทของประเทศเมียนมาร์ที่แม้แต่ในปัจจุบันก็ยังมี การสู้รบเกิดขึ้นอยู่ ประกอบกับแรงงานที่ประเทศไทยนำเข้าเยอะสุดก็คือแรงงานจากประเทศเมียนมาร์ ดังนั้นภายใต้บริบทข้างต้นการจะคาดหวังให้แรงงานเหล่านี้ต้องมีเอกสารที่ครบถ้วนและต้องเข้าเมืองถูกกฎหมายทุกคนจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง แน่นนอนว่าหากถามแรงงานเหล่านั้นว่าอยากเป็นแรงงานผิดกฎหมายหรือไม่ ก็คงไม่มีใครตอบว่าอยากเป็น เพียงแต่บริบทและสถานการณ์มันทำให้พวกเขาเหล่านี้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายไทยไม่ได้ เพราะฉะนั้นการทำความเข้าใจกับบริบทระหว่างประเทศและออกแบบระบบที่เหมาะสมสอดคล้องกัน ก็อาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงาน รวมถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติอาจเพิ่มขึ้นตามไปด้วยก็ได้

ปรับแก้หรือเพิ่มความชัดเจนในตัวบทกฎหมาย

สำหรับข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมายนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนจึงจะขอกล่าวถึงข้อเสนอ โดยแบ่งออกเป็นข้อๆ ดังนี้

1. ควรมีการปรับสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในการดำรงตำแหน่ง “คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ตามมาตรา 17 และการดำรงตำแหน่ง “คณะกรรมการกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” ตามมาตรา 78 เนื่องจากคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภทข้างต้นล้วนเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการผลักดันนโยบาย ช่วยเหลือ ตลอดจนแก้ปัญหาอันเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะ คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ที่หากพิจารณาจากมาตรา 17 แล้วจะพบว่า สัดส่วนของคณะกรรมการที่มีอยู่ทั้งหมดประมาณ 26 คนนี้ จะประกอบไปด้วยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นจำนวนกว่า 18 คน

แบ่งเป็นข้าราชการพลเรือน 11 คน และข้าราชการทหารอีก 7 คน ตัวแทนจากสภาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรมอย่างละ 1 คน ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง 2 คน และผู้มีความรู้เฉพาะด้านอีก 4 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดสัดส่วนเช่นนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้น้อยมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการบริษัทนำเข้า หรือแม้แต่ตัวของแรงงานต่างด้าวเองที่ไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการชุดนี้ได้เลย ทั้งที่พวกเขาคือผู้ที่เห็นถึงปัญหาและได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้นการปรับสัดส่วนเพื่อให้เกิดการแชร์ข้อมูลในทุกๆ ด้านอันนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดจึงควรถูกทำให้เกิดขึ้น มาตรา 17 จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้าไปมีบทบาทในการใช้อำนาจของคณะกรรมการฯ นอกจากนี้ยังควรลดสัดส่วนของข้าราชการลง (ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายทหาร) และเพิ่มสัดส่วนตัวแทนของประชาชนให้มากขึ้น โดยให้อยู่ในระดับที่เท่ากับหรือใกล้เคียงกับจำนวนสัดส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้เพื่อให้กลไกของหลักประชาธิปไตยสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งก็จะนำมาสู่การถกเถียง การแลกเปลี่ยน รวมถึงการแชร์ข้อมูลได้อย่างรอบด้านและตรงจุดนั่นเอง

2. เพิ่มความชัดเจนในมาตรา 92 ถึงมาตรา 95 ในประเด็นเรื่อง “คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด” กล่าวคือ พระราชกำหนดฉบับนี้กำหนดว่าหากจะใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของอธิบดีตาม มาตรา 92 ถึง มาตรา 95 ผู้อุทธรณ์จะต้องทำการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและให้ถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ชวนให้สงสัยว่า การเป็นที่สุดข้างต้นคือต้องถือว่าคดีได้สิ้นสุดลงแล้ว หรือยังสามารถไปใช้สิทธิทางศาลได้อยู่ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้กฎหมายแรงงานฉบับอื่นๆ จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “การใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิตามกฎหมายอื่น” อีกทั้งยังกำหนดอีกว่าหากลูกจ้างไม่พอใจคำวินิจฉัย คำสั่ง ของเจ้าหน้าที่หรือของคณะกรรมการต่างๆ ก็สามารถที่จะนำเรื่องฟ้องต่อศาลแรงงานต่อไปได้ เพราะฉะนั้น ในส่วนของมาตรา 92 ถึง มาตรา 95 จึงควรกำหนดให้ชัดเจนเช่นเดียวกันว่า หากผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นอกจากจะสามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้แล้วควรปรับแก้กฎหมายโดยการเพิ่มข้อความว่า “หากไม่พอใจคำตัดสินของรัฐมนตรีให้สามารถนำเรื่องฟ้องต่อศาลแรงงานต่อไปได้” เพราะการให้รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินคนเดียวย่อมไม่ครอบคลุมและอาจไม่เป็นธรรมเท่ากับกระบวนการทางศาล การเพิ่มข้อความข้างต้นเข้าไปนอกจากจะทำให้ไม่ต้องมีประเด็นเรื่องการตีความแล้ว ยังทำให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งเป็นไปอย่างรัดกุม ครอบคลุม และยุติธรรมมากขึ้นด้วย

3. ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการนำเข้าแรงงาน โดยเฉพาะเรื่องของการรับเข้า (inclusive) ควรทำให้มันเปิดกว้างขึ้น เช่น การพิจารณาความเหมาะสมของการวางเงินประกันความเสียหาย เพื่อลดทอนปัญหานายหน้าเถื่อนที่ดำเนินกิจการ

ผิดกฎหมายอย่างสิ้นเชิง ให้กลายเป็นบริษัทนำเข้าแรงงานที่แม้จะไม่มีค่าน่าเชื่อถือหรือมีประสิทธิภาพไม่มากนัก แต่เป็นบริษัทที่มีอนาคตในการแข่งขันธุรกิจการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมาย มีความเป็นไปได้ในการสะสมทุน และพร้อมปรับปรุงการทำงานของตนเองตามนโยบายแรงงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กฎหมาย (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560) กลายเป็นสิ่งที่สร้างความตึงเครียดทางเศรษฐกิจและส่งผลให้เกิดการทำธุรกิจที่ผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

4. ควรทบทวนการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประกอบกับการใช้มาตรการทางอาญา เพราะมาตรการทางอาญานั้นมิใช่วิธีการสารพัดนึก แต่มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจและมีค่าเสียโอกาสในการใช้ที่มาก จึงสมควรใช้กับกรณีที่กระทบต่อคุณค่าสำคัญของสังคมไทย เช่น สิทธิมนุษยชน และเรื่องความมั่นคงของรัฐที่เด่นชัดเท่านั้น ส่วนขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ อาจใช้มาตรการทางปกครองประกอบกับเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การปรับในอัตราที่สูง การให้รางวัลหรืออภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจแก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย การสร้างความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจให้กับผู้ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย มาตรการเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและพัฒนาระบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของบริษัทต่างๆ ให้ค่อยๆ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มากกว่าการกำหนดความผิดและโทษโดยไม่มีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง (ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายอาญาอย่างจริงจังในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานก็ไม่ใช่ผลดีเสมอไป เพราะส่งเสริมพฤติกรรมของผู้ได้รับอนุญาตให้ปิดบังมากกว่าการเปิดเผยและร่วมกันแก้ปัญหา)

5. ประเด็นเรื่อง “ความมั่นคง” ควรถูกระบุหรือทำให้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง และปฏิบัติการด้านความมั่นคงที่ขยายพรมแดนออกไปกว้าง ทำให้นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐที่กำกับนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินั้นไม่ชัดเจนตามไปด้วย และความไม่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้แก่ ลูกจ้างต่างด้าว นายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นการนิยามความหมายของความมั่นคงให้ชัดเจนว่าความมั่นคงตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวคืออะไร โดยไม่ไปอาศัยหรืออ้างจากกฎหมายฉบับอื่นจึงเป็นสิ่งที่ควรทำให้เกิดขึ้น ควรมีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ความมั่นคง” ลงไปในกฎหมายฉบับนี้ หากสามารถทำให้เรื่องนี้ชัดเจนได้ เจตนารมณ์ของกฎหมายรวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มก็จะชัดเจนขึ้น และเมื่อสิ่งเหล่านี้ชัดเจนขึ้นการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายก็จะเป็นไปในลักษณะที่ไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลังอีกต่อไป เพราะฉะนั้น เกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงนี้สิ่งที่รัฐพึงคำนึงและตระหนักถึง คือเรื่องความมั่นคงของรัฐและประชาชนไม่จำเป็นต้องเป็นความลับ โดยเฉพาะถ้ามิใช่เรื่องยุทธศาสตร์ทางทหาร

หรือกิจการระหว่างประเทศ ตรงกันข้าม การเปิดเผยข้อกังวลของรัฐออกมาสู่สาธารณะจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนถกเถียง การหาทางออกร่วมกัน และความเข้าใจระหว่างกันและกันที่มากขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยในการขจัดความขัดแย้งที่ไม่จำเป็น และเพิ่มประสิทธิภาพในการเปิดให้มีส่วนร่วมระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ มากขึ้น และภายใต้ความเข้าใจกันและกันและความร่วมมือกันแล้ว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการรักษาความมั่นคงของรัฐ อันเป็นภารกิจโดยรวมของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะกลายเป็นกิจการที่ดำเนินไปพร้อมกันได้ และหนุนเสริมซึ่งกันและกัน

2) ข้อเสนอแนะกรมเชิงวิชาการ

สิ่งหนึ่งที่ผู้เขียนย้ำอยู่เสมอก็คือหากมองโดยภาพรวมและประเมินจากสถานการณ์ปัจจุบันแล้วพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ล้าสมัยหนึ่งทีเดียว โดยเฉพาะในแง่ของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและกลไกการบังคับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกลุ่มอื่นๆ หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เหตุที่กฎหมายฉบับนี้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เพราะกระบวนการจัดการทั้งหลายมันเป็นการจัดการในลักษณะไม่สนใจเรื่องชีวิต สิทธิ หรือความหลากหลายใดๆ หากแต่เน้นเพียงการบริหารจัดการที่สะดวกง่าย และมีประสิทธิภาพ ซึ่งวิธีการบริหารจัดการในลักษณะนี้เป็นลักษณะเช่นเดียวกับที่เหล่าประเทศมหาอำนาจในอดีตใช้ปกครองประเทศอาณานิคมของตน หรือเป็นระบบการจัดการไพร่ของไทยในสมัยก่อนที่บังคับให้เหล่าไพร่ทาสทั้งหลายต้องสังกัดมูลนายเพื่อให้เห็นว่าไพร่คนนั้นเป็นคนของใครและสามารถตามตัวได้ที่ไหน การจัดการแรงงานข้ามชาติของกฎหมายฉบับนี้ก็มีลักษณะไม่ต่างกัน การแบ่งแรงงานข้ามชาติออกเป็นกลุ่มๆ พร้อมแปะป้ายว่าเขาเป็นใคร มีสิทธิหรือสามารถทำงานประเภทไหนได้บ้าง ทำงานในพื้นที่ใดได้บ้าง รวมถึงทำงานกับนายจ้างคนใดได้บ้างจึงเปรียบดังการจับแรงงานข้ามชาติเข้าสังกัดมูลนายดังเช่นระบบการจัดการไพร่ของไทยในสมัยก่อน ซึ่งการกระทำเช่นนี้ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ถูกนับว่าเป็นแรงงานที่มีชีวิต หรือเป็นการเห็นว่าแรงงานกลุ่มนี้คือบุคคลที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศแต่อย่างไร หากแต่คนกลุ่มจะอยู่ในฐานะของการเป็น “อณูหรือคนในบังคับ (Subject)” ที่นายจ้าง เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงกฎหมายมองข้ามและไม่ให้ความสำคัญดังที่ควรจะเป็น และเมื่อแรงงานข้ามชาติถูกมองในฐานะของการเป็นเพียงคนในบังคับ การปฏิบัติของกฎหมายและรัฐไทยจึงออกมาในรูปของการควบคุมจับตา บังคับให้คนกลุ่มนี้ต้องอยู่ในกรอบและวินัยที่ตนเองกำหนดเท่านั้น โดยหากต้องการจะหลุดพ้นจากสิ่งเหล่านี้แรงงานจะต้องผลักดันตัวเองให้ไปอยู่ในกลุ่มของแรงงานมีฝีมือและทักษะสูงอย่างกลุ่มของมาตรา 59 มาตรา 61 หรือมาตรา 62 ให้ได้ ซึ่งในความเป็นจริงนั้นสามารถทำได้ยากมาก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือทั้งหลาย

ดังนั้นเพื่อให้แรงงาน ไร้ฝีมือดังกล่าวในฐานะที่เป็นกำลังหลักในการแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานของประเทศไทยและปัญหาเรื่องสังคมผู้สูงอายุที่กำลังจะมาถึงให้ได้รับสิทธิอย่างเต็มที่ที่แรงงานคนอื่นๆ พึงจะได้ ข้อเสนอของผู้เขียนคือ เราจำเป็นต้องล้มเลิกระบบการแบ่งกลุ่มแรงงานที่ใช้อยู่นี้ลงเสีย เพราะการแบ่งกลุ่มดังกล่าวนี้มันทำให้เกิดการแบ่งแยกในหมู่ของแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นการขัดขวางไม่ให้เกิดการรวมกลุ่มระหว่างแรงงานข้ามชาติด้วยกันสามารถเกิดขึ้นได้

หากสามารถทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกแล้ว สิ่งที่จะต้องทำต่อไปก็คือการเพิ่มอำนาจต่อรอง ซึ่งได้แก่การทำให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นสถาบันหรือองค์กรที่สามารถมีอำนาจในการต่อรองหรือนำเสนอสภาพปัญหาของพวกตนได้ เช่น การกำหนดให้แรงงานข้ามชาติสามารถรวมกลุ่มสมาคมในลักษณะเดียวกับ สภานายความ หรือสภาหอการค้าไทย ซึ่งมีอำนาจและได้รับการรับรองจากกฎหมาย หากทำได้เช่นนี้กลไกเหล่านี้ก็จะกลับไปปกป้องแรงงานข้ามชาติเอง ปัญหาเกี่ยวกับการต้องพึ่งนายหน้า ปัญหาการคอร์รัปชัน ปัญหาการเรียกเก็บเงินจากแรงงาน ปัญหาที่ไม่มีหน่วยงานหรือกลไกมาบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงปัจจัยระหว่างประเทศ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ก็จะหายไปทั้งหมด เพราะไม่มีความจำเป็นใดที่แรงงานข้ามชาติจะต้องแก้ปัญหาแบบเดิมตรงกันข้าม แรงงานข้ามชาติสามารถดำเนินการผ่านกลไกสมาคมแรงงานข้ามชาติ หรืออาศัยองค์กรข้างต้นในการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้รัฐดำเนินการอย่างใดๆ เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติได้

แน่นอนว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ แต่ผู้เขียนก็อยากที่จะเสนอเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ผู้เขียนเชื่อโดยสนิทใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ทั้งหมดนี้เกิดเพราะประเทศไทยมองแรงงานข้ามชาติในฐานะของ “คนในบังคับ” ทำให้แรงงานข้ามชาติยิ่งตระหนักว่าตนเองคือบุคคลผู้อยู่ในสถานะรองของสังคมนี้ การปฏิบัติต่างๆ จึงมักออกมาในรูปของผู้อยู่ในสถานะรอง อาทิ การขอมให้ผู้อื่นเอาเปรียบ การขอมถูกขูดรีดทรัพย์สิน หรือแม้กระทั่งการขอมให้ทำร้ายร่างกายโดยไม่คิดที่จะต่อสู้หรือเรียกร้องสิทธิของตน ดังนั้นการทำให้คนกลุ่มนี้มั่นใจว่าพวกเขาเหมือนภาคีในประเทศไทย พวกเขาสามารถเป็นแรงงานที่มีสิทธิเทียบเท่ากับคนไทย รวมถึงสามารถใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทยได้อย่างมั่นคง จึงควรเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำอย่างไม่อาจเลี่ยง และเมื่อแรงงานข้ามชาติมั่นใจว่าตนจะเหมือนภาคีในประเทศนี้หรือสามารถมีชีวิตที่ดีกว่าเดิมได้ แรงงานก็จะพัฒนาตัวเองหรืออาจพัฒนาลูกหลานของตนเองเพื่อไปให้ถึงจุดนั้น ซึ่งท้ายที่สุดแล้วประเทศไทยก็จะได้แรงงานที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้น และสามารถพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเรื่องการขาดแคลนแรงงานในระยะยาวได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กฎหมายและระเบียบ

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560.

กฎกระทรวงการขออนุญาตทำงาน การออกใบอนุญาตทำงานและการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2563

“ประกาศกรมจัดหางาน เรื่อง กำหนดแบบใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ” [ระบบออนไลน์], สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564, [be0fb105ed08d6d00415486756a44904.pdf](https://www.doe.go.th/attachment_data/attachment_data/file/2023/11/be0fb105ed08d6d00415486756a44904.pdf) (doe.go.th) (เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2565).

เอกสารเผยแพร่และเอกสารตีพิมพ์

กรมจัดหางาน, (2565 สิงหาคม 23), สถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนมกราคม 2565 [ระบบออนไลน์] สืบค้นจาก [531deb640878532582bcc099484ee74b.pdf](https://www.doe.go.th/attachment_data/attachment_data/file/2023/11/531deb640878532582bcc099484ee74b.pdf) (doe.go.th)

“ประเภทและหลักเกณฑ์การขอวีซ่า” [ระบบออนไลน์], กรมการกงสุล กระทรวงต่างประเทศ, แหล่งที่มา [ประเภทและหลักเกณฑ์การขอ Visa - กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ](https://www.mfa.go.th/attachment_data/attachment_data/file/2023/11/ประเภทและหลักเกณฑ์การขอ_Visa_-_กรมการกงสุล_กระทรวงการต่างประเทศ.pdf) (mfa.go.th), (เข้าถึงเมื่อ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2565).

“รายชื่อบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ” [ระบบออนไลน์], กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ณ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2565, แหล่งที่มา [8979e38b25fa3b2a6635a419c618dac9.pdf](https://www.doe.go.th/attachment_data/attachment_data/file/2023/11/8979e38b25fa3b2a6635a419c618dac9.pdf) (doe.go.th), (เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2565).

“สถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร ประจำเดือนมกราคม 2565” [ระบบออนไลน์], สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน, แหล่งที่มา [531deb640878532582bcc099484ee74b.pdf](https://www.doe.go.th/attachment_data/attachment_data/file/2023/11/531deb640878532582bcc099484ee74b.pdf) (doe.go.th) (เข้าถึงเมื่อ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2565).

“ Myanmar Emergency Overview Map: Number of people displaced since Feb 2021 and remain displaced” [online], UNHCR: The UN Refugee Agency, available at [Myanmar emergency: Displacement overview | Global Focus \(unhcr.org\) \(access Aug 30, 2022\)](https://www.unhcr.org/global-focus/2022/08/30/myanmar-emergency-displacement-overview).

Wongsanuphat, S., Thitichai, P., Jaiyong, R., Plernprom, P., Thintip, K., Jitpeera, C., & Suphanchaimat, R. (2020). “ Investigation of Measles Outbreak among Thai and Migrant Workers in Two Factories in Nakhon Pathom, Thailand”, 2019. *International journal of environmental research and public health*, 17(13), 4627. <https://doi.org/10.3390/ijerph17134627>

คอลัมน์นิสต์ กรุงเทพธุรกิจ, (2565 กรกฎาคม 18) ว่าด้วยเรื่อง พรก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว [ออนไลน์], สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/116899>.

เคเคบี อินเตอร์เนชั่นแนล ลอว์เฟิร์ม, (2565 กรกฎาคม 18) การเนรเทศคนต่างด้าว และการขอกลับเข้ามาในประเทศไทย ต้องทำอย่างไร เรื่องนี้มีคำตอบ!!, [ออนไลน์] สืบค้นจาก <http://www.kkbinterlaw.com/news/detail/TH/1/12>

โครงการกิจกรรมการเชื่อมโยงงานวิจัยกับภาคนโยบาย, การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน จะสามารถแก้ปัญหาแรงงานในภาวะสังคมผู้สูงอายุได้หรือไม่, TRF Policy Brief ปีที่ 1 ฉบับที่ 19/2553 หน้า 6-7.

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, (2564) โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติกลุ่มจ้างงานชั่วคราวและตามฤดูกาลในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา และ ไทย-สปป.ลาว, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ, หน้า 7.

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีศึกษาคนกลุ่มน้อย), วารสารนิติสังคมศาสตร์ ปีที่ 9 กรกฎาคม-ธันวาคม 2559.

ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2561. *อัตลักษณ์เอกสาร: วงศาวិทยาการควบคุมประชากรของรัฐไทย*. เชียงใหม่: ศูนย์บริหารงานวิจัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

“แผนปฏิบัติการด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2563-2565”. 2563. *สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.

มิ่งสรรค์ ขาวสะอาด และกอบกุล ราชะนาคร. 2552. *เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม*. เชียงใหม่: ลีออคอินดิไซน์เวิร์ค.

เมตตา สุขสมรุ่งเรือง. 2563. “ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560”. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม*.

- วัชรพล พุทธิรักษา, (2565 กรกฎาคม 18) อันโตนิโอ กรัมชี กับความหมายของ ‘ผู้มีสถานะรอง, [ออนไลน์], สืบค้นจาก <https://www.sm-thaipublishing.com/content/6981/subaltern-gramsci>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, (2565 กรกฎาคม 18), กระทรวงแรงงานปรับมาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าว หลังศบค.เปิดประเทศเต็มรูปแบบ มีผล 1 มิ.ย. 65 เป็นต้นไป, [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/alien/news/param/site/152/cat/7/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/59089
- สุชาติ วัฒนาพึงเจริญ, (2565 กรกฎาคม 18) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 [ออนไลน์] สืบค้นจาก https://chiangmai.boi.go.th/uploads/file_download/file/20180828/th-bdfgjlz2459.pdf.
- สุดาศิริ วสวงศ์, (2565 กรกฎาคม 18) การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว [ออนไลน์], สืบค้นจาก http://legacy.orst.go.th/?p=17716#_ftn76.
- สุมิตรชัย หัตถสาร, กล่าวไว้ในงานอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเครือข่ายอาสาสมัครด้านแรงงานข้ามชาติ ณ โรงแรม Ibis Styles Chiang Mai วันที่ 19-20 พ.ค. 2565
- อดิศร เกิดมงคล, ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.
- เออนาน โค เดอ โซโต, ภักวดี วีระภาสพงษ์ (แปล), แปล: **บนเส้นทางเศรษฐกิจนอกระบบ**, กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2553, หน้า 76.

ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มย่อย

- คุณขาว (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.
- คุณทუნ่า (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.
- คุณไทย (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

คุณนท (นามสมมติ) ผู้แทนจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

คุณโน้ (นามสมมติ) ผู้แทนจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

คุณบুম (นามสมมติ) ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

คุณเฮา (นามสมมติ) ผู้แทนจากเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

คุณหญิง (นามสมมติ) ผู้แทนจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.

คุณโอ (นามสมมติ) ข้อมูลจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นในประเด็นทบทวนพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 วันที่ 11 สิงหาคม 2565.