

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน  
และการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

เขียนโดย สุพรรณนันท

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974-671-456-2

**LEGAL MEASURES CONCERNING WORKING PROTECTION,  
PAYMENT PROTECTION AND PROVIDING WELFARE TO THE  
FOREIGN LABOR ENTERING INTO THAILAND**

**THIANTHEP SUNTHARANAN**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2006**

**ISBN 974-671-456-2**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	เชียรเทพ สุนทรนันท์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2548

### บทคัดย่อ

จากการที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมากทั้งในภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม เนื่องจากการขยายตัวในทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ทำให้โครงสร้างแรงงานเปลี่ยนไป แรงงานจากภาคเกษตรอพยพเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นรวมทั้งแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้นด้วย ส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือขาดแคลน จึงมีการแก้ปัญหาโดยใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทน ซึ่งแรงงานต่างด้าวนั้นส่วนใหญ่จะอพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงที่มีความเป็นอยู่ยากจนกว่าประเทศไทย เช่น พม่า กัมพูชา ลาว และเวียดนาม

การที่แรงงานต่างด้าวโดยผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมามากมาย รัฐบาลจึงมีนโยบายอย่างเร่งด่วนเพื่อผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ แต่ก็ทำได้เพียงบางส่วนเท่านั้นเนื่องจากยังมีงานบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ เพราะเห็นว่าเป็นงานที่หนัก สกปรก และรายได้น้อย เช่น งานกรรมกรในเรือประมง งานก่อสร้าง งานกรีดยางพารา เป็นต้น ดังนั้นการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว จึงนับได้ว่ามีประโยชน์ในการใช้แรงงานเหล่านี้ทดแทนการขาดแคลนแรงงานในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันแรงงานต่างด้าวก็ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา เช่น ปัญหาการแย่งแรงงานของไทย ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคม การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวมี่ทั้งประเภทที่ถูกกฎหมายและลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมาย แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นคนสัญชาติอเมริกัน จีน ญี่ปุ่น ที่เข้ามาทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ซึ่งจะไม่ค่อยมีปัญหามากนักเพราะมีจำนวนน้อย ทำให้ง่ายต่อการควบคุม และจะได้รับความคุ้มครองดังเช่นแรงงานไทยทุกประการ ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น มีเป็นจำนวนมากทำให้ยากต่อการควบคุมแรงงานดังกล่าว

จากการศึกษา วิเคราะห์ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่ใช้บังคับในประเทศไทยพบว่า กฎหมายบางฉบับในปัจจุบันมีความล้าหลังขาดความชัดเจน จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย นอกจากนี้ยังพบว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายมักจะไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยนั้นสามารถใช้กับแรงงานทุกคนที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นแรงงานที่มีสัญชาติไทยหรือไม่

ดังนั้นการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งบังคับใช้มานานแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

<b>Thesis Title</b>	Legal Measures Concerning Working Protection, Payment Protection and Providing Welfare to the Foreign Labor Entering into Thailand
<b>Author</b>	Thianthep Suntharanan
<b>Thesis Advisor</b>	Professor Dr. Thira Srithamaraks
<b>Department</b>	Law
<b>Academic Year</b>	2005

### ABSTRACT

The labor shortage in both industrial and agricultural sectors due to the dramatically rapid subsequent growth of the Thai economy has drawn a huge demand for labor in both the industrial and service sector, resulting in the restructuring of the Thai labor. Labor from the agricultural sector enters into industrial and service more and more frequently including increasing of Thai labor working abroad, resulting in a shortage of domestic labor, most of which is unskilled. This is eventually resolved by the employment of an immigrant labor force, the majority of which are from neighboring countries whose economic conditions are poorer than that of Thailand, e.g. Burma, Cambodia, Laos and Vietnam.

The increasing of illegal foreign labor entering into Thailand has drawn many social problems, causing the government to implement an ad-hoc policy of driving immigrant labor from Thailand. This policy of driving out immigrant labor is only partially applied, because there are certain types of jobs Thai workers are unwilling to perform due to their demeaning nature, for example, dirt exposed jobs and low income jobs such as labor on fishery boats, construction projects, rubber plantation workers etc. Despite the advantage of utilizing migrant labor to ameliorate a domestic labor shortage, the presence of a foreign labor force creates some problems, such as diminishing job availability for Thais workers as well as criminal and social problems. The presence of immigrant labor is both lawful and unlawful, the lawful portion which is mainly comprised of American, Chinese and Japanese labor who are employed under the Royal Investment Promotion Act and who are unlikely to cause any problems because their number is not large, they are easy to control, and they fall under the labor protection law. There are a lot of unlawful portion of the labor force which because of its size makes it difficult to control.

A study and analysis of current legal measures regarding immigrant being enforced in Thailand reveals that some Royal Acts are outdated and ambiguous. In addition, it was also found that immigrant labor working in Thailand are unlikely to be protected as it should by the Thai labor Protection Law, despite the fact that the law is meant to use with every laborer working in Thailand, regardless of whether they are Thais or foreign.

Therefore, in order to resolve the problems of immigrant workers in Thailand, it is hereby recommended that the relevant legal measures be amended to work in harmony to this end. Especially the Foreign Worker Act B.E. 2521 that enforced for a long period of time should be amended to be more clear, specific and practical.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้เพราะได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากท่านศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้ข้อมูลและดำเนินการช่วยเหลือต่างๆ พร้อมทั้งให้คำแนะนำ และตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข ท่านศาสตราจารย์เกษม สันต์ วิลาวรรณ ท่านอาจารย์รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำต่างๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เขียนขอโน้มระลึกถึงพระคุณของนายเชิรไทและนางนุติ สุนทรนนท บิดาและมารดา ผู้ให้กำเนิด นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์วิรัตน์ ลัทธวิงศกร ที่คอยให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บิดา มารดา รวมถึงครูบาอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

เชิรเทพ สุนทรนนท

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
<b>บทที่</b>	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	2
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
2 แนวคิด ความเป็นมา ความหมายและรูปแบบของการเข้ามาทำงานของ คนต่างด้าวในประเทศไทย.....	4
2.1 แนวคิดของการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย.....	4
2.2 ความเป็นมาของการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย.....	9
2.3 ความหมายของคนต่างด้าวและการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว ในประเทศไทย.....	16
2.4 รูปแบบของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.....	19
3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน	
3.1 การจ่ายค่าตอบแทนและการจัดสวัสดิการแก่คนต่างด้าว	
3.2 ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ.....	35
3.3 มาตรการตามกฎหมายของประเทศไทย.....	35



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4	วิเคราะห์การคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนและการจัดสวัสดิการ แก่คนต่างด้าว.....	77
4.1	วิเคราะห์การควบคุมการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว.....	78
4.2	วิเคราะห์การจ่ายค่าตอบแทนแก่คนต่างด้าว.....	82
4.3	วิเคราะห์การจัดสวัสดิการแก่คนต่างด้าว.....	83
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	91
5.1	บทสรุป.....	91
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	92
	บรรณานุกรม.....	94
	ภาคผนวก.....	100
	ประวัติผู้เขียน.....	111

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาวะประเทศไทยขาดแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานต่างด้าวก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหา การที่คนต่างด้าวจะสามารถเดินทางมายังประเทศไทย เพื่อทำงานนั้น คนต่างด้าวจะต้องมีคุณสมบัติในอันที่จะขอรับใบอนุญาตทำงาน ได้แก่ ต้องมีถิ่นที่อยู่ในเขตราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หากได้รับอนุญาตเข้าเมืองในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทาง ก็ไม่สามารถขออนุญาตได้ นอกจากนี้ ยังจะต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว เช่น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 รวมไปถึงกฎหมายส่งเสริมการลงทุน

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีคนต่างด้าวอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และได้ลักลอบเข้ามาทำงาน แต่ได้รับการผ่อนผันตามมติรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขภาวะขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ราคาถูกในประเทศ ซึ่งโดยมากมักจะเป็นคนต่างด้าวซึ่งมาจากประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา

นายจ้างจำนวนมาก จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายแรงงานโดยถือว่าเป็นอัตราค่าจ้างขั้นสูง หรือเป็นเกณฑ์มาตรฐานการปรับค่าจ้างประจำปีสำหรับลูกจ้างรายวันในส่วนการผลิต ฝ่ายปฏิบัติการมาโดยตลอด หรือมีการปรับค่าจ้างประจำปี แต่ขึ้นอัตราเล็กน้อย เช่นวันละ 2 – 3 บาท เพื่อรอกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำที่จะปรับค่าจ้างในอนาคต เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าค่าจ้างขั้นต่ำใช้บังคับนานเพียงใด นายจ้างต้องมีการปรับค่าจ้างประจำปีเมื่อใด ทำให้ลูกจ้างจำนวนมากต้องทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุดเป็นประจำ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างลูกจ้างเก่ากับลูกจ้างที่เพิ่งทำงานใหม่กับนายจ้าง เพราะค่าแรงไม่ต่างกันมาก หรือถ้าอายุงานน้อย อาจรับค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันได้ เพราะนายจ้างไม่ยอมปรับค่าจ้างตามผลงานและอายุงาน ซึ่งย่อมกระทบต่อขวัญกำลังใจ ประสิทธิภาพการผลิต กระทบต่อสุขภาพความปลอดภัยในการทำงานเพราะต้องทำงานหนัก พักผ่อนไม่เพียงพอ และเป็นต้นเหตุให้เกิดข้อพิพาทแรงงานบานปลายโดยไม่สมควรได้

สำหรับกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และรัฐผ่อนผันอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวได้ แม้รัฐจะประกาศว่า แรงงานต่างด้าวที่จะจดทะเบียนและได้รับบัตรอนุญาตทำงานแล้ว

จะได้รับค่าแรง สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงสวัสดิการและมีสิทธิร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน แต่ในความเป็นจริงปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ไม่ได้รับค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายต้องทำงานวันละ 10-15 ชั่วโมงถ้าใครลาป่วยหรือมีเหตุจำเป็นต้องลา ก็จะไม่ได้อะไรหรืออาจถูกเลิกจ้างต่อไป นอกจากนี้คนงานต่างด้าวจำนวนมากไม่ได้รับค่าสวัสดิการใดๆและไม่มีสิทธิลาหยุดตามกฎหมายได้

ลูกจ้างเหล่านี้จำนวนมากจึงต้องตกอยู่ริมขอบการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายประการ เช่น ความเข้าใจผิดของนายจ้างหรือผู้บริหารงานบุคคลที่คิดว่าลูกจ้างประจำลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแล้ว ลูกจ้างสัญชาติไทย หรือลูกจ้างผู้ใหญ่เท่านั้น ที่จะมีสิทธิได้รับค่าจ้างขั้นต่ำและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงสวัสดิการซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับทั้งที่ตามเจตนารมณ์ของการคุ้มครองแรงงานก็คือ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างทุกคนต้องได้รับตามกฎหมายเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติ สัญชาติ วัช หรือเพศใด และจะมีรูปแบบการจ้างงานอย่างไร สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ทักษะคติของคนจำนวนมากเข้าใจว่าเมื่อผิดกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ย่อมไม่มีสิทธิหรือไม่สมควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงศึกษาถึงแนวคิดที่จะให้มีการคุ้มครองการจ่ายค่าตอบแทน และจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่แรงงานต่างด้าว
2. เพื่อกำหนดวิธีการในการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวและวิธีการในการจ่ายค่าตอบแทนแก่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องจากปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวในปัจจุบันมีมากขึ้นและกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวได้มีการบังคับใช้มานานแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ให้มีความทันสมัยและให้

สอดคล้องกับความเป็นจริงในเรื่องของการกำหนดรูปแบบการเข้ามาทำงานในประเทศไทย การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่คนต่างด้าวให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายที่ใช้ในการทำงานของคนต่างด้าวทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเน้นการศึกษาพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 รวมทั้งหลักการและเงื่อนไขในการใช้บังคับ

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร ( Documentary Research ) โดยการค้นคว้าหาข้อมูลจากหนังสือ วารสาร เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาเปรียบเทียบ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเสนอแนะ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงมาตรการในการคุ้มครองการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่แรงงานต่างด้าว
2. ทำให้ทราบถึงวิธีการในการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวและวิธีการในการจ่ายค่าตอบแทนแก่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวคิด ความเป็นมา ความหมายและรูปแบบของ การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการพัฒนาในเรื่องการผลิตเพื่อเป็นการส่งออกมากขึ้น เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วในเรื่องของการผลิต นอกจากนี้ยังมีการเจริญเติบโตขึ้นในเรื่องของการก่อสร้าง การท่องเที่ยวซึ่งผลให้ต้องการแรงงานมากขึ้นเป็นทวีคูณซึ่งในส่วนของแรงงานไทยเองมีไม่เพียงพอต่อความต้องการจึงจำต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นซึ่งนายจ้างมักจะเข้าใจว่าแรงงานต่างด้าวนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในเรื่องของการจ่ายค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน สวัสดิการและวันหยุดต่างๆเนื่องจากเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย แรงงานต่างด้าวจึงเป็นที่นิยมของนายจ้างซึ่งต้องการลดต้นทุนทางการผลิตซึ่งในความเป็นจริงแล้วแรงงานต่างด้าวนั้นมีกฎหมายคุ้มครองอยู่เช่นเดียวกับแรงงานไทยโดยจะได้อธิบายต่อไป

#### 2.1 แนวคิดของการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ประเทศไทย เพิ่งเริ่มรับแรงงานอพยพในตอนปลายทศวรรษที่ 80 ถึงต้นทศวรรษที่ 90 เมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน แรงงานอพยพส่วนใหญ่เข้ามาผิดกฎหมาย พวกเขาเข้ามาจากพม่า จีนตอนใต้ ลาว และเขมร รัฐบาลไทยใช้นโยบายตรวจคนเข้าเมืองอย่างเข้มงวดเนื่องจากเห็นว่าแรงงานอพยพบางกลุ่มเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง และงานก่อสร้างกีดกันให้นายจ้างร้องขอให้รัฐบาลผ่อนคลายนโยบายเข้าเมือง ผลก็คือมีการให้ใช้แรงงานพม่าใน 4 จังหวัด ในปี ค.ศ.1995 ในขณะที่มีนโยบายสนับสนุนการส่งออกแรงงาน มีสำนักงานจัดหางานไปต่างประเทศทั้งของรัฐที่ไม่เก็บค่าธรรมเนียมและของเอกชนที่เก็บค่าธรรมเนียมสูงแต่ส่วนใหญ่คนงานจะอพยพไปโดยผ่านสำนักงานจัดหางานเอกชนได้ทีนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายดังนี้

เกษมสันต์ จิณณาโส<sup>1</sup> ได้ศึกษาเรื่องแรงงานอพยพจากต่างประเทศและมีความเห็นว่าการที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงาน เกี่ยวกับแรงงานอพยพจากพม่า

<sup>1</sup> เกשמสันต์ จิณณาโส. (2539). แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไข. หน้า 41.

เช่น กรมตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กรมประมง กระทรวงต่างประเทศ สถาบันเอกชน ในรูปสมาคม และจังหวัดต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน การสั่งการ หรือ การแปล แนวนโยบายไปสู่มาตรการในการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ มีความแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหา ในทางปฏิบัติงานในด้านการบริหารและการจัดการอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ

พล.ต.ต. สุเทพ ธรรมรักษ์ ได้ศึกษาปัญหาคนหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะสัญชาติพม่า ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวพบว่าการดำเนินการ มาตรการต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาคนหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งให้เห็นว่าการกำหนดมาตรการและการ ดำเนินงานที่ผ่านมามีจุดอ่อน ซึ่งยังไม่สามารถครอบคลุมถึงการแก้ปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่าง ครบวงจร ตั้งแต่การปราบปรามจับกุม การประกันตัวไปใช้แรงงาน การควบคุมรอการส่งกลับ และการส่งกลับ นอกจากนี้ยังเกิดจากการบริหารจัดการตามมาตรการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้า เมืองยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น คณะกรรมการอำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้ หลบหนีเข้าเมืองตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2537 ยัง ไม่มีผลในการปฏิบัติจริง รวมทั้งยังขาดกลไกการสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามี ส่วนรวมในการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอย่างมีประสิทธิภาพ

ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และ คณะ<sup>2</sup> การละเลยของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่าย ปกครอง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงานฯ ล้วนเป็นผลพวงจากความไม่แน่นอน ของการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้เกิดช่องว่างในการประพฤตินิยมชอบ โดยมีชอบของ เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นและการเอาเปรียบแรงงานต่างชาติดังเห็นได้ชัด ดังนั้น การกำหนดนโยบาย ที่ชัดเจนจากส่วนกลาง รวมทั้งการให้การสนับสนุนทั้งกำลังคน เครื่องมือ และงบประมาณ ก็ สามารถนำแรงงานกลุ่มนี้เข้าระบบได้ไม่ยาก เนื่องจากผู้ประกอบการได้ติดตามและรับรู้แนว นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานเถื่อนและได้มีการเรียกร้องและต่อรองกับฝ่ายรัฐบาลในด้านนี้ มาโดยตลอด

การนำคนงานเถื่อนมาเข้าระบบการทำงานนั้นจะต้องมีหลักฐานและข้อมูลเกี่ยวกับ คนงานเถื่อนเหล่านั้นพอสมควร เพื่อให้สามารถตรวจสอบความเป็นมาของคนงานลักษณะงานที่ขอ อนุญาตทำและแหล่งจ้างงานได้ การเก็บทะเบียนประวัติคนงานเถื่อนเหล่านี้ อาจจำเป็นต้องใช้ เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย เช่น ระบบคอมพิวเตอร์อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

<sup>2</sup> ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2539). การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติดังกล่าวที่ลักลอบเข้า มาทำงานในประเทศไทย : กรณีศึกษา 4 จังหวัด. หน้า 11-42.

การที่จะเข้มงวดต่อการควบคุมและกำกับดูแลการจ้างแรงงานต่างชาติให้สัมฤทธิ์ผลได้นั้น จะต้องเพิ่มทรัพยากรทั้ง คน เงิน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกให้เพียงพอในการปฏิบัติงานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ความพยายามของรัฐบาลในการกำหนดมาตรการการควบคุมแรงงานต่างชาติดการป้องกันสกัดกั้นการขยายตัวของแรงงานต่างชาติไม่สามารถยับยั้งได้สำเร็จ เพราะกลไกภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ยังขาดการวางแผนการบริหารจัดการอย่างเชื่อมโยงเป็นระบบและชัดเจน ประกอบกับมีขบวนการจัดหา จัดจ้าง โดยกลุ่มนายจ้างและนายหน้าเถื่อนจึงทำให้มีแรงงานต่างชาติดลักลอบกระจายเข้ามาทำงานในจังหวัดต่างๆ เกือบทุกภาคเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม ประมง ก่อสร้าง เกษตรกรรม การรับใช้ในบ้าน เหมืองแร่ ขนส่งและบริการ

กุศล สุนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภัทรวานิชน์<sup>3</sup> ได้รวบรวมความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องไว้ว่า นโยบายของรัฐไม่ชัดเจน ถ้าเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยเคร่งครัด ก็อาจส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจและการลงทุนของจังหวัดได้ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานยังมีข้อจำกัด กล่าวคือการบริการให้เสร็จสิ้นในจุดเดียว (One Stop Service) ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากในขั้นตอนการรายงานตัว จะมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และจัดหางาน ณ สำนักงานจัดหางานในแต่ละจังหวัด ส่วนการดูแลสุขภาพแรงงานต้องตรวจตามสถานบริการที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ซึ่งไม่สามารถแล้วเสร็จได้ในวันเดียวกันนอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทั้งเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่จัดหางาน จากการศึกษาพบว่า นโยบายในการสกัดกั้น จัดกุม ผลักดันและส่งกลับ ยังทำไม่ได้ผลด้วยเหตุผลหลายประการ คือ เหตุผลด้านมนุษยธรรม สภาพภูมิประเทศแนวชายแดน การขาดแคลนทรัพยากร ช่องทางในการผลักดันและส่งกลับมีน้อย เอื้อต่อการเดินทางกลับเข้าอีก

การอพยพแรงงานเพื่อไปทำงานยังที่ต่าง ๆ นั้น ผู้อพยพจะมีสาเหตุในการอพยพที่แตกต่างกันออกไป บ้างก็อพยพเพื่อหลบหนีภัยจากธรรมชาติ บ้างก็อพยพเพื่อหลบหนีภัยทางการเมือง ซึ่งเป้าหมายในการอพยพนั้น ส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาสิ่งตอบสนองทางร่างกาย และสิ่งที่เป็นความต้องการของมนุษย์ ซึ่งสิ่งที่เป็นความต้องการของมนุษย์นั้น A.H. Maslow ได้เสนอทฤษฎีที่ว่าด้วยความต้องการของมนุษย์<sup>4</sup> ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

ระดับแรก ความต้องการขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ความต้องการทางร่างกายและการดำรงชีวิต ตัวอย่าง เช่น ความต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง มีอาหารกินอุดมสมบูรณ์ มียารักษาโรค

<sup>3</sup> กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชน์. (2540). กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

<sup>4</sup> สุกัท กุณ. (2539, 23-24 พฤษภาคม). แรงงานไทยในประเทศบรูไน. หน้า 11.

ระดับที่สอง ความต้องการทางสังคม ได้แก่ ความต้องการให้ได้รับการยอมรับจากผู้อื่น ในสังคมและความสำเร็จที่เหนือกว่าภาวะปกติ ตัวอย่างเช่น ความต้องการมีชื่อเสียงในสังคม ต้องการเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงาน

นอกจากนี้ Maslow ยังได้เสนอแนวคิดทางด้านแรงจูงใจเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการของมนุษย์ไว้ 3 ประการ<sup>1</sup> คือ

ประการที่หนึ่ง มนุษย์ทุกคนมีความต้องการเป็นสัญชาตญาณ และภาวะต้องการนี้จะคงอยู่ตลอดเวลา

ประการที่สอง ความต้องการโดยที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะไม่เป็นเหตุจูงใจต่อไป และความต้องการที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของมนุษย์นั้นจะต้องเป็นความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง

ประการที่สาม โดยปกติแล้วความต้องการของมนุษย์จะเริ่มต้นจากขั้นพื้นฐานขึ้นไป จนถึงขั้นสูงและอาจจะย้อนกลับมาใหม่ได้ ถ้าหากว่ามนุษย์ได้สูญเสียในสิ่งที่เคยได้รับมาแล้ว

จากข้อสรุปทางทฤษฎีแรงจูงใจและการสนองความต้องการของมนุษย์ของ Maslow ได้จัดลำดับความต้องการของมนุษย์ที่เรียกว่า Hierarchy of Needs ไว้ดังนี้

- 1) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs)
- 2) ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (Safety / Security Needs)
- 3) ความต้องการทางสังคม (Social Needs)
- 4) ความต้องการได้รับการยกย่องจากสมาชิกในสังคม (Esteem Needs)
- 5) ความต้องการได้รับผลสำเร็จตามอุดมคติของตนเอง (Self Actualization Needs)

นอกจากนี้ Richard Centres<sup>5</sup> ยังได้สนับสนุนแนวคิดตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow โดยวิเคราะห์เพิ่มเติมว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพกับความต้องการของมนุษย์มีความสอดคล้องกัน โดยผู้มีอาชีพหรือการทำงานในระดับต่ำ มักจะมีความสนใจในเรื่องความมั่นคงของงานและรายได้มากกว่าโอกาสของการแสดงออกหรือการมีส่วนร่วมในองค์กร ส่วนผู้ที่มีอาชีพในระดับสูงจะมีความสนใจในเรื่องการมีส่วนร่วมและการแสดงออกในองค์กรมากกว่า

จากแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ถ้ามนุษย์ได้รับการตอบสนองความต้องการบางอย่างที่พึงพอใจ ก็จะทำให้มีแรงจูงใจที่จะทำงาน ซึ่งจะเป็นผลให้งานที่ทำนั้นได้รับผลสำเร็จที่สูงขึ้น และสิ่งนี้ถือว่าเป็นปัจจัยจูงใจในการทำงาน ซึ่ง Frederick Herzberg<sup>6</sup> ได้แบ่งแยกปัจจัยดังกล่าวออกเป็น 2 ชนิด<sup>1</sup> คือ

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 11.



ปัจจัยแรก คือ ปัจจัยสนองตอบทางร่างกาย (Hygiene Factors) หมายถึง ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำโดยตรง เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ สภาพการทำงาน การบริหารงาน หรือความสัมพันธ์ในองค์กร ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวกระตุ้นให้คนรู้สึกอยากทำงาน

ปัจจัยที่สอง คือ ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานที่ทำ และความพึงพอใจกับงานที่ได้รับมอบหมาย ในที่นี้อาจได้แก่ลักษณะของงานที่ทำ ความสำเร็จของงาน ชื่อเสียงขององค์กร ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เป็นต้น

จากแนวคิดทางทฤษฎี สามารถนำมาปรับใช้กับสาเหตุของการอพยพแรงงาน ได้ว่าผู้อพยพแรงงานที่อพยพไปทำงานยังต่างถิ่นนั้น กลุ่มของผู้ใช้แรงงานที่เดินทางออกไปหางานทำยังต่างประเทศนั้นต่างก็มีเป้าหมายเพื่อแสวงหาสิ่งตอบสนองทางร่างกาย ทั้งในฐานะปัจเจกชนและครอบครัว โดยมองประกอบที่แวดล้อมตนเองเป็นเครื่องสนับสนุนการตัดสินใจ นอกจากนี้การอพยพแรงงานของกลุ่มที่มีฐานะอาชีพต่ำมักจะมีเป้าหมายของการทำงานในระยะสั้นเท่านั้น

นอกจากนี้ การอพยพแรงงานยังมีปัจจัยหลักอีก 2 ประการ จากการศึกษาของ C.W. Stahl<sup>6</sup> คือ

ปัจจัยแรก การอพยพของแรงงานระดับล่าง (Low Level) ได้แก่ แรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ จะเป็นการอพยพของแรงงานจากประเทศที่ยากจนกว่าไปสู่ประเทศที่ร่ำรวยกว่า หรือประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีทรัพยากรธรรมชาติมาก

ปัจจัยที่สอง การอพยพของแรงงานระดับสูง (High Level) มีทั้งการอพยพแรงงานจากประเทศผู้ส่งออกทุนและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ทั้งนี้การอพยพของแรงงานระดับดังกล่าวมีความผูกพันกันระหว่างการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ ซึ่งการอพยพแรงงานแบบนี้อาจเรียกว่าเป็นการอพยพการลงทุนควบคู่กับแรงงานมีฝีมือ หรือผู้บริหารเงินทุนและเทคโนโลยี

การอพยพแรงงานทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว นับว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ หากประเทศใดมีกำลังแรงงานเกินกว่าความต้องการภายในประเทศ แรงงานส่วนเกินก็จำเป็นต้องถูกระบายออกไปแสวงหางานทำนอกประเทศ ในขณะเดียวกัน ประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบบั้ให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการจ้างแรงงานและค่านิยมของผู้ใช้แรงงานภายในประเทศ เช่น แรงงานในภาค

<sup>6</sup> C.W.Stahl., South-North Migration in the Asia-Pacific Region (Australia : Department of Economics, University of Newcastle, 1994), p. 13.

การเกษตร การประมง เปลี่ยนไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ดังนั้นประเทศดังกล่าวก็จำเป็นต้องรับแรงงานจากต่างประเทศเพื่อเข้ามาทดแทนแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่ลดลงนั่นเอง

ปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นให้มีการอพยพแรงงานนั้น นอกจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศต้นทางและประเทศผู้รับดังกล่าวแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศผู้รับไม่เพียงแต่จะเกี่ยวข้องกันในฐานะรัฐต่อรัฐเท่านั้น สิ่งที่มีความสัมพันธ์กันอย่างสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การยอมรับจากประชาชนของทั้งสองประเทศ คือ ในส่วนของตัวแรงงานเองมีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถอยู่ในสังคมของประเทศนั้นได้ในระหว่างที่เข้าไปทำงาน ในขณะที่เดียวกันประชาชนของประเทศผู้รับก็มั่นใจว่าจะไม่ได้รับความเดือนร้อนหรือได้รับผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศของตนเอง ด้วยเหตุที่ว่ากลุ่มชนผู้ใช้แรงงานที่กระจายอยู่ทั่วไปในประเทศผู้รับจะต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในวิถีชีวิตของผู้คน และส่งผลกระทบต่อ ความรู้สึกนึกคิดตลอดจนทัศนคติของประชาชนในประเทศผู้รับด้วย อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า การอพยพแรงงานเป็นจุดเริ่มต้นของการถ่ายทอด และผสมผสานทางวัฒนธรรมระหว่างชนต่างเชื้อชาติรวมทั้งเกิดวัฒนธรรมใหม่ในกลุ่มของผู้ที่อยู่ร่วมกันด้วย

จากแนวคิดทฤษฎีในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น มีผลมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในสังคมชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตให้สูงขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ได้รับในสิ่งที่พื้นฐานความต้องการของมนุษย์ตามหลักทฤษฎีที่ได้กล่าวข้างต้น

## 2.2 ความเป็นมาของการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้นมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากประเทศไทยมีโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพและอยู่อาศัยได้อย่างอิสระ คนต่างด้าวบางประเภทเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานจนสามารถโอนสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ในเวลาต่อมา ที่สามารถเห็นได้ชัดเจนได้แก่ ชาวจีน ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทต่อการค้าและเศรษฐกิจของไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน บางประเทศการเข้ามาก็เป็นลักษณะขาดตอน เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส บางประเทศก็เข้ามามีบทบาทมากแต่ก็ได้ลดลงจนเหลือเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์เป็นลักษณะค้าขายกันธรรมดา เช่น ฮอลันดา โปรตุเกส และบางชนชาติก็เพิ่งเข้ามาติดต่อกับประเทศไทยหลังจากปี พ.ศ.2397<sup>7</sup> ซึ่งเป็นปีที่ไทยเริ่มทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศ

<sup>7</sup> ทวีป ปันมณี. (2518). ระบบการควบคุมคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองของประเทศไทย. หน้า 22.

อังกฤษเป็นต้นมาและได้เข้ามามีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ประเทศเหล่านี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวีเดน รัสเซีย เบลเยียม อิตาลี ออสเตรเลีย ฮังการี ญี่ปุ่นและไต้หวัน

บทบาทการเข้ามาของคนต่างด้าวในระยะแรกจะไม่มีบทบาทมากนักเพราะรัฐบาลไทยจะเป็นผู้ผูกขาดทางการค้า แต่ภายหลังจากที่ไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา คนต่างด้าวได้เข้ามา มีบทบาทด้านการลงทุนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยในสมัยที่เริ่มมีการพัฒนายังอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนทุน เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์ที่จะสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพึ่งปัจจัยเหล่านี้จากต่างประเทศ โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการจูงใจต่างๆ เพื่อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนเพิ่ม ทั้งในรูปของการถือหุ้นละบริษัทลงทุนข้ามชาติ ทำให้ชาวต่างชาติเข้ามา มีบทบาทด้านการผลิต การค้าและการลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยคนต่างด้าวกับเศรษฐกิจของประเทศเป็นของคู่กันมีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีก็คือคนไทยมักจะขาดความรู้ในเรื่องการค้า ช่างฝีมือ ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญด้านอุตสาหกรรมและเงินอยู่เป็นอันมากจึงต้องอาศัยคนต่างด้าวเข้ามาช่วยเหลือ ส่วนผลเสียนั้นก็จะเป็นทำให้เกิดปัญหาต่างๆมากมาย เช่น คนต่างด้าวนั้นเข้ามาแย่งอาชีพคนไทย อีกทั้งยังเป็นการยอมให้คนต่างด้าวเข้ามานำทรัพย์สินเงินทองที่ได้กลับไปยังประเทศของตนอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอาจเป็นผู้มีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์หรือเป็นผู้มีนิสัยจิตใจไม่ดี ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและอาชญากรรมตามมา เมื่อการอพยพเข้ามาของคนต่างด้าวได้ก่อให้เกิดผลเสียมากมายเช่นนี้ ประเทศต่างๆรวมทั้งประเทศไทยจึงได้วางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการอพยพของคนต่างด้าวในการเข้าประเทศไว้เข้มงวดกว่าในสมัยก่อนมากขึ้น แต่ในกรณีที่บุคคลที่เดินทางเข้ามาเป็นการชั่วคราวเพื่อศึกษา ท่องเที่ยว พักผ่อนทำให้ประเทศนั้นได้รับประโยชน์หรือได้เงินเข้าประเทศของตนแล้วก็จะมีการสนับสนุนอย่างเต็มที่

คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเข้ามาในลักษณะทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพเพราะในหมู่ประเทศเพื่อนบ้านประเทศไทยมีอัตราค่าครองชีพสูงกว่าจึงให้ค่าจ้างได้มากกว่าในประเทศที่คนต่างด้าวนั้นๆอยู่ซึ่งในการอพยพเข้ามาของคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้นแบ่งได้เป็น 2 สมัยคือ

### 2.2.1 สมัยโบราณ

ในสมัยโบราณ ประเทศไทยมีประชากรอาศัยอยู่ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ ซึ่งตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ปรากฏว่าประเทศไทยเราได้ใช้วิริยอุตสาหะให้คนต่างด้าวเข้าเมืองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยปรากฏว่ามีคนต่างด้าวหลายเชื้อชาติมีความเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจของไทย ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจได้ดำเนินมาโดยมิขาดสาย ซึ่งคนต่างด้าวชาวจีนนั้นมีความสำคัญต่อชาวไทยในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

มาก จนมาสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ได้มีคนต่างด้าวเข้ามาตั้งภูมิลำเนาอยู่หลายเชื้อชาติ เช่น ชาวตุรกี เปอร์เซีย อินเดีย แวก โปรตุเกส ฮอลันดา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก โปรตุเกส ฮอลันดาละฮอร์มัน โดยเฉพาะชาวจีนนอกจากจะค่อยๆครอบคลุมนเศรษฐกิจของไทยแล้วยังดำรงตำแหน่งสำคัญในทางราชการอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ชาวจีนมีความใกล้ชิดกับคนไทยมากประกอบกับทางรัฐมีนโยบายผสมกลมกลืนระหว่างคนไทยและคนจีนจนทำให้คนจีนกลายเป็นคนไทยในที่สุด

นับแต่ได้มีการลงนามในสัญญาการค้ากับนานาประเทศจนมาถึงปัจจุบันเป็นเวลานานมากแล้ว ประเทศไทยได้มีการพัฒนาทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและการพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างที่ทหารของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเพื่อเป็นฐานทัพต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในเวียดนาม เศรษฐกิจของไทยได้เจริญเติบโตก้าวหน้าขึ้นอย่างมากมา การไปมาระหว่างประเทศก็เพิ่มมากขึ้น จากสถิติของสำนักตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจปี พ.ศ.2506 ปรากฏว่าชาวอเมริกันเจ้าออกประเทศไทยมากเป็นอันดับหนึ่ง ชาวมาเลเซียเป็นอันดับสอง ชาวญี่ปุ่นเป็นอันดับสาม ชาวอังกฤษเป็นอันดับสี่ ชาวออสเตรเลียเป็นอันดับห้า และชาวเยอรมันเป็นอันดับหก ซึ่งจากหลักฐานที่ปรากฏดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า คนต่างด้าวนั้นมีความสำคัญทำให้เศรษฐกิจของไทยนั้นเจริญก้าวหน้าเป็นอันมาก

จะเห็นได้ว่าในอดีตคนต่างด้าวมิบทบาทเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจการค้าของประเทศ ไทย โดยคนต่างด้าวจะเข้ามาประเทศไทยโดยลักษณะการทำการติดต่อการค้าหรือเป็นเจ้าของกิจการ ไม่ได้เข้ามาในลักษณะเป็นลูกจ้างหรือรับจ้างแรงงาน เนื่องจากตลาดแรงงานไทยในอดีตมีแรงงานจำนวนมากเกินความต้องการของตลาดแรงงานจนทำให้เกิดมีปัญหามีผู้ว่างงานในอัตราที่สูง ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของประชากรไทยในอดีตมีการเพิ่มของประชากรในอัตราส่วนที่สูง มีกำลังแรงงานใหม่เกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้ตลาดแรงงานอุตสาหกรรมและบริการยังไม่สามารถรองรับแรงงานใหม่ได้ในจำนวนที่เพียงพอ จึงเป็นผลให้มีการว่างงานของแรงงานอยู่ทั่วไป แรงงานต่างด้าวจึงไม่มีความจำเป็นนักสำหรับตลาดแรงงานสมัยโบราณ

### 2.2.2 สมัยปัจจุบัน

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรม มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ โดยมีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความเป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไป มีการติดต่อธุรกิจการค้ากับต่างประเทศ มีการลงทุนกับต่างประเทศและรัฐบาลมีโครงการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม การส่งออกและการท่องเที่ยว ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่ต่างกันไป เช่น การเข้ามาท่องเที่ยว การเข้ามาติดต่อธุรกิจการค้า การเข้ามาลงทุน การเข้ามาสอนและแนะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ การเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามานั้นก็จะมีทั้งที่เข้ามา

ถูกต้องตามกฎหมาย และเข้ามาโดยผิดกฎหมายโดยการลักลอบเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงบ้าง หรืออาจจะเป็นการเข้าประเทศโดยลักลอบขณะเป็นนักท่องเที่ยว แต่เมื่อครบกำหนดก็ไม่ยอมกลับประเทศเป็นต้น

ตลาดแรงงานไทยในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ก่อนปี พ.ศ.2540 นั้นปรากฏว่าอัตราการว่างงานได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เนื่องจากความสำเร็จในการลดอัตราการเพิ่มของประชากรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้มีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีมีจำนวนลดลง ประกอบกับผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้มีการเจริญเติบโตขึ้นในอัตราที่สูง จึงเป็นผลให้ตลาดแรงงานของไทยขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก แต่หลังจากปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้มีผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาวิชาชีพก็ยังมีอยู่ต่อเนื่อง เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำงานที่ตรากตรำและสกปรก ลำบากและเสี่ยงอันตราย

#### ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ในอดีต ก่อน พ.ศ.2470 ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าวประกาศใช้แต่อย่างใด คนต่างด้าวสามารถจะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรได้โดยเสรี โดยไม่มีการตรวจสอบหรือมีการจำกัดโควต้าที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย อีกทั้งยังไม่มีข้อกำหนดอาชีพที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ เนื่องจากว่าในสมัยนั้นจำนวนประชากรของประเทศไทยยังมีน้อยมากที่ทำมาหากินก็ยังคงร่ำรวยเปล่าอยู่มากมาย จึงยังไม่มีกรคิดถึงเรื่องที่คนต่างด้าวจะมาแย่งที่ทำมาหากินของคนไทย ครั้นต่อมารัฐบาลในอดีตได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นในอันที่จะต้องมีการตรวจสอบและจำกัดจำนวนคนต่างด้าวเข้าประเทศไทย และเพื่อป้องกันการมาแย่งที่ทำกินของคนไทยจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉบับแรกขึ้นใช้เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2470 ซึ่งในกฎหมายดังกล่าว ได้เริ่มมีการกำหนดให้คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ต้องมีใบแสดงรูปพรรณที่ทางการออกให้ ต้องไม่เป็นโรคต้องห้าม ต้องปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ ต้องมีรายได้พอเลี้ยงตัวเอง ต้องไม่เป็นบุคคลอันธพาล ฯลฯ เป็นต้น ส่วนในด้านโควต้าคนเข้าเมืองนั้น แม้ว่าในกฎหมายจะได้บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่จะกำหนดจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งที่จะให้เข้ามาประเทศไทยได้ แต่ก็มีได้นำมาปฏิบัติกันแต่ประการใด

ครั้นต่อมา เมื่อโลกได้เจริญก้าวหน้ามีวิวัฒนาการต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างประชาชนของประเทศต่าง ๆ ในโลกได้ก้าวหน้าไปถึงยุคใช้เครื่องบินเป็นพาหนะในการเดินทาง และได้มีจำนวนคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองใน

ขณะนั้น ดังเช่นได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ.2480 ยกเลิกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2470 นั้นเสีย ต่อมาก็มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2493 ยกเลิกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2480 รวมทั้งฉบับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาก็มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2493 ประกาศใช้ และได้ใช้ตลอดมาเป็นเวลาถึง 29 ปี จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2522 โดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2522 และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2493 นั้นเสีย

ส่วนในด้านการเข้ามาประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า คนต่างด้าวเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทยตั้งแต่สมัยโบราณ และจำนวนคนต่างด้าวโดยเฉพาะคนจีน เริ่มเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นโยบายของรัฐที่ผ่านมาเป็นไปในด้านเสรีไม่มีข้อกำหนดจำกัดใด ๆ แก่คนต่างด้าว จนถึง พ.ศ.2484 จึงได้ตราพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2484 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2485 ขึ้น เพื่อกำหนดอาชีพและวิชาชีพบางประเภทไว้เป็นการเฉพาะสำหรับคนไทย เช่น การทำหรือการหล่อพระพุทธรูป การทำเครื่องเงิน การทำนา การตัดผม ฯลฯ บุคคลอื่นที่ไม่ใช่คนไทยจะประกอบอาชีพเหล่านี้ไม่ได้ และต่อมาในปี พ.ศ.2499 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499 ขึ้นมาใช้บังคับ เพราะเห็นว่าในพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2485 นั้นใช้บังคับเฉพาะโรงงานเท่านั้น ในกิจการอื่นมิได้กำหนดบังคับเอาไว้ด้วย ทั้งยังไม่มีวิธีการอันรัดกุมสำหรับทำการตรวจสอบด้วย จึงได้ตราพระราชบัญญัติอาชีพแก่คนไทยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนไทยให้มีงานอาชีพเป็นหลักฐานมั่นคง และไม่ให้เป็นภาระที่กระทบกระเทือนต่อการประกอบอาชีพของบุคคลต่างด้าวที่ได้ดำเนินอยู่แล้ว โดยกำหนดให้บรรดาบริษัท ห้างหุ้นส่วนหรือเอกชน ต้องรับคนงานที่มีสัญชาติไทยเข้าทำงาน อย่างน้อยจะต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยเจ้าของสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะต้องจัดให้มีทะเบียนคนงานไว้ประจำ ณ สำนักงาน หรือ สถานประกอบการนั้นเพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้ตรวจดูได้ว่ามีจำนวนคนงานครบถ้วนตามที่ระบุไว้หรือไม่ เป็นการสนับสนุนให้คนไทยได้มีงานทำในสถานประกอบการต่าง ๆ มากขึ้น แต่ก็ยังคงมีอาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทยทำโดยเฉพาะเพียงแค่ 17 อาชีพเท่านั้น รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่า อาชีพที่สงวนไว้ให้คนไทยทำยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะปรากฏว่ายังมีคนต่างด้าวทำงานต่าง ๆ ที่ไม่ใช่อาชีพที่สงวนไว้เป็นจำนวนมากและประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายการควบคุมการทำงานประกอบอาชีพของคนต่างด้าวอย่างแท้จริง จึงคิดที่จะตรากฎหมายการควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวขึ้นโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เดินทางไปต่างประเทศ และได้เห็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในหลายประเทศดี เช่น อังกฤษ อเมริกัน สิงคโปร์ มาเลเซีย ฯลฯ จึงได้มีคำสั่งให้ดำเนินการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการ

ควบคุมการทำงานประกอบอาชีพของคนต่างด้าวขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 แต่ก็มีปัญหาทางการเมืองหลายประการที่ทำให้การร่างกฎหมายนี้ยังไม่เสร็จสมบูรณ์

ต่อมาในปี พ.ศ.2515 รัฐบาลในขณะนั้น (จอมพลถนอม กิตติขจร) มีความเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายควบคุมการทำงานประกอบอาชีพของคนต่างด้าวขึ้นเป็นกฎหมายพิเศษอีกฉบับหนึ่ง เพราะกฎหมายเดิมที่มีใช้อยู่ค่อนข้างจะล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยขณะนั้น จึงได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องยกร่างกฎหมายควบคุมการทำงานประกอบอาชีพของคนต่างด้าวขึ้น ในที่สุดก็ออกมาในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ยกเลิกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484 เริ่มตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2516 เป็นต้นมา เดิมพระราชบัญญัติฉบับนี้ห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพ 17 ประเภท และอาชีพเดิมทั้ง 17 ประเภทดังกล่าวได้นำไปกำหนดเป็นงานในอาชีพหรือวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดงาน 39 ประเภทที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ซึ่งได้รวมงาน 17 ประเภทที่เคยห้ามไว้แต่เดิมตามพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484 ด้วยการพิจารณาว่างานที่ห้ามแต่ละประเภทมีลักษณะเป็นอย่างไร เจ้าหน้าที่ได้ถือตามที่กำหนดไว้ในหนังสือการจัดมาตรฐานประเภทอาชีพแห่งประเทศไทย เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณา

งาน 39 ประเภทที่ห้ามคนต่างด้าวทำนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดห้ามคนต่างด้าวทำงานดังกล่าวโดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2516 เป็นต้นมา ฉะนั้น คนต่างด้าวที่จะเข้ามาใหม่หรือคนต่างด้าวที่ได้เข้ามาแล้ว จะทำงานที่ห้ามนี้ไม่ได้

อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นให้คนต่างด้าวยื่นขออนุญาตทำงานที่ห้ามนี้ได้ก็เฉพาะ

- 1) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน
- 2) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานที่ห้ามได้นั้น อยู่ก่อนวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2516 และเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่แล้ว แต่ถึงอย่างไรก็จะอ้างขอทำงาน 17 ประเภทที่ห้ามอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพไม่ได้ เพราะถือว่าไม่มีคนต่างด้าวทำงานนั้นๆ อยู่ก่อนวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2516

กฎหมายฉบับนี้ มีขอบเขตครอบคลุมการทำงานของคนต่างด้าวทุกคนในประเทศไทย จะยกเว้นก็เฉพาะการทำงานของบุคคลบางประเภทซึ่งได้กำหนดยกเว้นไว้ในกฎหมาย เช่น หัวหน้าคณะหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูตหรือผู้แทนกงสุล ผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติ บุคคลที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐบาลตามข้อตกลงหรือสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือเข้ามาทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วน ภายในเวลาไม่เกิน 15 วัน หรือเข้ามา

ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา ซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ต้องถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ.2521 เพราะมีบทบัญญัติที่ยังครอบคลุมไปไม่ถึงคนต่างด้าวบางประเภท เช่น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ถ้าไม่ได้ประกอบอาชีพเลย ก็จะเป็นภาระหนักของรัฐบาลที่จะต้องให้การเลี้ยงดู จึงเห็นสมควรที่จะเปิดโอกาสให้เขาทำงานประกอบอาชีพได้ภายใต้การควบคุมของรัฐ ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 มีข้อขัดข้องบางประการ ไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ จึงได้ตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ขึ้นมาใช้ใหม่

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ซึ่งได้กำหนดขึ้นใช้ใหม่นี้ยังคงมีเจตนารมณ์ที่จะสงวนอาชีพไว้ให้คนไทยทำเช่นเดิม จึงยังคงสงวนอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ไว้ตามเดิม แต่ได้เพิ่มบทบัญญัติที่ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวบางประเภท เช่น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศ ฯลฯ ไว้ด้วย ให้โอกาสแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนหรือเข้ามาดูแลกิจการของคนต่างด้าวเองในระดับบริหารงานได้เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 พ.ศ.2516 เรื่องการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว แต่ในขณะเดียวกัน ก็ยังต้องคำนึงถึงการที่คนไทยต้องมีงานทำด้วย จึงได้กำหนดว่าคนต่างด้าวจะทำงานได้ก็ต่อเมื่อได้ผ่านการพิจารณา และได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวแล้วเท่านั้น และเป็นงานที่คนไทยยังไม่มีความรู้ความสามารถที่จะทำได้เท่ากับคนต่างด้าว การให้อำนาจที่จะกำหนดเงื่อนไข ให้คนต่างด้าวที่จะทำงานในราชอาณาจักรต้องปฏิบัติตามด้วย เช่น ต้องฝึกสอนคนไทยเพื่อให้คนไทยมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานแทนคนต่างด้าวนั้นต่อไปด้วย<sup>8</sup>

## 2.3 ความหมายของคนต่างด้าวและการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

การให้ความหมายของคนต่างด้าวมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2470 มีความหมายว่า “บุคคลไม่มีสัญชาติเป็นไทย” ความหมายนี้น่าจะถอดมาจากคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอังกฤษ<sup>9</sup> ซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ที่มีชื่อว่า The British Nationality and Status of Alien Act. ซึ่งแปลความหมายของคำว่า “Alien” ว่าเป็น “บุคคลที่มีใช่คนในบังคับอังกฤษ” (A person Who is

<sup>8</sup> สุดาศิริ มัทพันธุ์. (2534). การทำงานของคนต่างด้าว (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 9-11.

<sup>9</sup> ทวีป ปิ่นมณี. เล่มเดิม. หน้า 13.



not a British Subject)<sup>10</sup> และกฎหมายคนเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกา ก็จำกัดความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ให้หมายถึง “บุคคลซึ่งมิใช่พลเมืองหรือคนชาติของสหรัฐ” (Any Person not a citizen or National of the United States)<sup>11</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวอีกหลายฉบับ แต่ความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และ พ.ศ. 2493 ให้คำจำกัดความว่าหมายถึง “บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้คำจำกัดความไว้ในมาตรา 4 ว่า “บุคคลไม่มีสัญชาติไทย”

และในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 บัญญัติคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ในมาตรา 4 หมายความว่า “คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้หมายความว่า “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”<sup>12</sup> และกฎหมายสัญชาติ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 7(เดิม) ว่า

“บุคคลได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกรณีดังต่อไปนี้

1) ผู้เกิดโดยบิดาผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร  
2) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักร โดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ

3) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย”

มีข้อยกเว้นสำหรับกรณีข้อ 3 ว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิด บิดา หรือมารดาเป็นบุคคล 4 ประเภท ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ดังนี้

- 1) หัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูต หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางการทูต
- 2) หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุล หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล
- 3) พนักงาน หรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ

<sup>10</sup> Encyclopedia Britannica, Book 1 1950 s.v. “Alien.” p.627.

<sup>11</sup> Encyclopedia Americana, International Edition, Book 1 (1968), p.578.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, มาตรา 5.

4) คนในครอบครัว ซึ่งเป็นญาติที่อยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 และมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีความว่า โดยที่พิจารณาเห็นว่าบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายบุคคลเหล่านี้ แม้จะมีสัญชาติไทยแต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าว มีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป

ดังนั้นบุคคลที่ถูกเพิกถอนสัญชาติ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ดังกล่าวได้แก่ บุตรของบุคคลอพยพ เช่น บุตรของกณวณอพยพ บุตรของจีนฮ่อทางภาคเหนือ บุตรของคนต่างด้าวที่เข้ามาเป็นการชั่วคราว บุตรของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต (คนหลบหนีเข้าเมือง) เป็นต้น

โดยสรุปแล้วคำว่า “คนต่างด้าว” จึงหมายถึงความถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งก็คือผู้ที่มีได้เกิดในประเทศไทยโดยบิดาและมารดาก็มิได้มีสัญชาติไทย หรือผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่มีบิดาหรือมารดาทำงานในตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุล หรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล ตำแหน่งพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศหรือบิดาหรือมารดาเป็นผู้ติดตามบุคคลดังกล่าว

นอกจากนี้ “คนต่างด้าว” ยังหมายถึงบุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ได้ถูกเพิกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ซึ่งได้แก่ บุตรของผู้อพยพ บุตรของคนต่างด้าวที่เข้ามาเป็นการชั่วคราวบุตรของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น<sup>13</sup>

ส่วนในเรื่องของการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้นดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แรงงานส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานสกปรก อันตรายและตรากตรำมาก ซึ่งแรงงานจำพวกนี้จะยอมรับค่าแรงในอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานไทยจึงเป็นที่นิยมของผู้ประกอบการในการลดต้นทุนการผลิตลง ซึ่งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน อัตราการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีอัตราสูงขึ้นทุกปีเนื่องจากรายได้ดีกว่าในประเทศของตนซึ่งมีค่าครองชีพที่ต่ำ ส่งผลให้แรงงานไทยซึ่งมีราคาสูงกว่าหางานได้ยากขึ้น โดยงานที่คนต่างด้าวนิยมทำมักจะเป็นงานลักษณะที่ใช้แรงงานทั้งหลาย เช่น จับกัง พนักงานล้างจาน แม่บ้าน พนักงานทำความสะอาด ทำงานโรงงานทอผ้า หรือโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น ซึ่งปัญหานี้มักจะเกิดกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการยากต่อรัฐที่จะควบคุมเนื่องจากคน

<sup>13</sup> ทพศักดิ์ อารกกิจ. (2545). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ. หน้า 28.

เหล่านี้ได้ลักลอบเข้ามาในเมืองไทยแล้วเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในชุดปัจจุบันจึงได้ใช้วิธีแก้ปัญหา โดยการออกมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คนต่างด้าวซึ่งผิดกฎหมายที่มีอยู่เดิม ออกมารายงานตัวและ ตรวจโรคเพื่อรับใบอนุญาตทำงานชนิดชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อจะได้รู้จำนวนแรงงานต่างด้าว โดยประมาณและเป็นการควบคุมโรคที่อาจมาจากแรงงานต่างด้าวไปในตัวด้วย ซึ่งผลการ ดำเนินงานนั้นปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเป็นจำนวนมากแต่ก็มีอีกจำนวนมากเช่นกัน ที่ไม่ได้มารายงานตัว ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกลัวการตรวจร่างกายว่าหากพบเชื้อแล้วจะโดนส่งกลับ ประเทศ หรืออีกกรณีหนึ่งคือผู้ประกอบการไม่ต้องการให้ทางรัฐทราบว่าในสถานประกอบการของตนมีแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนเท่าใด ซึ่งอาจขัดต่อกฎหมายได้

การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวมียปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 กรณีคือ

1) **ปัจจัยผลักดัน** ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจในประเทศของเจ้าของแรงงานไม่เอื้ออำนวยต่อ การทำงาน ทำให้รายได้ไม่พอต่อการเลี้ยงชีพ เกิดปัญหาความยากจน อดอยาก หรือประเทศเกิด สงคราม ปัญหาการปกครองที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งประเทศของ แรงงานนั้นไม่มีการควบคุมการออกนอกประเทศที่ดีพอทำให้การออกนอกประเทศทำได้ง่าย

2) **ปัจจัยดึงดูด** ได้แก่สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยได้มีการเจริญเติบโตขึ้นอย่าง รวดเร็ว ก่อให้เกิดโอกาสในการทำงานและหารายได้ เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศเพื่อน บ้านซึ่งมีความเจริญน้อยกว่าและไม่มีช่องทางในการหารายได้เข้ามา อีกทั้งค่าจ้างในไทยที่สูงกว่าที่ ได้รับในประเทศของตน ซึ่งคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยแล้วมักจะชักจูงญาติพี่น้องหรือเพื่อน ให้เข้ามาทำงานด้วย อีกทั้งการเข้าออกตามชายแดนกระทำได้ง่าย เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคุมดูแลไม่ถึง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นนายหน้าหาแรงงานให้กับนายจ้างในประเทศไทยเสีย เอง

## 2.4 รูปแบบของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย แบ่งรูปแบบได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

### 2.4.1 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือแรงงานต่างด้าวที่

เข้ามาในประเทศไทยโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก่ แรงงานต่างด้าวดังต่อไปนี้

1) คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทตลอดชีพ ได้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามา ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองของกองตรวจคนเข้าเมืองกรมตำรวจและมีใบอนุญาตประกอบ อาชีพของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งจะได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพตามที่ระบุ เอาไว้ และมีระยะเวลาตลอดชีพ คนต่างด้าวประเภทนี้จะเข้ามาก่อนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่

322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 เพื่อขอมิ  
 ใบนุญาตตลอดชีพ โดยที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมคนต่างด้าวเหล่านั้นและมีให้แย่งอาชีพคน  
 ไทยต่อไปในอนาคต ซึ่งคนต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติจีนและอินเดีย และจะมี  
 จำนวนลดลงเรื่อย ๆ เพราะในปัจจุบันไม่มีการออกใบนุญาตประเภทนี้แล้ว

2) คนต่างด้าวที่ได้รับใบนุญาตทำงานประเภทส่งเสริมการลงทุน ได้แก่คนต่างด้าวที่  
 ได้รับใบนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน คนต่าง  
 ด้าวประเภทนี้จะเป็นแรงงานฝีมือที่มีความชำนาญงานและเข้ามาทำงานในตำแหน่งงานบริหารงาน  
 จัดการ วิศวกร และผู้ปฏิบัติงานในสาขาที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติญี่ปุ่น  
 รองลงมาคือจีนและอเมริกาตามลำดับ

3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานประเภทชั่วคราว ได้แก่คนต่างด้าวที่รับอนุญาตให้  
 เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวภายใต้กฎหมายอื่น เช่นกฎหมายคนเข้าเมือง โดยอาจจะเข้ามา  
 พร้อมกับกิจการที่มีชาวต่างชาติร่วมทุน แต่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หรือเข้ามาเป็นนักดนตรี  
 โดยมีกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แรงงานดังกล่าวนี้  
 ส่วนใหญ่เป็นสัญชาติญี่ปุ่นเป็นแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือที่มีความชำนาญงาน ซึ่งการเข้ามาทำงาน  
 ของแรงงานประเภทนี้ จะมีปัญหาการขออนุญาตนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานไม่สะดวก เนื่องจากติด  
 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ และการพิจารณาอนุญาตให้  
 เข้ามาทำงานยังมีความเข้มงวดมากทำให้ผู้ลงทุนไม่ได้รับความสะดวก

**2.4.2 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย** คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ใน  
 ประเทศไทยโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งได้แก่ คนต่างด้าวดังต่อไปนี้<sup>14</sup>

1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่มีใบนุญาตทำงานคนต่างด้าวตาม  
 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว ได้แก่ คนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้  
 เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง คือ

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้รับการ  
 ผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ หรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตาม  
 กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศ  
 ของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

<sup>14</sup> จิตชนก สากรเย็น. (2547). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย. หน้า 39.

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่ได้แก่ ชาวญวน ชาวเขมร ชาวลาวที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งกำลังรอการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม พวกอพยพเหล่านี้จะมากับบริเวณไว้เลย ๆ ก็เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ รัฐบาลจึงพิจารณาว่าใครที่มีความประพฤติดีก็จะอนุญาตให้ออกมาทำงานได้เป็นการชั่วคราวโดยที่กำหนดอาชีพอิสระให้ทำได้จำนวน 27<sup>15</sup> อาชีพ เช่น งานกรรมกร และงานรับจ้างทั่วไป เป็นต้น แรงงานต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่มักไม่ค่อยมีปัญหาเพราะได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ และมีบัตรประจำตัวที่ทางการออกให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว

2) แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กรมตำรวจ และไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพของกองงานคนต่างด้าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แรงงานต่างด้าวประเภทนี้จะลักลอบเข้าเมืองตามจังหวัดชายแดน โดยเฉพาะที่จังหวัดระนอง ตาก เชียงราย กาญจนบุรี ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือชาวพม่า ชาวจีน ชาวเขมร และมีคนต่างด้าวอีกประเภทหนึ่งที่เข้าประเทศไทยมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะเข้ามาโดยบริษัทห้างร้าน หรือนายจ้างร่วมมือช่วยเหลือหรือคนต่างด้าวนั้นมีความตั้งใจที่จะเข้ามาประกอบอาชีพโดยตรง เมื่อวีซ่าหมดอายุก็ไม่ยอมไปต่อวีซ่า จึงกลายเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ชาวอินเดีย ชาวปากีสถาน เป็นต้น

แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองดังกล่าวจะเป็นที่ต้องการของนายจ้าง สาเหตุเพราะแรงงานเหล่านี้ยอมรับค่าแรงที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำของแรงงานไทยและยอมรับสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบของนายจ้าง นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบด้านสภาพการทำงานและสวัสดิการ อีกทั้งจะยอมทำงานประเภทงานหนักที่คนไทยไม่ทำเช่น งานตัดไม้ เฝ้าถ่าน งานกรรมกรเหมืองแร่ งานประมง เป็นต้น

**หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการอนุญาต การปฏิเสธ และการเพิกถอนสิทธิในการอนุญาตให้บุคคลต่างด้าวเข้าเมือง**

**การอนุญาตให้เข้าเมือง**

ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวคนใดเข้ามาในราชอาณาจักรไทยได้นั้นจะต้องเข้าเงื่อนไขของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ดังนี้

<sup>15</sup> กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ 96, ตอนที่ 81.

### 1) ความเป็นบุคคลที่มีเอกสารการพิสูจน์ตัวบุคคลที่เป็นที่ยอมรับได้

เป็นแนวทางที่ยอมรับกันในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของรัฐว่า คนต่างด้าวที่ร้องขอเข้าเมืองจะต้องมีเอกสารที่สามารถพิสูจน์ (Paper of Identification) ได้ว่าตนเป็นใคร มีที่มาอย่างไรและมีความผูกพันอยู่กับรัฐใด<sup>16</sup> จะเห็นว่า เงื่อนไขประการนี้เกิดขึ้นในกฎหมายภายในของรัฐ เพราะรัฐไม่ต้องการจะยอมรับ “บุคคลที่ไม่มีหัวนอนปลายเท้า” เข้ามาในประเทศของตนและเหตุผลในทางปฏิบัติก็คือ เมื่อไม่ทราบว่าบุคคลดังกล่าวมีความผูกพันอยู่กับรัฐใด ก็ย่อมหมายความว่า เมื่อรัฐไม่ปรารถนาที่จะให้บุคคลดังกล่าวออกไปจากประเทศได้ เพราะไม่มีรัฐใดที่มีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องยอมรับบุคคลนั้น

ภายใต้หลักทั่วไปของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐที่มีหน้าที่จะต้องยอมรับบุคคล ไม่ว่าจะในสถานการณ์ใด ๆ ก็ตาม ก็คือรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคล (National State) รัฐสมัยใหม่จะกำหนดกฎหมายภายในลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลธรรมดาใดมีสัญชาติของตน และจะกำหนดกฎหมายภายในลายลักษณ์อักษรให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐออกเอกสารของรัฐที่แสดงว่า บุคคลใดมีสัญชาติของตน อันได้แก่ บัตรประจำตัวประชาชนสำหรับคนชาติที่อยู่ในประเทศหรือหนังสือเดินทาง (Passport) สำหรับคนชาติที่อยู่นอกประเทศ

ในปัจจุบัน สำหรับคนไร้สัญชาติ (Stateless Person) หรือบุคคลที่ทำงานเพื่อองค์การระหว่างประเทศ (International Officer) นานารัฐยังมีทางปฏิบัติที่จะยอมรับเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศอีกด้วย

มาตรา 12 (1) แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหากคนต่างด้าวนั้นไม่มีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ จึงหมายความว่าคนต่างด้าวจะเข้าประเทศไทยได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ ตามข้อกำหนดของมาตรา 12(1) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กล่าวคือ<sup>17</sup>

(1) คนต่างด้าวจะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่มีผลสมบูรณ์

ในประการแรก คนต่างด้าวต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่ถูกต้องและสมบูรณ์ (มาตรา 12 (1) แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

<sup>16</sup> พิทวัส สุคนธ์พันธุ์ และคณะ. (2540,26-28 พฤษภาคม). การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างด้าว. หน้า 7 - 9.

<sup>17</sup> แหล่งเดิม. หน้า 12.

พ.ศ. 2522) เงื่อนไขในทางเอกสารที่สำคัญเป็นอันดับแรกที่รัฐเรียกร้อง ก็คือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เพราะเอกสารนี้จะทำให้ทราบว่า เอกชนดังกล่าวเป็นใครและมีความสัมพันธ์ในทางการเมืองกับรัฐใด แต่ในทางปฏิบัติของรัฐเอกชนที่ไร้สัญชาติทั้งในทางข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงก็จะไม่มีหนังสือเดินทางที่ออกโดยรัฐเจ้าของสัญชาติ

ทั้งนี้ “หนังสือเดินทาง” (Passport) หมายถึง หนังสือที่คุ้มครองคนสัญชาติของตนที่เดินทางไปต่างประเทศ คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าในราชอาณาจักรไทยจะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและรัฐบาลไทยยอมรับ กล่าวคือต้องเป็นเอกสารการเดินทางซึ่งรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ออกให้แก่คนสัญชาติตน (มิใช่ออกให้โดยรัฐบาลของประเทศที่สาม) คนต่างด้าวบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทาง เช่น ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศ ซึ่งเพียงแต่แวะเข้ายังสถานหรือห้องที่ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป หรือคนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางทางพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศนั้น ๆ หรือคนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารตลอดสาย เพียงแต่ผ่านประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลทั้งสองประเทศ รวมทั้งคนประจำพาหนะและผู้ควบคุมพาหนะรถไฟนั้น ๆ ด้วย

หนังสือเดินทาง (Passport) แบ่งออกเป็น 5 ชนิด<sup>18</sup>

- (1.1) หนังสือเดินทางทูต (Diplomatic Passport)
- (1.2) หนังสือเดินทางธรรมดา (Ordinary Passport)
- (1.3) หนังสือเดินทางธรรมดา (Ordinary Passport)
- (1.4) หนังสือเดินทางขององค์กรสหประชาชาติ (United Nation Passport)
- (1.5) หนังสือเดินทางหมู่ (Collective Passport)

เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ต้องมีข้อความในทำนองเดียวกันกับหนังสือเดินทางซึ่งออกให้โดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้ถือสังกัดอยู่ มีหลายชนิด เช่น Certificate of Identity, Form of affidavit to Be Used in Lieu of A Passport, Emergency Certificate, Form of Affirmation, Laissez – Passez, Certificate De Depart, Seaman’ Discharge Book (ใช้เฉพาะผู้ที่มิหน้าที่ประจำเรือ)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยยอมรับให้คนต่างด้าวร้องขอเข้าเมืองได้ ถ้าคนต่างด้าวนั้นมีเอกสารประจำตัวอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ อันได้แก่ หนังสือเดินทาง (Passport)

<sup>18</sup> สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2537). หนังสือคู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. หน้า 79.

ของประเทศที่ประเทศไทยให้การรับรองรัฐและการรับรองรัฐบาลประการหนึ่งและคั้งนั้นจึงกำหนดให้ใช้เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางแทน อีกประการหนึ่ง เพราะคนต่างด้าวประเภทหลังนี้ไม่อาจถือหนังสือที่ออกโดยรัฐ เนื่องจากเป็นผู้ที่เป็นปรปักษ์กับรัฐเจ้าของสัญชาติหรือรัฐดังกล่าว ไม่ยอมให้การรับรองดูแล ตัวอย่างของบุคคลประเภทนี้ ก็คือผู้ลี้ภัยในทางการเมือง ผู้อพยพ ผู้พลัดถิ่น นอกจากนั้น ก็ยังมี คนต่างด้าวของประเทศที่ประเทศไทยไม่ได้ให้การรับรองในทางการเมือง เช่น ปัญหาของคนจีนในไต้หวัน ประเทศไทยไม่อาจยอมรับหนังสือเดินทางไต้หวันที่ออกโดยรัฐบาลไต้หวัน แต่ประเทศไทยอาจยอมรับเอกสารอื่น ๆ ที่ใช้แทนหนังสือเดินทางได้ ที่เป็นดังนี้ เพราะกฎหมายไทยเห็นว่า การรับรองเป็นขั้นตอนทางการเมือง การที่ประเทศไทยมีปัญหาในทางการเมืองกับรัฐหรือรัฐบาลใดก็ตาม ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อเอกชนผู้มีสัญชาติของรัฐนั้น หรืออยู่ใต้อำนาจปกครองของรัฐบาลนั้น

เอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง จึงไม่จำเป็นต้องเป็นหนังสือเดินทางที่ออกโดยกระทรวงการต่างประเทศของนานาประเทศที่เราให้การรับรอง แต่อาจออกโดยองค์การระหว่างประเทศ ตัวอย่างในความเป็นจริงอันหนึ่ง ก็คือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยผู้ลี้ภัย (UNHCR) จะมีหน้าที่ออกเอกสารการเดินทาง (Title of Voyage) แก่ผู้ลี้ภัยอินโดจีนเพื่อใช้ในการเดินทางระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจะต้องเป็นเอกสารที่ถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมายเข้าเมืองของบางประเทศ หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจะต้องมีผลอีกอย่างน้อย 6 เดือนหลังจากที่ออกเดินทางออกจากประเทศที่ให้เข้าเมือง

(2) หนังสือเดินทางต้องได้รับการตรวจลงตราของประเทศไทยเสียก่อนเข้าเมือง

องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจลงตราก็คือ สถานทูตหรือสถานกงสุลในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนการตรวจลงตรา หรือ VISA การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยได้ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน โดยปกติแล้วคนต่างด้าวจะต้องขอรับการตรวจลงตรา (Visa) จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ ก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร หรือขอรับการตรวจลงตราจากกระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (visa on Arrival) ยกเว้นคนต่างด้าวบางประเภท (เป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผัน พ.15, ผพ.15, ผพ.90) สามารถเดินทางเข้าได้โดยไม่ต้องขอรับการตรวจลงตรา



การรับการตรวจลงตรา หรือ Visa แบ่งเป็นประเภทตามวัตถุประสงค์การเดินทางได้ 8 ประเภท<sup>19</sup> คือ

(2.1) ประเภทคนผ่าน (Transit - TS) เพื่อการเดินทางผ่านราชอาณาจักรอนุญาตให้อยู่ 30 วัน

(2.2) ประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist - TR) เพื่อการท่องเที่ยว อนุญาตให้อยู่ครั้งแรก 60 วัน

(2.3) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non - immigrant) เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงานธุรกิจ ปฏิบัติหน้าที่ราชการ การศึกษาวิจัย หรือมาอยู่กับครอบครัว เป็นต้น อนุญาตให้อยู่ครั้งแรก 90 วัน แต่หากคนต่างด้าวได้รับการตรวจลงตรา (Visa) โดยมีรหัส A กำกับต่อท้ายการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวตามวัตถุประสงค์ที่เดินทางเข้ามา โดยคนต่างด้าวผู้นั้นจะได้รับอนุมัติเป็นการพิเศษสามารถเข้ามาและอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ตรวจลงตรา

(2.4) ประเภทราชการ (Official) เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการต่างประเทศที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติราชการในประเทศ เพื่อความสะดวกจึงมีการออกหนังสือเดินทางราชการหรือหนังสือเดินทางสหประชาชาติ จึงจะสามารถเข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติราชการ แต่จะอนุญาตให้อยู่ครั้งแรก 90 วัน

(2.5) ประเภททูต (Diplomatic) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตหรือกงสุล การปฏิบัติหน้าที่ราชการ สำหรับหนังสือเดินทางทูต จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็นที่จะต้องอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่จะอนุญาตให้อยู่ครั้งแรก 90 วัน

(2.6) ประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (Immigrant) ตามมาตรา 41

(2.7) ประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว (Non - Quota Immigrant) ซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี

(2.8) ประเภทอัยาศัยไมตรี<sup>20</sup> การตรวจลงตราประเภทอัยาศัยไมตรีให้จำกัดเฉพาะการขอรับการตรวจลงตราเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวของผู้มีหนังสือเดินทางทูต หรือหนังสือเดินทางราชการหรือ หนังสือเดินทางสหประชาชาติที่เทียบเท่าหนังสือ

<sup>19</sup> สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. แหล่งเดิม. หน้า 80.

<sup>20</sup> ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 19 ข้อ 1 และข้อ 8 ทวิ (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

เดินทางทูตหรือหนังสือเดินทางราชการ เพื่อการอื่นนอกจากการปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตหรือกงสุล หรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อผู้ถือหนังสือเดินทางอื่นขอรับการตรวจลงตราต่อสถานทูต หรือสถานกงสุลไทย โดยอนุญาตให้อยู่ในครั้งแรก 30 วัน

คนต่างด้าวซึ่งมีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง อันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ และมีการตรวจลงตรา (Visa) ยกเว้นกรณีที่ได้รับยกเว้นที่ไม่ต้องขอรับการตรวจลงตรา และไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใด ในมาตรา 12 จะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานีหรือท้องที่ และตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีได้ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา

(3) คุณสมบัติที่กำหนดสำหรับคนต่างด้าวที่มีสถานภาพพิเศษ กฎหมายรับรองให้คนต่างด้าวบางประเภทร้องขออนุญาตเข้าประเทศไทยได้โดยไม่ต้องพิสูจน์คุณสมบัติบางประการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เนื่องจากมีสถานภาพพิเศษ<sup>21</sup>

## 2) ความเป็นบุคคลที่ไม่ก่อให้เกิดภาระทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทย

ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมือง จะต้องปรากฏว่าคนต่างด้าวมียังหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง รวมทั้งต้องมีเงินติดตัวภายใต้เงื่อนไขตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2543 ออกตามความในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดจำนวนเงินให้คนต่างด้าวที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบสองปี ต้องมีติดตัวขณะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรตามประเภทของการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางดังนี้

(1) ประเภทคนเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Visa) หรือบุคคลที่เดินทางเข้ามาโดยได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ต้องมีเงินหรือเอกสารบรรดาที่จะพึงจ่ายเป็นเงินตราได้ เป็นมูลค่าเทียบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเงินไทยไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาทในกรณีที่เข้ามาเป็นครอบครัว ครอบครัวหนึ่งไม่น้อยกว่าสองหมื่นบาท

(2) ประเภทนักท่องเที่ยว (Tourist Visa) ต้องมีเงินหรือเอกสารบรรดาที่จะพึงจ่ายเป็นเงินตราได้ เป็นมูลค่าเทียบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเงินไทยไม่น้อยกว่าสองหมื่นบาท ในกรณีที่เข้ามาเป็นครอบครัว ครอบครัวหนึ่งไม่น้อยกว่าสี่หมื่นบาท

(3) ประเภทการตรวจลงตรา ณ ช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมือง (Visa on Arrival) ต้องมีเงินหรือเอกสารบรรดาที่จะพึงจ่ายเป็นเงินตราได้ เป็นมูลค่าเทียบอัตรา

<sup>21</sup> พันธุ์ทิพย์ (กาญจนะจิตรา) สายสุนทร. (2540, 26 -28 พฤษภาคม). การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย. หน้า 26 – 27.

แลกเปลี่ยนเป็นเงินไทยไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท ในกรณีที่เข้ามาเป็นครอบครัว ครอบครัวหนึ่งไม่น้อยกว่าสองหมื่นบาท

(4) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant Visa) ต้องมีเงินหรือเอกสารบรรดาที่จะพึงจ่ายเป็นเงินตราได้เป็นมูลค่าเทียบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นเงินไทยไม่น้อยกว่าสองหมื่นบาท ในกรณีที่เข้ามาเป็นครอบครัว ครอบครัวหนึ่งไม่น้อยกว่าสี่หมื่นบาท

### 3) ความเป็นบุคคลที่ไม่ก่อให้เกิดภาระทางสาธารณสุขแก่ประเทศไทย

มาตรา 12 (4) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวใดก็ตาม ร้องขออนุญาตเข้าเมืองไทยหากปรากฏว่า คนต่างด้าวนั้นวิตกจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ มาตรา 12 (5) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวใดก็ตาม ร้องขออนุญาตเข้าเมืองไทย หากปรากฏว่า คนต่างด้าวนั้นยังมีได้ปลุกผีป้องกัน ไข้ทรพิษ หรือฉีควัคซีน หรือปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นว่านั้น จะเห็นว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็น่าจะอยู่ที่ความหวาดกลัวการเสี่ยงภัยต่อโรคภัยและโรคติดต่อที่อาจเข้ามาในประเทศพร้อมกับคนต่างด้าว และเป็นอันตรายต่อบุคคลผู้มีสัญชาติไทยประการหนึ่ง และความไม่ต้องการที่จะแบกรับภาระเมื่อคนต่างด้าวนั้นเจ็บป่วย

ในปัจจุบันโรคดังต่อไปนี้ เป็นโรคที่ทำให้คนต่างด้าวไม่อาจร้องขออนุญาตเข้าเมืองไทยได้เลยกล่าวคือ<sup>22</sup>

- (1) โรคเรื้อน
- (2) วัณโรคในระยะอันตราย
- (3) โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
- (4) โรคยาเสพติดให้โทษ
- (5) โรคซิฟิลิสในระยะที่ 3

<sup>22</sup> ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 14 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 12 (4) และมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, ในราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109, ตอนที่ 20. 13 มีนาคม 2535, หน้า 31.

อนึ่ง ในวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2529 ได้มีการประกาศให้โรคเอดส์เป็นโรคต้องห้ามอันทำให้คนต่างด้าวซึ่งมีโรคดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักร<sup>23</sup> แต่การห้ามดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้วในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 ดังนั้น เมื่อได้มีการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 14 นี้ ในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2535 จึงทำให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นโรคเอดส์อาจใช้สิทธิร้องขออนุญาตเข้าเมืองได้อีกครั้ง

ในการจะต้องการตรวจวินิจฉัยโรคร่างกายหรือจิต ตลอดจนการปฏิเสธเพื่อป้องกันโรคติดต่อตามข้อกำหนดของกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 12 (4) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นี้ ให้ใช้แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง กล่าวคือ แพทย์ซึ่งอธิบดีกรมตำรวจแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

#### 4) ความไม่เป็นบุคคลที่มีพฤติการณ์อันอาจเป็นภัยต่อรัฐและสังคมไทย

เป็นแนวทางที่ยอมรับกันในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของนานารัฐว่าคนต่างด้าวที่ร้องขอเข้าเมืองจะต้องไม่ก่อให้เกิดภัยต่อสังคมในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ต่อวัฒนธรรมของชาติ (National Culture) หรือต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (Public Order) หรือจะต้องไม่ก่อให้เกิดภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ (National Security)

มาตรา 12 (6) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดมิให้คนต่างด้าวใดเข้าเมืองไทย หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้นเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดเหตุโศก หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง เจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะอยู่ที่ความไม่ต้องการจะยอมรับให้คนต่างด้าวซึ่งมีความประพฤติไม่ดีเข้ามาในประเทศ ทั้งนี้ อาจจะเพราะเหตุที่เกรงว่า บุคคลดังกล่าวจะมามีการกระทำที่เป็นภัยต่อประเทศไทย

นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองยังมีบทบัญญัติที่กำหนดห้าคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ที่อาจเป็นภัยต่อรัฐและสังคมเข้าเมืองไทย กล่าวคือ

ในพฤติการณ์แรก มาตรา 12 (7) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดมิได้คนต่างด้าวใดเข้าเมืองไทย หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้นมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่า เป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความ

<sup>23</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 11 ลงวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2529 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 12 (4) และมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, ในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109, ตอนที่ 20, 13 มีนาคม 2535, หน้า 31.

ปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

ในพหุติการณที่สอง มาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดมิให้คนต่างด้าวใดเข้าเมืองไทย หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้นมีพหุติการณ เป็นที่น่าเชื่อว่า เข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในพหุติการณที่สาม มาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดมิให้คนต่างด้าวเข้าเมืองไทย หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้นถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับ กลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยค่าเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณาขกเว้นให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

การปฏิเสหมิให้คนต่างด้าวเข้าเมือง กระทำได้ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) คนต่างด้าวที่ไม่มีหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์ หรือมีหนังสือเดินทางแต่ยังมิได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

(2) คนต่างด้าวผู้นั้นเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศแต่หากเป็นความผิดลหุโทษ คือความผิดที่จำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือเป็นความผิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาท หรือเป็นความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวงก็อาจเข้ามาในประเทศไทยได้

(3) คนต่างด้าวที่ต้องอาศัยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ว่าไม่อนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย โดยรัฐมนตรีเห็นว่า หากคนต่างด้าวผู้นั้นเข้ามาในประเทศไทยและอาจมีผลเป็นการบ่อนทำลายหรือเป็นกษนตรายต่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดีหรือความผาสุกของประชาชนตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติเข้าเมือง พ.ศ.2522

เป็นที่น่าสังเกตว่า “อำนาจสั่งไม่อนุญาต” นี้เป็นอำนาจโดยแท้ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หาได้เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองหรือสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองไม่

(4) เป็นคนต่างด้าวที่ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยได้ยกเว้นให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

## การเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักร

### (1) การเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวที่ได้รับ

#### อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

การเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักร หมายถึง กรณีที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และขณะที่คนต่างด้าวยังมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรนั้น ได้ปรากฏพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชอาณาจักร เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจจะต้องทำการเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวก่อนแล้วจึงดำเนินการขึ้นตอนผลักดันส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรไป

เหตุเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายระบุว่า “หากมีพฤติการณ์ที่สมควรเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักร” เป็นคำจำกัดความที่ครอบคลุมเป็นการให้อำนาจของเจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง โดยสรุปแล้วมีพฤติการณ์ที่ถูกเพิกถอนดังนี้

(1.1) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเข้ามากระทำผิดอาญา แต่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะจับกุมดำเนินคดี เช่น ชาวบังคลาเทศที่เดินทางเข้ามาแล้วหลบอยู่บริเวณตามชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยเพื่อหาเส้นทางเดินทางไปทำงานที่ประเทศที่สาม คนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือคนต่างด้าวในการปลอมเอกสารการเดินทางไปประเทศที่สาม

(1.2) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายได้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี เช่น ถ่ายทำวีดิโอลามกเพื่อออกเผยแพร่ มีพฤติการณ์รักร่วมเพศ มีรายชื่อเป็นบุคคลในกลุ่มก่อการร้าย

(1.3) มีพฤติการณ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี เช่น มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเข้ามาค้าประเวณี ค้าหญิง หรือเด็ก หรือค้ายาเสพติด เป็นต้น

อำนาจในการเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ หรือคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง<sup>24</sup> ต่อมาอธิบดีกรมตำรวจได้มีคำสั่งมอบหมายอำนาจให้ผู้บัญชาการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวได้<sup>25</sup>

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, มาตรา 36 วรรคหนึ่ง.

<sup>25</sup> กรมตำรวจ. (2540, 27 มิถุนายน). คำสั่งกรมตำรวจที่ 707/2540 เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522.

(2) การเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว ซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร มีเหตุเพิกถอนตามกฎหมายดังนี้<sup>26</sup>

(2.1) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อถือเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศได้ออกหมายจับมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(2.2) เป็นบุคคลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 27

(2.3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เนื่องจากนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนในราชอาณาจักรเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ไม่แสดงฐานะการเงินตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีแต่ไม่เกินห้าปีตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(2.4) เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

(1) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

(2) เป็นผู้ไม่สามารถประกอบการหาเลี้ยงชีพได้ เพราะกายพิการหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ห้ามมิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวผู้เป็น บิดา มารดา สามี ภรรยา หรือบุตรของบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรและมีฐานะที่จะเลี้ยงดูซึ่งกันและกันได้

(3) เป็นผู้ได้รับโทษในความผิดฐานนำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522<sup>28</sup>

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 53.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522, มาตรา 16 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีพฤติการณ์ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์แก่ประเทศ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยวัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดี หรือความผาสุกของประชาชน ไม่สมควรอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาในราชอาณาจักรได้.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 63.

(4) เป็นผู้ได้รับโทษในความผิดฐานให้ที่พักอาศัย ซ่อนเร้น หรือ ช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อให้พ้นการจับกุม<sup>29</sup> การเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักร ของคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ให้อธิบดีกรมตำรวจเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการเห็นว่าควรเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ก็ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งเพิกถอนการอนุญาตต่อไป<sup>30</sup>

### ปัญหาอันเกิดจากแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดทั้งผลดี และผลเสีย ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1) **ผลดี** คือ การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวนี้ นอกจากเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว ยังเป็นการสร้างความได้เปรียบทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ อันเนื่องมาจากแรงงานอพยพกลุ่มนี้สามารถทดแทนแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมหรือบริการที่มีปัญหาขาดแคลนอย่างรุนแรง และสามารถเสริมสร้างฐานะการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านการเกษตร การก่อสร้าง และการประมงได้เป็นอย่างดี

2) **ผลเสีย** การที่แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาในประเทศไทยนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศดังนี้

#### ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1) การพึ่งพาแรงงานราคาถูกเพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันเพื่อการผลิตส่งออก จะทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนไม่ให้ความสนใจ หรือสนใจน้อยกับการลงทุน หรือการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต

2) เป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างในประเทศ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ทำงานโดยยินดีรับค่าจ้างในระดับต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้มาก ทำให้นายจ้างพอใจที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทย ซึ่งนับว่าเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศ ส่งผลกระทบต่อการกีดค่าจ้างแรงงานทั้งระบบ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

3) ส่งผลกระทบแรงงานไทย กล่าวคือ เป็นการแย่งแรงงานคนไทยที่ยังไม่พร้อมเข้าสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรมและบริการ และในกรณีที่ให้มีการจ้างแรงงานใน

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 53.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 53.



ภาคอุตสาหกรรม ก็เป็นการแย่งแรงงานไทยซึ่งกำลังเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ แรงงานไทยได้รับผลกระทบในด้านค่าจ้างแรงงานที่ถูกกดในระดับต่ำ รวมทั้งโอกาสที่จะได้รับสวัสดิการและสภาพการจ้างที่ดีมีน้อยลงเพราะมีแรงงานต่างด้าวเป็นทางเลือก

- 4) รัฐมีภาระในการควบคุมดูแลบุคคลเหล่านี้ ซึ่งต้องให้ทั้งเงินและกำลัง
- 5) อาจเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้าจากต่างประเทศ เนื่องจากการใช้แรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างต่ำในการผลิตเพื่อการส่งออก

#### ผลกระทบทางด้านสังคม

- 1) การเข้ามาเป็นจำนวนมากของแรงงานเหล่านี้ ได้สร้างปัญหาในด้านความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม โสเภณี เป็นต้น
- 2) ก่อให้เกิดปัญหาวัฒนธรรม แรงงานต่างด้าวที่เข้าไปขายแรงงานก็มักจะนำวัฒนธรรม หรือขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติตนเองเข้าสู่ประเทศไทย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เช่น วัฒนธรรมในการกิน การอยู่อาศัย ประเพณีต่าง ๆ
- 3) อาจก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยขึ้นได้ในอนาคต เนื่องจากรัฐบาลปล่อยให้มีการเพิ่มขึ้นของประชากรหลายเชื้อชาติในประเทศโดยไม่มีการควบคุมดูแลที่ดีพอ
- 4) ทางด้านประชากร อาจส่งผลต่อการอยู่ร่วมกันหรือการกระจายตัวของประชากร มีการพักอาศัยอย่างแออัดก่อให้เกิดปัญหาส้วมในท้องถิ่น กระทั่งสุขภาพอนามัยความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานทำให้เกิดโรคระบาด เป็นต้น
- 5) มีปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เนื่องจากมีการตรวจสอบพบว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ได้นำเอาโรคต่าง ๆ เข้ามา ได้แก่ โรคมาเลเรีย โรคเท้าช้าง ซึ่งในปัจจุบันไม่พบโรคนี้ในประเทศไทยแล้วแต่กลับพบในกลุ่มแรงงานพม่า ซึ่งควรระมัดระวังในการแพร่เชื้อมากที่สุดเพราะแพร่ระบาดได้ง่าย เนื่องจากมีุงเป็นพาหะ อีกโรคหนึ่งที่พบในแรงงานพม่ากลุ่มประมงมากที่สุด คือ โรคเอดส์ ซึ่งเป็นโรคที่น่ากลัวที่สุดในปัจจุบันนี้
- 6) เมื่อมีการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ก็อาจจะมีการแต่งงานระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทยเกิดขึ้นหรืออาจจะเป็นการแต่งงานกันเองระหว่างคนต่างด้าวด้วยกัน เมื่อเกิดบุตรหลานก็จะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสัญชาติตามมา เด็กผู้หญิงที่ไม่สามารถเรียนหนังสือ หรือไม่สัญชาติที่แน่นอน ไม่มีทางประกอบอาชีพ ก็จะกลายเป็นโสเภณี เพราะหาเมื่อไปขอหลักฐานจากทางราชการสิ่งที่จะถูกนำมาอ้างการปฏิเสธ คือ ปัญหาทางด้านความมั่งคั่งของชาติ
- 7) อาจสร้างปัญหาความแตกแยก ขัดแย้งและการไม่ยอมรับของคนในชาติ

### ผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย

ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยหรือเพื่อจะเดินทางไปประเทศอื่นๆ อาจก่อปัญหาการก่อการร้าย และใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการก่ออาชญากรรม เพื่อก่อการร้ายทั้งในและต่างประเทศและอาจมีผลต่อความไม่สงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนได้ นอกจากนี้ ปัญหาในเรื่องชนกลุ่มน้อย จะเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างเผ่าพันธุ์ ซึ่งจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดสงครามกลางเมืองได้

### ผลกระทบทางการเมืองระหว่างประเทศ

- 1) การจ้างแรงงานต่างด้าว โดยกดค่าแรงในระดับต่ำ มีเงื่อนไขและสภาพการจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานทั่วไปนี้ รัฐบาลไทยต้องพิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพราะการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ องค์การการค้าโลก (WTO) จึงมีพันธกรณีที่ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว รวมตลอดถึงวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการของข้อตกลงดังกล่าวด้วย โดยต้องกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานสิทธิของแรงงาน และค่าแรงขั้นต่ำด้วย นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัวขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ไม่เช่นนั้นแล้วอาจถูกต่างชาติประณามว่าเป็นการกดขี่และละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 2) เกิดขบวนการหรือเครือข่ายระหว่างประเทศในการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวออกจากและเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายกลุ่ม รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเมิดกฎหมายเสียเอง

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่คนต่างด้าวของประเทศไทย เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

จากสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในไทย จะเห็นได้ว่าแรงงานเหล่านี้ไม่ได้  
รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับคนงานไทย อีกทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านตัวบท  
กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการบังคับใช้กฎหมายของไทย และแรงงานไทยยังได้รับการปฏิบัติที่ไม่  
เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศตลอดทั้งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย  
ในการคุ้มครองแรงงานก็ยังไม่เพียงพอ ดังนั้นจะได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายไทย และกฎหมาย  
ระหว่างประเทศในส่วนของการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจ่าย  
ค่าตอบแทนและสวัสดิการดังนี้

#### 3.1 มาตรการตามกฎหมายของประเทศไทย

##### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับสูงสุดอันประกอบไปด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ  
รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ดังนี้

- 1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง<sup>1</sup>
- 2) ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครอง  
แห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน<sup>2</sup>
- 3) บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียม  
กัน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 4.

<sup>2</sup> แห่งเดิม. มาตรา 5.

<sup>3</sup> แห่งเดิม. มาตรา 30.

- 4) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพองค์การมหาชน หรือหมู่คณะ<sup>4</sup>
- 5) รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศและถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค<sup>5</sup>
- 6) รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล<sup>6</sup>
- 7) รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม<sup>7</sup>

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลสัญชาติไทยไม่ว่าอยู่ ณ ที่ใด อีกทั้งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันโดยไม่มีการจำแนกเชื้อชาติที่ชอบด้วยกฎหมายและแรงงานต่างชาติดังมีขอบด้วยกฎหมายก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

#### 4.1.2 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวทุกคนที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรจะมีข้อยกเว้นเฉพาะบุคคลที่ตามที่พระราชบัญญัตินี้ยกเว้นไว้ ได้แก่ บุคคลในคณะทูต บุคคลในคณะกงสุล ผู้แทนของคณะสมาชิกและพนักงานองค์การสหประชาชาติและทบวงชำนาญพิเศษ คนรับใช้ของบุคคลซึ่งกล่าวมาข้างต้น รวมถึงบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงของรัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภารกิจเพื่อประโยชน์ของการศึกษาวัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬาหรือกิจการอื่นใดที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

กฎหมายนี้ไม่ได้ระบุถึงประเภทของงานทั่วไปที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ เพียงแต่ระบุความหมายของการทำงานไว้กว้างๆ ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 5 ว่าหมายถึงการทำงานโดยใช้กำลังความรู้ด้วยประสงค์จ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม แต่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ซึ่งได้กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำไว้รวม 39 ประเภท<sup>8</sup> และสำหรับคนต่างด้าวประเภทที่ได้รับการผ่อนผันให้ประกอบอาชีพได้ตามมาตรา 12

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 45.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 74.

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 75.

<sup>7</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 86.

<sup>8</sup> ปราบกฏตามบัญชีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522.

นั้นสามารถขออนุญาตประกอบอาชีพได้เฉพาะงาน 27 ประเภท ซึ่งบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. คนต่างด้าว พ.ศ.2521 เท่านั้น

การทำงานและประเภทของงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำสรุปได้ดังนี้

1) คนต่างด้าวทั่วไปจะขออนุญาตทำงานได้ทุกประเภทยกเว้นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 ประเภทตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

2) คนต่างด้าว 4 ประเภทตามมาตรา 12 จะขออนุญาตทำงานได้เฉพาะงานที่กำหนดให้คนต่างด้าวบางประเภททำรวม 27 ประเภท ตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศไว้งานอื่น ๆ นั้นห้ามทำ

มาตรา 12 คนต่างด้าวดังต่อไปนี้จะทำงานใดก็ได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศซึ่งได้ รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวจะทำงานใดที่รัฐมนตรีกำหนดตามวรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมี่ดังนี้

#### 1) ลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวนั้น มีลักษณะที่ใช้รูปแบบของการกำหนดห้ามงานหรือวิชาชีพที่ไม่ประสงค์ให้คนต่างด้าวทำ โดยอาศัยเหตุผลทางด้านภูมิปัญญาไทย ศิลปะ วัฒนธรรม ศาสนา และความจำเป็นทางเศรษฐกิจบางอย่าง ส่วนงานที่มีได้ต้องห้ามตามพระราชกฤษฎีกาแนบท้ายพระราชบัญญัติถือว่าทำได้

(1) ประเภทของงานที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ<sup>9</sup>

งานที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำจะปรากฏในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522<sup>10</sup> การกำหนดงานที่ห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อการค้าหรือหารายได้ และเป็นการห้ามโดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร<sup>11</sup> งานทั้งหมดที่ห้ามคนต่างด้าวทำมี 39 อาชีพ แบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

## (1.1) งานบริการ ได้แก่

- 1) งานก่อสร้าง งานช่างไม้ งานก่อสร้างอื่นๆ
- 2) งานขับขี่ยานยนต์หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานบินระหว่างประเทศ
- 3) งานขายทอดตลาด
- 4) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว
- 5) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- 6) งานนายหน้าหรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้า หรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
- 7) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาเกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบ วิจัยวางโครงการทดสอบควบคุมการก่อสร้างหรือ ให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- 8) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ
- 9) งานมัคคุเทศก์หรืองานจ้ดนำเที่ยว
- 10) งานเสมียน พนักงาน หรืองานเลขานุการ
- 11) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี

## (1.2) งานเกี่ยวกับภูมิปัญญาไทยและศิลปวัฒนธรรม ได้แก่

- 1) งานแกะสลักไม้
- 2) งานทอผ้าด้วยมือ
- 3) งานทอเสื่อหรือทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว. พ.ศ. 2521, มาตรา 6.

<sup>10</sup> บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522.

<sup>11</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ. พ.ศ. 2522, มาตรา 4.

- 4) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- 5) งานทำเครื่องเงิน
- 6) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- 7) งานทำเครื่องถม
- 8) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- 9) งานทำเครื่องลงหิน
- 10) งานทำตุ๊กตาไทย
- 11) งานทำผลิตภัณฑ์ทอผ้าไหมด้วยมือ
- 12) งานทำมีด
- 13) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
- 14) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- 15) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- 16) งานมวนบุหรี่ยัดด้วยมือ
- 17) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (1.3) งานเกี่ยวกับศาสนา ได้แก่
  - 1) งานทำบาตร
  - 2) งานทำพระพุทธรูป
- (1.4) งานอื่น ๆ ได้แก่
  - 1) งานกลีกรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญงานเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรื่องประมงเฉพาะการประมงทะเล<sup>12</sup>
  - 2) งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรื่องประมงตาม (2)<sup>13</sup>
  - 3) งานขายของหน้าร้าน
  - 4) งานเจียรไนหรือขัดเพชรหรือพลอย
  - 5) งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม
  - 6) งานทำรองเท้า
  - 7) งานทำหมวก
  - 8) งานแร่ขายสินค้า

<sup>12</sup> แหล่งเดิม.

<sup>13</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536.

### 9) งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ

(2) งานที่มีได้ห้ามคนต่างด้าวทำ คนต่างด้าวย่อมทำได้แต่ต้องได้รับอนุญาต คนต่างด้าวจะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทยได้ ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย<sup>14</sup> การพิจารณาออกใบอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้น ต้องอาศัยระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2537 หรือในกรณีบุคคลที่ประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวซึ่งในกรณีนี้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายจะออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าวได้ ก็ต่อเมื่อคนต่างด้าวได้เข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว<sup>15</sup> ทั้งนี้ คนต่างด้าวนั้นต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายคนเข้าเมือง กล่าวคือ จะต้องเป็นคนต่างด้าวประเภทได้รับ Immigration Visa หรือ Non – Immigration Visa ไม่ใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และไม่เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ หรือต้องห้ามตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา<sup>16</sup> ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าว ได้แก่

- 1) มีความรู้และความสามารถในการทำงานตามที่ขอรับใบอนุญาต
- 2) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- 3) ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจของสังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรงหรือโรคพิษสุราเรื้อรัง

- 4) ไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ภายในระยะเวลา 1 ปี ก่อนวันขอรับใบอนุญาต<sup>17</sup>

(3) คนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ย่อมได้รับใบอนุญาตง่ายขึ้น ประเทศไทยต้องการให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุนในประเทศ ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายที่สร้างแรงจูงใจให้คนต่างด้าวเข้ามาลงทุน ซึ่งคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้น ก็จะต้องได้รับใบอนุญาตทำงานเช่นกัน โดยให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดี

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว. พ.ศ. 2521, มาตรา 7.

<sup>15</sup> แห่งเดิม. มาตรา 8.

<sup>16</sup> แห่งเดิม. มาตรา 11.

<sup>17</sup> กระทรวงมหาดไทย, “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงาน,” 5 กุมภาพันธ์ 2522, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 96, ตอนที่ 2. 19 กุมภาพันธ์ 2522.



มอบหมายภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ระยะเวลา 30 วัน ให้นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตเข้าทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ในระหว่างรอรับใบอนุญาต ให้ผู้ยื่นคำขอต้งานไปก่อนได้ ทั้งนี้เมื่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายได้รับคำขอแล้ว ให้ออกใบอนุญาตให้โดยไม่มีชักช้า<sup>18</sup>

(4) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว ไม่ใช่บังคับแก่บุคคลบางประเภท พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ไม่ใช่บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว เฉพาะในฐานะดังต่อไปนี้<sup>19</sup>

(4.1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต

(4.2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล

(4.3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวง การชำนาญพิเศษ

(4.4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศ เพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลใน (1) หรือ (2) หรือ (3)

(4.5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจ ตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(4.6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(4.7) บุคคลซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด เหตุที่บุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่ปลอดจากการบังคับใช้ของกฎหมายภายใน ก็โดยอาศัยหลักกฎหมายว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐหรือในฐานะที่เป็นตัวแทนของ องค์การระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายภายในของรัฐที่บุคคลเหล่านี้เข้าไปอยู่ จึงยกเว้น ไม่ใช่บังคับ แต่ทั้งนี้ การกำหนดว่าบุคคลใดเป็นบุคคลในคณะผู้แทนทางการทูต บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล ก็จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 และอนุสัญญาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ.1963 มาเป็นแนวทาง ซึ่งบุคคลในคณะผู้แทนทางการทูต<sup>20</sup> ได้แก่

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, มาตรา 10.

<sup>19</sup> แห่งเดิม. มาตรา 4.

<sup>20</sup> ชุมพร บัจจสานนท์. กฎหมายระหว่างประเทศ. เอกสารการสอนชุดวิชา 41451 มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, หน้า 206.

- (1) หัวหน้าคณะผู้แทน
- (2) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทูต
- (3) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการและวิชาการ
- (4) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ
- (5) ครอบครัวของบุคคลในคณะผู้แทนทางการทูต
- (6) คนรับใช้ส่วนตัว

ส่วนบุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล<sup>21</sup> ได้แก่

- (1) หัวหน้าสถานที่ทำกรทางกงสุล
- (2) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุล ซึ่งแบ่งออกเป็น
- (3) พนักงานฝ่ายกงสุล
- (4) ลูกจ้างฝ่ายกงสุล
- (5) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ

นอกจากนี้ ยังมีบุคคลอีก 3 ประการ ได้แก่

- (6) บุคคลซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่าง

หนึ่งอย่างใด

- (7) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจ ตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำ

ไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

- (8) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในการทางการ

ศึกษาวัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจบางประการใน

ราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 พ.ศ.

2522 และฉบับที่สอง พ.ศ.2528 โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1 นั้น กำหนดให้คนต่างด้าวที่ปฏิบัติ

หน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักรไทยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่หรือภารกิจที่ผู้นั้นได้รับ

อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ หน้าที่หรือภารกิจที่

ได้รับอนุญาต ได้แก่

- 1) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลในการพัฒนาการศึกษาของชาติ

รวมทั้งการฝึกอบรมครูและอาจารย์ การสอนนิสิตหรือนักศึกษาในระดับวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ

<sup>21</sup> แหล่งเดิม. หน้า 206.

2) เพื่อให้ความช่วยเหลือในการฝึกสอนการกีฬาให้แก่นักกีฬาตาม  
ข้อตกลงกับองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย หรือเพื่อเข้าร่วมในการแข่งขันกีฬาใน  
ราชอาณาจักรเป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน

3) เพื่อแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมหรือศิลปะ โดยได้รับความเห็นชอบจาก  
คณะรัฐมนตรี

ส่วนพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 ได้เพิ่มเติมการปฏิบัติหน้าที่หรือ  
ภารกิจบางอย่างที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521  
เช่น หน้าที่หรือภารกิจที่มีขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการจัดประชุม การจัดสัมมนา หรือการจัด  
นิทรรศการ หรือเพื่อแสดงความเห็นหรือสาธิตในการประชุม สัมมนาหรือนิทรรศการ ทั้งนี้เฉพาะ  
ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ร่วมจัดหรือได้รับทราบและมีกำหนดเวลาไม่เกิน 30  
วัน

(5) คนต่างด้าวบางประเภททำงานได้เฉพาะงานบางประเภท เท่าที่รัฐมนตรีจะได้  
กำหนด แต่ต้องได้รับใบอนุญาต

คนต่างด้าวบางประเภทสามารถที่จะทำงานได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดเท่านั้น  
ซึ่งคนต่างด้าวจะทำงานประเภทนี้ได้ ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดี  
มอบหมาย คนต่างด้าวประเภทนี้ ได้แก่

(5.1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศแต่ได้รับการผ่อนผันให้ประกอบอาชีพแทนการ  
เนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(5.2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย  
ว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(5.3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศ  
คณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(5.4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น<sup>22</sup>

ทั้งนี้อาชีพที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ทำได้ มี 27 อาชีพ<sup>23</sup> ได้แก่

- (1) งานช่างซ่อมจักรยาน
- (2) งานช่างประกอบและซ่อมเบาะรถ

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521, มาตรา 12.

<sup>23</sup> กระทรวงมหาดไทย. (2522,11 พฤษภาคม). ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่ให้คน  
ต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้.

- (3) งานช่างประกอบและซ่อมตัวถังรถ
- (4) งานช่างประกอบและซ่อมท่อไอเสียรถ
- (5) งานช่างบัดกรีโลหะแผ่นด้วยมือ
- (6) งานช่างไม้เครื่องเรือน
- (7) งานช่างไม้ ก่อสร้างอาคาร
- (8) งานเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูปไม้
- (9) งานช่างปูน
- (10) งานช่างทาสี
- (11) งานช่างประกอบและซ่อมประตูหน้าต่าง
- (12) งานช่างติดตั้งมุ้งลวด
- (13) งานช่างซ่อมผ้า
- (14) งานช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้นการตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี
- (15) งานซักรีดเสื้อผ้า
- (16) งานทำสวนผักและผลไม้
- (17) งานเลี้ยงสัตว์ ยกเว้นงานเลี้ยงไหม
- (18) งานขายปลีกสินค้าที่มีใช้เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับ

โทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพนิ่ง กล้องถ่ายภาพยนตร์ อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเครื่องอะไหล่

- (19) งานขายอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (20) งานผลิตอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (21) งานช่างประกอบและซ่อมรองเท้า
- (22) งานช่างซ่อมนาฬิกา ปากกาและแว่นตา
- (23) งานช่างลับมีดและของมีคมอื่น ๆ
- (24) งานช่างทำกรอบรูป
- (25) งานช่างเครื่องทอง เครื่องเงินหรือเครื่องโลหะมีค่าอื่น ๆ
- (26) งานช่างทอผ้าไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้นงานทอผ้าไหม และงาน

ทำผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเส้นไหม

- (27) งานกรรมกร

นอกจากนี้ยังกฎหมายอื่นที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวทำอีกหลายฉบับเช่น

- (1) วิศวกร ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกร พ.ศ.2505

- (2) สถาปนิก ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปนิก พ.ศ.2508
- (3) ทนายความ ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทนายความ พ.ศ.2528
- (4) พนักงานนำร่อง ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456
- (5) ผู้สอบบัญชี ตามพระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ.2505 เป็นต้น

## 2) กระบวนการขอใบอนุญาต

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ได้กำหนดกระบวนการในการขอใบอนุญาตไว้ ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของคนต่างด้าวที่มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ

- (1) การยื่นขอใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวตามมาตรา 8 ตามแบบ ตท.3 กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2530
- (2) คนต่างด้าวยื่นคำขอใบอนุญาตเองตามมาตรา 7 ตามแบบ ตท.2 กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2530
- (3) การยื่นคำขอใบอนุญาตของคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หรือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายอื่น ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เข้ามาภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 10 ตามแบบ ตท.1 กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2530
- (4) การยื่นคำขอใบอนุญาตของคนต่างด้าวตามมาตรา 12 ตามแบบ ตท.8 กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2530

## 3) กระบวนการออกใบอนุญาต

กระบวนการออกใบอนุญาตขึ้นอยู่กับประเภทของใบอนุญาตและบุคคลที่ยื่นคำขอใบอนุญาต ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กรณี คือ

- (1) กรณีการออกใบอนุญาตโดยบุคคลอื่นยื่นคำขอใบอนุญาต อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะออกใบอนุญาตได้ ต่อเมื่อคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่ง
  - (1.1) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 8 ให้เป็นไปตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2537
  - (1.2) กรณียื่นคำขอตามมาตรา 8 ใบอนุญาตออกตามแบบ ตท.4 โดยอธิบดีเป็นคนออกใบอนุญาต
- (2) กรณีการออกใบอนุญาตสำหรับคนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่ง

(2.1) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 ให้เป็นไปตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2537

(2.2) กรณียื่นคำขอตามมาตรา 7 ใบอนุญาตออกตามแบบ ตท.4 โดยอธิบดีเป็นคนออกใบอนุญาต

(2.3) กฎหมายกำหนดลักษณะและเงื่อนไขไว้ตามมาตรา 11

(3) กรณีการออกใบอนุญาตสำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน หรือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายอื่น อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายเมื่อได้รับคำร้องแล้ว ต้องออกใบอนุญาตให้โดยไม่ชักช้า

(3.1) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 10 ให้เป็นไปตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2537

(3.2) กรณียื่นคำขอตามมาตรา 10 ใบอนุญาตออกตามแบบ ตท.4 โดยอธิบดีเป็นคนออกใบอนุญาต

(4) กรณีการออกใบอนุญาตสำหรับคนต่างด้าวตามมาตรา 12

(4.1) กรณียื่นคำขอตามมาตรา 12 ใบอนุญาตออกตามแบบ ตท.9 โดยอธิบดีเป็นคนออกใบอนุญาต

(4.2) กรณีใบอนุญาตชั่วคราวในสาระสำคัญหรือสูญหาย ต้องขอรับใบแทนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบการชำรุดเสียหายตามแบบ ตท.6

ในการออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นั้น ระเบียบกรมการจัดหางานในเรื่องพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ 4 ข้อ คือ

- (1) หลักเกณฑ์ความจำเป็นโดยคำนึงถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
- (2) หลักเกณฑ์เรื่องการแย่งอาชีพคนไทย
- (3) หลักเกณฑ์เรื่องความมั่นคงของชาติ
- (4) หลักเกณฑ์เรื่องหลักมนุษยธรรม

#### 4) อายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาต

โดยทั่วไปใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาตนั้น<sup>24</sup> การต่ออายุใบอนุญาตก็ต่อได้ไม่เกิน 1 ปี<sup>25</sup> ตามแบบ ตท.5 เว้นแต่

(1) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้นๆ<sup>26</sup> ส่วนการต่ออายุใบอนุญาตนั้น ให้ได้รับการขยายระยะเวลาการทำงานตามกฎหมายนั้น ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการขยายระยะเวลาและให้นายทะเบียนจัดแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาต<sup>27</sup>

(2) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศ คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ระหว่างการส่งกลับ คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่ถูกถอนสัญชาติ ให้มีอายุตามที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายกำหนด แต่ไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต<sup>28</sup> ส่วนการต่ออายุใบอนุญาตนั้น ให้ต่อได้ครั้งละ 1 ปี<sup>29</sup> ตามหลักทั่วไป

(3) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาต<sup>30</sup> ส่วนการต่ออายุใบอนุญาตนั้น ให้ต่ออายุได้ไม่เกินระยะเวลาที่ผู้รับใบอนุญาตนั้นได้รับการขยายระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักร<sup>31</sup>

(4) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน ให้มีอายุ 30 วันนับแต่วันออกใบอนุญาต<sup>32</sup> ส่วนการต่ออายุใบอนุญาตนั้น ให้ต่ออายุได้ครั้งละ 30 วัน

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว. พ.ศ. 2521, มาตรา 13.

<sup>25</sup> แห่งเดิม. มาตรา 15.

<sup>26</sup> แห่งเดิม. มาตรา 13.

<sup>27</sup> แห่งเดิม. มาตรา 14.

<sup>28</sup> แห่งเดิม. มาตรา 13.

<sup>29</sup> แห่งเดิม. มาตรา 15.

<sup>30</sup> แห่งเดิม. มาตรา 13.

<sup>31</sup> แห่งเดิม. มาตรา 15.

<sup>32</sup> แห่งเดิม. มาตรา 13.

ยกเว้นกรณีที่คนต่างด้าวได้รับใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเกิน 30 วัน ให้ต่ออายุเท่าเวลาที่ได้รับอนุญาต แต่ไม่เกิน 1 ปี<sup>33</sup>

#### 5) การใช้ใบอนุญาตของคนต่างด้าวและข้อกำหนดของผู้รับคนต่างด้าวเข้าทำงาน

คนต่างด้าวผู้รับใบอนุญาตทำงานต้องทำงานตามท้องที่ สถานที่และประเภทของงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ถ้าจะเปลี่ยนการทำงาน หรือเปลี่ยนท้องที่ หรือสถานที่ในการทำงานให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ใน ใบอนุญาต จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนด้วย<sup>34</sup> โดยยื่นคำชี้แจงตามแบบ ตท.7

ส่วนนายจ้างผู้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานนั้น จะรับคนต่างด้าวเข้าทำงานได้เฉพาะคนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานและต้องเป็นงานที่มีลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานตรงกับที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต<sup>35</sup> นอกจากนี้เมื่อรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน หรือคนต่างด้าวย้ายไปทำงานในท้องที่อื่น หรือมีคนต่างด้าวออกจากงาน นายจ้างผู้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานนั้นจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับเข้า ให้ย้ายหรือออกจากงาน<sup>36</sup> การแจ้งให้ทำตามแบบ ตท.10

#### 6) การบริหารจัดการและปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว

การบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ขณะเดียวกันกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวมีหน้าที่วินิจฉัย ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ<sup>37</sup> ดังนี้

- (1) การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 4 (6)และมาตรา 6
- (2) การกำหนดงานที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 12
- (3) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 16
- (4) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 17
- (5) เรื่องอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการนี้ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทน

<sup>33</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 15.

<sup>34</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 21.

<sup>35</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 22.

<sup>36</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 23.

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 27.



กรมทะเบียนการค้า ผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 3 คนเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ<sup>38</sup> โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง<sup>39</sup> และพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวตามวาระ ตาย ลาออก หรือรัฐมนตรีให้ออก<sup>40</sup>

ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ อำนาจดังนี้<sup>41</sup>

- (1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน
- (2) เข้าไปในสถานที่ใดที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงานในระหว่างเวลาที่เชื่อได้ว่ามีการทำงาน เพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ จากบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวได้ ในการปฏิบัติหน้าที่นี้ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าว หรือบุคคลผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวอำนวยความสะดวกตามสมควรด้วย

#### 7) การยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์เป็นสิทธิของคนต่างด้าวที่ถูกปฏิเสธการออกใบอนุญาต ซึ่งคนต่างด้าวมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ กล่าวคือ ในกรณีที่ไม้ออกใบอนุญาตหรือไม้อุญาตตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 10 มาตรา 12 หรือไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 หรือไม้อุญาตให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานตามมาตรา 21 คนต่างด้าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน แล้วแต่กรณีภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งไม้อุญาต เมื่อได้รับอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้รับอุทธรณ์นำส่งคณะกรรมการภายใน 15 วัน ให้คณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายใน 15 วัน และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยคำอุทธรณ์ภายใน 30 วัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ในกรณีที่อุทธรณ์คำสั่งไม้อุญาตตามมาตรา 15 นั้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี<sup>42</sup>

<sup>38</sup> แห่งเดิม. มาตรา 24.

<sup>39</sup> แห่งเดิม. มาตรา 25.

<sup>40</sup> แห่งเดิม. มาตรา 26.

<sup>41</sup> แห่งเดิม. มาตรา 30.

<sup>42</sup> แห่งเดิม. มาตรา 17.

## 8) โทษ

(1) คนต่างด้าวที่ทำงานในอาชีพหรือวิชาชีพโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 100,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ<sup>43</sup>

(2) คนต่างด้าวที่ทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 7 คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามา ทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ไปทำงาน ที่ห้ามไว้ตามมาตรา 6 โดยมีได้รับอนุญาต หรือคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรเป็นการ ชั่วคราวเพื่อทำงานจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่มีหนังสือแจ้งอธิบดีหรือเจ้าพนักงาน หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่ กำหนดตามมาตรา 9 คือ คนต่างด้าวตามมาตรา 7 และมาตรา 8 ไม่ปฏิบัติตามคำรับรองที่จะ ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานกำหนด หรือทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือฝ่าฝืน เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>44</sup>

(3) คนต่างด้าวคนใดทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 10 คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น มิได้ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานภายใน 30 วัน นับแต่คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ใน ราชอาณาจักรหรือมาตรา 18 คือ คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ ที่ทำงานระหว่าง ทำงาน หรือมาตรา 20 คือ คนต่างด้าวไม่ส่งมอบใบอนุญาตคืนแก่นายทะเบียนท้องที่ภายใน 7 วัน นับแต่เลิกทำงาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท<sup>45</sup>

(4) คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตคนใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 14 คือ คนต่างด้าวที่ ได้รับอนุญาตขยายเวลา ไม่แจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับการขยายเวลา หรือ มาตรา 19 คือคนต่างด้าวไม่ขอรับใบแทนต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ทราบการ ชำรุดหรือเสียหาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท<sup>46</sup>

(5) คนต่างด้าวคนใดทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้วโดยมิได้ยื่นคำขอต่ออายุ ใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุหรือได้ยื่นคำขอแล้วแต่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ใบอนุญาตตามมาตรา 15 และคนต่างด้าวผู้นั้นมิได้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน หรือได้อุทธรณ์

<sup>43</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 33.

<sup>44</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 34.

<sup>45</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 35.

<sup>46</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 36.

แต่แต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>47</sup>

(6) คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตคนใดฝ่าฝืนมาตรา 21 คือ คนต่างด้าวที่ทำงานอื่นนอกจากงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>48</sup>

(7) บุคคลใดที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 22 คือ บุคคลที่รับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน หรือรับคนต่างด้าวเข้าทำงานที่มีลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>49</sup>

(8) บุคคลใดฝ่าฝืนมาตรา 23 คือ บุคคลที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงาน หรือให้คนต่างด้าวย้ายไปทำงานในท้องที่อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือมีคนต่างด้าวออกจากงานโดยไม่แจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงาน หรือให้ย้ายหรือออกจากงาน หรือมาตรา 42 คือ บุคคลที่มีคนต่างด้าวทำงานในธุรกิจของตนก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ใช้บังคับ และยังมีได้แจ้งรายการเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับตนตามข้อ 35 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวจนถึงวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่บุคคลนี้ไม่แจ้งรายการดังกล่าวตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายใน 45 วัน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท<sup>50</sup>

(9) บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียก หรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสาร หรือหลักฐาน หรือชัดเจน หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่อธิบดี หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 3,000 บาท<sup>51</sup>

อนึ่ง สำหรับพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499 นั้น ได้มีการยกเลิกแล้วตามพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ.2546 จะ

<sup>47</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 37.

<sup>48</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 38.

<sup>49</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 39.

<sup>50</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 40.

<sup>51</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 41.

เห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใดคุ้มครองการจ่ายค่าตอบแทนและการจัดสวัสดิการแก่คนต่างด้าวเลยโดยจะนำมาศึกษาในบทต่อไป

### 3.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนและการจัดสวัสดิการของการทำงานของคนต่างด้าวโดยเฉพาะดังนั้นตามหลักสากล บุคคลต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยซึ่งมีข้อสาระสำคัญดังนี้

- 1) กำหนดเวลาทำงานปกติทุกประเภทไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวันและไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เว้นแต่งานอันตรายไม่เกิน 7 ชั่วโมงต่อวันและไม่เกิน 42 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
- 2) ให้จัดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วันต่อสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า 13 วันต่อปี และวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า 6 วันทำงานต่อปี โดยวันหยุดตามประเพณีให้กำหนดจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนา หรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่น ในกรณีลักษณะงานไม่อาจหยุดตามประเพณีได้ให้ตกลงกันหยุดในวันอื่นชดเชย หรือจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแทน
- 3) ให้ลาภิจ ลาเพื่อทำหมั้น และลาเพื่อคลอดบุตร และลาเพื่อรับราชการทหาร
- 4) กำหนดพิกัดน้ำหนักขั้นสูงที่ให้ลูกจ้างยก แบก หาม เพื่อคุ้มครองทั้งลูกจ้างชาย หญิง และเด็ก เป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 127
- 5) ขยายการคุ้มครองแรงงานหญิง โดยห้ามใช้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสภาวะตั้งครรภ์ ห้ามเลิกจ้างเพราะเหตุมีครรภ์
- 6) ขยายอายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็กจาก 13 ปีเป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- 7) การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้าง ต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการ และแจ้งการสิ้นสุดการจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วัน เพื่อให้ทราบความเคลื่อนไหวของเด็ก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองดูแลแรงงานเด็กผู้ด้วยโอกาส
- 8) ให้ลูกจ้างเด็กมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงต่อวัน หลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง และใน 4 ชั่วโมงนั้นมีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนดเพื่อให้เด็กได้มีการพักผ่อนเปลี่ยนอิริยาบถ ขณะที่กำหนดเวลาพักลูกจ้างทั่วไปไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงต่อวัน ซึ่งจะจัดเวลาพักครั้งเดียวหลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 5 ชั่วโมงก็ได้ หรือ

จัดเป็นช่วง ๆ ก็ได้โดยรวมเวลาพักทุกช่วงแล้วต้องไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง เพื่อสอดคล้องกับทางปฏิบัติ

9) ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในเวลาวิกาลเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ห้ามทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด และงานบางประเภทที่เป็นผลร้ายต่อเด็ก ขณะที่ลูกจ้างทั่วไปนายจ้างให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้ ถ้าลูกจ้างยินยอม โดยมีชั่วโมงทำงานไม่เกินกว่ากฎหมายกำหนด เว้นงานบางประเภทที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างทำได้เท่าที่จำเป็น แต่ห้ามใช้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดในงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

10) การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงานได้กำหนดประเภทของหนี้ที่นำมาหักค่าตอบแทนในการทำงานได้ และกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือการดำรงชีพของลูกจ้างไม่น้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ของค่าจ้างในกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว

11) ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการค่าจ้างให้มีขอบข่ายที่กว้างขึ้นกว่าเดิม และปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่โดยมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 12 ระดับ คือ

(1) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

(2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภท หรือในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ ซึ่งมีอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ถ้าไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องถิ่นใดให้ถืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของท้องถิ่นนั้น

12) กำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการ ได้แก่ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายสวัสดิการระดับชาติ และให้มีคณะกรรมการสวัสดิการประจำสถานประกอบกิจการ เพื่อร่วมประชุมปรึกษาหารือกับนายจ้างเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ และควบคุมดูแลการจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง

13) กำหนดให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยระดับชาติ เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานและให้มีองค์กรเอกชนให้บริการทางด้านวิชาการ และเทคนิคแก่สถานประกอบกิจการได้ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

14) กำหนดให้นายจ้างสั่งพักงานเพื่อสอบสวนความผิดของลูกจ้าง เว้นแต่มีข้อบังคับหรือข้อตกลงกำหนดให้มีการสั่งพักงานได้ แต่นายจ้างจะสั่งพักงานได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องจ่ายเงินในช่วงพักงานตามอัตราที่กำหนดซึ่งไม่ต่ำกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้าง

15) กำหนดอัตราค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างเป็น 5 อัตรา คือทำงานครบ 120 วันแต่ไม่ครบ 1 ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 30 วัน ทำงานครบ 1 ปีแต่ไม่ครบ 3 ปีได้ 90 วัน ทำงานครบ 3 ปีแต่ไม่ครบ 6 ปีได้ 180 วัน ทำงานครบ 6 ปีแต่ไม่ครบ 10 ปีได้ 240 วัน และทำงานครบ 10 ปีขึ้นไปได้ 300 วัน เว้นแต่เข้าช้อยกเว้นให้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานมานานซึ่งหาโอกาสที่จะหางานใหม่เป็นไปได้ยาก

16) กำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษนอกเหนือจากค่าชดเชยปกติกรณีนายจ้างเลิกจ้างเพราะปรับปรุงหน่วยงานกระบวนการผลิต เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี โดยลูกจ้างต้องทำงานมาครบ 6 ปีขึ้นไปและจ่ายค่าชดเชยพิเศษปีละไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมแล้วไม่เกิน 360 วัน

17) ให้การคุ้มครองลูกจ้างกรณีนายจ้างย้ายสถานที่ประกอบกิจการไปตั้งห้องที่อื่นซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าหรือชีวิตตามปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยให้นายจ้างบอกกล่าวล่วงหน้าและให้ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างได้ถ้าไม่ประสงค์จะย้ายตาม โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษเป็นเงินช่วยเหลือ 50 เปอร์เซ็นต์ของค่าชดเชยปกติ

18) จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยให้นายจ้างที่ไม่ได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพส่งเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเท่ากับจำนวนเงินสะสมที่หักจากค่าจ้างของลูกจ้างนำส่งเข้ากองทุน เพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อสิ้นสุดการจ้าง เจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนนี้เพื่อสร้างหลักประกันในการทำงาน ป้องกันมิให้มีการย้ายงานบ่อยครั้งและเป็นการส่งเสริมระบบการออมทรัพย์ของลูกจ้าง

19) ห้ามเรียกเงินประกันจากลูกจ้าง เว้นแต่ลูกจ้างจะทำงานเกี่ยวกับเงินและทรัพย์สิน เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างแสวงหาประโยชน์จากลูกจ้างในทางมิชอบ

20) กำหนดให้บรรดาเงินตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้ ที่นายจ้างค้างจ่ายลูกจ้างและเงินสะสม เงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นหนี้บุริมสิทธิลำดับเดียวกับภาษีอากร เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการได้รับชำระหนี้มิให้ถูกเจ้าหนี้ในลำดับอื่นขอรับไปหมด

21) การรับเหมาค่าแรง ให้เจ้าของสถานที่ประกอบกิจการและผู้รับเหมาค่าแรงต่างมีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ผู้รับเหมาค่าแรงจัดหา

22) ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง ให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ที่นายจ้างเดิมเคยมีต่อลูกจ้างทุกประการ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของลูกจ้างมิให้ถูกลดลงเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง

23) กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยจ้างแรงงานด้วยเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถช่วยเหลือทางคดีแก่ลูกจ้างได้

24) กำหนดเงื่อนไขการบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเลิกสัญญาที่ไม่มีกำหนดเวลา และถ้า นายจ้างเป็นฝ่ายบอกกล่าวล่วงหน้าจะต้องระบุเหตุผลในการบอกเลิกสัญญาด้วยถ้าไม่ระบุไว้ นายจ้างจะยกเว้นขึ้นอ้างในภายหลังเพื่อไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างไม่ได้

25) กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงชายโดยเท่าเทียมกัน ในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้เพื่อสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

26) ห้ามนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก เพื่อเป็นการปราบปรามมิให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจในทางมิชอบ โดยการกล่าวถ้อยคำหยาบคาย วิวาทษ์วิจารณ์ทางเพศ ลวนลาม ซึ่งพฤติการณ์บางอย่างไม่รุนแรงถึงขั้นอนาจารแต่ไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและเด็ก

27) ปรับปรุงบทลงโทษจากเดิมที่กำหนดอัตราโทษอัตราเดียวเป็นการกำหนดโทษตามความหนักเบาของผิดที่ได้กระทำโดยมีอัตราโทษสูงสุด จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และโทษต่ำสุดไม่เกิน 5,000 บาท และให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าวมีอำนาจเปรียบเทียบปรับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนี้ได้ตามที่เห็นสมควร

อนึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกจากจะกล่าวถึงการจ่ายค่าตอบแทนแล้วยังพูดถึงเรื่องสวัสดิการความปลอดภัยและชีวอนามัยด้วย โดยในเรื่องของสวัสดิการนั้นได้ให้ความสำคัญคุ้มครองกับลูกจ้างหลายกรณีส่วนใหญ่จะเป็นสิ่งที่เป็นความต้องการและความจำเป็นในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ที่อยู่อาศัย รถรับส่ง เครื่องแบบพนักงาน อาหารและสถานที่รับประทานอาหาร การศึกษา การรักษาพยาบาล การให้คำปรึกษา การพักผ่อนและกิจกรรมทางสังคม เป็นต้น

### 3.2 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับมาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศจะเลือกศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของคนต่างด้าว โดยเปรียบเทียบหลักกฎหมายของต่างประเทศใน 3 ประเทศคือ

ไต้หวัน สิงคโปร์และมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศในแถบเอเชีย และประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน เช่นเดียวกันประเทศไทย ตามลำดับดังนี้

### 3.2.1 ประเทศไต้หวัน

จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไต้หวันทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างมาก โดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือ การขาดแคลนแรงงานดังกล่าว จะมีมากในธุรกิจประเภทวิศวกรรมโยธา และ โรงงานผลิตต่าง ๆ ทำให้เกิดแรงกดดันจากภาคธุรกิจในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการเพิ่มค่าแรงให้แรงงานท้องถิ่นและในการกดดันรัฐบาล ให้ยอมรับแรงงานต่างประเทศ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการขาดแคลนแรงงานในไต้หวันมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ<sup>52</sup> ประการแรกเกิดจากการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมของไต้หวัน และการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการทำงานในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากประการที่สองเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และคุณภาพชีวิตที่เปลี่ยนไปของชาวไต้หวัน ทำให้งานที่ค่อนข้างเสี่ยง และต้องใช้แรงงานมากกลายเป็นงานที่ไม่มีคนทำอีกต่อไป และประการสุดท้ายเป็นผลมาจากการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจและแผนงานการวางแผนครอบครัวที่ประสบผลสำเร็จ ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรไต้หวันลดลง เป็นเหตุให้ประชากรที่จะเป็นกำลังแรงงานลดลงไปด้วย

ในส่วนของกรณีบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในไต้หวันเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 153 ที่บัญญัติว่า “ เพื่อที่จะปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานและเกษตรกรและเพื่อพัฒนาผลผลิตตลอดจนทักษะในการทำงาน รัฐจึงต้องตรากฎหมายและกำหนดนโยบายเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแรงงาน ”

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานที่ไต้หวันอย่างผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย<sup>53</sup> แรงงานเหล่านี้มักรับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก เช่น โรงงานทอผ้า นอกจากนี้ก็รับจ้างเป็นกรรมกรก่อสร้าง แม่บ้านและคนรับใช้ซึ่งล้วนเป็นอาชีพที่ชาวไต้หวันยุคปัจจุบันไม่นิยมทำ เนื่องจากเห็นว่าเป็นงานระดับต่ำต้องตรากตรำร่างกาย และสภาพการทำงานไม่สะดวกสบาย อาทิ ต้องเผชิญอากาศร้อนอบอ้าวและกลิ่นอันไม่พึงปรารถนาในโรงงาน เป็นต้น แต่บรรดาแรงงานต่างด้าวสามารถอดทนต่อสภาวะดังกล่าวได้

รัฐบาลไต้หวันได้เห็นความสำคัญของแรงงานต่างด้าว จึงได้มีการออกรัฐบัญญัติบริการจ้างงาน (The Employment Service Act) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดขึ้นตอน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่มีอยู่เดิมกลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายสาระสำคัญของ

<sup>52</sup> “ไต้หวัน...ฝ่าตัดปัญหาแรงงาน.” วารสารข่าวธุรกิจ. หน้า 19.

<sup>53</sup> แหล่งเดิม. หน้า 22.



พระราชบัญญัติบริการการจ้างงานก็ถือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวและมีบทบัญญัติในการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังได้มีการจ้างงานก็ถือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวและมีบทบัญญัติในการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายขึ้นมาอีกหลายฉบับ โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติดังกล่าวคือข้อบังคับการออกอนุมติและควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Foreign National Employment Approval Issuance and Control Regulations) ข้อบังคับการออกการอนุมัติและควบคุมการอนุมัติองค์กรบริการการจ้างงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (Non-Governmental Employment Service Organization approval Issuance and Control Regulations) ข้อบังคับการจ่ายค่าธรรมเนียมความมั่นคงของงาน (Employment Stabilization Fees Payment Regulations)

จากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว ได้มีการแบ่งแรงงานต่างด้าวในได้หวันออกเป็น 2 ประเภท<sup>54</sup> คือ แรงงานใช้ฝีมือ (ที่ไม่ใช่ทางเทคนิค) และแรงงานที่เป็นผู้ชำนาญทางอาชีพ (คนงานทางเทคนิค) ซึ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างในเรื่องของอัตราจ้างนั้นแรงงานต่างด้าวจะได้รับค่าจ้างตามที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาจ้างงานแต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำของได้หวัน<sup>55</sup> นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเป็นเงินเต็มจำนวนแต่อาจหักภาษีเงินได้และเบี่ยประกันกองทุนประกันภัยแรงงาน และเบี่ยประกันสุขภาพซึ่งแรงงานต่างด้าวมิหน้าที่ต้องชำระตามกฎหมาย

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีที่อยู่และจัดหาหนะสำหรับการเดินทางไป-กลับในการทำงาน ให้แรงงานต่างด้าว
- 2) เวลาทำงานปกติไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง สัปดาห์ละไม่เกิน 48 ชั่วโมง
- 3) การทำงานล่วงเวลาแรงงานต่างด้าวชายไม่เกินวันละ 3 ชั่วโมงรวมกันแล้วไม่เกินเดือนละ 46 ชั่วโมง สำหรับแรงงานต่างด้าวหญิงไม่เกินวันละ 2 ชั่วโมงรวมกันแล้วไม่เกินเดือนละ 24 ชั่วโมง ค่าทำงานล่วงเวลา ชั่วโมงที่ 1 กับ 2 ได้ 1/3 เท่าของค่าจ้างปกติ ชั่วโมงที่ 3 กับ 4 ได้ 2/3 เท่าของค่าจ้างปกติ
- 4) ค่าทำงานในวันหยุด 2 เท่าของค่าจ้างปกติ
- 5) วันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน
- 6) วันหยุดตามประเพณี ตามที่ทางการท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด ปีละ 14 วัน โดยได้รับค่าจ้าง

<sup>54</sup> สมาคมกฎหมายแรงงาน. (2537, 29 พฤศจิกายน). การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงานอพยพ (สัมมนาทางวิชาการ). หน้า 28.

<sup>55</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ข้อควรรู้เมื่อไปทำงานได้หวัน. หน้า 4.

- 7) วันหยุดพักผ่อนประจำปี อายุงาน 1 –3 ปี ได้หยุด 7 วัน
- 8) วันลาป่วย ปีละไม่เกิน 30 วัน โดยได้รับค่าจ้างครึ่งหนึ่งของค่าจ้างปกติ
- 9) วันลากิจปีละไม่เกิน 14 วัน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง
- 10) การลา ต้องลาล่วงหน้า โดยแจ้งด้วยวาจาหรือด้วยหนังสือต่อนายจ้าง

หากได้รับอนุญาตจากการทางการได้หวัน นายจ้างสามารถขยายเวลาทำงานล่วงเวลาได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมงแต่ชั่วโมงทำงานล่วงเวลาของแรงงานต่างด้าวชายรวมกันแล้วไม่เกินเดือนละ 46 ชั่วโมง สำหรับแรงงานต่างด้าวหญิง ไม่เกินเดือนละ 32 ชั่วโมง

ลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในได้หวัน มีดังนี้คือ

### 1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศได้หวันประกอบด้วย

#### (1) กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานในการทำงาน (Labour Standards Law)

กฎหมายแรงงานฉบับนี้ตราขึ้นเมื่อ ค.ศ.1984 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญและเป็นกฎหมายหลักของกฎหมายแรงงานได้หวันที่ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับลูกจ้าง การทำสัญญาจ้าง ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ชั่วโมงการทำงาน การจ้างแรงงานหญิงและเด็ก ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน การเลิกจ้าง การกำหนดชั่วโมงการทำงานที่ไม่เป็นธรรม การบังคับคนงาน รวมถึงการให้บำนาญเมื่อออกจากงาน

(2) พระราชบัญญัติบริการจ้างงาน (The Employment Service Act) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 1992

การจ้างคนงานต่างด้าวก็ถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายฉบับนี้เช่นกันและถือเป็นกฎหมาย แรงงานแม่บทในการควบคุมแรงงานต่างด้าวในได้หวัน กล่าวคือ คนงานต่างด้าวอาจได้รับการจ้างงานภายใต้เงื่อนไขที่ว่า จะต้องไม่เป็นการแย่งโอกาสการทำงานของแรงงานได้หวัน หรือมีเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และต่อความมั่นคงของได้หวัน

#### 2) ระบบการอนุมัติ

แรงงานต่างด้าวที่ต้องการทำงานในได้หวัน จะต้องขออนุมัติต่อรัฐบาลก่อนที่จะเข้าประเทศ และจะต้องได้รับการจ้างงานจากนายจ้างได้หวันเสียก่อน

#### 3) ระยะเวลาการจ้าง

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาที่จ้างแรงงานต่างด้าวได้ไม่เกิน 2 ปี และอาจขยายเวลาได้อีก 1 ปี ถ้าจำเป็น สิทธิการเปลี่ยนแปลงงานหรือนายจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจะ

เปลี่ยนแปลงหรือนายจ้างไม่ได้อัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวจะได้รับค่าจ้างตามที่ได้ตกลงไว้ใน สัญญาจ้างงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำกว่าค่าจ้างของไต้หวัน

#### 4) งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ<sup>56</sup> ได้แก่

- (1) คนทำงานบ้าน
- (2) งานที่ทางการเห็นว่าจำเป็นสำหรับการฟื้นฟู
- (3) งานอื่นๆที่ทางการเห็นว่าจำเป็นเพราะคนงานไต้หวันทำไม่ได้

รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นและนายจ้างที่ว่าจ้างคนงาน 3 ประเภทนี้จะต้องจ่ายเงินเรียกว่า Employment Stabilization Fee เข้ากองทุนเพื่อนำไปส่งเสริมการจ้างงานในประเทศ ถ้านายจ้างไม่นำเงินเข้ากองทุนอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาต ให้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าว

นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายในการควบคุมตัวของคนงานที่ถูกทางการส่งตัวกลับประเทศ

นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำพิธีศพให้กับคนงานที่เสียชีวิต ระหว่างการจ้างงาน

เงินที่จ่าย Employment Stabilization Fee ต้องเพียงพอจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายข้างต้น ถ้านายจ้างเพิกเฉยไม่จ่ายหรือจ่ายไม่พอ แม้ได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเป็นทางการแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้นายจ้างชดใช้เงินดังกล่าว

การตรวจแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กำหนดให้นายจ้างจัดทำทะเบียนรายชื่อแรงงานต่างด้าวเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ มีอำนาจที่จะส่งบุคคลใดของพวกตนพร้อมกับหนังสือรับรองอย่างถูกต้อง ไปตรวจยังสถานที่ที่ทำงานที่พบว่าแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ไม่ว่าเวลาใดๆ และสามารถขอตรวจบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวได้ทุกเมื่อ รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนพิเศษขึ้นและนายจ้างคนงาน 3 ประเภทนี้ จะต้องจ่ายเงินเรียกว่า Employment Stabilization Fee เข้ากองทุนเพื่อนำไปส่งเสริมการจ้างงานในประเทศ ถ้านายจ้างไม่นำเงินเข้ากองทุนอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว

นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายในการควบคุมตัวของคนงานที่ถูกส่งกลับไปประเทศ นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดพิธีศพ ให้คนงานที่เสียชีวิตระหว่างการจ้างงาน เงินที่จ่าย Employment Stabilization Fee ต้องเพียงพอครอบคลุมค่าใช้จ่ายข้างต้น ถ้านายจ้างเพิกเฉยไม่จ่ายหรือจ่ายไม่พอ แม้จะได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเป็นทางการแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ฟ้องศาลเพื่อบังคับให้นายจ้างชดเชยเงินดังกล่าว

<sup>56</sup> สุภางค์ จันทวานิช. (2544). ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับผลกระทบจากเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90. หน้า 78.

### 5) ข้อกำหนด และบทลงโทษ

นายจ้างที่ฝ่าฝืน โดยการจ้างงานแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน กักขัง และ/หรือ ปรับไม่เกิน NT\$ 90,000 ในกรณีที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพียงคนเดียว และจำคุกไม่เกิน 3 ปี<sup>57</sup> กักขัง และ/หรือ ปรับไม่เกิน NT\$ 300,000 ในกรณีที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่า 1 คน

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในไต้หวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล จะได้รับโทษปรับ NT\$ 3,000 ถึง 30,000

ประเทศไต้หวัน แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานที่ไต้หวันอย่างผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย แรงงานเหล่านี้มักรับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก เช่น โรงงานทอผ้า นอกจากนี้ก็รับจ้างเป็นกรรมกรก่อสร้าง แม่บ้านและคนรับใช้ ซึ่งล้วนเป็นอาชีพที่ชาวไต้หวันยุคปัจจุบันไม่นิยมทำ เนื่องจากเห็นว่าเป็นงานระดับต่ำต้องตรากตรำร่างกาย และสภาพการทำงานไม่สะดวกสบาย อาทิ ต้องเผชิญอากาศร้อน อดอาหาร และกลิ่นอันไม่พึงปรารถนาในโรงงาน เป็นต้น แต่บรรดาแรงงานต่างด้าวสามารถอดทนต่อสภาวะดังกล่าวได้

การดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างด้าว นอกจากแต่ละประเทศจะกำหนดกฎหมายระเบียบแนวปฏิบัติ รวมทั้งเงื่อนไขต่างๆ ในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในประเทศของตน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การมั่นคง และสุขภาพอนามัยแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมแรงงานต่างด้าวไว้ด้วย

ประเทศไต้หวัน มีจำนวนประชากร 21.48 ล้านคน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไต้หวันทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานอย่างมากโดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือ การขาดแคลนแรงงานดังกล่าวจะมีมากในธุรกิจประเภทวิศวกรรมโยธาและโรงงานผลิตต่างๆ ทำให้เกิดแรงกดดันจากภาคธุรกิจในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการเพิ่มค่าแรงให้แรงงานท้องถิ่น และในการกดดัน รัฐบาลไต้หวันยอมรับแรงงานต่างประเทศ สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการขาดแคลนแรงงานในไต้หวันมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ ประการแรกเกิดจากการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมของไต้หวัน และการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการทำงานในภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ประการที่สองเกิดจากการเปลี่ยนแปลง วิถีชีวิต และคุณภาพชีวิตที่เปลี่ยนไปของชาวไต้หวัน ทำให้งานที่ค่อนข้างเสี่ยงและต้องใช้แรงงานมากกลายเป็นงานที่ไม่มีคนทำอีกต่อไป และประการสุดท้ายเป็นผลมาจากการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และแผนงานการวางแผนครอบครัวที่ประสบผลสำเร็จ ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรไต้หวันลดลง เป็นเหตุให้ประชากรที่จะเป็นกำลัง

<sup>57</sup> สุภางค์ จันทวานิช. แหล่งเดิม. หน้า 79-80.

แรงงานลดลงไปด้วยการดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กำหนดให้นายจ้างจัดทำทะเบียนรายชื่อแรงงานต่างด้าวโดยมีการนิรโทษกรรม เป็นครั้งคราว

ตามกฎหมายการจ้างงานของทางการไต้หวัน มาตราที่ 49 วรรค 2 กำหนดว่าคนงานต่างชาติสามารถทำงานในไต้หวันได้ตามสัญญาจ้าง ซึ่งจะมีอายุสัญญาครั้งละไม่เกิน 1 ปี และสามารถต่อสัญญาจ้างได้อีก 1 ปี รวมระยะเวลาสัญญาจ้างงานโดยตลอดต้องไม่เกิน 2 ปี<sup>58</sup> และในมาตราที่ 54 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ กำหนดว่าคนงานต่างชาติที่ถูกทางการเพิกถอนใบอนุญาตทำงานเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างสิ้นสุดลง หรือทำงานครบสัญญาเมื่อส่งกลับประเทศเดิมของตนแล้วคนงานผู้นั้นจะเข้ามาทำงานในไต้หวันอีกไม่ได้<sup>59</sup> โดยสรุปคือคนงานกลุ่มที่ทำงานไม่ครบสัญญาจ้างถูกส่งกลับหรือมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้างจนขาดความเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง แม้จะอยู่ในไต้หวันไม่ถึง 2 ปี ก็ไม่มีสิทธิเข้าไปทำงานไต้หวันเป็นรอบที่สอง และคนงานกลุ่มที่ทำงานจนครบสัญญาจ้าง 2 ปี ก็เช่นเดียวกัน ส่วนวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้คนงานต่างชาติทำงานในไต้หวันไม่เกิน 2 ปี เพราะทางการไต้หวันเกรงว่าหากให้คนงานต่างชาติตั้งรกรากในไต้หวันโดยอาศัยกฎหมายของไต้หวันที่กำหนดให้คนต่างชาติที่ทำงานในไต้หวันเกิน 2 ปี เพราะทางการไต้หวันเกรงว่า หากให้คนงานต่างชาติอยู่ในไต้หวันเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่อง จะทำให้คนงานต่างชาติตั้งรกรากในไต้หวัน โดยอาศัยกฎหมายของไต้หวันที่กำหนดให้คนต่างชาติที่ทำงานในไต้หวันเกิน 5 ปี ขึ้นไปสามารถขอสิทธิยื่นขอใบถิ่นที่อยู่ถาวรหรือขอโอนสัญชาติเป็นพลเมืองไต้หวันได้

งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ

งานที่รัฐบาลไต้หวันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ<sup>60</sup> ได้แก่

- 1) งานอุตสาหกรรม 3 D ได้แก่
  - (1) Dirty (สกปรก)
  - (2) Dangerous (อันตราย)
  - (3) Difficult (ยากลำบาก)

<sup>58</sup> สุภางค์ จันทวานิช. แหล่งเดิม. หน้า 78.

<sup>59</sup> สุภางค์ จันทวานิช. แหล่งเดิม. หน้า 79.

<sup>60</sup> Ching-Lung Tsay. (1996 May). "Labor Flows from Southeast Asia to Taiwan : With Special Reference to Thai Workers," Organized by the Asian Research Center for Migration (ARCM), Institute of Asian Studies (LAS), Chulalongkorn University Sponsored by the Ministry of Labor And Social Welfare and the Thailand Research Fund, Address at the Empress Hotel, 23.24, p.10.

โดยได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวมากถึง 35 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานในท้องถิ่นทั้งหมด

2) งานบริษัทอุตสาหกรรมการผลิต ที่อยู่ในพื้นที่ปฏิบัติการส่งออก 3 พื้นที่ โดยได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวภายใต้สัญญา คือ 30 เปอร์เซ็นต์ของแรงงานในท้องถิ่น

3) งานที่เป็นโครงการการลงทุนการผลิตใหญ่ ๆ และโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ที่เป็นการก่อสร้างโรงเรียน หรือโรงพยาบาล โดยได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวถึงครึ่งหนึ่งของการจ้างแรงงานในท้องถิ่น

4) งานบริษัทใหญ่ ๆ ที่ดำเนินการในโครงการก่อสร้างใหญ่ในภาครัฐ

5) งานอุตสาหกรรมประมง

6) งานบริการในบ้านเรือนที่มีสมาชิกพิการหรือบกพร่องอย่างน้อย 1 คน

7) งานบริการในบ้านเรือน ที่ครอบครัวมีพ่อแม่ทำงาน และบุตรอายุน้อยกว่า 12 ปี

8) งานบริการในสถาบันดูแลพักฟื้น

#### การจ่ายค่าธรรมนิยม

นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ รวมทั้งแรงงานต่างด้าว และรัฐบาลจะต้องจ่ายค่าธรรมนิยมเข้า “ กองทุนประกันภัยแรงงาน และประกันสุขภาพ ” ดังนี้  
อัตราเบี้ยประกัน

1) กองทุนประกันภัยแรงงาน เท่ากับร้อยละ 6.5 ของค่าจ้างโดยนายจ้างจ่ายร้อยละ 70 รัฐบาลได้วันจ่ายร้อยละ 10 และแรงงานต่างด้าวจ่ายสมทบ ร้อยละ 20

2) กองทุนประกันสุขภาพ เท่ากับร้อยละ 4.25 ของค่าจ้าง โดยนายจ้างจ่ายร้อยละ 60 รัฐบาลได้วันจ่ายร้อยละ 10 และแรงงานต่างด้าวจ่ายสมทบ ร้อยละ 30

ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ที่แรงงานต่างด้าวต้องรับผิดชอบเอง

1) ค่าลงทะเบียน NT\$30-200 ต่อการรักษา 1 ครั้ง

2) ทุกครั้งที่เข้ารับการรักษาที่คลินิก (คนไข้นอก) ต้องจ่ายค่ารักษาเอง NT\$50

3) ถ้าต้องนอนพักรักษาในโรงพยาบาล (คนไข้ใน) ต้องจ่ายค่ารักษาตามประเภทของห้องพัก (ซึ่งแบ่งเป็นห้องพักสำหรับโรคฉับพลันและเรื้อรัง) และจำนวนวันที่นอนพักรักษา

สิทธิและผลประโยชน์ที่จะได้จากกองทุนประกันภัยแรงงานและประกันสุขภาพฯ

1) เมื่อเจ็บป่วยจะได้รับการรักษาฟรี ยกเว้นค่าใช้จ่ายในส่วนที่แรงงานต่างด้าวต้องรับผิดชอบเอง

2) หากต้องสูญเสียอวัยวะจากการทำงาน จะได้เงินทดแทน โดยจำนวนเงินทดแทนที่จะได้รับเป็นไปตามการวินิจฉัยของแพทย์

3) หากเสียชีวิตจะได้รับเงินช่วยเหลือค่าทำศพ เท่ากับค่าจ้าง 5 เดือนและเงินทดแทน ดังนี้

- (1) กรณีเสียชีวิตนอกรางงาน จะได้รับเงินทดแทนตามอายุการเข้ากองทุน
- (2) เข้ากองทุนไม่ครบ 1 ปี ได้รับเงินทดแทนเท่ากับค่าจ้าง 10 เดือน
- (3) เข้ากองทุนเกิน 1 ปี แต่ไม่ครบ 2 ปี ได้รับเงินทดแทนเท่ากับค่าจ้าง 20 เดือน
- (4) เข้ากองทุนเกิน 2 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี ได้รับเงินทดแทนเท่ากับค่าจ้าง 40 เดือน

### 3.2.2 สาธารณรัฐสิงคโปร์

จากเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาของสิงคโปร์ ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นที่จะต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าว เพื่อแทนที่แรงงานที่ขาดแคลน ซึ่งรัฐบาลสิงคโปร์ได้เล็งเห็นความสำคัญของแรงงานต่างด้าว ดังกล่าวมีส่วนร่วมช่วยทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์เป็นไปอย่างราบรื่น

รัฐบาลสิงคโปร์ได้มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาชั่วคราวอย่างเคร่งครัด<sup>61</sup> ได้มีการจัดหาแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมตามความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ นายจ้างได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวได้เป็นระยะเวลา 2 ปี โดยต้องมีการทำสัญญาจ้างงาน และมีข้อห้ามไม่ให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวนำครอบครัวเข้ามาในสิงคโปร์ ถึงแม้ว่าความจำเป็นในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว จะเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน แต่นโยบายส่วนใหญ่ของรัฐบาลสิงคโปร์ก็ยังคงเป็นไปในแนวการจัดการ ที่จะทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานประเภทชั่วคราวเท่านั้น สังเกตได้จากกรออกใบอนุญาตให้ทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวจะมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี แต่ก็สามารถขยายระยะเวลาได้ และยังมีการจำกัดไม่ให้แรงงานต่างด้าวแต่งงานกับชาวสิงคโปร์ หรือจำกัดการมีครอบครัว มีการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมจำนวนประชากรของแรงงานต่างด้าว 2 มาตรการ คือ การตั้งข้อบังคับจัดเก็บภาษีรายเดือน และมาตรการ ไม่ให้ความอิสระแก่แรงงานต่างด้าว แต่อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานต่างด้าวในสิงคโปร์ก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตอย่างรวดเร็วของภาคอุตสาหกรรมในสิงคโปร์

การเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ของแรงงานต่างด้าวมียู่ 3 แบบ คือ การเข้าไปทำงานโดยถูกกฎหมายมีใบอนุญาตการทำงานและมีการทำสัญญาจ้างงานกับนายจ้างและการเข้าไปทำงานโดย

<sup>61</sup> Diana Wong. (1996, 23-25 May). "Men who built Singapore: Thai Workers in the Construction industry" Draft report submitted to the workshop on : Labor Migrants and Economic Development in Mainland Southeast Asia, organized by the Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn university, Bangkok, p.13.

ผิดกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้ดังนี้ประเภทที่หนึ่ง แรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศโดยผิดกฎหมายและอยู่ทำงานต่อ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ จะลักลอบเข้าประเทศสิงคโปร์โดยไม่มีพาสปอร์ต ซึ่งแรงงานดังกล่าวจะเป็นชาวมาเลเซีย โดยอาศัยจากการเข้าออกประเทศสิงคโปร์ทำได้ง่ายโดยเข้ามาตามชายแดนเพื่อลักลอบเข้ามาทำงาน

ประเภทที่สอง แรงงานต่างด้าวที่เข้าประเทศโดยถูกกฎหมาย ในฐานะนักท่องเที่ยว และอยู่ทำงานต่อในวีซ่านักท่องเที่ยว หลังจากวีซ่าหมดอายุ 14 วัน ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในลักษณะดังกล่าว จะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายด้วยความสมัครใจ แต่ทั้งนี้จะอยู่ในสิงคโปร์ได้ไม่เกิน 90 วัน มิฉะนั้น จะได้รับโทษหนักตามกฎหมายคนเข้าเมืองของสิงคโปร์

ประเภทที่สาม แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสิงคโปร์โดยมีใบอนุญาตทำงานแต่ใบอนุญาตหมดอายุแล้วก็ยังคงทำงานอยู่ โดยจะเปลี่ยนสถานะกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายหรือเป็นแรงงานต่างด้าวที่ใช้เอกสารปลอม เช่น ใบอนุญาตทำงานปลอม พาสปอร์ตปลอม รวมถึงผู้อพยพซ้ำ ซึ่งหมายถึงแรงงานต่างด้าวซึ่งเคยทำงานอยู่ในสิงคโปร์จนครบกำหนดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน คือ 4 ปีเรียบร้อยแล้ว และกลับเข้ามาในสิงคโปร์อีกครั้งภายใต้ชื่อใหม่ พาสปอร์ตใหม่

ลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในสิงคโปร์ เป็นการควบคุมดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วยกฎหมาย 2 ฉบับหลัก<sup>62</sup> คือ

(1) กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง คือ Immigration Act (Chapter 133) โดยมีกฎหมายรองรับที่เรียกว่า Immigration Regulations ทั้งนี้ในส่วนของ Immigration Act (Chapter 133) เป็นการควบคุมเกี่ยวกับการเดินทางเข้าประเทศและการเดินทางออกจากประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว กล่าวคือ ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนั้น นอกจากที่ได้บัญญัติห้ามบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของสิงคโปร์เข้าประเทศ หากไม่ได้ถือครองเอกสารการเข้าเมืองที่เรียกว่า Entry Permit ที่ทางกองตรวจคนเข้าเมืองออกให้แล้ว ยังห้ามบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของสิงคโปร์เข้าประเทศหากไม่ได้ถือครองใบอนุญาตที่เรียกว่า Pass ด้วย (Immigration Act, Part II Section 6) โดย Pass นี้ ออกให้แก่คนต่างด้าวทุกคนที่ต้องการเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ด้วย

กฎหมายคนเข้าเมืองนี้ได้แก้ไขครั้งล่าสุด 1998 มีเนื้อหาสำคัญที่แก้ไข คือการตรวจโรคคนต่างด้าวเข้าเมือง ผู้ที่ไม่ได้รับการตรวจโรคจะต้องถูกปรับ 2,000 เหรียญสิงคโปร์ และจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และยกเลิกใบอนุญาตเข้าประเทศ สำหรับผู้ที่ติดเชื้อ HIV จะไม่พิจารณาเดินทางเข้าประเทศ นอกจากนั้นยังได้มีการแก้กฎหมาย เพื่อให้มีการบันทึก เก็บรักษาและดึงข้อมูล

<sup>62</sup> ศูนย์วิจัยกฎหมายและพัฒนา. เล่มเดิม. หน้า 93.



ลายนิ้วมือของผู้เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ไว้เป็นหลักฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ด้วย ระบบฐานข้อมูลที่เรียกดูได้จากกระทรวงกำลังคนจะมีเครือข่ายออนไลน์ไปยังทุกหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย แรงงานต่างด้าวทุกคนต้องมีบัตรนี้ติดตัว และมีลายนิ้วมืออยู่ในบัตรประจำตัวด้วย<sup>63</sup>

(2) กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว คือ Employment of Foreign Workers Act (Chapter 91A) เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในปี 1990 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1991 โดยเป็นกฎหมายที่ควบคุมนายจ้าง และการทำงานของคนต่างด้าวในระดับที่เรียกว่า “คนงานต่างด้าว” (Foreign Workers) โดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่ง Employment of Foreign Workers Act (Chapter 91A) Section 2 ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง บุคคลใด ๆ ก็ตามที่ไม่ใช่พลเมืองของสิงคโปร์ ซึ่งแสวงหางานทำกับนายจ้าง หรือได้รับการเสนอจ้างงานจากนายจ้าง ด้วยเงินเดือนไม่เกิน \$ 1,500 หรือในอัตราอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรี (Minister of Manpower) อาจกำหนดเป็นครั้งคราวและประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา (Gazette) ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออก Pass ข้างต้น กล่าวได้ว่า Employment of Foreign Workers Act (Chapter 91A) นี้เป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือเพิ่มเติมในการควบคุมการจ้างงานของคนงานต่างชาติในระดับกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ โดยเฉพาะโดยสาระสำคัญของการควบคุมนั้นเน้นนายจ้างและคนงานต่างด้าว

อนึ่งนับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 1999 เป็นต้นไป Ministry of Manpower ได้ออกใบอนุญาตทำงานแก่คนงานต่างด้าวในรูปแบบใหม่ ซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งใบอนุญาตทำงาน Immigration Disembarkation/Embarkation card และ Visit Pass ในบัตรใบเดียวกัน (3-in-1 card) เพื่อให้สามารถควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว และการอาศัยอยู่ในประเทศสิงคโปร์ของคนต่างด้าว ตลอดจนความปลอดภัยได้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยในใบอนุญาตทำงานนั้นปรากฏทั้งภาพถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือของคนงานต่างด้าวด้วย

นอกจากจะต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังต้องขอใบอนุญาตทำงาน/Employment Pass โดยผู้ยื่นขอจะต้องมีวุฒิการศึกษาขั้นต่อปริญญาตรี หรือได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 2,000 เหรียญสิงคโปร์ (ไม่รวมค่าล่วงเวลา ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ค่าเช่าบ้าน หรือเงินพิเศษใด ๆ ที่บริษัทนายจ้างจ่ายให้) รวมทั้งยื่นเอกสารประกอบคำขอ ได้แก่ แบบฟอร์ม FORM 8 ที่ต้องมีลายเซ็นทั้งบริษัทนายจ้างและลูกจ้าง สำเนาเอกสารการศึกษา ฯลฯ

กรณีผู้ยื่นขอเป็นนายจ้างสิงคโปร์ซึ่งต้องการนำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน จะต้องติดต่อขอโควตานำเข้าแรงงานต่างชาติจากกรมแรงงานสิงคโปร์ เมื่อกรมแรงงานสิงคโปร์อนุมัติแล้ว นายจ้างจะติดต่อบริษัทจัดหางานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการนำเข้า

<sup>63</sup> สุภางค์ จันทวานิช . เล่มเดิม. หน้า 76.

แรงงานต่างด้าว ได้แก่ ยื่นเอกสารหลักฐานเพื่อทำ Bond Guarantee ที่กรมแรงงาน ตลอดจนติดต่อขอ Work Permit จากกรมแรงงาน ซึ่งกรมแรงงานจะพิจารณาออก Work Permit ให้ โดยทางการสิงคโปร์ได้กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ดังนี้

(2.1) บริษัทนายจ้าง บริษัทนายจ้างสิงคโปร์ที่จะแรงงานต่างด้าวได้จะต้องมีงานก่อสร้างที่ได้มีการเซ็นสัญญาจ้างแล้ว และมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์

(2.2) ประเทศที่ได้รับอนุญาต แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าสิงคโปร์จะเป็นแรงงานจาก 7 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ จีน อินเดีย ศรีลังกา และไทย สัดส่วนของโควตานำเข้า จะเป็น 1 : 5 ระหว่างคนงานสิงคโปร์ 1 คน ต่อคนงานต่างชาติ 5 คน (โควตาการนำเข้ามีอายุ 2 เดือน)

(2.3) การเสียภาษีให้แก่คนงานต่างด้าว นายจ้างสิงคโปร์จะต้องเสียภาษีต่างด้าวให้แก่คนงานต่างด้าวที่นำเข้า (เสีย Levy) ในอัตรา 440 เหรียญสิงคโปร์ ต่อเดือนต่อ 1 คน สำหรับคนงาน ไม่มีฝีมือและอัตรา 200 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือนต่อ 1 คน สำหรับตำแหน่งช่าง

ประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลไม่ต้องการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวที่ไร้ฝีมือมากเกินไป แต่ต้องการที่จะพัฒนาประสิทธิภาพฝีมือแรงงานท้องถิ่น โดยเน้นการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อที่จะแข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลก การนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมากเกินไปจะทำให้ผู้ประกอบการสิงคโปร์เคยชินกับการประกอบธุรกิจที่พึ่งพาแรงงาน และขาดความสนใจที่จะปรับตัวนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต อย่างไรก็ตามสิงคโปร์ยังต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในบางสาขา ได้แก่ แรงงานในสาขาก่อสร้าง และแรงงานในสาขาบริการประเภทแม่บ้านทำให้

สิงคโปร์ต้องผ่อนผันให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อทำงานในสาขาที่ขาดแคลน โดยมีมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าว ดังนี้การดำเนินมาตรการต่อแรงงานผิดกฎหมาย ปัจจุบันจึงดูประการหนึ่งที่

แรงงานจากต่างประเทศสนใจเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ คือ อัตราค่าจ้างสูงกว่าหลาย ๆ ประเทศ ในภูมิภาค แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในสิงคโปร์จำนวนไม่น้อย เนื่องจากนายจ้างมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก ทำให้มีการจ้างแรงงานทั้งผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย รัฐบาลสิงคโปร์จึงมีมาตรการรักษาความปลอดภัยบริเวณที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละบริษัทให้มากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายหลบพักอาศัยหรือทำงานในสถานที่ดังกล่าว

สิงคโปร์ ห้ามคนต่างด้าวทำงานในสิงคโปร์และห้ามว่าจ้างคนต่างด้าวทำงาน เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต จึงเป็นลักษณะควบคุมตัวคนต่างด้าวและตัวนายจ้างท้องถิ่น กฎหมายสิงคโปร์มิได้ระบุงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ มีการแบ่งแยกระหว่าง Skilled Labour และ Un-Skilled

Labour โดยมีกฎหมายควบคุมแยกต่างหากกันไป การมีการแบ่งแยกประเภทของแรงงานต่างด้าว ออกเป็นระดับต่างๆ กัน แยกเป็น P Pass, Q Pass, R Pass<sup>64</sup> เพื่อพิจารณาการออกใบอนุญาตให้กับ คนต่างด้าวเป็นประเภทไป ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีลักษณะใกล้ชิดกัน ใช้ระบบ Pre-arranged job ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีสัญญาจ้างงานและต้องมี Local Sponsor ซึ่งหมายถึง บริษัทผู้ว่าจ้าง ตรวจหรือสารวัตรแรงงาน (Employment Inspector) มีสิทธิจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ต้องมีหมายจับ มี สิทธิเข้าตรวจค้นสถานประกอบการที่ต้องสงสัยว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมิสิทธิขออุบัตืประจำตัว และบัตรอนุญาตทำงานมีสิทธิถ่ายภาพสถานประกอบการและบุคคลที่ต้องสงสัยได้ ผู้ขจัดขึ้นมิโทษ จำคุกหรือปรับ

## 2) บทลงโทษ

แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและยังคงอยู่ในสิงคโปร์โดยผิดกฎหมาย น้อยกว่า 90 วัน โดยรับโทษปรับ 16,000 เหรียญ หรือจำคุก 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบ เข้าเมืองและยังคงอยู่ในสิงคโปร์โดยผิดกฎหมายเป็นเวลา นานกว่า 90 วัน จะต้องได้รับโทษจำคุก 1-8 ปี หรือถูกเนรเทศด้วยหवाईไฟฟ้าไม่ต่ำกว่า 12 ครั้ง สำหรับนายจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานโดยผิด กฎหมายก็จะได้รับโทษปรับหรือจำคุก ซึ่งมากกว่าโทษที่แรงต่างด้าวจะได้รับแรงงานต่างชาติที่จะ เข้าไปทำงานในประเทศ

## 3) งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ

งานที่แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำได้ คืองานอุตสาหกรรมก่อสร้าง งานบริการ เช่น เป็นแม่บ้านตามบ้าน หรือตามร้านอาหาร ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานที่ได้ค่าจ้างต่ำ ชาวสิงคโปร์ไม่นิยม ทำ

## 4) การจ่ายเงินค่าธรรมเนียม

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างทำประกันให้กับแรงงานต่างด้าวทุกคน นายจ้างจึงต้อง จ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อเข้ากองทุนเงินทดแทน ซึ่งถ้าหากแรงงานต่างด้าวประสบอุบัติเหตุ บาดเจ็บ พิการ หรือเสียชีวิต ในขณะที่ปฏิบัติงาน หรือขณะทำงานให้กับนายจ้าง จะได้รับความคุ้มครองดังนี้

(1) กรณีประสบอันตรายขณะทำงานจนไม่สามารถทำงานได้รักษาตัวไม่เกิน 14 วัน จะได้รับค่าจ้างตามปกติ หากเกิน 14 วัน แต่ไม่เกิน 60 วัน จะได้รับค่าทดแทนเท่ากับครึ่งหนึ่งของ ค่าจ้างปกติ จนกว่าจะหาย หากไม่สามารถทำงานได้เกิน 60 วัน แต่ไม่เกิน 5 ปี จะได้รับค่าทดแทน

<sup>64</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ. (2545). ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคน ต่างด้าวในประเทศไทย กับนานาประเทศและแนวพัฒนาในอนาคต. หน้า 171.

ไม่เกิน 195 เหรียญสิงคโปร์<sup>1</sup> หรือเท่ากับ 1 ใน 3 ของรายได้ปกติ ขึ้นอยู่กับจำนวนใดจะน้อยกว่ากัน ก็ให้ได้รับจำนวนที่น้อยกว่า

(2) กรณีประสบอันตรายขณะทำงาน หรือเนื่องจากการทำงานจนต้องสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานบางส่วน หรือทำงานไม่ได้ (เช่น แขน-ขาขาด ตาบอด ฯลฯ) จะได้รับค่าทดแทนระหว่าง 15,000-60,000 เหรียญสิงคโปร์ แล้วแต่กรณีของการสูญเสีย ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของแพทย์

(3) กรณีประสบอันตรายเสียชีวิต จะได้รับค่าทดแทนประมาณ 60,000-80,000 เหรียญสิงคโปร์ ขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้าง

เมื่อแรงงานต่างด้าวประสบอันตราย จะต้องปฏิบัติดังนี้

(1) ต้องแจ้งให้นายจ้าง หรือตัวแทนนายจ้างทราบทันทีด้วยวาจา หรือแจ้งเป็นหนังสือ นับแต่วันเกิดเหตุ หากไม่แจ้งภายในกำหนดอาจทำให้เสียสิทธิที่ตนได้ตามกฎหมาย อายุความไม่เกิน 1 ปี

(2) นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำแรงงานต่างด้าวส่งโรงพยาบาล โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) หากแรงงานต่างด้าวจงใจให้ตนเองได้รับอุบัติเหตุ หรือประสบอันตราย เนื่องจากการดื่มสุรา หรือเสพยาเสพติด จะไม่ได้รับค่าทดแทน

(4) หากแรงงานต่างด้าวเสียชีวิต ด้วยโรคที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน เช่น หัวใจวาย โรคไต หรือถูกรถชน นอกเวลางาน จะไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย

(5) ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน คือ สามีนี หรือภรรยา บุตร หรือบิดามารดาของแรงงานต่างด้าว

#### ข้อกำหนดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวที่เดินทางไปทำงานโดยถูกต้องเท่านั้น ที่จะได้รับคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>65</sup> ดังนี้

(1) เวลาทำงานวันละ 8 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 44 ชั่วโมง

(2) ค่าทำงานล่วงเวลา ถ้าทำงานเกินกว่า 8 ชั่วโมง นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้ ในอัตรา 1.5 เท่า ของค่าจ้างในชั่วโมงปกติ ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 4 ชั่วโมง ต่อ 1 วัน

(3) ค่าทำงานในวันหยุด 2 เท่า ของค่าจ้างปกติ

(4) วันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน คือวันอาทิตย์

(5) วันหยุดตามประเพณี ปีละไม่น้อยกว่า 11 วัน

<sup>65</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ข้อควรรู้เมื่อไปทำงานสิงคโปร์. หน้า 1.

(6) วันหยุดพักผ่อนประจำปี ปีละ 7-14 วัน

(7) วันลาป่วย ปีละไม่เกิน 14 วัน

### 2.3.3 สหพันธรัฐมาเลเซีย

ลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วยกฎหมาย 4 ฉบับหลัก<sup>66</sup> คือ

#### (1) Immigration Act 1959/63

กฎหมายฉบับนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 155 หรือที่เรียกโดยย่อว่า Act 155 ซึ่งมีกฎหมายรองรับคือ Immigration Regulations, 1963 ซึ่งมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 150 หรือที่เรียกโดยย่อว่า Act 150 กฎหมายนี้ควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวรวมทั้งการออกใบอนุญาตเข้าเมืองแก่คนต่างด้าวที่ประสงค์เข้ามาทำงานในมาเลเซีย ได้แก่ Employment Pass, Visit Pass (Temporary Employment) และ Work Pass กฎหมายฉบับนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดย Immigration (Amendment) Act 1997 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของบทลงโทษ

#### (2) Employment (Restriction) Act 1968

กฎหมายนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 353 หรือเรียกโดยย่อว่า Act 353 โดยเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วทั้งมาเลเซีย และกฎหมายรองรับในระดับรองลงมาเรียกว่า Employment (Restriction) (Employment Permit) Regulations, 1969 หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า P.U.(A) 220A/1969 กฎหมายนี้ระบุการจำกัดการทำงานและการจ้างงานคนต่างด้าวในมาเลเซียโดยตรง และมีบทบัญญัติควบคุมเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต การใช้ใบอนุญาตการจ้างงานและการทำงานของคนต่างด้าว

#### (3) Employment Act 1955

กฎหมายนี้มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia Act 265 หรือที่เรียกโดยย่อว่า Act 265 ซึ่งมี Employment Regulations รองรับหลายฉบับ กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการจ้างงาน ลูกจ้างต่างด้าว (Employment of Foreign Employees) โดยมีสาระควบคุมหน้าที่ของนายจ้างในการจ้างงานคนต่างด้าว กฎหมายนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดย Employment (Amendment) Act 1998 หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Laws of Malaysia A 1026

#### (4) Promotion of Investment Act 1986

<sup>66</sup> ศูนย์วิจัยกฎหมายและพัฒนา. (2543). ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศและแนวทางการพัฒนาในอนาคต. หน้า 78-79.

เป็นกฎหมายที่ให้สถานะพิเศษแก่คนต่างด้าวในโครงการที่รัฐบาลมาเลเซียให้การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เป็นกฎหมายที่เน้นถึงการถ่ายโอนเทคโนโลยีความรู้จากคนต่างด้าวสู่คนงานท้องถิ่น โดยผ่านโครงการฝึกอบรมคนท้องถิ่นนายจ้างมาเลเซียที่ประสงค์จะนำคนงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย จะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อ Immigration Department, Ministry of Home Affairs ซึ่งในการยื่นขออนุญาตนั้น นายจ้างจะต้องแสดงหลักฐานเกี่ยวกับโครงการที่จะนำคนงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ตลอดจนชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องใช้คนงานต่างชาติแทนคนงานพื้นเมือง เจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้พิจารณาตัดทอนจำนวนคนงานต่างชาติให้เหลือเท่าที่จำเป็น ซึ่งโดยปกติแล้ว แต่ละครั้งจะอนุญาตให้นำเข้าได้ครั้งละไม่เกิน 20-30 คน หลังจากได้รับอนุญาตแล้ว นายจ้างสามารถนำคนงานต่างชาติเข้าไปทำงานได้ ทางกรมมาเลเซียจะออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติในกรณีดังต่อไปนี้

แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในลักษณะ Traditional Practice จะอนุญาตให้ทำงานในช่วงฤดูเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว โดยเข้ามาทำงานเฉพาะงานเก็บเกี่ยวข้าวและในไร่อ้อย ในการพิจารณาอนุญาตให้นำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในลักษณะดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในเขตรัฐที่มีการเพาะปลูก อันได้แก่ รัฐประลิส เคดาห์ และกลันตัน จะเป็นผู้พิจารณา

แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานในกิจการก่อสร้าง การพิจารณาอนุญาตให้นำคนงานต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการก่อสร้างที่เจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้พิจารณา จะใช้เวลาพิจารณาประมาณ 4-6 สัปดาห์ และปกติในการอนุญาตทำงานจะมีอายุระหว่าง 3-4 เดือน อย่างมากที่สุดไม่เกิน 6 เดือน และโอกาสการต่ออายุใบอนุญาตทำงานมีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการออกใบอนุญาตทำงานให้คนงานรายใหม่มากกว่าจะต่ออายุใบอนุญาตให้คนงานเดิม

แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานด้านวิชาชีพ วิชาการ (Technical Post) ซึ่งจะเป็นคนงานที่มีทักษะและประสบการณ์ เพื่อเข้าไปทำงานในโครงการหนึ่งโครงการใด โดยเฉพาะในการพิจารณาอนุญาตจะมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและใบอนุญาตทำงานของคนงานกลุ่มนี้จะมีอายุมากกว่า 6 เดือน แต่จะไม่เกิน 1-2 ปี

ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีประชากรวัยทำงานเพียงประมาณ 8 ล้านคน ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะงานกรรมกร งานภาคเกษตร และงานบริการ ที่คนมาเลเซียไม่นิยมทำ ในหลายปีที่ผ่านมานายจ้างภาคเศรษฐกิจทุกสาขาได้ยื่นขอโควตาการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และพม่า ขณะเดียวกันแรงงานจากต่างประเทศได้หลั่งไหลเข้าไปทำงานในมาเลเซีย เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เข้าไปโดย

ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้เข้าไปทำงานและก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการแย่งงานชาวมาเลเซียทำ รัฐบาลมาเลเซียจึงได้มีมาตรการ ดังนี้

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันกระทำโดยคณะกรรมการในคณะรัฐมนตรี เรียกว่า Cabinet Committee on Foreign Workers มีรองนายกรัฐมนตรี (เป็นรัฐมนตรีกระทรวงภายในด้วย) เป็นประธาน เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2000 คณะกรรมการได้มีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ทุกอาชีพยกเว้น 38 อาชีพสงวน (ได้แก่ อาชีพทำเครื่องดนตรี, ช่างยนต์, ช่างเทคนิค, ขายของหาบเร่, พนักงานเสิร์ฟชาย, แม่บ้าน และ social escort เป็นต้น) ทั้งนี้เนื่องจากมีความต้องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมากในกิจการก่อสร้าง, อุตสาหกรรมในโรงงานและงานเกษตร นอกจากนี้คณะกรรมการยังผ่อนผันให้ขยายเวลาจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มได้อีก 1 ปี จากที่จ้างมา 7 ปีแล้ว<sup>67</sup>

การดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย รัฐบาลมาเลเซียได้วางมาตรการขั้นเด็ดขาดแก่แรงงานผิดกฎหมาย โดยไม่ยอมผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจดทะเบียนและรับใบอนุญาตทำงานในบางสาขาอาชีพได้ต่อไป รวมทั้งได้สร้างสถานกักกันผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่รอการเนรเทศ โดยใช้งบประมาณถึง 100 ล้านบาท

ประเทศมาเลเซีย มีลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมียลักษณะปิดงานใดที่อนุญาตให้ทำได้จะระบุไว้ในนโยบายที่ประกาศเป็นคราว ๆ และไม่ปรากฏงานที่อนุญาตในรูปของกฎหมาย มีการแยก Skilled Labour และ Un-skilled Labour งานที่เป็น Un-skilled Labour คนต่างด้าวทำได้ยกเว้น งาน 5 ประเภทคือ ภาคการเพาะปลูก ภาคการก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรมการผลิต ภาคการบริการ โดยเปิดเฉพาะในส่วนของคนดูแลและปั๊ม งานทำความสะอาด งานในภัตตาคาร งานบ้าน ส่วนงานที่เป็น Skilled Labour ขึ้นอยู่กับนโยบายกฎหมายมาเลเซียมีบทบัญญัติควบคุมนายจ้างอย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมียลักษณะใกล้ชิด

## 2) บทกำหนดโทษ

(1) การจ้างงานคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตเข้าเมืองปรับไม่น้อยกว่า 10,000 ริงกิต<sup>23</sup> แต่ไม่เกิน 50,000 ริงกิต

(2) บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมนำพาแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย ปรับไม่น้อยกว่า 10,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 50,000 ริงกิต จำคุกไม่น้อยกว่า 2 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี โบนัสไม่เกิน 6 ที่ หากเป็นบริษัทต้องถูกปรับ ไม่เกิน 30,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 100,000 ริงกิต

<sup>67</sup> สุภางค์ จันทวานิช. เล่มเดิม. หน้า 74.

(3) บุคคลให้ที่พักอาศัยหลบซ่อนตัวแก่คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องรับผิดชอบ ต่อค่าใช้จ่ายในการคนต่างด้าวออกนอกประเทศ และชดเชยรายจ่ายที่แก่ทางการต่อรัฐบาลในการกักกันคนต่างด้าวระหว่างรอส่งกลับ

นอกจากแต่ละประเทศจะกำหนดกฎหมาย ระเบียบแนวปฏิบัติ รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในประเทศของตน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การมั่นคง และสุขภาพอนามัยแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการ ควบคุมแรงงานต่างด้าวไว้ด้วย

ประเทศไต้หวัน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศขาดแคลนงานไร้ฝีมือ ซึ่งมีสาเหตุจากการเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมของไต้หวัน ซึ่งเป็นงานเสี่ยงอันตราย จำเป็น จะต้องใช้แรงงานมาก ทำให้แรงงานไต้หวันไม่เพียงพอ มาตรการการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิด กฎหมาย กำหนดให้นายจ้างจัดทำทะเบียนรายชื่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดย นิรโทษกรรมเป็น ครั้งคราวและมีข้อกำหนดและบทลงโทษ เช่น นายจ้างที่ฝ่าฝืนโดยการจ้างแรงงานต่างด้าว ผิด กฎหมายจะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน กักขัง และ/หรือ ปรับไม่เกิน NT\$ 90,000 ในกรณีที่มี การจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพียงคนเดียว และจำคุกไม่เกิน 3 ปี กักขัง และ/หรือ ปรับไม่เกิน NT\$ 300,000 ในกรณีที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากกว่า 1 คน

ประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลไม่ต้องการพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือมากเกินไป แต่ ต้องการที่จะพัฒนาประสิทธิภาพฝีมือแรงงานท้องถิ่น โดยเน้นการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีเพื่อที่จะ แข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลก การนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือจำนวนมากเกินไปจะทำให้ ผู้ประกอบการสิงคโปร์เคยชินกับการประกอบธุรกิจที่พึ่งพาแรงงาน และขาดความสนใจที่จะ ปรับตัวนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต อย่างไรก็ตามสิงคโปร์ยังต้องเผชิญกับปัญหาขาดแคลน แรงงานไร้ฝีมือในบางสาขา ได้แก่ แรงงานในสาขาก่อสร้าง และแรงงานในสาขาบริการประเภท แม่บ้าน ทำให้สิงคโปร์ต้องผ่อนผันให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อทำงานในสาขาที่ขาดแคลน โดยมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติ ดังนี้

#### **การดำเนินมาตรการต่อแรงงานผิดกฎหมาย**

ปัจจัยดึงดูดประการหนึ่งที่แรงงานจากต่างประเทศสนใจเข้าไปทำงานในสิงคโปร์ คือ อัตราค่าจ้างสูงกว่าหลายๆ ประเทศในภูมิภาค แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในสิงคโปร์ จำนวนไม่น้อย เนื่องจากนายจ้างมีความต้องการแรงงานจำนวนมากทำให้มีการจ้างแรงงานทั้งผิด กฎหมายและถูกกฎหมายรัฐบาลสิงคโปร์จึงมีมาตรการ ดังนี้

- (1) การจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย



โดยให้ได้รับโทษจำคุก 1 ปี และปรับในอัตราเท่ากับการจัดเก็บอัตราภาษีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสิงคโปร์ (Levy) เป็นเวลา 2-4 ปี

(2) เพิ่มความเข้มงวดให้บริษัทผู้รับเหมาต่าง ๆ ควบคุมการเข้า ออกบริเวณ สถานที่ก่อสร้าง รวมทั้งเพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยในบริเวณที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละบริษัทให้มากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายหลบพักอาศัยหรือทำงานในสถานที่ดังกล่าว

ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีประชากรวัยทำงานเพียงประมาณ 8 ล้านคน ทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะงานกรรมกร งานภาคเกษตร และงานบริการ ที่คนมาเลเซียไม่นิยมทำในหลายปีที่ผ่านมา นายจ้างภาคเศรษฐกิจทุกสาขาได้ยื่นขอโควตาการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ได้แก่ บังคลาเทศ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และพม่า ขณะเดียวกันแรงงานจากต่างประเทศได้หลั่งไหลเข้าไปทำงานในมาเลเซีย เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เข้าไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้เข้าไปทำงานและก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ มากมาย เช่น ปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาการแย่งงานชาวมาเลเซียทำ รัฐบาลมาเลเซียจึงได้มีมาตรการ ดังนี้

การดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย รัฐบาล มาเลเซียได้วางมาตรการขั้นเด็ดขาดแก่แรงงานผิดกฎหมาย โดยไม่ยอมผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตทำงานในบางสาขาอาชีพได้ต่อไป รวมทั้งได้สร้างสถานกักกันผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่รอกการเนรเทศ โดยใช้งบประมาณถึง 100 ล้านบาท

สำหรับประเทศไทย หลายปีที่ผ่านมาเศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการขาดแคลนแรงงานทุกระดับ ทั้งมีฝีมือและไม่มีฝีมือ คนไทยส่วนใหญ่ไม่นิยมทำงานที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก และงานสกปรก ประกอบกับได้มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว เขมร ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย เพื่อหางานทำ และเพื่อรายได้ที่ดีกว่า รวมทั้งผู้ประกอบการ/นายจ้าง มีความต้องการแรงงานประเภทกรรมกรเหล่านี้จำนวนมาก ทำให้แรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงาน โดยผิดกฎหมายจำนวนมาก รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดมาตรการสำหรับควบคุมแรงงานต่างชาติ ไว้ดังนี้

การดำเนินมาตรการต่อแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ได้แก่ การผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเฉพาะสัญชาติพม่า ลาว เขมร ทำงานได้ในกิจการบางประเภท ซึ่งเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย งานสกปรก และงานหนัก รวมทั้งทำงานได้ในเขตท้องที่ 43 จังหวัดเท่านั้น โดยผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราวแต่ไม่เกิน 2 ปี และจะดำเนินการส่งแรงงานต่างชาตินี้กลับประเทศของ

ต่อไป ปัจจุบันตามมติคณะรัฐมนตรีไม่จำกัดพื้นที่ในการทำงานของคนต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่กล่าวมาแล้วแต่จำกัดประเภทงานที่ทำได้เพียง 6 ประเภท

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของต่างประเทศในเรื่องของการคุ้มครองการจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวนั้น พอจะแยกพิจารณาเปรียบเทียบ ได้ดังนี้

#### 1) ข้อกำหนดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาถึงข้อกำหนดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ใน 3 ประเทศพบว่าส่วนใหญ่มีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็เป็นเพียงรายละเอียดเล็กน้อย สำหรับไต้หวัน ได้มีการกำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาบ้านพักอาศัย และจัดหาหนัรับ-ส่ง ในการไปทำงานของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นวิธีควบคุมแรงงานต่างด้าววิธีหนึ่ง ส่วนสิงคโปร์ได้มีกำหนดเวลาในการทำงาน มีการจ่ายค่าทำงานในวันหยุดเป็น 2 เท่า ของค่าจ้างปกติ เป็นต้น สำหรับประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ แต่โดยหลักแล้วแรงงานต่างด้าวเมื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย ก็จะได้รับความสะดวกเหมือนแรงงานไทยทุกประการ สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหา ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายนั้น นายจ้างมักหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

#### 2) งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำ

งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำนั้น ไต้หวันได้กำหนดว่าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ จะทำงานได้ในงาน 3 D คือ Dirty (สกปรก) Dangerous (อันตราย) Difficult (ยากลำบาก) เช่น งานก่อสร้างของภาครัฐ งานประมง งานบริการตามบ้านเรือน ฯลฯ สิงคโปร์ จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำงานอุตสาหกรรมและบริการ เช่น งานอุตสาหกรรม ก่อสร้าง งานแม่บ้าน งานตามร้านอาหาร ฯลฯ สำหรับประเทศไทยมีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำงานได้ชั่วคราว เช่น งานกรรมกรตามโรงสีข้าว งานกรรมกรก่อสร้าง งานประมง งานอุตสาหกรรมการผลิต ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า งานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นงานที่แรงงานท้องถิ่น ไม่นิยมทำกัน เนื่องจากเป็นงานที่สกปรก เสี่ยงอันตราย ยากลำบากและอัตราค่าจ้างต่ำ ซึ่งไต้หวัน อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำงานตามโครงการก่อสร้างที่เป็นของรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในภาคธุรกิจยังไม่มีการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว เว้นแต่เป็นงานบริการตามบ้านเรือน หรือตามสถาบันดูแลพักพิง สำหรับสิงคโปร์ อนุญาตให้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการที่แรงงานท้องถิ่นไม่ยอมทำ สำหรับประเทศไทย อนุญาตให้ทำงาน

ก่อสร้าง งานประมง งานการเกษตร ฯลฯ เพราะเกิดการขาดแคลนแรงงานในกิจการดังกล่าวอย่างหนัก จึงต้องมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทำงานในกิจการดังกล่าวได้เฉพาะในเขตที่มีการขาดแคลน

### 3) การจ่ายค่าธรรมเนียม

การจ่ายค่าธรรมเนียม ได้เห็นได้มีการกำหนดให้นายจ้างแรงงานต่างด้าว และรัฐบาลจ่ายค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนประกันภัยแรงงาน และประกันสุขภาพสังคมโปร์ มีการกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนเงินทดแทน

จากการศึกษาเรื่องการเงินค่าธรรมเนียม พบว่า ประเทศได้วันกำหนดให้ต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนประกันภัยแรงงานและประกันสุขภาพ ซึ่งเป็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เมื่อได้รับอันตรายจากการทำงานหรือเจ็บป่วย โดยกำหนดให้นายจ้างแรงงานต่างด้าวและรัฐบาลเป็นผู้จ่ายโดยเฉลี่ยตามสัดส่วน สำหรับประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้นายจ้างทำประกันให้แก่แรงงานต่างด้าว โดยจ่ายเงินค่าธรรมเนียมเข้ากองทุนเงินทดแทน ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเช่นกัน สำหรับประเทศไทย ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทยอยู่แล้วโดยนายจ้างจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทน ฯลฯ สำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างให้เหมือนแรงงานไทยทุกประการ รวมทั้งการประกันสังคม จากการศึกษาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะผลักภาระให้นายจ้างเสียเป็นส่วนใหญ่

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่คนต่างด้าว

โดยหลักแล้ว กฎหมายไทยมิได้รองรับสิทธิ หน้าที่ และสถานภาพของคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกับคนไทย คนต่างด้าวจะมีสถานะเท่าเทียมกับผู้มีสัญชาติไทย เฉพาะแต่ในเรื่องที่มีกฎหมายระหว่างประเทศ ผูกพันให้ประเทศไทยรับรอง ซึ่งก็มีแต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเท่านั้น ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศกำหนดให้ทุกรัฐ จะต้องยอมรับในสิทธิมนุษยชนของทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ คือไม่มีการคำนึงถึงสัญชาติ แต่ในเรื่องอื่น ๆ นั้น กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดให้รัฐต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติต่อคนต่างด้าว ในลักษณะที่เท่าเทียมกันคนในชาติของตน เว้นแต่ในกรณีที่มีสนธิสัญญากำหนดให้รัฐต้องรับรองสิทธิคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน<sup>1</sup> และสำหรับประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายออกมารองรับ ในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามเรื่องการคุ้มครองแรงงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยจึงต้องใช้อย่างบังคับกับแรงงานต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยด้วยเช่นกัน

ซึ่งจากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย และมีใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยนั้นจะไม่มีปัญหาในทางกฎหมาย เนื่องจากนายจ้างจะให้การคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย เช่นเดียวกับแรงงานคนไทยทุกประการ เช่น ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกรณีลาหยุด ลาป่วย ค่าล่วงเวลา ค่าชดเชย สวัสดิการ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม เป็นต้น

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าทำงานในประเทศไทย โดยผิดกฎหมายนั้น เมื่อเข้ามาโดยผิดกฎหมาย และไม่มีใบอนุญาตทำงาน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาโดยนายจ้างมักจะหลีกเลี่ยงไม่ยอมจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้เหมือนกับแรงงานไทย จากกรณีดังกล่าว

---

<sup>1</sup> พันธุ์ทิพย์ (กาญจนะจิตรา) สายสุนทร. (2539, ตุลาคม-ธันวาคม). “คำว่า คนต่างด้าว” และการจำแนกประเภทของคนต่างด้าว ภายใต้กฎหมายไทย.” *ตุลพาท*, 43, 4 . หน้า 150.

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า สามารถใช้บังคับและคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้เพียงใด

#### 4.1 วิเคราะห์การควบคุมการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าว

หลักในต่างประเทศอันได้แก่ ประเทศไต้หวัน ประเทศสิงคโปร์และ ประเทศมาเลเซีย ได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้เป็นหลักสำหรับแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในประเทศนั้น ๆ และยังคงกำหนดระเบียบ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1.1 ระเบียบแนวปฏิบัติสำหรับการเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ไต้หวัน และไทยของแรงงานต่างด้าว ทั้งสี่ประเทศได้กำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติไว้คล้ายกันและแตกต่างกันในบางส่วน ดังนี้

1) ประเทศไต้หวัน แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานที่ไต้หวันอย่างผิดกฎหมายส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย แรงงานเหล่านี้ มักรับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก เช่น โรงงานทอผ้า นอกจากนี้ก็รับจ้างเป็นกรรมกร ก่อสร้าง แม่บ้านและคนรับใช้ ซึ่งล้วนเป็นอาชีพที่ชาวไต้หวันยุคปัจจุบันไม่นิยม เนื่องจากเห็นว่า เป็นงานระดับต่ำต้องตรากตรำร่างกายและสภาพการทำงานไม่สะดวกสบาย อาทิ ต้องเผชิญอากาศร้อนอบอ้าว และกลิ่นอันไม่พึงปรารถนาในโรงงาน เป็นต้น แต่บรรดาแรงงานต่างด้าวสามารถอดทนต่อสภาวะดังกล่าวได้

2) ประเทศสิงคโปร์ แรงงานต่างชาติจะเข้ามาทำงานในประเทศ นอกจากจะต้องเข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังต้องขอใบอนุญาตทำงาน Employment Pass โดยผู้ยื่นขอจะต้องมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำปริญญาตรี หรือได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่า 2,000 เหรียญสิงคโปร์ (ไม่รวมค่าล่วงเวลา ค่าเดินทาง ค่าเช่าบ้าน หรือเงินพิเศษใด ๆ ที่บริษัทนายจ้างจ่ายให้) รวมทั้งยื่นเอกสารประกอบคำขอ ได้แก่ แบบฟอร์ม FORM 8 ที่ต้องมีลายเซ็นทั้งบริษัทนายจ้างและลูกจ้าง สำนักเอกสาร การศึกษา ฯลฯ

กรณียื่นขอเป็นนายจ้างสิงคโปร์ ซึ่งต้องการนำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน จะต้องติดต่อขอโควตานำเข้าแรงงานต่างชาติจากกรมแรงงานสิงคโปร์ เมื่อกรมแรงงานสิงคโปร์อนุมัติแล้ว นายจ้างจะติดต่อบริษัทจัดหางานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ได้แก่ ยื่นเอกสารหลักฐานเพื่อทำ Bond Guarantee ที่กรมแรงงาน ตลอดจนติดต่อขอ Work Permit จากกรมแรงงาน ซึ่งกรมแรงงานจะพิจารณาออก Work Permit ให้ โดยทางการสิงคโปร์ได้กำหนดเงื่อนไขการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ดังนี้

(2.1) บริษัทนายจ้าง บริษัทนายจ้างสิงคโปร์ที่จะนำแรงงานต่างชาติได้ จะต้องมีการก่อสร้างที่ได้มีการเซ็นสัญญาจ้างแล้ว และมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์

(2.2) ประเทศที่ได้รับอนุญาต แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้า สิงคโปร์จะเป็นแรงงานจาก 7 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ บังกลาเทศ จีน อินเดีย ศรีลังกา และไทย

(2.3) สัดส่วนของการได้รับอนุญาตนำเข้า จะเป็น 1 : 5 ระหว่างคนงาน สิงคโปร์ 1 คน ต่อคนงาน ต่างชาติ 5 คน (การนำเข้ามาเมื่ออายุ 2 เดือน)

(2.4) การเสียภาษีให้แก่คนงานต่างชาติ นายจ้างสิงคโปร์จะต้องเสียภาษีต่าง ค้าวให้ แก่คนงานต่างชาติที่นำเข้า (เสีย Levy) ในอัตรา 440 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ต่อ 1 คน สำหรับคนหางานไม่มีฝีมือและอัตรา 200 เหรียญสิงคโปร์ ต่อเดือน ต่อ 1 คนสำหรับตำแหน่งช่าง

3) ประเทศมาเลเซีย นายจ้างมาเลเซียที่ประสงค์จะนำคนงานต่างชาติเข้าไป ทำงานในประเทศมาเลเซียจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อ Immigration Department, Ministry of Home Affairs ซึ่งในการยื่นขออนุญาตนั้น นายจ้างจะต้องแสดงหลักฐานเกี่ยวกับโครงการที่จะนำคนงาน ต่างชาติเข้ามาทำงาน ตลอดจนชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องใช้คนงานต่างชาติแทนคนงาน พื้นเมือง เจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้พิจารณาตัดทอนจำนวนคนงานต่างชาติให้เหลือ เท่าที่จำเป็น ซึ่งโดยปกติแล้วแต่ละครั้งจะอนุญาตให้นำเข้าได้ครั้งละไม่เกิน 20-30 คน หลังจาก ได้รับอนุญาตแล้ว นายจ้างสามารถนำคนงานต่างชาติเข้าไปทำงานได้

ทางการมาเลเซียจะออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติในกรณีดังต่อไปนี้

(3.1) แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในลักษณะ Traditional Practice จะอนุญาตให้ทำงานในช่วงฤดูเพาะปลูกและเก็บเกี่ยว โดยเข้ามาทำงานเฉพาะงานเก็บเกี่ยว ข้าวและในไร่อ้อย ในการพิจารณาอนุญาตให้นำแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในลักษณะดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในเขตรัฐที่มีการเพาะปลูก อันได้แก่ รัฐปะละลิส เกดาห์ และกลันตา จะ เป็นผู้พิจารณา

(3.2) แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานในกิจการก่อสร้าง การ พิจารณาอนุญาตให้นำคนงานต่างชาติ เข้ามาทำงานในกิจการก่อสร้างที่เจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้า เมืองจะเป็นผู้พิจารณา จะใช้เวลาพิจารณาประมาณ 4-6 สัปดาห์ และปกติในการอนุญาตทำงานจะมี อายุระหว่าง 3-4 เดือน อย่างมากที่สุดไม่เกิน 6 เดือน และโอกาสการต่ออายุใบอนุญาตทำงานมี น้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นการออกใบอนุญาตทำงานให้คนงานรายใหม่มากกว่าจะต่อใบอนุญาตให้ คนงานเดิม

(3.3) แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานด้านวิชาชีพ วิชาการ (Technical Post) ซึ่งจะเป็นคนงานที่มีทักษะและประสบการณ์ เพื่อเข้าไปทำงานในโครงการหนึ่งโครงการใด โดยเฉพาะในการพิจารณาอนุญาตจะมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและใบอนุญาตทำงานของคนงานกลุ่มนี้ จะมีอายุมากกว่า 6 เดือน แต่จะไม่เกิน 1-2 ปี

สำหรับประเทศไทย แรงงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานในประเทศต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ได้รับวีซ่าประเภท Non-Immigrant Visa และยื่นขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ในอาชีพที่กำหนดให้ทำได้ รวมทั้งยื่นเอกสารประเภทคำขออนุญาตตามแต่ละประเภทที่ยื่นขอต่อกรมการจัดหางาน นอกจากนี้ นายจ้าง/สถานประกอบการ สามารถยื่นคำขออนุญาตแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้กำหนดอัตราส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติต่อการจ้างคนไทยไว้เช่น 1-50 คน หรือกำหนดตามสัดส่วนของการลงทุน เช่น เงินลงทุน 2-3 ล้านบาท

ลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวของต่างประเทศ กับประเทศไทย

(1) ประเทศไทยได้หวั่น ตามกฎหมายการจ้างงานของทางการได้หวั่น มาตราที่ 49 วรรค 2 กำหนดว่าคนงานต่างชาติสามารถทำงานในได้หวั่นได้ตามสัญญาจ้าง ซึ่งจะมีอายุสัญญาครั้งละไม่เกิน 1 ปี และสามารถต่อสัญญาจ้างงานได้อีก 1 ปี รวมระยะเวลาสัญญาจ้างงาน โดยตลอดต้องไม่เกิน 2 ปี และในมาตราที่ 54 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ กำหนดว่าคนงานต่างชาติที่ถูกทางการเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างสิ้นสุดลง หรือทำงานครบสัญญาเมื่อส่งกลับประเทศเดิมของตนแล้ว คนงานผู้นั้นจะเข้ามาทำงานในได้หวั่นอีกไม่ได้ โดยสรุปคือ คนงานกลุ่มที่ทำงานไม่ครบสัญญาจ้างถูกส่งกลับ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้างจนขาดความเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง แม้จะอยู่ในได้หวั่นไม่ถึง 2 ปี ก็ไม่มีสิทธิเข้าไปทำงานในได้หวั่นเป็นรอบที่สองและคนงานกลุ่มที่ทำงานครบสัญญาจ้าง 2 ปี ก็เช่นเดียวกัน ส่วนวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้คนงานต่างชาติทำงานในได้หวั่นไม่เกิน 2 ปี เพราะทางการได้หวั่นเกรงว่าหากให้คนงานต่างชาติตั้งรกรากในได้หวั่น โดยอาศัยกฎหมายของได้หวั่นที่กำหนดให้คนต่างชาติที่ทำงานในได้หวั่นเกิน 2 ปี เพราะหากให้คนงานต่างชาติอยู่ในได้หวั่นเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่อง จะทำให้คนงานต่างชาติตั้งรกรากในได้หวั่น โดยอาศัยกฎหมายของได้หวั่นที่กำหนดให้คนต่างชาติที่ทำงานในได้หวั่นเกิน 5 ปีขึ้นไป สามารถขอสิทธิยื่นขอใบถิ่นที่อยู่ถาวรหรือขอโอนสัญชาติเป็นพลเมืองในได้หวั่นได้

(2) ประเทศสิงคโปร์ ห้ามคนต่างด้าวทำงานในสิงคโปร์และห้ามว่าจ้างคนต่างด้าวทำงาน เว้นแต่ได้รับใบอนุญาต จึงเป็นลักษณะควบคุมตัวคนต่างด้าวและตัว

นายจ้างท้องถิ่น กฎหมายสิงคโปร์มิได้ระบุงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ มีการแบ่งแยกระหว่าง Skilled Labour และ Un-skilled Labour โดยมีกฎหมายควบคุมแยกต่างหากกันไป มีการแบ่งแยกประเภทของแรงงานต่างด้าวออกเป็นระดับต่าง ๆ กัน แยกเป็น P Pass, Q Pass, R Pass เพื่อพิจารณาการออกใบอนุญาตให้กับคนต่างด้าวเป็นประเภทไป ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว มีลักษณะใกล้ชิด ใช้ระบบ Pre-arranged job1 ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีสัญญาจ้างงานและต้องมี Local Sponsor ซึ่งหมายถึงบริษัทผู้ว่าจ้าง

(3) ประเทศมาเลเซีย ลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีลักษณะปิดงานใดที่อนุญาตให้ทำได้จะระบุไว้ในนโยบายที่ประกาศเป็นคราวๆ และไม่ปรากฏงานที่อนุญาตในรูปของกฎหมาย มีการแยก Skilled Labour และ Un-skilled Labour งานที่เป็น Un-Skilled Labour คนต่างด้าวทำมิได้ยกเว้นงาน 5 ประเภท คือ ภาควิชาการเพาะปลูก ภาควิชาการก่อสร้าง ภาควิชาอุตสาหกรรมผลิต ภาควิชาการบริการ โดยเปิดเฉพาะในส่วนของคนดูแลป้อม งานทำความสะอาดงานในภัตตาคาร งานบ้าน ส่วนงานที่เป็น Skilled Labour ขึ้นอยู่กับนโยบาย กฎหมายมาเลเซียมีบทบัญญัติควบคุมนายจ้างอย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างคนเข้าเมืองกับกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว มีลักษณะใกล้ชิด

ส่วนประเทศไทยห้ามงานบางประเภทโดยมีเงื่อนไข งานใดที่มีได้ห้ามคนต่างด้าวย่อมทำได้ โดยต้องได้รับใบอนุญาตหรือสำหรับคนต่างด้าวตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำงานได้เฉพาะงานที่กำหนดไว้โดยต้องขออนุญาตเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการจำกัดอาชีพของคนต่างด้าวมากเกินไปเพราะเมื่อมีงาน 39 ประเภทซึ่งห้ามทำบัญญัติไว้อยู่แล้ว จึงไม่น่าจะที่จะมากำหนดงานที่กระทำได้ไว้อีกกรอบหนึ่ง เพราะจะทำให้งานที่คนต่างด้าวสามารถกระทำได้น้อยลงซึ่งจะยังผลให้คนต่างด้าวหางานทำได้ยากขึ้นเนื่องจากการกำหนดงานโดยละเอียดเกินไป

การที่จะควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามานั้นมีหลายมาตรการ การเก็บค่าธรรมเนียมก็เป็นมาตรการหนึ่งที่ประเทศผู้รับคนต่างด้าวดำเนินการซึ่งค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวนั้นหมายถึง ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากนายจ้างที่จ้างคนต่างด้าวทำงาน เช่นเดียวกับในประเทศสิงคโปร์ซึ่งใช้เพื่อควบคุมไม่ให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวมากเกินไป ประกอบกับมีการกำหนดโควตาเป็นสัดส่วนว่านายจ้างต้องจ้างแรงงานท้องถิ่นด้วย เพราะหากปล่อยให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการก็จะคุ้นเคยกับธุรกิจที่พึ่งพาแรงงานมากเกินไปจนขาดความสนใจที่จะนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต ซึ่งหากเกิดการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวขึ้นมาจะทันหันจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างมาก มาตรการในการควบคุมแรงงานต่างด้าวจึงควรจะเป็นดังนี้คือ



1) การกำหนดสัดส่วนแรงงานท้องถิ่นต่อแรงงานต่างด้าว สาเหตุ นั้นก็เพื่อบังคับให้นายจ้างจ้างแรงงานท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานในประเทศและไม่ให้ สัดส่วนของแรงงานต่างด้าวในธุรกิจแต่ละประเภทมากเกินไป แต่ในกรณีที่มีการขาดแคลนแรงงาน บางสาขาอย่างมากอาจมีการพิจารณาเพิ่มสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าวขึ้นได้ตามสมควร

2) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างงาน กรณีเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐเก็บ จากนายจ้างกรณีที่ต้องการจะจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อเป็นการยับยั้งไม่ให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว อย่างฟุ่มเฟือยและเป็นมาตรการทางอ้อมที่จะควบคุมไม่ให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในอัตราที่ ต่ำจนเกินไปอันจะส่งผลกระทบต่อค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานท้องถิ่น โดยนายจ้างมีหน้าที่จ่าย ค่าธรรมเนียมรายเดือนสำหรับแรงงานต่างด้าวแต่ละคน อัตราค่าธรรมเนียมควรจะขึ้นอยู่กับ ประเภทและคุณสมบัติของงาน ซึ่งหากไม่จ่ายภายในระยะเวลาที่กำหนดนายจ้างจะต้องเสียดอกเบี้ย ต่อไป

#### 4.2 วิเคราะห์การจ่ายค่าตอบแทนแก่คนต่างด้าว

กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่นายจ้างจะต้องให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง ของการจัดสวัสดิการ การจ่ายค่าตอบแทน การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับความปลอดภัย และ สภาพแวดล้อมในการทำงาน ค่าชดเชย การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก ฯลฯ ซึ่งในเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ได้มีการบัญญัติให้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นั้นใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวด้วย โดยได้บัญญัติอยู่ใน มาตรา 89 ว่า “ประกาศกำหนดอัตรา ค่าจ้างตามมาตรา 88 ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างไม่ว่านายจ้างและลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติ ศาสนาหรือเพศใด” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30 ที่ให้ความคุ้มครอง ในเรื่องของความเท่าเทียมกันของคนทุกเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะ ของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม

แรงงานต่างด้าวที่มีปัญหาส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานเหล่านี้มักจะยอมรับ ค่าจ้างในอัตราที่ต่ำ ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่จะไม่ทราบและเข้าใจคือสิทธิตามกฎหมาย รวมถึงความผิด ตามกฎหมายคนเข้าเมืองจึงทำให้มีการหลบหนีเข้ามาทำงาน ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายพร้อมที่จะรับ ค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งปกติจะต่ำกว่ามาตรฐานท้องตลาด ซึ่งอาจต้องเพิ่มชั่วโมงในการทำงานโดยไม่ได้รับ ค่าตอบแทนใดๆเพิ่มเลย และหากมีการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้คนท้องถิ่นมากขึ้น ก็จะเป็นการเพิ่ม ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายมากขึ้น เพราะนายจ้างจะหันไปจ้างแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแทน

โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศนั้นจะเห็นว่าสามประเทศข้างต้นมีกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองคนต่างด้าวโดยตรงในเรื่องของอัตราค่าตอบแทน ซึ่งหลักเกณฑ์นั้นพอจะนำมาใช้กับประเทศไทยได้เช่นกัน โดยในเรื่องค่าตอบแทนการทำงานควรกำหนดค่าตอบแทนในการทำงาน โดยคำนึงถึงอัตราค่าจ้างเทียบกับแรงงานที่ทำงานในระบบหรือในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ โดยกำหนดอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม ดังนี้

1) ในการกำหนดค่าตอบแทนการทำงานให้คำนึงถึงอัตราค่าจ้างสำหรับคนงานในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ โดยจะต้องจ่ายค่าจ้างเป็นเงินเท่านั้น การจ่ายค่าจ้างให้แก่แรงงานต่างด้าวนั้นจะต้องจ่ายในอัตราที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าแรงงานต่างด้าวนั้นจะเป็นหญิงหรือชาย ถ้าได้ทำงานที่มีลักษณะคุณภาพและปริมาณอย่างเดียวกัน ก็ควรจะได้ค่าจ้างเท่าเทียมกัน อัตราค่าจ้างจะเป็นเงินจำนวนเท่าไรย่อมขึ้นอยู่กับการตกลงกันระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะมีผลผูกพันตามที่ตกลงกันและข้อสำคัญจะต้องมีการตกลงกันมิใช่เป็นความประสงค์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่เพียงฝ่ายเดียว นอกจากนี้ควรกำหนดห้ามนายจ้างนำหื้ออย่างอื่นมาหักจากค่าจ้างของลูกจ้างด้วย

2) กรณีทำงานในวันหยุด เนื่องจากสภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ มักจะเป็นงานที่ต้องทำทุกวันและได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ดังนั้นจึงควรกำหนดค่าทำงานในวันหยุด โดยกำหนดอัตรา 1 เท่าของค่าทำงานในวันปกติ

3) กรณีทำงานล่วงเวลา เนื่องจากงานบางประเภทมีความจำเป็นต้องทำให้เสร็จในวันเวลาทำงานปกติจนจำต้องล่วงเลยเวลาทำงานปกติ เพื่อความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างจึงควรกำหนดค่าล่วงเวลาไว้ โดยกำหนดค่าล่วงเวลาในอัตรา 1.5 เท่าของค่าจ้างในเวลาทำงานปกติซึ่งรวมไปถึงค่าล่วงเวลาในวันหยุดด้วยในอัตราเดียวกัน

#### 4.3 วิเคราะห์การจัดสวัสดิการแก่คนต่างด้าว

ในการกำหนดสวัสดิการแรงงานของประเทศไทยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ถูกจัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

1) สวัสดิการแรงงานตามที่กฎหมายกำหนดเป็นสวัสดิการที่ได้มีการพิจารณาแล้วว่าเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับลูกจ้างในสถานประกอบการ ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปต้องมีการจัดสวัสดิการประเภทนี้ คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง

โดยในประกาศฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดและรูปแบบของสวัสดิการแรงงานที่สถานประกอบการต้องจัดให้มีโดยสรุปดังนี้คือ

(1) ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำ และห้องส้วมอันถูกต้องตาม สุลักษณะและมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง โดยมีห้องน้ำและห้องส้วมแยกสำหรับลูกจ้างชายและ ลูกจ้างหญิง และในกรณีที่มีลูกจ้างที่เป็นคนพิการ ให้นายจ้างจัดให้มีห้องน้ำและห้องส้วมสำหรับ คนพิการแยกไว้โดยเฉพาะ

(2) นายจ้างต้องจัดให้มีบริการเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ในการปฐมพยาบาลหรือในการรักษาพยาบาล โดยจัดให้มีสิ่งจำเป็นในการปฐมพยาบาลและการ รักษาพยาบาลหรือนายจ้างอาจทำความตกลงเพื่อส่งลูกจ้างเข้ารับการรักษาพยาบาลกับ สถานพยาบาล ที่เปิดบริการตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมงและเป็นสถานพยาบาลที่นายจ้างอาจนำลูกจ้างส่ง เข้ารับการ รักษาพยาบาล ได้โดยความสะดวกและรวดเร็วโดยต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่ง อธิบดีมอบหมาย

2) สวัสดิการแรงงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด ยังเป็นการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐเข้าไป ในสถานประกอบกิจการเพื่อแนะนำรูปแบบของสวัสดิการต่างๆที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แต่ หากสถานประกอบกิจการใดมีความพร้อมเพียงพอก็สามารถจัดให้เป็นไปตามความต้องการของ ลูกจ้างได้ สวัสดิการนอกเหนือกฎหมายที่กองสวัสดิการแรงงานนำเสนอเป็นทางเลือกสำหรับสถาน ประกอบกิจการจัดเพิ่มเติม แบ่งออกได้เป็นหมวดใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) สวัสดิการที่มุ่งพัฒนาลูกจ้าง เช่น

- การส่งเสริมการศึกษาทั้งในและนอกเวลาทำงาน
- การจัดตั้งโรงเรียนในโรงงาน
- การอบรมความรู้เกี่ยวกับการทำงาน
- การจัดให้มีห้องสมุด หรือมุมอ่านหนังสือ ฯลฯ เป็นต้น

(2) สวัสดิการที่ช่วยเหลือในเรื่องค่าครองชีพ

- การจัดหอพัก
- การให้เงินช่วยเหลือต่างๆเช่น งานแต่งงาน งานอุปสมบท งานศพ
- การจัดชุดทำงาน
- การจัดให้มีรถรับ-ส่ง
- เงินโบนัส ค่าครองชีพ เบี้ยขยัน ค่าเข้ากะ

(3) สวัสดิการที่ช่วยเหลือการออมของลูกจ้าง เช่น

- สหกรณ์ออมทรัพย์
- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

(4) สวัสดิการที่พัฒนาสถาบันครอบครัวของลูกจ้าง เช่น

- การจัดสถานเลี้ยงบุตรของลูกจ้าง
  - การช่วยค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัว
  - การช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตรของลูกจ้าง
  - การประกันชีวิตให้กับลูกจ้าง
- (5) สวัสดิการที่ส่งเสริมความมั่นคงในอนาคต เช่น
- เงินบำเหน็จ
  - เงินรางวัลทำงานนาน
  - ให้อุปการะค่าเช่าบ้านของบริษัท
  - กองทุนฌาปนกิจ
  - เงินกู้เพื่อสวัสดิการที่พำอาศัย
- (6) สวัสดิการนันทนาการและสุขภาพอนามัย เช่น
- การจัดทัศนศึกษา
  - การแข่งขันกีฬา
  - การจัดงานเลี้ยงสังสรรค์พนักงาน
  - การให้ความรู้เรื่องสุขภาพอนามัย

โดยในประเทศไทยได้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการแรงงานนอกเหนือกฎหมายขึ้นในสถานประกอบกิจการ โดยการประสานงานหรือปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ดังต่อไปนี้

(1) โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานประกอบกิจการและชุมชน โดยที่โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานประกอบกิจการและชุมชนที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน เพื่อให้บุตรของผู้ใช้แรงงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นการส่งเสริมสถาบันครอบครัวให้เข้มแข็ง ทำให้ผู้ใช้แรงงานมีขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงาน และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างและผู้ใช้แรงงาน

(2) โครงการโรงงานสีขาว ซึ่งประสงค์ให้นายจ้างและลูกจ้างมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดและขยายความรู้ดังกล่าวไปยังครอบครัวและสังคมอื่นๆ เพื่อให้สถานประกอบกิจการได้รับรู้ถึงปัญหาเสพติดในสถานประกอบกิจการ ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายและสนับสนุนให้มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในสถานประกอบกิจการต่อไป ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ยาเสพติดแพร่ขยายเข้าไปในสถานประกอบกิจการ และเป็นการลดจำนวนผู้ใช้แรงงานที่ติดยาเสพติดลงให้มากที่สุด นอกจากนั้นยังประสงค์ให้

ผู้ใช้แรงงานที่ติดเชื้อเอชไอวีมีโอกาสบำบัดรักษาและฟื้นฟูให้หายจากการติดเชื้อเอชไอวีและสามารถทำงานได้อย่างเป็นปกติ

(3) โครงการพัฒนารูปแบบการป้องกันและจัดการด้านเอดส์ในสถานประกอบกิจการ ซึ่งเป็นโครงการที่สนับสนุนการดำเนินงานโครงการป้องกันและบริหารจัดการเรื่องเอดส์ในสถานประกอบกิจการ ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานบริหารโครงการกองทุนโลก (Global Fund) ส่งเสริมให้สถานประกอบกิจการ มีนโยบายการป้องกันและการบริหารจัดการเรื่องเอดส์ที่เหมาะสม ตามมาตรฐาน AIDS- response Standard Organization (ASO) และประกาศเกียรติคุณสถานประกอบกิจการดีเด่นเหล่านั้นสู่สาธารณะชน ส่งเสริมทำความเข้าใจเรื่องเอดส์ที่ถูกต้องแก่สถานประกอบกิจการ เพื่อคุ้มครองแรงงานให้ปลอดภัยจากการติดเชื้อเอช ไอ วี และคุ้มครองสิทธิของแรงงานที่ติดเชื้อเอช ไอ วี ให้ได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันกับโรคและความเจ็บป่วยอื่นๆ และศึกษาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้มีบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องเอดส์ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติ กีดกัน ริดรอนสิทธิของผู้ที่ติดเชื้อเอช ไอ วี และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเอดส์

(4) โครงการส่งเสริมสวัสดิการการเงินและบริการ เป็นการส่งเสริมการออมเงินของผู้ใช้แรงงานในสถานประกอบกิจการ ในรูปของสหกรณ์ออมทรัพย์ในสถานประกอบกิจการ

(5) โครงการประกวดสถานประกอบกิจการดีเด่นด้านสวัสดิการแรงงาน ซึ่งมุ่งส่งเสริมให้นายจ้างได้พัฒนารูปแบบและระบบการจัดสวัสดิการแรงงานให้ได้มาตรฐาน ส่งเสริมและพัฒนาการดำรงชีวิตของลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ สร้างขวัญและกำลังใจและแรงจูงใจในการทำงานของลูกจ้าง ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และยังเป็นการประกาศเกียรติคุณให้กับสถานประกอบกิจการที่สามารถสร้างระบบ รูปแบบ และพัฒนาการจัดสวัสดิการที่ดี

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายนั้น จะสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก อันได้แก่ ฝ่ายนายจ้างเป็นหลัก เพราะการจัดสวัสดิการให้กับผู้ใช้แรงงานถือเป็นค่าใช้จ่ายของนายจ้าง หากนายจ้างเห็นถึงประโยชน์และจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้าง จะทำให้ผู้ใช้แรงงานมีขวัญและกำลังใจดีในการทำงาน และตั้งใจทำงานให้เกิดประสิทธิภาพแก่สถานประกอบกิจการและเกิดผลดีแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยได้มีการส่งเสริมในเรื่องของสวัสดิการแรงงานแก่แรงงานไทยอย่างครอบคลุม กรณีในเรื่องของแรงงานต่างด้าวแม้ว่าจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นกันแต่ในส่วนของบางเรื่องซึ่งแรงงานไทยอาจไม่ต้องการแต่มีความจำเป็นต่อแรงงานต่างด้าวซึ่งมิได้บัญญัติคุ้มครองไว้นั้นควรจะมีการพิจารณาที่จะให้มีความคุ้มครองขึ้นมา

เนื่องจากลูกจ้างเป็นฝ่ายที่ยังชีพอยู่ได้ด้วยค่าจ้าง ซึ่งหากเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือควมรู้น้อย ค่าจ้างที่ได้รับก็ต่ำ ไม่สามารถที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีตามสมควรได้และต้องเดือดร้อนเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดไว้ล่วงหน้าในกรณีเช่นนี้ สวัสดิการที่นายจ้างให้ นอกเหนือจากค่าจ้างนั้นก็ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นกับลูกจ้าง จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องที่จะต้องคุ้มครองเพื่อตอบแทนให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานให้กับนายจ้าง

ซึ่งจากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของคนต่างด้าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองในเรื่องของสวัสดิการคนต่างด้าวเหมือนกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของไทย ซึ่งทำให้คนต่างด้าวอาจได้รับความคุ้มครองในเรื่องของสวัสดิการที่อยู่อาศัย การเดินทาง ครอบครัว ความเจ็บป่วยอย่างไม่เป็นธรรมจากนายจ้างเพราะกรณีเมื่อเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ได้มีกฎหมายคุ้มครองไว้โดยเฉพาะแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานคุ้มครองอยู่นายจ้างก็ถือโอกาสไม่ปฏิบัติตามกฎหมายใดๆเลย ซึ่งเป็นการเอาเปรียบคนต่างด้าวมากเกินไป โดย เมื่อศึกษาในสามประเทศที่นำมาพิจารณานั้นแต่ละประเทศก็กำหนดความคุ้มครองในเรื่องของสวัสดิการต่างกันไปคือ

สำหรับไต้หวัน ได้มีการกำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาบ้านพักอาศัย และจัดหาหนะรับส่ง ในการไปทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยมีกองทุนประกันสุขภาพในการคุ้มครองการรักษาพยาบาล

ส่วนสิงคโปร์เมื่อแรงงานต่างด้าวได้รับอันตราย นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำแรงงานต่างด้าวนั้นไปส่งโรงพยาบาล โดยเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

กรณีประเทศมาเลเซียไม่มีการส่งเสริมให้ใช้แรงงานต่างด้าวหรือส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอยู่แล้วจึงไม่ได้คุ้มครองในเรื่องของสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าว

ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีบทกฎหมายซึ่งออกมาคุ้มครองในเรื่องสวัสดิการแก่คนต่างด้าว โดยเฉพาะคงมีแต่ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานบังคับแก่ทุกคนที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ทำให้นายจ้างไม่ค่อยปฏิบัติตาม คนต่างด้าวเหล่านี้จึงต้องอยู่อาศัยตามมีตามเกิด ในกรณีที่อยู่อาศัยเนื่องจากบางคนอาจ เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การที่จะเช่าห้องพักอาศัยอาจเป็นไปได้ยาก โดยผู้ประกอบการอาจกลัวว่าเป็นการผิดกฎหมายในการให้เข้าพักจึงควรที่จะมีกฎหมายควบคุมในเรื่องดังกล่าวโดยอาจให้พักในบริเวณเดียวกันทุกคนในเรื่องการเดินทาง บางกรณีที่สถานที่ทำงานของนายจ้างอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองหรือในกรณีที่รถบริการสาธารณะเข้าไม่ถึง ย่อมเป็นการยากแก่คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าไปถึงสถานประกอบการของนายจ้างรวมถึงเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางมากขึ้น จึงควรจะมีคุ้มครองต่อจากข้างต้นคือเมื่อ

ลูกจ้างพักในบริเวณเดียวกันทั้งหมดแล้วก็ให้นายจ้างจัดรถรับส่งขึ้นมาจากด้วยเลย โดยรับส่งจากสถานที่พักมายังสถานประกอบการ กรณีค่ารักษาพยาบาลเมื่อประเทศไทยไม่มีการคุ้มครองกรณีของการเจ็บป่วยนายจ้างจึงอาจจัดให้มีหลักประกันเกี่ยวกับสุขภาพโดยให้มีกองทุนประกันสังคมในส่วนของคนต่างด้าวขึ้นเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพประจำปี การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพของแรงงานต่างด้าว โดยให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามแต่จะกำหนดต่อไป หรืออีกกรณีหนึ่งโดยอาจจัดให้มีโครงการเช่นเดียวกับ 30 บาทรักษาทุกโรคแก่คนต่างด้าวทุกคนทั้งที่ถูกต้องและผิดกฎหมาย โดยอาจเพิ่มจำนวนเงินเป็นเท่าใดนั้นแล้วแต่ความเหมาะสมในเวลานั้นๆ ซึ่งหากจะแยกพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป พอจะแยกได้ดังนี้

#### (1) สวัสดิการการตรวจโรค

ปัญหาหนึ่งของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยคือการนำโรคติดต่อเข้ามาด้วย เช่น โรคเท้าช้าง กาฬหลังแอ่น โรคสมองอักเสบ โปลิโอ ซึ่งบางโรคนั้นได้หมดไปจากประเทศไทยแล้วแต่ก็ได้รับการนำเข้ามาใหม่เนื่องจากขาดการควบคุมหรือควบคุมที่ไม่ทั่วถึงในการเข้ามาของคนต่างด้าว เมื่อเป็นเช่นนี้กรณีจะเห็นว่าเมื่อไม่สามารถป้องกันการเข้ามาได้แล้วเนื่องจากวิธีการเข้ามายังประเทศไทยของคนต่างด้าวมีวิธีที่แปลกใหม่ขึ้นทุกวัน ยากต่อการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ จึงควรที่จะจัดสวัสดิการเกี่ยวกับการตรวจโรคประจำปีเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้โรคซึ่งคนต่างด้าวนำเข้ามาในขนาดต่อไปยังคนไทยและถือเป็นการช่วยเหลือคนต่างด้าวไปในตัวคือเมื่อตรวจพบแล้วควรจะได้ได้รับการรักษาอย่างทันทั่วถึง เพื่อที่จะไม่เป็นอันตรายต่อชีวิตหรือพิการ โดยอาจกำหนดให้คนต่างด้าวมาตรวจโรคเป็นเดือนๆ ไป เช่น ให้คนต่างด้าวทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมาเข้ารับการตรวจทุกเดือนกันยายนของทุกปี ที่ให้กำหนดเป็นรายเดือนนั้น เพื่อที่จะง่ายต่อการควบคุมตัวคนต่างด้าวเองรวมถึงค่าใช้จ่ายของรัฐเป็นต้น

#### (2) สวัสดิการการรักษาพยาบาล

รายได้ของผู้ใช้แรงงาน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งแม้จะมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคุ้มครองอยู่แต่ก็ปรากฏว่านายจ้างส่วนใหญ่ยังคงไม่ให้ค่าจ้างตามกฎหมายกำหนดเนื่องจากอาจเห็นเป็นคนต่างด้าวเป็นต้น ซึ่งแรงงานเหล่านี้ต้องนำเงินค่าจ้างนั้นไปใช้ในการซื้อปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตเสียส่วนใหญ่ซึ่งปกติก็ไม่ค่อยจะเพียงพออยู่แล้ว หากเกิดการเจ็บไข้ได้ป่วยแล้วต้องนำเงินไปรักษาพยาบาลในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถไปทำงานได้ ย่อมทำให้เกิดความลำบากแก่แรงงานต่างด้าวนั้นๆ หรือบางกรณีก็ไม่มีเงินไปทำการรักษาจนเกิดการเสียชีวิตเกิดขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากมีการให้ความคุ้มครองเรื่องการรักษาพยาบาลย่อมแบ่งเบาภาระแก่คนต่างด้าวได้อย่างมาก เนื่องจากภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องรับอยู่ทุกวันก็มีมากอยู่แล้ว โดยอาจจัดให้มีกองทุนที่คล้ายกับกองทุนประกันสังคมเกิดขึ้นโดยให้

นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนทุกเดือน หรืออาจจัดให้มีโครงการคล้ายๆ โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ให้แก่คนต่างด้าวทั้งสองกรณีคือ ทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจำนวนเงิน อาจขึ้นอยู่กับสถานะและความเหมาะสมของเศรษฐกิจของประเทศขณะนั้น ส่วนกรณีที่คนต่างด้าว นั้น ได้รับความคุ้มครองอยู่แล้วก็ให้ได้รับความคุ้มครองอยู่ตามเดิม

### (3) สวัสดิการการสอนภาษาไทย

คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยส่วนใหญ่จะมาจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งส่วนใหญ่ ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ ซึ่งจะทำให้การสื่อสารระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปได้ยากลำบาก และในบางกรณีอาจเกิดการเข้าใจผิดในการสื่อสารเกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การทำร้ายร่างกายและอาจไปถึงการทำให้ถึงแก่ชีวิตของนายจ้างได้ การติดต่อสื่อสารให้เข้าใจกันนั้นเป็นเรื่องสำคัญมาก โดยคนปกติส่วนใหญ่เวลาจะทำนิติกรรมโดยย่อมิใช้การติดต่อสื่อสารทั้งสิ้น เช่น การซื้อของ การขึ้นรถประจำทาง การถามทางจากบุคคลอื่น การสั่งอาหาร การอธิบายปัญหาแก่นายจ้าง เป็นต้น หากแต่เมื่อบุคคลหนึ่งไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับใครได้ย่อมที่จะเกิดผลเสียตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเครียดหรือการเข้าใจผิดต่อสิ่งที่อีกบุคคลหนึ่งกำลังพยายามสื่อถึงอยู่ การจัดสวัสดิการการสอนภาษาไทยให้มีขึ้นจึงนับว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่จำเป็นสำหรับลูกจ้างเพื่อที่จะช่วยให้ลูกจ้างนั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเป็นปกติ โดยอาจจัดให้มีการสอนในวันใดวันหนึ่งของสัปดาห์ หลังเลิกงาน เป็นต้น

### (4) สวัสดิการการกลับภูมิลำเนาเดิม

คนทุกคนเมื่อออกมาจากบ้านไปทำงานไม่ว่าจะเป็นในประเทศหรือต่างประเทศนานๆ ย่อมที่จะต้องกลับบ้านของตนเพื่อไปดูแลความเป็นอยู่ของบิดามารดา ภรรยาและลูกเป็นต้น ซึ่งสำหรับคนไทยก็ย่อมกลับภูมิลำเนาเดิมได้โดยไม่ยากนัก แต่สำหรับคนต่างด้าวนั้นการที่จะกลับประเทศของตนย่อมที่จะมีค่าใช้จ่ายและต้องใช้เอกสารยืนยันตัวบุคคลในการกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้ง กรณีของคนต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายย่อมไม่น่าจะมีปัญหาใดๆ เพราะเอกสารถูกต้องอยู่แล้วจะมีปัญหาที่เฉพาะคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายคนเข้าเมืองจึงไม่มีเอกสารใดๆ ในการยืนยันการเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งเมื่อไม่มีหลักฐานการเข้ามาก็เป็นการยากที่จะสามารถออกไปจากประเทศได้แล้วกลับเข้ามาได้ใหม่อีก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของนายจ้างได้ คนต่างด้าวประเภทนี้เมื่ออยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานก็จะเกิดการขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน เพราะเหมือนกับการใช้ชีวิตอยู่ตัวคนเดียว เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดสวัสดิการเกี่ยวกับการกลับภูมิลำเนาก็น่าจะเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญต่อแรงงานต่างด้าวนั้นๆ โดยอาจจัดให้นายจ้างแรงงานนั้นออกเอกสารรับรองการทำงานแก่คนต่างด้าวนั้นว่าได้ทำงานกับตนและเมื่อกลับเข้ามาใหม่ก็จะกลับมาทำงานกับตนตามเดิมโดยให้กำหนดจำนวนวันว่ากลับไปได้จำนวนกี่วัน พร้อมทั้ง



รูปถ่ายโดยมีเจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงานลงนามรับทราบและสามารถไปตรวจ ณ สถานประกอบการของนายจ้างวันใดก็ได้ หากคนต่างด้าวคนนั้นไม่อยู่ที่สถานประกอบการ ให้นายจ้างมีความผิดต่อไป

#### (5) สวัสดิการที่พักอาศัย

ที่พักอาศัยเป็นสิ่งที่ค่อนข้างหายากสำหรับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากผู้ประกอบการอาจกลัวมีความผิดอาญาในการให้ที่พักแก่คนที่เข้าเมืองผิดกฎหมายตามกฎหมายคนเข้าเมือง การจัดที่พักให้คนต่างด้าวอยู่จึงเป็นสิ่งที่น่าจะกระทำโดยอาจให้อยู่ร่วมกับคนงานคนไทยด้วยกันใกล้ๆกับสถานประกอบการ เพื่อเป็นการจัดให้คนต่างด้าวนั้นอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มๆ ซึ่งง่ายต่อการควบคุมและตรวจสอบ และเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระแก่คนต่างด้าวด้วยอีกทางหนึ่ง

สวัสดิการที่กล่าวมาอาจเป็นการยากที่นายจ้างจะปฏิบัติตามเนื่องจากนายจ้างไม่ได้ประโยชน์ใดๆจากการให้สวัสดิการนั้นๆ จึงควรจะมีข้อจูงใจให้นายจ้างปฏิบัติตาม โดยให้ผลประโยชน์แก่นายจ้างน่าจะดีกว่า เช่นการจ้างแรงงานต่างด้าวนายจ้างต้องขออนุญาตหรือยื่นใบอนุญาต แต่เมื่อนายจ้างปฏิบัติตามบทสวัสดิการนี้แล้ว ไม่ต้องรับโทษหรือได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษในเรื่องของการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย หรือไม่ต้องรับโทษจำคุกหรือไม่ต้องรับโทษเลยแล้วแต่ว่าอย่างไรจะเหมาะสม

จากที่พิจารณามาข้างต้นจะเห็นว่าการในประเทศไทยไม่มีการคุ้มครองคนต่างด้าวในเรื่องของสวัสดิการ โดยเฉพาะทำให้สวัสดิการบางเรื่องซึ่งคนต่างด้าวต้องการแต่คนไทยไม่ต้องการและไม่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานคนต่างด้าวจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามที่ควรนั้น แม้องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้มีอนุสัญญาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบหลายฉบับด้วยกัน โดยประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาต่างๆแล้วแต่ก็มิได้นำมาปรับบังคับใช้ให้เป็นธรรม จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงกำหนดบทสวัสดิการขึ้นใน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยคุ้มครองในเรื่องต่างๆที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต เช่นที่พักอาศัย การเดินทาง ค่ารักษาพยาบาล การตรวจโรค การสอนภาษาไทย การออกและเข้ามาใหม่ในราชอาณาจักร อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เป็นกรณีไปโดยคำนึงถึงลักษณะของงานว่างานลักษณะนั้นควรที่จะให้สวัสดิการอย่างไร

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

เนื่องจากความต้องการคนต่างต่างเข้ามาทำงานในประเทศไทยที่เป็นทั้งแรงงานระดับล่างและระดับผู้บริหารมีมากขึ้น จึงทำให้มีการกำหนดกฎหมายและระเบียบแนวทางการบริหารแรงงานต่างต่างในหลายลักษณะเพื่อรองรับการใช้แรงงานต่างต่างให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ประเทศไทยได้กำหนดประเภทของแรงงานต่างต่างไว้ 2 ลักษณะ คือ แรงงานต่างต่างที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างต่างที่ผิดกฎหมาย โดยแรงงานต่างต่างที่ถูกกฎหมายได้แก่แรงงานต่างต่างที่เข้ามาประกอบอาชีพที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างต่างที่ผิดกฎหมายได้แก่ แรงงานต่างต่างที่เข้าเมืองโดยไม่ผ่านกระบวนการขั้นตอนการเข้าเมืองที่ถูกกฎหมายและไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

แรงงานเหล่านี้ถือว่ามีค่าจำเป็นและมีผลต่อระบบเศรษฐกิจสังคมในการพัฒนาประเทศ ที่ผ่านมามีประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดออกมาให้ความคุ้มครองด้านแรงงานกับแรงงานต่างต่างโดยตรงจะมีก็เพียงแต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เท่านั้นที่พอนำมาใช้ได้ แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้นแรงงานส่วนใหญ่เป็นคนยากจนไม่มีปัญญาที่จะไปฟ้องร้องบังคับกับนายจ้างได้ สำหรับแรงงานต่างต่างนั้นก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างต่าง เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างต่าง พ.ศ.2521 แต่กฎหมายที่กล่าวมาก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานประเภทนี้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย อีกทั้งไม่ได้รับความเหลียวแลและความเป็นธรรมจากผู้ประกอบการหรือนายจ้างตลอดจนภาครัฐเองก็ไม่ได้มีหน่วยงานเข้าไปให้ความช่วยเหลือรับผิดชอบและดูแลให้ความคุ้มครอง เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นธรรมแก่แรงงานกลุ่มนี้ แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างต่าง การจัดสวัสดิการและการพัฒนาทั่วโลกเพื่อดูแลส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานต่างต่าง เพื่อการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองคนด้านสุขภาพและอื่นๆ อย่างทั่วถึงเพื่อให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยคำนึงถึงการคุ้มครองคนยากจนและคนด้อยโอกาสไว้อย่างชัดเจน แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วแรงงานต่างต่างที่กล่าวมาข้างต้นในประเทศไทยก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองปฏิบัติ

ดูแลแรงงานถึง ค่าตอบแทน ความเป็นอยู่ สุขภาพอนามัย ตลอดจนสวัสดิการจากทางภาครัฐและกฎหมายที่ได้ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ซึ่งแรงงานเหล่านี้ก็ยังคงเอาเปรียบในเรื่องของค่าจ้าง ใช้แรงงานเกินกว่าเวลาที่กฎหมายคุ้มครองกำหนด ไม่มีสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล อันเป็นหลักความมั่นคงและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่แรงงานกลุ่มนี้ ประกอบกับผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่เป็นคนยากจน ความรู้มีน้อยไม่มีกำลังหรืออำนาจจะไปต่อรองกับผู้ประกอบการหรือนายจ้าง เมื่อไม่มีทางเลือกก็ต้องจำยอมรับสภาพตามเงื่อนไขที่นายจ้างกำหนดและทำตามความประสงค์ของนายจ้าง เมื่อเจ็บป่วยหรือได้รับอันตรายจากการทำงาน ก็อาจถูกนายจ้างทอดทิ้ง ทั้งไม่ได้รับการเหลียวแลจากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อน เมื่อทำงานไม่ได้ก็ส่งผลกระทบต่อรายได้ที่จะนำไปใช้เลี้ยงดูครอบครัว จึงไม่เป็นธรรมแก่แรงงานกลุ่มนี้ซึ่งประเทศต่างๆก็ได้มีกฎหมายออกมาบังคับใช้โดยตรง เช่นประเทศไต้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย ซึ่งมีมาตรฐานเดียวกับแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางแนวทางไว้ว่า “ ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพ โดยไม่ให้ความสำคัญถึงเผ่าพันธุ์ สีผิว สัญชาติ ศาสนา ฯลฯ ” ดังนั้นในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยควรยึดหลักสิทธิมนุษยชน โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศใน ส่วนที่เห็นว่ามีความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและนโยบายที่เหมาะสมเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ดังนี้

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวมุ่งเป้าหมายไปที่ การให้คนต่างด้าวเข้าทำงานในบริษัทหรือธุรกิจขนาดใหญ่พอสมควร เช่นการกำหนดเรื่องของเงินลงทุน จำนวนคนไทยที่ทำงานหรือแม่แต่รายได้ของคนต่างด้าวทำให้เกิดข้อจำกัดในการพิจารณาให้ใบอนุญาตทำงานแก่คนต่างด้าวที่ต้องการทำงานในธุรกิจไม่ใหญ่นักหรือทำงานเป็นอิสระ เช่น การสอนภาษาต่างประเทศ การเล่นดนตรี ซึ่งในความเป็นจริงในตลาดงานเหล่านี้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวอยู่มากพอสมควร การมองว่าการทำงานในลักษณะนี้เป็นการแย่งงานคนไทยอาจเป็นความคิดที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง อีกทั้งอาชีพบางอาชีพซึ่งคนไทยไม่นิยมทำ เพราะต้องใช้แรงกายและลำบากตรากตรำเช่น งานกรรมกร งานเลี้ยงสัตว์ งานกสิกรรม งานก่อสร้าง งานก่อสร้าง หรืองานบางชนิดที่ไม่จำเป็นจะต้องให้คนไทยทำ เช่น งานทำรองเท้า งานทำที่นอน หากแต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้ห้ามคนต่างด้าวทำจึงน่าจะมีการทบทวนหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้

สอดคล้องกับสภาพเป็นจริงมากขึ้น เนื่องจากในขณะที่ออกกฎหมายนี้กับในปัจจุบันสภาพความเป็นจริงนั้นต่างกันมาก

(2) ควรมีการพิจารณาข้อกำหนดและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริง เช่น กำหนดเกี่ยวกับรายชื่อหรืออาชีพหรือประเภทงานที่ไม่ให้คนต่างด้าวทำ คุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาตให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงละประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อลดแรงกดดันที่จะทำให้คนต้องหลบเลี่ยงกฎหมาย

(3) ปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 ให้สอดคล้องกันเพราะมาตรา 7 และมาตรา 8 เป็นหลักที่ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงควรยกเลิกมาตรา 12 เพื่อให้มาตรา 7 และมาตรา 8 มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(4) กำหนดจำนวนแรงงานของคนต่างด้าวและประเภทของแรงงานที่ต้องการในแต่ละปี รวมถึงกำหนดสัดส่วนการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวตามประเภทของงาน เพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานในประเทศและไม่ให้มีสัดส่วนของแรงงานต่างด้าวในธุรกิจแต่ละประเภทมากเกินไปและไม่ให้เกิดการแข่งขันกับแรงงานไทย

(5) กำหนดให้นายจ้างต้องมีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมการจ้างงานคนต่างด้าว เพื่อไม่ให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างฟุ่มเฟือยและเป็นมาตรการทางอ้อมที่จะควบคุมไม่ให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวในอัตราที่ต่ำซึ่งจะส่งผลกระทบต่อค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานท้องถิ่น

(6) เพิ่มบทสวัสดิการขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวในเรื่องของสวัสดิการที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล การตรวจโรค การกลับภูมิลำเนา การสอนภาษาไทย ซึ่งนายจ้างมักไม่ให้ความคุ้มครองเนื่องจากไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยเฉพาะ

(7) กำหนดอัตราค่าตอบแทนแก่คนต่างด้าวโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำของคนต่างด้าว ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด เพราะทุกวันนี้ คนต่างด้าวในประเทศไทยนั้นใช้อัตราค่าตอบแทนซึ่งกำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอยู่โดยยังไม่มีกฎหมายใดกำหนดอัตราค่าตอบแทนแก่แรงงานต่างด้าวอย่าง ละเอียด ชัดเจนและเหมาะสม

(8) เพิ่มบทลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่มาจดทะเบียนขออนุญาตทำงานและแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อให้ นายจ้างและแรงงานต่างด้าวนั้นเกิดความกลัวเกรง

กรม  
การ  
การ  
การ

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2540). **บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือก  
นโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย**. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม.  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เกษมสันต์ จิณณาโว. (2538). **แรงงานอพยพจากต่างประเทศข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาและ  
แนวทางแก้ไข**. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการประกอบการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรานิษฐ์. (2540). **กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่  
ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง**. สถาบันวิจัย  
ประชากรและสังคม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- นิคม จันทรวิฑูร. (2530). **กฎหมายแรงงาน แนวคิดและปัญหา**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิคม จันทรวิฑูร. (2532). **ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ.
- พันธุ์ทิพย์ (กาญจนจิตรา) สายสุนทร. (2544). **คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย**. กรุงเทพฯ :  
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ฟิลิป มาร์ติน. (2546). **แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย**.  
กรุงเทพฯ : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2529). **กฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพฯ.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุสังกริกาญจน์. (2539). **การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติ  
ระยะยาว**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. (2546). **ย่อหลักกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วิชัย โถสุวรรณจินดา. (2546). **กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สุดาศิริ ววงศ์. (2539). **การทำงานของคนต่างด้าว (พิมพ์ครั้งที่ 3)**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
นิติธรรม.
- สุดาศิริ ววงศ์. (2545). **คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภางค์ จันทวานิช. (2544). **ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90.** กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

#### บทความ

ชุมพร บัณฑิตานนท์ และคณะ. (2545). “การควบคุมการทำงานของต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศ.” **กฎหมายจุฬาลงกรณ์, ปีที่ 21, ฉบับที่ 2.**

ชัยวัฒน์ เกิดผล. (2544, สิงหาคม-เมษายน). “แรงงานต่างชาติ/ต่างด้าว.” **จัดหางานปริทัศน์.**

ประสงค์ วัฒนันท์. (2545). “ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.” **กฎหมายธุรกิจบัณฑิต, ปี 2, ฉบับ 1.**

ปัญญาจจร ศักดิ์. (2545, มีนาคม – เมษายน). “สิทธิชาวเขาถูกเบียดบังโดยระบบ.” **แรงงานสัมพันธ์, ปี 43, ฉบับ 2.**

รายงานพิเศษ. (2545, พฤษภาคม). “การจ้างแรงงานต่างชาติในสหรัฐฯ.” **ผู้ส่งออก, ฉบับที่ 354.**

วาสนา ลำดี. (2544, 9 กันยายน). “นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าว.” **แรงงานปริทัศน์.**

อดิศร เกิดมงคล. (2545, 2 กุมภาพันธ์). “ทศวรรษแห่งการไม่เปลี่ยนแปลง: แนวโน้มสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในปี 2545.” **แรงงานปริทัศน์.**

#### เอกสารอื่นๆ

กฤตยา อาชวนิจกุล. (2545). **สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา.** นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.  
 จาตุรนต์ อรรถวิภาคไพศาลย์. (2540). **แรงงานไทยในต่างประเทศ: ศึกษาเฉพาะบางประเทศในกลุ่มเอเชียอาคเนย์ และเอเชียตะวันออก.** กรุงเทพฯ : งานวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

นคร ศิลปอาชา. (2541). **ยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว เขมร.** กรุงเทพฯ : งานวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2544, 21 สิงหาคม). **รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงาน มุลนิธิฟรี คริค เอ แบร์ท (F.F.S).** (สัมมนาทางวิชาการ).  
 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก.

พรรณิภา บุรพาชีพ และวิลาสินี อโนมะศิริ. (2538). **มาตรการทางกฎหมายที่มีผลต่อการควบคุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย.** (งานวิจัย). คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.  
 กรุงเทพฯ :มหาวิทยาลัยมหิดล.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะ และจิตรา สายสุนทร. (2541, 26-28 พฤษภาคม). การเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจ กฎหมายปัญหา และทางเลือกนโยบาย. รายงานผลการวิจัยนำเสนอในการสัมมนาระดับชาติเรื่อง “ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบจัดการของรัฐ (งานวิจัย). ณ โรงเรียนสยามซีดี งานวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

พิสวาส สุคนธ์พันธ์และปฐมภรณ์ บุญปรัารง. (2540). การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างด้าว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. วรวิทยา เจริญเลิศ. (2537, 30 กันยายน). แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายในประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องสถานการณ์ “คนข้ามชาติ” ของประเทศไทย: นโยบาย และทิศทางงานวิจัย จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

เสกสิน ศรีวัฒนากุลกิจ. (2539). คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานไทยในญี่ปุ่น: ศึกษากรณีแรงงานนอกกฎหมาย (รายงานการวิจัย). คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา. (2543). ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ การควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับ นานาประเทศ และแนวทางการพัฒนาในอนาคต. คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### วิทยานิพนธ์

กสินธุ์ ชำรงศรีสุข. (2541). ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้รับผ่อนผัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เกรียงศักดิ์ ผ่อนโสภ. (2544). ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ : ศึกษากรณีการทำธุรกิจในจังหวัดติดกับชายแดน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

จิตชนก สาครเย็น. (2547). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ชาติรี รักภักถุดยา. (2540). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กับแรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ทยทัตต์ อกรกิจ. (2545). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทวีป ปันมณี. (2518). ระบบการควบคุมคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยกองทัพบก.
- ธีรพจน์ ศิริธรรม. (2544). การปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง : ศึกษากรณีด้านชายแดนไทย-พม่า. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ธีระ หงส์เจริญ. (2544). ค่าจ้างตามกฎหมายแรงงาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัน เจริญศักดิ์. (2541). การบังคับใช้กฎหมายแรงงานอพยพศึกษาเฉพาะคดีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ผาดิชนม์ สุวรรณมนตรี. (2544). การคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ: ศึกษากรณีแรงงานไทยในไต้หวัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เสกสิทธิ์ คุณศรี. (2540). การประเมินความจำเป็นการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : กรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อุดม เพชรคุด. (2543). ผลกระทบทางสังคมของนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ศึกษากรณี จังหวัดสตูล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อำนาจ นิลวิไล. (2543). แนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของคนไทย : ศึกษาจากกรณีของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

### กฎหมาย

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2549, จาก

<http://www.evta.gov.tw/english/lawevta.files/lawevta1.htm>

สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2549, จาก <http://www.labour.go.th/>

สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2549, จาก

<http://www.mohr.gov.my/mygoveg/menus/mengenai.htm>

สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2549, จาก <http://www.mom.gov.sg/>

### ภาษาต่างประเทศ

#### Book

Diana Wong. (1996). **Men who built Singapore: Thai Workers in the Construction industry.**

Draft report submitted to the workshop on : Labor Migrants and Economic Development in Mainland Southeast Asia, organized by the Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn university, Bangkok, 23-25 May.

#### Other

International labour office(ILO). (1998). **Wage policy and labour competitiveness in Thailand.** Bangkok.

#### Law

Encyclopedia Americana. (1968). **International Edition, Book 1.**

Encyclopedia Britannica, Book 1 1950 s.v. "Alien".

Ministry of labour. (1998). **Employment service act.** Taiwan.

Ministry of manpower. (2005). **Employment of foreign worker act (Chapter91A).** Singapore.

ด

ด

ภาคผนวก

ด

พระราชบัญญัติ  
การทำงานของคนต่างด้าว  
พ.ศ. 2521

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2521

เป็นปีที่ 33 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว เฉพาะในฐานะดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
- (2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
- (3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
- (4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลใน (1) หรือ (2) หรือ (3)

(5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษาวัฒนธรรม ศิลป การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(7) บุคคลซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด

#### มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

ทำงาน หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

ใบอนุญาต หมายความว่า ใบอนุญาตทำงาน

ผู้รับใบอนุญาต หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาต

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

นายทะเบียน หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนการทำงานของคนต่างด้าว

อธิบดี หมายความว่า อธิบดีกรมแรงงาน

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 6** ภายใต้บังคับมาตรา 12 งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดเพียงใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

**มาตรา 7** ภายใต้บังคับมาตรา 10 งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวนั้นจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ ตามแบบที่อธิบดีกำหนด

**มาตรา 8** ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บุคคลใดประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักรจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวนั้นต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายก็ได้

อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อคนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว

**มาตรา 9** ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานตามมาตรา 7 และมาตรา 8 อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้เพื่อให้คนต่างด้าวปฏิบัติก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ต้องให้คนต่างด้าวให้คำรับรองก่อนว่าจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ และถ้าเป็นกรณีตามมาตรา 8 คนต่างด้าวนั้นต้องให้คำรับรองก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

**มาตรา 10** คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ระยะเวลาสามสิบวัน ให้นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ในระหว่างรอรับใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอทำงานไปพลางก่อนได้

เมื่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายได้รับคำขอแล้วให้ออกใบอนุญาตให้โดยมิชักช้า

**มาตรา 11** คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 7 ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน
- (2) ไม่เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ หรือต้องห้ามตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 12** คนต่างด้าวดังต่อไปนี้จะทำงานใดได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ตามที่เห็นสมควร

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวจะทำงานใดที่รัฐมนตรีกำหนดตามวรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย

**มาตรา 13** ใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกวันแต่

(1) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามมาตรา 10 ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ

(2) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ให้มีอายุตามที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายกำหนดแต่ไม่ให้เกินหนึ่งปีนับแต่วันออก

(3) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาต

(4) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน ให้มีอายุสามสิบวันนับแต่วันออก

**มาตรา 14** ในกรณีที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 10 ได้รับการขยายระยะเวลาการทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการขยายระยะเวลาและให้นายทะเบียนแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาต

**มาตรา 15** ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะทำงานนั้นต่อไปให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานไปพลาง

ก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุ

การต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละหนึ่งปี เว้นแต่

(1) การต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 13 (3) ให้ต่ออายุได้อีกไม่เกินระยะเวลาที่ผู้รับใบอนุญาตนั้น ได้รับการขยายระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักร

(2) การต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 13 (4) ให้ต่ออายุได้อีกครั้งละสามสิบวันเว้นแต่คนต่างด้าวนั้นได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อไปโดยมีกำหนดเวลาที่แน่นอนเกินสามสิบวัน ให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เท่าระยะเวลาที่รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร แต่ไม่เกินหนึ่งปี

**มาตรา 16** รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดแบบหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 10 และมาตรา 12

(2) การขอต่ออายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15

(3) การขอรับใบแทนและการออกใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา 19

(4) การขออนุญาตและการอนุญาตให้เปลี่ยนการทำงานหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานตาม มาตรา 21

(5) การออกบัตรประจำตัวตามมาตรา 31

**มาตรา 17** ในกรณีที่ไม้ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 10 มาตรา 12 หรือไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 หรือไม่อนุญาตให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานตามมาตรา 21 ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งไม่อนุญาต เมื่อได้รับอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้รับอุทธรณ์นำส่งคณะกรรมการภายในสิบห้าวัน ให้คณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันและให้รัฐมนตรีวินิจฉัยคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 ที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ผู้อุทธรณ์มีสิทธิทำงานไปพลางก่อนได้ จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี



**มาตรา 18** ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงาน เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ

**มาตรา 19** ถ้าใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการชำรุดหรือสูญหาย

**มาตรา 20** ในกรณีที่คนต่างด้าวเลิกทำงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้ส่งมอบใบอนุญาตคืนให้แก่นายทะเบียนในท้องที่จังหวัดที่ตั้งสถานที่ทำงานภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่เลิกทำงานนั้น

**มาตรา 21** ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตทำงานอื่นใดนอกจากงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

**มาตรา 22** ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงานหรือรับคนต่างด้าวเข้าทำงานที่มีลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

**มาตรา 23** บุคคลใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงานหรือให้คนต่างด้าวย้ายไปทำงานในท้องที่อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือมีคนต่างด้าวออกจากงาน ให้บุคคลนั้นแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงานหรือวันที่คนต่างด้าวนั้นย้ายหรือออกจากงานแล้วแต่กรณี

การแจ้งตามวรรคหนึ่งให้ทำตามแบบที่อธิบดีกำหนด

**มาตรา 24** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมทะเบียนการค้า ผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

**มาตรา 25** กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

**มาตรา 26** กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงคราวออกตามวาระเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีให้ออก

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้ว ยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วนั้น

**มาตรา 27** คณะกรรมการมีหน้าที่วินิจฉัย ให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีดังต่อไปนี้

- (1) การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 4 (6) และมาตรา 6
- (2) การกำหนดงานที่รัฐมนตรีจะประกาศตามมาตรา 12
- (3) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 16
- (4) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 17
- (5) เรื่องอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีมอบหมาย

**มาตรา 28** การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการด้วยกันคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

**มาตรา 29** คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้ทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องใดอันอยู่ในขอบเขตแห่งหน้าที่ของคณะกรรมการ

ให้นำความในมาตรา 28 มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

**มาตรา 30** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน

(2) เข้าไปในสถานที่ใดที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงานในระหว่างเวลาที่เชื่อได้ว่ามีการทำงาน เพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ จากบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (2) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าว หรือบุคคลผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวอำนวยความสะดวกตามสมควร

**มาตรา 31** นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัว

ในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

**มาตรา 32** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

**มาตรา 33** คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 34** คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 9 หรือทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 35** คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 10 หรือมาตรา 18 หรือมาตรา 20 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

**มาตรา 36** ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 14 หรือมาตรา 19 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

**มาตรา 37** คนต่างด้าวผู้ใดทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้วโดยมิได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุหรือได้ยื่นคำขอแล้วแต่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 และคนต่างด้าวผู้นั้นมิได้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนหรือได้อุทธรณ์แล้วแต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 38** ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 39** ผู้ใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 40** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23 หรือมาตรา 42 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

**มาตรา 41** ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียกหรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสาร หรือหลักฐาน หรือชัดเจน หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท

**มาตรา 42** บุคคลใดมีคนต่างด้าวทำงานในธุรกิจของตนก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ใช้บังคับและยังมีได้แจ้งรายการเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับตนตามข้อ 35 แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวจนถึงวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้บุคคลนั้นแจ้งรายการดังกล่าวตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา 43** ใบอนุญาตที่ออกให้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ใช้ได้ต่อไปตราบเท่าที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ และผู้รับใบอนุญาตยังทำงานที่ได้รับอนุญาตนั้น

**มาตรา 44** คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ใช้ บังคับ และได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดี หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายตามข้อ 34 วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว และอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ ออกใบอนุญาตแล้วแต่คนต่างด้าวผู้นั้นยังมีได้ไปรับ ใบอนุญาตและยังคงทำงานอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ไปรับใบอนุญาตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้ บังคับ หากไม่ไปขอรับใบอนุญาตภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นผลเมื่อ ครบกำหนดเวลาเช่นนั้น

**มาตรา 45** คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ซึ่งทำงานโดยอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้ บังคับ ให้ทำงานนั้นต่อไปได้จนกว่าจะมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 12

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 12 แล้ว ในกรณีทำงานที่คนต่างด้าวดังกล่าวทำอยู่ เป็นงานที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้ทำได้ ให้ทำงานนั้นต่อไปแต่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าวใช้บังคับ ในกรณีทำงานที่คนต่างด้าวดังกล่าวทำ อยู่ไม่นับเป็นงานที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้ทำได้ ให้ทำงานนั้นต่อไปได้อีกหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับ ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา 46** บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศหรือคำสั่งของรัฐมนตรี หรืออธิบดี หรือใบอนุญาตซึ่งได้ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ ได้ ต่อไปและให้ถือเสมือนเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศหรือคำสั่งของรัฐมนตรี หรืออธิบดีหรือใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 47** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และ ให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่ เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายเชิรเทพ สุนทรนันท์

ประวัติการศึกษา

จบการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต  
จากมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปี พ.ศ.2543