



มาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์  
ตามกฎหมายประกันสังคม : ศึกษาเฉพาะแรงงาน  
สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา

พิเชษฐ์ สุพรรณเนียม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2558

**Measures to Protect Legal Foreign Workers in Accessing Benefits under  
The Social Security Act : A Case Study of Myanmar, Laotian and  
Cambodian Workers**

**Pichet Supunneam**

เลขทะเบียน.....	0237270
วันลงทะเบียน.....	10 พ.ค. 2559
เลขเรียกหนังสือ.....	344.0162 พ 654 ๒1

[255๘]

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

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2015**





## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์      มาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิ  
ประโยชน์ ตามกฎหมายประกันสังคม : ศึกษาเฉพาะแรงงานสัญชาติ  
เมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชา

เสนอโดย                      นายพิเชษฐ์ สุพรรณเนียม

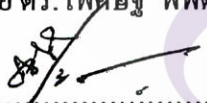
สาขาวิชา                      นิติศาสตร์

หมวดวิชา                      กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์      ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


 ..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ พิพัฒนกุล)

 ..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

 ..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กুমิ โชคเหมาะ)

 ..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

 ..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก)

วันที่ 19 เดือน ..... พ.ศ. 2558

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม : ศึกษาเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา
ชื่อผู้เขียน	พิเชษฐ สุพรรณเนียม
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เนื่องจากในปัจจุบันแรงงานส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อทดแทนอาชีพที่ขาดแคลนและจำเป็นหรือแรงงานไทยไม่ให้ความสนใจ คือ แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา แรงงานกลุ่มนี้จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก และโดยที่ประเทศไทยถือว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา มีสถานะเท่าเทียมกับแรงงานในระบบของประเทศไทย จึงได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และให้สิทธิแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ แต่ทว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ก็ไม่อาจเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีขอบเขตการให้ความคุ้มครองซึ่งไม่ครอบคลุมถึงแรงงานถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา บางประเภทหรือบางอาชีพ เช่น แรงงานหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันแต่ยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือแรงงานที่ประกอบอาชีพลูกจ้างในครัวเรือน อีกทั้งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังกำหนดเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการเกิดสิทธิและการได้รับสิทธิที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะอาชีพของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ทำให้แรงงานกลุ่มดังกล่าวถูกจำกัดสิทธิหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมไม่เท่าเทียมกับแรงงานกลุ่มอื่นและจากการที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะต้องเดินทางออกนอกประเทศไทยเมื่อทำงานครบกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้ขาดจากการเป็น

ผู้ประกันตนและไม่อาจได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมอีกด้วย และเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่มีมาตรการลงโทษทางอาญา ทำให้นายจ้างไม่เกรงกลัวและหลีกเลี่ยงไม่นำส่งเงินสมทบ นอกจากนั้นยังพบว่าแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่ทราบหรือไม่เข้าใจถึงกฎระเบียบและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมอีกประการหนึ่ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี สหพันธ์รัฐมาเลเซีย พบว่าไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่จำกัดการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามกลับพบว่ามิบทบัญญัติที่สอดคล้องและเป็นการสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมอีกด้วย

ดังนั้นเพื่อให้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถเข้าถึงและได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม จึงขอเสนอแนะให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดคำนิยาม “ลูกจ้าง” กำหนดบทลงโทษทางอาญาและแก้ไขบทบัญญัติที่จำกัดการเข้าถึงและได้รับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ เช่น บันทึกรความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2533 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว เป็นต้น



Thesis Title	Measures to Protect Legal Foreign Workers in Accessing Benefits under The Social Security Act : A Case Study of Myanmar, Laotian and Cambodian Workers
Author	Pichet Supunnieam
Thesis Advisor	Prof. Dr. Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2014

### ABSTRACT

The objectives of this thesis research were to study and analyze the access to benefits under the social security law for legal foreign workers who are Myanmar, Laotian and Cambodian. Nowadays, most workers who came to work in Thailand to replace Thai workers, in insufficient and necessary jobs that Thai workers did not pay attention, are Myanmar, Laotian and Cambodian workers. Therefore these workers are considerably vital to the development and economic growth of the country. Since in Thailand, legal foreign workers who are Myanmar, Laotian and Cambodian are considered to have equal status to Thai workers, so they have been endorsed the welfare and protection of rights under the Labor Protection Act B.E. 2541 and Thai government has given the right to legal Myanmar, Laotian and Cambodian workers to be able to apply to be an insured person under the Social Security Act B.E. 2533. However, legal foreign workers who are Myanmar, Laotian and Cambodian may not be able to reach the rights under the social security law appropriately and fairly.

The study found that the Social Security Act B.E. 2533 has limited scope of the protection which does not cover certain categories of workers or professionals such as illegal migrants who had been permitted, but have not passed the nationality verification process, or employed workers who works in private households. In addition, The Social Security Act B.E. 2533 had set the terms or duration of the rights and privileges that are not consistent with the characteristics of occupations of Myanmar, Laotian and Cambodian workers. As a result, they have been restricted or unequally received benefits under the Social Security Act compared with other workers. And because legal foreign workers who are Myanmar, Laotian and Cambodian

must leave the country on the completion of the period prescribed by law, consequently their status as an insured person will be terminated and they cannot be entitled to benefits under the Social Security Act as well. And as the Social Security Act B.E. 2533 has no criminal sanctions, therefore the employers have no fear and avoid paying a contribution. Moreover, it was also found that these migrant workers do not know or do not understand the rules and benefits under the Social Security Act which hinders access to benefits under the Social Security Act. Compared with other countries such as the Federal Republic of Germany, the People's Republic of China, the Republic of Korea and the Federation of Malaysia, found that there is no laws or regulations that restrict the access to benefits under the social security law for legal foreign workers. In contrast, it was found that the provisions are consistent and also support the access to benefits under the Social Security Act.

Therefore, to allow legal foreign workers who are Myanmar, Laotian and Cambodian to access and be entitled to benefits under the social security law properly and fairly, I suggest improving the Social Security Act B.E. 2533 by the definition of "employee", impose criminal penalties, and amend the provisions that restrict the access to benefits, as well as amend or repeal the provisions that impede the access to benefits such as the Memorandum of Understanding on cooperation in the employment (MOU) between the Government of Thailand and the Government of the Kingdom of Cambodia, the Government of Lao People's Democratic Republic, the Government of the Union of Myanmar, a notification of the Social Security Office on the subject of the registration of Laotian, Cambodian and Myanmar workers who passed the nationality verification process, dated October 8<sup>th</sup>, 1990 (B.E. 2533), and a notification of the Ministry of Public Health on the subject of the health check and health insurance for foreign workers and so on.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถของศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านกรุณาสละเวลารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจน ให้คำแนะนำและช่วยตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้กับผู้เขียน จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาเป็นประธานสอบ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี ที่กรุณาเป็นกรรมการ สอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ซึ่งท่านทั้งหลายได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ จนทำให้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณ พี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ และเจ้าหน้าที่ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ตลอดจนทุกท่านที่ผู้เขียนมิได้กล่าวนาม ณ ที่นี้ ซึ่งเป็นกำลังใจและ ให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดาและมารดา กล่าวคือ นายปรีชา สุพรรณเนียม และนางพินิทา สุพรรณเนียม ที่อุปการะเลี้ยงดูเป็นแบบอย่างที่ดีและให้การสนับสนุนการศึกษา ตลอดมา ขอขอบคุณนางเสงี่ยม กุลเสวต คุณยายผู้ที่มีพระคุณอย่างยิ่งต่อผู้เขียน และขอบคุณ นางสาวเขววารด เพาะผล ผู้มีส่วนช่วยเหลือให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้

อนึ่ง ระบบประกันสังคมเป็นหลักประกันที่สำคัญสำหรับแรงงานในทุกประเทศ โดยถือเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของแรงงานเมื่อเกิดเคราะห์ภัย แต่เนื่องจากระบบ ประกันสังคมของไทยไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการทำงานของแรงงาน ต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร จึงทำให้เกิด ปัญหาถึงการเข้าถึงหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมหลายประการ ดังนั้น เพื่อความเป็นธรรมสำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ผู้เขียน จึงทำการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และหากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะสามารถแก้ปัญหาและสร้างความ เป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาได้ไม่ว่าจะมากหรือน้อยประการใด ผู้เขียนก็ขออุทิศเป็นกตเวทิตาแก่บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านของผู้เขียน ตลอดจนนักวิชาการเจ้าของผลงานทุกเรื่อง ทุกเล่มที่ผู้เขียนได้อาศัยเป็นข้อมูลอ้างอิง สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องหรือ ผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยและน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

พิเชษฐ์ สุพรรณเนียม



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
สารบัญตาราง .....	๑๑
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.7 นิยามศัพท์.....	7
2. แนวคิด ความหมาย ความเป็นมา และการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม .....	8
2.1 แนวคิด ความหมาย ความเป็นมา ลักษณะและรูปแบบเกี่ยวกับการเข้ามา ทำงานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย.....	8
2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมาย.....	9
2.1.2 ความหมายของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย.....	13
2.1.3 ความเป็นมาและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงาน ต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย.....	17
2.1.4 ลักษณะและประเภทของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย .....	26
2.2 การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม .....	31
2.2.1 สิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย .....	31
2.2.2 แนวคิดการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย .....	35

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.2.3 การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามกฎหมาย ประกันสังคม.....	36
3. มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิ ประกันสังคมตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และประเทศไทย.....	44
3.1 มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามอนุสัญญาของ องค์การระหว่างประเทศ.....	44
3.1.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization Convention).....	44
3.1.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR).....	47
3.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Convent on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR).....	49
3.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพทั้งปวงและสมาชิก ครอบครัว ( International Convention on the Protection of the Right of All Migrants Workers and Member of their Families: CRMW).....	50
3.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD).....	52
3.1.6 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman: CEDAW).....	53
3.2 มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามหลักกฎหมายของ ต่างประเทศ.....	55
3.2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	55
3.2.2 สาธารณรัฐประชาชนจีน.....	61



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.3 สาธารณรัฐเกาหลี.....	68
3.2.4 สหพันธรัฐมาเลเซีย.....	77
3.3 มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามหลักกฎหมายของประเทศไทย.....	83
3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	84
3.3.2 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.....	86
3.3.3 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.).....	92
3.3.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.....	94
3.3.5 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	103
3.3.6 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU).....	116
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม.....	128
4.1 ปัญหาช่องว่างของกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา.....	128
4.1.1 กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีให้รับจ้างทำงานเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตนเอง ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม.....	129
4.1.2 กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ประกอบอาชีพงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้าน อันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม.....	131
4.2 ปัญหาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา.....	134
4.2.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน.....	134

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.2 กรณีคลอดบุตร.....	136
4.2.3 กรณีสงเคราะห์บุตร.....	137
4.2.4 กรณีชราภาพ.....	139
4.2.5 กรณีว่างงาน.....	141
4.3 ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา.....	143
4.4 ปัญหานายจ้างหลีกเลี่ยงไม่นำเงินส่งสมทบประกันสังคม.....	146
4.5 ปัญหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ไม่ทราบถึงกฎระเบียบและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม.....	148
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	151
5.1 บทสรุป.....	151
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	157
บรรณานุกรม.....	162
ภาคผนวก.....	170
ก บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ระหว่างรัฐบาลแห่ง ราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า.....	171
ข ระเบียบหรือประกาศการอนุญาตให้ทำงานและการเข้าสู่ระบบประกันสังคม ของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา.....	184
ประวัติผู้เขียน.....	199

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง .....	2
1.2 จำนวน และร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะงาน .....	3
3.1 อัตราร้อยละของเงินสมทบประกันสังคมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในปี 2558 .....	58
3.2 ข้อมูลบัญชีอัตราเงินสมทบประกันสังคมราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557 .....	105
3.3 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีเจ็บป่วย .....	120
3.4 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีคลอดบุตร .....	122
3.5 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีชราภาพ .....	124
3.6 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีว่างงาน .....	126

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่ง<sup>1</sup> ทั้งนี้การย้ายถิ่นอาจมีสาเหตุหลายประการ เช่น การย้ายถิ่นเพื่อหลบหนีภัยสงคราม หรือ การย้ายเพื่อปัจจัยในทางเศรษฐกิจ และเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ตามแนวเขตระหว่างประเทศ ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายถิ่นข้ามแดนของพลเมืองระหว่างประเทศทุกภูมิภาคทั่วโลกและในปัจจุบันประชากรของแต่ละประเทศมักจะมีการย้ายถิ่นฐานจากประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือประเทศที่มีค่าแรงงานที่ต่ำไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีค่าแรงที่สูงกว่า

เมื่อการย้ายถิ่นของประชาชนทวีจำนวนมากยิ่งขึ้น ประเทศที่มีจำนวนประชาชนย้ายถิ่นเข้ามาจำนวนมากย่อมมีแรงงานที่ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น แต่ในทางตรงข้ามก็ทำให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงและเกิดปัญหาแรงงานอันเนื่องมาจากที่ประชาชนในประเทศถูกแย่งงาน นานาประเทศจึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและควบคุมการประกอบอาชีพของประชาชนประเทศอื่น เพื่อเป็นการกำหนดระเบียบแบบปฏิบัติเพื่อความสงบเรียบร้อยในประเทศของตนเอง

สำหรับประเทศไทย ได้มีการออกกฎหมายในการจัดระเบียบการย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศเช่นกันกับนานาประเทศ ในปี พ.ศ. 2470 รัฐได้ตรากฎหมายฉบับแรกขึ้นชื่อว่าพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม 2470 และต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงอีกหลายครั้ง จนในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นอกจากนี้รัฐยังได้ตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อการ

---

<sup>1</sup> จาก การย้ายถิ่นของผู้หญิงไทยไปเยอรมัน: สาเหตุ ชีวิต ความเป็นอยู่ ผลกระทบในประเทศไทยและเยอรมัน (รายงานผลการวิจัย) (น. 6), โดย สุภางค์ จันทวานิช และคณะ, 2541, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



จัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้สามารถเข้ามาทำงานในอาชีพที่ขาดแคลนและจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีความมั่นคงและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

โดยแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย ได้ศึกษาข้อมูลของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน พบว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย เดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,339,834 คน โดยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 จำนวน 155,999 คน คิดเป็นอัตราส่วนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 13.18<sup>2</sup> และยังมีแนวโน้มที่แรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี

**ตารางที่ 1.1** จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ข้อมูล ณ เดือน ธันวาคม 2557<sup>3</sup>

จังหวัด	รวมเข้าเมืองถูกกฎหมาย (คน)	มาตรา 9				มาตรา 12	มาตรา 13
		ตลอดชีพ	ทั่วไป	พิสูจน์สัญชาติ (เดิม)	นำเข้า (MOU)	ส่งเสริมการลงทุน BOI	ชนกลุ่มน้อย
ทั่วราชอาณาจักร	1,339,834	983	100,943	971,461	206,168	37,287	37,118

หากพิจารณาถึงสัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร จะพบว่าเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์จำนวน 930,781 คน แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวจำนวน 53,956 คน แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาจำนวน 194,006 คน และแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ เช่น แรงงานต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม จีน อังกฤษ เป็นต้น อีกจำนวน 160,291 คน ทั้งนี้หากรวมเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา จะพบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ทำงานอยู่ในราชอาณาจักรมีจำนวนสูงถึง 1,179,543 คนหรือคิดเป็นอัตราส่วนถึงร้อยละ 88 ของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน

<sup>2</sup> จาก วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2557, กลุ่มงานพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน (น. 1), กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

ทั้งหมดในราชอาณาจักรหรืออาจกล่าวได้ว่าแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ได้เข้ามาทำงานเพื่อทดแทนอาชีพที่ขาดแคลนและจำเป็นถึง 1,179,543 ตำแหน่ง อันทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เป็นแรงงานที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยกลุ่มนี้ มักจะประกอบอาชีพหลายประเภท เช่น ประกอบอาชีพเป็นแรงงานผู้เชี่ยวชาญ แรงงานนักวิชาการ แต่อาชีพที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชาทำมากที่สุดก็คือแรงงานประเภทไร้ฝีมือ เช่น งานกรรมกร หรือ คนรับใช้ภายในบ้าน ซึ่งเป็นการทดแทนงานในลักษณะหรือประเภทที่ต้องทำงานในพื้นที่สกปรก (Dirty) งานที่เสี่ยงต่ออันตราย (Dangerous) หรือที่มีความยากลำบาก (Difficult) ซึ่งเป็นอาชีพที่แรงงานไทยไม่ให้ความสนใจ

ตารางที่ 1.2 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะงาน<sup>4</sup>

ลักษณะงาน	จำนวน	ร้อยละ
แรงงานในโรงงาน	248	24.80
แรงงานขนส่งสินค้า	132	13.20
แรงงานก่อสร้าง	235	23.50
แรงงานในไร่นา	49	4.90
พนักงานในออฟฟิศ	22	2.20
พนักงานขายสินค้า	103	10.30
อื่น ๆ	211	21.10
รวม	1,000	100

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพของแรงงานต่างด้าว โดยออกอนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อมีงานทำและอนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และส่งเสริมการมีโอกาستهاเทียบและการปฏิบัติ

<sup>4</sup> จาก การพัฒนาศักยภาพการดูแลตนเองของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยด้านสุขภาพอนามัย ในมิติทางด้านอาชีวอนามัยเพื่อตอบสนองการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี 2558 (น. 85), โดย จิรศักดิ์ สุรงค์พิพพรรณ และคณะ, 2557, กรุงเทพฯ.

ต่อคนงานอพยพ อันเป็นการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้สิทธิตามหลักมนุษยชน สำหรับประเทศไทย ได้ถือว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีสถานะเหมือนแรงงานในระบบของประเทศไทย จึงได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิสวัสดิภาพของแรงงานต่างด้าว โดยให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดระบบแรงงาน เนื่องจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน การใช้แรงงาน การจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ทำงานมีสุขอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ได้รับค่าตอบแทนพอสมควร นอกจากนี้ กฎหมายยังให้สิทธิแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยแรงงานต่างด้าวและนายจ้างจ่ายเงินสมทบส่วนหนึ่งและรัฐบาลไทยออกเงินสมทบให้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะได้รับสิทธิเฉกเช่นเดียวกับแรงงานไทยในระบบ โดยสิทธิประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวมีสิทธิได้รับมี 7 กรณี ได้แก่ กรณีรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยอันมิใช่เกิดจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน

ตามสภาพความเป็นจริงแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ยังไม่อาจเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากขอบเขตการให้ความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่ครอบคลุมในหลายประการ ได้แก่ ความไม่ครอบคลุมถึงแรงงานถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในทุกประเภท หรือความไม่ครอบคลุมถึงอาชีพของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เช่น อาชีพลูกจ้างในครัวเรือน ทั้งที่อาชีพลูกจ้างในครัวเรือนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเหมือนแรงงานในระบบทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไม่อาจเข้าถึงสิทธิได้ บางกรณีนายจ้างที่เป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กมีจำนวนแรงงานต่างด้าวไม่มากก็มักจะหลีกเลี่ยงโดยไม่นำส่งเงินสมทบ ซึ่งอาจทำให้เงินสมทบกองทุนประกันสังคมลดน้อยลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังกำหนดเงื่อนไขหรือระยะเวลาในการเกิดสิทธิและการได้รับสิทธิที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะอาชีพของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เช่น แรงงานต่างด้าวต้องส่งเงินสมทบครบ 3 เดือนจึงจะเกิดสิทธิในการรักษาพยาบาล โดยในระหว่างนี้แรงงานต่างด้าวต้องไปเสียเงินเพื่อซื้อประกันสุขภาพอีก ซึ่งทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาต้องเสียเงินค่าประกันสุขภาพและเงินสมทบประกันสังคม อันเป็นการซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติ



เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาทำงานในลักษณะหรือประเภทที่มีความเสี่ยงจึงอาจเจ็บป่วยได้มากกว่าแรงงานทั่วไปหรือกรณีเงินสงเคราะห์บุตรที่สามารถรับเงินสงเคราะห์เป็นเวลา 6 ปี ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการทำงานของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่สามารถทำงานได้สูงสุดเพียง 4 ปี เป็นต้น นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เมื่อทำงานครบกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็จะต้องเดินทางออกนอกประเทศไทยและจะสมัครเข้าทำงานใหม่ได้เมื่อเว้นระยะเวลา 3 ปี<sup>6</sup> ย่อมส่งผลกระทบต่อทำให้แรงงานต่างด้าวขาดจากการเป็นผู้ประกันตนและไม่อาจได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคมอีกด้วย

ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาซึ่งมีลักษณะการทำงานเป็นการเฉพาะเพื่อให้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถเข้าถึงและได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมา ความหมายและการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม
2. เพื่อศึกษามาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์อย่างเป็นธรรม

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ. ศ. 2551, มาตรา 23.

<sup>6</sup> บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน, มาตรา 9 วรรคสอง.



### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เป็นแรงงานที่มีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรและมีความสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศเช่นเดียวกับแรงงานคนไทย ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้ให้สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาเช่นเดียวกับแรงงานของไทย โดยให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อให้ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับแรงงานไทยในระบบทุกประการ แต่เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมมิได้ถูกออกแบบให้สอดคล้องกับลักษณะหรือประเภทของงานหรือระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมหลายประการ จึงเห็นสมควรที่จะต้องแก้ไขกฎหมายประกันสังคมเพื่อให้คุ้มครองถึงแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ให้สามารถได้รับสิทธิประโยชน์และเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงแนวคิดของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมอันเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษา โดยการค้นคว้ารวบรวมข้อมูลตามแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ จากตัวบทกฎหมาย คำอธิบาย คำราชวินิจฉัย บทความของนักกฎหมาย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตและคำพิพากษาศาลฎีกา ทั้งนี้ โดยนำมาจัดรวบรวมให้เป็นระบบเพื่อใช้วิเคราะห์ข้อมูลและหาบทสรุปดังกล่าว

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความเป็นมา ความหมาย และการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการเข้าถึง สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและ ประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในการเข้าถึง สิทธิประโยชน์อย่างเป็นธรรม

## 1.7 นิยามศัพท์

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ศึกษาเฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาเป็นการเฉพาะ แต่เนื่องด้วยมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว จึงอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในความหมาย ผู้เขียนจึงจำเป็นต้องกำหนดนิยามศัพท์ขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ ศึกษาได้มีความเข้าใจความหมายที่ถูกต้องและชัดเจน ดังนี้

แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย หมายถึง

1) แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองและได้รับอนุญาตทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือ

2) แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ใน

ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงาน

## บทที่ 2

### แนวคิด ความหมาย ความเป็นมา และการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม

การเดินทางเคลื่อนย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ของมนุษยชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องมาจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของโลกไร้พรมแดนในเรื่องของข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ การเดินทาง การติดต่อสื่อสารที่สะดวกตลอดจนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้รุกเข้าไปยังประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลก นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา กระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ ในหลายประเทศที่เคยเป็นประเทศผู้ส่งออกผู้ย้ายถิ่นกลับกลายเป็นประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นในรูปแบบการเข้ามาของแรงงานและได้เกิดประเทศปลายทางขึ้นใหม่อีกหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐอิตาลี ราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐโปรตุเกส ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน สาธารณรัฐสิงคโปร์ เนการาบรูไนดารุสซาลาม รวมทั้งราชอาณาจักรไทย<sup>7</sup>

ดังนั้นในบทนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด ความหมาย ความเป็นมา ประกอบกับนโยบายของรัฐต่อการอนุญาตให้การทำงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ตลอดจนลักษณะและรูปแบบของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย นอกจากนั้นแล้ว ยังมุ่งศึกษาถึงแนวคิดและการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษามาตรการทางกฎหมายในบทต่อไป

#### 2.1 แนวคิด ความหมาย ความเป็นมา ลักษณะและรูปแบบเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย

หัวข้อนี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี ตลอดจนปัจจัยเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ประกอบกับความเป็นมาและนโยบายของรัฐของเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงภูมิหลัง

<sup>7</sup> จาก “ปัญหาแรงงานต่างด้าวและผลกระทบต่อประเทศไทย,” โดย ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ก, 2546, วารสารสุทธิปริทัศน์, 1.



ความเชื่อมโยงและสาเหตุของการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย แล้วจึงทำการศึกษาความหมายของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและลักษณะและประเภทของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ดังนี้

### 2.1.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

#### 2.1.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

นักคิด ชื่อ A.H. Maslow เชื่อว่าการอพยพแรงงานยังมีสาเหตุเพื่อตอบสนองทางร่างกาย และสิ่งที่เป็นความต้องการของมนุษย์ ซึ่งแบ่งความต้องการออกเป็น 2 ระดับ<sup>8</sup> คือ

ระดับแรก ความต้องการทางร่างกายและการดำรงชีวิต ตัวอย่างเช่น ความต้องการมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง มีอาหารกินอุดมสมบูรณ์ มียารักษาโรค

ระดับที่สอง ความต้องการทางสังคม ได้แก่ ความต้องการให้ได้รับการยอมรับจากผู้อื่น ในสังคมและความสำเร็จที่เหนือกว่าภาวะปกติ ตัวอย่างเช่น ความต้องการมีชื่อเสียงในสังคม ต้องการเลื่อนตำแหน่งในหน้าที่การงาน

โดย Maslow ได้จัดลำดับความต้องการของมนุษย์ที่เรียกว่า Hierarchy of Needs ไว้ดังนี้

ก) ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs)

ข) ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (Safety/Security Needs)

ค) ความต้องการทางสังคม (Social Needs)

ง) ความต้องการได้รับการยกย่องจากสมาชิกในสังคม (Esteem Needs)

จ) ความต้องการได้รับผลสำเร็จตามอุดมคติของตนเอง (Self Actualization Needs)

ส่วนนักคิด ชื่อ C.W. Stahl ได้อธิบายถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการอพยพแรงงานไว้ 2 ประการกล่าวคือ<sup>9</sup>

ปัจจัยแรก การอพยพแรงงานระดับล่าง (Low Level) ได้แก่ แรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ จะเป็นการอพยพของแรงงานจากประเทศที่ยากจนกว่าไปสู่ประเทศที่ร่ำรวยกว่าหรือประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีทรัพยากรธรรมชาติมาก

ปัจจัยที่สอง การอพยพของแรงงานระดับสูง (High Level) มีทั้งการอพยพแรงงานจากประเทศผู้ส่งออกทุนและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน ทั้งนี้ การอพยพของแรงงานระดับดังกล่าว มีความผูกพันกันระหว่างการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือจากแหล่งเงินทุนภายนอกประเทศ

<sup>8</sup> จาก *แรงงานไทยในประเทศบรูไน (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ โครงการวิจัยเรื่อง Thai Migrant Workers in South – East and East Asia)*, โดย สุภัท สุขุน, 2539, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>9</sup> From *South-North Migration in the Asia-Pacific Region (Australia: Department of Economics)* (p. 163), by C. W. Stahl, 1994, University of Newcastle.

ซึ่งการอพยพแรงงานแบบนี้อาจเรียกว่า เป็นการอพยพการลงทุนควบคู่กับแรงงานมีฝีมือหรือผู้บริหารเงินทุนและเทคโนโลยี

#### 2.1.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยหลายครั้งเกิดจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศต้นทาง ทำให้แรงงานอพยพย้ายถิ่นเพื่อมาทำงานในประเทศปลายทาง ซึ่งมีทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศอันอาจสรุปได้ดังนี้<sup>10</sup>

ก) ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การตัดสินใจเพื่อย้ายถิ่นนั้นถูกกำหนดขึ้น โดยความแตกต่างระหว่างรายได้ในเมืองและชนบท และมีโอกาสที่จะได้ทำงานในเขตเมือง เพราะในเมืองมีอุตสาหกรรมมาก ซึ่งต่างจากในเขตชนบทที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้มีการอพยพเพื่อไปทำงานในเมือง โอกาสที่จะได้ทำงานมีมากและมีโอกาสติดต่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานเพิ่มขึ้นในระหว่างรอนานก็อาศัยเงินออมที่ติดตัวมาจากชนบท หรือจากเพื่อนที่อยู่ในเมืองก่อนแล้ว หากไม่มีงานในโรงงานก็อาจไปทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรืองานบริการ ซึ่งแม้ว่าจะมีรายได้น้อยกว่าโรงงาน แต่ก็ยังมีรายได้ดีกว่าอยู่ในชนบท และคอยโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในโรงงานที่มีรายได้สูงกว่า

ข) ทฤษฎีการพึ่งพา แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การที่ชาวชนบทจำเป็นต้องเข้าไปทำงานในเมืองนั้น แสดงให้เห็นถึงสภาวะการดำรงอยู่ของการพัฒนาแบบพึ่งพา ซึ่งมักจะสร้างความด้อยพัฒนาขึ้นในชนบท ในขณะที่เมืองหรือศูนย์กลางจะมีการพัฒนามากขึ้น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะเอารัดเอาเปรียบแรงงานจากชนบท และดูดซับมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกไปสู่เมือง ตลาดแรงงานจะมีลักษณะแข่งขันไม่สมบูรณ์ หากแต่จะผูกขาดแรงงานจากชนบทซึ่งจะต้องเข้าไปทำอาชีพขั้นต่ำลงไปจากชาวเมือง ทำให้ต้องเข้าไปอาศัยอยู่ในสลัมหรือในที่ ๆ ไม่เหมาะสมไม่สามารถผสมผสานกับแบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองได้

ค) ทฤษฎีแรงงานส่วนเกิน แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่าในประเทศกำลังพัฒนาจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะมีอัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำและมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ ๆ ทำการเกษตรสูง ในพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่จะมีการใช้เครื่องจักรช่วยในการผลิต เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้การจ้างมีน้อย และส่วนใหญ่แรงงานในชนบทก็จะย้ายถิ่นเข้าเขตเมืองมากขึ้น แต่จะทำงานที่มีผลิตภาพต่ำ โดยเฉพาะงานก่อสร้างและงานที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งแม้จะได้ค่าจ้างแรงงานไม่มากนัก แต่ก็สูงกว่าค่าจ้างแรงงานในชนบทที่ทำ

<sup>10</sup> จาก นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, โดย จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547, กรุงเทพฯ.



อยู่เดิม การย้ายถิ่นในลักษณะนี้ถือว่าเป็นไปเพื่อความอยู่รอดที่จะทำให้รายได้คงที่จำนวนหนึ่ง หากไม่มีการย้ายถิ่นก็จะไม่มีรายได้ในส่วนนี้

ง) ทฤษฎีสัจจคณิตวิภาคแนวความคิด ตามทฤษฎีนี้แบ่งสังคมที่เป็นภาคเศรษฐกิจออกเป็น 2 สาขา คือ สาขาเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม และสาขาอุตสาหกรรม เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น สาขาอุตสาหกรรมจะดูดซับแรงงานส่วนเกินจากชนบท โดยมีค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าเป็นแรงจูงใจ เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาขึ้นจะมีการสะสมทุนมากขึ้น ทำให้สามารถขยายการจ้างงานส่วนเกินจากชนบทได้มากขึ้น และเมื่ออัตราการเกิดในชนบทลดลง ลักษณะการว่างงานแอบแฝงจะลดลง ค่าจ้างแรงงานจะสูงขึ้นพอ ๆ กับภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดสภาพสมดุลในแรงงานขึ้นการย้ายถิ่นจากภาคชนบทก็จะลดลงหรือหมดไป

จ) ทฤษฎีตลาดแรงงานสองระบบ แนวคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การพิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงให้มีการอพยพระหว่างประเทศ ซึ่ง Piore วิเคราะห์ว่า ตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือ ระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีตำแหน่งงานดี ๆ มั่นคง ค่าจ้างสูง และสภาพการทำงานดี ส่วนตลาดระดับล่างจะให้งานไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อย สภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศส่วนใหญ่ต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ

#### 2.1.1.3 ปัจจัยเกี่ยวกับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศประกอบไปด้วยปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก และปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า<sup>11</sup> คือ

ก) ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดของตน ได้แก่

1) อัตราว่างงาน อยู่ในอัตราสูงและการทำงานต่ำระดับแรงงานส่วนเกินที่เกิดจากการว่างงาน และการทำงานต่ำระดับในประเทศนั้นเป็นผลมาจากการไม่สามารถหางานทำที่ตรงกับความรู้ความสามารถของตนเอง ขณะที่มีความพยายามที่จะหางานทำในประเทศชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ถ้าหากเขาไม่สามารถหางานที่ตรงกับความต้องการได้แล้ว ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งมีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศ

<sup>11</sup> จาก การศึกษากับการพัฒนาชนบทไทย: แนวความคิด ทฤษฎี และบทวิเคราะห์กรณีการย้ายถิ่น, วิโรจน์ สารรัตน์, 2532, กรุงเทพฯ: อักษราพัฒนา.

2) ระดับการจ้างที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และอาชีพที่มีลักษณะเดียวกัน ถ้าเปรียบเทียบกันในเรื่องค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ได้รับขณะทำงานในประเทศ โอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศย่อมมีมากกว่าถ้าค่าจ้างและเงินเดือนในต่างประเทศมีอัตราสูงกว่า

3) การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูง แต่ไม่สามารถมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง ย่อมเกิดความรู้สึกอยากเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ นอกจากนี้สิ่งจูงใจซึ่งได้แก่ความก้าวหน้าในอาชีพก็เป็นอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานยังต่างประเทศ

4) นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม การวางแผนกำลังคนที่เหมาะสมทำให้เกิดการพัฒนาไปตามระบบของงาน แต่ขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาไม่มีการวางแผนกำลังคนทำให้ขาดความสมดุลระหว่างงานกับบุคลากร เป็นเหตุให้กำลังแรงงานบางส่วนอาจกลายเป็นแรงงานส่วนเกินได้ แต่ขณะเดียวกันบางประเทศอาจต้องการกำลังคนที่เป็นส่วนเกินนี้ ทำให้คนดังกล่าวต้องการเคลื่อนย้ายออกไปนอกประเทศได้

5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนอาจต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ เป็นเพราะไม่พอใจในสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่อันเนื่องมาจากความวุ่นวายและความแตกต่างของกลุ่มทางการเมืองในประเทศ

ข) ปัจจัยการดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้าย สาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้แก่

1) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงาน สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน ได้แก่ ระดับค่าจ้างและเงินเดือน ถ้าแรงงานในอาชีพต่าง ๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศมีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่สูงกว่ามากก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการอพยพเคลื่อนย้ายออกไปทำงานยังถิ่นใหม่ได้

2) การขาดแคลนแรงงานในบางสาขา ถ้าหากมีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงาน ทำให้แรงงานในต่างประเทศได้ทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลนเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี

3) โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งอำนวยอำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการวางแผนพัฒนาบุคคลที่ยุติธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของแรงงานทั่วไปอยู่แล้ว และสภาพนี้เองจะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญจากประเทศด้อยพัฒนาเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศเพื่อโอกาสก้าวหน้าในอาชีพของตนเอง



## 2.1.2 ความหมายของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย ดังนั้น จึงทำการศึกษาความหมายของแรงงานต่างด้าว เพื่อที่จะสามารถเข้าใจและทราบขอบเขตของการศึกษาได้อย่างชัดเจน

### 2.1.2.1 ความหมายของแรงงานต่างด้าว

ความหมายของคำว่า “แรงงานต่างด้าว” มีการกำหนดคำนิยามและให้ความหมายไว้โดยองค์การระหว่างประเทศและกฎหมายไทยหลายฉบับ ดังนี้

#### ก) ความหมายตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้บัญญัติในมาตรา 11 นิยามคำว่า “แรงงานต่างด้าว” หมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นที่อยู่โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะได้รับการจ้างแต่ไม่รวมถึงบุคคลที่ย้ายถิ่นที่อยู่อันเนื่องมาจากเหตุผลส่วนตัวและยังมีการกำหนดอาชีพบางประเภทเป็นข้อยกเว้นด้วย เช่น แรงงานที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศของตน แต่ข้ามชายแดนไปทำงานในต่างประเทศเป็นประจำวัน พวกลูกเรือ แต่ไม่รวมถึงผู้ลี้ภัย นักท่องเที่ยว ผู้เดินทางไปแสวงบุญ และผู้ที่ย้ายถิ่นที่เลี้ยงสัตว์ นิยามของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้ใช้สำหรับผู้อพยพผู้ทำงานในประเทศอื่นที่เข้ามาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว เช่นเดียวกับคนในชาติซึ่งมีอนุสัญญารองรับหลายฉบับ หรืออาจจะกล่าวได้ตามความหมายทั่ว ๆ ไป หมายถึงคนที่ไม่ใช่เชื้อชาติและสัญชาติไทยที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานก็เรียกว่าเป็นแรงงานต่างด้าว หรือในกรณีบริษัทต่างประเทศเข้ามาเปิดสาขาในประเทศไทยก็เรียกว่าบริษัทต่างประเทศ จำต้องให้คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา หากมิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นที่เข้าใจยาก เพราะคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรมีหลายประเภทและอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายหลายฉบับแต่ละฉบับมีผลบังคับใช้ไม่เหมือนกัน จึงจำเป็นต้องให้ความหมายซึ่งพอจะกำหนดความหมายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวข้องกับการควบคุมคนต่างด้าวที่กล่าวมาแล้วข้างต้น<sup>12</sup>

#### ข) ความหมายตามกฎหมายไทย

##### 1) ความหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

เดิมการกำหนดคำนิยาม “คนต่างด้าว” ปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 โดยหมายความถึง “บุคคลที่ไม่มีสัญชาติเป็นไทย” โดยความหมายนี้น่าจะถอดมาจาก

<sup>12</sup> จาก ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ: ศึกษากรณี การทำธุรกิจในจังหวัดติดกับชายแดน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 10-13), โดย เกียรติศักดิ์ ผ่องโสภณ, 2544, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



คำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอังกฤษ<sup>13</sup> ซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) ที่มีชื่อว่า The British Nationality and Status of Alien Act ซึ่งแปลความหมายของคำว่า “Alien” ว่าเป็น “บุคคลที่มีใช้คนในบังคับอังกฤษ” (A person Who is not a British Subject)<sup>14</sup> และกฎหมายเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกา ก็จำกัดความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้หมายถึง “บุคคลซึ่งมิใช่พลเมืองหรือคนชาติของสหรัฐ” (Any Person not a citizen or National of the United States)<sup>15</sup> และต่อมาประเทศไทยแม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองอีกหลายครั้ง ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ก็มีการกำหนดคำนิยามของคนต่างด้าวไว้ในมาตรา 4<sup>16</sup> โดยยังคงความหมายเช่นเดิม

2) ความหมายตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 4 โดยบัญญัติว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย

3) ความหมายตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 4 โดยบัญญัติว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

4) ความหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 4 โดยบัญญัติว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

<sup>13</sup> จาก ระบบการควบคุมคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองของประเทศไทย (น. 13), โดย ทวีป ปันมณี, 2518, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยกองทัพบก สถาบันวิชาการทหารสูงสุด.

<sup>14</sup> Encyclopedia Britannica, Book 1 1950 s. v. “Alien” (p. 627).

<sup>15</sup> Encyclopedia Americana, International Edition, Book 1 (1968), (p. 578).

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 4 “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย.”

2. ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นหุ้นส่วนตาม (1)

(4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของบริษัทต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(5) ความหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

กฎหมายฉบับนี้ ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 5 โดยบัญญัติว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(6) ความหมายตามกฎหมายพิเศษอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาคำนิยามจากกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว ย่อมสรุปได้ว่า “แรงงานต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย แต่ได้เข้ามาทำงานในประเทศไทย

#### 2.1.2.2 ความหมายของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวทุกคนที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพในประเทศไทย นั้นจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

ก) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จากความหมายที่ปรากฏในคำนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” นั้น สามารถอธิบายความหมายของคำว่าแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายได้ว่า แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย หมายถึง แรงงานซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยแต่ได้เดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรผ่านช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>17</sup>

ข) ตามกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520<sup>18</sup> ซึ่งกฎหมายกำหนดยกเว้นให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการศึกษาสู่ทางการลงทุนหรือเพื่อประโยชน์ในการลงทุน โดยกำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตต้องเป็น

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 11.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520, มาตรา 24 และมาตรา 25.

- (1) ช่างฝีมือ
- (2) ผู้ชำนาญการ
- (3) คู่สมรสและบุคคลในอุปการะของบุคคลในข้อ 1) และ 2)

2) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522<sup>19</sup> ได้ยกเว้นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบพาณิชยกรรมที่ได้รับอนุญาตสามารถนำคนต่างด้าวซึ่งเป็น

- (1) ช่างฝีมือ
- (2) ผู้ชำนาญการ
- (3) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลในข้อ (1) และ (2)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำนิยามจากกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว ย่อมสรุปได้ว่า “แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยที่ได้เข้าเมืองมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตให้ทำงาน โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น นักท่องเที่ยวต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

#### 2.1.2.3 ความหมายของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวที่จะทำงานในราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ทำงานในราชอาณาจักรไทยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นการทำงานเป็นการถาวรหรือเพียงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้

ก) แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อาทิเช่น แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานประเภทตลอดชีพ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานประเภทส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น ซึ่งโดยมากมักเป็นแรงงานฝีมือหรือผู้ประกอบการ

ข) แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่เป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรได้ตามกฎหมาย อาทิเช่น แรงงานต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ แรงงานต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยบางส่วนจะเป็นแรงงานกลุ่มชาวเวียดนาม กลุ่มชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อย แต่กลุ่มที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาทำงานมากที่สุดคือ

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, มาตรา 45.



แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา ซึ่งรัฐบาลไทยได้มีนโยบายจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อขึ้นทะเบียนและจัดทำบัตรประจำตัว เพื่อผ่อนผันให้สามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เนื่องจากภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ซึ่งแรงงานต่างด้าวส่วนนี้จะเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ โดยจะสามารถทำงานได้บางประเภทตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น เรียกแรงงานต่างด้าวลักษณะนี้ว่า “แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย”

### 2.1.3 ความเป็นมาและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายในประเทศไทย

ตามประวัติศาสตร์ แรงงานต่างด้าวมิมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นการเข้าติดต่อค้าขายกับคนไทย หรือเข้ามาเป็นแรงงานในการพัฒนาประเทศ โดยแต่เดิมไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมืองหรือการทำงานของแรงงานต่างด้าวเหมือนในปัจจุบัน ทำให้การเดินทางไปมาระหว่างประเทศของแรงงานต่างด้าวเกิดขึ้นเสมอ แต่มาภายหลังเมื่อประชากรแต่ละประเทศเพิ่มมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ ย่อมต้องสงวนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้กับประชาชนในประเทศของตนเองก่อน ซึ่งหมายรวมถึงแรงงานและการประกอบอาชีพด้วย แต่การจำกัดมิให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างเคร่งครัดย่อมไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และไม่สอดคล้องกับภาคธุรกิจเอกชนที่ยังมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อมาทำงานในภาคอุตสาหกรรม

ผลของสถานการณ์ข้างต้นทำให้รัฐบาลต้องปรับตัวมาใช้นโยบายยืดหยุ่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านคือ เมียนมาร์ กัมพูชา และลาวเท่านั้น สามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันเป็นครั้ง ๆ ไป และวางแนวทางปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย<sup>20</sup> ดังนั้นในการศึกษาวิวัฒนาการของแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงต้องศึกษาควบคู่กับนโยบายในการจัดระเบียบของประเทศไทยด้วย

<sup>20</sup> จาก การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่อ สำหรับคนต่างด้าว (รายงานผลการวิจัย) (น. 17), โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และกฤตภา วจนสาระ, 2552, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ซึ่งสามารถแบ่งวิวัฒนาการและนโยบายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวออกเป็น 4 ช่วงดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

### 2.1.3.1 ช่วงที่ 1 นโยบายก่อน ปี พ.ศ. 2490

ยุคสมัยที่ประเทศไทยยังมิได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีอาณาเขตและประชาชนที่แน่นอน การใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติและเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ ซึ่งแรงงานในสมัยนั้นมีทั้งรูปแบบ แรงงานที่เป็นแรงงานทาส แรงงานเชลยศึกและแรงงานรับจ้าง การติดต่อทางการค้าระหว่างประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค ซึ่งรวมถึงประเทศจีน มีมานานตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นราชธานี พ่อค้าและแรงงานชาวจีนเป็นแขนงและเป็นกำลังสำคัญของประเทศ ตั้งแต่อดีตเรื่อยมา จนกระทั่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 เกิดการหลั่งไหลของผู้อพยพซึ่งเป็นแรงงานจากประเทศจีน ซึ่งมีสาเหตุมาจากการรุกรานจากชาติตะวันตกในประเทศจีน การปราบปรามกบฏ และภัยธรรมชาติ อันเป็นปัจจัย “ผลักดัน” ประกอบกับการค้าแรงงานอันเป็นผลมาจากการค้าและการเมืองระหว่างประเทศระหว่างชาติไทยกับชาติตะวันตก ทำให้มีความต้องการใช้แรงงานกรรมกร ซึ่งเป็นปัจจัย “ดึงดูด” ทำให้ประเทศไทยในสมัยนั้นกลายเป็นสวรรค์ของตลาดแรงงานกรรมกรที่มาจากประเทศจีน คนต่างด้าวในสมัยนั้น สามารถเข้ามาเป็นได้ทั้งแรงงานไร้ฝีมือ เช่น แรงงานจากประเทศจีนที่เข้ามาทำงานเป็นกรรมกร และเป็นได้ทั้งแรงงานที่มีฝีมือ และผู้เชี่ยวชาญ บางรายสามารถเข้ามารับราชการในราชสำนักและเป็นที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น โรแลง ยัคแมงส์ (Gustave Rolin-Jacquemyns) หรือเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ ซึ่งเข้ามารับราชการในตำแหน่ง ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั่วไป ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 อันเป็นบทบาทสำคัญในการนำพาประเทศไทยไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่

ต่อมาในรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2454 โปรดให้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน และในปี พ.ศ. 2459 ได้โปรดให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมกรลากรดต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงาน อัตราฉบับละ 3 สตางค์ โดยมีระเบียบปฏิบัติว่าผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี และพูดภาษาไทยได้ นับเป็นก้าวแรกของการมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและควบคุมอาชีพแรงงานต่างด้าว<sup>22</sup>

<sup>21</sup> คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น. (2554, ธันวาคม). *นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ* (น. 18). กรุงเทพฯ: สภานายความ.

<sup>22</sup> สำนักงานจัดหางานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (ม.ป.ป.). *งานควบคุมคนต่างด้าว*. สืบค้น 22 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.seso.go.th/s0108/index.php?pgid>



สมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อ ปี พ.ศ. 2470 ได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวฉบับแรก โดยมีชื่อว่าพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2470 ซึ่งทำให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองก่อนวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2470 เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายตามหลักจารีตประเพณี แต่สำหรับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2470 เป็นต้นไป หากมิได้ขออนุญาตเข้าเมืองตามที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย<sup>23</sup>

ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยที่ประเทศไทยยังมีได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ ที่มีอาณาเขตและประชาชนที่แน่นอน ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นตลาดแรงงานของแรงงานต่างด้าวที่ค่อนข้างเสรีและแรงงานต่างด้าวก็มีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศไทย พัฒนาไปสู่ความเจริญ ความรุ่งเรือง มาตั้งแต่ครั้งในอดีต

#### 2.1.3.2 ช่วงที่ 2 นโยบายระหว่าง ปี พ.ศ. 2490-2534

ช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยมีนโยบายจำกัดจำนวนแรงงานจากประเทศจีนที่หลังไหลมาอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะทำงานในประเภทงานกรรมกร โดยรัฐบาลทหารในยุคนั้นกำหนดให้กิจการ โรงสีและกิจการก่อสร้างต้องมีกรรมกรคนไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมดและออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทยประกอบกับในสมัยนั้น แรงงานต่างด้าวที่มีความรู้ความสามารถในวิทยาการใหม่ ๆ เป็นที่ต้องการของประเทศเนื่องจากประเทศเพิ่งก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ แรงงานต่างด้าวที่ประกอบอาชีพชั้นสูงจึงเป็นที่ต้องการ ในขณะที่แรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามารับจ้างทำงานด้วยกำลังกายไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไปและกลายเป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยในที่สุด

เมื่อปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลจอมพล ถนอมกิตติขจร ได้ออกกฎหมายสำคัญอันมีผลกระทบโดยตรงต่อการจำกัดสิทธิการทำงานของคนต่างด้าว กล่าวคือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 โดยกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตการทำงานตลอดชีพแก่แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรก่อนประกาศใช้บังคับ<sup>24</sup> (ก่อนวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516) แต่สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามา

<sup>23</sup> แหล่งเดิม.

<sup>24</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322

ข้อที่ 34 วรรคหนึ่ง คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะทำงานนั้นต่อไปให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้รับคำขอแล้วให้ออกใบอนุญาตให้โดยไม่ชักช้า

ข้อที่ 10 (1) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามข้อ 34 วรรคหนึ่ง ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่ผู้นั้นจะเปลี่ยนอาชีพใหม่.

ภายหลังจากวันประกาศใช้บังคับ จะสามารถเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อยื่นขอ และได้รับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมาย<sup>25</sup>

ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงาน โดยอาศัยกำลังกายอย่างเดียวไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความเป็นจริงก็ยังมีคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ แม้ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายก็ตาม ตัวอย่างการปรากฏตัวอย่างเป็นทางการของแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2522 เรื่องการขาดแคลนแรงงานในกิจการเหมืองแร่ โดยคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นมีมติไม่ผ่อนผันให้แรงงานชาวเมียนมาร์ที่ทำงาน โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ในจังหวัดระนองทำงานในประเทศไทยและให้ออกจากประเทศ

### 2.1.3.3 ช่วงที่ 3 นโยบายระหว่างปี พ.ศ. 2535-2543

ราชอาณาจักรไทยโดยรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน เริ่มมีนโยบายผ่อนปรนต่อแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานผิดกฎหมายมากขึ้น โดยให้นายจ้างพาแรงงานข้ามชาติมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวในอัตรา 5,000 บาทต่อลูกจ้างหนึ่งคนและยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ทั้งนี้ในครั้งนั้นรัฐบาลกำหนดให้เฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ซึ่งเข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 และกำหนดให้พื้นที่ ๆ สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติดังกล่าวได้ มีเพียง 9 จังหวัดชายแดนซึ่งเป็นจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วคือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ใน 27 กิจการ อย่างไรก็ตาม นโยบายผ่อนผันการเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติในระบบการประกันตัวแรงงานในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอ้างว่า อัตราค่าประกันตัวแรงงานต่อคนจำนวน 5,000 บาทต่อคนเป็นจำนวนที่สูงเกินไป

ปี พ.ศ. 2539 ภายใต้การนำของรัฐบาล บรรหาร ศิลปอาชา คณะรัฐมนตรียังคงมีนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติแบบระบบประกันตัว แต่เนื่องจากความกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้นและลดค่าประกันตัวให้น้อยลง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติในวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานชาวเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายให้สามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลา 2 ปี ในพื้นที่ 43 จังหวัด ใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม 36 ประเภทกิจการ นโยบายในครั้งนั้นถือว่าประสบความสำเร็จเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายในปี พ.ศ. 2535 เนื่องจากมีนายจ้างพาแรงงานข้ามชาติมาประกันตัวและขอรับใบอนุญาต

<sup>25</sup> ข้อที่ 6 ภายใต้บังคับแห่งข้อ 8 และข้อ 34 งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในข้อ 5 คนต่างด้าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย.



ทำงานเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากนโยบายการควบคุมแรงงานข้ามชาติในปี พ.ศ. 2539 ยังคงมองว่า แรงงานข้ามชาติกระทำผิดกฎหมาย ให้อำนาจนายจ้างมีหน้าที่ควบคุมดูแลลูกจ้างที่หลบหนีเข้าเมือง และขาดมติการคุ้มครองแรงงาน ปัญหาที่พบในครั้งนั้นและยังคงหลงเหลือให้เห็นเป็นปัญหาแม้ขณะนี้คือ นายจ้างยึดใบอนุญาตทำงานตัวจริง แล้วให้ลูกจ้างถือเพียงฉบับสำเนา

ต่อมาไม่นาน ประเทศไทยได้รับผลจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดวิกฤติการว่างงานตามมา คณะรัฐมนตรีภายใต้การบริหารของรัฐบาล ชวน หลีกภัย จึงมีนโยบายแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชน โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ในปี 2541 ให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวน 300,000 คน และในเดือนกรกฎาคมในปีเดียวกันนั้นเอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรายงานว่า มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการส่งกลับรวมทั้งสิ้น 249,817 คน นโยบายในปีนั้นจึงถือได้ว่าเป็นนโยบายควบคุมการทำงานของแรงงานข้ามชาติในมิติของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการว่างงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างเฉพาะหน้า และไม่อาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายแม้ว่าจะสามารถทำงานส่งกลับแรงงานข้ามชาติได้เกือบจะเท่ากับจำนวนที่วางแผน เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ ประการแรก แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ถูกส่งตัวกลับไปแล้วไม่นานก็ยังเดินทางย้อนกลับมาใหม่อยู่ดี ประการที่สอง นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการยังคงมีความต้องการแรงงานข้ามชาติเนื่องจากไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอีกครั้ง ในวันที่ 28 เมษายน และ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2541 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ต่อไปอีกไม่เกิน 1 ปี และในปีถัดมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 ผ่อนผันการจ้างงานแรงงานข้ามชาติใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นโยบายการควบคุมแรงงานข้ามชาติยังคงเป็นระบบการประกันตัว เพียงแต่ขยายพื้นที่ที่ผ่อนผันเป็น 54 จังหวัด และประเภทงาน 47 กิจการ

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรียังคงมีนโยบายควบคุมแรงงานข้ามชาติในระบบประกันตัว แต่ครั้งนี้การพิจารณาอนุญาตอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์ข้อมูลและการสำรวจความต้องการแรงงานที่แต่ละจังหวัดส่งมาเพื่อเป็นกรอบในการกำหนด จำนวนแรงงาน ประเภทกิจการและพื้นที่ผ่อนผัน ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลและสำรวจความต้องการภายใต้ นโยบายดังกล่าว ทำให้มีการจำกัดขอบเขตมากขึ้น โดยกำหนดให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้เฉพาะในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ และจำนวนแรงงาน 106,000 คน

ในปีถัดมา พ.ศ. 2543 ยังคงใช้ระบบประกันตัวและจำกัดจำนวนแรงงาน ประเภทกิจการและพื้นที่ แม้ว่าภาครัฐกิจเอกชนจะผลักดันให้รัฐบาลผ่อนผันให้มีการขยายจำนวนการจ้างแรงงานข้ามชาติมากขึ้น แต่รัฐบาลภายใต้การบริหารของ ชวน หลีกภัย ในสมัยนั้นก็ยังคงยืนยัน



ที่จะผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ ในพื้นที่ 37 จังหวัดและ 18 กิจการ ในจำนวนแรงงาน 1 แสนกว่าคนเช่นเดิม ภายในระยะเวลาอีก 1 ปี และนอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการควบคุมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ (1) ให้แรงงานข้ามชาติทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร (2) แรงงานข้ามชาติต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมา ซึ่งในประเด็นหลังนี้ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทางครอบครัวและเกิดปัญหาตามมาอีกทอด กล่าวคือเมื่อมีการตรวจสอบสุขภาพแรงงานหญิงแล้วพบว่ามีการตั้งครรภ์ก็จะถูกส่งกลับประเทศทันที จึงทำให้มีการคัดค้านจากนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่พัฒนาและคุ้มครองแรงงานเป็นอย่างมาก

#### 2.1.3.4 ช่วงที่ 4 นโยบายระหว่าง ปี พ.ศ. 2544 ถึงปัจจุบัน

ปี พ.ศ. 2544 ถือได้ว่าเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการควบคุมการทำงาน ของแรงงานข้ามชาติในทิศทางที่พลิกผันจากนโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2535-2543 และเข้มข้นเป็นอย่างมาก คณะรัฐมนตรีนำโดยนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ในสมัยนั้นยกเลิกข้อจำกัดทางพื้นที่ และประเภทกิจการ โดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ในทุกจังหวัดและทุกประเภท กิจการ อีกทั้งเป็นครั้งแรกที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติที่มีได้ทำงานกับนายจ้างคนใดหรือ สถานประกอบการใด สามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายในปีนั้น มีเป้าหมาย เพื่อให้มีแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาลงทะเบียนมากที่สุดและเพื่อให้ทราบจำนวน แรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่แท้จริง ข้อมูลประวัติ การพักอาศัย การเคลื่อนย้าย และประเภท การทำงานให้มากที่สุด ซึ่งทำให้มีแรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนเป็นจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับ นโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535

ในปีถัดมา พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีนโยบายการควบคุมการทำงานของแรงงาน ข้ามชาติที่สืบเนื่องกับมติในปี พ.ศ. 2544 โดยในปีนั้น มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่เคยได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2544 ทำงาน ต่อไปได้อีก 1 ปี และแก้ไขกิจการโดยปรับเป็น 6 กลุ่มประเภทกิจการ และผ่อนผันให้แรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่เคยทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงอยู่แล้ว ให้สามารถอาศัยในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับภายใน 1 ปี อีกทั้งผ่อนผัน การทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดตาก โดยนายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการต้องนำลูกจ้างที่ทำงานอยู่ก่อนแล้วและแรงงานที่ยังมิได้รับการผ่อนผันตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ในประเภทกิจการต่าง ๆ ตามประกาศของกระทรวง แรงงานมารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน

นโยบายปี พ.ศ. 2545 นอกจากจะสืบทอดนโยบายปี พ.ศ. 2544 แล้ว ยังเสริมสร้างการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2545 ได้เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ซึ่งเป็นครั้งแรกนับแต่ปี พ.ศ. 2535 และถือเป็นการพัฒนาระบบคุ้มครองแรงงานที่มีทิศทางที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากก่อนหน้านี้แม้แรงงานจะถูกเอาเปรียบและถูกละเมิดโดยนายจ้างก็ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ และปี พ.ศ. 2546 นโยบายการควบคุมการทำงานของแรงงานข้ามชาติเป็นไปในทางเดียวกับนโยบายปี พ.ศ. 2544-2545 คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงาน 3 สัญชาติอาศัยอยู่และทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี ในจำนวนเท่ากับการอนุญาตในปี พ.ศ. 2545 ในปีถัดมา พ.ศ. 2547 มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและแบบบูรณาการ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับและการออกใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา และร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยแบ่งขั้นตอนออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี

ระยะที่ 2 การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานข้ามชาติให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้รัฐบาลประเทศ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะโดยการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว จากนั้นให้กระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองลงตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

นอกจากนี้ ในปีเดียวกันนี้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการยกเว้นแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยมีการยกเลิกงานกรรมกร (ข้อ 1) และงานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง... (ข้อ 2) ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถทำงานทั้งสองได้ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลประเทศไทยและรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เช่น ชาวเวียตนามอพยพอดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน ฯลฯ) พร้อมทั้งให้มีการเจรจาร่วมกับรัฐบาลเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางปฏิบัติสำหรับการอนุญาตให้ทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น



ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและต่อเนื่องกับนโยบาย ปี พ.ศ. 2547 ซึ่งมีเป้าหมายในการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจ้กระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการคุ้มครองการจ้างแรงงานในระดับมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานคนไทย

3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

4. ยุทธศาสตร์การปราบปรามดำเนินคดีขบวนการนำพา ผู้ให้ที่พักพิงอาศัย นายจ้าง และคนต่างด้าวที่ไม่มีงานทำ

5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือการลงโทษผู้กระทำผิดและจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่ส่งกลับ

6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจ้กระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อสร้างความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐทุกฝ่าย

7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ ประวัติศาสตร์การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เห็นได้ว่า แรงงานต่างด้าวได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตั้งแต่ในสมัยอดีต ต่อมาในภายหลังเมื่อมีกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์และค่านิยามสำหรับแรงงานต่างด้าวที่สามารถทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อทำการศึกษาปัจจัยของการอพยพและเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวประกอบกับความ เป็นมาและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยแล้ว พบว่ามีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งได้มีการพัฒนา ด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานฝีมือก็จะอพยพ เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยมาพร้อมกับเทคโนโลยีหรือความรู้ต่าง ๆ เพื่อการพัฒนา เช่น บริษัทแม่ในต่างประเทศส่งเจ้าหน้าที่เพื่อมาควบคุมหรือฝึกอบรมให้กับบริษัทลูกในประเทศ โดยแรงงานต่างด้าวส่วนนี้มักจะเข้าเมืองและขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย แต่ก็จะมีแรงงานต่าง ด้าวอพยพอีกส่วนหนึ่งที่มีจำนวนมากที่สุด ก็คือแรงงาน ไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้อพยพ



เข้ามาทำงานในรูปแบบของการใช้แรงงาน โดยแรงงานลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่เข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมาย โดยแนวทางของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายในส่วนนี้จะแตกต่างกันไปตามแต่ละยุคและแต่ละสมัย โดยขึ้นอยู่กับ แนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งแต่เดิมรัฐบาลไทยจะมองแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมายเป็นภัยต่อความมั่นคง โดยเลือกที่จะใช้นโยบายเชิงกร้าวในการดำเนินการ กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมาย โดยหากพบก็จะดำเนินคดีตามกระบวนการ อย่างเข้มงวดและผลักดันออกนอกประเทศทันที แต่ก็อาจส่งผลกระทบต่อแรงงานใน ภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้แรงงานต่างด้าวเป็นหลักในการประกอบกิจการ ซึ่งจะทำให้เกิดความ ไม่แน่นอนจนจนนโยบายส่วนกลาง ก็ทำให้เกิดปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติหลายประการ ซึ่งมีการศึกษาและแนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ดังนี้

เกษมสันต์ จิณณาโส ได้ศึกษาเรื่องแรงงานอพยพจากต่างประเทศและมีความเห็นว่าการที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงาน เกี่ยวกับแรงงานอพยพ จากเมียนมาร์ เช่น กรมตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กรมประมง กระทรวงการต่างประเทศ สถาบันเอกชนในรูปแบบสมาคม และจังหวัดต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน การสั่งการ หรือการแปลนโยบายไปสู่มาตรการในการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ มีความหมายแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานในด้านการบริหารและการจัดการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ<sup>26</sup>

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ การทะเลาะของเจ้าหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงานฯ ล้วนเป็นผลพวงจากความ ไม่แน่นอนของการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้เกิดช่องทางการประพฤติมิชอบ ของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นและการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวอย่างเห็นชัด ดังนั้น การกำหนดนโยบาย ที่ชัดเจนจากส่วนกลาง รวมทั้งการให้การสนับสนุนทั้งกำลังคน เครื่องมือ และงบประมาณ ก็สามารถนำแรงงานกลุ่มนี้เข้าระบบได้ไม่ยาก เนื่องจากผู้ประกอบการได้ติดตามและรับรู้

<sup>26</sup> จาก แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข (น. 41), โดย เกשמสันต์ จิณณาโส, 2539, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับแรงงานเถื่อนและได้มีการเรียกร้องและต่อรองกับฝ่ายรัฐบาลในด้านนี้ มาตลอด<sup>27</sup>

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ ได้รวบรวมความคิดเห็นของภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องไว้ว่า นโยบายของรัฐไม่ชัดเจน ถ้าเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยเคร่งครัดก็อาจ ส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจและการลงทุนของจังหวัดได้ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ การบริการให้เสร็จสิ้นในจุดเดียว (One Stop Service) ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก ในขั้นตอนการรายงานตัว จะมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและจัดหางาน ณ สำนักงานจัดหางานในแต่ละจังหวัด ส่วนการตรวจสอบสภาพแรงงานต้องตรวจสอบสถานบริการที่กระทรวง สาธารณสุขกำหนด ซึ่งไม่สามารถแล้วเสร็จได้ในวันเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านกำลัง เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่จัดหางาน จากการศึกษาพบว่านโยบายในการสกัดกั้น จับกุม ผลักดันและส่งกลับ ยังทำไม่ได้ผลด้วยเหตุผล หลายประการ คือ เหตุผลด้านมนุษยธรรม สภาพภูมิประเทศแนวชายแดน การขาดแคลนทรัพยากร ช่องทางในการผลักดันและส่งกลับมีน้อย เอื้อต่อการเดินทางกลับเข้ามาอีก<sup>28</sup>

ต่อมาแนวนโยบายของประเทศไทยต่อแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยรัฐบาลมองว่าแม้แรงงานต่างด้าวจะเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ก็มีส่วน สำคัญสำหรับเป็นแรงงานไร้ฝีมือในภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม เช่น ประกอบอาชีพใช้ แรงงานในกิจการ โรงงานอุตสาหกรรม ประกอบอาชีพประมงทางทะเล หรือประกอบอาชีพ คนทำงานตามบ้าน เป็นต้น ประเทศไทยจึงได้มีมาตรการผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวและสามารถทำงานได้ตามกฎหมาย หรือให้สิทธินายจ้าง สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาล (MOU) ทำให้แรงงาน ต่างด้าวสามารถเข้ามาประกอบอาชีพโดยถูกต้องตามกฎหมายได้

#### 2.1.4 ลักษณะและประเภทของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

หัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษาและจำแนกลักษณะและประเภทของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับ อนุญาตให้ทำงานตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจและเป็นพื้นฐานในการศึกษามาตรการ ทางกฎหมายในบทต่อไป

<sup>27</sup> จาก การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย : กรณีศึกษา 4 จังหวัด (น. 11-42), โดย ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ, 2539, กรุงเทพฯ.

<sup>28</sup> จาก กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่ เกี่ยวข้อง, โดย กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, 2540, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

2.1.4.1 ลักษณะของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ<sup>29</sup> คือ

ก) แรงงานไร้ฝีมือ (Un-skilled labour) ได้แก่ งานระดับล่าง เช่น แยกไม้ ก่อสร้าง ประมง เป็นต้น มักเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชา

ข) นักวิชาการ (Intellectual worker) เข้ามาทำงานในฐานะนักวิชาการเฉพาะเรื่อง เช่น วิศวกร สถาปนิก แพทย์ อาจารย์ นักวิทยาศาสตร์

ค) ผู้เชี่ยวชาญ (Expert หรือ Specialist) ที่รัฐบาลเชิญเข้ามาในฐานะผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ

#### 2.1.4.2 ประเภทของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย

ประเภทของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตาม พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

ก) คนต่างด้าวที่ปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักร แต่ถือเป็นข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551<sup>30</sup> ได้แก่ บุคคลในคณะผู้แทนทางการทูตหรือทางกงสุล ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติ บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

ข) คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจากนายทะเบียน<sup>31</sup> โดยจำแนกได้ 4 ประเภท ดังนี้<sup>32</sup>

1) ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้าร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามาทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของกลุ่มสมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น ส่วนใหญ่ทำงานในกิจการ ดังนี้

<sup>29</sup> จาก การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าว (น. 24-27), โดย ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ข, 21 สิงหาคม 2544, ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก, กรุงเทพฯ.

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 9.

<sup>32</sup> นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ (น. 26). เล่มเดิม.



1. กิจการที่มีการลงทุนตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป
2. กิจการที่มีการลงทุนมากกว่า 30 ล้านบาทขึ้นไป
3. มุฉินิธิ/สมาคม/องค์การเอกชนต่างประเทศ

2) ประเภทเข้ามาทำงานอันจำเป็นเร่งด่วน หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานซึ่งเป็นงานที่ต้องดำเนินการโดยทันทีทันใด หากไม่เร่งดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินการของบริษัทหรือลูกค้าของบริษัท หรือส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยไม่มีแผนการดำเนินการล่วงหน้ามาก่อน และต้องเข้ามาทำงานนั้นในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน

3) ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อ 10 (10) มีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

4) ประเภทข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี ได้แก่

(1) พิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ โดยดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยแยกเป็น

กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองและได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยแรงงานต่างด้าวต้องดำเนินการรายงานตัวจดทะเบียนประวัติกับกรมการปกครองเพื่อขอรับเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) ต้องไปตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุข และต้องขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน ซึ่งเมื่อดำเนินการครบถ้วนแล้ว แรงงานต่างด้าวจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อการทำงาน โดยแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่มีสิทธิเดินทางออกนอกเขตจังหวัดเว้นแต่จะต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากฝ่าฝืนออกนอกพื้นที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาต สิทธิที่ได้รับการผ่อนผันจะถูกยกเลิกทำให้หมดสิทธิอยู่

อาศัยและทำงาน สถานะของแรงงานต่างด้าวจะกลายเป็นคนต่างด้าวผิดกฎหมายทันที<sup>33</sup> มีใบอนุญาตทำงานบัตรสีชมพู และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน

แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่อาจเข้าระบบประกันสังคมได้ โดยต้องทำประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งการประกันสุขภาพจะครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่ การรักษาพยาบาล การควบคุมและป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสภาพ ซึ่งอัตราค่าประกันภัย สามารถแยกได้ว่า หากอายุการคุ้มครอง 3 เดือนอัตราค่าบริการ 1,000 บาท อายุคุ้มครอง 6 เดือนอัตราค่าบริการ 1,400 บาท<sup>34</sup> และอายุคุ้มครอง 1 ปีอัตราค่าบริการ 2,100 บาท<sup>35</sup>

กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับการลงตราแล้ว เมื่อแรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผัน ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทางเพื่อรับรองเอกสารรับรองสถานะ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) ให้เป็นหลักฐานแล้ว แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ต้องนำหนังสือเดินทางชั่วคราวหรือเอกสารรับรองบุคคลไปขอรับการตรวจลงตรา (Visa) และประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี จากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของไทย โดยวีซ่าที่ได้รับจะเป็นวีซ่าเพื่อการทำงาน (Non Immigrant L-A) สถานะของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา จะกลายเป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และต้องมาขออนุญาตทำงานภายใน 15 วัน เมื่อครบกำหนด 2 ปี สามารถอยู่ต่อได้อีกเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี เมื่อครบ 4 ปี แล้วต้องเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร<sup>36</sup> โดยแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะมีใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว และสามารถเป็นเจ้าเป็นคู่ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมได้

(2) แรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) โดยในปัจจุบันทำข้อตกลงกับรัฐบาล 3 ประเทศ คือ รัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมาร์ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย

<sup>33</sup> จาก *ข้อควรรู้สำหรับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในประเทศไทย* (น. 6), โดย สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน, กรุงเทพฯ.

<sup>34</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมกรณีการได้รับใบอนุญาตอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ฉบับลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557.

<sup>35</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2557.

<sup>36</sup> *ข้อควรรู้สำหรับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในประเทศไทย* (น. 8). เล่มเดิม.



ประชาชนลาว รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา โดยแรงงานกลุ่มนี้จะได้รับการตรวจลงตรา (Visa) เพื่อการทำงาน (Non Immigrant L-A) และประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี สถานะของแรงงานต่างด้าวเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมาย และต้องมาขออนุญาตทำงานภายใน 30 วัน นับจากวันที่เข้ามาในราชอาณาจักร เมื่อครบกำหนด 2 ปี สามารถขอยืดต่อได้อีกเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี เมื่อครบกำหนด 4 ปีแล้วต้องเดินทางกลับไปนอกราชอาณาจักร โดยแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ สามารถเดินทางได้ตามปกติโดยไม่ต้องขออนุญาต ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตน ตามกฎหมายประกันสังคมได้

ค) แรงงานต่างด้าวที่นายจ้างประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการของตน ในราชอาณาจักรและได้ขออนุญาตตามกฎหมาย<sup>37</sup> หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งยังไม่ได้เดินทางเข้ามา ในราชอาณาจักร ซึ่งนายจ้างยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทน โดยเข้ามาทำงาน ที่มีลักษณะและตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืองานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นผู้ที่มีความสามารถหรือความชำนาญเฉพาะด้าน หรือ มีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหา คนไทยที่มีความสามารถหรือมีความชำนาญแต่ไม่สามารถร่วมงานได้ เมื่อเดินทางเข้ามาใน ราชอาณาจักรแล้ว ต้องดำเนินการยื่นขออนุญาตทำงานภายใน 30 วัน<sup>38</sup>

ง) แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่นและได้รับอนุญาตตามกฎหมาย<sup>39</sup> หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงาน ในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น<sup>40</sup>

จ) แรงงานต่างด้าวที่ไม่อาจขอรับใบอนุญาตทำงานได้เพราะเหตุบางประการ เช่น ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับผ่อนผันให้ประกอบอาชีพระหว่างรอ เนรเทศ หรือแรงงานที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย คนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้อาจขอรับใบอนุญาตทำงานได้บางประเภท<sup>41</sup>

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

<sup>38</sup> นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ (น. 27). เล่มเดิม.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 12.

<sup>40</sup> นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ (น. 28). เล่มเดิม.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 13.



ค) แรงงานต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย เช่น แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ที่ได้เข้ามาในประเทศไทยโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทเป็นการชั่วคราวหรือตามฤดูกาลในพื้นที่ติดกับชายแดน<sup>42</sup>

## 2.2 การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม

แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายล้วนเป็นมนุษย์ จึงย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับมนุษย์ที่ประกอบอาชีพอื่น และแม้ว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเหล่านั้นจะอพยพและเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานยังในดินแดนในรัฐอื่น รัฐเหล่านั้นก็ย่อมต้องให้ความคุ้มครองและรับรองตลอดจนจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานต่างด้าวตามกฎหมายเพื่อตอบแทนการที่บุคคลเหล่านั้นเข้ามาทำงานตามสมควรแก่กรณีและความจำเป็น ทั้งนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย แนวคิดและการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม ดังนี้

### 2.2.1 สิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

หัวข้อนี้จะได้ทำการศึกษาความหมาย ความเป็นมาของสิทธิมนุษยชนกับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย เพื่อที่จะได้ทราบว่ารัฐมีพันธกรณีอย่างไรในการให้ความคุ้มครองและรับรองตลอดจนจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

#### 2.2.1.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

“สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่เกิดมาโดยเป็นสิทธิที่ติดตัวของมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดโดยไม่แบ่งแยกหรือถูกพรากไปได้ ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ สมัยที่ 3 ได้ยอมรับและมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 โดยรับรองสิทธิและความเท่าเทียมกันของมนุษย์แต่ละบุคคลไว้ว่า<sup>43</sup>

“ข้อ 1 มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ ต่างในตนมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ

ข้อ 2 ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใด อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

<sup>43</sup> จาก ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (น. 20 – 21), โดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2551, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

หรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานะอื่น นอกเหนือจากนี้ จะไม่มีการแบ่งแยกใดบนพื้นฐานของสถานะทางการเมืองทางกฎหมาย หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยอื่นใด”

“สิทธิมนุษยชน” นั้น แม้จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่สหประชาชาติและประเทศภาคีสมาชิกให้การรับรองและยอมรับ แต่องค์การสหประชาชาติกลับมิได้นิยามหรือให้ความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งการที่องค์การสหประชาชาติไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้เป็นการโดยอาจจะด้วยเหตุผลสามประการคือ ประการแรกเป็นการละไว้ในฐานที่เข้าใจกันโดยสามัญสำนึก ประการที่สอง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการอธิบายความและประการที่สาม เพื่อเปิดกว้างความหมายไว้เพื่อความยืดหยุ่นหรือตอบรับการพัฒนาความหมายสิทธิมนุษยชนที่ไม่หยุดนิ่งตามพลวัตสังคม<sup>44</sup> ดังนั้นในการตีความคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในแต่ละประเทศภาคีสมาชิกย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายในของแต่ละประเทศ เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา หรือขึ้นอยู่กับนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศนั้น ๆ เป็นหลัก

สิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกออกได้อย่างกว้าง ๆ 2 ประการ คือ<sup>45</sup>

1. สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคลอิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย การคุ้มครองเมื่อถูกจับ กักขัง เนรเทศ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการสมรสและการตั้งครอบครัว เสรีภาพขั้นพื้นฐานในความคิด มโนธรรม และศาสนา การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุมและเข้าร่วมสมาคมอย่างสันติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนโดยตรงหรือโดยการส่งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี

<sup>44</sup> จาก สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม (น. 57), โดย จริญญา โฆษณานันท์, 2545, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

<sup>45</sup> จาก คู่มือหลักสิทธิมนุษยชนสากลในกระบวนการยุติธรรมที่พนักงานสอบสวนควรรู้ (น. 3), โดย สถาบันส่งเสริมการสอบสวน, กรุงเทพฯ.



2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมใช้ชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างเสรี

นอกจากนั้น นักวิชาการ ยังได้นิยามความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ดังนี้

วไล ฌ ป้อมเพชร อดีตผู้เชี่ยวชาญการศึกษาเพื่อสันติภาพ องค์การยูเนสโกให้ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้ว่า เป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคตลอดจนเสรีภาพและอิสรภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ และเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตลอดจนตามแนวทางปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศและข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม<sup>46</sup>

รองศาสตราจารย์จรูญ โฆษณานันท์ ได้ให้ความหมายคำว่า “สิทธิมนุษยชน” คือ คุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิแห่งความเท่าเทียมกันของมนุษย์ชน โดยไม่อาจจำกัดหรือทำให้ลดน้อยลงด้วยความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม

#### 2.2.1.2 ความเป็นมาของสิทธิมนุษยชนกับแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย

อดีต คนต่างด้าวสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เพื่อติดต่อค้าขายได้อย่างเสรี โดยถือว่าเป็นการเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามประวัติศาสตร์ประเทศไทยได้ปฏิบัติต่อคนต่างด้าวด้วยดี และไม่มีการควบคุมสิทธิของคนต่างด้าว

อย่างไรก็ตาม ในสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถได้มีกฎหมายบัญญัติบทลงโทษแก่สตรีที่สมรสกับคนต่างด้าวที่จะมาก่อความเสียหาย และความไม่มั่นคงภายในประเทศโดยกำหนดโทษนับแต่ปรับ ริบทรัพย์สินถึงประหาร ต่อมาภายหลังชาวยุโรปเริ่มมีการข่มขู่เอารัดเอาเปรียบด้านการค้ากับไทย เช่น การบังคับให้ไทยทำสัญญาผูกขาดการค้าเกี่ยวกับหนังสัตว์วัวควายในสมัยพระนารายณ์มหาราช การทำสนธิสัญญาเบาว์ริงระหว่างไทยกับอังกฤษในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยบังคับให้ไทยเปิดเมืองชายทะเลให้อังกฤษค้าขายได้ทุกเมืองในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช คนต่างด้าวได้เข้ามาเผยแพร่ศาสนา และได้เข้ามาช่วยเหลือราชการจนได้รับเป็นขุนนางมี

<sup>46</sup> จาก ประชุมหารือเรื่องสิทธิมนุษยชน, โดย วไล ฌ ป้อมเพชร, 2550, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.



ชื่อและยศปรากฏในประวัติศาสตร์ เช่น ชาวญี่ปุ่นชื่อยามาด้า ได้รับยศเป็นออกญาเสนาภิมุข ชาวกรีกชื่อฟอลคอส ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ ชาวอเมริกัน เช่น นายฟรานซิส บีเชอร์ ได้ช่วยเหลือราชการจนได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาภักยาโมตรี เป็นต้น รวมทั้งบาทหลวงหรือบิชอปก็ได้ตั้งโรงพิมพ์เอกสารเผยแพร่ศาสนา<sup>47</sup>

การตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนแรงงานต่างด้าว สอดคล้องกับแนวความคิดขององค์การสหประชาชาติที่ต้องการให้ประเทศภาคีสมาชิกให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนแก่แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานอพยพ ไม่ให้มีความแตกต่างจากชนในชาติของตนเอง และต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติหรือความไม่เป็นธรรม เพราะเหตุความแตกต่างด้านเชื้อชาติ

ดังนั้นประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติ ย่อมต้องรับแนวทางความคิดขององค์การสหประชาชาติเพื่อมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับนานอารยประเทศต่อไป

### 2.2.1.3 สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

ปัจจุบัน แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นแรงงานผู้เชี่ยวชาญ แรงงานนักวิชาการหรือแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้การรับรองสิทธิของแรงงานข้ามชาติไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน โดยมุ่งคุ้มครองมนุษย์ทุกคนในทุกประเทศให้ได้รับสิทธิและความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะการได้รับโอกาสในการทำงานที่เท่าเทียมหรือการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ประเทศที่มีการปกครองโดยกฎหมายหรือ“นิติรัฐ” นั้นรัฐบาลของแต่ละประเทศจะมีกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองหรือให้สิทธิแก่พลเมืองของตน ซึ่งโดยส่วนใหญ่สิทธิเหล่านี้มักจะไม่วางไปถึงสิทธิของคนต่างด้าว แต่ตามข้อกำหนดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีมติให้ประเทศต่าง ๆ ส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานให้มีการรับรอง “ปฏิญญาว่าหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” พยายามรณรงค์ผลักดันให้ทุกประเทศสมาชิกมีการให้สัตยาบันเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก

<sup>47</sup> จาก ปัญหาหลักปฏิบัติแรงงานต่างด้าวในธุรกิจประมงทะเล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 45), โดย สรรชาน ภูคำ, 2552, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

ส่วนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันแล้ว ก็ต้องมีการพัฒนาการให้เป็นรูปธรรม เป็นผลในเรื่องนั้น ๆ<sup>48</sup>

### 2.2.2 แนวคิดการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

แนวคิดในการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว โดยมากเกิดจากปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง เช่น ปัจจัยความยากจน ปัจจัยความแตกต่างของค่าตอบแทน จึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศที่มีโอกาสในการทำงาน ประเทศที่มีค่าแรงที่สูงกว่า ซึ่งเรียกว่าปัจจัยดึงดูด แต่ด้วยเหตุที่แรงงานต่างด้าวมิใช่แรงงานของประเทศปลายทางโดยตรง จึงทำให้แรงงานต่างด้าวมักไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเหมือนเช่นแรงงานของประเทศปลายทาง เนื่องจากแต่ละประเทศย่อมมีอธิปไตยเหนือดินแดนของตน มีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะตรากฎหมายหรือจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศ เพื่อสงวนทรัพยากรหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไว้ให้กับชนในชาติของตนเอง อีกทั้งยังเพื่อประโยชน์ทางความมั่นคงอีกด้วย ดังนั้นสิทธิบางประการแรงงานต่างด้าวมักจะไม่ได้รับอนุญาตโดยสิ้นเชิง เช่น สิทธิในทางการเมือง หรือ สิทธิในการประกอบอาชีพบางอย่าง ส่วนสิทธิบางประการในประเทศปลายทางบางประเทศอาจยินยอมให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิเสมือนกับแรงงานในประเทศของตนเอง แต่หากพิจารณาในรายละเอียดก็จะพบเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองหรือการเข้าถึงสิทธิประโยชน์อย่างเพียงพอ

เดิมแนวคิดการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว มักไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอในประเทศที่มีแรงงานอพยพเข้ามาทำงาน โดยมักจะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภัยต่อความมั่นคง เป็นภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องดูแลในการผลักดันออกนอกประเทศ และยังเป็นการแข่งขันกับแรงงานในประเทศของตนเอง แต่ในระยะหลังแต่ละประเทศเล็งเห็นประโยชน์และความสำคัญของแรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวช่วยเหลือและแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี ทำให้แนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้ถูกสะท้อนโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้นานาประเทศเล็งเห็นถึงปัญหาการละเมิดหรือการไม่ได้รับสิทธิของแรงงานต่างด้าว จึงมีการออกข้อเสนอแนะหรือมีอนุสัญญาหลายฉบับเพื่อรับรองสิทธิแรงงานต่างด้าว เช่น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพเข้ามาทำงานโดย

<sup>48</sup> จาก ปัญหาในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย: ศึกษากรณีตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 62), โดย ณัฏฐ์ นิมสะอาด, 2556, กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.



ไม่ถูกต้องและการส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมุ่งหวังให้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศสามารถใช้บังคับกับแรงงานทุกสัญชาติอย่างเสมอภาคกันและปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอาจจำแนกได้เป็นสามประเภทคร่าว ๆ ดังต่อไปนี้<sup>49</sup>

1. มาตรฐานว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานในฐานะที่เป็นองค์ประกอบนโยบายการจ้างงาน
  2. มาตรฐานว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานการทำงาน
  3. มาตรฐานอื่นที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ รวมถึงมาตรฐานเรื่องประกันสังคม
- นโยบายการจ้างงาน สำนักงานจัดหางานของเอกชนและของรัฐฯ เงื่อนไขในการจ้างงานและการทำงาน รวมทั้งมาตรฐานที่นำไปปฏิบัติใช้ในภาคที่มีแรงงานย้ายถิ่น

ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงควรมีแนวนโยบายในการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของนานาอารยประเทศด้วยเช่นกัน

### 2.2.3 การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม

การประกันสังคมเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงให้กับแรงงานในแต่ละประเทศ ดังนั้นในหัวข้อนี้ จึงทำการศึกษาความเป็นมา ความหมาย ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันเพื่อให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานของการให้ความคุ้มครอง และนำไปปรับใช้กับการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย เพื่อให้เข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมต่อไป

#### 2.2.3.1 ความเป็นมาของการประกันสังคม

การประกันสังคมมีที่มาครั้งแรกในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากอยู่ในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม แรงงานมักถูกกดขี่โดยต้องทำงานเพิ่มขึ้น แต่กลับได้รับผลตอบแทนที่น้อยเมื่อแรงงานประสบปัญหาการเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือว่างงาน แรงงานเหล่านี้ก็ไม่ได้รับการช่วยเหลือและไม่มีเงินเพียงพอในการรักษาพยาบาลหรือเลี้ยงชีพจึงทำให้เกิดปัญหา จนในที่สุดรัฐบาลเยอรมันในสมัยนั้นต้องตรากฎหมายประกันสังคมฉบับแรกขึ้นใช้บังคับ ซึ่งนับได้ว่ากฎหมายประกันสังคมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นกฎหมายประกันสังคมที่สามารถนำมาใช้เป็นประเทศแรกในโลก

<sup>49</sup> จาก มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก (น. 8), โดย สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2550, กรุงเทพฯ.



สำหรับราชอาณาจักรไทย แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งระบบประกันสังคมเริ่มมีขึ้นตั้งแต่พ.ศ. 2495 จากการที่รัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีนโยบายต้องการให้หลักประกัน ความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชน และแต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีกรรมการอื่นอีก 11 คน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาหาวิธีการให้ความช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับด้านสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายประกันสังคมต่อรัฐบาล จนประสบความสำเร็จ โดยได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และได้มีการจัดตั้งกรมประกันสังคมขึ้นสังกัดในกระทรวงการคลัง<sup>50</sup> โดยมีพลโทประยูร ภมรมนตรี เป็นอธิบดีกรมประกันสังคมเป็นคนแรก แต่อย่างไรก็ตามการประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 จะมีผลใช้บังคับอย่างจริงจังก็ต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงจะมีการดำเนินการตามระบบประกันสังคมที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งก็ไม่ได้มีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาออกมาทำให้ระบบประกันสังคมซึ่งมีกำหนดไว้ในกฎหมายนั้นมิได้ถูกนำมาดำเนินการใช้บังคับในความเป็นจริง<sup>51</sup> โดยหลักการในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็คือให้มีระบบประกันสังคม 6 ประเภท คือ การประกันกรณีเจ็บป่วย กรณีพิการทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีโรงงาน และกรณีฌาปนกิจ โดยกำหนดให้ผู้ประกันตนจะต้องมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500 บาทขึ้นไปในทุกสาขาอาชีพโดยไม่จำกัดเฉพาะลูกจ้างเท่านั้น<sup>52</sup> แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีการบังคับใช้เนื่องจากมีการคัดค้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง เนื่องจากความไม่เข้าใจถึงผลดีของระบบประกันสังคม เพราะการประกันสังคมเป็นเรื่องใหม่ ประชาชนเองก็ไม่แน่ใจว่าตนจะได้รับประโยชน์อย่างจริงจังจากการนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ นายจ้างก็ไม่ต้องการที่จะจ่ายเงินสมทบเพราะทำให้ต้องเพิ่มต้นทุนในกิจการของตน ส่วนบริษัทประกันต่าง ๆ ก็ไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าอาจทำให้ต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ไป จึงพยายามขัดขวางมิให้มีการนำระบบประกันสังคมมาใช้บังคับ นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ระงับการใช้บังคับการประกันสังคมไว้ก่อน โดยไม่มีกำหนดว่าจะนำมาใช้บังคับเมื่อใด และกรมประกันสังคมที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังก็ถูกยุบเป็นกองความมั่นคงแห่งสังคมโดยถูกย้ายไปสังกัดในกรมประชาสงเคราะห์แทน<sup>53</sup>

<sup>50</sup> จาก *กฎหมายประกันสังคม* (น. 4), โดย วิชัย โธสุวรรณจินดา, 2533, กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ.

<sup>51</sup> จาก “ระบบประกันสังคมของไทย,” โดย วิจิตรา ฟุ้งถัดดา ก, 2533, *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 20(2), 153.

<sup>52</sup> จาก “กฎหมายประกันสังคมฉบับประวัติศาสตร์,” โดย นิคม จันทรวีฑูร, *วารสารศาลแรงงาน*, 2533 (กรกฎาคม – กันยายน), 9(3), 3.

<sup>53</sup> *ระบบประกันสังคมของไทย* (น. 153). เล่มเดิม.

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบด้วยคณะกรรมการชุดนี้จึงถูกแต่งตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่นำพระราชบัญญัติประกันสังคมไปพิจารณาและเสนอร่างใหม่ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้พิจารณาเสร็จสิ้นและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับใหม่ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2507 คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วได้มีมติให้สภาวิจัยแห่งชาติศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบประกันสังคมและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา ซึ่งสภาวิจัยแห่งชาติก็ได้ทำรายงานเสนอรัฐบาลว่าเห็นควรให้คงใช้บังคับระบบประกันสังคมไว้ก่อน เพราะประชาชนที่ยากจนจะต้องได้รับความเดือดร้อนจากการต้องจ่ายเงินสมทบ และนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเป็น 2 เท่าของลูกจ้างก็จะไปเพิ่มต้นทุนการผลิตและทำให้ต้องปรับราคาสินค้าสูงขึ้นอันมีผลกระทบทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนโดยทั่วไปด้วย แต่ถ้าวรัฐบาลเห็นว่าน่าจะใช้ระบบประกันสังคม สภาวิจัยแห่งชาติก็เห็นควรเริ่มด้วยการทดลองใช้วิธีสมัครใจ เมื่อรัฐบาลได้พิจารณารายงานดังกล่าวจึงมีมติเห็นควรให้คงใช้ระบบประกันสังคมไว้ก่อน จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2510 กรมประชาสงเคราะห์ได้เสนอให้รัฐบาลทบทวนเรื่องการประกันสังคมอีกครั้ง รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมบางมาตรา แต่การทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ยังไม่มีผลงานออกมาจริงจัง จนในที่สุดเกิดการปฏิวัติขึ้นและคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะ ปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ซึ่งถือเป็นประเภทหนึ่งของระบบประกันสังคมนั่นเอง ทั้งนี้ให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนเงินทดแทนขึ้นด้วยในปี พ.ศ. 2517 เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในงานบริหารดังกล่าว<sup>54</sup>

ปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำเรื่องการประกันสังคมขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งตามข้อเสนอของกรมประชาสงเคราะห์ มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้ผลักดันให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของระบบประกันสังคมขยายออกไปในประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานด้วย โดยได้จัดการสัมมนาไตรภาคีขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2520 และเดือนเมษายน พ.ศ. 2521 คณะกรรมการดังกล่าวได้นำผลสรุปเสนอต่อรัฐบาลพร้อมร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมที่แก้ไขใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ซึ่งรัฐบาลชุดต่อมาโดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้รับหลักการประกันสังคมในเดือนธันวาคม

<sup>54</sup> แหล่งเดิม.



พ.ศ. 2523 และแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการประกันสังคมขึ้นใหม่ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524 โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 แต่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ควรขยายขอบเขตงานกองทุนเงินทดแทนออกไปให้ทั่วถึงทุกจังหวัดเสียก่อน ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นด้วยและให้ขยายไปให้ทั่วในปี พ.ศ. 2528 ในระหว่างนั้น ทางกระทรวงการคลังก็ได้พยายามส่งเสริมให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยออกกฎกระทรวงฉบับที่ 162 ตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2527 เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นโดยสมัครใจ ด้วยการจ่ายเงินสมทบไว้สำหรับเป็นเงินที่จะจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อออกจากงาน ซึ่งต่อมากองรัฐมนตรีก็ได้เสนอเป็นร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530<sup>55</sup>

ในขณะเดียวกันทางกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงพยายามเสนอรัฐมนตรีให้พิจารณาออกกฎหมายประกันสังคมด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็รับหลักการ โดยให้กระทรวงมหาดไทยร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมขึ้น เสนอไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2530 ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเปลี่ยนชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการแรงงาน และพิจารณาเสร็จสิ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 แล้วส่งคืนไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2531 และให้นำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างกฎหมายนี้เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 ที่ประชุมสภาได้ร่วมกันตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นพิจารณาและแปรญัตติ แต่เมื่อร่างกฎหมายได้เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขจนเนื้อหาแตกต่างไปจากเดิมมากจึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วม 2 สภาขึ้นพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการได้แก้ไขกลับคืนไปปรับตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในวาระที่ 3 วุฒิสภาก็ได้มีมติไม่รับร่างกฎหมายนั้น แต่อย่างไรก็ตามสภาผู้แทนได้มีมติรับรองและยืนยันร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมด้วยเสียงเอกฉันท์เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ซึ่งทำให้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้จนปัจจุบัน<sup>56</sup>

### 2.2.3.2 หลักการและความหมายของการประกันสังคม

ระบบประกันสังคมได้เกิดขึ้นมาจากแนวคิดพื้นฐานเพื่อต้องการให้ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่มีรายได้น้อยซึ่งได้รับความเดือนร้อนจากการประสบเคราะห์ภัยจากการสูญเสียรายได้หรือประสบปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตของครอบครัว มีโอกาส

<sup>55</sup> แหล่งเดิม.

<sup>56</sup> แหล่งเดิม.



ได้รับความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน ซึ่งถือเป็นหลักประกันประการหนึ่งเพื่อให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีวิตในสังคมต่อไปได้ กฎหมายประกันสังคมจึงถูกบัญญัติขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>57</sup>

1) การกำหนดให้หลักประกันขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างหรือผู้ประกันตน

หลักประกันขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างหรือผู้ประกันตน หมายความว่า ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับการประกันสังคมอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างจะได้รับการปกป้อง

2) การเข้าเป็นผู้ประกันตน

กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้ลูกจ้างของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปโดยลูกจ้างมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ต้องเป็นผู้ประกันตนและรวมถึงลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้ว และต่อมาอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แต่ยังคงเป็นลูกจ้างของนายจ้างก็ยังสามารถเป็นผู้ประกันตนต่อไปได้ อันแสดงให้เห็นว่าลูกจ้างต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยกฎหมายบังคับ แต่สำหรับบุคคลที่มีใช้ลูกจ้างแต่มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนก็สามารถทำได้โดยสมัครใจ อันเป็นการเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจ จึงสรุปได้ว่า การเข้าสู่ประกันสังคมมี 2 ระบบ คือ ระบบบังคับสำหรับลูกจ้างและระบบสมัครใจสำหรับบุคคลซึ่งมิใช่ลูกจ้าง

3) การเฉลี่ยความทุกข์ความสุข

กฎหมายประกันสังคมเกิดขึ้นบนหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และกระจายความเสี่ยงระหว่างสมาชิก เนื่องจากเคราะห์ภัยและความเดือดร้อนเป็นสิ่งที่เกิดในอนาคต ลูกจ้างแต่ละคนไม่อาจคาดหมายได้ว่าจจะรุนแรงเพียงใดและจะรับภาระได้หรือไม่ การประกันสังคมจึงเป็นการกระจายการแบกรับภาระของลูกจ้างเมื่อเกิดภัยขึ้น โดยความช่วยเหลือจะกระจายในรูปแบบของประโยชน์ทดแทนต่าง ๆ ตามความจำเป็น ส่วนการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมได้กำหนดขึ้นบนหลักการจ่ายเงินสมทบตามความสามารถในการหารายได้หรือเงินค่าจ้างของผู้ประกันตน จึงอาจทำให้ผู้ประกันตนแต่ละคนจ่ายเงินสมทบมากน้อยไม่เท่ากัน ส่วนการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิอื่น กฎหมายจะกำหนดจำนวนให้มีสิทธิได้รับตามความจำเป็นที่เหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาต่อเคราะห์ภัยหรือความเดือดร้อนที่ผู้ประกันตนได้รับ จึงสรุปได้ว่า การเฉลี่ยความทุกข์ความสุขในระบบประกันสังคมเป็นไปตามหลักการจ่ายเงินสมทบตามความสามารถและรับประโยชน์ทดแทนตามความจำเป็น

<sup>57</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม (น. 28 – 30), โดย วิจิตรา วิเชียรชม, 2557, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

#### 4) การทำให้เงินกองทุนมีจำนวนเพิ่มขึ้น

กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้มีการเก็บเงินสมทบเพื่อนำมาหาดอกผล เพื่อให้เงินกองทุนมีจำนวนเพิ่มขึ้น อันจะทำให้สามารถจ่ายเป็นสิทธิประโยชน์ทดแทนคืนให้กับผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์อย่างครบถ้วน

การประกันสังคมเป็นสวัสดิการของผู้ประกันตนที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ประกันตนมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบและมีสิทธิได้รับสวัสดิการช่วยเหลือเมื่อประสบเหตุตามที่กำหนดไว้ ซึ่งความหมายของประกันสังคมได้มีหน่วยงานหรือนักวิชาการให้คำนิยามไว้เป็นจำนวนมาก โดยสามารถแยกได้ดังนี้

การประกันสังคม หมายถึง การสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในกลุ่มของสมาชิกที่มีรายได้และจ่ายเงิน สมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อรับผิดชอบในการลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลและมีรายได้อย่างต่อเนื่อง<sup>58</sup>

ระบบประกันสังคม คือ ระบบที่ให้การประกันต่อบุคคลในสังคมที่มีปัญหาหรือได้รับความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากประสบเคราะห์ภัย หรือมีเหตุการณ์อันทำให้เกิดปัญหาในการดำรงชีพซึ่งต้องการได้รับความช่วยเหลือ การประกันสังคมจึงเป็นการร่วมมือกันระหว่างประชาชนในสังคมเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกันและลดความเสี่ยงหรือร่วมกันเสี่ยงต่อเคราะห์ภัยหรือปัญหาความเดือดร้อนที่อาจจะเกิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าประชาชนจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจหรือด้านการเงินในระดับหนึ่งเมื่อเขาต้องประสบกับภาวะความเดือดร้อนจากการสูญเสียรายได้เนื่องจากการต้องว่างงาน จากการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ อันส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตหรือความเป็นอยู่ ซึ่งประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการสร้างหลักประกันดังกล่าวก็ได้แก่ ผู้ที่ส่งเงินสมทบร่วมเป็นกองทุน ซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันก่อนให้เกิดสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์ทดแทนการสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้น<sup>59</sup>

ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร ได้ให้ความหมายของการประกันสังคมคือ โครงการที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชน ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยมีหลักการให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำออกเงินสมทบเข้าสู่กองทุนกลาง เงินสมทบนี้ในโครงการบางประเภท นายจ้างจะต้องร่วมออกเงินสมทบด้วย และในกรณีที่รัฐบาลเข้าร่วมออก

<sup>58</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *ข้อควรรู้เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม*. สืบค้น 26 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=930&id=3898>

<sup>59</sup> *ระบบประกันสังคมของไทย* (น. 152). เล่มเดิม.



เงินสมทบด้วย กองทุนนี้จ่ายให้แก่ประชาชนผู้ส่งเงินเมื่อประสบเคราะห์กรรมต่าง ๆ เช่น ในเรื่อง การเจ็บป่วย ในเรื่องการคลอดบุตร ในเรื่องการประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ในเรื่องการว่างงาน ตลอดจนการชราภาพ<sup>60</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ระบุว่า การประกันสังคม หมายถึง การประกันภัย ให้แก่ประชาชนในสังคมในวงกว้างกว่าการประกันภัยภาคเอกชน ได้แก่ การที่รัฐบาลหนุนหลัง หรือจัดการให้นายจ้าง ลูกจ้าง จัดระบบประกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงภัย แก่บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง การประกันสังคม จึงเป็น โครงการประเภทที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ เพื่อการรักษาพยาบาลยามที่เจ็บไข้ การประกันรายได้เมื่อตกงาน การประกันรายได้ยามชราเมื่อพ้น วัยทำงาน เป็นต้น การประกันเป็นเรื่องของผู้ที่ให้ประกันกับผู้เอาประกัน ซึ่งโดยหลักการแล้ว ผู้เอาประกันคือผู้ที่ได้รับประโยชน์ภายหลังจากเกิดกรณีที่ตนประกันไว้<sup>61</sup>

### 2.2.3.3 การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม

ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและระบบ แรงงานของประเทศไทยอย่างมาก โดยแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือก็มักจะนำเทคโนโลยีหรือความรู้มา ทำงานให้กับนายจ้างที่อยู่ในประเทศไทย ส่วนแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือก็มักจะทำงานใช้แรงงานใน กิจกรรมต่าง ๆ ทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยแรงงานต่างด้าวหลายคนทำงานโดยมี ลักษณะเช่นเดียวกับแรงงานไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้ ลูกจ้างซึ่งทำงานให้กับนายจ้างและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็น ผู้ประกันตน<sup>62</sup> ตามกฎหมายและให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรี และสำนักงานประกันสังคมได้ให้สิทธิตามกฎหมายประกันสังคมนี้ได้ขยายความคุ้มครอง ครอบคลุมไปถึงแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายด้วย

การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันสังคม นับเป็นการให้สิทธิกับแรงงานต่างด้าวให้มีความเท่าเทียมกับแรงงานในระบบของไทย อันจะสอดคล้องกับแนวทางในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวขององค์การสหประชาชาติและองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่ในทางปฏิบัติหากพิจารณาในรายละเอียดกลับ พบว่าแรงงาน ต่างด้าวถูกกฎหมายหลายส่วนที่มีได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ทั้งที่แรงงาน

<sup>60</sup> จาก การประกันสังคม: 30 ปี แห่งการรอคอย (น. 5), โดย นิคม จันทรวิฑูร, 2528, กรุงเทพฯ.

<sup>61</sup> จาก การสร้างความมั่นคงในสังคมด้วยการจัดการสวัสดิการและการประกันสังคม: แนวคิด ปรัชญา ประสพการณ์ในต่างประเทศและทางออกของไทย (น. 7), โดย ออมร รักษาสัตย์, 2534, กรุงเทพฯ: สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 33.



ต่างด้าวในส่วนนี้ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสำนักประกันสังคม แบ่งการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวออกเป็น 3 กลุ่ม<sup>63</sup> กล่าวคือ 1. แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้อง ตามกฎหมาย จะต้องมียังหนังสือเดินทาง (Passport) และใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) สามารถ เข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ 2. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้ว มีหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity) และใบอนุญาตทำงาน (Work permit) สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ 3. แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง แต่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีให้รับจ้างทำงานเป็นการชั่วคราว ระหว่างรอส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตนเอง ซึ่งยังไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้

นอกจากที่กล่าวข้างต้นยังพบอีกว่า สิทธิประโยชน์ทั้ง 7 ประการของประกันสังคมกลับ ไม่ได้ตอบสนองกับความต้องการและไม่สอดคล้องกับกฎหมายอันเกี่ยวกับการทำงานของแรงงาน ต่างด้าวซึ่งเห็นได้ว่าจากข้อมูลสถิติเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 มีแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบ ประกันสังคมเพียง 217,972 คน<sup>64</sup> เท่านั้น ซึ่งสาเหตุและปัญหาเกิดจากข้อจำกัด ระเบียบและ กฎหมายหลายประการ ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

<sup>63</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *แรงงานต่างด้าวบาดเจ็บเนื่องจากงานไม่ต้องกังวล* ประกันสังคม แจงกองทุนเงินทดแทนพร้อมคุ้มครองดูแล. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4008>

<sup>64</sup> Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (ม.ป.ป.). *โครงสร้างไม่เอื้อ ต่างด้าวเข้าไม่ถึงสิทธิประกันสังคม*. สืบค้น 5 มกราคม 2558, จาก <http://www.hfocus.org/content/2013/06/3522>

### บทที่ 3

## มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิ ประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ กฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย

บทนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงการรับรองสิทธิของแรงงานต่างด้าวตามที่องค์การระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และยังได้ศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลี และสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยมุ่งเน้นการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม เปรียบเทียบกับมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงปัญหาในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมในบทต่อไป

### 3.1 มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายตามอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ

แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ทุกประเทศทั่วโลกล้วนให้ความสำคัญและมีพันธะหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้มีสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามที่องค์การระหว่างประเทศได้ให้การรับรองสิทธิแรงงานต่างด้าวไว้ในอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ ประกอบกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพทั้งปวงและสมาชิกครอบครัว และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 3.1.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization Convention)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม รับรองและเคารพมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกเว้นมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้าง

และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานแรงงานในรูปแบบอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสิทธิของแรงงาน โดยเมื่อประเทศภาคีสมาชิกได้ให้สัตยาบันก็จะมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของอนุสัญญานั้น

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงต้องปฏิบัติให้สอดคล้องตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.1.1.1 อนุสัญญานับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการหางานทำ (แก้ไข) ค.ศ. 1949 (Convention 97: Convention concerning Migration for Employment (Revised) 1949)

อนุสัญญานับนี้มีเนื้อหากำหนดให้ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อผู้อพยพเข้าเมืองถูกกฎหมายภายในดินแดนของตนเป็นอย่างดี และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติหรือแบ่งแยกเพราะเหตุความแตกต่างเกี่ยวกับสัญชาติ เชื้อชาติ เพศ หรือ ศาสนา และประเทศนั้นต้องปฏิบัติต่อผู้อพยพไม่น้อยไปกว่าที่ได้ปฏิบัติต่อชนชาติตนเอง

อนึ่งอนุสัญญานับนี้ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้อพยพเพื่อหางานทำ” ไว้ในมาตรา 11<sup>65</sup> ว่าตามวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานี้ “ผู้อพยพเพื่อหางานทำ” หมายถึง บุคคลที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อจุดมุ่งหมายให้ได้งานทำโดยมิใช่การประกอบอาชีพอิสระและรวมถึงบุคคลใด ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศเป็นประจำในฐานะผู้อพยพเพื่อหางานทำ แต่อนุสัญญานับนี้จะไม่ใช่บังคับกับคนงานตามแนวชายแดน การเข้าประเทศระยะสั้นของสมาชิกกลุ่มอาชีพอิสระและศิลปิน กะลาสีเรือ

นอกจากนี้ เนื้อหาของอนุสัญญายังได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของการประกันสังคมแรงงานอพยพ โดยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และการให้ความคุ้มครองไว้ในมาตรา 6 (1) (ข)<sup>66</sup> ดังนี้

“มาตรา 6 (1) (ข) การประกันสังคม (กล่าวคือ บทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องการประสบอันตรายจากการทำงาน การคลอดบุตร การเจ็บป่วย ทูพผลกระทบ ชราภาพ ตาย การว่างงาน และความรับผิดชอบในครอบครัวและเหตุอื่น ๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งกฎหมายหรือระเบียบแห่งชาติกำหนดให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโครงการประกันสังคม) โดยอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

<sup>65</sup> กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. อนุสัญญานับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการหางานทำ (แก้ไข). สืบค้น 8 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/doc/R97.pdf>

<sup>66</sup> แหล่งเดิม.



- 1) อาจมีการเตรียมการที่เหมาะสมสำหรับการรักษาสิทธิที่พึงได้รับและการได้มาซึ่งสิทธิ
- 2) กฎหมายหรือระเบียบแห่งชาติของประเทศที่มีการอพยพเข้าเมือง อาจกำหนดให้มีการดำเนินการเป็นพิเศษเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ หรือสัดส่วนของสิทธิประโยชน์ซึ่งจ่ายจากเงินกองทุนของรัฐบาลทั้งหมด และเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อจ่ายให้แก่ผู้ที่จ่ายเงินสมทบไม่ครบตามเงื่อนไขการจ่ายบำนาญตามปกติ”

3.1.1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (Convention 111: Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation)

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นการยืนยันว่า มนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ ศาสนาหรือเพศ ย่อมมีเสรีภาพและความเท่าเทียมในทางเศรษฐกิจ โดยมีให้มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งมาตรา 1<sup>67</sup> ได้กำหนดนิยามคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่ารวมถึง การแบ่งแยก การกีดกันหรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกในชาติ สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบล้างหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ ย่อมทำให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานภายในประเทศ ย่อมมีสิทธิที่จะ ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับแรงงานภายในประเทศ

3.1.1.3 อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมความเท่าเทียมและการปฏิบัติต่อคนงานอพยพ ค.ศ. 1975 (Convention 143: Convention concerning Migration in Abusive Conditions and the Promotion of Equality and Treatment of Migrant Workers 1975)

อนุสัญญาฉบับนี้ เป็นการรับรองให้คนงานอพยพต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเกี่ยวกับสิทธิการทำงาน ทั้งในเรื่องของค่าตอบแทน ความมั่นคงทางสังคมและประโยชน์ทดแทนอื่น ๆ โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้คนงานอพยพที่ได้อำนาจไปพำนักในดินแดนโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการหางานทำ จะต้องไม่ถูกถือว่าอยู่ในสถานะผิดกฎหมายและคนงานนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนชนในชาติโดยเฉพาะการประกันความมั่นคงของการจ้างงาน

<sup>67</sup> กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). อนุสัญญาฉบับที่ 11 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501). สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/doc/c111.pdf>

การมีทางเลือกในการมีงานทำซึ่งมาตรา 10<sup>68</sup> ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกแต่ละรัฐส่งเสริมและรับประกันในเรื่องความเท่าเทียมในการได้รับโอกาสและการได้รับการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ความมั่นคงทางสังคม สิทธิตามขนบธรรมเนียมประเพณีและเกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคลและหมู่คณะ สำหรับบุคคลผู้เป็นแรงงานอพยพหรือสมาชิกของครอบครัวที่ถูกต้องตามกฎหมายภายในเขตแดนของรัฐสมาชิกนั้น

3.1.1.4 อนุสัญญาฉบับที่ 189 ว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ค.ศ. 2011 (Convention 189: Convention on Domestic Workers 2011) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ฉบับที่ 201

โดยอนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาที่มีความสำคัญต่อการรับรองสิทธิและให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นอย่างมาก โดยมาตรา 1 ของอนุสัญญาได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ลูกจ้างทำงานบ้าน<sup>69</sup>” หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานบ้านโดยมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการจ้างงาน นอกจากนี้อนุสัญญายังกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพแก่ลูกจ้างทำงานบ้านด้วย เช่น สิทธิเสรีภาพในการสมาคม การจัดการใช้แรงงานบังคับและการใช้แรงงานเด็ก การกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้สามารถทำงานได้ สิทธิเกี่ยวกับการทำงาน ได้แก่ เงื่อนไขในการจ้างแรงงาน สภาพการจ้าง การคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคมและอนามัย วันหยุดประจำสัปดาห์ ความปลอดภัยในการทำงาน หรือสิทธิแรงงานอพยพ เป็นต้น

3.1.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)

เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยสมัชชาที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติได้มีคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการวางแนวทางและมาตรฐานให้ทุกประเทศในโลกต้องยอมรับ และเมื่อมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ

<sup>68</sup> กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมการเท่าเทียมและการปฏิบัติต่อแรงงานอพยพ. สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/doc/R143.pdf>

<sup>69</sup> International Labour Conference. Convention No.189 and Recommendation No.201 .Article 1 For the purpose of this Convention :

- (a) the term “domestic work” means work performed in or for a household or households;
- (b) the term “domestic worker” means any person engaged in domestic work within an employment relationship;
- (c) a person who performs domestic work only occasionally or sporadically and not on an occupational basis is not a domestic worker.



โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ ผิว ภาษา ศาสนา วัฒนธรรมหรือสิทธิทางการเมืองการปกครอง ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว มีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>70</sup>

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิต่างในตน มีเหตุผลและมีโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ

ข้อ 2 ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนชาติใดชาติ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคมทรัพย์สินการเกิดหรือสถานะอื่นนอกเหนือจากนี้จะไม่มีการแบ่งแยกใดบนพื้นฐานของสถานะทางการเมืองทางกฎหมายหรือทางการระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนที่บุคคลสังกัดไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็น เอกราชอยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยอื่นใด

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใดอันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการขู่งให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

ข้อ 23 (1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงานในการเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงานและการคุ้มครองต่อการว่างงาน

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด

(3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัวและหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย

(4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

ข้อ 25 (1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกัดหมาย ภัยพิบัติ หรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน

(2) มารดาและเด็กย่อมมีสิทธิที่จะรับการดูแลสุขภาพและการช่วยเหลือเป็นพิเศษเด็กทั้งปวงไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกสมรสจะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน

<sup>70</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (น. 20 – 28). เล่มเดิม.



จากข้อกำหนดในปฏิญญาสากล ส่งผลให้ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกต้องผูกพันและรับรองสิทธิของแรงงานที่อยู่ในประเทศทุกคนโดยไม่จำกัดเชื้อชาติทั้งสิ้น โดยสิทธิที่สำคัญต่อแรงงานต่างด้าวประการหนึ่งคือสิทธิในข้อ 25 ซึ่งเป็นสิทธิสำคัญต่อการดูแลรักษาทางการแพทย์ หลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกัด ภัยพิบัติ

### 3.1.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Convent on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)

สหประชาชาติได้กำหนดกติการะหว่างประเทศอันเป็นมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มีผลใช้บังคับผูกพันทางกฎหมายอันทำให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตาม โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือ ICESCR มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวไว้หลายประการ ดังนี้<sup>71</sup>

ข้อ 3 รัฐภาคีจะต้องให้การรับรองสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรีในการที่จะอุปโภคสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมทั้งปวง ดังที่ได้ระบุไว้ในกติกา

ข้อ 5 (2) ห้ามการจำกัดหรือลดทอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองหรือที่มีอยู่ในประเทศใด โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย อนุสัญญา ข้อบังคับหรือจารีตประเพณี โดยอ้างว่ากติกาไม่รับรองสิทธิเช่นนั้น หรือรับรองสิทธินั้นในขอบเขตที่น้อยกว่า

ข้อ 9 รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนในอันที่จะมีสวัสดิการสังคมรวมทั้งการประกันสังคม

ข้อ 11 (1) รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธิเป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี

ข้อ 12 (1) รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้

(2) ขั้นตอนในการดำเนินการ โดยรัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์จะต้องรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จะเป็นเพื่อ

<sup>71</sup> กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก <http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/icescrt.pdf>

ก) การหาหนทางลดอัตราการตายของทารกก่อนคลอดและของเด็กแรกเกิดและการพัฒนาที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพของเด็ก

ข) การปรับปรุงในทุกด้านของสุขลักษณะทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม

ค) การป้องกัน รักษาและควบคุมโรคระบาด โรคประจำถิ่น โรคจากการประกอบอาชีพและโรคอื่น ๆ

ง) การสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางแพทย์ และการให้การดูแลรักษาพยาบาลแก่ทุกคนในกรณีเจ็บป่วย

ประเทศไทยในฐานะที่ได้เข้าร่วมภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2542 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 จึงต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศด้วย โดยรัฐไม่อาจจำกัดสิทธิแรงงานต่างด้าวให้น้อยไปกว่าที่กติการะหว่างประเทศกำหนด และมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการสังคมรวมทั้งการประกันสังคมให้กับแรงงานต่างด้าว อีกทั้งรับรองสิทธิให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงและได้รับปัจจัยอันเป็นพื้นฐานสำหรับการครองชีพด้วย

3.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพทั้งปวงและสมาชิกครอบครัว (International Convention on the Protection of the Right of All Migrants Workers and Member of their Families: CRMW)

อนุสัญญาฉบับนี้นอกจากมีผลให้ความคุ้มครองแรงงานอพยพแล้วยังขยายความคุ้มครองไปสู่สมาชิกครอบครัวของแรงงานอพยพอีกด้วย โดยมีสาระสำคัญหลายประการ ดังนี้<sup>72</sup>

มาตรา 1 (1) อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับคนงานอพยพทั้งปวงและสมาชิกครอบครัวของเขา โดยปราศจากการแบ่งแยกประเภทใด ๆ อาทิ เพศ เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนาหรือความเชื่อ ความเห็นทางการเมืองหรืออื่น ๆ ดัชนีกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์หรือสังคม สัญชาติ อายุ สถานะทางเศรษฐกิจ ทรัพย์สิน สถานภาพการสมรส การเกิดหรือสถานภาพอื่น ๆ ทั้งนี้ยกเว้นแต่จะมีการกำหนดเป็นอย่างอื่นภายหลัง

มาตรา 2 (1) คำว่า “คนงานอพยพ” หมายถึง บุคคลที่จะมารับจ้าง ได้รับการจ้างหรือถูกว่าจ้างแล้วในกิจกรรมที่มีค่าตอบแทนในรัฐซึ่งเขาหรือเธอผู้นั้นมิใช่คนชาติ

<sup>72</sup> กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอพยพทั้งปวงและครอบครัวสมาชิกของเขา (รับรองโดยมติสมัชชาใหญ่ที่ 45/158 วันที่ 18 ธันวาคม 1990). สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/images/stories/img/%20crmw%20.pdf>



มาตรา 4 เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญาฯ คำว่า “สมาชิกครอบครัว” หมายถึง บุคคลซึ่งสมรสกับคนงานอพยพหรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์ตามกฎหมายแล้วมีผลอันเนื่องมาจากการสมรส ตลอดจนบุตรที่ต้องเลี้ยงดูและบุคคลอื่นที่ต้องพึ่งพาเลี้ยงดูซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นสมาชิกครอบครัวตามกฎหมาย หรือเป็นไปตามข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 25 (1) คนงานอพยพต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นคุณไม่น้อยกว่าที่ปฏิบัติกับคนชาติของรัฐที่มีการจ้างงานในเรื่องค่าตอบแทน และเรื่องต่อไปนี้

(ก) สภาพการทำงานอื่น ๆ กล่าวคือ การทำงานล่วงเวลา ชั่วโมงทำงาน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดโดยได้ค่าจ้าง ความปลอดภัย สุขภาพอนามัย การเลิกจ้าง และสภาพเงื่อนไขการทำงานอื่นซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและแนวปฏิบัติแห่งชาติ ก็ให้รวมอยู่ในเงื่อนไขเหล่านี้ด้วย

(ข) เงื่อนไขการจ้างงานอื่น ๆ กล่าวคือ อายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ข้อจำกัดในการทำงานที่บ้านและกรณีอื่นซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและแนวทางปฏิบัติแห่งชาตินั้น ก็ให้รวมอยู่ในเงื่อนไขการจ้างงานด้วย

มาตรา 27 (1) โดยคำนึงถึงความมั่นคงทางสังคม คนงานอพยพและสมาชิกครอบครัวย่อมได้รับการปฏิบัติเยี่ยงที่คนชาติได้รับในรัฐที่มีการจ้างงาน ตราบเท่าที่พวกเขาได้ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่กำหนดใช้ในรัฐนั้น และตามสนธิสัญญาทวิภาคีและพหุภาคี เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของรัฐต้นทางและรัฐที่มีการจ้างงาน สามารถกำหนดการจัดการต่าง ๆ ตามความจำเป็นในเวลาใดก็ตาม เพื่อตกลงให้เป็นแบบวิธีของการนำบรรทัดฐานนี้ไปใช้

(2) ในที่ที่กฎหมายที่จะนำมาใช้นั้นไม่อาจให้สิทธิประโยชน์แก่คนงานอพยพและสมาชิกครอบครัวของเขาได้ รัฐที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่จะชดเชยคืนตามจำนวนส่วนที่เขาจ่ายสมทบแล้วแก่บุคคลผู้ได้รับประโยชน์ โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์บนพื้นฐานการปฏิบัติเช่นคนชาติซึ่งอยู่สถานะเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐที่มีการจ้างจะต้องยอมรับสิทธิของคนงานอพยพเช่นเดียวกับคนชาติของตน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสภาพการทำงาน สุขอนามัยและความปลอดภัยตามกฎหมาย ต้องไม่มีข้อจำกัดสำหรับคนทำงานที่บ้าน และนอกจากนี้รัฐที่มีการจ้างต้องรับรองสิทธิของครอบครัวของคนงานให้ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด และหากมีกรณีกฎหมายไม่อาจให้สิทธิประโยชน์แก่คนงานอพยพและสมาชิกครอบครัว รัฐต้องชดเชยคืนตามส่วนที่เขาได้จ่ายเงินสมทบด้วย เช่น หากรัฐได้หักเงินสมทบประกันสังคมจากคนงานอพยพสำหรับสิทธิใดแล้ว แต่รัฐไม่อาจจัดให้คนงานหรือครอบครัวได้รับสิทธิประโยชน์เหมือนเช่นคนในชาติ รัฐจำต้องชดเชยคืนตามจำนวนส่วนที่เขาจ่ายสมทบมาแล้วด้วย



### 3.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD)

อนุสัญญานี้ ราชอาณาจักรไทยได้ยอมรับและเข้าเป็นภาคีแล้ว โดยอนุสัญญาได้กำหนดหลักเกณฑ์อันมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>73</sup>

ข้อ 1 ในอนุสัญญานี้คำว่า “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” หมายถึง การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเลือกโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสายหรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือมีผลให้เกิดการระงับหรือกีดกันการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และในด้านอื่น ๆ ของการดำรงชีวิตในสังคม รวมทั้งการระงับหรือกีดกันการใช้สิทธิเหล่านั้นอย่างเสมอภาคของบุคคล

ข้อ 2 (1) รัฐภาคีประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และจะจัดให้มีนโยบายที่จะจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และส่งเสริมความเข้าใจระหว่างชนทุกเชื้อชาติ โดยวิธีการที่เหมาะสมและไม่รีรอ และเพื่อการนี้

(ก) รัฐภาคีแต่ละรัฐจะไม่กระทำการใด ๆ ที่จะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่มบุคคล หรือสถาบัน และจะประกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน และสถาบันของรัฐทุกแห่งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะปฏิบัติตามพันธกรณีนี้

(ข) รัฐภาคีจะไม่อุปถัมภ์ ช่วยเหลือ หรือสนับสนุนการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยบุคคลหรือองค์กรใด

(ค) รัฐภาคีแต่ละรัฐจะดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อทบทวนนโยบายของรัฐบาล ทั้งในกรอบแห่งชาติและระดับท้องถิ่น และแก้ไข เพิกถอนหรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบใด ๆ ที่มีผลก่อให้เกิดหรือแพร่ขยายการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติไม่ว่าในที่ใดก็ตาม

(ง) รัฐภาคีแต่ละรัฐจะห้ามและยกเลิกการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรโดยวิธีการอันเหมาะสม ซึ่งรวมทั้งการออกกฎหมายที่ใช้ตามความจำเป็นของสถานการณ์

(2) เมื่อสถานการณ์เหมาะสมและโดยคำนึงถึงด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และอื่น ๆ รัฐภาคีจะจัดให้มีมาตรการพิเศษและเป็นรูปธรรมเพื่อประกันให้มีการพัฒนาอย่างพอเพียง และให้การคุ้มครองแก่กลุ่มชนหรือบุคคลบางเชื้อชาติ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะประกันให้บุคคล

<sup>73</sup> กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ. สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/images/stories/ILO-UN/%20cerd%20%20.pdf>

เหล่านั้นมีสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างสมบูรณ์และอย่างเสมอภาค ทั้งนี้มาตรการเหล่านี้จะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกสิทธิที่ไม่เท่าเทียมกันสำหรับกลุ่มชนต่างเชื้อชาติอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากที่ได้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นแล้ว

ข้อ 4 รัฐภาคีจะประณามการโฆษณาชวนเชื่อทั้งมวลและองค์กรทั้งปวงที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดหรือทฤษฎีของความเหนือกว่าของชนชาติใดหรือของกลุ่มบุคคลตามสีผิวหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด หรือที่พยายามให้เหตุผลรองรับหรือส่งเสริมความเกลียดชังระหว่างเชื้อชาติหรือการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใดก็ตาม และตกลงที่จะจัดให้มีมาตรการในทางบวกในทันทีที่จะขจัดการกระตุนหรือการกระทำที่เลือกปฏิบัติและเพื่อการนี้จะดำเนินการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงหลักการที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและสิทธิต่าง ๆ ที่ได้ระบุในข้อ 5 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งรวมถึง

(ค) จะไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมหรือกระตุนให้มีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

อนุสัญญานี้ คุ่มครองห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะความแตกต่างในเรื่องเพศ ศาสนา เชื้อชาติ โดยรัฐภาคีสมาชิกจะต้องสนับสนุนมิให้มีการเลือกปฏิบัติและรัฐภาคีทั้งหลายจะต้องออกกฎหมายในการรับรองสิทธิดังกล่าว

3.1.6 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)

อนุสัญญานี้ ส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ ซึ่งไทยเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ด้วย โดยกำหนดสาระสำคัญดังนี้<sup>74</sup>

ข้อ 1 กำหนดคำนิยาม คำว่า “เลือกปฏิบัติต่อสตรี” หมายถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการจำกัดใด ๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือความมุ่งประสงค์ที่จะทำลายหรือทำให้เสื่อมเสีย การยอมรับ การได้อุปโภคหรือใช้สิทธิโดยสตรี โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพด้านการสมรสบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของพลเมืองหรือด้านอื่น ๆ

<sup>74</sup> กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ. สืบค้น 26 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/cedawt.pdf>



ข้อ 2 รัฐภาคีทั้งหลายขอประณามการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ตกลงที่จะติดตามนโยบายเกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยวิธีที่เหมาะสมทุกประการและโดยไม่ชักช้า และเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนี้ ตกลงที่จะ

(ฉ) ใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง รวมทั้งออกกฎหมาย เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือล้มเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ประเพณีและแนวทางปฏิบัติที่ยังมีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

ข้อ 11 (1) รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านการจ้างงาน เพื่อที่จะประกันสิทธิอย่างเดียวกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

(ง) สิทธิที่จะได้รับประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการเกษียณอายุ การตกงาน การป่วย การทุพพลภาพและวัยชรา และการหมดสมรรถนะที่จะทำงานอื่น ๆ รวมถึงสิทธิในการได้รับเงินค่าจ้างขณะพักงาน

(2) เพื่อที่จะป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อสตรีด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากการแต่งงานหรือความเป็นเพศมารดา และเพื่อประกันสิทธิอันแท้จริงของสตรีในการที่จะทำงาน รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสม

(ก) เพื่อห้ามภายใต้การบังคับใช้ของข้อห้ามต่าง ๆ ไม่ให้มีการปลดเพราะเหตุแห่งการตั้งครรภ์หรือเพราะการลาคลอดบุตร และการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของสถานภาพในการแต่งงาน

(ข) เพื่อริเริ่มให้มีการลาคลอดบุตร โดยได้รับค่าจ้างหรือได้ผลประโยชน์ทางสังคมที่เปรียบเทียบได้โดยไม่สูญเสียการทำงานเดิม อาวุโสในการทำงานหรือเงินช่วยเหลือทางสังคม

เห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับนี้ ได้ให้ความต่อความเท่าเทียมและสิทธิของสตรีเป็นอย่างมาก โดยสตรีพึงได้รับการปฏิบัติและการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม ให้สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมอย่างครบถ้วน อีกทั้งแรงงานสตรีไม่ว่าจะมีเชื้อชาติใด สัญชาติใดจะต้องไม่ถูกกีดกันหรือถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งการสมรส การตั้งครรภ์ แรงงานสตรีพึงได้รับสิทธิในการคลอดบุตร โดยได้รับค่าจ้างในขณะตั้งครรภ์หรือ มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลหรือสวัสดิการสำหรับการคลอดบุตร การกีดกันหรือการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นไปโดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ พึงต้องถูกยกเลิกหรือแก้ไขเสีย

ดังนั้น เมื่อศึกษาปฏิญญาสากลและอนุสัญญาของสหประชาชาติแทบทุกฉบับแล้ว พบว่าต่างมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันคือการให้ความสำคัญกับสิทธิในความเป็นมนุษย์ของทุกคนไม่ว่าจะเป็นแรงงานชายหรือหญิง จะเป็นแรงงานในประเทศนั้น ๆ เองหรือจะเป็นแรงงานอพยพ



ก็ตาม นอกจากนี้ยังส่งเสริมมนุษย์ทุกคนมีความชอบธรรมที่จะมีสิทธิขั้นพื้นฐานอันไม่อาจถูกริรอนได้ เช่น สิทธิในการทำงาน สิทธิในการได้รับสวัสดิการรักษายาบาล เป็นต้น

### 3.2 มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามหลักกฎหมายของต่างประเทศ

แรงงานต่างด้าวเป็นฟันเฟืองที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในทุกประเทศทั่วโลก โดยสหภาพยุโรปเป็นประเทศแรกที่มีการนำระบบสวัสดิการสังคมหรือระบบประกันสังคมมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานของลูกจ้าง และต่อมาได้ถูกนำมาใช้ในทวีปเอเชียและแพร่หลายไปอีกหลายประเทศ รวมถึงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีนโยบายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว การให้สิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการที่คล้ายคลึงหรือบางประเทศก็แตกต่างกันออกไป ดังนั้นผู้เขียนจึงทำการศึกษากฎหมายและมาตรการทางกฎหมายของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศในกลุ่มเอเชียและอาเซียน เพื่อเปรียบเทียบและใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายต่อไป

#### 3.2.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งในสหภาพยุโรป และเป็นประเทศแรกในโลกที่นำระบบประกันสังคมมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง จนได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีสวัสดิการที่ดีที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้นในการศึกษากฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับประกันสังคมของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป จึงเป็นแนวคิดให้ผู้เขียนศึกษากฎหมายประกันสังคมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นหนึ่งในประเทศสหภาพยุโรป โดยเป็นประเทศแรกในโลกที่ได้นำระบบประกันสังคมมาใช้และเป็นประเทศที่ได้รับการยกย่องว่ามีความมั่นคงทางสังคมประเทศหนึ่ง ซึ่งว่า ความมั่นคงทางสังคม หมายความว่าถึง ประชาชนที่ไม่สามารถทำงานได้ป่วยหรือวัยชราจะได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยส่วนประกอบที่สำคัญของหน่วยงานช่วยเหลือหรือสนับสนุนภาครัฐหรือประกันสังคม (Sozialversicherung) แบ่งเป็น 5 หลัก ได้แก่

1. ประกันสุขภาพ (Gesetzliche Krankenversicherung)
2. ประกันทุพพลภาพหรือประกันในกรณีที่ต้องได้รับการดูแล (Pflegeversicherung)
3. ประกันชราภาพหรือประกันยามชรา (Rentenversicherung)
4. ประกันว่างงาน (Arbeitslosenversicherung)
5. ประกันอุบัติเหตุ (Unfallversicherung)

ซึ่งในช่วงแรกของระบบอุตสาหกรรมจะพบว่าลูกจ้างเมื่อประสบอุบัติเหตุจนไม่สามารถทำงานต่อไปได้ จะไม่มีเงินเพียงพอแก่การดำรงชีพ จึงกำหนดให้เจ้าของกิจการจัดระบบการประกันอุบัติเหตุ (Unfallversicherung) ให้แก่ลูกจ้างและก็ยังคงเป็นการประกันที่ฝ่ายนายจ้างต้องทำประกันเพื่อป้องกันกรณีลูกจ้างประสบอุบัติเหตุในขณะที่ปฏิบัติงาน ประกันการว่างงาน (Arbeitslosenversicherung) เป็นการบังคับให้ลูกจ้างทุกคนต้องทำประกัน เมื่อกรณีที่ลูกจ้างว่างงาน ก็จะสามารถขอรับเงินสนับสนุนได้เช่นเดียวกับการประกันยามชรา (Rentenversicherung) หรือประกันสุขภาพ (Pflegeversicherung) และการประกันสุขภาพ (Gesetzliche Krankenversicherung) ซึ่งการประกันสุขภาพจะครอบคลุมถึงภริยาหรือสามีและบุตรของผู้ประกันตนด้วย โดยจำนวนเงินสมทบค่าประกันของลูกจ้างแต่ละคนจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับรายได้ก่อนหักภาษีของลูกจ้าง<sup>75</sup>

#### การจ้างงานแรงงานต่างด้าว

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดระเบียบการอนุญาตแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานหรือสำนักงานว่าด้วยกิจการชาวต่างด้าว พิจารณาร่วมกับแผนกจัดหาแรงงานต่างด้าวและจัดหาตำแหน่งงานในต่างประเทศ ซึ่งกำหนดนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศนอกกลุ่มสหภาพยุโรปหรือจากนอกกลุ่มเขตความร่วมมือเศรษฐกิจยุโรป (ประเทศที่สาม) โดยมุ่งเน้นการจ้างแรงงานฝีมือระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มสาขาอาชีพเทคโนโลยีสารสนเทศ วิศวกรรม แพทย์ วิทยาศาสตร์ ฯลฯ และไม่มีนโยบายจ้างแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศที่สามซึ่งในระเบียบการอนุญาตแรงงานต่างด้าวดังกล่าวนี้ได้ระบุรายการอาชีพที่แรงงานจากประเทศไทยสามารถทำงาน 'ได้แก่'<sup>76</sup>

ก. นักวิชาการระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถพิเศษ เช่น อาจารย์ในสาขาวิชาหรือในตำแหน่งระดับสูงขององค์กรที่ได้รับการยอมรับ หรือนักวิชาการในตำแหน่งระดับสูงขององค์กรผู้เชี่ยวชาญพิเศษ หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ทำงานเป็นพิเศษ (รายได้อย่างน้อย 44,800 ยูโรต่อปี)

ข. นักวิทยาศาสตร์ นักคณิตศาสตร์ วิศวกร แพทย์ และผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) (รายได้อย่างน้อย 35,000 ยูโรต่อปี)

ค. นักธุรกิจที่เปิดกิจการในสหพันธ์ฯ โดยมีเงินลงทุนอย่างน้อยจำนวน 250,000 ยูโร และจ้างงานอย่างน้อย 5 ตำแหน่ง

ง. พ่อครัว/แม่ครัวพิเศษ เพื่อมาทำงานในภัตตาคารอาหารไทย

<sup>75</sup> จาก “วารสารเพื่อนคนทำงาน,” 2557 (กรกฎาคม-กันยายน 2557), ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน, 2, 14-15.

<sup>76</sup> จาก คู่มือแรงงานไทยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฝ่ายแรงงาน ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน (น. 5-6), 2555 (กันยายน),

- จ. อาจารย์สอนภาษาไทยในโรงเรียนที่ได้รับการยอมรับจากทางการเยอรมัน
- ฉ. ศิลปินหรือผู้ทำงานศิลปะที่มีกิจกรรม หรือ งานแสดงที่สหพันธ์ฯ
- ช. ผู้ที่ส่วนร่วมในงานเทศกาลดนตรีหรือศิลปะและอยู่ในฐานะแขกของสหพันธ์ฯ ในเทศกาลนั้น ๆ
- ซ. นักกีฬาอาชีพ ที่เข้าร่วมการแข่งขันเป็นประจำตามฤดูกาลในสหพันธ์ฯ
- ฅ. นักข่าว
- ญ. งานโอแพร์ สำหรับเยาวชนไทยอายุไม่เกิน 25 ปี เข้ามาทำงานดูแลเด็กและครอบครัวชาวเยอรมัน และเพื่อเรียนรู้ภาษาเยอรมัน
- ฎ. ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคหรือช่างเทคนิคที่ถูกส่งตัวมาทำงานเฉพาะกิจ
- ฏ. พนักงานการบินและการเดินเรือสากล
- สิทธิของแรงงานต่างด้าว
- สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะได้รับสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานชาวเยอรมัน โดยแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานในสหพันธ์ฯ จะต้องขอวีซ่า ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการว่าด้วยแรงงานต่างด้าว โดยอาจอนุญาตครั้งละ 1 ปีหรือ 2 ปี จนกว่าจะครบระยะเวลาตามสัญญาจ้างทั้งหมด 4 ปี ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายจะได้รับสิทธิแรงงานเท่าเทียมกับแรงงานชาวเยอรมัน ดังนี้<sup>77</sup>
- ก. ค่าจ้าง แรงงานต่างด้าวจะได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าแรงงานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด
- ข. ระยะเวลาการทำงาน/การทำงานล่วงเวลา แรงงานมีสิทธิหยุดและลาพัก ห้ามทำงานเกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (จันทร์-เสาร์) ทั้งนี้อาจมีข้อยกเว้นบางกรณี แต่จะต้องได้รับค่าจ้างหรือได้ชั่วโมงพักเพิ่มขึ้นตามกฎหมาย
- ค. การพักผ่อนประจำปี นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในการลาพักผ่อนประจำปี โดยจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้าง เช่น ผู้ที่ทำงาน 4 วันต่อสัปดาห์ สามารถลาพักผ่อนประจำปีได้ 16 วัน ส่วนผู้ที่ทำงาน 5 วันต่อสัปดาห์ สามารถลาพักผ่อนประจำปีได้ 20 วัน เป็นต้น
- ง. การจ่ายเงินเดือนกรณีเจ็บป่วย ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากการขาดรายได้ไม่เกิน 6 สัปดาห์และได้รับเงินประกันจากสำนักประกันสุขภาพ

<sup>77</sup> แหล่งเดิม.



การจ่ายเงินสมทบสำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

โดยระบบประกันสังคมของสหพันธ์ฯ ได้มีการกำหนดให้ผู้ที่ทำงานเป็นลูกจ้างและมีรายได้เกิน 450 ยูโร<sup>78</sup> ต่อเดือน มีหน้าที่ต้องเสียภาษีรายได้ให้แก่รัฐและจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยอัตโนมัติ และนายจ้างและลูกจ้างยังมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าประกันสังคมตามตารางดังนี้

ตารางที่ 3.1 อัตราร้อยละของเงินสมทบประกันสังคม ในปี 2558<sup>79</sup>

ลำดับ	ประเภทประกันสังคม (Sozialversicherung)	อัตราเงินสมทบ ส่วนลูกจ้าง	อัตราเงินสมทบ ส่วนนายจ้าง	รวม
1	ประกันสุขภาพของรัฐ (Gesetzliche Krankenversicherung)	7.30	7.30	14.60
2	ประกันกรณีทุพพลภาพ (Pflegeversicherung)	1.175	1.175	2.35
	*ประกันกรณีทุพพลภาพ สำหรับ ผู้ประกันตนที่อายุ 23 ปีขึ้นไปและ ไม่มีบุตร (Kinderlose ab 23. Lebensjahr) +0.25	1.425	1.175	2.60
3	ประกันกรณีชราภาพ/บำนาญ (Rentenversicherung)	9.35	9.35	18.70
4	ประกันกรณีว่างงาน (Arbeitslosenversicherung)	1.50	1.50	3.00
	รวมอัตราเงินสมทบทั้งหมด (Summe Sozialabgabe)	19.325	19.325	38.65 *หรือ 38.90

<sup>78</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำวันที่ 6 มีนาคม 2558 กำหนดค่าเงิน 1 ยูโร (EUR) เท่ากับ 36.0286 บาท. สืบค้น 6 มีนาคม 2558, จาก [https://www.bot.or.th/thai/statistics/\\_layouts/application/exchangerate/exchangerate.aspx](https://www.bot.or.th/thai/statistics/_layouts/application/exchangerate/exchangerate.aspx)

<sup>79</sup> ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูตกรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. (2558). อัตราเงินสมทบประกันสังคมของนายจ้างและลูกจ้างในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปี 2558. สืบค้น 16 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://germany.mol.go.th/node/580>

### สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ประกอบด้วย<sup>80</sup>

#### ก. การประกันสุขภาพ

ลูกจ้างและนายจ้างจะจ่ายเงินเพื่อสมทบการประกันสุขภาพ โดยเมื่อแรงงานเจ็บป่วย จะได้รับการรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทุกโรค และมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย ในขณะที่ทำงานไม่ได้ ซึ่งกองทุนประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกกองทุนทุกคนในกรณีเจ็บป่วย โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำสุดของการเป็นสมาชิก (ผู้ประกันตนเจ็บป่วยจะได้รับค่าจ้างจากนายจ้างเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 สัปดาห์ ภายหลังจากนั้นกองทุนฯ จะจ่ายค่าจ้าง 100% ของค่าจ้างเป็นระยะไม่เกิน 6 สัปดาห์ ภายหลังจากนั้นจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีขาดรายได้ร้อยละ 70% ของรายได้รวมแต่สูงสุดไม่เกิน 90 % ของรายได้สุทธิ ทั้งนี้ไม่เกิน 78 สัปดาห์ในระยะเวลา 3 ปีสำหรับโรคเดียวกัน) ซึ่งการประกันสุขภาพนี้จะครอบคลุมคู่สมรสและบุตรของผู้ประกันตนด้วย โดยเฉพาะกรณีที่คู่สมรสไม่ได้ทำงานหรือมีรายได้น้อย แต่ผู้ประกันตนจะต้องแจ้งขอให้สำนักงานประกันนำชื่อของคู่สมรสและบุตรของตนเข้าร่วมประกันประเภทครอบครัว (Familienmitversicherung) ด้วย

หากเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบ 100 % อัตราเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนจะแตกต่างกันตามกลุ่มสภาพแรงงานของแต่ละอาชีพ หากเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานถึงขั้นทำงานไม่ได้หรือทุพพลภาพ ก็จะได้รับเงินเกษียณพร้อมกับเงินทุพพลภาพไปพร้อมกัน

ในกรณีที่ลูกจ้างถูกเลิกจ้างอย่างกะทันหัน หากเป็นแรงงานที่ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและจ่ายเงินสมทบประกันสังคม แรงงานจะยังคงได้รับสิทธิประกันสุขภาพต่อไปอีก 1 เดือนหลังจากการถูกเลิกจ้าง<sup>81</sup>

<sup>80</sup> จาก รายงานการศึกษาคุณงานด้านประกันสังคมและระบบอุทธรณ์ ณ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ระหว่างวันที่ 8-17 พฤศจิกายน 2552 (น. 20-22), โดย กองนิติการ และกองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม, 2552, กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

<sup>81</sup> จาก คู่มือการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการย้ายสัญญาจ้างในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (น. 15), โดย ฝ่ายแรงงาน ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน, 2556, มีนาคม.

### ข. การเกษียณอายุหรือชราภาพ

กองทุนจะเก็บเงินจากลูกจ้างเป็นรายเดือนทุก ๆ เดือนและจะจ่ายเงินให้กับผู้ประกันตนเมื่อเกษียณอายุหรือพิการหรือไม่สามารถทำงานได้ ผู้ประกันตนจะได้รับค่าเลี้ยงชีพคล้ายบำนาญเมื่อผู้รับเสียชีวิตเงินจะตกเป็นของคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่

ในกรณีที่เป็นลูกจ้างต่างด้าวที่ได้ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและได้สะสมเงินบำนาญระหว่างที่ทำงานอยู่ในสหพันธ์ไม่เกิน 4 ปี เมื่อสิ้นสุดการทำงาน/เดินทางกลับประเทศสามารถขอรับเงินสมทบกรณีชราภาพ (เบี้ยประกันบำนาญ) คืน เฉพาะในส่วนที่ลูกจ้างสะสมไว้ในช่วงที่ทำงานเท่านั้น ส่วนที่นายจ้างออกให้จะไม่ได้รับคืน โดยขั้นตอนการขอรับเงินสิทธิประโยชน์ลูกจ้างต้องดำเนินการ ดังนี้ 1.การยื่นขอเงินสมทบประกันบำนาญหรือเบี้ยประกันบำนาญคืนนั้น ลูกจ้างต้องกลับประเทศอย่างน้อย 2 ปี (หมายถึงพ้นจากการเป็นผู้ประกันตนทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจในเยอรมนีอย่างน้อย 2 ปี) จากนั้นจึงจะยื่นขอเงินเบี้ยประกันคืนได้ 2.ลูกจ้างที่จะขอรับเบี้ยประกันบำนาญคืน จะต้องเป็นลูกจ้างที่ส่งเบี้ยประกันบำนาญมาไม่เกิน 5 ปี เพราะหากลูกจ้างส่งเบี้ยประกันบำนาญเกิน 5 ปีขึ้นไป ลูกจ้างจะได้สิทธิรับเงินบำนาญของเยอรมัน ดังนั้น จะไม่สามารถขอเบี้ยประกันคืนได้และเมื่อลูกจ้างได้ดำเนินการแล้วสหพันธ์ฯ จะโอนเงินให้ลูกจ้างผ่านทางธนาคารที่ลูกจ้างได้แจ้งไว้<sup>82</sup>

### ค. การประกันกรณีว่างงาน

โดยลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 12 เดือนในระยะเวลา 2 ปีก่อนการว่างงานและขึ้นทะเบียนการเป็นผู้ว่างงานที่สำนักงานจัดหางานทั้งพร้อมจะหางานทำ ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานสำหรับผู้ว่างงานที่มีบุตรจะเท่ากับร้อยละ 67 ของรายได้สุทธิของผู้ประกันตน ส่วนผู้ว่างงานที่ไม่มีบุตรจะได้รับประโยชน์ทดแทนเท่ากับร้อยละ 60 โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นระยะเวลาเท่ากับ 6-18 เดือน ดังนั้นกรณีผู้ว่างงานมีอายุมากกว่า 55 ปีขึ้นไปและมีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 30 เดือน จะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นระยะเวลา 15 เดือน ส่วนผู้ที่มีระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบอย่างน้อย 36 เดือนจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นระยะเวลา 18 เดือน นอกจากนี้ยังมีเงินสงเคราะห์สำหรับผู้ว่างงานอีกส่วนด้วย

### ง. ประโยชน์ทดแทนสำหรับการดูแลระยะยาว (Long-term care benefit)

โดยผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 5 ปีในระยะเวลา 10 ปีสุดท้าย โดยได้รับสิทธิประโยชน์คือ การมีคนมาดูแล 90 นาที 180 นาที 300 นาที ต่อวันหรืออาจเลือกได้เป็นสิ่งของหรือเป็นเงิน เช่น หากต้องการได้รถเข็นก็จะได้รับรถเข็น เป็นต้น

<sup>82</sup> แหล่งเดิม.



จ. สิทธิการลาคลอด (Mutterschaft) และลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร (Erziehungsurlaub) ตามกฎหมายให้สิทธิลูกจ้างสามารถลาได้ 6 สัปดาห์สุดท้ายของการตั้งครรภ์และ 8 สัปดาห์หลังการคลอดบุตร

### 3.2.2 สาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศในทวีปเอเชีย ซึ่งมีวัฒนธรรม ประเพณี เชื้อชาติ ภาษา สภาพแวดล้อม ตลอดจนประวัติศาสตร์ที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างจากประเทศในทวีปยุโรปหรืออเมริกา นอกจากนั้น ประเทศในแถบเอเชียส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีส่งเสริมการพัฒนาประเทศ มีการใช้ทรัพยากรและแรงงานมนุษย์เป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ซึ่งในปัจจุบันมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเอเชียเป็นจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่มักจะเคลื่อนย้ายแรงงานไปสู่ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ดีกว่า เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

สาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกและเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนอย่างรวดเร็วเป็นอย่างมาก โดยรัฐให้การรับรองและคุ้มครองพลเมืองให้ได้รับสิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 45<sup>83</sup> ซึ่งบัญญัติว่า “พลเมืองของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่อยู่ในสภาพวัยชรา เจ็บไข้ได้ป่วยหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงาน มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือปัจจัยการดำรงชีวิตจากรัฐและสังคม รัฐพัฒนาการประกันสังคมที่จำเป็น เพื่อสิทธิการได้รับความสุขเหล่านี้ของพลเมือง การสังคม สงเคราะห์และกิจการรักษาพยาบาลและการอนามัย”

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน

สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานในประเทศไม่ว่าจะเป็นแรงงานชาวจีนหรือแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนหลายฉบับ ได้แก่

3.2.2.1 รัฐบัญญัติแรงงานแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 1995 (Labour Law of the People's Republic of China Of 1995)

โดยสาธารณรัฐประชาชนจีนได้บัญญัติกฎหมาย Labour Law of the People's Republic of China ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 เพื่อรับรองสิทธิและให้การคุ้มครองการทำงานของแรงงานไว้ในมาตรา 3<sup>84</sup> โดยแรงงานทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการทำงานและ

<sup>83</sup> กิตติ ปิลันธนิติก. (ม.ป.ป.). รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก [http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e\\_constitution003.pdf](http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution003.pdf)

<sup>84</sup> Labour Law of the People's Republic of China, Article 3: Labourers shall have the right to be employed on an equal basis, choose occupations, obtain remuneration for their labour, take rest, have holidays

เลือกอาชีพที่เหมาะสม สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทน วันหยุดพักผ่อน ความปลอดภัยในการทำงาน และมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันสังคมหรือสิทธิอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

3.2.2.2 รัฐบัญญัติประกันสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2010 (Social Insurance Law of the People's Republic of China Of 2010)

สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ตรากฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่ขึ้นเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2010 และมีผลใช้บังคับเป็นมาตรฐานเดียวกันตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา โดยมีชื่อว่า “Social Insurance Law of the People's Republic of China” โดยเป็นกฎหมายประกันสังคมที่ใช้บังคับกับนายจ้างและบุคคลที่อยู่ในดินแดนของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีหน้าที่ต้องจ่ายเบี้ยประกันสังคมตามกฎหมาย โดยรัฐจะเป็นผู้จัดระบบประกันสังคมพื้นฐานให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนด

การประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว

สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการสำหรับแรงงานต่างด้าวที่ได้เข้ามาทำงานในประเทศ ซึ่งรัฐบัญญัติประกันสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2011 ได้กำหนดรับรองสิทธิแรงงานต่างด้าวไว้ในมาตรา 97<sup>85</sup> โดยบัญญัติให้ชาวต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสาธารณรัฐประชาชนจีนจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและเข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งกฎหมายประกันสังคม มีสาระสำคัญดังนี้

ก. ประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม ได้แก่

1) กรณีชราภาพ

โดยกำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบสำหรับการประกันการชราภาพ และลูกจ้างที่จ่ายเบี้ยประกันเป็นเวลา 15 ปีหรือมากกว่า เมื่อถึงวัยเกษียณอายุแล้วลูกจ้างมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ<sup>86</sup> ซึ่งบำนาญชราภาพจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ บำนาญหลัก (Base Pension) และบำนาญบัญชีส่วนบุคคล (Personal Account Pension) ซึ่งจำนวนเงินที่จะได้รับจะขึ้นอยู่กับ

---

and leaves, obtain protection of occupational safety and health, receive training vocational skills, enjoy social insurance and welfare, and submit applications for settlement of labour disputes, and other rights relating to labour as stipulated by law.

<sup>85</sup> Social Insurance Law of the People's Republic of China Article 97: Foreigners employed within the territory of the People's Republic of China shall participate in social insurance analogically in accordance with this Law.

<sup>86</sup> Article 16 An individual participating in the basic endowment insurance shall receive a monthly basic pension provided that he/she has contributed premiums for a cumulative period of 15 years or more when he/she reaches the statutory retirement age.

ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบบำนาญ ค่าเฉลี่ยของค่าจ้างในท้องถิ่นของลูกจ้าง ยอดเงินรวมในบัญชีส่วนบุคคล อายุขัยเฉลี่ยของประชากร<sup>87</sup> เป็นต้น

#### 2) กรณีเจ็บป่วย

ลูกจ้างและนายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบการประกันการเจ็บป่วย ซึ่งลูกจ้างจะได้รับประโยชน์ของการประกันสุขภาพตามที่กฎหมายกำหนดและหากลูกจ้างจ่ายเงินเบี้ยประกันครบระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ลูกจ้างจะไม่ต้องจ่ายค่าประกันทางการแพทย์ใด ๆ เพิ่มอีกหลังจากเกษียณอายุและจะได้รับสิทธิประโยชน์การรักษาพยาบาลตามที่รัฐกำหนด<sup>88</sup>

#### 3) กรณีอุบัติเหตุจากการทำงาน

อัตราเงินประกันในส่วนนี้กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจะต้องเสียมากกว่าลูกจ้างและอุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บจากการจ้างงานสูงก็จะต้องเสียเงินประกันที่สูงไปด้วย

#### 4) กรณีว่างงาน

กำหนดให้ลูกจ้างที่ว่างงานอาจได้รับเงินชดเชยการว่างงาน โดยมีเงื่อนไขคือ

- (1) ต้องจ่ายค่าประกันการว่างงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
- (2) ลูกจ้างถูกยกเลิกการจ้างงาน
- (3) ลูกจ้างได้จดทะเบียนการว่างงานและหางานใหม่<sup>89</sup> โดยเงินชดเชยที่ลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับนั้น ลูกจ้างจะได้รับเงินกรณีว่างงานไม่เกิน 12 เดือนสำหรับลูกจ้างที่จ่ายเงินประกันไม่

<sup>87</sup> Article 15 Basic pension shall comprise general pension and personal account pension.

Basic pension shall be determined on the basis of the cumulative personal contribution period, contribution wages, average wages of local employees, amount in personal account, average life expectancy of urban population and other factors.

<sup>88</sup> Article 27 Where an individual participating in the basic medical insurance for employees has paid premiums for a cumulative period reaching the number of years prescribed by the state when he/she reaches the statutory retirement age, he/she need not pay the basic medical insurance premiums any more after retirement, and shall enjoy the basic medical insurance benefits according to the relevant provisions of the state; or if the number of years prescribed by the state is not reached, he/she may pay premiums until the number of years prescribed by the state is reached.

<sup>89</sup> Article 45 Where an unemployed person meets the following requirements, he/she may receive unemployment insurance money from the unemployment insurance funds:

- (1) before he/she becomes unemployed, his/her employer and he/she have paid the unemployment insurance premiums for one year or more;
- (2) his/her employment is discontinued against his/her will; and
- (3) he/she has performed unemployment registration and filed a job application.



น้อยกว่า 1 ปีแต่ไม่เกิน 5 ปี และได้รับเงินชดเชยการว่างงานไม่เกิน 18 เดือน สำหรับลูกจ้างที่จ่ายเงินประกันไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 10 ปี และจะได้รับเงินชดเชยไม่เกิน 24 เดือน สำหรับลูกจ้างที่จ่ายเงินประกันไม่น้อยกว่า 10 ปี<sup>90</sup>

#### 5) กรณีคลอดบุตร

กฎหมายให้ลูกจ้างสามารถได้รับสิทธิการคลอดบุตรได้ โดยผลประโยชน์การคลอดบุตรหมายถึงความรวมถึงค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายในการคลอดบุตรหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือในระหว่างที่ลาคลอดอีกด้วย

#### ข. การชำระค่าประกันสังคมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

กำหนดให้ชำระเป็นอัตราส่วน (ลูกจ้างประมาณร้อยละ 10-12 ของเงินเดือน และนายจ้างประมาณร้อยละ 24-37 ของเงินเดือน ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของแต่ละการกำหนดของรัฐบาลในแต่ละมณฑล) โดยในปี 2555 มณฑลसानซี กำหนดอัตราส่วนการชำระประกันสังคมคือ นายจ้างชำระร้อยละ 30 และลูกจ้างชำระร้อยละ 11 ของเงินเดือนลูกจ้าง ส่วนปักกิ่งกำหนดอัตราส่วนนายจ้างชำระร้อยละ 37 และลูกจ้างชำระร้อยละ 11 ของเงินเดือนลูกจ้าง<sup>91</sup> เป็นต้น

#### ค. การขึ้นทะเบียนลูกจ้าง

กำหนดให้นายจ้างต้องขึ้นทะเบียนลูกจ้างภายในกำหนดเวลาโดยหากไม่สามารถลงทะเบียนประกันสังคมได้ตามกำหนด สำนักงานประกันสังคมจะสั่งให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด แต่หากยังไม่อาจดำเนินการแล้วเสร็จ จะต้องถูกปรับจำนวน 1-3 เท่าของค่าเบี้ยประกันสังคมค้างจ่ายและกำหนดโทษปรับไม่น้อยกว่า 500 หยวน<sup>92</sup> แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 3,000 หยวน<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Article 46 An unemployed person may receive unemployment insurance money for 12 months at most if his/her employer and he/she have paid premiums for a cumulative period of not less than 1 year but less than 5 years before he/she becomes unemployed; for 18 months at most if not less than 5 years but less than 10 years; or 24 months at most if not less than 10 years. Where he/she becomes unemployed again after another employment, the period of premium payment shall be calculated anew, and the period for receiving unemployment insurance money shall be calculated by including the period in which the unemployment insurance money receivable has not been received during the previous unemployment, but shall not exceed 24 months at most.

<sup>91</sup> สุพรรณษา ทองทิวี. (ม.ป.ป.). ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน ณ นครซีอาน. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก [http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/misc/detail.php?SECTION\\_ID=526&ID=11703](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/misc/detail.php?SECTION_ID=526&ID=11703)

<sup>92</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 กำหนดค่าเงิน 1 หยวน (CNY) เท่ากับ 5.2602 บาท. สืบค้น 4 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

### ง. การลงโทษ หากฝ่าฝืน

กรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าประกันสังคมในเวลาหรือเต็มจำนวน ตัวแทนของสำนักงานประกันสังคมจะสั่งให้ชำระได้ภายในกำหนดและสามารถคิดค่าปรับล่าช้าได้ในอัตราร้อยละ 0.05 ของจำนวนเงินคงเหลือ และหากยังไม่ชำระค่าประกันสังคมภายในกำหนด สามารถคิดค่าปรับได้ 1-3 เท่าของจำนวนที่ค้างชำระด้วย<sup>94</sup> และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายประกันสังคมฉบับนี้ถือว่ามีความผิดตามกฎหมายอาญา<sup>95</sup>

3.2.2.3 รัฐกำหนดการบริหารราชการของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และความมั่นคงทางสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ฉบับที่ 16 (Decree of the Ministry of Human Resources and Social Security of the People's Republic of China No. 16)

สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ตราข้อกำหนดการบริหารราชการของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์และความมั่นคงทางสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2011 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2011 เพื่อออกข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราวในการเข้าร่วมประกันสังคมของชาวต่างด้าวในสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

---

[http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/\\_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx](http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx)

<sup>93</sup> Article 84 Where an employer fails to handle social insurance registration, the social insurance administrative department shall order it to make correction within a prescribed time limit; and if it fails to do so within the prescribed time limit, impose a fine of 1-3 times the amount of the social insurance premiums payable upon it, and impose a fine of not less than 500 yuan but not more than 3,000 yuan upon the directly liable person in charge and other directly liable persons.

<sup>94</sup> Article 86 Where an employer fails to pay social insurance premiums on time or in full amount, the collection agency of social insurance premiums shall order it to pay or make up the deficit of premiums within a prescribed time limit, and impose a daily late fee at the rate of 0.05% of the outstanding amount from the due date; and if it still fails to pay the premiums within the prescribed time limit, the relevant administrative department shall impose a fine of 1-3 times the outstanding amount upon it.

<sup>95</sup> Article 94 Whoever violates his Law shall be subject to criminal liability if the violation constitutes a crime.

ก. กำหนดคำนิยามของคำว่า “ชาวต่างด้าวที่ทำงานในสาธารณรัฐประชาชนจีน”<sup>96</sup> หมายถึง คนบุคคลที่ไม่มีสัญชาติจีนที่มีการจ้างงานตามกฎหมายและชาวต่างด้าวที่ถือใบอนุญาตทำงาน ใบรับรองผู้เชี่ยวชาญด้านต่างประเทศ บัตรผู้สื่อข่าวต่างด้าวหรือใบรับรองการจ้างงานอื่น ๆ และใบอนุญาตถิ่นที่อยู่สำหรับชาวต่างด้าว

ข. กำหนดให้ธุรกิจ สถาบัน องค์กรเอกชนที่มีโชวมูลนิธิ สำนักกฎหมาย สำนักบัญชี และองค์กรอื่น ๆ ที่เรียกว่านายจ้าง ซึ่งได้รับจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนและรับสมัครพนักงานต่างประเทศ จะต้องมีส่วนร่วมในการประกันบำนาญ การประกันสุขภาพขั้นพื้นฐาน การบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน ประกันการว่างงานและประกันการคลอดบุตร โดยนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินค่าประกันสังคมตามที่กำหนด<sup>97</sup>

ค. กำหนดให้นายจ้างที่จ้างชาวต่างด้าวจะต้องลงทะเบียนประกันสังคมสำหรับพนักงานต่างด้าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน<sup>98</sup>

ง. กำหนดให้ชาวต่างด้าวที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับกรณีที่ชาวต่างด้าวจะต้องออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนก่อนถึงกำหนดได้รับเงินบำนาญตามกฎหมาย บัญชีประกันสังคมของชาวต่างด้าวคนนั้นจะถูกเก็บไว้ก่อน และการจ่ายค่าประกันสังคมก็จะนับต่อหากในภายหลังชาวต่างด้าวกลับมา

<sup>96</sup> Decree of the Ministry of Human Resources and Social Security of the People’s Republic of China No. 16 Article 2: Foreigners working in China refer to people of non-Chinese nationality who are legally employed in China and hold a Foreigner Work Permit, a Foreign Expert Certificate, a Resident Foreign Correspondents Card, or another employment certificate and a foreigner residency permit, as well as people holding a Permanent Residency Permit.

<sup>97</sup> Article 3: Businesses, institutions, social organizations, privately-run non-enterprise entities, foundations, law firms, accounting firms and other organizations (hereinafter referred to as “the employer”) which have been legally registered in China and recruit foreign employees, shall participate in the schemes of basic employee pension insurance, basic employee medical insurance, industrial injury insurance, unemployment insurance, and maternity insurance. The employer and the employee shall both pay social insurance fees in accordance with regulations.

<sup>98</sup> Article 4: Employers hiring foreigners shall complete social insurance registration for their foreign employees within 30 days of obtainment of work permits.



ทำงานอีก ถ้าชาวต่างด้าวแจ้งความประสงค์จะขอยุติประกันสังคม เขาก็จะได้รับเงินจากประกันสังคมเต็มจำนวน<sup>99</sup>

จ. กรณีที่ชาวต่างด้าวที่มาทำงานและเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายเสียชีวิต บัญชีประกันสังคมจะตกทอดแก่ทายาทตามกฎหมาย<sup>100</sup>

ฉ. กรณีคนต่างด้าวที่ทำงานในสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ถือสัญชาติของประเทศอื่นที่ได้ลงนามในข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีไว้ จะเข้าร่วมในโครงการประกันสังคมตามบทบัญญัติของข้อตกลงนั้น<sup>101</sup> ทั้งนี้ในกรณีที่คนต่างด้าวได้จัดซื้อประกันสังคมในประเทศของตนเอง แต่มาทำงานที่สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งต้องจ่ายค่าประกันสังคมซ้ำกัน ดังนั้นเพื่อป้องกันสิทธิของคนต่างด้าวในประเทศที่ทำงานอยู่ และหลีกเลี่ยงการชำระค่าประกันซ้ำกัน รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจะปฏิบัติตามธรรมเนียมสากล กล่าวคือ เจรจาและลงนามในข้อตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายที่เกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งสามารถยกเว้นค่าประกันสังคมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ พนักงานคนต่างด้าวที่ได้จัดซื้อประกันสังคมในประเทศของตนแล้ว จะสามารถขอไม่จัดซื้อประกันสังคมในประเทศทำงาน โดยมีใบรับรองการจัดซื้อประกันสังคมในประเทศตนเองและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ข้อตกลงนี้เป็นข้อตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย และสามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคคลที่ทำงานข้ามประเทศซึ่งกันและกันได้ โดยในปีพ.ศ. 2544 และปีพ.ศ. 2546 สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ลงนามข้อตกลงสองฝ่ายเกี่ยวกับการประกันสังคมกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลี<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Article 5: Foreigners participating in social insurance who meet the conditions are eligible for social insurance benefits according to the law.

For foreigners who have left China before they reach the statutory age for collecting pension payouts, their personal social insurance accounts will be retained, and their number of years paying social insurance fees will count if they come back to China for work. If a foreigner has requested termination of his or her social insurance relationship, the amounts which have been deposited into his or her personal social insurance account will be paid to him to her in full.

<sup>100</sup> Article 6: For foreigners who have deceased, the balance of their social insurance accounts will be inherited by their legal heirs.

<sup>101</sup> Article 9: Foreign employees in China who hold citizenship of countries which have signed bilateral and multilateral social insurance agreements with China may participate in the social insurance scheme according to the provisions of the agreements.

<sup>102</sup> สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองเซี่ยเหมิน. (2555, เมษายน). *กระทรวงทรัพยากรมนุษย์และประกันสังคมแห่งจีน*. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

### 3.2.3 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว มีแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานทั้งในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมจำนวนมาก ทั้งสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งในทวีปเอเชีย

สาธารณรัฐเกาหลี ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของแรงงานและผู้พำนักคนต่างด้าวเป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลเกาหลีและหน่วยงานภาคเอกชนได้จัดให้มีการบริการเพื่อช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกสำหรับการดำรงชีวิตในเกาหลีหลายประการ เช่น การสอนภาษาเกาหลี โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายผ่านองค์กรภาครัฐและเอกชน ได้แก่ ศูนย์ให้ความช่วยเหลือครอบครัวหลากหลายวัฒนธรรม กองตรวจคนเข้าเมืองเกาหลี เป็นต้น นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐและเอกชนยังให้บริการคำปรึกษาคนต่างด้าวที่ประสบปัญหาในเกาหลี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาแรงงาน ที่พักอาศัย หรือปัญหาทางกฎหมายอีกด้วย

#### การทำงานของแรงงานต่างด้าว

การทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีสำหรับคนต่างด้าว สาธารณรัฐเกาหลีใช้ระบบควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยใช้ใบอนุญาต ซึ่งระบบการอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวหรือ Employment Permit System: EPS โดยในระยะแรกเริ่มรัฐบาลได้แก้ปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานอยู่ก่อน โดยการออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่อยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีไม่เกิน 4 ปีนับตั้งแต่เดินทางเข้ามาจนถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2546 ให้มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตทำงานได้ต่ออีกไม่เกิน 2 ปี ซึ่งการออกใบอนุญาตจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

1. แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่อยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีไม่เกิน 3 ปี ทางเกาหลีจะออกใบอนุญาตทำงานและอนุญาตให้พำนักอยู่ต่อได้ไม่เกิน 2 ปี
2. แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีระหว่าง 3-4 ปี รัฐบาลเกาหลีจะออกใบอนุญาตทำงานให้สามารถทำงานต่อได้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมกับระยะเวลาที่อยู่ในเกาหลีมาแล้วต้องไม่เกิน 5 ปี โดยแรงงานเหล่านี้ต้องเดินทางออกจากเกาหลีก่อนแล้วนำหนังสือรับรองการขอวีซ่าที่ทางการเกาหลีออกให้ไปขอวีซ่า แล้วจึงเดินทางกลับเข้ามาใหม่ภายใน 3 เดือน ส่วนผู้ที่อยู่ในเกาหลีเกิน 4 ปีหรือลักลอบเข้าเกาหลีหรือใช้หนังสือเดินทางปลอมนั้น จะต้องเดินทางกลับประเทศของตนไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานต่อได้ ซึ่งหากมามอบตัวภายในกำหนด

ก็จะยกเว้นการลงโทษและจะสามารถเดินทางกลับเข้ามาทำงานในระบบการจ้างแรงงานใหม่ได้ ส่วนผู้ที่ฝ่าฝืนยังคงหลบซ่อนทำงานอยู่ต่อหากถูกจับกุมจะมีโทษจำคุกสูงสุด 3 ปี และปรับสูงสุด 2 ล้านบาท ทั้งจะถูกขึ้นบัญชีดำไม่ให้เดินทางเข้าเกาหลีเป็นระยะเวลา 5 ปี ส่วนนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงาน ก็จะถูกลงโทษจำคุกสูงสุด 3 ปีและปรับสูงสุด 20 ล้านบาทด้วย<sup>103</sup>

โดยระบบการอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือหรือ Employment Permit System: EPS ที่รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีนำมาใช้นั้น เป็นระบบอนุญาตที่ให้รัฐบาลเป็นผู้คัดเลือกประเทศผู้ส่งแรงงานและกำหนดโควตาของแรงงานต่างด้าวในแต่ละปี ซึ่งจำกัดลักษณะงานไว้ 5 ประเภท ได้แก่

1. ภาคการผลิต
2. ภาคก่อสร้าง
3. ภาคเกษตรและการผสมพันธ์สัตว์
4. ภาคประมง
5. ภาคบริการ (คลังห้องเย็น ร้านอาหาร การจำกัดของเสีย บริการซ่อมรถยนต์ทั่วไป พยาบาล บริการในครัวเรือน เป็นต้น)

ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมาย ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานตามระบบ EPS ซึ่งถือวีซ่า E-9 จะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ 3 ปี และอาจจ้างต่อได้อีก 1 ครั้ง ระยะเวลาจ้าง 1 ปี 10 เดือน รวมเป็นระยะเวลาจ้างงานต่อเนื่อง 4 ปี 10 เดือน โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศหลังสิ้นสุดสัญญาจ้าง 3 ปีแรก<sup>104</sup>

การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

สาธารณรัฐเกาหลีได้ให้ความคุ้มครองในด้านการประกันสังคมแก่แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย ดังนี้<sup>105</sup>

<sup>103</sup> ปัญหาในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย: ศึกษากรณีตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 88). เล่มเดิม.

<sup>104</sup> ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). *แรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี*. สืบค้น 13 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://korea.mol.go.th/node/489>

<sup>105</sup> ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). *การประกันสำหรับแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลี*. สืบค้น 13 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://korea.mol.go.th/node/481>



### 3.2.3.1 การประกันภัยทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว บังคับให้แรงงานต่างด้าว (วีซ่า E-9) ที่เดินทางเข้ามาทำงาน โดยถูกกฎหมาย ต้องทำประกันภาคบังคับ โดยแรงงานต่างด้าวจะต้องทำภายใน 15 วันนับจากวันที่เดินทางเข้าสาธารณรัฐเกาหลี โดยผู้เอาประกันจะได้รับการคุ้มครอง (ระยะเวลา 3 ปี) การประกันภัยทั่วไปนี้จะไม่คุ้มครองเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล โดยจะชดเชยเฉพาะกรณีได้รับอุบัติเหตุ (เสียชีวิต/ไร้ความสามารถถาวร) จะได้รับเงินชดเชยสูงสุดไม่เกิน 30 ล้านบาท<sup>106</sup> และกรณีเจ็บป่วย (เสียชีวิต/ไร้ความสามารถถาวรขั้นรุนแรง) จะได้รับเงินชดเชยไม่เกิน 15 ล้านบาท โดยบริษัทประกันจะประเมินจากความสูญเสียและจ่ายเงินชดเชย

ทั้งนี้ อัตราเบี้ยประกันของการประกันภัยขึ้นอยู่กับเพศและอายุของแรงงานต่างด้าว โดยแรงงานต่างด้าวสามารถสมัครประกันภัยทั่วไป ณ ศูนย์ฝึกอบรมแรงงานต่างด้าว ที่แรงงานผู้นั้น เข้ารับการอบรมก่อนส่งต่อให้นายจ้าง และเบี้ยประกันจะถูกตัดผ่านบัญชีธนาคารที่แรงงานต่างด้าว แจ้งไว้ แรงงานต่างด้าวที่ฝ่าฝืน ไม่ทำประกันภัยทั่วไป มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 5 ล้านบาท

โดยเบี้ยประกันสามารถเรียกคืนได้บางส่วนกรณีแรงงานต่างด้าวเดินทางออกนอกเกาหลีโดยไม่มีอาการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยใด ๆ (ยังไม่มีการใช้สิทธิชดเชย) ก่อนประกันภัยจะหมดอายุ (3ปี) เนื่องจากสิ้นสุดการทำงานหรือยกเลิกการจ้าง

### 3.2.3.2 การประกันสุขภาพ

กฎหมายประกันสุขภาพของสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้นายจ้างต้องสมัครประกันสุขภาพให้แรงงานต่างด้าว (วีซ่า E-9) ภายใน 14 วันนับจากวันทำสัญญาจ้าง โดยนายจ้างและลูกจ้าง จ่ายเบี้ยประกันสุขภาพคนละครึ่ง ผู้เอาประกันจะได้รับบัตรประกันสุขภาพภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันสุขภาพ เพื่อใช้แสดงตนเมื่อขอรับบริการทางการแพทย์ในโรงพยาบาลได้ทุกแห่ง ทั้งโรงพยาบาลรัฐและโรงพยาบาลเอกชน โดยแรงงานต่างด้าวจะได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลเทียบเท่าคนในชาติ ทั้งนี้ ผู้เอาประกันจะได้รับการคุ้มครองค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยทั่วไปที่ไม่ใช่จากการทำงาน

ระบบประกันสุขภาพของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นระบบร่วมจ่าย แม้ผู้ป่วยจะมีประกันสุขภาพแล้วก็ตาม ผู้ป่วยจะต้องมีส่วนในการรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลทุกครั้งที่พบแพทย์ โดยมีอัตราการร่วมจ่ายระหว่างร้อยละ 20-60 ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานประกันสุขภาพกำหนด ขึ้นอยู่กับประเภทการรักษาพยาบาล (ผู้ป่วยนอก/ผู้ป่วยใน) และสถานพยาบาล

<sup>106</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำวันที่ 6 มีนาคม 2558 กำหนดค่าเงิน 1 วอน (KRW) เท่ากับ 0.0295 บาท. สืบค้น 6 มีนาคม 2558.

### 3.2.3.3 การประกันเจ็บป่วยและอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน

ตามรัฐบัญญัติประกันค่าทดแทนอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม ค.ศ.1963 (Industrial Accident Compensation Insurance Act 1963) แก้ไขล่าสุดเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ต้องทำประกันอุบัติเหตุในการทำงานให้กับลูกจ้างทุกคน ภายใน 15 วันนับจากวันทำสัญญาจ้าง ไม่ว่าจะเป็ นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือบาดเจ็บจากการทำงาน โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุที่เกิดอุบัติเหตุหรือบาดเจ็บซึ่งอาจเกิดจากความไม่รู้หรือความผิดของลูกจ้าง และไม่คำนึงถึงสถานะแม้ว่าจะทำงานกับสถานประกอบการที่ผิดกฎหมายหรือเป็นแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย โดยลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานจะได้รับการรักษาพยาบาลและค่าทดแทนกรณีสูญเสียอวัยวะ ค่าทดแทนการขาดรายได้ ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และหากประสบอันตรายถึงแก่ความตาย นอกจากได้รับค่าทำศพแล้วทายาทยังได้รับเงินทดแทนอีกด้วย<sup>107</sup>

ลูกจ้างที่ประสบอันตรายจากการทำงานและอยู่ระหว่างการพักรักษาตัว สามารถปฏิเสธการทำงานโดยนายจ้างไม่สามารถบังคับให้ทำงานหรือบังคับให้ออกนอกสาธารณรัฐเกาหลีได้ ในกรณีที่ลูกจ้างที่ประสบอุบัติเหตุยังอยู่ระหว่างการรักษาแต่สามารถทำงานได้ ลูกจ้างผู้นั้นยังมีสิทธิรับค่ารักษาพยาบาลจนกว่าจะสิ้นสุดการรักษา โดยได้รับค่าจ้างแรงงานจากนายจ้างและหมดสิทธิรับค่าทดแทนการขาดรายได้

สำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เกิดอุบัติเหตุเนื่องมาจากการทำงาน ให้ใช้ใบรับรองแพทย์และเอกสารรับรองจากสำนักงานประกันอุบัติเหตุเนื่องมาจากการทำงานนำไปดำเนินการเพื่อรับเอกสารรับรองการอยู่อาศัยในเกาหลี (วีซ่า G-1) ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยจะได้รับอนุญาตให้พำนักในเกาหลีจนสิ้นสุดการรักษา

<sup>107</sup> Industrial Accident Compensation Insurance Act Article 36 (Types of Insurance Benefits and Criteria, etc., for Their Calculation)

(1) Types of insurance benefits are as follows:

1. Medical care benefits;
2. Wage replacement benefits;
3. Disability benefits;
4. Nursing benefits
5. Survivors benefits;
6. Injury-disease compensation annuities;
7. Funeral expenses;
8. Vocational rehabilitation benefits.

สิทธิประโยชน์จากการประกันเจ็บป่วยและอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน มีดังนี้<sup>108</sup>

ก. ค่ารักษาพยาบาล (Medical Care Benefits) ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายให้แก่แรงงานที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลตั้งแต่ 4 วันขึ้นไป ได้แก่ ค่าตรวจวินิจฉัย ค่ายา ค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์ ค่าผ่าตัด ค่าอวัยวะเทียม ค่าส่งต่อ

ข. ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพชั่วคราว (Temporary Disability Benefits) ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายให้แก่แรงงานในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายวันเฉลี่ย เพื่อทดแทนการขาดรายได้ระหว่างรับการรักษาพยาบาล

ค. ค่าทดแทนรายปี (Injury-disease Compensation Annuity) ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายให้แรงงานที่ได้รับการรักษาพยาบาลมานานกว่า 2 ปี แต่ยังไม่สิ้นสุดการรักษา จำนวนค่าทดแทนขึ้นอยู่กับระดับความทุพพลภาพ

ง. ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพถาวร (Permanent Disability) ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจนพิการทางร่างกายหรือจิตใจ จำนวนเงินทดแทนขึ้นอยู่กับระดับความพิการ

จ. ค่าดูแล (Nursing Benefits) ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่จ่ายแก่แรงงานที่สิ้นสุดการรักษาพยาบาลแล้วแต่ยังจำเป็นต้องมีผู้ดูแลเป็นประจำหรือครั้งคราว

ฉ. ค่าทดแทนแก่ทายาท (Survivors Benefits) ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่จ่ายแก่ทายาทหรือ ผู้อยู่ในอุปการะของแรงงานที่เสียชีวิตจากการทำงาน โดยเหมาจ่ายให้จำนวน 1,300 วันของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน

ช. ค่าจัดการงานศพ (Funeral Expenses) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายจริงที่จ่ายให้แก่ผู้จัดการศพของแรงงานที่เสียชีวิตจากการทำงาน โดยคำนวณจ่ายเท่ากับ 120 วันของค่าจ้างเฉลี่ยรายวัน แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 9,093,040 วอน และไม่เกิน 12,659,320 วอน (อัตราปี 2555)

#### 3.2.3.4 การประกันการจ้างงาน<sup>109</sup>

ตามรัฐธรรมนูญประกันการจ้างงาน ค.ศ.1993 (Employment Insurance Act 1993) และปรับปรุงล่าสุดเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการจ้างงาน ป้องกันการว่างงาน โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ลูกจ้างทุกคนถือเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้

<sup>108</sup> ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต กรุงโซล สาธารณรัฐเกาหลี กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). การประกันสำหรับแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลี. สืบค้น 13 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://korea.mol.go.th/node/481>

<sup>109</sup> จาก รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน (น. 5-32), โดย กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรุงเทพฯ.



นับตั้งแต่วันที่เข้าเป็นลูกจ้าง และกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างมีหน้าที่ต้องชำระเงินค่าเบียดเบียนประกัน ตามกฎหมายด้วย ซึ่งการประกันการจ้างงานจะถูกระงับโดยกระทรวงการจ้างงานและแรงงาน ภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาล

ประโยชน์ทดแทนจากการหางาน กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกันตนที่ออกจากงานเดิม และมีความต้องการในการหางานใหม่จะได้รับประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1. เป็นการหางานในช่วง 180 วัน หลังจากออกจากงานเดิม
2. มีความเต็มใจในการหางานและมีความสามารถในการทำงาน
3. ไม่ได้ออกจากงานเดิมโดยการกระทำความผิดตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด
4. มีความกระตือรือร้น ที่จะได้งานใหม่
5. ใ้รายงานตัวต่อสำนักงานประกันการจ้างงานถึงการว่างงานในทันทีที่ออกจากงาน
6. ได้รับการรับรองจากหัวหน้าสำนักงานประกันการว่างงานว่าควรได้เงินประโยชน์

ทดแทนในการหางาน

ทั้งนี้ ประโยชน์ทดแทนในการหางานจะให้เป็นอัตรารายวันจากค่าจ้างเฉลี่ย 3 เดือน ก่อนออกจากงานเดิม แต่ต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงตามประกาศของประธานาธิบดี โดยลูกจ้างจะได้รับ ประโยชน์ทดแทนครึ่งหนึ่งของอัตราดังกล่าว เป็นเวลา 12 เดือน แต่ไม่รวม 7 วันแรก หลังการขึ้น ทะเบียนเป็นผู้ว่างงานซึ่งยังไม่มี การจ่ายประโยชน์ทดแทน สำหรับผู้ที่ไม่สามารถออกไปหางานได้ เนื่องจากตั้งครรภ์ คลอดบุตร ดูแลลูกหรือเหตุอื่น ก็ให้มีการขยายเวลาการรับประโยชน์ทดแทนใน การหางานออกไป

3.2.3.5 การประกันชดเชยค่าจ้างค้างจ่าย ซึ่งเป็นการประกันภาคบังคับแก่นายจ้าง ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างประจำน้อยกว่า 300 คน ยกเว้นกิจการก่อสร้างหรือซ่อมแซมที่มี มูลค่าไม่เกิน 20 ล้านบาท และมีขนาดไม่เกิน 330 ตารางเมตร การเกษตรที่ไม่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีลูกจ้าง ไม่เกิน 5 คน โดยนายจ้างต้องทำประกันชดเชยค่าจ้างค้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ ทำสัญญาจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันแก่แรงงานกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างหรือค้างชำระค่าจ้าง นายจ้างรายใดฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 5 ล้านบาท แรงงานต่างด้าวที่มีสิทธิจะได้รับเงินชดเชยค่าจ้าง ค้างจ่ายสูงสุดไม่เกิน 2 ล้านบาท

3.2.3.6 เงินรางวัลสิ้นสุดสัญญาจ้างหรือเงินแทจิกัม ซึ่งเป็นเงินที่นายจ้างในสถาน ประกอบการที่มีลูกจ้าง 5 คนขึ้นไป จ่ายให้กรณีแรงงานต่างด้าวทำงานกับนายจ้างไม่น้อยกว่า 1 ปี เป็นเงินมูลค่าเท่ากับค่าจ้าง 30 วัน โดยนายจ้างจะต้องจ่ายภายใน 14 วัน นับตั้งแต่วันที่ยุติของ การทำงาน หากนายจ้างฝ่าฝืนจะได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 10 ล้านบาท

นับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2553 สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1-4 คน จะต้องจ่ายเงินรางวัลสิ้นสุดสัญญาจ้าง กรณีแรงงานต่างด้าวทำงานกับนายจ้างไม่น้อยกว่า 1 ปี เป็นเงินมูลค่าเท่ากับค่าจ้าง 15 วัน และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป จะต้องจ่ายเงินรางวัลสิ้นสุดสัญญาจ้าง กรณีแรงงานต่างด้าวทำงานกับนายจ้างไม่น้อยกว่า 1 ปีเป็นเงินมูลค่าเท่ากับค่าจ้าง 30 วัน (รวมแรงงานที่ทำงานในภาคเกษตร)

3.2.3.7 เงินทดแทนเนื่องจากบริษัทล้มละลายหรือเงินเซดจ์กิม ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่สิ้นสุดการทำงานและไม่ได้รับค่าจ้าง เนื่องจากนายจ้างยกเลิกกิจการ ผู้ใช้แรงงานสามารถขอรับเงินชดเชยเป็นค่าจ้างค้างจ่ายสูงสุดไม่เกิน 3 เดือน เงินแทจิกกิมไม่เกิน 3 ปี และค่าแรงในวันหยุดไม่เกิน 3 เดือน โดยสามารถเรียกร้องเงินเซดจ์กิมได้ภายใน 2 ปีนับตั้งแต่วันที่นายจ้างล้มละลาย

กรณีอื่นที่เทียบเท่ากับการล้มละลายตามที่กฎหมายกำหนด แรงงานต่างด้าวสามารถยื่นใบรับรองการล้มละลายต่อหัวหน้าสำนักงานแรงงานท้องถิ่น (ภายใน 1 ปีนับจากวันที่ออกจากบริษัท) และรับเอกสารรายงานการล้มละลาย จากนั้นยื่นคำร้องขอรับเงินเซดจ์กิมพร้อมยื่นเอกสารยืนยันการล้มละลายของบริษัทที่สำนักงานแรงงานท้องถิ่น หลังจากนั้น สำนักงานแรงงานท้องถิ่นจะตรวจสอบและส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานสังคมสงเคราะห์และค่าทดแทนแรงงาน ผู้ยื่นคำร้องจะได้รับเงิน โดยเงินจะถูกโอนเข้าบัญชีของผู้ยื่นคำร้องโดยตรง

3.2.3.8 การประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ หรือ Return Cost Insurance ซึ่งเป็น การประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศ โดยเป็นการประกันภาคบังคับแก่แรงงานต่างด้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเตรียมค่าใช้จ่ายเมื่อแรงงานต่างด้าวต้องการเดินทางกลับประเทศ โดยจะขอรับเงินประกันเดินทางกลับได้ในกรณี ดังนี้

- 1) เดินทางกลับประเทศ เนื่องจากระยะเวลาอนุญาตทำงานสิ้นสุดลงหรือเป็นผู้ที่หลบหนีนายจ้างแล้วประสงค์จะเดินทางกลับประเทศ
- 2) เดินทางกลับประเทศด้วยเหตุจำเป็น (ไม่รวมถึงการเดินทางกลับประเทศชั่วคราว)
- 3) ถูกเลิกจ้างงาน ด้วยสาเหตุที่เกิดจากตัวแรงงานเอง ทำให้ต้องส่งกลับประเทศโดย ไม่มีข้อยกเว้นกรณีใด ๆ

แรงงานต่างด้าวในระบบ EPS ทุกคน ต้องทำประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศภายใน 80 วันนับจากวันเดินทางเข้าสาธารณรัฐเกาหลี โดยแรงงานต่างด้าวเป็นผู้รับผิดชอบการจ่ายเบี้ยประกันซึ่งกำหนดให้ชำระครั้งเดียวเต็มจำนวน อัตราเบี้ยประกันขึ้นอยู่กับประเทศผู้ส่ง (Sending Country) สำหรับราชอาณาจักรไทยกำหนดเบี้ยประกันจำนวน 400,000 วอน โดยแรงงานต่างด้าว สามารถสมัครประกันเดินทางกลับ ณ ศูนย์ฝึกอบรมแรงงานต่างด้าวที่แรงงานผู้นั้นเข้ารับ



การอบรมก่อนส่งต่อให้นายจ้าง ทั้งนี้ เบี้ยประกันจะถูกตัดผ่านบัญชีธนาคารที่แรงงานต่างด้าวแจ้งไว้ แรงงานต่างด้าวที่ฝ่าฝืนไม่ทำประกันภัยเดินทางกลับ มีโทษปรับ 800,000 - 1,000,000 วอน กรณีแรงงานต่างด้าวเสียชีวิตขณะทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีทายาท โดยธรรมชาติเป็นผู้ มีสิทธิรับเงินประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับแทน

การขอรับเงินประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศ สามารถติดต่อที่ศูนย์บริการจัดหางานในเขตพื้นที่ที่อาศัยอยู่ เพื่อแจ้งความประสงค์ขอเดินทางกลับประเทศ หลังจากนั้นศูนย์ฯ จะออกแบบฟอร์มการกลับประเทศ โดยให้กรอกแบบฟอร์มเกี่ยวกับตัวเอง ได้แก่ ชื่อ/นามสกุล หมายเลขบัญชีธนาคาร หมายเลขหนังสือเดินทาง เป็นต้น พร้อมทั้งแนบสำเนาเอกสารทั้งหมด เพื่อประกอบการยื่นคำร้องขอรับเงินประกันเดินทางกลับ ณ ศูนย์พัฒนาแรงงานเพื่อการอุตสาหกรรมเกาหลี หรือบริษัทประกันข้ามชองฮวาเจ หลังจากเรื่องผ่านการอนุมัติ เงินประกันเดินทางกลับจะถูกโอนเข้าบัญชีธนาคารที่แจ้งไว้โดยอัตโนมัติ โดยปกติใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 3 วันทำการ

3.2.3.9 เงินบำนาญ (Pension) โดยตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ผู้ใช้แรงงานในสาธารณรัฐเกาหลี ที่ทำงานในสถานประกอบการซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จะต้องเข้าร่วมโครงการเงินบำนาญแห่งชาติ ด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนบำนาญเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิต โดยนายจ้างและลูกจ้างจะต้องร่วมจ่ายเงินสมทบกองทุนฝ่ายละ 4.5 % ของเงินเดือนมาตรฐาน สมาชิกกองทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังนี้

1) เงินบำนาญกรณีทุพพลภาพ เป็นเงินที่จ่ายให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ระหว่างเข้าร่วมโครงการและมีอาการทุพพลภาพหลังสิ้นสุดการรักษาพยาบาล จำนวนเงินบำนาญขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความทุพพลภาพ สำหรับความทุพพลภาพระดับ 1-3 จะได้รับเงินบำนาญเป็นรายปี ส่วนความทุพพลภาพระดับ 4 จะได้รับเป็นเงินก้อน

2) เงินบำนาญกรณีเสียชีวิต กรณีผู้เข้าร่วมโครงการเสียชีวิตหรือผู้รับเงินบำนาญชราภาพ บำนาญทุพพลภาพเสียชีวิต ทายาทจะได้รับเงินช่วยยังชีพรายเดือน ทั้งนี้ทายาทสามารถยื่นคำร้องขอรับสิทธิประโยชน์ย้อนหลังได้ไม่เกิน 5 ปี

3) เงินบำนาญ (เงินก้อน) กรณีเป็นแรงงานต่างด้าวจะสามารถขอคืนเงินสมทบ (ส่วนของนายจ้างและลูกจ้าง) พร้อมดอกเบี้ย เมื่อเดินทางกลับประเทศ (ภายในเวลา 5 ปี นับจากวันที่เดินทางออกจากสาธารณรัฐเกาหลี) หรือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์



สำหรับแรงงานต่างด้าวที่มีอายุระหว่าง 18 - 60 ปี<sup>110</sup> และพำนักอยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี ต้องเข้าร่วมโครงการเงินบำนาญแห่งชาติเช่นเดียวกับชาวเกาหลี อย่างไรก็ตามบุคคลสัญชาติอื่นที่มีโครงการเงินบำนาญแห่งชาติของตนเองซึ่งไม่ได้บังคับใช้กับชาวเกาหลี จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้าร่วมโครงการนี้ โดยแรงงานต่างด้าวที่เข้าร่วมโครงการบำนาญแห่งชาติและจ่ายเงินสมทบกองทุนบำนาญจะขอรับสิทธิประโยชน์เป็นเงินบำนาญหนึ่งก้อนได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

1) กรณีสิ้นสุดสัญญาจ้างและเดินทางกลับประเทศ โดยไม่กลับเข้ามาทำงานในสาธารณรัฐเกาหลีอีก<sup>111</sup> ผู้มีสิทธิ์สามารถยื่นคำร้องขอรับเงินบำนาญหนึ่งก้อนก่อนเดินทางกลับได้ที่ สำนักงาน บำนาญแห่งชาติเกาหลีใต้ (National Pension Service: NPS) ในเขตพื้นที่สถานประกอบการหรือท่าอากาศยานนานาชาติอินชอน (วัน-เวลาราชการ โดยต้องไปยื่นคำร้องก่อนเวลาขึ้นเครื่องบินอย่างน้อย 6 ชั่วโมง) หรือสามารถยื่นคำร้องขอรับเงินบำนาญหนึ่งก้อนภายหลังเดินทางกลับ

<sup>110</sup> National Pension Act Chapter 2 Article 6 (Coverage) All citizens aged from eighteen to less than sixty who reside in the Republic of Korea shall be covered under the National Pension: Provided, that the government employees, military personnel and private school teachers who are covered under the Public Officials Pension Act, Veterans' Pension Act and Pension for Private School Teachers and Staff Act respectively, and other persons as prescribed by the Presidential Decree shall be excluded from the coverage.

<sup>111</sup> National Pension Act Chapter 4 Section 5 Lump-sum Refund, Etc. Article 77 (Lump-sum Refund)

(1) If a person who is or was an insured person falls under one of the following subparagraphs, he/she may receive a Lump-sum Refund upon his/her or the survivors' claim:

1. Where a person who had been an insured person for less than ten years reaches the age of sixty;
2. Where a person who is or was an insured person dies: Provided, that it is limited to where a person who is insured or has been insured for more than ten years dies and the payment of the Survivor Pension benefits is not made under the proviso of 72(1) except for each subparagraph, or Article 85; and
3. Where a person loses his/her nationality or emigrates to a foreign country

(2) The Lump-sum Refund payable under paragraph (1) shall be calculated by adding the contributions which a person who is or was an insured person has paid (in the case of a person who is or was a Workplace-based Insured Person, the employer's liability shall be included) to a level of interest determined by the Presidential Decree.

(3) When a person claims the payment of a Lump-sum Refund under paragraph (1), the provisions of Article 73 shall apply mutatis mutandis to the scope of eligible survivors, and the order of precedence in the claim and the like

ประเทศไทย ได้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสำนักงานแรงงานจังหวัด ทั้งนี้เงินบำเหน็จจะถูกโอนเข้าบัญชีธนาคารที่ผู้มีสิทธิแจ้งไว้ (จะต้องเป็นชื่อบัญชีของผู้มีสิทธิรับเงินเท่านั้น) หลังจากที่เดินทางออกจากสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว

2) กรณีผู้มีสิทธิเสียชีวิต สิทธิได้รับจะตกทอดถึงทายาทโดยธรรม โดยทายาทจะได้รับเงินยังชีพรายเดือนตามอัตราที่ NPS กำหนด

### 3.2.4 สหพันธรัฐมาเลเซีย

ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน มีกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคมที่แตกต่างกันไปหลายรูปแบบ โดยหากเปรียบเทียบกับระบบประกันสังคมในอาเซียน 9 ประเทศคือ เนการาบรูไนดารุซซาลาม สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (ยกเว้นราชอาณาจักรกัมพูชา) จะพบว่า

1. ประเทศที่ใช้ระบบประกันสังคมมี 7 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

2. ประเทศที่ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมี 2 ประเทศ ได้แก่ เนการาบรูไนดารุซซาลาม และสาธารณรัฐสิงคโปร์

3. ประเทศที่ใช้ทั้งระบบประกันสังคมและระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมี 3 ประเทศ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และราชอาณาจักรไทย

โดยประเทศในแถบอาเซียนที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย สามารถเข้าร่วมโครงการได้มี 4 ประเทศ คือ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สหพันธรัฐมาเลเซีย (เฉพาะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรไทย<sup>112</sup> ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงกฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย ในภายหลังยุคอาณานิคมของอังกฤษ มาเลเซียมีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจและมีการส่งเสริมการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซียเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นแรงงานที่มีค่าแรงต่ำ

<sup>112</sup> ดิเรก กวินสุนทรกุล. (ม.ป.ป.). *การประกันสังคมในประเทศอาเซียน*. กลุ่มงานภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก

[http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file\\_1414123379.pdf](http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file_1414123379.pdf)

ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งไร้ฝีมือจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ราชอาณาจักรไทย และแรงงานจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ต่อมาเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1982 รัฐบาลมาเลเซียได้ก่อตั้งคณะกรรมการเพื่อสรรหาแรงงานต่างด้าวขึ้น (Committee for the Recruitment of Foreign Worker) โดยมีนโยบายในการจำกัดแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน แต่นโยบายดังกล่าวไม่สามารถแก้ปัญหาได้ และเมื่อปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลมาเลเซียได้มีนโยบายเพื่อจัดการแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกำหนดให้นายจ้างที่จ้างแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นนโยบายนิรโทษกรรมแรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกต้อง โดยการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามระยะเวลาที่กำหนด หลังจากนั้นรัฐบาลได้ใช้นโยบายปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและส่งกลับประเทศจำนวนมาก แต่สำหรับแรงงานระดับล่างและในภาคบริการซึ่งเป็นอาชีพที่คนมาเลเซียไม่นิยม จึงทำให้อาชีพดังกล่าวยังคงขาดแคลนอยู่เป็นจำนวนมาก รัฐบาลจะใช้นโยบายผ่อนปรนให้สามารถสรรหาจากแรงงานต่างด้าวได้โดยวิธีการออกใบอนุญาตให้ทำงาน (Work Permit) ซึ่งจะมีรูปแบบของใบอนุญาตทำงานที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทที่ใช้ควบคุมทั้งปริมาณและคุณภาพของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซีย<sup>113</sup>

การจ้างแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลมาเลเซีย<sup>114</sup>

รัฐบาลมาเลเซียโดยกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs) ได้กำหนดนโยบายและวางกฎระเบียบในการพิจารณาอนุมัติการขอจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนี้

ก. การคำนึงถึงสิทธิของแรงงานท้องถิ่นเป็นหลัก โดยหากจะมีการจ้างงานควรจะเสนอตำแหน่งงานให้แรงงานท้องถิ่นก่อน โดยบริษัทจะต้องพยายามในทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานท้องถิ่น เช่น การลงทะเบียนกับกรมแรงงานมาเลเซียเพื่อจัดหาแรงงานท้องถิ่นผ่านระบบ Job Clearance System (JCS) การลงโฆษณาหนังสือพิมพ์ ก่อนที่จะยื่นขออนุมัติโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าวกับกระทรวงมหาดไทยของสหพันธรัฐมาเลเซีย

<sup>113</sup> จาก “นโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย,” โดย สุทธิพร บุญมาก, *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 155 -164.

<sup>114</sup> จาก *สถานการณ์แรงงานในประเทศมาเลเซีย* (น. 3-28), โดย สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย, 2556 (มิถุนายน), กรุงเทพฯ.



ข. สหพันธรัฐมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานใน 5 ภาคประกอบการดังต่อไปนี้

1) ภาคการเกษตร (Agriculture/Pertanian) ได้แก่ การปลูกพืชไม้ดอก การเลี้ยงสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

2) ภาคการเพาะปลูก (Plantion/Perladangan) ได้แก่ การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ยาง น้ำมันปาล์ม และโกโก้

3) ภาคอุตสาหกรรม (Factory/Kilang) อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากไม้ เป็นต้น

4) ภาคการก่อสร้าง (Construction/Pembinaan)

5) ภาคบริการ (Service) กระทรวงมหาดไทยมาเลเซียจะอนุมัติโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว เฉพาะตำแหน่ง ผู้ประกอบอาหาร พนักงานทำความสะอาด และพนักงานบ้านพักตากอากาศหรือรีสอร์ท เท่านั้น

ค. ประเทศที่ได้รับอนุมัติการจ้างงาน จะต้องเป็นประเทศหรือรัฐที่ได้รับอนุญาต เช่น ราชอาณาจักรกัมพูชา สหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ราชอาณาจักรไทย เป็นต้น

ง. ระยะเวลาการทำงาน โดยทั่วไปแล้ว ระยะเวลาที่รัฐบาลมาเลเซียกำหนดคือ 5 ปี ต่อได้อีก 5 ปี ดังนั้นแรงงานต่างด้าวมีระยะเวลาการทำงานสูงสุดเท่ากับ 10 ปี อย่างไรก็ตามในการต่อใบอนุญาตทำงานในปีที่ 6 จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดและอยู่ในดุลยพินิจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมาเลเซีย

จ. ประเภทและระยะเวลาการทำงานของแรงงานแบ่งออกเป็นหลายชนิดขึ้นอยู่กับประเภทของใบอนุญาต ซึ่งประเภทใบอนุญาตแบ่งได้ดังนี้

1) ใบอนุญาตระยะยาว (Long Term Social Visit Pass) สำหรับใบอนุญาตคู่สมรสของชาวมาเลเซียทำงานได้ ปัจจุบันในบางพื้นที่ไม่อนุญาตให้ทำงานในตำแหน่งนวดแผนไทย เนื่องจากพบว่ามีกรแต่งงานปลอม ใช้สิทธิเข้ามาทำงานในตำแหน่งนี้มากขึ้น

2) ใบอนุญาตชั่วคราว (Visit Pass Temporary Employment) สำหรับแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือ ใบอนุญาตมีอายุ 1 ปี สามารถต่ออายุได้สูงสุด 5 ปี

3) ใบอนุญาตสำหรับผู้เชี่ยวชาญ (Visit Pass Profession) สำหรับตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญที่มีระยะเวลาในการทำงานในมาเลเซียไม่เกิน 12 เดือน

4) ใบอนุญาตสำหรับการทำงาน Employment Pass สำหรับตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญที่มีระยะเวลาการจ้าง 2 ปีสามารถต่ออายุได้หากได้รับการอนุมัติ และมีเงินเดือนมากกว่า 2,500 ริงกิต (ต้องเสียภาษีเงินได้)

นอกจากนี้ตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและมาเลเซีย อนุญาตให้แรงงานไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีชายแดนติดกับราชอาณาจักรไทย ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส ยะลา สงขลา สตูล และปัตตานี สามารถได้รับอนุญาตให้ทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซียได้โดยทางการมาเลเซียจะพิจารณาออกใบเบิกทางหรือ Border Pass ให้โดยมีอายุไม่เกิน 3 เดือน ภายใต้เงื่อนไขว่า จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยซึ่งอาศัยอยู่ในอำเภอที่จะขอรับใบเบิกทางมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยจะสามารถทำงานได้เพียง 4 ประเภทคือ

1. แม่บ้าน
2. พี่เลี้ยงเด็ก
3. งานในร้านอาหาร
4. งานในภาคเกษตร

การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในสหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย ได้ให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติเงินทดแทน ค.ศ. 1952 (Workman's Compensation Act 1952) กฎหมายฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่บาดเจ็บหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้กับนายจ้าง และแรงงานต่างด้าวนั้นมีรายได้ไม่เกิน 500 ริงกิตต่อเดือน<sup>115</sup> โดยรัฐได้อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายมาตรา 26 (2)<sup>116</sup> กำหนดให้นายจ้างจะต้องทำประกันให้กับแรงงานต่างด้าวตามที่

<sup>115</sup> โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน (น. 4-65). เล่มเดิม.

<sup>116</sup> Workmen's Compensation Act 1952 Section 26 : Compulsory insurance by employer

(1) Every employer shall insure and keep himself insured with an insurer within the meaning of the \*Insurance Act 1963 [Act 89] in respect of every liability which he may incur under this Act to any workman employed by him.

(2) Notwithstanding subsection (1) the Minister may by order approve an insurance scheme, and upon the coming into force of the order, every employer shall insure and keep himself insured under the approved insurance scheme in respect of any liability which he may incur under this Act to every workman employed by him.

กำหนดในมาตรการในการกำหนดเงินทดแทนสำหรับแรงงานต่างด้าว (Foreign Worker Compensation Scheme หรือเรียกว่า “FWCS”) โดยค่าเบี้ยประกันจำนวน 86 ริงกิต<sup>117</sup> ต่อปี ซึ่งในมาตรา 26 (6) กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 ริงกิตหรือจำและปรับสำหรับนายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ทำตามที่กำหนด โดยประโยชน์ทดแทนที่กำหนดมีดังนี้<sup>118</sup>

1) กรณีเสียชีวิต (รวมถึงการเสียชีวิตจากอุบัติเหตุนอกเวลาทำงาน แต่ไม่รวมการเสียชีวิตตามธรรมชาติ การฆ่าตัวตาย และการตายเนื่องจากยาเสพติด) ได้รับค่าทดแทนไม่เกิน 18,000 ริงกิต หรือ 60 เท่าของเงินเดือนแล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า

2) กรณีบาดเจ็บ

(1) ทูพพลภาพถาวรจนไม่สามารถทำงานได้หรือเป็นอัมพาต ได้รับค่าทดแทนขั้นสูงไม่เกิน 23,000 ริงกิต

(2) ทูพพลภาพถาวรบางส่วน ได้รับค่าทดแทนโดยคำนวณตามสัดส่วนความทุพพลภาพ โดยได้รับเงินทดแทนสูงสุดไม่เกิน 20,000 ริงกิต

(3) ทูพพลภาพชั่วคราว ได้รับเงินช่วยเหลือเดือนละ 183 ริงกิต หรือ 1 ใน 3 ของค่าจ้างรายเดือนแล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า

---

(3) For the purposes of subsection (2) “approved insurance scheme” means a scheme underwritten by an insurer registered under the Insurance Act 1963 and established in a manner approved by the Minister.

(4) In the event the Minister revokes an order made under subsection (2) the provisions of subsection (1) shall apply.

(5) Any employer who for the purpose of defraying or partly defraying the cost of insurance in respect of his liability to pay compensation under this Act makes any deduction from the earnings of a workman in his employment shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding five thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding one year or to both.

(6) Any employer who fails to insure himself in accordance with this section shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding twenty thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding two years or to both.

<sup>117</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2558 กำหนดค่าเงิน 1 ริงกิตมาเลเซีย (MYR) เท่ากับ 9.3434 บาท. สืบค้น 9 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

[https://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/ExchangeRate\\_TH\\_PDF/ER\\_PDF\\_06022558.PDF](https://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/ExchangeRate_TH_PDF/ER_PDF_06022558.PDF)

<sup>118</sup> Workmen’s Compensation Act 1952 Section 8.



(4) ค่ารักษาพยาบาลในวงเงินไม่เกิน 520 ริงกิตต่อครั้ง (ค่ารักษาพยาบาล ค่าผ่าตัด ค่าเอ็กซเรย์ ค่าฉายรังสีอื่น ๆ)

3) การส่งคนงานกลับภูมิลำเนา กรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพถาวร จะได้รับสิทธิประโยชน์ 4,800 ริงกิต

4) สิทธิประโยชน์จากการประสบอุบัติเหตุนอกเวลาทำงาน กรณีถึงแก่ชีวิตและทุพพลภาพถาวร ได้รับเงินชดเชย 20,000 ริงกิต

ข. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ค.ศ. 1991 (Employees Provident Fund Act 1991) ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับเก็บออมเงินให้กับลูกจ้างเพื่อคุ้มครองกรณีชราภาพ โดยมีการจัดตั้งองค์กรเรียกว่า Employees Provident Fund (“EPF”) หรือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นผู้บริหารจัดการตามกฎหมาย โดยอัตราเงินสมทบภาคบังคับจะคำนวณจากค่าจ้างรายเดือนของลูกจ้าง ซึ่งในปัจจุบันอัตราเงินสมทบสำหรับลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือน 5,000 ริงกิตหรือต่ำกว่า สัดส่วนเงินสมทบของพนักงานจะเป็นร้อยละ 11 ของเงินเดือนและนายจ้างสมทบอัตราร้อยละ 13 ของเงินเดือนเช่นกัน แต่หากลูกจ้างได้รับเงินเดือนเกิน 5,000 ริงกิต เงินสมทบส่วนพนักงานจะเป็นร้อยละ 11 ของเงินเดือนแต่เงินสมทบในส่วนนายจ้างจะเหลือร้อยละ 12 ของเงินเดือน<sup>119</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญดังนี้

1) กำหนดให้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2551 สิทธิแก่ลูกจ้างที่ไม่ใช่สัญชาติมาเลเซีย สามารถเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้<sup>120</sup>

2) กำหนดหน้าที่ให้นายจ้างทุกคนจะต้องลงทะเบียนต่อคณะกรรมการกองทุนภายใน 7 วันของเดือนแรกที่ย้ายค่าจ้างให้กับลูกจ้าง หากนายจ้างฝ่าฝืนมีโทษจำคุกเกิน 3 ปีปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>121</sup>

<sup>119</sup> *Employees Provident Fund*. Retrieved February 10, 2015, from <http://www.kwsp.gov.my/portal/en/about-epf/overview-of-the-epf>

<sup>120</sup> Employees Provident Fund Act 1991 Section 70 A: This Part shall apply to each member of the Fund who is not a Malaysian citizen who elects to contribute on or after 1 August 1998.

<sup>121</sup> Employees Provident Fund Act 1991 Section 41 : Duty of employer to register with the Board

(1) Every employer shall, unless he is already registered with the Board, before the end of the first week in the first month in which he is paying wages in respect of which he is required to pay contributions under this Act, register with the Board in the manner as may be prescribed by the Board.

(2) Any employer who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to imprisonment for a term not exceeding three years or to a fine not exceeding ten thousand ringgit or to both.

3) กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจ่ายเงินสะสมให้กับลูกจ้างที่เป็นสมาชิกและไม่ได้มีสัญชาติมาเลเซีย ในกรณีลูกจ้างเสียชีวิต หรือ ตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ หรือจะเดินทางออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียอย่างถาวร<sup>122</sup>

ก. พระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1969 (Employees's Social Security Act 1969) ได้มีการจัดตั้งองค์เรียกว่า Social Security Organization (“SOCSO”) หรือ สำนักงานประกันสังคม โดยประกันสังคมของสหพันธรัฐมาเลเซียให้สิทธิประโยชน์ความคุ้มครอง 4 ประเภท กล่าวคือ การประกันอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงาน การประกันทุพพลภาพ การประกันชราภาพ และการประกันเสียชีวิต แต่ในปัจจุบันสหพันธรัฐมาเลเซียยังไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าร่วมในประกันสังคม<sup>123</sup>

ง. โครงการประกันสุขภาพส่วนบุคคล Skim Kemasulan Hosital & Pembedahan Pekerja Asing (“SKHPPA”) หรือ Foreign Worker Hospitalization & Surgical Insurance (“FWHS”) เป็นการคุ้มครองทางการแพทย์สำหรับแรงงานต่างด้าวโดยมีผลนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดให้แรงงานต่างด้าวอายุตั้งแต่ 18 ถึง 60 ปี ที่จะทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซียจะต้องทำประกันสุขภาพ โดยได้รับความคุ้มครองการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุไม่เกิน 10,000 ริงกิตต่อปี

### 3.3 มาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตามหลักของประเทศไทย

กฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน

<sup>122</sup> Employees Provident Fund Act 1991 Section 70C : The Board may authorize the withdrawal of all amount standing to the credit of a member of the Fund who is not a Malaysian citizen upon any terms and conditions as may be prescribed by the Board if the Board is satisfied that-

- (a) the member of the Fund has died;
- (b) the member of the Fund is physically or mentally incapacitated from engaging in an employment; or
- (c) the member of the Fund is about to leave Malaysia and has no intention of returning to Malaysia.

<sup>123</sup> ดิเรก กวินสุนทรกุล. (ม.ป.ป.). การประกันสังคมในประเทศอาเซียน. กลุ่มงานภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก [http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file\\_1414123379.pdf](http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file_1414123379.pdf)

โดยผู้เขียนมุ่งศึกษาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังนี้

### 3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดฉบับหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการคุ้มครองสิทธิไว้ดังนี้

(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>124</sup> โดยรัฐธรรมนูญเล็งเห็นถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ จึงได้มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มิหน่วยงานหรือบุคคลใดฝ่าฝืนสิทธิเสรีภาพของบุคคล

(2) การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้<sup>125</sup> โดยรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานและองค์กรของรัฐทุกหน่วยงานหรือองค์กร ต้องปฏิบัติตามศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ เพศ อายุ ศาสนา

(3) บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน<sup>126</sup> รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีสัญชาติใดให้มีความเสมอภาคและได้รับการปฏิบัติหรือการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะแตกต่างในด้านเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม เป็นต้น

(4) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม<sup>127</sup> บุคคลใดจะจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการแข่งขันโดยเสรีไม่ได้ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมืองหรือสวัสดิภาพของประชาชน เป็นต้น และข้อจำกัดนั้น ได้มีกฎหมายให้อำนาจ เช่น พระราชบัญญัติการทำงาน

<sup>124</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 4.

<sup>125</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 26.

<sup>126</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 30.

<sup>127</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 43.



ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

(5) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>128</sup> เนื่องจากแรงงานที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานต่างด้าวก็ล้วนแต่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจทั้งสิ้น กฎหมายจึงควรให้ความคุ้มครองความปลอดภัยและสวัสดิภาพของแรงงานทุกคนให้เสมอภาคกันทั้งสิ้น

(6) บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย<sup>129</sup> สิทธิในการได้รับบริการทางสาธารณสุขถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตามปฏิญญาสากลของสหประชาชาติที่ประสงค์จะให้การคุ้มครองประชาชนทุกคนให้ได้รับสิทธิโดยเสมอภาคอย่างไม่มีทางเลือกปฏิบัติในด้านการบริการสาธารณสุข โดยประเทศไทยได้บัญญัติกฎหมายให้สิทธิในการบริการทางสาธารณสุขแก่ประชาชนหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้บุคคลทุกคนที่มีสัญชาติไทยและไม่ได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลอื่นใดที่รัฐจัดหาให้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวเฉพาะบางส่วนซึ่งทำงานในระบบ สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนและได้รับสิทธิประโยชน์หลายประการ เช่น สิทธิรักษาพยาบาล สิทธิคลอดบุตร สิทธิว่างงาน เป็นต้น

(7) เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัวย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและการพัฒนา ด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม อีกทั้งมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม การจำกัดสิทธิจะเกิดขึ้นไม่ได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น<sup>130</sup>

(8) รัฐต้องให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>131</sup>

<sup>128</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 44.

<sup>129</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 51.

<sup>130</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 52.

<sup>131</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 53.

(9) กำหนดให้รัฐในฐานะประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน หรือพันธกรณีที่ได้ทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ทั้งต้องยึดหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค<sup>132</sup> ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกติการะหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีด้วย

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 แม้จะไม่ได้มีการกำหนดสิทธิหรือเสรีภาพในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่หากพิจารณาโดยรวมทุกมาตราแล้ว ย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองบุคคลทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่คนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น เนื่องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพจะใช้คำ “บุคคล” จึงทำให้หมายรวมถึงแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยด้วย ดังนั้นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ควรจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคตามที่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

### 3.3.2 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

เมื่อประเทศมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาทำงานในประเทศมากยิ่งขึ้นจนอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ขึ้น โดยประกาศราชกิจจานุเบกษาตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลทำให้แรงงานต่างด้าวที่มีสัญชาติไทย หากประสงค์เดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลาและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีหลักเกณฑ์และสาระสำคัญหลายประการดังนี้

กำหนดลักษณะของคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร

ก) ห้ามคนต่างด้าวที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร<sup>133</sup> เช่น ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง หรือกรณีไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่เข้ามาในราชอาณาจักร หรือกรณีเข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการหรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวหรือเป็นบุคคลวิกลจริต หรือมีโรคต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของ

<sup>132</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 82.

<sup>133</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 12.



ศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง เป็นต้น

ข) กรณียกเว้นคนต่างด้าวไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง<sup>134</sup> เช่น คนต่างด้าวที่เป็นผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศ ซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไปหรือกรณีคนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวหรือกรณีคนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารตลอดเที่ยวตลอดเพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น

ค) คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรที่มีฐานะตามที่กำหนด<sup>135</sup> เช่น บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต พนักงานฝ่ายกงสุลและลูกจ้างฝ่ายกงสุลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักร หรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่นหรือบุคคลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศโดยความเห็นชอบของรัฐบาลไทยให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร เพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือหัวหน้าสำนักงานขององค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทย หรือซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว นอกจากนั้น ยังรวมถึงคู่สมรส หรือบุตร ซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนแห่งครัวเรือนของบุคคลดังกล่าวข้างต้น

ผลของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตพ้นกำหนด ถือเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อันจะต้องถูกดำเนินคดีและผลักดันออกนอกราชอาณาจักรต่อไป<sup>136</sup>

หลักเกณฑ์ยกเว้นหรือผ่อนผันให้สามารถเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ

กรณีที่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อาจได้รับสิทธิตามกฎหมายให้ยกเว้นหรือผ่อนผันให้สามารถเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะ

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 13.

<sup>135</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 15.

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 54.



เรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีใด ๆ ก็ได้” ซึ่งเป็นมาตราให้อำนาจฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ สามารถกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่อคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ภายในราชอาณาจักรได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นหรือผ่อนผันหลายฉบับ โดยมีประกาศที่สำคัญดังนี้

ก) ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2556 เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

(1) คนต่างด้าวที่จะได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามประกาศนี้ หมายถึงคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรถึงวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ และทำงานกับนายจ้างอยู่แล้ว รวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของคนต่างด้าวที่อายุไม่เกินสิบห้าปี ส่วนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่นสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะไม่อยู่ในข่ายการอนุญาตตามประกาศนี้

(2) ให้คนต่างด้าวตามข้อ 1 ขอรับหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจากประเทศต้นทาง ตามขั้นตอนสถานที่ที่กรมจัดหางานกำหนดโดยให้นายจ้างเป็นผู้นำคนต่างด้าวไปดำเนินการ และมีให้นำบทบัญญัติมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามข้อนี้ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

(3) รัฐยินยอมให้แรงงานต่างด้าวตามประกาศนี้สามารถประกอบอาชีพกรรมกรหรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการหรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวได้ โดยประกาศกำหนดมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาบังคับแก่คนต่างด้าวตามข้อ 2 ที่ถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางโดยได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการทำงาน

(4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่มีอายุใช้ได้ไม่น้อยกว่าสองปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาสองปี และเมื่อครบกำหนดแล้วหากประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้มีสิทธิอยู่ได้อีกครั้งเดียวเป็นเวลาไม่เกินสองปี

(5) กรณีที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ไม่ได้ทำงานอยู่กับนายจ้างเดิมไม่ว่าในกรณีใด ๆ และประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรต่อไป ต้องมีนายจ้างใหม่รับเข้าทำงานภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ไม่ได้ทำงานอยู่กับนายจ้างเดิม มิฉะนั้นสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักรเป็นอันสิ้นสุดลง

ข) ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 19 กันยายน 2556 เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (เฉพาะกิจการประมงทะเล) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2556 โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

(1) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หมายถึงคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ และทำงานในเรือประมงเพื่อจับสัตว์น้ำทางทะเลกับนายจ้างอยู่แล้วใน 22 จังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล ได้แก่จังหวัดกระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา สตูล

ส่วนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา กลุ่มอื่นซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ไม่อยู่ในข่ายอนุญาตตามประกาศนี้

2) คนต่างด้าวตามข้อ 1 ที่ประสงค์จะได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามประกาศนี้ ให้คนต่างด้าวและนายจ้างดำเนินการดังนี้

ก) ให้นายจ้างของคนต่างด้าวไปแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน ว่ามีคนต่างด้าวเป็นลูกจ้างของตนจำนวนเท่าใด พร้อมรายชื่อ หลักฐานการจ้างงานและให้นายจ้างใช้เป็นหลักฐานในการนำคนต่างด้าวไปรายงานตัวพร้อมคนต่างด้าว โดยให้คนต่างด้าวรายงานตัวต่อนายทะเบียนจังหวัด เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร (ท.ร.38/1)

ข) ให้คนต่างด้าวและนายจ้างของคนต่างด้าวนำเอกสารไปยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ภายในระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมจัดหางานประกาศกำหนด



3) การอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวตามประกาศนี้เป็นอันสิ้นผลในกรณีที่คนต่างด้าวถูกเลิกจ้างไม่ว่าในกรณีใด ๆ โดยนายจ้างต้องแจ้งให้นายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวทราบ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เลิกจ้างและคนต่างด้าวที่ถูกนายจ้างเลิกจ้างหากประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรต่อไปต้องมีนายจ้างใหม่รับเข้าทำงานในเรือประมงทะเลเท่านั้น ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ไม่ได้ทำงานอยู่กับนายจ้างเดิม

4) มิให้นำมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้กับคนต่างด้าวที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งประกาศนี้แล้ว ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2557

ค) ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2557 เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษและการยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2557 โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้

1) คนต่างด้าวตามประกาศนี้ หมายถึง คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลงวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553) ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติ ลาว และกัมพูชา (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553) ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 ที่ได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแล้ว และถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ที่ยังมีอายุเหลืออยู่ในราชอาณาจักรอันจะครบกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้จ้างงาน 4 ปี ภายในวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2557 หรือ ครบกำหนดระยะเวลา 4 ปี ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราให้คนต่างด้าวอยู่เพื่อการทำงานและอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต



2) คนต่างด้าวตามข้อ 1 ที่ประสงค์จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ และได้รับการยกเว้นข้อห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะตามประกาศนี้ ให้ดำเนินการขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานต่อเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน

3) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตรวจลงตราประเภทอยู่ชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวและประทับตราอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรตามระยะเวลาของหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่เหลืออยู่ แต่ต้องไม่เกินวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2559

4) มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวตามข้อ 1 ที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประกาศนี้แล้ว

5) สิทธิของคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ มีหนังสือรับรองการจ้างงานต่อไปจากนายจ้าง และได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักรและเดินทางกลับเข้ามาอีกภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ตามที่กระทรวงแรงงานได้นำเสนอ โดยกำหนดแนวทางจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลังวันที่ 31 มีนาคม 2558 ดังนี้

1) แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจสัญชาติแล้วภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 จะได้รับการตรวจลงตรา และได้รับอนุญาตให้ทำงานจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559 (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2557) โดยอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก 2 ปีหลังสิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ 31 มีนาคม 2559

2) แรงงานต่างด้าวที่ถือใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่ยังไม่ได้เข้ารับการตรวจสัญชาติภายในวันที่ 31 มีนาคม 2558 ให้มารายงานตัวเพื่อรับบัตรประจำตัวใหม่ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2558 ซึ่งจะได้รับ การผ่อนผันเป็นเวลา 1 ปี และได้รับอนุญาตให้ทำงานตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2558 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2559 เพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติให้แล้วเสร็จต่อไป ทั้งนี้ เมื่อผ่านการตรวจสัญชาติแล้วจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานต่อไปอีก 2 ปี ทั้งนี้ให้กระทรวงแรงงาน พิจารณารูปแบบการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดเตรียมสถานที่ ในการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงาน

อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดเวลาเปิดการดำเนินการของศูนย์บริการจดทะเบียนฯ ในวันที่ 1 เมษายน 2558 และสิ้นสุดการดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน 2558

3) แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีรายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ และขออนุญาตทำงานภายใน วันที่ 30 มิถุนายน 2558 ให้ดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม และผลักดันส่งกลับตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 100/2557 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 101/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557

### 3.3.3 ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นำโดย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยได้เห็นสมควรกำหนดมาตรการชั่วคราวในการจัดระเบียบและแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย เพื่อสร้างมาตรฐานในการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลรวมทั้งบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการและนายจ้างที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว อันเป็นการป้องกันการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม การประทุษร้าย รวมทั้งเพื่อให้แรงงานได้รับการดูแลอย่างเป็นธรรม ตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรม จึงได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังนี้

ก) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยมีสาระสำคัญได้แก่

1) ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าว และจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรประจำตัว และตรวจสอบสุขภาพคนต่างด้าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) ให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดแล้ว หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ไปรายงานตัว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ ในกรณีคนต่างด้าวไปรายงานตัวพร้อมนายจ้างและแจ้งความประสงค์จะทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลัง โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือทำงานอื่นอันมิได้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้ศูนย์ฯ พิจารณาออกใบอนุญาต



ทำงานชั่วคราวแก่คนต่างด้าวนั้น โดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบวันนับแต่วันที่ออกและให้คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาต

3) คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้แล้ว จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติเพื่อการออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

4) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 12 (3) มาตรา 54 และมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวหรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้ ในระหว่างที่อายุของใบอนุญาตยังคงอยู่

ข) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 117/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม โดยได้เพิ่มเติมศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จอีก โดยให้ทำการจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2558 และขยายระยะเวลาเปิดดำเนินการของศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จที่ได้เปิดให้บริการไปแล้วบางส่วนจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2558

ค) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 118/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2557 เรื่อง การกำหนดมาตรการชั่วคราวเพิ่มเติมในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยขยายระยะเวลาของใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ให้สามารถใช้ได้ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2558 เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติเพื่อออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถใช้บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย สำหรับผ่านเข้าออกตามด่านตรวจบริเวณชายแดนเพื่อไปตรวจสัญชาติได้

ขั้นตอนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) มีรายละเอียดดังนี้<sup>137</sup>

1) ให้นายจ้างนำตัวคนต่างด้าวผิดกฎหมายพร้อมแนบข้อมูลทะเบียนประวัติคนต่างด้าวและเอกสารเกี่ยวกับนายจ้างเพื่อไปลงทะเบียนและรายงานตัวคนต่างด้าว

<sup>137</sup> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). ขั้นตอนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service). สืบค้น 23 มกราคม 2557, จาก [http://wp.doe.go.th/wp/images/pr/pr\\_oss300757.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/pr/pr_oss300757.pdf)



2) ให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าว พบเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเพื่อชั่งน้ำหนัก เก็บปัสสาวะ และกินยาเพื่อตรวจโรค

3) ให้นายจ้างพาคนต่างด้าวเข้ารับการจัดทำทะเบียนประวัติกับเจ้าหน้าที่กรมการปกครองเพื่อถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือและออกเอกสาร ท.ร. 38/1

4) ชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานกับเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน และค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุข โดยชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราดังนี้

ค่าคำขอใบอนุญาตทำงานกรณีไม่เกิน 3 เดือน 255 บาท

ค่าทำทะเบียนประวัติ (ถ่าย ท.ร. 38/1) 80 บาท

ค่าตรวจสุขภาพและค่าประกันสุขภาพ สามารถแยกได้ 2 กรณี

กรณีแรก แรงงานต่างด้าวสามารถทำประกันสังคมได้ (ระยะเวลาเกิดสิทธิตามประกันสังคม 3 เดือน) อัตราค่าบริการ 1,000 บาท<sup>138</sup> ประกันสุขภาพมีอายุคุ้มครอง 3 เดือน แบ่งเป็น

1. ค่าตรวจสุขภาพ คนละ 500 บาท

2. ค่าประกันสุขภาพ คนละ 500 บาท

กรณีที่สอง แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับสิทธิประกันสังคมได้ เช่น แรงงานประมงทะเล แรงงานทำงานที่บ้าน อัตราค่าบริการ 2,100 บาท<sup>139</sup> ประกันสุขภาพมีอายุคุ้มครอง 1 ปี แบ่งเป็น

1. ค่าตรวจสุขภาพ คนละ 500 บาท

2. ค่าประกันสุขภาพ คนละ 1,600 บาท

### 3.3.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ตราขึ้นเนื่องด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และโดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นการควบคุมการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย โดยจะกำหนดงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถทำได้ รวมถึงขึ้น

<sup>138</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติม กรณีได้รับใบอนุญาตอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ฉบับลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557.

<sup>139</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน 2557.

ตอนในการขออนุญาตของแรงงานต่างด้าว ซึ่งโดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ สามารถสรุปได้ดังนี้

#### คำนิยาม

กฎหมายกำหนดคำนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” โดยให้หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย<sup>140</sup>

ข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

กฎหมายกำหนดให้บุคคลต่างด้าวดังต่อไปนี้ จะมีให้นำพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับ<sup>141</sup>

ก) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต

ข) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล

ค) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ

(4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือ (3)

ง) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

จ) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ฉ) บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด โดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้

ประเภทการทำงานของแรงงานต่างด้าว

พระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถแบ่งประเภทการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตามประเภทของใบอนุญาตทำงานได้ 5 ประเภท ดังนี้<sup>142</sup>

ก) ประเภทที่ 1 ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 9<sup>143</sup> ซึ่งคนต่างด้าวที่จะขอรับใบอนุญาตตามมาตรานี้จะต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วย

<sup>140</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 5.

<sup>141</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

<sup>142</sup> นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ (น. 25). เล่มเดิม.

<sup>143</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 9.

คนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด<sup>144</sup> โดยสามารถจำแนกตามใบอนุญาตออกได้อีก 4 ประเภทดังต่อไปนี้

1) ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูงหรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้านหรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้าร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามาทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของกลุ่มสมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น

2) ประเภทเข้ามาทำงานอันจำเป็นเร่งด่วน หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานซึ่งเป็นงานที่ต้องดำเนินการโดยทันทีทันใด หากไม่เร่งดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินการของบริษัทหรือลูกค้าของบริษัท หรือส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยไม่มีแผนการดำเนินการล่วงหน้ามาก่อน และต้องเข้ามาทำงานนั้นในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน

3) ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 จะมีผลใช้บังคับ (ประกาศคณะปฏิวัติประกาศเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ถ้าประสงค์จะทำงานต่อไปให้ยื่นขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ซึ่งใบอนุญาตทำงานที่ออกให้แก่คนต่างด้าวในกรณีนี้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อ 10 (1) กำหนดให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่

4) ประเภทข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี ได้แก่

(1) พิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ โดยดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 . การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ อนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงานบัตรสีชมพู

<sup>144</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 10.



หรือสำเนา ทร. 38/1 และต้องปรับเปลี่ยนสถานะโดยการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทางเพื่อรับเอกสารรับรองสถานะ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เป็นต้น และขออนุญาตทำงานได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว โดยแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติกลุ่มนี้สามารถเป็นเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมได้

ส่วนกรณีแรงงานที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติหรือระหว่างพิสูจน์สัญชาติจะไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ดังนั้นแรงงานต่างด้าวในส่วนนี้จะต้องซื้อสุขภาพเพื่อคุ้มครองเอง โดยอัตราค่าบริการตรวจสุขภาพพร้อมค่าประกันภัย สามารถแยกได้ว่า หากอายุการคุ้มครอง 3 เดือนอัตราค่าบริการ 1,000 บาท อายุคุ้มครอง 6 เดือนอัตราค่าบริการ 1,400 บาท<sup>145</sup> และอายุคุ้มครอง 1 ปีอัตราค่าบริการ 2,100 บาท<sup>146</sup>

(2) แรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) โดยในปัจจุบันทำข้อตกลงกับประเทศ 3 ประเทศ คือ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา

ข) ประเภทที่สอง ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 11<sup>147</sup> ซึ่งกำหนดให้ผู้ใดที่ประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวซึ่งนอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานในกิจการของตนภายในราชอาณาจักร จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนงานต่างด้าวนั้น

ค) ประเภทที่สาม ผู้รับใบอนุญาตพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 13 (1) และ (2)<sup>148</sup> ซึ่งหมายถึง คนต่างด้าวถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ. ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ระหว่างการรอนเนรเทศ และคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

<sup>145</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมกรณีการได้รับใบอนุญาตอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ฉบับลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2557.

<sup>146</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ฉบับลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2557.

<sup>147</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

<sup>148</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

ง) ประเภทที่สี่ ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14<sup>149</sup> ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานเป็นการชั่วคราวในราชอาณาจักรในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนด ซึ่งเป็นไปตามนโยบายในการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวเขตชายแดน โดยจะเป็นการจ้างแรงงานแบบเข้าไปเย็นกลับหรือช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ตามฤดูกาล แต่ทั้งนี้จะต้องทำงานเฉพาะภายในท้องที่ที่ติดอยู่กับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าวเท่านั้น

จ) ประการที่ห้า ผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 12<sup>150</sup> ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายและแจ้งหนังสือการอนุญาตต่อนายทะเบียนด้วย

ประเภทหรือลักษณะของงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายกำหนดให้งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ<sup>151</sup>

ทั้งนี้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดงานที่คนต่างด้าวทำได้ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ โดยในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวง ให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ก็ได้ เว้นแต่จะเป็นงานที่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521<sup>152</sup> แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังมีได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวทำให้ต้องนำบทเฉพาะกาลตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้นำบรรดา พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดี ซึ่งได้ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว

<sup>149</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

<sup>150</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

<sup>151</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

<sup>152</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 57.

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และให้ถือเสมือนเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดีที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้<sup>153</sup>

อาชีพที่ต้องห้ามมิให้แรงงานต่างด้าว จึงต้องนำพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และบัญชีท้ายกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแทน ดังนั้น นายทะเบียนสามารถจะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้ เว้นแต่จะเป็นอาชีพต้องห้ามมิให้แรงงานต่างด้าวทำตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำจำนวน 39 อาชีพ<sup>154</sup> ได้แก่

(1) กรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมงตาม (2)

งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตาม (1) ไม่ใช่บังคับแก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งชาติอื่นและคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง<sup>155</sup>

(2) งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทางทะเล<sup>156</sup>

(3) งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น

(4) งานแกะสลักไม้

(5) งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช่เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานพาหนะระหว่างประเทศ

(6) งานขายของหน้าร้าน

(7) งานขายทอดตลาด

(8) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว

<sup>153</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 60.

<sup>154</sup> พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522.

<sup>155</sup> พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548.

<sup>156</sup> พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536.



- (9) งานเจียรระไน หรือขัดเพชรหรือพลอย
- (10) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (11) งานทอผ้าด้วยมือ
- (12) งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (13) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (14) งานทำเครื่องเงิน
- (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (16) งานทำเครื่องถม
- (17) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- (18) งานทำเครื่องลงหิน
- (19) งานทำตุ๊กตาไทย
- (20) งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม
- (21) งานทำบาตร
- (22) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- (23) งานทำพระพุทธรูป
- (24) งานทำมีด
- (25) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
- (26) งานทำรองเท้า
- (27) งานทำหมวก
- (28) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
- (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับการออกแบบและคำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการทดสอบ ควบคุมการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- (30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ
- (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- (32) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- (33) งานมวนบุหรี่ยี่ด้วยมือ
- (34) งานมัลคฤเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว

- (35) งานเร่ขายสินค้า
- (36) งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
- (37) งานสาวหรือบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (38) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
- (39) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี ยกเว้น

(ก) งานปฏิบัติหน้าที่อนุญาตตุลาการ

(ข) งานว่าต่างแก้ต่างในชั้นอนุญาตตุลาการ ถ้ากฎหมายซึ่งใช้บังคับแก่ข้อพิพาทที่พิจารณาโดยอนุญาตตุลาการนั้นมีใช้กฎหมายไทย หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องขอบังคับคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการนั้นในราชอาณาจักรไทย<sup>157</sup>

นอกจากนี้ กระทรวงแรงงาน ได้มีประกาศกระทรวงแรงงานกำหนดงานที่คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศซึ่งได้รับผ่อนผันให้ประกอบอาชีพ หรือคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายคนเข้าเมืองและอยู่ระหว่างการรอส่งกลับ สามารถทำได้จำนวน 27 อาชีพ<sup>158</sup>

เนื่องจากเป็นประกาศที่ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ใช้บังคับแล้ว ก็ให้ใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือเป็นประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551<sup>159</sup> จึงมีผลให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกเนรเทศซึ่งได้รับผ่อนผันให้ประกอบอาชีพได้ดังนี้

- (1) งานช่างซ่อมจักรยาน
- (2) งานช่างประกอบและซ่อมเบาะรถ
- (3) งานช่างประกอบและซ่อมตัวถังรถ
- (4) งานช่างประกอบและซ่อมท่อไอเสียรถ
- (5) งานช่างบัดกรีโลหะแผ่นด้วยมือ
- (6) งานช่างไม้เครื่องเรือน

<sup>157</sup> พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543.

<sup>158</sup> ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ ฉบับลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2539.

<sup>159</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 60.

- (7) งานช่างไม้ก่อสร้างอาคาร
- (8) งานเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูป
- (9) งานช่างปูน
- (10) งานช่างทาสี
- (11) งานช่างประกอบและซ่อมประตูหน้าต่าง
- (12) งานช่างติดตั้งมุ้งลวด
- (13) งานช่างเย็บผ้า
- (14) งานช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้น การตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี
- (15) งานซักรีดเสื้อผ้า
- (16) งานทำสวนผักและผลไม้
- (17) งานเลี้ยงสัตว์ ยกเว้น งานเลี้ยงไหม
- (18) งานขายปลีกสินค้าที่มีใช้เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพนิ่ง กล้องถ่ายภาพยนต์ อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเครื่องอะไหล่

- (19) งานขายอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (20) งานผลิตอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (21) งานช่างประกอบและซ่อมรองเท้า
- (22) งานช่างซ่อมนาฬิกา ปากกา และแว่นตา
- (23) งานช่างลับมีด และของมีคมอื่น ๆ
- (24) งานช่างทำกรอบรูป
- (25) งานช่างเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องโลหะมีค่าอื่น ๆ
- (26) งานช่างทอผ้าไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้น งานทอผ้าไหมและงานทำผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเส้นไหม

- (27) งานกรรมกร

อีกทั้งยังมีประกาศกระทรวงแรงงานกำหนดงานที่คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ระหว่างการรอกการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดระบบบริหารจัดการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษสามารถทำงานได้จำนวน 2 อาชีพ<sup>160</sup> ได้แก่

<sup>160</sup> ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 14).



(1) งานรับใช้ในบ้าน

(2) งานกรรมกร

อายุของใบอนุญาตทำงาน<sup>161</sup>

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวมีอายุไม่เกินสองปีนับแต่ที่ออกใบอนุญาต โดยสามารถต่อใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกินสองปีแต่ทั้งนี้รวมแล้วต้องไม่เกินสี่ปี เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น โดยในระหว่างใบอนุญาตสิ้นอายุผู้รับใบอนุญาตสามารถทำงานไปพลางก่อนในระหว่างการต่ออายุใบอนุญาตก็ได้

### 3.3.5 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

การประกันสังคมเป็นสิ่งที่จำเป็นและเป็นหลักประกันสำหรับประชาชนภายในประเทศตั้งแต่เกิดจนตาย โดยเป็นการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขระหว่างประชาชนที่เป็นสมาชิก ซึ่งรัฐบาลจะเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนส่วนหนึ่ง และรัฐบาลสมทบให้อีกส่วนหนึ่ง โดยผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิคลอดบุตร หรือเงินบำเหน็จบำนาญชราภาพ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

คำนิยาม

กฎหมายกำหนดคำนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้บุคคลและกิจการที่ยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งก็คือบุคคลและกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 อันได้แก่<sup>162</sup>

ก) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

ข) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น ลูกจ้างของสถานทูตของประเทศต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย หรือลูกจ้างขององค์การสหประชาชาติหรือลูกจ้างขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น

<sup>161</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 21.

<sup>162</sup> คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม, โดย วิจิตรา ฟุ้งศักดิ์, 2557, (น. 34-35). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

ค) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ เนื่องจากจะเป็นการไม่สะดวกแก่ลูกจ้างเหล่านี้ในการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนและในการรับประโยชน์ทดแทนเมื่อเกิดกรณีที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคม กฎหมายจึงกำหนดให้ลูกจ้างดังกล่าวไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม แต่ถ้าเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปอบรมหรือดูงานในต่างประเทศ ยังคงได้รับความคุ้มครองหากนายจ้างมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

ง) บุคลากรขององค์การมหาชน ซึ่งมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้ยกเว้นมิให้กิจการขององค์การมหาชนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม

จ) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

ฉ) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

ช) ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ซึ่งงานบ้านในที่นี้หมายถึง งานให้บริการแก่บุคคลผู้อยู่ในบ้านและครอบครัว<sup>163</sup>

ซ) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้แก่<sup>164</sup>

1) ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา

2) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

3) ลูกจ้างของสภาการขาดไทย

3/1) ลูกจ้างของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ<sup>165</sup>

4) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

5) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

<sup>163</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1320/2522.

<sup>164</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545.

<sup>165</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549.

6) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจรหรือ เป็นไปตามฤดูกาล

7) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบ ธุรกิจรวมอยู่ด้วย

8) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแพลงลอย  
ประเภทของผู้ประกันตน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สามารถกำหนดประเภทของผู้ประกันตน ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ก) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33

กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ต้องขึ้นทะเบียนนายจ้างพร้อมกับ ขึ้นทะเบียนลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนภายในกำหนด 30 วัน โดยลูกจ้างที่จะเป็นผู้ประกันตนจะต้องมี อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งนายจ้าง ลูกจ้าง มีหน้าที่ต้องนำส่งเงินเข้า กองทุนประกันสังคมทุกเดือนตามฐานค่าจ้างรายเดือน โดยคำนวณจากฐานค่าจ้างต่ำสุดเดือนละ 1,650 บาทถึงสูงสุดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ทั้งนี้ ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบใน อัตราร้อยละ 5 ของฐานรายได้ของลูกจ้างและรัฐบาลจะออกเข้ากองทุนประกันสังคมสมทบให้อีก ร้อยละ 2.75 โดยสามารถจำแนกได้ดังนี้

ตารางที่ 3.2 แสดงข้อมูลบัญชีอัตราเงินสมทบประกันสังคม ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557

ผู้ออกเงินสมทบ	อัตราเงินสมทบเป็นร้อยละของค่าจ้างของ ผู้ประกันตน
1. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร <sup>166</sup>	
1) รัฐบาล	1.5
2) นายจ้าง	1.5
3) ผู้ประกันตน	1.5

<sup>166</sup> กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556.



## ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ผู้ออกเงินสมทบ	อัตราเงินสมทบเป็นร้อยละของค่าจ้างของผู้ประกันตน
2. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ <sup>167</sup>	
1) รัฐบาล	1
2) นายจ้าง	3
3) ผู้ประกันตน	3
3. เงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน <sup>168</sup>	
1) รัฐบาล	0.25
2) นายจ้าง	0.5
3) ผู้ประกันตนตามมาตรา 33	0.5
รวม	12.75

## ข) ผู้ประกันตนตามมาตรา 39

กำหนดให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน และต่อมาได้สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน และต้องนำส่งเงินสมทบเดือนละ 432 บาท โดยผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครอง 6 กรณี ได้แก่ กรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ

ค) ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ซึ่งมีใช้ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยได้รับความคุ้มครองเป็นเงินทดแทนจากการขาดรายได้ ทูพพลภาพ เสียชีวิต บำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ

<sup>167</sup> แหล่งเดิม.

<sup>168</sup> กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2546.

สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา 33

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างตามมาตรา 33 สามารถได้รับสิทธิจากกองทุนประกันสังคม มี 7 กรณี ดังต่อไปนี้

ก) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน  
หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์และเลือกโรงพยาบาลแล้ว ผู้ประกันตนจะได้รับบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลซึ่งบัตรจะมีชื่อของผู้ประกันตนและชื่อสถานพยาบาลที่เลือกไว้ สามารถรักษาได้ไม่ว่าจะเป็น “ผู้ป่วยนอก” คือ ผู้ป่วยไปพบแพทย์เพื่อทำการตรวจรักษาและจัดยาให้แล้วกลับบ้าน หรือจะเป็น “ผู้ป่วยใน” คือ ผู้ป่วยที่นอนพักรักษาที่โรงพยาบาล

บริการทางการแพทย์ จากการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานสามารถแบ่งได้หลายกรณี ดังนี้

1) กรณีเจ็บป่วยปกติ

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่เลือกไว้ตามบัตรรับรองสิทธิฯ และสถานพยาบาลในเครือข่ายของสถานพยาบาลตามบัตร โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เว้นแต่เป็นโรคที่ได้รับการยกเว้นตามประกาศของสำนักงานประกันสังคม

2) กรณีจำเป็น

ผู้ประกันตนที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน นอกจากการทำงาน หากผู้ประกันตนไม่สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ เนื่องจากอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่ใกล้ที่สุดและแจ้งให้โรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิทราบโดยเร็ว โดยสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เฉพาะในส่วนที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นไม่เกิน 72 ชั่วโมงนับตั้งแต่วันที่ผู้ประกันตนเข้ารับบริการทางการแพทย์โดยไม่รวมวันหยุดราชการ โดยผู้ประกันตนจะต้องสำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน

กรณีที่ผู้ประกันตนมีสิทธิแต่ยังไม่มีบัตรประกันสังคม ผู้ประกันตนสามารถเบิกได้เช่นเดียวกับกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน ซึ่งกรณีที่เข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลของรัฐ สามารถเบิกค่าบริการทางการแพทย์ได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น กรณีที่เข้ารับ

รักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลของเอกชน สามารถเบิกค่าบริการทางการแพทย์ได้ตามประกาศฯ กำหนด<sup>169</sup>

#### ข) กรณีทุพพลภาพ

ทุพพลภาพ หมายความว่า การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกายหรือสูญเสียภาวะปกติของจิตใจจนไม่สามารถทำงานได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการแพทย์กำหนด

#### หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิของผู้ประกันตนเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนทุพพลภาพและการทุพพลภาพมิใช่เนื่องจากการทำงาน<sup>170</sup>

#### สิทธิที่ได้รับ

1. ค่ารักษาพยาบาลกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลทางการแพทย์ ณ สถานพยาบาลของรัฐหรือของเอกชน
2. เงินทดแทนการขาดรายได้ จะได้รับในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเป็นรายเดือนตลอดชีวิต ค่าอวัยวะเทียม/อุปกรณ์/อุปกรณ์ในการบำบัดโรค
3. กรณีผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพถึงแก่ความตาย ผู้จัดการศพมีสิทธิได้รับค่าทำศพ 40,000 บาท
4. เงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนที่ทุพพลภาพถึงแก่ความตาย ผู้มีสิทธิได้รับดังนี้
  - 1) ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 10 ปี จะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยหนึ่งเดือนครึ่ง
  - 2) ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยห้าเดือน
5. ผู้ประกันตนสามารถรับเงินคืนกรณีชราภาพได้ทั้งหมดในส่วนที่สะสมไว้

<sup>169</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *กรณีผู้ประกันตนไม่มีบัตรรับรองสิทธิ แต่ได้จ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือนแล้ว*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=897&id=4218>

<sup>170</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 69.



## ค) กรณีเสียชีวิต

## หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิของผู้ประกันตนเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ 1 เดือน ภายในระยะเวลา 6 เดือนก่อนถึงแก่ความตาย และการตายมิใช่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องมาจากการทำงาน<sup>171</sup>

## สิทธิที่ได้รับ

## โดยมีสิทธิได้รับดังนี้

- 1) ค่าทำศพ 40,000 บาท โดยจ่ายให้แก่ผู้จัดการศพ
- 2) เงินสงเคราะห์กรณีตาย จะจ่ายให้เมื่อ
  1. ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 3 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 10 ปี ทายาทมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยหนึ่งเดือนครั้ง
  2. ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 10 ปี ทายาทมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยห้าเดือน

## ง) กรณีคลอดบุตร

## หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิของผู้ประกันตนเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบ 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนมีสิทธิเบิกคนละ 2 ครั้ง<sup>172</sup>

## สิทธิที่ได้รับ

ผู้ประกันตนจะได้รับค่าคลอดบุตรเหมาจ่ายคนละ 13,000 บาทต่อครั้ง และสำหรับ ผู้ประกันหญิงที่ต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตร ไม่เกินสองครั้ง ในอัตราเหมาจ่ายครั้งละร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นระยะเวลา 90 วัน<sup>173</sup>

<sup>171</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 73.

<sup>172</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 65.

<sup>173</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 67.

เอกสารประกอบการยื่นขอประโยชน์ทดแทน<sup>174</sup>

1. ผู้ประกันตนต้องกรอกแบบฟอร์ม สปส 2-01 พร้อมลงลายมือชื่อ
2. สำเนาสูติบัตรของบุตรพร้อมตัวจริง
3. สำเนาทะเบียนสมรส (กรณีผู้ประกันตนหญิงใช้สิทธิถ้าไม่มีไม่ใช้ กรณีผู้ประกันตนชายใช้สิทธิ หากไม่มีทะเบียนสมรสให้แนบหนังสือรับรองของผู้ประกันตนกรณีไม่มีทะเบียนสมรส)

4. สำเนาสมุดบัญชีเงินฝากธนาคาร

จ) กรณีสงเคราะห์บุตร

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

กำหนดเงื่อนไขได้รับสิทธิของผู้ประกันตนเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือนภายในระยะเวลา 36 เดือนก่อนเดือนที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร<sup>175</sup> และเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 หรือมาตรา 39

เงื่อนไขการได้รับสิทธิ

บุตรจะต้องเป็นบุตรที่ชอบโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกันตน ซึ่งมีอายุแรกเกิดจนถึง 6 ปีบริบูรณ์ จำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน (ไม่รวมบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น)

เอกสารประกอบการยื่นขอประโยชน์ทดแทน<sup>176</sup>

1. แบบคำขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
2. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของคู่สมรส
3. สำเนาทะเบียนสมรส/ทะเบียนหย่าของผู้ประกันตน (กรณีจดทะเบียนหย่า) หรือสำเนาทะเบียนรับรองบุตร ซึ่งเกิดจากคำสั่งศาลพิพากษาให้เป็นบุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย
4. สำเนาสูติบัตร พร้อมสำเนาสมุดบัญชีธนาคาร

<sup>174</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *กรณีผู้ประกันตนไม่มีบัตรรับรองสิทธิ แต่ได้จ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือนแล้ว*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=897&id=4218>

<sup>175</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 74.

<sup>176</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=869>

### สิทธิที่ได้รับ

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเหมาจ่ายเดือนละ 400 บาทต่อบุตรหนึ่งคน ตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปีบริบูรณ์ โดยจะต้องเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ บุตรบุญธรรมหรือ บุตรซึ่งยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น

การเสียสิทธิรับเงินสงเคราะห์บุตร

1. เมื่อบุตรมีอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์
2. บุตรเสียชีวิต
3. ยกบุตรให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น
4. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

ฉ) กรณีชราภาพ

กรณีบำนาญชราภาพ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

1. ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าจะระยะเวลา 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

2. มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์
3. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

สิทธิที่ได้รับ

1. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ เป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบก่อนความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

2. กรณีที่มีการจ่ายเงินสมทบเกิน 180 เดือน ผู้ประกันตนจะได้รับการปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพตามข้อ 1 ขึ้นไปอีก 1.5 ต่อระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบทุก 12 เดือน สำหรับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบเกินกว่า 180 เดือน

3. กรณีที่ผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน 60 เดือนนับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพจำนวน 10 เท่าของเงินบำนาญชราภาพรายเดือนที่ได้รับคราวสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย

กรณีบำเหน็จชราภาพ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

1. จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน
2. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง



3. มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย สิทธิที่ได้รับ

1. กรณีจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพ จำนวนเท่ากับ จำนวนสมทบที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

2. กรณีจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป ให้จ่ายเงินบำเหน็จชราภาพมีจำนวน เท่ากับจำนวนเงินสมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่ายเงินสมทบ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนใน กรณีชราภาพ พร้อมผลประโยชน์ตอบแทนตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

ข) กรณีว่างงาน

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

กำหนดเงื่อนไขได้รับสิทธิของผู้ประกันตนเมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบครบ 6 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงาน (ถูกเลิกจ้างหรือลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างตาม กำหนดระยะเวลา) โดยไม่มีความผิด โดยผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนการว่างงาน ตั้งแต่วันที่ปลดนับแต่วันว่างงานจากการทำงานกับนายจ้างรายสุดท้าย<sup>177</sup>

เงื่อนไขการเกิดสิทธิ<sup>178</sup>

ผู้ประกันตนมีสิทธิที่จะได้รับเงินทดแทนกรณีว่างงาน เมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการ เกิดสิทธิ ดังต่อไปนี้

1. ต้องขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานที่สำนักจัดหางานของรัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ว่างงาน โดยไม่ต้องรออนั่งสิทธิ์รับรองการออกจากงาน เพื่อเป็นการแสดงสิทธิเบื้องต้น หากผู้ว่างงานอื่น สิทธิเกินกว่า 30 วัน จะไม่ได้รับสิทธิย้อนหลัง และหากยื่นเกินวันที่จะได้รับสิทธิไปแล้ว จะไม่ได้รับ สิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

2. มีความสามารถในการทำงานและพร้อมที่จะทำงานที่เหมาะสมตามที่จัดหาให้

3. ต้องไม่ปฏิเสธการฝึกงาน

4. ต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง โดยผู้ที่ ว่างงานต้องไม่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากการผิดดังต่อไปนี้

1) ทุจริตต่อหน้าที่กระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้าง

2) จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

<sup>177</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 79.

<sup>178</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *สิทธิประโยชน์ กรณีว่างงาน*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558, <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=874>

3) ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย  
ในกรณีร้ายแรง

- 4) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 7 วันทำงานติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร
  - 5) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
  - 6) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษา
  - 7) ต้องมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
5. ต้องไม่เป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

สิทธิที่ได้รับ

กฎหมายได้กำหนดอัตราประโยชน์ทดแทนไว้ในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และ  
อัตราการได้รับการประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้<sup>179</sup>

1. ร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายวันสำหรับการว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้างโดยให้  
ได้รับครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

2. ร้อยละสามสิบของค่าจ้างรายวันสำหรับการว่างงานเพราะเหตุลาออกจางาน  
หรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนและเลิกจ้างตามกำหนดระยะเวลา  
นี้โดยให้ได้รับครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน

ผู้ประกันตนต่างด้าว<sup>180</sup>

สำนักงานประกันสังคมได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติสำหรับการให้สิทธิ  
ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานสำหรับผู้ประกันตนต่างด้าว โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ผู้ประกันตนต่างด้าวต้องมีการนำส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ภายใน  
15 เดือนก่อนการว่างงาน

2. ไม่เป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ (อายุยังไม่ครบ 55 ปีบริบูรณ์)

3. เป็นผู้ว่างงานเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาสิ้นสุดลง  
การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ประกันตนต่างด้าว<sup>181</sup>

ในการพิจารณาให้ผู้ประกันตนต่างด้าว ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานนั้น  
สำนักงานประกันสังคมกำหนดจะพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติและเงื่อนไข ดังนี้

<sup>179</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2547.

<sup>180</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *สิทธิประโยชน์ กรณีว่างงาน*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558,

<http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=874>

<sup>181</sup> แหล่งเดิม.

1. ตรวจสอบหลักฐานและข้อเท็จจริงการได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เช่น หลักฐานการที่ได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Visa) การสิ้นสุดของใบอนุญาตทำงาน หลักฐานใบแจ้งยกเลิกการอนุญาตทำงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานรับรอง ฯลฯ ทั้งนี้ หากพบว่าผู้ประกันตนไม่ได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทย ให้พิจารณาปฏิเสธการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตั้งแต่วันที่หลักฐานการได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Visa) สิ้นสุดลง

2. กรณีที่ใครรับแจ้งจากสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่/สำนักงานจัดหางานจังหวัด/สาขา ว่าผู้ประกันตนต่างด้าวปฏิเสธการทำงาน ให้พิจารณาปฏิเสธการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตั้งแต่วันที่นายจ้างแสดงความประสงค์ว่าจ้างให้ผู้ประกันตนต่างด้าวทำงาน

3. กรณีผู้ประกันตนต่างด้าวได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานแต่ได้เดินทางออกจากประเทศไทย ให้ถือว่าผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนนั้น ส่วนการส่งจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานให้ปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติของสำนักงานประกันสังคม

หน้าที่ให้นายจ้าง

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดหน้าที่นายจ้างที่มีลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนมีหน้าที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ก) นายจ้างต้องยื่นแบบแสดงรายชื่อผู้ประกันตน อัตราค่าจ้าง ต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตน<sup>182</sup> หากนายจ้างฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>183</sup>

ข) นายจ้างมีหน้าที่หักค่าจ้างของผู้ประกันตนตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบ โดยถือว่าวันที่นายจ้างหักเงินดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้วและนายจ้างต้องนำเงินสมทบส่วนของผู้ประกันตนและของนายจ้างส่งแก่สำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้<sup>184</sup> โดยหากนายจ้างไม่ส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือส่วนของผู้ประกันตนหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมิได้นำส่ง หรือของจำนวนเงินที่ยังขาดอยู่ นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ<sup>185</sup>

<sup>182</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 34.

<sup>183</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 96.

<sup>184</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 47.

<sup>185</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 49.



การสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน

การสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมาย สามารถแยกได้ดังนี้

ก) กรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มีได้ 2 กรณี กล่าวคือ 1.ตาย 2.สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง โดยในกรณีที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเพราะการสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างหากผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขเวลาเกิดสิทธิแล้ว กฎหมายให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ในกรณีอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต ต่อไปอีกหกเดือนนับแต่วันที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง<sup>186</sup> หากผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนซึ่งจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 12 เดือนและประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปสามารถแจ้งความสำนักงานประกันสังคมภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน<sup>187</sup>

ข) กรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 39 มีได้ 5 กรณี กล่าวคือ 1.ตาย 2.ได้กลับเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 อีก 3.ลาออกจากความเป็นผู้ประกันตนโดยการแสดงความจำนงต่อสำนักงาน 4.ไม่ส่งเงินสมทบสามเดือนติดต่อกัน โดยความเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดตั้งแต่เดือนแรกที่ไม่ส่งเงินสมทบ 5.ภายในระยะเวลาสิบสองเดือนส่งเงินสมทบมาแล้วไม่ครบเก้าเดือน<sup>188</sup>

ค) กรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในปัจจุบันไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับความสิ้นสุดของการเป็นผู้ประกันตนไว้เป็นพิเศษ จึงต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้ประกันตนถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวโดยแท้เมื่อผู้ประกันตนตายจึงไม่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1600<sup>189</sup> อันทำให้ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดด้วยความตายของผู้ประกันตน<sup>190</sup>

นโยบายประกันสังคมต่อแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์

สำนักงานประกันสังคมได้มีประกาศสำนักงานประกันสังคม ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2553 เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ โดยประกาศฉบับนี้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

<sup>186</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 38.

<sup>187</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 39.

<sup>188</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 41.

<sup>189</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1600 บัญญัติว่า “ ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ ”

<sup>190</sup> คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม (น. 62). เล่มเดิม.

ก) ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ”

ข) ให้ยกเลิกประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ลงวันที่ 28 เมษายน 2549

ค) ให้นายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนลูกจ้างคนต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและมีเอกสารคือ

(1) ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และ

(2) หนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารแสดงตัวตนหนังสือเดินทาง

เป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นมีหลักฐานข้างต้นครบถ้วน

ง) การขึ้นทะเบียนลูกจ้างและผู้ประกันตน ตามข้อ 3 ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสารตามข้อ 3 (1) และ ข้อ 3 (2) แล้ว จะยกเว้น ไม่ขึ้นทะเบียนกรณีเป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย กรณีเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

3.3.6 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU)

การจ้างแรงงานตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลของแต่ละประเทศ เป็นการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผ่านข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเพื่อนบ้าน ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ลงนามความร่วมมือกับ 3 ประเทศ ได้แก่ รัฐบาลเมียนมา<sup>191</sup> รัฐบาลลาว<sup>192</sup> และกัมพูชา<sup>193</sup>

<sup>191</sup> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). *บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน*. สืบค้น 26 มกราคม 2557, จาก [http://wp.doe.go.th/wp/images/m\\_lift/MOU\\_pamar.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_pamar.pdf)

การจ้างแรงงานตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลของแต่ละประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดระเบียบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยนายจ้างหรือสถานประกอบการในประเทศไทยจะต้องยื่นขอโควต้าและขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวต่อสำนักงานจัดหางาน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วทางบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางจะดำเนินการจัดหาแรงงานและดำเนินการทางเอกสารให้ครบถ้วน ตลอดจนพาแรงงานเข้ามาทำงานยังสถานประกอบการกิจการของนายจ้าง

โดยบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศจะกำหนดขั้นตอนการจ้างงานที่เหมาะสม มีการส่งกลับแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อการจ้างงานเสร็จสิ้น และคุ้มครองแรงงานไม่ให้เสียสิทธิตามกฎหมายแรงงานที่พึงจะได้รับ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการข้ามแดนโดยไม่ชอบหรือการค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบันทึกความเข้าใจมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.3.6.1 บันทึกความเข้าใจ ข้อ 7 กำหนดให้ “หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

- ก) การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าในรูปแบบอื่น ๆ
- ข) การอนุญาตให้ทำงาน
- ค) การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ
- ง) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศกำหนด
- จ) ภาษีหรืออื่น ๆ ตามที่ภาคีกำหนด
- ฉ) สัญญาการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่”

<sup>192</sup> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน. สืบค้น 26 มกราคม 2557, [http://wp.doe.go.th/wp/images/m\\_lift/MOU\\_lao.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_lao.pdf)

<sup>193</sup> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน. สืบค้น 26 มกราคม 2557, [http://wp.doe.go.th/wp/images/m\\_lift/MOU\\_kam.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_kam.pdf)



3.3.6.2 บันทึกความเข้าใจข้อ 9 กำหนดให้ “เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด วาระการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน” และในวรรคสองกำหนดว่า “แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อเว้นระยะสามปี”

3.3.6.3 บันทึกความเข้าใจข้อ 17 กำหนดให้ “ภาคีในประเทศผู้ว่าจ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามข้อบทของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ”

3.3.6.4 บันทึกความเข้าใจข้อ 18 กำหนดให้ “แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เท่ากับแรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ เชื้อชาติ และศาสนา”

เมื่อผู้เขียนได้ศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายของประเทศไทยแล้ว พบว่าประเทศไทยได้ให้สิทธิแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมและมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ 7 ประการเหมือนเช่นแรงงานคนไทยพึงได้รับ แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว เห็นว่าแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายกลับไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมเหมือนที่แรงงานไทยได้รับ อันเนื่องมาจากระบบประกันสังคมได้ถูกออกแบบมาสำหรับแรงงานคนไทย ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ครบถ้วนก็ต่อเมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด และมีระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบที่ยาวนานซึ่งไม่สอดคล้องกับแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายที่กฎหมายกำหนดอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสามารถทำงานได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

สำหรับมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายของต่างประเทศนั้น ผู้เขียนได้ทำการศึกษาแล้ว พบว่ามีการให้สิทธิแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายในหลายประการที่แตกต่างจากของประเทศไทย โดยสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

กรณีการเข้าถึงระบบประกันสังคม

ประเทศไทยยินยอมให้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เฉพาะในบางอาชีพที่มีหนังสือเดินทาง (Passport) และใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) หรือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้ว มีหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) และใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ตามประกาศของสำนักงานประกันสังคม โดยให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย

สำหรับในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีได้กำหนดประเภทของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่มีรายได้ถึงเกณฑ์จะต้องเสียภาษีและ

เข้าระบบประกันสังคมทันที ส่วนสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ตรากฎหมายประกันสังคมบังคับให้นายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานจะต้องทำประกันสังคมเพื่อให้ได้รับสิทธิตามกฎหมาย แต่สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีและสหพันธรัฐมาเลเซีย มีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยบังคับให้ทำประกันเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศของตน

กรณีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

ประเทศไทยรับรองสิทธิแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ให้สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ตามมาตรา 54 ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ กรณีว่างงาน โดยแต่ละกรณีจะมีเงื่อนไขการได้รับสิทธิที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย จะต้องจ่ายเงินสมทบมาครบ 3 เดือนภายในกำหนด 15 เดือน ก่อนเดือนที่รับบริการทางการแพทย์ หรือ กรณีชราภาพ สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินบำเหน็จหรือบำนาญเมื่อผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปี และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เป็นต้น

สำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ทำงานในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลีหรือสหพันธรัฐมาเลเซีย แรงงานต่างด้าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลเมื่อเป็นผู้ประกันตนหรือเมื่อทำประกันสุขภาพแล้ว และแรงงานต่างด้าวที่ได้จ่ายเงินสมทบจะสามารถได้รับเงินที่สะสมคืนเมื่อเดินทางออกจากประเทศแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ครบอายุเกษียณแต่อย่างใด นอกจากนี้กฎหมายประกันสังคมแรงงานต่างด้าวของสาธารณรัฐประชาชนจีนยังกำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม ถือเป็นความผิดทางอาญาด้วย

กรณีบทลงโทษเมื่อฝ่าฝืนกฎหมายประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม ได้กำหนดโทษแก่นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมหลายประการ เช่น หากนายจ้างไม่กรอกข้อความหรือตัวเลขอันเป็นเท็จ อาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากนายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนแล้ว มาตรา 47 กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องส่งเงินให้กับสำนักงานประกันสังคม ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบถ้วน มาตรา 47 ทวิ กำหนดให้นายจ้างต้องชำระเงินเพิ่ม เป็นต้น

สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ตรากฎหมายประกันสังคมเพื่อใช้บังคับกับนายจ้างที่มีลูกจ้างเป็นแรงงานต่างด้าว จะต้องทำประกันสังคมและหักเงินสมทบตามกฎหมาย โดยหากนายจ้างฝ่าฝืน ถือว่ามีความผิดทางอาญาด้วย

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีเจ็บป่วย

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
<p>เมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน ภายใน 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน</p> <p>1. บริการทางการแพทย์รวมถึงค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดโรคตามที่กำหนด</p> <p>2. เงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ไม่เกินครั้งละ 90 วัน และไม่เกิน 180 วันต่อปี เว้นแต่ป่วยโรคเรื้อรังจะได้รับเงิน</p>	<p>ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยเมื่อลูกจ้างเจ็บป่วย จะได้รับการรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยในขณะที่ทำงานไม่ได้ ซึ่งกองทุนประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนโดยไม่มี การกำหนดระยะเวลาชั้นต่ำสุดของการเป็นสมาชิก ซึ่งผู้ประกันตนที่เจ็บป่วยจะได้รับค่าจ้างจาก</p>	<p>ลูกจ้างที่จ่ายเงินเบี้ยประกันครบตามระยะเวลาที่กำหนด มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ของการประกันสุขภาพตามกฎหมายในกรณีที่อุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บจากการจ้างงานสูง นายจ้างจะต้องเสียเงินประกันในอัตราที่สูง</p>	<p>กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องทำประกันสุขภาพให้กับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ภายใน 14 วันนับจากวันทำสัญญาจ้าง โดยนายจ้างและลูกจ้างจ่ายเบี้ยประกันคนละครึ่ง ผู้เอาประกันจะได้รับบัตรประกัน ภายใน 7 วัน และสามารถขอรับบริการทางการแพทย์ได้ทุกแห่ง โดยประกันภัยจะคุ้มครองการรักษาพยาบาลที่ไม่ใช่จากการทำงาน</p>	<p>กฎหมายกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสหพันธรัฐมาเลเซีย จะต้องทำประกันสุขภาพเพื่อรับการคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ ภายใต้ชื่อโครงการประกันสุขภาพ “SKHPPA” หรือ “FWHS” ส่วนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน ค.ศ. 1952 กำหนดให้นายจ้างต้องทำประกันให้กับแรงงานต่างด้าวเพื่อคุ้มครองการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บจากการทำงานด้วย ภายใต้</p>



ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
ทดแทนการขาดรายได้ไม่เกิน 365 วัน	<p>นายจ้างไม่เกิน 6 สัปดาห์ ภายหลังจากนั้นกองทุนประกันสังคมจะจ่ายค่าจ้างเป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 สัปดาห์ ภายหลังจากนั้นจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีขาดรายได้ร้อยละ 70 ของรายได้รวมแต่สูงสุดไม่เกินร้อยละ 90 ของรายได้สุทธิ ทั้งนี้ไม่เกิน 78 สัปดาห์ ซึ่งอัตราเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุนจะแตกต่างกันตามกลุ่มสหภาพแรงงานของแต่ละอาชีพ</p>			<p>โครงการเงินทดแทนสำหรับแรงงานต่างด้าว “FWCS”</p>

ตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีคลอดบุตร

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
<p>เมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายใน 15 เดือน ก่อนเดือนที่คลอดบุตรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนดังนี้</p> <p>1. ค่าคลอดบุตร เหมาะจ่ายในอัตรา 13,000 บาทต่อครั้ง โดยให้สิทธิไม่เกิน 2 ครั้ง</p> <p>2. เงินทดแทนการขาดรายได้ร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นเวลา 90 วัน</p>	<p>ผู้ประกันตนหญิงที่เป็นสมาชิกของกองทุนกรณีเจ็บป่วย ซึ่งมีการจ้างงานโดยสัญญาจ้าง จะได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งหมดของค่าจ้างสุทธิเฉลี่ยช่วง 3 เดือนสุดท้าย (ไม่เกิน 13 Euro ต่อวัน จากกองทุน) และจ่ายให้ 6 สัปดาห์ ก่อนและ 8 สัปดาห์ หลังจากวันที่คาดว่าจะคลอดบุตร (สำหรับการคลอดก่อนกำหนดหรือคลอดบุตรแฝดจะจ่ายให้เป็นระยะเวลารวมทั้ง 12 เดือน)</p>	<p>กฎหมายให้ลูกจ้างสามารถได้รับสิทธิการคลอดบุตรได้ โดย</p> <p>ผลประโยชน์การคลอดบุตร หมายความว่า</p> <p>รวมถึงค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายในการคลอดบุตร หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับด้วย</p>	<p>คนต่างด้าวจะมีสิทธิต้องทำการสมรสกับพลเมืองเกาหลี หรือผ่านเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือด้านการคลอดบุตร โดยได้รับเป็นเงินช่วยเหลือ 600,000 วอน ให้กับผู้รับประโยชน์ในกรณีการคลอดบุตร<sup>194</sup></p>	-

<sup>194</sup> จาก คู่มือสำหรับการใช้ชีวิตในประเทศเกาหลี (น. 220), โดย กระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัว, นางโซ ยุนซุน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัว.

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
	<p>ส่วนสมาชิกกองทุนอื่น จะได้รับเงินจำนวนเท่ากับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย ถ้ากรณีเงินรายได้สุทธิมีจำนวนมากกว่าประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรขั้นสูงสุด นายจ้างจะต้องเป็นผู้จ่ายเงินส่วนต่างให้แก่ผู้ประกันตนเป็นเงินช่วยเหลือ สำหรับลูกจ้างหญิงที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของกองทุนกรณีเจ็บป่วย</p> <p>สหพันธรัฐจะจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรให้ไม่เกิน 210 Euro</p>			



ตารางที่ 3.5 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีชราภาพ

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
<p>เมื่อผู้ประกันตนอายุ 55 ปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงหรือตาย หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ ได้รับประโยชน์</p> <p>1. เงินบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 180 เดือน โดยมีสิทธิได้รับเงินรายเดือนในอัตราร้อยละ 20 ของค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้าย</p> <p>2. เงินบำเหน็จชราภาพ เมื่อผู้ประกันจ่ายไม่ครบ 180 เดือนหรือผู้ประกันตนถึงแก่ความตายหรือทุพพลภาพ โดย</p>	<p>การจ่ายเงินเกษียณอายุจะคำนวณตามสูตรที่ได้กำหนดไว้ แต่สำหรับผู้ประกันตนต่างด้าว ที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและได้สะสมบำนาญไม่เกิน 4 ปี เมื่อสิ้นสุดการทำงาน/เดินทางกลับประเทศ สามารถขอรับเงินสมทบกรณีชราภาพคืน เฉพาะในส่วนของลูกจ้างสะสมไว้ในช่วงที่ทำงานเท่านั้น ส่วนที่นายจ้างออกให้จะไม่ได้รับคืน โดยในการยื่นขอรับเงินประกันบำนาญคืน ลูกจ้างจะต้องเดินทางกลับประเทศแล้ว</p>	<p>ลูกจ้างที่จ่ายเบี้ยประกันมาเป็นเวลา 15 ปี หรือมากกว่า เมื่อครบระยะเวลาเกษียณอายุแล้วมีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ บำนาญหลัก (base pension) และบำนาญบัญชีส่วนบุคคล (personal account pension) โดยอัตราที่จะได้รับขึ้นอยู่กับระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ ค่าเฉลี่ยของค่าจ้างในท้องถิ่น ตลอดจนอายุขัยเฉลี่ยของประชากร</p>	<p>สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จะต้องเข้าร่วมโครงการเงินบำนาญแห่งชาติ โดยนายจ้างและลูกจ้างจะต้องร่วมจ่ายเงินสมทบกองทุนฝ่ายละ 4.5 % ของเงินเดือน โดยจะจ่ายเป็นเงินบำนาญกรณีทุพพลภาพหรือเงินบำนาญกรณีเสียชีวิต สำหรับแรงงานต่างด้าวที่มีสิทธิขอเงินสมทบในส่วนของนายจ้างและ</p>	<p>กฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย ให้แรงงานต่างด้าวเข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ โดยอัตราเงินสมทบภาคบังคับจะคำนวณจากค่าจ้างรายเดือนของลูกจ้าง ซึ่งในปัจจุบันอัตราเงินสมทบสำหรับลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือน 5,000 ริงกิตหรือต่ำกว่า สัดส่วนเงินสมทบของพนักงานจะเป็นร้อยละ 11 ของเงินเดือน และนายจ้างสมทบอัตราร้อยละ 13</p>

## ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
หากผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบต่ำกว่า 12 เดือน จะได้รับสิทธิเท่ากับจำนวนเงินที่จ่ายเงินสมทบมา แต่หากจ่ายเงินสมทบตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป จะได้รับเงินบำนาญเท่ากับจำนวนเงินที่สมทบที่ผู้ประกันตนและนายจ้างจ่าย พร้อมประโยชน์ตอบแทนประจำปี	อย่างน้อย 2 ปี จึงจะมีสิทธิยื่นเรื่องเพื่อขอรับเงินคืน โดยสหพันธ์จะโอนเงินเข้าบัญชีที่ทางลูกจ้างได้แจ้งไว้	และในกรณีที่แรงงานต่างด้าวต้องออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนก่อนถึงกำหนดรับเงินบำนาญ บัญชีประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวจะถูกระงับไว้ก่อน และการจ่ายค่าประกันสังคมก็จะนับต่อหากภายหลังแรงงานต่างด้าวกลับมาทำงานอีกครั้ง หากแรงงานต่างด้าวแจ้งความประสงค์ขอยุติประกันสังคม เขาก็จะได้รับเงินเต็มจำนวน	ลูกจ้างพร้อมดอกเบ็ยกินได้ภายใน 5 ปี นับแต่เดินทางออกจากสาธารณรัฐเกาหลีหรือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์	ของเงินเดือน ซึ่งคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะจ่ายเงินสะสมให้กับลูกจ้างต่างด้าว ในกรณีที่ลูกจ้างต่างด้าวเสียชีวิต หรือตกเป็นคนไร้ความสามารถ หรือ จะเดินทางออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียอย่างถาวร

ตารางที่ 3.6 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ กรณีว่างงาน

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
เมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือนภายใน 15 เดือนก่อนการว่างงาน และผู้ประกันตนต้องขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานที่สำนักงานจัดหางานของรัฐภายใน 30 วันนับแต่วันที่ลาออกหรือถูกเลิกจ้างหรือสิ้นสุดสัญญา มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ดังนี้ 1. กรณีถูกเลิกจ้างได้รับค่าทดแทนในระหว่างการว่างงานร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 180 วัน กรณีที่ลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีการกำหนด	เงื่อนไขการเกิดสิทธิและประโยชน์ทดแทน 1. ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 12 เดือนภายใน 2 ปีก่อนการว่างงาน ต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานที่สำนักงานจัดหางาน และพร้อมที่จะหางานทำ ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานสำหรับผู้ว่างงานมีบุตรหลายคนจะเท่ากับร้อยละ 67 ของรายได้สุทธิของผู้ประกันตน	เงื่อนไขการเกิดสิทธิและประโยชน์ทดแทน 1. ลูกจ้างต้องจ่ายค่าประกันการว่างงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี 2. ลูกจ้างถูกยกเลิกการทำงาน 3. ลูกจ้างได้จดทะเบียนการว่างงานและหางานใหม่โดยอัตราเงินสงเคราะห์ว่างงานกำหนดเป็นขั้น ๆ กล่าวคือ ในกรณีที่ลูกจ้างจ่ายเงินประกันมาเกิน 1 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี ลูกจ้างมีสิทธิได้รับสงเคราะห์	การประกันการจ้างงาน กฎหมายกำหนดให้ ลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองจากการประกันโดยอัตโนมัติ โดยคุณสมบัติของแรงงานที่ได้รับค่าชดเชยการจ้างงานนั้น คือต้องทำงานมาไม่น้อยกว่า 180 วันก่อนถูกให้ออกจากงานและการออกจากงานมิได้เป็นไปโดยความสมัครใจของลูกจ้าง หรือลูกจ้างถูกไล่ออกเนื่องจากการทำงานให้ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ หากถูกเลิกจ้างสามารถรับ	-



ตารางที่ 3.6 (ต่อ)

ราชอาณาจักรไทย	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สาธารณรัฐเกาหลี	สหพันธรัฐมาเลเซีย
ระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนได้รับเงินทดแทนในระหว่างการว่างงานร้อยละ 30 ของค่าจ้าง ครั้งละไม่เกิน 90 วัน	ส่วนผู้ว่างงานที่ไม่มีบุตรจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานเท่ากับร้อยละ 60 โดยจะได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นระยะเวลาเท่ากับ 6-18 เดือน เป็นต้น 2.เงินสงเคราะห์กรณีว่างงาน (แบบทดสอบรายได้) (Noncontributory Unemployment benefit: means-tested) ผู้ที่เป็นโสดหรือผู้ที่เลี้ยงดูบุตรตามคำพิงจะได้รับเงินสงเคราะห์กรณีว่างงานอัตราเดียวกัน (standard flat-rate)	อย่างสูงไม่เกิน 12 เดือน ในกรณีที่ลูกจ้างจ่ายเงินประกันมาเกิน 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ไม่เกิน 18 เดือน และหากลูกจ้างจ่ายเงินสงเคราะห์มากเกิน 10 ปี มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ไม่เกิน 24 เดือน	เงินชดเชยการว่างงานจากกองทุนประกันการว่างงานได้ขึ้นไป หากถูกเลิกจ้าง สามารถขอรับเงินชดเชยได้ที่ศูนย์ความมั่นคงในการจ้างแรงงาน	

## บทที่ 4

### ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ประกันสังคม

สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนอกจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแล้ว แรงงานมนุษย์ก็ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีจำเป็นและความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศไม่แตกต่างกัน โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในอาชีพที่ขาดแคลนหรืออาชีพที่เสี่ยงอันตรายแทนแรงงานไทย กฎหมายจึงต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับสิทธิที่แรงงานไทยได้รับตามกฎหมาย

ดังนั้นวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ในกรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีให้รับจ้างทำงานเป็นการชั่วคราวระหว่างรอส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงดูตนเอง กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยเฉพาะสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ประกอบอาชีพงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ซึ่งแรงงานทั้งสองกลุ่มจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม นอกจากนี้ยังได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมและความไม่ต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา รวมทั้งกรณีนายจ้างหลีกเลี่ยงไม่นำเงินส่งสมทบประกันสังคม และกรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ทราบถึงกฎระเบียบและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

#### 4.1 ปัญหาช่องว่างของกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

ปัจจุบันลูกจ้างที่ทำงานให้กับนายจ้างโดยรับค่าจ้างสามารถเป็นผู้ประกันตนและได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเป้าประสงค์ในการจัดสิทธิประโยชน์และสร้างหลักประกันให้แก่แรงงานไทย แต่เนื่องจากมีอาชีพบางประเภท

ซึ่งแรงงานไทยไม่นิยมทำหรือมีความเสี่ยงต่ออันตราย หรือต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง นายจ้างจึงต้องว่าจ้างแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในอาชีพที่ขาดแคลนหรืออาชีพที่เสี่ยงอันตราย เพื่อทดแทนแรงงานไทย ซึ่งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมและได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว แต่ทว่ามีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บางประการที่ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมได้

4.1.1 กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีให้รับจ้างทำงานเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงตนเอง ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

แรงงานต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย จะต้องขออนุญาตและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดประเภทและลักษณะของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไว้หลายลักษณะและเมื่อได้ปฏิบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วย่อมถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย<sup>195</sup> ทั้งนี้เมื่อเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและได้ประกอบอาชีพหรือทำกรางงานให้แก่ นายจ้างหรือสถานประกอบการในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาเหล่านั้นจึงสมควรที่จะเป็นผู้ประกันตนและได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมด้วย

สืบเนื่องจากสำนักงานประกันสังคม ได้ออกประกาศ ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2553 เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ กำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งขึ้นทะเบียนลูกจ้างคนต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและมีเอกสาร คือ 1. ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และ 2. หนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารแสดงตัวแทนหนังสือเดินทาง เป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยสำนักงานประกันสังคมได้แบ่งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่<sup>196</sup>

<sup>195</sup> แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ได้แก่ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และได้รับใบอนุญาตทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่และได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมาย.

<sup>196</sup> สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *ข้อควรรู้เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม*. สืบค้น 26 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=930&id=3898>



1. แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องมีหนังสือเดินทาง (Passport) และใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) สามารถเข้าสู่ประกันสังคมได้

2. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้ว มีหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Indentify) และใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) สามารถเข้าสู่ประกันสังคมได้

3. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ให้รับจ้างทำงานเป็นการชั่วคราวระหว่างรอส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงดูตนเอง ซึ่งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายกลุ่มนี้ แม้ว่าจะยังทำงานให้แก่นายจ้างหรือสถานประกอบการในไทยอยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้

ดังจะเห็นได้ว่า ประกาศฉบับดังกล่าวของสำนักงานประกันสังคมเป็นประกาศที่นำเรื่องการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว อันเป็นกระบวนการในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว มาเป็นข้อจำกัดในการได้รับสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้รับการผ่อนผันอนุญาตให้อยู่และทำงานในราชอาณาจักรตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 ซึ่งยังไม่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือระหว่างรอพิสูจน์สัญชาติจะไม่สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

นอกจากนั้นแล้ว การที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วสามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ แต่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติกลับไม่สามารถเป็นผู้ประกันตนได้ จึงเป็นกรณีที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐที่แตกต่างกัน ทั้งที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายทั้งสองประเภทอาจประกอบอาชีพเช่นเดียวกัน และเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายทั้งสองประเภทก็เป็นผู้ที่ทำงานให้กับนายจ้าง โดยรับค่าจ้าง อันต้องตามค่านियามของคำว่า “ลูกจ้าง”<sup>197</sup> ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เช่นเดียวกัน อันจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและเป็นการแบ่งแยกให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ทำงานในลักษณะเช่นเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 กำหนดให้บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

<sup>197</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 5.

จะให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะความแตกต่างเรื่องเชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด ภาษา จะกระทำมิได้ ฉะนั้นการที่ประกาศสำนักงานประกันสังคมฉบับดังกล่าว กำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้วสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ แต่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติหรืออยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ จึงเป็นประกาศที่เลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ซึ่งรัฐไม่อาจจำกัดสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายได้

เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศแล้ว พบว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐประชาชนจีนหรือสาธารณรัฐเกาหลีต่างก็กำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสามารถได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ได้มีการแบ่งแยกประเภทของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้หากพิจารณาถึงอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะพบว่าอนุสัญญาได้ยืนยันหลักว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีความเท่าเทียมกันไม่อาจแบ่งแยกหรือกีดกันหรือลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติหรือสัญชาติ อีกทั้งอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ก็ยืนยันหลักว่ารัฐภาคีจะประนามการเลือกปฏิบัติและจะจัดให้มีนโยบายที่จะจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

ดังนั้นประเทศไทยจึงควรกำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนและได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมโดยเท่าเทียมกัน

4.1.2 กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ประกอบอาชีพงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

กฎหมายหรือข้อบังคับของแต่ละประเทศมักจะกำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสามารถทำงานได้ในบางประเภทหรือบางสาขาอาชีพเท่านั้น เพื่อเป็นการสงวนรักษาอาชีพให้กับแรงงานในประเทศหรือเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง สำหรับประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้แรงงานต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักร เว้นแต่จะเป็นอาชีพที่อนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ทั้งนี้ในปัจจุบันกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่มีประกาศใช้บังคับ จึงต้องนำบทเฉพาะกาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้บังคับ ซึ่งกำหนดให้นำกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544



ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551<sup>198</sup> โดยประกาศกระทรวงแรงงานที่กำหนดให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ระหว่างการรอกการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดระบบบริหารจัดการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษสามารถทำงานได้ 2 อาชีพ คืองานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกร<sup>199</sup>

สืบเนื่องจากในปัจจุบัน แรงงานชาวไทยไม่นิยมทำงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมที่มองว่าอาชีพดังกล่าวเป็นอาชีพที่มีเกียรติน้อยกว่างานประเภทอื่น ไม่มีความก้าวหน้าในสายอาชีพ ค่าตอบแทนน้อย ไม่มีสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการเมื่อเปรียบเทียบกับประกอบอาชีพอื่น แต่อย่างไรก็ดีงานรับใช้ในบ้านก็ยังคงมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสังคมเมืองที่ครอบครัวส่วนใหญ่เป็นครอบครัวขนาดเล็ก ซึ่งพ่อแม่ ต้องออกไปทำงานนอกบ้าน ส่วนบุตรต้องออกไปเรียนหนังสือ ทำให้ไม่มีเวลาบริหารจัดการหรือทำงานบ้านจึงต้องจ้างบุคคลภายนอกครัวเรือนเข้ามาทำงานดังกล่าวแทน แต่เมื่อแรงงานไทยปฏิเสธไม่ทำงานรับใช้ในบ้านแล้ว แต่ละครัวเรือนจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาให้มาประกอบอาชีพทำงานรับใช้ในบ้านแทน ทำให้งานดังกล่าวเป็นอาชีพที่มีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาทำมากที่สุดอาชีพหนึ่ง

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และภาระงานแล้ว พบว่างานรับใช้ในบ้านเป็นงานที่ต้องใช้แรงกายในการปฏิบัติหน้าที่ทำงานบ้าน บางกรณีนายจ้างอาจให้ดูแลครอบครัว ผู้สูงอายุ เด็กหรือคนพิการแทนนายจ้างด้วย แต่กลับได้รับผลตอบแทนที่น้อย ผู้ที่ประกอบอาชีพต้องทำงานหนักไม่มีเวลาทำงานที่แน่นอน ไม่มีเวลาส่วนตัวเพราะคนที่ทำงานในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะพักอาศัยร่วมกันนายจ้าง ซึ่งแม้จะมีกฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยสามารถได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541<sup>200</sup> แต่ในทางปฏิบัติแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายก็ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดิม ซึ่งการถูกใช้แรงงานที่หนัก ประกอบกับการพักผ่อนไม่เพียงพอ และหากมีนายจ้างที่ไม่ดี กดขี่และเอารัดเอาเปรียบก็จะส่งผลให้แรงงานต่างด้าวมีโอกาสเจ็บป่วยและมีความเครียดได้ง่ายกว่าอาชีพปกติ

<sup>198</sup> พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 60.

<sup>199</sup> ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 14).

<sup>200</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.



โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่มาทำงานในประเทศอื่น ซึ่งไม่มีความคุ้นเคยทั้งภาษา วัฒนธรรมและสังคม

เมื่อได้ทำการศึกษาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 189 ว่าด้วยแรงงานทำงานบ้านและข้อเสนอแนะฉบับที่ 201 พบว่า ได้ให้ความสำคัญและรับรองสิทธิของลูกจ้างที่ทำงานที่บ้าน โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพแก่ลูกจ้างที่ทำงานบ้าน เช่น การคุ้มครองด้านความมั่นคงทางสังคมและอนามัย นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติได้กำหนดกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกให้การคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานต่างด้าวในอันที่จะมีสวัสดิการสังคมรวมถึงการประกันสังคมด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 44 ได้รับรองสิทธิให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีวิตทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ซึ่งเป็นการยืนยันถึงสิทธิที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายพึงจะได้รับการคุ้มครองด้วย

ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ไม่ถือเป็นลูกจ้างตามคำนิยาม<sup>201</sup> ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังนั้นแม้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะสามารถทำงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยได้เพราะเป็นอาชีพที่รัฐอนุญาตให้ทำได้ แต่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ประกอบอาชีพดังกล่าวจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมเหมือนเช่นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ และเมื่อแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเจ็บป่วยหรือมีเหตุหนึ่งเหตุใดใน 7 กรณีตามที่กฎหมายประกันสังคมให้ความคุ้มครองไว้ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายบุคคลนั้นก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล กรณีทุพพลภาพคลอดบุตรเอง หรือแม้กระทั่งเสียชีวิตก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองหรือชดเชยใด ๆ เลย อันเป็นการขัดต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศและขัดต่อสวัสดิภาพในการทำงานที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

ดังจะเห็นได้ว่า อาชีพงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยนั้น เป็นอาชีพที่มีความสำคัญและตกอยู่ในภาวะขาดแคลนแรงงานประเทศไทยจึงกำหนดให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ระหว่างการรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเพื่อประกอบอาชีพงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ซึ่งเมื่อกฎหมายได้รับรองสิทธิโดยการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงาน

<sup>201</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 5.

ดังกล่าวแล้ว รัฐจึงควรให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางประกันสังคมเหมือนเช่นแรงงานประเภทอื่น ได้รับเช่นกัน

#### 4.2 ปัญหาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา

ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนเพื่อเข้ารับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมได้เช่นแรงงานไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ายังคงมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์บางประการที่จำกัดสิทธิในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ทำงานให้แก่นายจ้างหรือสถานประกอบการในไทยและได้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมด้วยความมุ่งหวังที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม กลับถูกจำกัดสิทธิประโยชน์หรือในบางกรณีก็ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่เท่าเทียมแรงงานชาวไทย ซึ่งจะได้ศึกษาดังต่อไปนี้

##### 4.2.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

โดยปกติแล้ว มนุษย์ทุกคนมีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการใช้ชีวิตประจำวัน ได้เสมอ แม้มิได้เกิดจากการทำงานก็ตาม ซึ่งรวมถึงแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาด้วย อย่างไรก็ตามหากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ผู้ใดสมัครเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แล้ว หากเกิดประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายรายนั้นก็จะสามารถได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลได้

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62 ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน ดังนั้นผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจึงต้องจ่ายเงินสมทบตามที่กฎหมายกำหนดจึงจะสามารถได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลดังกล่าวได้เหมือนกับแรงงานคนไทย โดยสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลที่ปรากฏชื่อตามบัตรรับรองสิทธิโดยไม่ต้องสำรองจ่ายแต่อย่างใด

ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลของผู้ประกันตนไว้ กล่าวคือ ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือนก่อนวันรับบริการ



ทางการแพทย์จึงจะได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาล จึงเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาก่อนครบ 3 เดือน ผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะไม่ได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลใด ๆ และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่ารักษาพยาบาลส่วนนี้ทั้งหมดพร้อมกับต้องชำระเงินสมทบประกันสังคมด้วย จึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้ความคุ้มครองในช่วงเวลา ก่อนครบ 3 เดือน แก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่อาจเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายจากการดำรงชีวิตในแต่ละวัน และเมื่อพิจารณาลักษณะงานและอาชีพ ของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะแรงงานประเภท ไร้ฝีมือ ซึ่งมักจะทำงานในลักษณะที่ลำบาก สกปรกและเสี่ยงอันตราย ย่อมมีความเสี่ยงที่จะได้รับ ความเจ็บป่วย มากกว่าการประกอบอาชีพของแรงงานคนไทย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขการเกิด สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไม่สอดคล้องกับลักษณะและอาชีพของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา

นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ ที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วจะต้อง ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ที่ออกตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 ฉบับลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 ที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ ที่มาขึ้นทะเบียนจะต้องเสียค่าประกัน สุขภาพเพื่อให้มีผลคุ้มครองค่ารักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวในระยะเวลา 3 เดือนที่ประกันสังคม ยังไม่มีคุ้มครองจำนวน 500 บาท และขณะเดียวกันแรงงานต่างด้าวจะต้องเสียจ่ายเงินสมทบ เข้ากองทุนประกันสังคมด้วย จึงเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ นอกจากจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายกลุ่มนี้ยัง ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อน อันแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากประกาศ กระทรวงสาธารณสุขฉบับดังกล่าวอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 51 รับรองสิทธิให้บุคคล ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการบริการทางสาธารณสุขอย่างเหมาะสมและทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิของประกันสังคม ทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ต้องเสียประโยชน์และไม่สอดคล้องกับลักษณะของการทำงาน จึงเป็นการทำให้บุคคล ได้รับสิทธิโดยไม่เหมาะสม

เมื่อพิจารณากฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วพบว่าสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนีมีกฎหมายประกันสังคมเหมือนกับประเทศไทย โดยระบบประกันสังคมของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้ผู้ที่ทำงานเป็นลูกจ้างและมีรายได้เกิน 450 ยูโรต่อเดือน มีหน้าที่ ต้องเสียภาษีและจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยอัตโนมัติ ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีหน้าที่ในการ



จ่ายเงินสมทบเข้าตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับแรงงานชาวเยอรมัน ทั้งนี้ผู้ประกันตนจะได้รับการประกันสุขภาพในกรณีเจ็บป่วย ทำให้สามารถรับการรักษาพยาบาลได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

ส่วนกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น พบว่าสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดเกี่ยวกับการประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี โดยนายจ้างจะต้องสมัครประกันสุขภาพให้แรงงานต่างด้าวภายใน 14 วันนับจากวันที่ทำสัญญาจ้าง ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างต่างมีหน้าที่ในการจ่ายค่าเบี้ยประกันคนละครึ่ง ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวในฐานะผู้เอาประกันได้รับบัตรประกันสุขภาพใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันสุขภาพ ทั้งนี้ผู้ประกันตนต่างด้าวสามารถใช้สิทธิรับบริการทางการแพทย์ในโรงพยาบาลได้ทุกแห่ง และจะได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลเทียบเท่ากับคนในชาติ

ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลีมิได้กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าวเหมือนเช่นที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดแต่อย่างใด ดังนั้นประเทศไทยจึงควรให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ทำงานในราชอาณาจักรให้เสมือนที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลีให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศของตน

#### 4.2.2 กรณีคลอดบุตร

สิทธิในการคลอดบุตรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับแรงงานพึงได้รับตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 65 ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบครบ 7 เดือนภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยจะได้รับค่าคลอดบุตรในอัตราเหมาจ่ายคนละ 13,000 บาทต่อครั้ง และบทบัญญัติในมาตรา 67 ยังกำหนดให้ผู้ประกันตนซึ่งต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตรในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นระยะเวลา 90 วัน ซึ่งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่เป็นผู้ประกันตนย่อมสิทธิในการคลอดบุตรตามกฎหมายด้วย

สืบเนื่องจากลักษณะการทำงานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไร้ฝีมือที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรนั้น ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ต้องใช้กำลังกายภาพเป็นหลักและเมื่อแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายตั้งครุภักดิ์และไม่สามารถทำงานให้กับนายจ้างได้ นายจ้างมักจะเลิกจ้างงานเป็นผลให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายพ้นจากการเป็นผู้ประกันตน ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชามีสิทธิได้รับสิทธิ

ประโยชน์ในการคลอดบุตรต่อเนื่องได้อีกเพียง 6 เดือน แต่หากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคลอดบุตรเมื่อพ้นกำหนด 6 เดือน นับแต่พ้นจากการเป็นผู้ประกันตนแล้ว แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายก็จะเสียสิทธิที่จะรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตรและสิทธิที่จะได้รับค่าคลอดบุตรด้วยเช่นกันและในกรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เป็นลูกจ้างตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU) ซึ่งกำหนดให้เมื่อมีการเลิกจ้างแล้ว ถือว่าการจ้างงานสิ้นสุดลง ลูกจ้างต้องเดินทางกลับประเทศ ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในส่วนนี้นั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ซึ่งได้ระบุให้สตรีควรจะได้รับ การปกป้องและจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมโดยเหตุผลอันเนื่องจากการแต่งงานหรือความเป็นเพศมารดา และเพื่อประกันสิทธิอันแท้จริงของสตรีในการที่จะทำงานให้มีสิทธิที่ได้รับประกันสังคม ให้มีการคลอดบุตร โดยได้รับค่าจ้างหรือได้ผลประโยชน์ทางสังคมที่เปรียบเทียบได้โดยไม่สูญเสียการงานเดิม หรือเงินช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งรัฐจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติด้านการรักษาสุขภาพเพื่อประกันการมีโอกาสได้รับการบริการสุขภาพ ได้รับการบริการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ การคลอดบุตรและหลังการคลอดบุตร อีกทั้งอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ได้ห้ามมิให้กีดกันหรือเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุเชื้อชาติ หรือชาติกำเนิด ซึ่งการคลอดบุตรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จึงควรที่กฎหมายจะรับรองและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวด้วย

ดังนั้น รัฐจึงควรให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เป็นสตรี เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ

#### 4.2.3 กรณีสงเคราะห์บุตร

การสงเคราะห์บุตร เป็นสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานสำหรับแรงงานที่มีบุตร เพื่อเป็นการช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ประกันตนและบุตร ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 74 ได้กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ประกันตน เมื่อจ่ายเงินสมทบครบ 12 เดือน ภายในระยะเวลา 36 เดือนก่อนที่จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ซึ่งบุตรจะได้รับประโยชน์ทดแทนตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปีบริบูรณ์ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผู้ประกันตนจะต้องเป็นผู้ประกันอยู่ โดยในการยื่นขอรับประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้ผู้ประกันตนจะต้องยื่นเอกสารขอรับประโยชน์ทดแทนได้แก่ สูติบัตร สำเนาทะเบียนสมรสหรือสำเนาทะเบียนรับรองบุตรซึ่งเกิดจากคำพิพากษาให้เป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 23 แล้วจะพบว่ากำหนดให้ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวมีอายุ 2 ปี และสามารถต่อได้



ครั้งละไม่เกิน 2 ปี ซึ่งรวมระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับอนุญาตทำงานติดต่อกันรวมแล้วต้องไม่เกิน 4 ปี และตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) ก็กำหนดระยะเวลาการทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นก็สามารถขยายออกไปได้อีกไม่เกิน 2 ปี แต่ไม่ว่ากรณีใดวาระการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องไม่เกิน 4 ปีเช่นกัน

ดังจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะกำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและจ่ายเงินสมทบเช่นเดียวกับแรงงานไทย แต่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานไทยสามารถรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้จนครบ 6 ปี แต่สำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้ไม่เกิน 4 ปีเท่านั้น อีกทั้งเมื่อแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาทำงานครบระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว แรงงานต่างด้าวจะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร จึงทำให้แรงงานต่างด้าวพ้นจากความเป็นผู้ประกันตน ส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

สำหรับกรณีที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดเอกสารประกอบการยื่นขอรับประโยชน์ทดแทน โดยกำหนดให้ผู้ประกันตนจะต้องยื่นทะเบียนสมรสหรือทะเบียนรับรองบุตรซึ่งเกิดจากคำสัตสาปพิพาทษาให้เป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริง แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรมักจะไม่มียกเอกสารดังกล่าว ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา จะไม่สามารถได้รับประโยชน์ทดแทนดังกล่าวเลย จึงเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การยื่นขอรับประโยชน์ของสำนักงานประกันสังคมดังกล่าวทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาถูกจำกัดสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 52 กำหนดให้ความคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชน ให้มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ซึ่งการที่กฎหมายหรือข้อกำหนดของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นการจำกัดสิทธิที่เด็กจะได้รับจึงไม่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาดูการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขององค์การสหประชาชาติ พบว่าองค์การสหประชาชาติส่งเสริมให้นานาประเทศรับรองสิทธิและความเท่าเทียม ห้ามการจำกัดหรือริดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองหรือที่มีอยู่ในประเทศใด โดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย ข้อบังคับ หรือรับรองสิทธิขั้นนั้นในขอบเขตที่น้อยกว่า



อีกทั้งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพทั้งปวงและสมาชิกครอบครัวขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว รวมถึงสมาชิกในครอบครัว ตลอดจนบุตรที่ต้องเลี้ยงดูและบุคคลที่ต้องพึ่งพาเลี้ยงดูซึ่งเป็นสมาชิกในครอบครัว ซึ่งหมายรวมถึงคู่สมรสบุตรของผู้อพยพ ให้ได้รับความมั่นคงทางสังคมและได้รับการปฏิบัติเยี่ยงที่คนชาติได้รับในทางกฎหมาย

ดังนั้นรัฐบาลจึงควรกำหนดให้การรับรองสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ให้ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์บุตรเช่นเดียวกับที่แรงงานไทยพึงได้รับและหลีกเลี่ยงการออกข้อกำหนดที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการได้รับสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

#### 4.2.4 กรณีชราภาพ

สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ เป็นสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายประกันสังคมกำหนดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ในการเก็บออมเงินให้กับลูกจ้างในระยะยาว เพื่อประโยชน์ในการดูแลลูกจ้างในวัยชราที่อายุครบห้าสิบห้าปีแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 ทวิ ได้กำหนดให้ลูกจ้างที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่ออายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง แต่ในกรณีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ให้ผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ กล่าวคือในการเกิดสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนจะเกิดสิทธิต่อเมื่อมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง (ในกรณีบำนาญชราภาพ ผู้ประกันตนจะได้รับก่อนอายุครบ 55 ปี หากทุพพลภาพหรือถึงแก่ความตาย)

สำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา แม้จะได้รับสิทธิให้สามารถเป็นผู้ประกันตนและได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพเหมือนกับแรงงานคนไทยทุกประการ แต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะมีลักษณะและข้อจำกัดในการทำงานแตกต่างจากแรงงานคนไทย กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถทำงานในราชอาณาจักรได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งระยะเวลาเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทยมีดังนี้

1. กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ได้กำหนดให้อายุของใบอนุญาตทำงานมีอายุไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต และในกรณีที่มีการต่อใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี โดยกระทำเท่าที่จำเป็น และในกรณีแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ระหว่างรอการเนรเทศ หรือ เป็นแรงงานที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานติดต่อกันรวมแล้วต้องไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นเป็นคราว ๆ ไป

2. กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล (MOU) มาตรา 9 ได้กำหนดให้วาระการจ้างแรงงานจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี และหากจำเป็นให้อนุญาตทำงานต่อไปได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตามวาระการจ้างแรงงานจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้วให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ทั้งนี้เมื่อแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างแล้ว<sup>202</sup> และเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคนนั้นจะยังไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพจนกว่าแรงงานต่างด้าวจะมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ นอกจากนั้นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาก็ไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่า เมื่อครบกำหนดแล้วจะได้รับเงินดังกล่าวคืน ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หลักเกณฑ์ของกฎหมายประกันสังคมดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำงานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประจำ และมีระยะเวลาทำงานในราชอาณาจักรเพียงไม่กี่ปีเท่านั้น เป็นผลให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เฉกเช่นแรงงานไทย

เมื่อทำการศึกษากฎหมายในต่างประเทศแล้ว พบว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายประกันสังคมเพื่อคุ้มครองและให้สิทธิแก่ลูกจ้างเหมือนกับประเทศไทย โดยระบบประกันสังคมกรณีชราภาพหรือบำนาญได้กำหนดให้เก็บเงินจากลูกจ้างต่างด้าวที่ได้ทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายเป็นประจำทุกเดือนเพื่อสะสม แล้วจะจ่ายเงินเฉพาะส่วนที่ลูกจ้างสะสมคืนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ลูกจ้างเดินทางกลับประเทศ

<sup>202</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 38.



สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี มีกฎหมายบำนาญแห่งชาติกำหนดให้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ลูกจ้างในสาธารณรัฐเกาหลีที่ทำงานในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป จะต้องเข้าร่วมโครงการเงินบำนาญแห่งชาติ โดยนายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุนและแรงงานต่างด้าวสามารถขอเงินบำนาญในส่วนเงินสมทบ (ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง) พร้อมดอกเบี้ยคืนได้ภายใน 5 ปี นับจากวันที่เดินทางออกจากสาธารณรัฐเกาหลีหรือเมื่ออายุครบ 60 ปี

ส่วนสหพันธรัฐมาเลเซีย มีกฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกำหนดให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ โดยกำหนดให้นายจ้างทุกคนจะต้องลงทะเบียนต่อคณะกรรมการกองทุนภายใน 7 วันของเดือนแรกที่จ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้าง โดยจะเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าวที่เป็นสมาชิกและจะจ่ายเงินสะสมให้กับลูกจ้างเมื่อเสียชีวิตหรือตกเป็นคนไร้ความสามารถหรือจะเดินทางออกจากประเทศมาเลเซียอย่างถาวร

ดังจะเห็นได้ว่าสิทธิประโยชน์จรรยาภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่กำหนดให้ลูกจ้างที่จ่ายเงินไม่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนและความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญจรรยาภาพเมื่ออายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์นั้น ไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา และเมื่อพิจารณากฎหมายประกันสังคมของประเทศอื่นแล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งสหพันธรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐเกาหลี ต่างยินยอมให้แรงงานต่างด้าวได้รับสิทธิบำนาญจรรยาภาพและมีสิทธิขอรับเงินคืนเมื่อเดินทางออกนอกประเทศ โดยสหพันธรัฐเยอรมนีจะคืนเงินเบี้ยประกันเฉพาะส่วนที่ลูกจ้างสะสม โดยจะคืนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ลูกจ้างเดินทางกลับประเทศ ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีจะคืนบำนาญทั้งส่วนของลูกจ้างและนายจ้างพร้อมดอกเบี้ยภายใน 5 ปี นับจากวันที่เดินทางออกนอกประเทศ และในสหพันธรัฐมาเลเซียมีการจ่ายเงินสมทบคืนให้แรงงานต่างด้าวเมื่อจะเดินทางออกจากประเทศอย่างถาวรด้วย

ดังนั้นประเทศไทยจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการจ่ายเงินบำนาญจรรยาภาพให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถได้รับสิทธิประโยชน์อย่างครบถ้วน

#### 4.2.5 กรณีว่างงาน

เมื่อลูกจ้างว่างงาน ไม่ว่าจะเพราะถูกเลิกจ้างหรือเพราะเหตุลาออกจากงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อภาวะทางเศรษฐกิจการดำเนินชีวิตของลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างขาดรายได้สำหรับเลี้ยงดูครอบครัว กฎหมายจึงมีความประสงค์จะให้ความคุ้มครองแรงงานไม่ว่าจะเป็นแรงงานคนไทยหรือแรงงานต่างด้าวให้ได้รับสิทธิประโยชน์เพื่อเยียวยาปัญหาของลูกจ้างผู้ประกันตน



พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 78 ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน เมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงาน โดยหากผู้ประกันตนว่างงานเพราะเหตุถูกเลิกจ้างจะมีสิทธิได้รับเงินประโยชน์ทดแทนร้อยละห้าสิบของค่าจ้างรายวันแต่ครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่หากผู้ประกันตนว่างงานเพราะเหตุลาออกจากงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนร้อยละสามสิบของค่าจ้างรายวันแต่ครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน<sup>203</sup> ทั้งนี้ ผู้ประกันตนจะสามารถขอรับประโยชน์ทดแทนก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ กล่าวคือ ต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานต่อสำนักงานจัดหางานภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นออกจากงานเพื่อหางานใหม่ มีความสามารถในการทำงานและพร้อมที่จะทำงานหรือฝึกอบรมตามที่ได้จัดหาให้ และต้องรายงานตัวต่อสำนักงานจัดหางานอย่างน้อยเดือนละครั้งด้วย ซึ่งหากผู้ประกันตนไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขจนครบถ้วนก็จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

เมื่อพิจารณาแล้ว สามารถแบ่งแยกการว่างงานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ได้ดังนี้

#### 1. การครบกำหนดระยะเวลาการจ้าง

กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ได้กำหนดเรื่องใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ โดยให้ใบอนุญาตทำงานมีอายุไม่เกินสองปีนับแต่วันออกและการต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี แต่ทั้งนี้ ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานติดต่อกันรวมแล้วต้องไม่เกิน 4 ปี และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามใบอนุญาตแล้ว แรงงานต่างด้าวก็ต้องเดินทางกลับประเทศ

กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล (MOU) ได้กำหนดวาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อุญาตทำงานต่อได้อีกเป็นระยะเวลา 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงานได้กำหนดให้ส่งแรงงานกลับประเทศ

#### 2. การถูกนายจ้างเลิกจ้างก่อนครบกำหนดเวลาการจ้าง

กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว ตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล (MOU) ได้กำหนดในกรณีที่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรยังไม่ครบวาระการจ้างแรงงาน

<sup>203</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน พ.ศ. 2547.

4 ปี แต่ได้ถูกยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนด ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานเสมือนครบวาระการจ้างงาน 4 ปี แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจึงต้องเดินทางกลับประเทศ

ดังจะเห็นได้ว่า แม้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา จะสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนและชำระเงินสมทบครบถ้วนตามเงื่อนไขที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แล้วก็ตาม แต่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคนดังกล่าวก็ไม่อาจได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เนื่องจากการจ้างงานสิ้นสุดหรือถูกยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนด แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ทำให้กลายเป็นผู้ที่ไม่พร้อมจะทำงานหรือจะเข้ารับการศึกษา และไม่อาจดำเนินการขึ้นทะเบียนหรือดำเนินการตามเงื่อนไขของสำนักงานประกันสังคมได้เลย

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากเงื่อนไขของสำนักงานประกันสังคม ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา จะใช้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้แรงงานต่างด้าวต้องยื่นเอกสารหลายประการ เช่น หลักฐานการได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Visa) สำเนาใบแจ้งยกเลิกการอนุญาตทำงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานรับรอง ซึ่งเป็นการยากลำบากในการหาของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ทั้งนี้จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ของการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานอพยพทั้งปวงและสมาชิกครอบครัว ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องยอมรับสิทธิของแรงงานอพยพเฉกเช่นเดียวกับคนในชาติ แต่หากมีกรณีที่ถูกกฎหมายไม่อาจให้สิทธิประโยชน์แก่คนงานอพยพ รัฐจำเป็นต้องพิจารณาถึงการชดเชยคืนตามส่วนที่เขาจ่ายสมทบ โดยคำนึงถึงสิทธิประโยชน์บนพื้นฐานการปฏิบัติเช่นคนชาติ

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองและให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ได้รับสิทธิประโยชน์หรือเงินชดเชย เพื่อเป็นการเยียวยาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อย่างเหมาะสมต่อไปได้

#### 4.3 ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

กฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมความมั่นคงและเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของแรงงาน โดยนายจ้างและผู้ประกันตนมีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ส่วนรัฐบาลจะออกเงินสมทบให้อีกส่วนหนึ่ง สำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่มีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33



ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ 7 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและกรณีว่างงาน โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ ผู้ประกันตนต่างด้าวจะได้รับการคุ้มครองตลอดระยะเวลาที่ยังคงเป็นผู้ประกันตนอยู่

ทั้งนี้เมื่อผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาตามมาตรา 33 ได้สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างแล้ว แต่ประสงค์จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมต่อไป ก็สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนอิสระตามมาตรา 39 โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายในกำหนด 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน แต่มีเงื่อนไขว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคนดังกล่าวจะต้องส่งเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 12 เดือน และจ่ายเงินสมทบในอัตราเดือนละ 432 บาท อันจะทำให้ผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายรายนั้นได้รับความคุ้มครองใน 6 กรณี ได้แก่ กรณีเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีเสียชีวิต กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ

สำหรับผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 หากประสงค์จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ก็สามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนอิสระตามมาตรา 40 ได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จะทำให้ได้รับการคุ้มครองเงินทดแทนจากการขาดรายได้ ทุพพลภาพ เสียชีวิต บำเหน็จหรือบำนาญชราภาพ

เมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 หรือตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาล (MOU) ที่ใช้ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาแล้วจะเห็นว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ดังกล่าวต่างก็อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรเพียง 4 ปี เท่านั้น และหากเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา (MOU) กฎเกณฑ์ดังกล่าวยังกำหนดขอบเขตของการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรอีกว่า “เมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว แรงงานกลุ่มนี้จะสมัครเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรใหม่ทันทีไม่ได้ โดยจะต้องรอรระยะเวลาให้พ้น 3 ปีหลังจากสิ้นสุดวาระการจ้างงานในครั้งก่อน จึงจะสามารถกลับเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรได้อีก”

ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการทำงานในราชอาณาจักร แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร จึงทำให้ไม่สามารถคงสถานะการเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อไปได้และหาก



แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา กลับเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร และจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมอีกครั้ง กฎหมายก็จะถือเสมือนว่าแรงงานคนดังกล่าว เป็นผู้ประกันตนรายใหม่ บรรดาเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายได้จ่ายไป หรือ การได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมจากการเข้ามาทำงานคราวก่อนหน้าจะไม่ถูก นำมาคำนวณเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องกันกับสิทธิประโยชน์ที่ตนได้จ่ายเงินสมทบ ตั้งแต่เมื่อตนเริ่มเข้ามาทำงานในคราวก่อน นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อเริ่มต้นการได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมใหม่ เสมือนกับผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายรายนี้เพิ่งทำงานในครั้งแรก ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1. กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานหรือกรณีทุพพลภาพ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ในครั้งหลัง จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมให้ครบเงื่อนไขการได้รับสิทธิ กล่าวคือ จะต้องชำระเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือน โดยหากแรงงานเจ็บป่วยก่อนครบ 3 เดือนก็จะ ไม่ได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาล ทั้งนี้แต่เดิมผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายอาจได้รับสิทธิ ในการรักษาพยาบาลอยู่แล้ว

2. กรณีเสียชีวิต แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรในครั้งหลังจะเสียสิทธิที่จะได้รับเงินสงเคราะห์ในกรณีตาย เนื่องจาก ผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายคนดังกล่าวจะไม่มีโอกาสที่จะจ่ายเงินสมทบเกินกว่า 10 ปี อันจะ ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะได้รับเงินสงเคราะห์เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยห้าเดือน โดยคงได้รับเงินสงเคราะห์ เท่ากับค่าจ้างเฉลี่ยหนึ่งเดือนครั้งเท่านั้น

3. กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร หรือกรณีว่างงาน แรงงาน ต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะต้องเริ่มนับระยะเวลาเกิดสิทธิให้ครบ เงื่อนไขการเกิดสิทธิใหม่

สำหรับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่าง จากสิทธิอื่น ๆ กล่าวคือ กฎหมายจะนับเงินสมทบต่อเนื่องตลอดเวลา เช่น แรงงานต่างด้าวถูก กฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาได้จ่ายเงินสมทบกรณีชราภาพมา 48 เดือนก่อนเดินทาง ออกนอกราชอาณาจักร ต่อมาอีก 3 ปี แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคนเดิมกลับเข้ามาทำงาน ในราชอาณาจักรอีกครั้งหนึ่ง เงินประกันสังคมกรณีชราภาพของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะนับ ต่อจากเดือนที่ 48 เป็นต้นไป ซึ่งเห็นได้ว่าจะเป็นการคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่มีระยะเวลา ทำงานในราชอาณาจักรเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงานทำ ที่ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อจุดมุ่งหมายให้ไ้ทำงานทำ ให้ได้รับสิทธิประกันสังคมที่เหมาะสมสำหรับการรักษาสิทธิที่พึงได้รับและการได้มาซึ่งสิทธิ ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่มีความแตกต่างระหว่างแรงงานในประเทศและแรงงานต่างด้าว บรรดากฎหมายหรือระเบียบจึงอาจกำหนดให้มีการดำเนินการเป็นพิเศษเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์หรือสัดส่วนของสิทธิประโยชน์ก็ได้

ดังนั้น การที่กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเวลาของการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย จึงทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไม่ได้รับความเป็นธรรมและต้องสูญเสียสิทธิที่จะได้รับจากการเป็นผู้ประกันตนต่อเนื่องในหลายประการ อีกทั้ง เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลไทย จะกำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาซึ่งทำงานให้แก่ นายจ้าง หรือสถานประกอบกิจการในราชอาณาจักรไทยได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมอย่างเหมาะสมต่อไป

#### 4.4 ปัญหา นายจ้างหลีกเลี่ยงไม่นำเงินส่งสมทบประกันสังคม

การประกันสังคม เป็นการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของลูกจ้างผู้ประกันตน ฉะนั้นการนำเงินส่งสมทบประกันสังคมจึงเป็นสาระสำคัญต่อการดำรงอยู่ของกองทุนประกันสังคม ทั้งยังสามารถนำไปพัฒนาหรือเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างผู้ประกันตนได้เป็นอย่างดี โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายชื่อผู้ประกันตน อัตราค่าจ้าง ต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วัน หากฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่สำหรับหน้าที่ในการนำเงินสมทบประกันสังคมส่วนของลูกจ้างและส่วนของนายจ้าง ให้แก่สำนักงานประกันสังคม ภายในวันที่ 15 ของเดือนที่หักจากเงินสมทบไว้<sup>204</sup> ซึ่งกฎหมายกำหนดบทลงโทษนายจ้างกรณีฝ่าฝืนไม่นำส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบถ้วนเพียงต้องรับผิดชอบจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่งหรือส่วนที่ยังขาดอยู่นับจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ<sup>205</sup>

<sup>204</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 47.

<sup>205</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 49.



หรือให้อำนาจเลขาธิการ สำนักงานประกันสังคมมีอำนาจสั่งยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง<sup>206</sup>

ด้วยเหตุข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทลงโทษกรณีนายจ้างไม่นำเงินส่งสมทบประกันสังคม มีเพียงมาตรการทางแพ่งเท่านั้น แต่กรณีดังกล่าวปราศจากมาตรการทางอาญาที่จะใช้บังคับแก่นายจ้าง จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่กฎหมายกำหนด จะเห็นได้จากข้อมูลทางสถิติ ณ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ของสำนักงานประกันสังคม พบว่า นายจ้างติดค้างเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เหตุนายจ้างหักเงินสมทบในส่วน of นายจ้างผู้ประกันตนแล้วไม่นำส่งสำนักงานประกันสังคม จำนวน 32,385 ราย รวมเป็นเงินสูงถึง 3,980 ล้านบาท<sup>207</sup> นอกจากนี้ นายจ้างมักจะอาศัยโอกาสและความได้เปรียบในทางเศรษฐกิจเอาเปรียบลูกจ้าง โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในลักษณะไร้ฝีมือซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ของตน จึงทำให้ต้องเสียสิทธิตามกฎหมายในที่สุด

จากการที่ได้ทำการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานในประเทศของตน โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 2010 (Social Insurance Law of the People's Republic of China of 2010) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ และกำหนดหน้าที่นายจ้างต้องลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหากไม่แล้วเสร็จก็อาจถูกปรับ และในกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าประกันสังคมในเวลากำหนดหรือไม่ครบตามจำนวน ตัวแทนของสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจสั่งให้ชำระได้ภายในกำหนด และยังสามารถคิดค่าปรับล่าช้าได้ในอัตราร้อยละ 0.05 ของจำนวนเงินคงเหลือและหากยังไม่ชำระสามารถคิดค่าปรับได้ 1-3 เท่าของจำนวนที่ค้างชำระและที่สำคัญ กฎหมายยังถือว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติประกันสังคมของสาธารณรัฐประชาชนจีน ถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาคด้วย

ดังนั้นเพื่อมิให้นายจ้างหลีกเลี่ยงไม่ส่งเงินสมทบประกันสังคม อันจะส่งผลให้กองทุนประกันสังคมประสบปัญหาขาดแคลนเงินทุนในการบริหารกองทุนเพื่อนำเงินมาชดเชยหรือให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างผู้ประกันตน และเพื่อเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของกองทุน

<sup>206</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 50.

<sup>207</sup> สำนักงานประกันสังคม จังหวัดชัยภูมิ. (ม.ป.ป.). *ประกันสังคม เตรียมพร้อมใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด* นายจ้างค้างชำระเงินสมทบแล้วไม่นำส่ง. สืบค้น 19 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wprp/chaiyaphum/content.jsp?id=9136&cat=1510&lang=th>



ประกันสังคมในอนาคตต่อไป ประเทศไทยจึงควรกำหนดมาตรการทางอาญาสำหรับลงโทษ นายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่นำเงินส่งสมทบประกันสังคมด้วย

#### 4.5 ปัญหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ทราบถึงกฎระเบียบ และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

เนื่องจากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เข้ามา ประกอบอาชีพในราชอาณาจักร มีหลายประเภท มีทั้งแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือที่มีความรู้ ความสามารถ ซึ่งมักจะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรด้วยเหตุที่นายจ้างจากต่างประเทศส่งมาเพื่อ เข้ามาทำงานให้กับนายจ้างไทย ซึ่งแรงงานต่างด้าวในส่วนนี้มักจะได้รับการดูแลเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการจากนายจ้างเป็นอย่างดี แต่สำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร โดยที่ไม่มีนายจ้างคอยดูแลปกป้องสิทธิประโยชน์ ก็มักจะถูกเอาเปรียบจากนายจ้างหรือบุคคลอื่น ๆ ได้ง่าย

จากการศึกษา พบว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไร้ฝีมือส่วนใหญ่ไม่สามารถสื่อสาร หรือเข้าใจภาษาไทยได้ ทำให้ไม่ทราบถึงกฎ ระเบียบ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กฎหมายประกันสังคม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่วนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายบางรายที่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ แม้จะรู้ถึงกฎ ระเบียบต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้เข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายได้ และทำให้ไม่กล้าเรียกร้องถึงสิทธิที่ตนพึงได้รับจากนายจ้าง แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายกลุ่มนี้จึงมักจะถูกนายจ้างยึดใบอนุญาตต่าง ๆ เพื่อป้องกันแรงงานต่างด้าวหลบหนี อีกทั้งนายจ้างยังหลอกลวงและข่มขู่ให้เกรงกลัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้บ่อยครั้งที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายถูกเอาเปรียบแต่ไม่กล้าที่จะแจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวมักจะถูกครีครอนสิทธิอยู่เสมอ

นอกจากนั้น การที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไม่สามารถสื่อสารหรือเข้าใจภาษาไทย ได้ยังส่งผลให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไม่เข้าใจถึงรายละเอียดและขั้นตอนของการเข้าถึงระบบประกันสังคม

ตัวอย่างเช่น กรณีการเลือกสถานพยาบาลตามกฎหมายประกันสังคม แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไม่ทราบถึงที่ตั้ง การให้บริการของสถานพยาบาล ค่าใช้จ่ายส่วนต่างที่แรงงานต่างด้าวต้องชำระเพิ่ม ตลอดจนเงื่อนไขในการเข้ารับการรักษาพยาบาลอื่น ๆ และทำให้ไม่สามารถอธิบายอาการเจ็บป่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทางการแพทย์ได้รับทราบหรือไม่เข้าใจวิธีการปฏิบัติตนตามที่แพทย์แนะนำ เป็นต้น

อนึ่ง บางกรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ทราบเงื่อนไขในการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า สิทธิของผู้ประกันตนที่พึงจะได้รับความสะดวกดังกล่าวจะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือน ก่อนวันที่จะรับบริการทางการแพทย์ อันจะทำให้ผู้ประกันตนต่างด้าวสามารถได้รับสิทธิรักษาพยาบาลกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานได้ ทั้งนี้หากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเจ็บป่วย ซึ่งมีความจำเป็นต้องเข้ารับบริการทางการแพทย์ ณ สถานพยาบาลในช่วงเวลาก่อนเกิดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนดังกล่าว จะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพื่อรักษาพยาบาลเอง

กรณีที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวจนเกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนแล้ว แต่สำนักงานประกันสังคมดำเนินการออกบัตรประกันสังคมล่าช้า ทำให้ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไม่ได้รับบัตรประกันสังคมหากมีอาการเจ็บป่วย สำนักงานประกันสังคมก็ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายมีสิทธิได้รับประโยชน์ในค่ารักษาพยาบาลได้ ซึ่งผู้ประกันตนต้องสำรองจ่ายเงินและสามารถเบิกได้เช่นเดียวกับกรณีจำเป็นเนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน โดยหากผู้ประกันตนเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลของรัฐ ประเภทผู้ป่วยนอก สามารถเบิกค่าบริการทางการแพทย์ได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น แต่หากรักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยใน สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงภายในระยะเวลาไม่เกิน 72 ชั่วโมง และค่าห้องค่าอาหารตามจำนวนเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินวันละ 700 บาท ภายในเวลาไม่เกิน 72 ชั่วโมง สำหรับการรักษาพยาบาลกรณีผู้ประกันตนเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลเอกชน สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายค่าบริการคืนให้ตามอัตราที่กำหนดเท่านั้น โดยค่ารักษาพยาบาลส่วนที่เกินกว่าที่กำหนดผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายจะต้องเป็นผู้รับภาระในส่วนนี้เอง

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานต่างด้าวของสาธารณรัฐเกาหลีพบว่า สาธารณรัฐเกาหลีได้เล็งเห็นถึงปัญหาการเกี่ยวกับการไม่ทราบถึงสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี โดยสาธารณรัฐเกาหลีจะให้หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคเอกชนจัดให้มีการบริการเพื่อช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตของแรงงานต่างด้าว เช่น การสอนภาษาเกาหลีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ให้คำปรึกษาชาวต่างด้าวที่ประสบปัญหาในสาธารณรัฐเกาหลี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาแรงงาน ที่พักอาศัย หรือปัญหาในทางกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าการที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายไม่ทราบถึงกฎระเบียบและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสูญเสียประโยชน์และ





## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงแนวคิด ความหมาย ความเป็นมา การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายตามกฎหมายประกันสังคม ประกอบกับมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประกันสังคมตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป ทวีปเอเชีย กลุ่มประเทศอาเซียนและประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ปัญหาในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและ กัมพูชา ในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยแรงงานมนุษย์มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทยหรือ แรงงานต่างด้าวก็ตาม ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานมากที่สุดก็คือแรงงาน ต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งคิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ 88 ของแรงงาน ต่างด้าวทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในประเทศ

หลายยุคหลายสมัย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและเล็งเห็นถึงความจำเป็นของแรงงาน ต่างด้าวเป็นอย่างมาก โดยปัจจุบันรัฐบาลได้ให้สิทธิประโยชน์และความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาเท่าเทียมกับแรงงานของไทย โดยให้สิทธิในการเข้าสู่ ระบบประกันสังคมและได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายประกันสังคม ได้ออกแบบเพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับ สิทธิประโยชน์ที่ครบถ้วน เมื่อมีการจ่ายเงินสมทบในระยะยาว เช่น สิทธิประโยชน์กรณีบำนาญ ชราภาพ เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติถูกกฎหมาย สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายประกันสังคมและกฎระเบียบที่สำนักงานประกันสังคมประกาศใช้บังคับเกี่ยวกับแรงงาน ต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ไม่สอดคล้องกับลักษณะหรือประเภท

ของงานที่กฎหมายอนุญาตให้ทำ อันส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิประโยชน์และการไม่ได้รับความเป็นธรรม

เมื่อพิจารณาการเข้าถึงสิทธิประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา พบว่ามีความไม่เป็นธรรมและปัญหาในการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมหลายประการ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาช่องว่างของกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ดังนี้

ก) กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีให้รับจ้างทำงานเป็นชั่วคราวระหว่างรอส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงดูตนเอง ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม สืบเนื่องจากประกาศของสำนักงานประกันสังคม ฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2553 เรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและมีเอกสารใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารแสดงตัวตนหนังสือเดินทางสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมได้ ซึ่งเหตุนี้ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้รับการผ่อนผันอนุญาตให้อยู่และทำงานในราชอาณาจักรตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 70/2557 และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2558 ที่ยังไม่ได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือระหว่างรอพิสูจน์สัญชาติ ที่มีเพียงใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จะไม่สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ ซึ่งประกาศของสำนักงานประกันสังคมฉบับนี้ เป็นการนำเรื่องการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวมาเป็นเงื่อนไขจำกัดสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ให้เข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม จึงก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันกับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีและผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วที่สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ และเป็นการแบ่งแยกให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ทำงานในลักษณะเช่นเดียวกัน แต่ได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐที่แตกต่างกันซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ข) กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ประกอบอาชีพงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533



ได้กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย มิถือเป็นลูกจ้างตามคำนิยามของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถประกอบอาชีพทำงานรับใช้ในบ้านได้ ประกอบกับแรงงานชาวไทยไม่นิยมทำงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ดังนั้น แต่ละครัวเรือนจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาให้มาประกอบอาชีพทำงานรับใช้ในบ้านแทน ซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้แรงกายในการปฏิบัติหน้าที่ทำงานบ้าน มีโอกาสเจ็บป่วยและมีความเครียดได้ง่ายกว่าอาชีพปกติ โดยที่แรงงานกลุ่มดังกล่าวจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมเหมือนเช่นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ประกอบอาชีพอื่นๆ จึงไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและขัดต่อสวัสดิภาพในการทำงานที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

5.1.2 ปัญหาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา

ก) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานสืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62 ได้กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลของผู้ประกันตนไว้ โดยผู้ประกันตนจะต้องจ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์จึงจะได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาล ซึ่งในช่วงระยะเวลาก่อนครบ 3 เดือน หากผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการดำรงชีวิตในแต่ละวัน จะไม่ได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลใด ๆ และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่ารักษาพยาบาลส่วนนี้ทั้งหมดพร้อมกับต้องชำระเงินสมทบประกันสังคมด้วย ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอันตรายอันมีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยหรือการเกิดอุบัติเหตุมากกว่า นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ ที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว จะต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ที่ออกตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 ที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ ที่มาขึ้นทะเบียนจะต้องเสียค่าประกันสุขภาพเพื่อให้มีผลคุ้มครองค่ารักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวในระยะเวลา 3 เดือนที่ประกันสังคมยังไม่มีคุ้มครองจำนวน 500 บาท และขณะเดียวกันแรงงานต่างด้าวจะต้องเสียจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมด้วย จึงเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติลาว กัมพูชา เมียนมาร์ นอกจากจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อน



ข) กรณีคลอดบุตร สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 65 ได้กำหนดเงื่อนไขการได้รับสิทธิในการคลอดบุตรของผู้ประกันตนไว้ โดยผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบครบ 7 เดือน ภายในระยะเวลา 15 เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ และบทบัญญัติในมาตรา 67 ยังกำหนดให้ผู้ประกันตนซึ่งต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตรในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างเฉลี่ยเป็นระยะเวลา 90 วัน โดยในสภาพความเป็นจริง เมื่อแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาตั้งครรถ์และไม่สามารถทำงานให้กับนายจ้างได้ นายจ้างมักจะเลิกจ้างงาน เป็นผลให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาพ้นจากการเป็นผู้ประกันตน และหากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคลอดบุตรเมื่อพ้นกำหนด 6 เดือน นับแต่พ้นจากการเป็นผู้ประกันตนแล้ว แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายก็จะเสียสิทธิที่จะรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตรและสิทธิที่จะได้รับค่าคลอดบุตรด้วยเช่นกัน และในกรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่เป็นลูกจ้างตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU) ซึ่งกำหนดให้เมื่อมีการเลิกจ้างแล้ว ถือว่าการจ้างงานสิ้นสุดลง ลูกจ้างต้องเดินทางกลับประเทศ ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในส่วนนี้แน่นอน

ค) กรณีสงเคราะห์บุตร สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้สิทธิทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรตั้งแต่แรกเกิดจนบุตรมีอายุ 6 ปี แต่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 23 กำหนดให้ใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวมีอายุ 2 ปี และสามารถต่อได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี ซึ่งรวมระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับอนุญาตทำงานติดต่อกันรวมแล้วต้องไม่เกิน 4 ปี และตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) ก็กำหนดระยะเวลาการทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ทำนองเดียวกัน จึงทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้ไม่เกิน 4 ปีเท่านั้น ซึ่งไม่เท่าเทียมกับแรงงานไทยที่สามารถรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้จนครบ 6 ปี ทั้งที่มี การจ่ายเงินสมทบในอัตราเดียวกัน และในกรณีที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาทำงานครบระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว แรงงานต่างด้าวจะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ก็จะทำให้แรงงานต่างด้าวพ้นจากความเป็นผู้ประกันตน ส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวอีกด้วย

สำหรับกรณีที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดให้ผู้ประกันตนจะต้องยื่นทะเบียนสมรส หรือทะเบียนรับรองบุตร ซึ่งเกิดจากคำสั่งศาลพิพากษาให้เป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในความ เป็นจริงแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร มักจะไม่มีเอกสารดังกล่าว ทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะไม่สามารถได้รับประโยชน์ทดแทนดังกล่าวเลย จึงเป็นการ จำกัดสิทธิแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ในการรับประโยชน์ ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

ง) กรณีชราภาพ สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2551 มาตรา 77 ทวิ กำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิรับเงินบำนาญหรือบำเหน็จชราภาพ เมื่ออายุครบ 55 ปี ในขณะที่ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 23 หรือตามบันทึกความเข้าใจระหว่าง รัฐบาล (MOU) มาตรา 9 ได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถทำงานในราชอาณาจักรได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เมื่อแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างแล้ว และเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร แรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายคนนั้นจะยังไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ จนกว่าแรงงานต่างด้าวจะมีอายุครบ ห้าสิบห้าปี นอกจากนั้นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาก็ไม่มี หลักประกันใด ๆ ว่า เมื่อครบกำหนดแล้ว จะได้รับเงินดังกล่าวคืน ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หลักเกณฑ์ ของกฎหมายประกันสังคมดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะการทำงานของแรงงานต่างด้าวถูก กฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประจำ และมีระยะเวลา ทำงานในราชอาณาจักรเพียงไม่กี่ปีเท่านั้น เป็นผลให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เฉกเช่นแรงงานไทย

จ) กรณีว่างงาน สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2523 ได้กำหนด เงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน โดยผู้ประกันตนจะต้องยื่นทะเบียนเป็น ผู้ว่างงานต่อสำนักงานจัดหางานภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นออกจากงาน แต่เมื่อแรงงาน ต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สิ้นสุดการจ้างงานหรือถูกยกเลิกการจ้างงาน ก่อนกำหนด แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ทำให้ไม่สามารถ ยื่นทะเบียนหรือดำเนินการตามเงื่อนไขของสำนักงานประกันสังคมได้ เป็นเหตุให้ไม่ได้รับสิทธิ ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและ กัมพูชา ยังมีความยากลำบากในการรวบรวมเอกสารตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดเพื่อใช้ยื่น ขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานด้วย



5.1.3 ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สืบเนื่องจากบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน (MOU) ที่ใช้ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา กำหนดให้แรงงานต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรเพียง 4 ปี เท่านั้นและเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วจะต้องรอรระยะเวลาให้พ้น 3 ปีหลังจากสิ้นสุดวาระการจ้างงานในครั้งก่อนจึงจะสามารถกลับเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรได้ ดังนั้นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะไม่สามารถคงสถานะเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมต่อไปได้ และหากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา กลับเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรและจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมอีกครั้ง กฎหมายก็จะถือเสมือนว่าแรงงานคนดังกล่าวเป็นผู้ประกันตนรายใหม่ บรรดาเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายได้จ่ายไปหรือการได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมจากการเข้ามาทำงานคราวก่อนหน้าจะไม่ถูกนำมาคำนวณเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องกันกับสิทธิประโยชน์ที่ตนได้จ่ายเงินสมทบตั้งแต่เมื่อตนเริ่มเข้ามาทำงานในคราวก่อน เว้นแต่กรณีชราภาพเท่านั้น นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาจะต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อเริ่มต้นการได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมใหม่เสมือนกับผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายรายนี้เพิ่งทำงานในครั้งแรก

5.1.4 ปัญหานายจ้างหลีกเลี่ยงไม่นำเงินส่งสมทบประกันสังคม สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 49 และมาตรา 50 ได้กำหนดบทลงโทษ กรณีนายจ้างฝ่าฝืนไม่นำส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบถ้วน ให้ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินเพิ่มหรืออาจโดนยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเพียงมาตรการทางแพ่งเท่านั้น แต่กรณีดังกล่าวปราศจากมาตรการทางอาญาที่จะใช้บังคับแก่นายจ้าง ทำให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่กฎหมายกำหนดและมีการฝ่าฝืนไม่นำส่งเงินสมทบอยู่เสมอ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อกองทุนประกันสังคม

5.1.5 ปัญหาแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ทราบถึงกฎระเบียบและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม สืบเนื่องจากแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือที่ไม่สามารถสื่อสารหรือเข้าใจภาษาไทยได้ ทำให้ไม่ทราบถึงกฎ ระเบียบ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ส่วนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายบางรายที่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ แม้จะรู้ถึงกฎระเบียบต่าง ๆ แต่ก็ไม่เข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายได้ และไม่เข้าใจถึงรายละเอียดและขั้นตอนของการเข้าถึงระบบประกันสังคมและไม่กล้าเรียกร้องถึงสิทธิที่ตนพึงได้รับจากนายจ้าง ซึ่งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายกลุ่มนี้จึงมักจะถูกนายจ้าง



ยึดใบอนุญาตต่าง ๆ เพื่อป้องกันแรงงานต่างด้าวหลบหนี อีกทั้งนายจ้างยังหลอกลวงและข่มขู่ให้เกรงกลัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้บ่อยครั้งที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายถูกเอาเปรียบแต่ไม่กล้าที่จะแจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวมักจะถูกลิดรอนสิทธิอยู่เสมอ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาจึงเห็นได้ว่าลักษณะหรือสภาพของการทำงานของแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตลอดจนระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาได้รับอนุญาตให้ทำงานตามที่กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา กำหนดขึ้น มีความไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ทำให้เกิดช่องว่างและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิหรือการได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการดูแลและแก้ไขปัญหา ดังต่อไปนี้

5.2.1 กรณีช่องว่างของกฎหมายในการเข้าถึงประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.2.1.1 กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีให้รับจ้างทำงานเป็นชั่วคราวระหว่างรอส่งกลับเพื่อให้มีรายได้เลี้ยงดูตนเอง ไม่ได้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

ก) ควรยกเลิกประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชาและเมียนมาร์ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติฉบับลงวันที่ 8 ตุลาคม 2553 ที่กำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างขึ้นทะเบียนลูกจ้างต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่มีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารแสดงตัวตนหนังสือเดินทาง

ข) ควรให้สำนักงานประกันสังคมออกประกาศ เรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชาฉบับใหม่ โดยกำหนดให้ลูกจ้างเป็นแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายสัญชาติลาว กัมพูชาและเมียนมาร์ ที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) สามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้

5.2.1.2 กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ประกอบอาชีพงานรับใช้ในบ้านหรือลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ไม่ได้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

ก) ควรแก้ไขคำนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 ว่า “ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย สามารถได้รับประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งสอดคล้องกับกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้สิทธิลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยสามารถได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นกัน

ข) ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในส่วนคำนิยามของคำว่า “ลูกจ้างต่างด้าว หมายความว่า ลูกจ้างที่มีได้มีสัญชาติไทย แต่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมาย ”

5.2.2 กรณีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานต่างด้าว ถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

5.2.2.1 กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน

ก) ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62/1 ว่า “ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างต่างด้าว มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ตามหลักเกณฑ์ อัตราและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข) ควรตรากฎกระทรวง โดยกำหนดให้ลูกจ้างต่างด้าวสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ได้ทันทีเมื่อได้นำส่งเงินสมทบประกันสังคม เสมือนกับการจ่ายค่าเบี้ยประกันสุขภาพ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมความเป็นธรรมต่อแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายที่ต้องทำงานในลักษณะที่มีความเสี่ยงสูง

ค) ควรยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว และเพิ่มเติมกรณีการได้รับใบอนุญาตอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ฉบับลงวันที่ 27 มิถุนายน 2557 ที่เก็บเงินค่าประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาคนละ 500 บาท ซึ่งให้มีผลคุ้มครองในระยะเวลา 3 เดือนขณะที่ประกันสังคมยังไม่คุ้มครอง เพื่อไม่ให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาต้องเสียค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อนและเป็นธรรม

#### 5.2.2.2 กรณีคลอดบุตร

ก) ควรกำหนดให้มีการเพิ่มโทษทางอาญาแก่นายจ้างที่มีการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพราะเหตุตั้งครรรภ์

ข) ควรกำหนดให้สิทธิลูกจ้างต่างด้าวถูกกฎหมายที่เป็นหญิงมีครรภ์และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรอยู่แล้วในขณะที่ถูกเลิกจ้าง สามารถใช้สิทธิประกันสังคมกรณีคลอดบุตรได้จนกว่าจะคลอดบุตรแล้วเสร็จ

ค) ควรกำหนดให้สิทธิลูกจ้างต่างด้าวถูกกฎหมายที่เป็นหญิงมีครรภ์ หากครบกำหนดระยะเวลาการทำงานหรือครบกำหนดต้องออกนอกราชอาณาจักร ให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวเพื่อคลอดบุตร

#### 5.2.2.3 กรณีสงเคราะห์บุตร

ก) ควรอาศัยอำนาจตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ตรากฎกระทรวง โดยกำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรสำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาการทำงานเพียง 4 ปี

ข) ควรให้สำนักงานประกันสังคมยกเลิกข้อจำกัดหรือเงื่อนไขเกี่ยวกับเอกสารที่สร้างภาระเกินความจำเป็น

#### 5.2.2.4 กรณีชราภาพ

ก) ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 ทวิ วรรคสามว่า “ผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างต่างด้าว เมื่อความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงและมีความประสงค์จะเดินทางกลับประเทศของตนอย่างถาวร ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับบำเหน็จชราภาพตามหลักเกณฑ์ อัตราและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข) ควรตรากฎกระทรวง เพื่อกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการจ่ายบำเหน็จชราภาพให้ชัดเจน โดยให้ลูกจ้างต่างด้าวจะต้องกลับประเทศไม่น้อยกว่า 2 ปีจึงมีสิทธิยื่นขอรับเงินบำเหน็จชราภาพได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ลูกจ้างต่างด้าวอายุครบ 55 ปี เช่นเดียวกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 5.2.2.5 กรณีว่างงาน

ก) ควรยกเลิกเงื่อนไขหรือกฎระเบียบของสำนักงานประกันสังคมที่เป็นอุปสรรคต่อการได้รับสิทธิของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา



ข) ควรให้สิทธิแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ถูกเลิกจ้างก่อนครบกำหนด สามารถทำงานต่อไปได้จนครบระยะเวลาตามใบอนุญาตทำงาน และให้ได้รับประโยชน์ชดเชยการถูกเลิกจ้างตามอัตราที่กฎหมายประกันสังคมกำหนด

ค) ควรให้สิทธิแรงงานต่างด้าวที่ครบกำหนดตามสัญญาจ้างและต้องเดินทางกลับประเทศ สามารถได้รับเงินสมทบในส่วนการว่างงานคืนได้

5.2.3 กรณีความไม่ต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตนต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 5.2.3.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2553

ก) ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 38/1 วรรคแรก ว่า “ในกรณีที่เป็นลูกจ้างต่างด้าวจำเป็นต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักรเพราะเหตุครบระยะเวลาการทำงาน และมีความประสงค์จะเดินทางกลับเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรอีก ให้ถือว่าความเป็นผู้ประกันตนสะดุดลงจนกว่าลูกจ้างต่างด้าวจะเข้ามาทำงานและจ่ายสมทบอีกครั้ง แต่ทั้งนี้ไม่เกินระยะเวลา 1 ปี นับแต่ลูกจ้างต่างด้าวจ่ายเงินสมทบครั้งสุดท้าย”

ข) ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 38/1 วรรคสองว่า “ในกรณีที่ลูกจ้างต่างด้าวตามวรรคแรก ได้กลับเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรและจ่ายเงินสมทบภายในระยะเวลาตามที่กำหนดแล้ว ให้ลูกจ้างต่างด้าวได้รับสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้อย่างต่อเนื่อง เสมือนกับผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบโดยไม่ขาดช่วง”

5.2.3.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU) โดยแก้ไขบันทึกข้อตกลงมาตรา 9 วรรคสองว่า “แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา 30 วัน หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน” เพื่อมิให้ระยะเวลาการเว้นช่วงนานจนเกินไปและเป็นการส่งเสริมความต่อเนื่องในทางเศรษฐกิจ

#### 5.2.4 กรณีนายจ้างหลีกเลี่ยงไม่นำเงินส่งสมทบประกันสังคม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก) ควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 96 ทวิ ว่า “นายจ้างคนใดที่ไม่นำส่งเงินสมทบผู้ประกันตนตามมาตรา 47 หรือมาตรา 47 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” เพื่อให้ นายจ้างเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย

ข) ควรขยายให้สิทธิลูกจ้างในการแจ้งขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานประกันสังคมได้เอง โดยไม่ต้องพียงนายจ้างเพียงอย่างเดียว หรือให้เจ้าหน้าที่ประกันสังคมมารับขึ้นทะเบียนลูกจ้างผู้ประกันตนและรับชำระเงินสมทบประกันสังคมที่สถานประกอบการของนายจ้างทุกเดือน

ค) ควรออกประกาศสำนักงานประกันสังคมเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ อาทิ ให้นำหน่วยงานในการออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ให้กับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา สามารถดำเนินการแทนสำนักงานประกันสังคมในการรับขึ้นทะเบียนลูกจ้างและเก็บเงินสมทบประกันสังคมได้

5.2.5 กรณีแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาไม่ทราบถึงกฎระเบียบและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม

ก) ควรเพิ่มการอบรมกฎหมายเบื้องต้นและสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ในขั้นตอนการออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในสิทธิประโยชน์

ข) ควรส่งเสริมให้มีโทรศัพท์สายด่วนและจัดตั้งศูนย์สำหรับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่อเป็นช่องทางในการร้องเรียนและสอบถามข้อมูลโดยใช้ภาษาของแรงงานต่างด้าว

ค) ควรจัดให้มีอาสาสมัครที่สามารถสื่อสารภาษาเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่ออำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในการสื่อสารกับแรงงานต่างด้าว เช่น อาสาสมัครประจำสถานีตำรวจหรือโรงพยาบาลในพื้นที่ เป็นต้น

ง) ควรจัดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานหรือเจ้าหน้าที่ประกันสังคมหรือหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ ลงพื้นที่บริเวณที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาพักอาศัย เพื่อตรวจเยี่ยมและเป็นการปรัามาให้ นายจ้างกระทำผิดต่อกฎหมาย

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นอาจใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม โดยเฉพาะสำหรับแรงงานสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมต่อไป



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2551). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (ม.ป.ป.). *โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กฤษฎา อาชวนิจกุลและคณะ. (2552). *การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างชาติ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
- กองนิติการและกองนโยบายและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. *รายงานการศึกษาคุณงานด้านประกันสังคมและระบบอุทธรณ์ ณ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี* (ระหว่างวันที่ 8-17 พฤศจิกายน 2552). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กิตติ ปิณฑนติก. (ม.ป.ป.). *รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน*. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก [http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e\\_constitution003.pdf](http://www.thailaws.com/law/thaiacts/e_constitution003.pdf)
- เกษมสันต์ จินฉวาโส. (2538). *แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เกรียงศักดิ์ ผ่องโสภณ. (2544). *ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ: ศึกษากรณี การทำธุรกิจในจังหวัดติดกับชายแดน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2540). *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัว, นางโซ ยูนซุน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความเสมอภาคทางเพศและครอบครัว. *คู่มือสำหรับการใช้ชีวิตในประเทศเกาหลี*.
- กลุ่มงานพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). *วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร ประจำปี 2557*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

- กลุ่มมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน.  
 อนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงานทำ (แก้ไข). สืบค้น 8 มกราคม  
 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/doc/R97.pdf>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). อนุสัญญาฉบับที่ 11 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958  
 (พ.ศ. 2501). สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/doc/c111.pdf>
- \_\_\_\_\_. อนุสัญญาฉบับที่ 143 ว่าด้วยการอพยพในสภาพที่ถูกกดขี่และการส่งเสริมการทำเทียม  
 และการปฏิบัติต่อแรงงานอพยพ. สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก  
<http://ils.labour.go.th/doc/R143.pdf>
- \_\_\_\_\_. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. สืบค้น 12  
 มกราคม 2558, จาก <http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/icescrt.pdf>
- \_\_\_\_\_. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานอพยพทั้งปวงและครอบครัวสมาชิก  
 ของเขา (รับรองโดยมติสมัชชาใหญ่ที่ 45/158 วันที่ 18 ธันวาคม 1990). สืบค้น 12  
 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/images/stories/img/%20crmw%20.pdf>
- \_\_\_\_\_. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ.  
 สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก <http://ils.labour.go.th/images/stories/ILO-UN/%20cerd%20%20.pdf>
- \_\_\_\_\_. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ. สืบค้น  
 26 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/cedawt.pdf>
- คงกระพัน เวฬุสโรจน์. (2550). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิการได้รับบริการ  
 สุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานใน  
 ประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
 คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น  
 สภานายความ. (2554). นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ.  
 กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2545). สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน: ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริง  
 ทางสังคม. กรุงเทพฯ. นิติธรรม
- จิรศักดิ์ สุรงค์พิพชร และคณะ. (2557). การพัฒนาศักยภาพการดูแลตนเองของแรงงานข้ามชาติ  
 ในประเทศไทยด้านสุขภาพอนามัยในมิติทางด้านอาชีวอนามัยเพื่อตอบสนองการเป็น  
 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี 2558. กรุงเทพฯ.
- จุฑาทวีช อินทรสุขศรี. (2547). นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. กรุงเทพฯ.

- ณภัทร นิมสอาด. (2556). ปัญหาในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย: ศึกษากรณีตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ดิเรก กวินสุนทรกุล. (ม.ป.ป.). การประกันสังคมในประเทศไทย. กลุ่มงานภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สืบค้น 12 มกราคม 2558, จาก [http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file\\_1414123379.pdf](http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/content/file_1414123379.pdf)
- ทวีป ปิ่นมณี. (2518). ระบบการควบคุมคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยกองทัพบก สถาบันวิชาการทหารสูงสุด.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2544). การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าว (รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงาน). กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (F. F. S). ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก.
- \_\_\_\_\_. (2546). “ปัญหาแรงงานต่างด้าวและผลกระทบต่อประเทศไทย,” วารสารสุทธิปริทัศน์, 1, นิคม จันทรวิฑูร. (2528). การประกันสังคม: 30 ปี แห่งการรอคอย. กรุงเทพฯ.
- \_\_\_\_\_. (2533). “กฎหมายประกันสังคมฉบับประวัติศาสตร์,” วารสารแรงงาน, 9(3), 3.
- \_\_\_\_\_. (2537). กฎหมายประกันสังคม: แนวคิด พัฒนาการ และก้าวแรกของการดำเนินงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน. สืบค้น 26 มกราคม 2557, จาก [http://wp.doe.go.th/wp/images/m\\_lift/MOU\\_pamar.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_pamar.pdf)
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. (ม.ป.ป.). บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน. สืบค้น 26 มกราคม 2557, [http://wp.doe.go.th/wp/images/m\\_lift/MOU\\_kam.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_kam.pdf)
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน. สืบค้น 26 มกราคม 2557, [http://wp.doe.go.th/wp/images/m\\_lift/MOU\\_lao.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/m_lift/MOU_lao.pdf)



สารโรจน์ คมคาย. (2553). *วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนี  
เข้าเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (ม.ป.ป.). *เปิดปมสิทธิประกันสังคมแรงงานข้ามชาติยุค MOU.*

สืบค้น 26 มกราคม 2557, จาก

<http://voicelabour.org/%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%9B%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/>

บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (ม.ป.ป.). *เมื่อประกันสังคมแรงงานข้ามชาติไร้ค่า: “งานที่มีคุณค่า”*

จะเกิดขึ้นได้อย่างไร. เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ. สืบค้น 26 มกราคม 2557,

[http://www.mwgthailand.org/autopagev4/show\\_page.php?topic\\_id=354&auto\\_id=2&TopicPk](http://www.mwgthailand.org/autopagev4/show_page.php?topic_id=354&auto_id=2&TopicPk)

ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูตกรุงเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. (2558). *อัตรา*

*เงินสมทบประกันสังคมของนายจ้างและลูกจ้างในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปี 2558.*

สืบค้น 16 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://germany.mol.go.th/node/580>

ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต กรุงโซล ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี กระทรวงแรงงาน.

(ม.ป.ป.). *การประกันสำหรับแรงงานในสาธารณรัฐเกาหลี.* สืบค้น 13 กุมภาพันธ์ 2558,

จาก <http://korea.mol.go.th/node/481>

\_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *แรงงานไทยในสาธารณรัฐเกาหลี.* สืบค้น 13 กุมภาพันธ์ 2558, จาก

<http://korea.mol.go.th/node/489>

ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน. (2556, มีนาคม). *คู่มือการปฏิบัติงาน*

*ขั้นตอนการย้ายสัญญาจ้างในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.*

\_\_\_\_\_. (2555, กันยายน). *คู่มือแรงงานไทยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.*

\_\_\_\_\_. (2557, กรกฎาคม-กันยายน), *วารสารเพื่อคนทำงาน*, 2, 14 – 15.

พงศ์ธร วิศาลศักดิ์. (2550). *สิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมายแรงงานของลูกจ้าง*

*แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะแรงงานต่างด้าว*

*หลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549* (วิทยานิพนธ์

ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ. (2539). *การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลักลอบ*

*เข้ามาทำงานในประเทศไทย: กรณีศึกษา 4 จังหวัด.* กรุงเทพฯ.

- วไล ฌ ป้อมเพชร. (2550). *ประชุมหารือเรื่องสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- วิจิตรา ฟุ้งถัดดา. (2533). “ระบบประกันสังคมของไทย,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 20(2), 153
- \_\_\_\_\_. (2557). *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2533). *กฎหมายประกันสังคม*. กรุงเทพฯ: ธรรมนิติ.
- วิโรจน์ สารรัตน์. (2532). *การศึกษากับการพัฒนาชนบทไทย: แนวความคิด ทฤษฎี และบทวิเคราะห์กรณีการย้ายถิ่น*. กรุงเทพฯ: อักษราพิพัฒน์.
- วีระยุทธ ลาสงยาง. (2553). *กฎหมายประกันสังคมกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานไทยที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สถาบันส่งเสริมการสอบสวน. (ม.ป.ป.). *คู่มือหลักสิทธิมนุษยชนสากลในกระบวนการยุติธรรมที่พนักงานสอบสวนควรรู้*. กรุงเทพฯ.
- สรรรถาน ภู่อ่า. (2552). *ปัญหาหลักปฏิบัติแรงงานต่างด้าวในธุรกิจประมงทะเล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม
- สุทธิพร บุญมาก. (ม.ป.ป.). “นโยบายแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย,” *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*,
- สุพรรณษา ทองทวี. (ม.ป.ป.). *ศูนย์ข้อมูลเพื่อธุรกิจไทยในจีน ณ นครซีอาน*. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก [http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/misc/detail.php?SECTION\\_ID=526&ID=11703](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/misc/detail.php?SECTION_ID=526&ID=11703)
- สุภัท สุขุน. (2539). *แรงงานไทยในประเทศบรูไน. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการวิจัยเรื่อง Thai Migrant Workers in South – East and East Asia*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภางค์ จันทวานิชและคณะ. (2541). *การย้ายถิ่นของผู้หญิงไทยไปเยอรมันนี : สาเหตุ ชีวิต ความเป็นอยู่และผลกระทบในประเทศไทยและเยอรมันนี (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สำนักงานประกันสังคม จังหวัดชัยภูมิ. (ม.ป.ป.). *ประกันสังคม เตรียมพร้อมใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด นายจ้างค้างชำระเงินสมทบแล้วไม่นำส่ง*. สืบค้น 19 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wprp/chaiyaphum/content.jsp?id=9136&cat=1510&lang=th>

- สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). *ข้อควรรู้เกี่ยวกับกองทุนประกันสังคม*. สืบค้น 26 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=930&id=3898>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *แรงงานต่างด้าวขาดเจ็บเนื่องจากงานไม่ต้องกังวล ประกันสังคม แจงกองทุนเงินทดแทนพร้อมคุ้มครองดูแล*. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=762&id=4008>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *กรณีผู้ประกันตนไม่มีบัตรรับรองสิทธิ แต่ได้จ่ายเงินสมทบครบ 3 เดือน ภายใน 15 เดือนแล้ว*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/content.jsp?lang=th&cat=897&id=4218>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *สิทธิประโยชน์ กรณีว่างงาน*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=874>
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร*. สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2558, จาก <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=869>
- สำนักงานจัดหางานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. (ม.ป.ป.). *งานควบคุมคนต่างด้าว*. สืบค้น 22 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.seso.go.th/s0108/index.php?pgid>
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2550). *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก*.
- สำนักงานแรงงานในประเทศมาเลเซีย. (2556, มิถุนายน). *สถานการณ์แรงงานในประเทศมาเลเซีย*. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองเซี่ยเหมิน. (2555, เมษายน). *กระทรวงทรัพยากรมนุษย์และประกันสังคมแห่งจีน*. สืบค้น 3 กุมภาพันธ์ 2558, จาก [http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ditp.go.th%2Fcontents\\_attach%2F67434%2F55001282.doc&ei=3ZrQVOrrII\\_x8gWzmYHoCQ&usg=AFQjCNEjEzQbBpOHQZYdIgdSEgGkXOI2Q&bvm=bv.85076809,d.dGc](http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ditp.go.th%2Fcontents_attach%2F67434%2F55001282.doc&ei=3ZrQVOrrII_x8gWzmYHoCQ&usg=AFQjCNEjEzQbBpOHQZYdIgdSEgGkXOI2Q&bvm=bv.85076809,d.dGc)
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. (ม.ป.ป.). *ข้อควรรู้สำหรับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ.
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). *ขั้นตอนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)*. สืบค้น 23 มกราคม 2557, จาก [http://wp.doe.go.th/wp/images/pr/pr\\_oss300757.pdf](http://wp.doe.go.th/wp/images/pr/pr_oss300757.pdf)



- อมร รักษาสัตย์. (2534). *การสร้างความมั่นคงในสังคมด้วยการจัดการสวัสดิการและการประกันสังคม: แนวคิด ปรัญญา ประสบการณ์ในต่างประเทศและทางออกของไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (ม.ป.ป.). *โครงสร้างไม่เอื้อ ต่างค่าเช่าไม่ถึงสิทธิประกันสังคม*. สืบค้น 5 มกราคม 2558, จาก <http://www.hfocus.org/content/2013/06/3522>
- Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (ม.ป.ป.). *ประสานเสียงคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ สปส. เร่งหาทางดึงต่างค่าเช่าประกันสังคม*. สืบค้น 5 มกราคม 2558, จาก <http://www.hfocus.org/content/2013/10/5014>
- Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (ม.ป.ป.). *“ประกันสังคม” ยืนยันลูกจ้างต่างค่าถูกกฎหมาย รับสิทธิคุ้มครอง 7 กรณีเท่าเทียมแรงงานไทย*. สืบค้น 5 มกราคม 2558, จาก <http://www.hfocus.org/content/2013/10/5169>

### ภาษาต่างประเทศ

- C.W. Stahl. (1991). “South-North Migration in the Asia-Pacific Region,” *International Migration*, 29.
- Employees Provident Fund*. Retrieved February 10, 2015, from <http://www.kwsp.gov.my/portal/en/about-epf/overview-of-the-epf>
- Grolier Incorporated. (1968). *Encyclopedia Americana Book 1. International Edition*. New York: Americana Corp.
- Walter-Editor Yust. (1950). *Encyclopedia Britannica Book 1. Encyclopaedia Britannica*.



**ภาคผนวก ก**

**บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ระหว่างรัฐบาลแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ  
ประชาธิปไตยประชาชนลาว รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า**



บันทึกความเข้าใจ

ระหว่าง

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

กับ

รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

\*\*\*\*\*

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “ภาคี” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ ๑

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ามี

๑) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน

๒) การส่งกลับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้ว หรือถูกเนรเทศโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น

๓) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการเสียสิทธิและการคุ้มครองของแรงงานและแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้

๔) การป้องกันและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจนี้ไม่ใช่กับกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่มีอยู่และที่สอดคล้องกับกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ ๒

เพื่อความมุ่งประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าตามลำดับ

ข้อ ๓

ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้มีการหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ ๔

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการในการจ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสม

การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน การอนุญาตอาจกระทำได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตของตนเมื่อใดก็ได้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การยกเลิกหรือการเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำเสร็จสิ้นแล้ว ก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอน

#### ข้อ ๕

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งโดยการเสนอ การจ้างแรงงานเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขของการ จ้างแรงงานและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

#### ข้อ ๖

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบัญชีรายชื่อ ผู้สมัครงานที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว พร้อมข้อเสนอเทศของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวกับอายุ ที่อยู่ถาวร บุคคล อ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

#### ข้อ ๗

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตาม ข้อ ๔ ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

- ๑) การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าในรูปแบบอื่น
- ๒) การอนุญาตให้ทำงาน
- ๓) การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ
- ๔) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศกำหนด
- ๕) ภาษีหรืออื่น ๆ ตามที่ภาคีกำหนด
- ๖) สัญญาการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบสำเนา สัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

#### ข้อ ๘

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะรับผิดชอบการบริหารบัญชีรายชื่อแรงงานซึ่งได้รับอนุญาตให้ ทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอ้างอิงและทบทวน หน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่จะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อของแรงงาน ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีเอกสารซึ่งรับรองว่าได้เดินทางกลับถึงถิ่น ที่อยู่ถาวรหลังการสิ้นสุดของเงื่อนไขการจ้างอย่างน้อย ๔ ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันที่มีการรับรอง

#### การกลับและการส่งกลับ

#### ข้อ ๙

เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน ๒ ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไป เป็นระยะเวลาอีก ๒ ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน ๔ ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็น การสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงาน

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อวัน ระยะเวลาสามปี



ข้อ ๑๐

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่สุจริตซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้วจะกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร

ข้อ ๑๑

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งและบริหารกองทุนสะสม แรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนของตน

ข้อ ๑๒

แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร ของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ๓ เดือน ก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น การจ่ายเงินให้แก่แรงงาน จะต้องกระทำภายใน ๗ วัน ภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น

ในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้นและจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตน การคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน ๗ วัน ภายหลังการยกเลิกการจ้าง

ข้อ ๑๓

การเดินทางกลับประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราวของแรงงานซึ่งเงื่อนไขของการจ้าง แรงงานยังคงมีผลและโดยสอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่ย่อมไม่เป็นที่เหตุให้การ อนุญาตการจ้างตามที่ระบุไว้ในข้อ ๔ สิ้นสุดลง

ข้อ ๑๔

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่ จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๒

ข้อ ๑๕

สิทธิในการรับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมเป็นอันสิ้นสุดไปสำหรับแรงงานที่ไม่กลับไปยังถิ่น ฐานที่อยู่ถาวรของตนเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ ๑๖

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศผู้จ้างอาจถอนเงินจากกองทุนสะสม เพื่อใช้เป็น ค่าใช้จ่ายในด้านบริหารซึ่งเกิดแก่ธนาคารและในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

ข้อ ๑๗

ภาคีในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามขอบทของกฎหมาย ภายในของแต่ละประเทศ

ข้อ ๑๘

แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เท่ากับแรงงานท้องถิ่น ได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ ๑๙

ข้อพิพาทใดระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างให้ระงับโดยหน่วยงานที่มี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบังคับในประเทศผู้จ้าง



การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ ๒๐

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในดินแดนของตนเพื่อป้องกันและปราบปราม การข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย

ข้อ ๒๑

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ ๒๒

การแก้ไขบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ในประการใดอาจกระทำได้โดยความเห็นชอบร่วมกันของ ของคู่ภาคีผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อพิพาท

ข้อ ๒๓

ข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใดที่เกิดจากบันทึกความเข้าใจนี้ให้ระงับอย่างฉันทมิตรโดยการหารือ ระหว่างภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ ๒๔

บันทึกความเข้าใจนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ลงนาม และอาจบอกเลิกเป็นลายลักษณ์ อักษรโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกเลิกจะมีผล ๙๐ วัน นับจากวันที่แจ้ง ในกรณีที่บันทึกความเข้าใจนี้ ได้รับการบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน ภาคีจะหารือกันว่า จะดำเนินการ อย่างไรต่อสัญญาการจ้างซึ่งยังคงมีผลอยู่

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ ลงนามบันทึกความเข้าใจนี้

ลงนาม ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน คริสต์ศักราช ๒๐๐๓ เป็นภาษาไทย ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ ทำเป็นต้นฉบับสองฉบับซึ่งทั้งหมดถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกัน ในการตีความให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า

(นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย)

(นายวิน อ่อง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย  
กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว  
ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

\*\*\*\*\*

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี”

มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค และผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง

ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี ๒๕๔๒”

ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ  
ได้ตกลงกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ ๑

ภาคีจะดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

- ๑) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- ๒) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกเนรเทศโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม
- ๓) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย
- ๔) การป้องกันปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่รวมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ ๒

กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ ๓

ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และ/หรือ ระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ ๔

การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ ๕

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ ๖

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ ๗

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงานซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตาม ข้อ ๔ ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) การตรวจลงตรา หรือ เอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- ๒) ใบอนุญาตการทำงาน
- ๓) การประกันหรือการบริการสุขภาพ
- ๔) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ
- ๕) ภาษาหรืออื่น ๆ ตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด

ข้อ ๘

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย ๔ ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ ๙

หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน ๒ ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก ๒ ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน ๔ ปี และเมื่อครบ ๔ ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน นอกจากนี้ การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย

แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่ก็ต่อเมื่อครบระยะเวลา ๓ ปี หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

ข้อ ๑๐

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อส่งแรงงานกลับประเทศ เมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ ๑๑

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้น ๆ



ข้อ ๑๒

แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวน พร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ ๓ เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตน และกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน ๔๕ วันนับตั้งแต่สิ้นสุดวันจ้างงาน

ข้อ ๑๓

การเดินทางข้ามพรมแดนในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ ๔ ต้องสิ้นสุดลง

ข้อ ๑๔

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๒

ข้อ ๑๕

สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงาน ไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ ๑๖

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

การคุ้มครอง

ข้อ ๑๗

ภาคีจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

ข้อ ๑๘

แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ ๑๙

ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานจะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ ๒๐

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

ข้อ ๒๑

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ ๒๒

ข้อแก้ไขใด ๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกับของคู่ภาคี โดยผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

ข้อ ๒๓

ให้ระงับข้อขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันทมิตร โดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ ๒๔

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล ๓ เดือนจากวันที่แจ้ง

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่สิบแปด เดือนตุลาคม พุทธศักราชสองพันห้าร้อยสี่สิบห้า ตรงกับคริสต์ศักราชสองพันสอง คู่กันเป็นสองฉบับ เป็นภาษาไทยและภาษาลาว ทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ  
ประชาธิปไตยประชาชนลาว

(นายสุวิจน์ ลิปิตพัลลภ)

(นายสมพันธ์ แพงคำมี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ)  
บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย  
กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา  
ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน

\*\*\*\*\*

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “ภาคี”

ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี ๒๕๔๒”

มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจ อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ ได้ตกลงกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

มาตรา ๑

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

- ๑) ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- ๒) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกผลักดันออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิมก่อนที่เงื่อนไขการจ้างงานจะยุติ
- ๓) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานดังกล่าวจะไม่มี การสูญเสียสิทธิ และได้รับการคุ้มครองตามที่แรงงานพึงได้รับ
- ๔) การป้องกันและปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานผิดกฎหมาย และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

มาตรา ๒

กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงสวัสดิการสังคม และการฟื้นฟูเยาวชนแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

มาตรา ๓

ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และ/หรือ ระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองฝ่าย จะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก่อนที่จะบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้เข้ามาอยู่ในภายใต้ขอบเขตของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

มาตรา ๔

ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้ขั้นตอนในการว่าจ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสม



ในการจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศการยกเลิกหรือเพิกถอน

#### มาตรา ๕

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

#### มาตรา ๖

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

#### มาตรา ๗

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงานซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ ๔ ดำเนินการให้รวมถึงข้อบังคับต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) การตรวจลงตรา หรือ เอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น
- ๒) ใบอนุญาตการทำงาน
- ๓) ใบประกันหรือการบริการสุขภาพ

๔) การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

- ๕) ภาษาหรืออื่น ๆ ตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด
- ๖) สัญญาการจ้างงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในเงื่อนไขและระยะเวลาการจ้างงานตามที่ระบุในสัญญาและมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

#### มาตรา ๘

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของสองประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับที่อยู่ถาวรเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย ๔ ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

#### การกลับและการส่งกลับ

#### มาตรา ๙

หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานจะมีกำหนดไม่เกิน ๒ ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก ๒ ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างแรงงานจะมีกำหนดไม่เกิน ๔ ปี และเมื่อครบ ๔ ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา ๓ ปี หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน

มาตรา ๑๐

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้ว กลับที่อยู่ถาวร

มาตรา ๑๑

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนสะสม โดยให้แรงงาน ชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้น ๆ

มาตรา ๑๒

แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้า กองทุนสะสมเต็มจำนวน พร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อขอรับคืนเงิน ๓ เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตน และกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน ๔๕ วัน นับตั้งแต่สิ้นสุดการจ้างงาน

มาตรา ๑๓

การเดินทางกลับประเทศถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาต การจ้างงานตามมาตรา ๔ ต้องสิ้นสุดลง

มาตรา ๑๔

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่ จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอรับเงินสะสม ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๒

มาตรา ๑๕

สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงานไม่เดินทาง กลับไปไปยังที่อยู่ถาวรเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

มาตรา ๑๖

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนสะสม เพื่อ เป็นค่าใช้จ่ายของธนาคารในการบริหารเงินกองทุนและเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศ ถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

มาตรา ๑๗

ภาคีในประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน ประเทศนั้น

มาตรา ๑๘

แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตาม หลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

มาตรา ๑๙

ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานจะต้องได้รับการ คลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

มาตรา ๒๐

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

มาตรา ๒๑

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

มาตรา ๒๒

ข้อแก้ไขใด ๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกันของคู่ภาคี โดยผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

มาตรา ๒๓

ให้ระงับข้อขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันทมิตร โดยการหารือระหว่าง ประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

มาตรา ๒๔

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล ๙๐ วัน นับจากวันที่แจ้ง ในกรณีที่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอยกเลิกบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เพื่อประโยชน์แก่แรงงานกำหนดให้คู่ภาคี หารือร่วมกัน เพื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินการต่อสัญญาการจ้างงาน ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนามบันทึก ความเข้าใจฉบับนี้

ลงนาม ณ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ สามสิบเอ็ด เดือน พฤษภาคม คริสต์ศักราช สองพันสาม เป็นภาษาอังกฤษ โดยต้นฉบับของบันทึกความเข้าใจทั้งสองฉบับนี้มีคุณค่าเท่าเทียมกัน

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

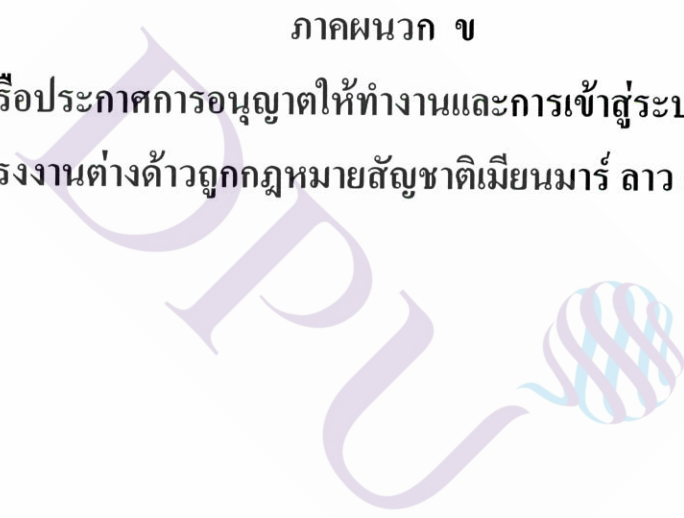
(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

(นายอิธ สัมเฮง)  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานสวัสดิการสังคม  
และการฟื้นฟูเยาวชน



ภาคผนวก ข

ระเบียบหรือประกาศการอนุญาตให้ทำงานและการเข้าสู่ระบบประกันสังคม  
ของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา



## ประกาศกระทรวงแรงงาน

เรื่อง กำหนดงานที่ให้นักต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ

การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ทำได้ (ฉบับที่ ๑๕)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของ  
คนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงกำหนดให้งานดังต่อไปนี้  
เป็นงานที่คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ระหว่าง  
รอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดระบบบริหารจัดการ  
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร  
เป็นกรณีพิเศษ ทำได้

๑. งานรับใช้ในบ้าน
๒. งานกรรมกร

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗

อุไรวรรณ เทียนทอง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน



ประกาศสำนักงานประกันสังคม

เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

ตามที่กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติลาว กัมพูชา และพม่าโดยกำหนดให้มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่มีเอกสารแสดงตัวและใบอนุญาตทำงาน เปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ เลขานุการสำนักงานประกันสังคมจึงออกประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ”

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่อง การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๙

ข้อ ๓ ให้นายจ้างแจ้งขึ้นทะเบียนลูกจ้างคนต่างด้าวสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและมีเอกสารคือ (๑) ใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และ (๒) หนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารแสดงตัวแทนหนังสือเดินทาง เป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนพ.ศ.๒๕๓๗ และเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นมีหลักฐานข้างต้นครบถ้วน

ข้อ ๔ การขึ้นทะเบียนลูกจ้างและผู้ประกันตน ตาม ข้อ ๓ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว สัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสารตาม ข้อ ๓ (๑) และ ข้อ ๓ (๒) แล้ว จะยกเว้นไม่ขึ้นทะเบียนกรณีเป็นลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้าง ตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะ เป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้น มิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย กรณีเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย กรณีเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

ประกาศ ณ วันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(นายบัน วรรณพินิจ)

เลขานุการสำนักงานประกันสังคม





ประกาศกระทรวงมหาดไทย  
เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ  
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ คนต่างด้าวที่จะได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตามประกาศนี้ หมายถึงคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรถึงวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ และทำงานกับนายจ้างอยู่แล้ว รวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของคนต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกินสิบห้าปี

คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่นสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้มีมติ คณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการ เฉพาะ ไม่อยู่ในข่ายการอนุญาตตามประกาศนี้

ข้อ ๒ ให้คนต่างด้าวตามข้อ ๑ ขอรับหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง จากประเทศต้นทาง ตามขั้นตอนและสถานที่ที่กรมการจัดหางานกำหนด ในวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยให้นายจ้างเป็นผู้นำคนต่างด้าวไปดำเนินการ

ข้อ ๓ มีให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวตามข้อ ๑ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามข้อ ๒ ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว จนถึงวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖

ข้อ ๔ มีให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับกับคนต่างด้าวตามข้อ ๒ ที่ถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางโดยได้รับการ ตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการทำงาน

ข้อ ๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งถือ หนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่มีอายุใช้ได้ไม่น้อยกว่าสองปี อยู่ในราชอาณาจักร เป็นเวลาสองปี เมื่อคนต่างด้าวดังกล่าวอยู่ในราชอาณาจักรครบกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตแล้ว หากประสงค์ จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้มีสิทธิขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียว เป็นระยะเวลา ไม่เกินสองปี

ในกรณีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่ง ไม่ได้ทำงานอยู่กับ นายจ้างเดิมไม่ว่าในกรณีใดๆ และประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรต่อไป ต้องมีนายจ้างใหม่รับเข้าทำงาน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ไม่ได้ทำงานอยู่กับนายจ้างเดิม มิฉะนั้นสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักร ตาม วรรคหนึ่งเป็นอันสิ้นสุด

สำหรับผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรที่อายุไม่เกินสิบห้าปี ให้ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาที่บิดาหรือมารดาของคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

ข้อ ๒ คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ประสงค์จะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร และเดินทางกลับเข้ามาอีกภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรยังเหลืออยู่โดยต้องมีหนังสือรับรองการจ้างจากนายจ้าง และแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และเมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖

(นายจารุพงศ์ เรืองสุวรรณ)  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย







ประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ และการยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ คนต่างด้าวตามประกาศนี้ หมายถึงคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓) ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะ สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติ ลาว และกัมพูชา (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓) ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแล้ว และถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ที่ยังมีอายุเหลืออยู่ ดังนี้

(๑) อยู่ในราชอาณาจักรจะครบกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้จ้างงาน ๔ ปี ภายในวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือ

(๒) ครบกำหนดระยะเวลา ๔ ปี ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราให้คนต่างด้าวอยู่เพื่อการทำงาน และอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

ข้อ ๒ คนต่างด้าวตามข้อ ๑ ที่ประสงค์จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ และได้รับการยกเว้นข้อห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะตามประกาศนี้ ให้ดำเนินการขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานต่อเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน ตามขั้นตอนและสถานที่ที่กรมการจัดหางานกำหนด นับแต่ประกาศฉบับนี้ใช้บังคับ ถึงวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗

คนต่างด้าวผู้ใดที่นายจ้างได้ยื่นแบบคำร้องขอจ้างแรงงานต่างด้าว บัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าว และเอกสารต่าง ๆ ไว้กับกรมการจัดหางานก่อนประกาศนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าได้ยื่นโดยชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว

ข้อ ๓ ให้นายจ้างของคนต่างด้าวตามข้อ ๒ นำเอกสารที่อธิบดีกรมการจัดหางานรับรองแล้ว เป็นหลักฐานในการนำคนต่างด้าวไปดำเนินการขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าว และประทับตราอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรตามระยะเวลาของหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางที่เหลืออยู่ แต่ต้องไม่เกินวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗

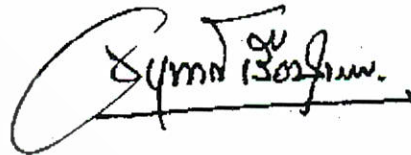


ข้อ ๔ มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒ (๓) และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวตามข้อ ๓ ที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประกาศนี้แล้ว

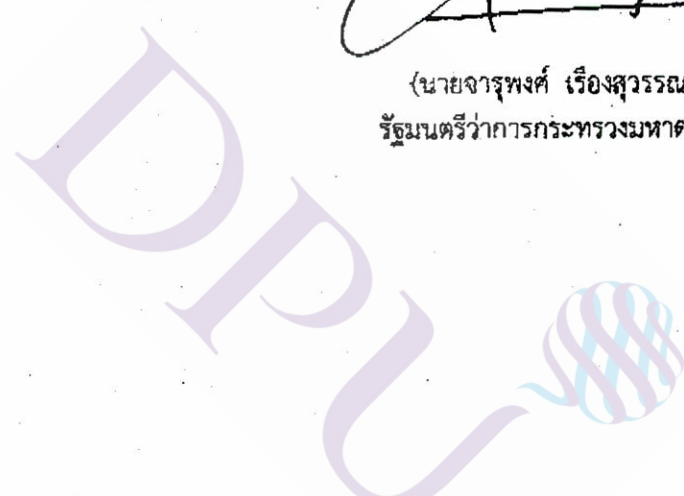
ข้อ ๕ สิทธิของคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามข้อ ๓ เป็นอันสิ้นสุดลง เมื่อเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร เว้นแต่มีหนังสือรับรองการจ้างงานต่อไปจากนายจ้าง และได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และเดินทางกลับเข้ามาอีกภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



(นายจรรยาพงศ์ เรืองสุวรรณ)  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



## ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗

เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดมาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในประเทศ และการสร้างมาตรฐานในการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการและนายจ้างซึ่งประกอบกิจการบางประเภทที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างมาก และเพื่อขจัดการบังคับใช้แรงงานหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานต่างด้าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้จัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ในจังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดสุรินทร์ เพื่อดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ประสงค์จะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้ศูนย์ดังกล่าวเริ่มทำการตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๒ คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะได้เคยทำงานในประเทศไทยมาก่อนหรือไม่ก็ตาม ให้แจ้งความประสงค์ต่อศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ภายในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

ในกรณีที่นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว หรือบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานในกิจการของตนเองไว้กับศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน หากศูนย์ดังกล่าวตรวจสอบแล้วพบว่าคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้เป็นผู้ที่มีลักษณะตรงตามความต้องการของนายจ้างหรือเมื่อมีการตรวจสอบบัญชีรายชื่อของนายจ้างแล้วตรงกับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้ ให้แจ้งนายจ้างมารับตัวบุคคลนั้นเพื่อดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวต่อไป

ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวแก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่นายจ้างมารับตัวตามวรรคสอง โดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นขอ และให้คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

ข้อ ๓ เมื่อนายจ้างรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามข้อ ๒ มาแล้ว ให้นำบุคคลดังกล่าวไปขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จตามข้อ ๔ ในเขตจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการของนายจ้าง

ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ออกตามวรรคหนึ่ง ให้มีอายุเท่าจำนวนวันที่เหลืออยู่ของใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว

ข้อ ๔ ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้จัดตั้งศูนย์ดังกล่าวในจังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งแรกและเริ่มทำการตั้งแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ส่วนการจัดตั้งในจังหวัดอื่นใดและเริ่มทำการเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรประจำตัว และตรวจสอบสุขภาพคนต่างด้าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๕ ให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดแล้ว หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ไปรายงานตัว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ

ในกรณีที่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งไปรายงานตัวพร้อมนายจ้างและแจ้งความประสงค์จะทำงานเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือทำงานอื่นอันมิได้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวแก่คนต่างด้าวนั้น โดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบวันนับแต่วันที่ออก และให้คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

ข้อ ๖ คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้แล้ว จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสุขภาพเพื่อการออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

ข้อ ๗ ใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้สิ้นสุดลงเมื่อคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวหรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้มีกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้



ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นผู้กำกับดูแล  
การดำเนินงาน ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อทราบ  
อย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ



## ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ฉบับที่ ๑๑๗/๒๕๕๗

เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม

โดยที่ข้อ ๔ ของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จในทุกจังหวัดโดยการจัดตั้งในจังหวัดอื่นใด และเริ่มทำการเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ตามข้อ ๔ ของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพิ่มเติมใน ๕๓ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ขอนแก่น ชัยนาท ชัยภูมิ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครนายก นครปฐม นครพนม นครราชสีมา นครสวรรค์ นนทบุรี น่าน บึงกาฬ บุรีรัมย์ ปทุมธานี ปราจีนบุรี พะเยา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ มหาสารคาม มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ราชบุรี ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุโขทัย สุพรรณบุรี สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อ่างทอง อำนาจเจริญ อุตรธานี อุทัยธานี อุตรดิตถ์ และอุบลราชธานี ทั้งนี้ ให้เริ่มทำการตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘

ข้อ ๒ ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังต่อไปนี้ เปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ เว้นแต่คณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๑) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

(๒) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๗/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม และมาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเรือประมงในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดทะเล ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

(๓) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ และ

(๔) ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๔/๒๕๕๗ เรื่อง การจัดตั้งศูนย์บริการ  
จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม  
พุทธศักราช ๒๕๕๗

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ





## ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

ฉบับที่ ๑๑๘/๒๕๕๗

เรื่อง การกำหนดมาตรการชั่วคราวเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

ตามที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อกำหนดมาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ซึ่งจะนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในประเทศต่อไปนั้น เนื่องจากยังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาจำนวนมากต้องการแจ้งความประสงค์ที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ประกอบกับยังมีนายจ้างและแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่สามารถจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและทำการตรวจสุขภาพได้ตามระยะเวลาที่กำหนด จึงจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการดำเนินการของศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชา กลับเข้าทำงานและขยายระยะเวลาใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ออกโดยศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อ ๑ ของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เฉพาะในจังหวัดจันทบุรี และจังหวัดสระแก้ว ขยายระยะเวลาเปิดดำเนินการถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗

ข้อ ๒ ให้ขยายระยะเวลาในการแจ้งความประสงค์ที่จะเข้าทำงานในประเทศไทยสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ตามข้อ ๒ ของประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๐/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗

ข้อ ๓ ให้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ออกให้แก่แรงงานต่างด้าวใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ทั้งนี้ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการตรวจสุขภาพเพื่อการออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

การดำเนินการตรวจสุขภาพตามวรรคหนึ่ง ให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถใช้บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย สำหรับผ่านเข้าออกตามด่านถาวรบริเวณชายแดนเพื่อไปตรวจสุขภาพได้

ข้อ ๔ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในแต่ละเขตจังหวัดแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบสถานประกอบการและนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต และบังคับใช้กฎหมาย กับแรงงานต่างด้าวและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด  
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

DRU

**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ-นามสกุล

นายพิเชษฐ์ สุพรรณเนียม

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2547 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ รุ่นที่ 24

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ

พ.ศ. 2551 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 61

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ทนายความ บริษัท บางกอกก๊าส จำกัด (มหาชน)

