บทที่ 5
นโยบายและกระบวนการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงาน

5.1 นโยบายการนำเข้าแรงงานและการจ้างงานระหว่างรัฐ

5.1.1 ที่มาของกรอบความร่วมมือกับนำเข้าแรงงานต่างด้าว

1) ปัจจัยด้านความต้องการจากนายจ้าง

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานแรงงานในอนาคตในช่วงปี 2547-2549[105] มีข้อสรุปว่าสัดส่วนของสถานภาพแรงงานการทำงานในแต่ละอาชีพของแรงงานระดับล่างนั้นจะเกิดความตึงตัวของการจ้างงานในกลุ่มอาชีพเพาะปลูกและอาชีพเลี้ยงสัตว์ และในอาชีพประมงคาดว่าจะเกิดความขาดแคลนแรงงาน จากข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ควรอนุญาตให้จ้างในปี พ.ศ. 2547-2549[106] เมื่อพิจารณาร่วมกับปัจจัยการว่างงานแรงงานไทยนั้น มีการประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2549 จะมีความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวน 541,662 คน โดยกิจการประเภทโรงงานอุตสาหกรรม กิจการประมงและต่อเนื่อง และกรรมกรทั่วไป เป็นประเภทกิจการที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูง คือ 134,002 125,583 และ 94,381 คน ตามลำดับ พร้อมกันนี้จากจำนวนการแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวตามนโยบายการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เฉพาะแรงงานลาวนั้นมีจำนวนถึง 60,890 คน สะท้อนถึงสถานการณ์ความจำเป็นต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวในตลาดแรงงานของประเทศไทย (ตามตารางที่ 5.1) โดยในส่วนพื้นที่จังหวัดสงขลานั้นมีการแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จากนายจ้าง 2,318 ราย โดยต้องการจ้างแรงงานลาวทั้งสิ้น 13,280 คน และได้รับการพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา) โดยมีนายจ้าง 2,213 รายและแรงงานลาว 12,793 คน โดยได้รับการพิจารณาต่อใบอนุญาตทำงาน จากนายจ้าง 1,943 รายจากจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 498 ราย[107]

---

[105] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การศึกษาภาพรวมของตลาดแรงงานในสาขาที่มีการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545).

[106] สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างด้าวในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548, (กรุงเทพมหานคร, 2546), หน้า 4-9, (ผ-5).

[107] กรมการจัดหางาน, รายงานผลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว การพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา) และการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ปี 2548 ทั่วประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, 2548).

2) ปัจจัยด้านการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

สืบเนื่องจากปัญหาแรงงานต่างด้าวที่สั่งสมมานาน จากนโยบายผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยมีการวางแนวทางปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนับตั้งแต่ พ.ศ. 2539 แต่มาตรการตามนโยบายดังกล่าวไม่สามารถจัดระบบแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลสรุปจากประชุมระดมความคิดเห็น เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ นำมาซึ่งยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ อันประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์สำคัญ[108]

โดยในส่วนยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว คือ 1 ใน 7 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนั้นได้นำมาสู่แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547[109] ที่เห็นชอบในหลักการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและแผนปฏิบัติการบริการแรงงานต่างด้าว ให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน โดยในระยะที่หนึ่ง ให้มีการผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง พร้อมกับดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้ง 3 สัญชาติที่อยู่ในระบบผ่อนผัน และในระยะที่สอง ให้ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เพื่อให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายภายใต้บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามไว้กับประเทศคู่ภาคีทั้งสาม ซึ่งกรอบการดำเนินการให้มีแรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ กลยุทธ์หลัก 8.3.12 ที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นไปตามข้อตกลงกับประเทศต้นทาง[110]

---

[108] สัมภาษณ์ ภัทรวุธ เกอแสละ, หัวหน้าฝ่ายคณะกรรมการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.), 23 กรกฎาคม 2550.

[109] กรมการจัดหางาน, คู่มือปฏิบัติงานการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, 2547), หน้า 3.

[110] สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ 1 / 2549, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, 2549).

3) ปัจจัยด้านอนุสัญญาการคุ้มครองสิทธิแรงงาน

ในปัจจุบันมีการระบุสิทธิแรงงานไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization; ILO)[111] โดยที่ประเทศไทยไม่ได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยแรงงานอพยพข้ามชาติโดยตรง แต่เป็นการลงนามในอนุสัญญาด้านการคุ้มครองแรงงานเท่านั้น ซึ่งเป็นเสมือนเงื่อนไขไปสู่แนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานอย่างถูกกฎหมาย ทั้งนี้สิทธิแรงงานนั้นกำลังเป็นเงื่อนไขของการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ ในประเด็นเงื่อนไข (social clause) ซึ่งปรากฏในการประชุมเวทีองค์การการค้าโลก* ซึ่งจะสามารถใช้เป็นแนวทางลดนโยบายกีดกันทางการค้าของประเทศพัฒนาแล้วที่มีต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของผู้ผลิตนั้นใช้แรงงานราคาถูก ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยผลักดันประการสำคัญที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญต่อสิทธิแรงงานทั้งระบบด้วยหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (equal treatment) อันหมายรวมถึงแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบการผลิตของไทย ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการแรงงานต่างด้าวตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว

4) ปัจจัยด้านกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

ปรากฏการณ์ของความร่วมมือด้านแรงงานนั้นสืบเนื่องจากการร่วมลงนามระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ ระหว่างวันที่ 21 – 23 เมษายน พ.ศ. 2542 (The Bangkok Declaration on Irregular Migration) กำหนดในเงื่อนไขหารือและความร่วมมือกันเกี่ยวกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในภูมิภาค ทั้งในระดับทวิภาคีและ/หรือพหุภาคี[112] รวมถึงยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา – แม่โขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) อันเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และไทย ภายใต้ปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ระหว่าง วันที่

---

111 ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์, ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีต่อแรงงานไทย, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 183.

* หมายเหตุ : การประชุมองค์การการค้าโลกที่ประเทศสิงคโปร์ ในเดือนธันวาคม 2539 เห็นชอบปฏิบัติตามหลักการมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ลดการทุ่มตลาด (dumping) ประเทศผู้ส่งออกสินค้าใช้แรงงานราคาถูก ขณะที่มีสภาพการจ้างงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อลดต้นทุนการผลิต

112 The Bangkok Declaration on Irregular Migration [Online]. Available from: http://www.thaiembdc.org/info/bdim_t.html [2007, August 30]

10-12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ณ เมืองพุกาม สหภาพพม่า นั้นมียุทธศาสตร์สำคัญของความร่วมมือระหว่างกันในเรื่องลดการเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย[113] โดยกรอบความร่วมมือดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการจัดการปัญหาแรงงาน อันเป็นรูปแบบที่จำเป็นต้องมีกระบวนการจัดการร่วมกันทั้งสองฝ่าย ทั้งในรูปของแบบพิธีความร่วมมือระดับการเมือง อันได้แก่ การกำหนดนโยบายระหว่างประเทศร่วมกัน (common policy) และการกำหนดแผนปฏิบัติการร่วมกัน (common action plan)[114] อันนำมาซึ่งการที่ประเทศไทยได้ทำความตกลงระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศกัมพูชา ในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ

ตารางที่ 5.1 การขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย (ก.ย. 48 – ส.ค. 50)

แรงงานต่างด้าว / ภูมิภาค	แจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว			จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาต			จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต		
	ลาว	กัมพูชา	รวม	ลาว	กัมพูชา	รวม	ลาว	กัมพูชา	รวม
กรุงเทพมหานคร	14,029	14,599	28,588	795	2,848	3,643	577	1,481	2,058
ภาคกลาง	11,619	7,627	19,246	1,848	1,868	3,716	583	987	1,570
ภาคตะวันออก	4,508	2,388	6,896	309	938	1,247	101	530	631
ภาคตะวันตก	9,534	2,080	11,614	1,339	122	1,461	432	28	460
ภาคเหนือ	143	42	185	2	0	2	2	0	2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7,849	885	8,734	1,093	293	1,386	774	112	886
ภาคใต้	13,208	9,152	22,360	2,478	3,449	5,927	1,470	2,144	3,614
รวม	60,890	36,733	97,623	7,864	9,518	17,382	3,939	5,282	9,221

ที่มา: ฝ่ายพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน ณ เดือนสิงหาคม 2550

---

[113] สำนักส่งเสริมการค้าชายแดนและมาตรการพิเศษทางการค้า, ACMECS [Online] Available from: http://www.dft.moc.go.th/level4Frame.asp?sPage=ACMECs.htm&level4=1801 [2007, July 18]

[114] กฤตยา อาชวนิชกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทย ในมิติสุขภาวะและสิทธิแรงงานข้ามชาติ, พิมพ์ครั้งที่1, (จังหวัดนครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), หน้า 95.

5.1.2 พัฒนาการของความร่วมมือว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

ภายใต้ข้อตกลงร่วมของคู่ภาคี การนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)[115] ในส่วนของประเทศไทยได้มีมาตรการเปลี่ยนสถานะของแรงงานที่ผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและการค้าแรงงานเถื่อน ในส่วนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศกัมพูชา ร่วมผลักดันการเข้าสู่ระบบของกระบวนการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายของไทย อันเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ตามข้อ 2 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ทั้งในส่วนการคุ้มครองด้วยอาศัยกลไกของการอนุญาตจากทางการระหว่างคู่ภาคีความร่วมมือ อันเป็นมาตรการควบคุมและคุ้มครองแรงงานที่ได้มีการนำเข้า-ส่งออกระหว่างกัน รวมถึงการมีเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาแรงงานมาประจำสถานทูต เพื่อดูแลและให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย[116] เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงแรงงานของประเทศคู่ภาคีได้ร่วมดำเนินการเจรจาและจัดประชุมปรึกษาหารือแนวทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ทั้งระดับรัฐมนตรี ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และระดับเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ ได้ผลสรุปดังนี้

ตารางที่ 5.2 แสดงลำดับขั้นของความร่วมมือการจ้างงานระหว่างรัฐ ไทย – ลาว

วัน เดือน ปี	การดำเนินการ	กรอบความร่วมมือ
18 ต.ค. 2545	ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU)	ประเด็นสำคัญเรื่องหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองแรงงาน การระงับพิพาทและการส่งกลับและมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย
10-12 มี.ค. 2546	การประชุมศึกษากลไกการจ้างแรงงานระหว่างไทย – ลาว	เพื่อประชุมทำความเข้าใจถึงวิธีการแก้ไขปัญหาอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนในการจ้างงานของคู่ภาคีตามบันทึกความเข้าใจ (MOU)

---

[115] สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำสปปลาว, ความร่วมมือด้านแรงงาน [Online] Available from: http://www.thaiembassy.org/vientiane/hot-issues-labor.html [2007, June 21]

[116] สัมภาษณ์ ติง สุขสันต์, Second Secretary of Lao Embassy in Bangkok, สถานทูตลาวประจำประเทศไทย,14 มิถุนายน 2550.

วัน เดือน ปี	การดำเนินการ	กรอบความร่วมมือ
28 มิ.ย. 2546	ประชุมแนวทางการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งที่ 1	ประชุมตกลงให้ฝ่ายไทยจัดส่งบัญชีรายชื่อแรงงานหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาวที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ให้ฝ่ายลาว (แต่ไม่สามารถดำเนินการได้)
28-31 ต.ค. 2546	การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวง ไทย – ลาว ครั้งที่ 4	เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน ความร่วมมือด้านการพัฒนาในระดับท้องถิ่น
27-28 พ.ย. 2546	การประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย – ลาว ครั้งที่ 12	เพื่อทำความเข้าใจถึงวิธีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว
22 ม.ค. 2547	ประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-ลาว ครั้งที่ 2	ปรับเปลี่ยนวิธีการพิสูจน์สัญชาติโดยให้ฝ่ายลาวจัดส่งคณะเจ้าหน้าที่มาเพื่อดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย
20 มี.ค. 2547	การประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย – ลาว อย่างไม่เป็นทางการ	รายงานความก้าวหน้าปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้ถูกกฎหมาย
13 ก.ย. 2547	ประชุมหารือกับฝ่ายลาวในการดำเนินการขั้นตอนการเข้ามาพิสูจน์สถานะ	การประชุมเข้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ โดยคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายลาวเข้ามาดำเนินการระยะทดลองในเดือนธันวาคม 2547
28 ธ.ค. 2547	ประชุมเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและฝ่ายลาว	การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว (จะดำเนินการในเดือนมกราคม 2548)
24 ม.ค. 2548	จัดประชุมนายจ้างเพื่อชี้แจงแนวทางการพิสูจน์สัญชาติของคนลาว	เพื่อสร้างความเข้าใจในแนวทางการพิสูจน์สัญชาติ พร้อมกับขอความร่วมมือจากนายจ้าง
25 ม.ค. 2548	เจ้าหน้าที่ฝ่ายลาวได้เริ่มพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว	โดยฝ่ายลาวออกเอกสารรับรองเป็นหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport)
26 พ.ค. 2548	อธิบดีกรมกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว และคณะเข้าพบหารือผู้แทนกรมการจัดหางาน เพื่อหารือรายละเอียดในการเข้ามาพิสูจน์สัญชาติ	เพื่อปรึกษาหารือในแนวการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ
28 พ.ค. 2548	ทางการลาวได้จัดส่งเจ้าหน้าที่จำนวน 33 คนเข้ามาพิสูจน์สัญชาติ	ความร่วมมือระหว่างรัฐในการพิสูจน์สัญชาติ

วัน เดือน ปี	การดำเนินการ	กรอบความร่วมมือ
18-20 ก.ค. 2548	ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-ลาว ครั้งที่ 3	การจัดระเบียบแรงงานตามแนวชายแดนไทย-ลาว และให้มีการนำแรงงานลาวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกกฎหมาย
23-25 ม.ค. 2549	การประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการค้าและการลงทุนไทย - ลาว ครั้งที่ 4 การประชุมคณะกรรมาธิการร่วมว่าด้วยความมือไทย-ลาว (JC) ครั้งที่ 14	ความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง การกำหนดแผนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว
6-7 ก.ย. 2549	การประชุมร่วมกันของคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดน ไทย-ลาว จังหวัดมุกดาหารและแขวงสะหวันนะเขต ครั้งที่ 5	การติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลง ในการเข้าออกบริเวณชายแดน การเปิดจุดผ่านแดน จังหวัด แขวง ความร่วมมือด้านแรงงาน
23-25 ส.ค. 2550	การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัด – เจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่6	ร่วมปรึกษาหารือเพื่อแสวงหาแนวทางของการพิสูจน์สัญชาติ
30-31 ม.ค. 2550	การประชุมหารือแนวทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ไทย – ลาว ครั้งที่ 4	การประชุมเพื่อปรึกษาหารือและร่วมกันวางแผนปฏิบัติการในการพิสูจน์สัญชาติ การจัดระบบการจ้างแรงงานบริเวณชายแดนและตามฤดูกาลบริเวณชายแดน
19 มี.ค. 2550	ประชุมระดับเจ้าหน้าที่วิชาการไทย – ลาว	เพื่อกำหนดแนวทางการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาวและการจัดระบบในการขอรับหนังสือเดินทางของแรงงานลาวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ
15-17 ส.ค. 2550	การประชุมคณะผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าแขวงชายแดนไทย-ลาว ครั้งที่ 7	การประชุมกรอบความร่วมมือระดับรัฐมนตรีระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายไทย และ รัฐมนตรีกระทรวงป้องกันความสงบ สปป.ลาว เป็นหัวหน้าคณะฝ่ายลาว
25 ก.ย. 2550	ประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนไทย – ลาว ระหว่างจังหวัดอุบลราชธานี กับ แขวงสะหวันนะเขต ครั้งที่ 3	ความร่วมมือในการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานไทย-ลาว เพื่อให้การนำเข้าและส่งออกแรงงานอย่างถูกกฎหมาย

5.2 นโยบายส่งออกแรงงานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

5.2.1 ลำดับขั้นของนโยบายและการจัดการแรงงานย้ายถิ่น[117]

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับกระแสการย้ายถิ่นของคนลาวไปทำงานในต่างประเทศนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ผ่านมา ด้วยภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีภาวะการจ้างงานที่ต่ำ ไม่มีแหล่งจ้างงาน และไม่เฉพาะแรงงานส่วนเกินในภาคชนบทเท่านั้น แต่ยังรวมถึงแรงงานกลุ่มของบัณฑิตที่จบใหม่ในแต่ละปีด้วย ในช่วงที่ผ่านมามีการย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีความรู้ความชำนาญ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศต่างๆก็แสดงความห่วงใยต่อปัญหาดังกล่าว

ประเด็นของการย้ายถิ่นกับขบวนการค้ามนุษย์นั้นเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลลาวเล็งเห็นถึงความจำเป็นต่อการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ อันเป็นกลุ่มที่ขูดรีดและแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มแรงงานที่ต้องการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ การแสวงหาประโยชน์ ซึ่งนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และการให้ความสำคัญต่อข้อตกลงการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการจ้างงานแรงงานย้ายถิ่น (No. 97) และตามข้อตกลงการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้แรงงานย้ายถิ่นในสภาวะเสี่ยงอันตราย และการส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น (No.143) และอื่นๆ รัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ลงนามในความร่วมมือดังต่อไปนี้

เดือนมิถุนายน พ.ศ.2538 มีการลงนามข้อตกลงพหุภาคีในความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2545 ประกาศคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎและแนวทางปฏิบัติสำหรับการจัดส่งแรงงานลาวออกไปทำงานต่างประเทศ

เดือนตุลาคม พ.ศ.2545 มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงานระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย

เดือนธันวาคม พ.ศ.2547 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีความร่วมมือกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำแม่โขง

---

[117] Thongdeng Singthilath, "Lao PDR's Policy and Management of Labour," Regional Policy Formulation Meeting Transborder Migration in Great Mekong Sub-region, Thailand: KhonKean Province, (6-8 February 2006).

เดือนมีนาคม พ.ศ.2548 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้สัตยาบันต่อการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงาน (No.138) ตามมติการประชุมที่กรุงเจนีวาเมื่อ 17 มิถุนายน พ.ศ.2516

เดือนมิถุนายน พ.ศ.2548 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ลงนามและมีผลในทันทีในการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้าย (No.182) ตามมติการประชุมที่กรุงเจนีวา 17 มิถุนายน พ.ศ.2542

เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2548 มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการต่อต้านการค้าผู้หญิงและเด็กระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย

สืบเนื่องจาก ข้อตกลงตามความร่วมมือด้านการจ้างงานระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย นำมาสู่ขั้นตอนของการจ้างแรงงานจากประเทศคู่ภาคี พร้อมกับให้สิทธิแก่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากภาครัฐในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนตามความเหมาะสม โดยมีลักษณะสำคัญคือการจัดจ้างแรงงานในส่วนที่อยู่ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและผ่านขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติตามกฎหมายของทั้งสองประเทศ จากการประชุมอย่างเป็นทางการของคณะกรรมาธิการร่วมไทย-ลาวนั้น ได้เพิ่มเติมรายละเอียดของแนวทางการปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงาน ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2547 โดยเห็นชอบในหลักการปรับสถานะให้แรงงานลาวผิดกฎหมาย เป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยเป็นครั้งแรก พร้อมกับดำเนินงานตามมาตรการนำเข้าแรงงานลาวที่ถูกกฎหมาย

5.2.2 บทบาทของประเทศผู้ส่งออกแรงงาน

รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้ความใส่ใจอย่างใกล้ชิดต่อการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการค้ามนุษย์ และมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศที่พยายามปรับแนวทางเพื่อหยุดยั้งการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายที่ถือเป็นภาวะเสี่ยงที่กำลังเพิ่มสูงขึ้น และสุดท้ายรัฐบาลลาวได้ดำเนินการมาสู่การบริหารการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยมีตำแหน่งงานรองรับตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานระหว่างรัฐ ซึ่งมีการลงนามตามบันทึกข้อตกลงกับประเทศไทยเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยเนื้อหาสาระของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานระหว่างรัฐ[118] นั้น

---

[118] AMC, 2002, "Migration: Needs, Issues and Responses in the Greater Mekong Sub-region," (Hong Kong: 2002).

เป็นการกำหนดกรอบแนวทางของการจ้างงาน และกระบวนการส่งกลับแรงงาน มาตรการป้องกันแรงงานและยับยั้งการเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย และสวัสดิการจ้างงานต่อกลุ่มแรงงานย้ายถิ่น แรงงานลาวที่มีเอกสารหลักฐานถูกต้องครบถ้วน สามารถขออนุญาตเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้เป็นเวลา 2 ปีพร้อมกับสามารถขยายเวลาการทำงานได้สูงสุด 4 ปี และแรงงานย้ายถิ่นจะได้รับเงินทุนสนับสนุน 15 เปอร์เซนต์ของเงินเดือนเมื่อต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ อันหมายรวมถึงการเดินทางกลับเมื่อสัญญาจ้างงานสิ้นสุดระยะเวลาหรืออาจเป็นการตกลงยุติสัญญาระหว่างกัน โดยทั้ง 2 รัฐได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และมีการประยุกต์กฎหมายของทั้งสองรัฐเพื่อนำมาสู่ระเบียบการแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน พร้อมนี้แรงงานย้ายถิ่นจะได้รับค่าจ้างผลประโยชน์อื่นๆ อย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยไม่มีการแบ่งแยก พร้อมกับให้ความเสมอทางเพศ และความเสมอภาคทางชาติพันธุ์ของชนกลุ่มน้อย

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมลาว ได้กำหนดกฎกระทรวงที่ 3824 เรื่องการอาชีพต้องห้ามสำหรับแรงงานลาวที่จะย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศ ภายใต้ข้อคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ 68 มีข้อแนะนำเกี่ยวกับแรงงานลาว ประเด็นสำคัญ คือการไม่อนุญาตให้แรงงานลาวเดินทางไปทำงานในกรณี (1) เป็นประเภทงานซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเครื่องจักรและปราศจากการใช้ความชำนาญหรือความรู้ทางเทคนิค (เช่น งานรับใช้ในบ้าน งานทำความสะอาด, งานเกี่ยวกับคนใช้) (2) ประเภทงานในหมวดหมู่ที่ไม่เหมาะสม ด้วยขัดต่อศีลธรรมประเพณีและไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เช่น โสเภณี, การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด) และ (3) เป็นงานที่มีผลเสียต่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน (เช่น อาชีพการประมง งานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย) โดยจะเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับการจ้างงานระหว่างรัฐ (MOU) ที่ดำเนินการอยู่ เมื่อภาครัฐของลาวยังคงให้การรับรองสัญชาติและรับลงทะเบียนการทำงานให้กับหญิงสาวที่จะย้ายถิ่นไปทำงานรับใช้ในบ้าน ในส่วนคำสั่งห้ามทำงานในประเภทที่ไม่ได้ใช้ทักษะความชำนาญนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้วแรงงานลาวย้ายถิ่นส่วนใหญ่ ทำงานในประเภทกรรมกรทั่วไป

สำหรับหน่วยงานหลักของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการย้ายถิ่นของแรงงานและป้องกันการค้ามนุษย์ ได้แก่ หน่วยงานในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กองตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงความมั่นคงสาธารณะ และสหพันธ์แม่หญิงลาว (LWU)* โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้รับการสนับสนุน

---

* สหพันธ์แม่หญิงลาว (Lao Women's Union) เป็นองค์กรจัดตั้งมวลชน มีสถานะเทียบเท่ากระทรวง ก่อตั้งโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเมื่อปี 2498 เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมบทบาทสตรี มีเครือข่ายการทำงานที่เข้มแข็งทั้งในระดับส่วนกลาง ระดับแขวง หมู่บ้าน ตลอดจนชนเผ่าต่าง ๆ โดยได้ดำเนินโครงการและกิจกรรมด้านพัฒนาคุณภาพชีวิต/ปกป้องสิทธิของสตรีและเด็ก ส่งเสริมการศึกษาและการฝึกฝนอาชีพเพื่อสร้างรายได้ให้แก่สตรี และส่งเสริมศักยภาพของสตรีเพื่อการพัฒนาประเทศ

ทั้งในเชิงวิชาการ เทคนิค ผู้เชี่ยวชาญ และงบประมาณจากหลากหลายองค์กร โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้รับการสนับสนุนทางเทคนิคจากผู้เชี่ยวชาญและได้รับงบประมาณจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) การให้ความรู้แก่สาธารณะรวมถึงสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการย้ายถิ่น แหล่งการจ้างงานและรายได้ และการฝึกอบรมทักษะอาชีพเพื่อการวางแผน ทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวดำเนินงานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดและครอบคลุมกับจำนวนแรงงานย้ายถิ่นให้ได้มากที่สุด

ในส่วนกองตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงความมั่นคงสาธารณะ กับภารกิจในการตรวจตราในเรื่องการตรวจคนเข้าเมืองและการกงสุล ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องการลักลอบนำเข้าและส่งออกสินค้าผิดกฎหมาย การค้าสิ่งผิดกฎหมายและการย้ายถิ่น รวมถึงภารกิจตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานระหว่างรัฐ (MOU) นั้น ได้มีการทำงานประสานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอย่างใกล้ชิด ทั้งเรื่องการออกหนังสือเดินทาง การตรวจลงตราการผ่านเข้าออกประเทศของแรงงานที่เดินทางมาทำงานในประเทศไทย

5.2.3 ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของแรงงานลาว[119]

ในการเดินทางเข้ามาทำงานประเทศไทยในช่องทางที่ผิดกฎหมาย มีค่าใช้จ่ายตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางแหล่งที่ทำงาน อยู่ระหว่าง 62.50 – 100 ดอลลาร์สหรัฐ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าผ่านแดน ทั้งนี้การย้ายถิ่นของแรงงานลาวมีรูปแบบที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ปัจจุบันแรงงานในหมู่บ้านมีแนวโน้มของการย้ายถิ่นเองเพียงลำพัง หรือการร่วมเดินทางกับเพื่อน/ญาติพี่น้อง เพราะแต่ก่อนแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้แก่นายหน้าที่จัดการเรื่องย้ายถิ่นประมาณ 125 – 175 ดอลลาร์สหรัฐ

ในขณะที่ กรณีการย้ายถิ่นมาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นเพื่อมาทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางานซึ่งจัดเก็บคนละประมาณ 440 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 17,767 บาท (ตามตารางที่ 6.1) โดยแรงงานได้รับการรับรองจากบริษัทจัดหางานว่าจะมีรายได้ต่อ

---

[119] National Statistics Centre/ United Nations Development Programme, Technical Background Paper for the third National Human Development Report Lao PDR 2006 International Trade andHuman Development, [Online]. Available from:http://www.nsc.gov.la/Products/NHDR%202006/Technical%20Background%20Papers%20in%20English/Labour_NHDR.pdf [2008, January 30]

เดือนไม่ต่ำกว่า 150 ดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 6,000 บาท ในหมู่บ้านจะมีการติดใบปลิวเล็กๆ ตามป้ายประกาศของหมู่บ้าน บริษัทจัดหางานจะระบุถึงการบริการที่จะได้รับ ทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารเดินทาง การยื่นขอวีซ่า การบริการด้านที่พักและอาหารในระหว่างที่แรงงานมาดำเนินการจัดเตรียมเอกสารที่นครเวียงจันทน์

ตารางที่ 5.3 ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นเพื่อมาทำงานอย่างถูกกฎหมาย

ในส่วนของประเทศลาว	จำนวน (บาท)
หนังสือเดินทางและวีซ่าขาออก (Exit Visa)	1,330
ค่าตรวจสุขภาพ	570
การขอวีซ่าขาเข้าประเทศไทย (แบบ Re-Entry)	5,000
ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตทำงานต่างประเทศ	74
ค่าการฝึกอบรมทักษะการทำงาน (โดย MLSW)	500
ค่านำส่งแรงงาน	1500
ในส่วนของประเทศไทย	
ค่าตรวจสุขภาพ	600
ค่าประกันสังคม (ส่วนลูกจ้างร้อยละ 5 ของค่าจ้างต่อเดือนเป็นเวลา 2 ปี)	4,493
ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตทำงาน (ระยะเวลา 2 ปี)	3,800
ค่าใช้จ่ายทั้งหมด	17,767

ที่มา: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมลาว (MLSW)

5.3 กระบวนการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานของประเทศไทย

การดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ อันประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์สำคัญ โดยยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว คือหนึ่งในยุทธศาสตร์ของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ อันมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงาน

5.3.1 ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว

หลักการสำคัญ คือ การปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้มีสถานภาพของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยการพิสูจน์และรับรองสัญชาติแรงงานต่างด้าวร่วมกับประเทศต้นทาง สู่ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานที่

ขาดแคลนได้ทั้งคุณภาพและจำนวน ด้วยคำนึงถึงการควบคุมแรงงานต่างด้าวให้มีจำนวนตามความต้องการที่แท้จริง มีการดำเนินการร่วมกับนายจ้างหรือผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ต้องการจ้างงานแรงงานต่างด้าว เพื่อเป้าหมาย คือ การทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สามารถควบคุมจัดการแรงงานต่างด้าวได้ นำไปสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกกฎหมายอย่างเป็นระบบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1.1 กำหนดให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่จ้างงานอยู่ มารายงานตัวขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตดำเนินการจ้างงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมกันนี้ยังได้มีการประสานเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการพิสูจน์สัญชาติ และการนำเข้าแรงงานรายใหม่ด้วย โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ดังนี้

- จดทะเบียนนายจ้าง - กรมการปกครอง
- ประกาศรับสมัครแรงงานไทย - กรมการปกครอง
- นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว - กรมการปกครอง
- ประกันตัว - สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- ตรวจสุขภาพ / ประกันสุขภาพ - กระทรวงสาธารณาสุข
- ขอใบอนุญาตทำงาน - กรมการจัดหางาน
- รับใบอนุญาตทำงาน - กรมการจัดหางาน

ทั้งนี้ ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไข และระยะเวลาของการรายงานตัวขึ้นทะเบียน เพื่อให้มีการขึ้นทะเบียนในจำนวนเพียงพอกับความต้องการ การกำหนดตัวชี้วัดความเพียงพอของแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะเป็นจุดสิ้นสุดของการรายงานตัวขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวนั้น กำหนดให้ใช้จำนวนรวมของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มาขึ้นทะเบียนดังกล่าวเป็นตัวชี้วัด โดยกำหนดจำนวนรวมที่พิจารณาเห็นว่าเหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริง ตามสถานการณ์หรือความต้องการภาคการผลิตและอุตสาหกรรมของประเทศ

5.3.1.2 กำหนดให้มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้น้อยที่สุด โดยค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (ปัจจุบัน) จำนวน 3,800 บาท เพื่อการนำแรงงานต่างด้าวมาจัดจ้างได้ตามกฎหมายมีต้นทุนน้อยที่สุด และเพื่อให้ขบวนการนำเข้าแรงงานเถื่อนนั้นได้รับผลประโยชน์ไม่คุ้มค่า รวมทั้งช่วยลดปัญหาการสูญเสียให้แก่นายจ้างในกรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีหรือเปลี่ยนงานโดยพลการ พร้อมกับปรับปรุงระบบงานทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

5.3.1.3 การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากรายได้ของแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดจำนวนที่เรียกเก็บคิดเป็นร้อยละของรายได้ที่นายจ้างจ่ายแก่แรงงานต่างด้าว เพื่อความเหมาะสมที่จะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่คนไทยได้รับ กับที่แรงงานต่างด้าวได้รับ (เช่น ค่าใช้จ่าย 15 เปอร์เซนต์ ของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ) ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างดังกล่าว จะช่วยแก้ปัญหาในเวลาที่ต้องการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานไทย โดยไม่ทำให้ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวสูงเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยรายได้ที่เกิดขึ้นจะนำไปเป็นกองทุนแรงงานต่างด้าว สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่างๆของภาครัฐที่ต้องดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวและอื่นๆ

5.3.1.4 กำหนดวิธีการปฏิบัติในกรณีที่แรงงานต่างด้าวมีการย้ายเปลี่ยนงานจากนายจ้างเดิมไปที่ใหม่หรือหลบหนีไป ให้นายจ้างต้องมีหน้าที่ไปแจ้งการย้ายเปลี่ยนหรือการหลบหนีให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบทราบ รวมทั้งการแจ้งส่ง คือการแจ้งออกแรงงานต่างด้าวที่ไม่ต้องการพร้อมการแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อมาทดแทน และการแจ้งขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่รับใหม่หรือเปลี่ยนงานมาจากที่อื่น เพื่อให้สามารถตรวจสอบและติดตามความเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าว ในกรณีต่างๆ ดังกล่าวได้ตลอดเวลา และเพื่อให้สามารถควบคุมการเปลี่ยนย้ายงานของแรงงานต่างด้าวได้ ทั้งนี้การกำหนดวิธีการปฏิบัติในการแจ้งข้อมูลของนายจ้างนั้นเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว มีลักษณะเป็น one stop service โดยวิธีการปฏิบัติของนายจ้างตามที่กล่าวข้างต้นจะทำให้สามารถกำหนดชดเชยค่าใช้จ่ายของนายจ้างที่ต้องจ่ายให้แรงงานต่างด้าว ในการขึ้นทะเบียนระหว่าง นายจ้างเก่า และใหม่ ได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรมอีกด้วย

5.3.1.5 การปรับปรุงระบบงานทะเบียน ด้วยการใช้บัตรควบคุม(บัตรแสดงตน) แรงงานต่างด้าว โดยให้มีหน่วยงานกลางเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ สามารถรวบรวมข้อมูลทะเบียนราษฎร์ของแรงงานต่างด้าวได้อย่างถูกต้อง และครอบคลุมแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามทั้งหมด จัดตั้งฐานข้อมูลกลาง และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยที่เกี่ยวข้องได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จัดทำบัตรควบคุม (บัตรแสดงตน) ของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีการจำแนกอาชีพ (บัตรสี) มีข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบและพิสูจน์ทราบได้อย่างชัดเจนและสะดวกรวดเร็ว เพื่อการตรวจสอบและควบคุมแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.1.6 กิจการบางประเภท เช่น กิจการเรือประมง ซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติงานที่แตกต่างไปจากกิจการประเภทอื่น ๆ เช่น ต้องมีออกเรือไปเป็นระยะเวลานาน ฯลฯ จึงควรมีการกำหนดวิธีปฏิบัติเป็นการเฉพาะเพื่อให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวของกิจการประเภทดังกล่าวนี้ สามารถ

ปฏิบัติตามได้โดยไม่มีอุปสรรค โดยกำหนดให้ออกเป็นกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมให้สามารถใช้บังคับเฉพาะกับกิจการดังกล่าวเป็นกรณีไป

5.3.2 ขั้นตอนการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว

การปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้มีสถานภาพของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยการพิสูจน์และรับรองสัญชาติแรงงานต่างด้าวร่วมกับประเทศต้นทาง โดยให้นายจ้างเปิดเผยแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีจ้างอยู่ทั้งหมด เพื่อดำเนินการจ้างงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้การนำเข้าแรงงานต่างด้าวสามารถตอบสนองความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนได้ทั้งคุณภาพและจำนวน โดยคำนึงถึงการควบคุมแรงงานต่างด้าวให้มีจำนวนตามความต้องการที่แท้จริงนั้น มีมาตรการดังนี้

5.3.2.1 ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี นายโฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ เป็นประธาน ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2550 เรื่อง การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยเห็นควรให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว และกัมพูชา ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และรับอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งใบอนุญาตทำงานยังไม่สิ้นอายุและยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 99,698 คนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเจรจากับผู้แทนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อส่งให้เจ้าหน้าที่มาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานสัญชาติลาวและกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอยู่ในประเทศไทย เพื่อออกหนังสือเดินทางชั่วคราว หรือเอกสารรับรองบุคคลให้กับแรงงานที่ผ่านการรับรอง โดยการดำเนินการมี 3 ช่วง แบ่งเป็น ช่วงที่ 1 ระยะทดลอง ช่วงที่ 2 ดำเนินการโดยส่งเจ้าหน้าที่มาดำเนินการร่วมกับฝ่ายไทย โดยฝ่ายไทยได้จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (one stop service) ในศูนย์กรุงเทพฯ ช่วงที่ 3 ฝ่ายลาวส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการโดยฝ่ายไทยจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในส่วนภูมิภาคเพิ่มเติมอีก 5 ศูนย์

โดยกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 12(3) มาใช้บังคับกับคนต่างด้าวสัญชาติลาว

และกัมพูชา ที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้วเพื่อออกเอกสารรับรองบุคคล* ให้สามารถใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว (temporary passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (certificate of identity) เพื่อขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นเวลา 2 ปี และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการรับตรวจลงตราตรวจประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ จัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราตามกฎกระทรวงที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การตรวจลงตรา สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2549 ในอัตรารายละ 500 บาท กระทรวงแรงงานดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งได้รับการตรวจลงตราและตรวจประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว โดยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในรูปแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในการตรวจลงตราตรวจประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและการออกใบอนุญาตทำงาน โดยให้พิจารณาจัดหาสถานที่ที่เหมาะสม กระทรวงแรงงานและกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณาการเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานตามระบบผ่อนผัน เดิมและใบอนุญาตทำงานยังไม่หมดอายุ โดยยกเว้นการเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานในช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาดำเนินการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว โดยไม่ให้แรงงานต่างด้าวที่ตรวจสุขภาพแล้วตามระบบผ่อนผันเดิม ต้องตรวจสุขภาพซ้ำซ้อนอีก

5.3.2.2 การนำเข้าแรงงานตามความร่วมมือว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ

ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีเป้าหมายเพื่อทำให้การนำเข้าแรงงานเป็นไปอย่างมีระบบ ถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถสนองตอบความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนได้ตามจำนวนที่ต้องการและทันเวลา ด้วยส่งเสริมให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและถูกกฎหมาย เช่น การจัดตั้งหน่วยงานหรือบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการจัดหาแรงงานทั้งในประเทศไทยและประเทศต้นทาง ทดแทนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเดิม ที่นิยมใช้ขบวนการลักลอบนำเข้าผิดกฎหมาย ตัวแทนดังกล่าวจะมีหน้าที่โดยตรงในการนำเข้าแรงงาน

---

* เอกสารรับรองบุคคลที่ประเทศลาวออกให้คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยเรียกว่า หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) ส่วนของประเทศกัมพูชาเรียกว่า เอกสารรับรองบุคคล (Certificate of identity: C.I.)

ต่างด้าวที่สามารถทำงานได้ตามความต้องการของนายจ้าง มีความมั่นคง และมีจำนวนที่เพียงพอ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีระบบ ถูกต้อง สะดวกรวดเร็ว รวมถึงการเจรจากับประเทศต้นทาง (โดยเฉพาะประเทศพม่า) เนื่องจากมีกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด พร้อมกับทบทวนข้อตกลงตามบันทึกความเข้าใจ ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติใหม่ในเรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าว เพื่อให้กระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมีระบบและมีประสิทธิภาพ สนองตอบความต้องการได้อย่างแท้จริง โดยการจัดตั้งเป็นคณะทำงานเฉพาะเพื่อดำเนินการดังกล่าวโดยตรง

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาโดยถูกกฎหมาย นอกจากการดำเนินการแก้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้น คือ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทยได้ และแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 และ 2543 เพื่อกำหนดยกเว้นให้คนต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกรในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยแล้ว กระทรวงแรงงานยังต้องออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ให้สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานเป็นกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานในกิจการ พื้นที่ที่สอดคล้องตามประกาศกระทรวงมหาดไทยได้ ภายใต้หลักการสำคัญ คือการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การมีคุณภาพและการได้รับการปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ คือ การทำให้แรงงานต่างด้าวทำงานอย่างมีมาตรฐานเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี และได้รับความคุ้มครองการจ้างงานตามกฎหมายแรงงานของไทย

5.3.3 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตนำเข้าแรงงาน

การพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย พิจารณาอนุญาตตามประเภทกิจการ จำนวนและพื้นที่ที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ โดยกรมการจัดหางานจะมอบหมายให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักจัดหางานกรุงเทพพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้แก่นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ได้มาจดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานตามประเภทกิจการและพื้นที่ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต ดังนี้

5.3.3.1 ประเภทกิจการ ในการเลือกจังหวัดที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงาน ใช้เกณฑ์พิจารณาจาก (1) กิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเดิมเป็นหลัก (2) กิจการที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา (3) กิจการหรืออาชีพที่มีการพิสูจน์ว่าไม่สามารถหาแรงงานไทยทำได้ และ(4) กิจการที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือ เป็นงานหนัก และเสี่ยงอันตราย

5.3.3.2 จำนวนที่อนุญาตในแต่ละพื้นที่ ใช้เกณฑ์พิจารณาจาก (1) กิจการประมงทะเล ให้พิจารณาตามความจำเป็นตามขนาดของเรือประมง (2) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล ให้พิจารณาตามปริมาณของวัตถุดิบที่ดำเนินการจากข้อมูลของนายจ้างย้อนหลัง 6 เดือน (3) กิจการเกษตรและปศุสัตว์ ให้พิจารณาตามขนาดของพื้นที่และจำนวนปศุสัตว์ เช่น จำนวนแรงงานต่างด้าวต่อไร่ หรือจำนวนแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนสัตว์เลี้ยง (4) กิจการโรงสีข้าวพิจารณาจากกำลังการผลิต เช่น จำนวนแรงงานต่างด้าวต่อข้าวเปลือก 1 ตัน (5) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ให้พิจารณาจากขนาดของเรือที่ใช้และประเภทสินค้า (6) กิจการก่อสร้าง ให้พิจารณาจากขนาดของการก่อสร้างและผลการดำเนินการของผู้ประกอบการย้อนหลัง 6 เดือน หรือตามสัญญาก่อสร้าง (7) กิจการเหมืองแร่/เหมืองหิน ให้พิจารณาจากปริมาณวัตถุดิบ (8) คนรับใช้ในบ้าน ให้พิจารณาจากความจำเป็นที่แท้จริง จำนวนสมาชิกในครัวเรือน (9) ประเภทอื่นๆ นอกจาก 1-8 ให้พิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจและการว่างงานในขณะนั้น โดยจะพิจารณาเมื่อได้รับผลการจดทะเบียนนายจ้างแล้ว

5.3.3.3 พื้นที่อนุญาต ใช้เกณฑ์พิจารณาจาก (1) จังหวัดที่มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวเดิม (2) จังหวัดชายแดนที่มีแรงงานไทยน้อยและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาก (3) จังหวัดที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา (4) อัตราการว่างงานของจังหวัด (5) จังหวัดที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมจากนายจ้าง

5.3.3.4 การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบความต้องการแรงงาน และให้นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวได้ทราบถึงความรับผิดชอบก่อนตัดสินใจจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งการดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างนั้น กำหนดให้นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนตามแบบที่กำหนดกับหน่วยงานของกรมการจัดหางาน โดยให้นายจ้าง/สถานประกอบการสามารถแจ้งความต้องการได้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพพื้นที่ 1 – 10 ทั้งนี้กำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ทุกพื้นที่ทุกกิจการที่คนไทยไม่ทำ

5.3.3.5 กำหนดเงื่อนไข หลักฐานประกอบการจดทะเบียน แบบการจดทะเบียนนายจ้าง หลักฐานที่ออกให้นายจ้างหรือสถานประกอบการที่จดทะเบียน สถานที่ ระยะเวลาในการรับจดทะเบียน พร้อมกับนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ดังนี้ (1) หากมีแรงงานไทยประสงค์จะทำงานต้องรับแรงงานไทยก่อน (2) ต้องจัดการเรื่องที่พักของแรงงานต่างด้าว (3) ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (4) กรณีต่ออายุ ต้องวางแผนการนำแรงงานไทยเข้าทำงานแทน (5) กิจการที่จัดหาแรงงานไทยทำงาน

ไม่ได้ ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย (6) ต้องจ่ายเงินประกัน เพื่อป้องกันการหลบหนีของลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าว (7) จ่ายเงินประกันชีวิตให้ลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าว (8) ต้องทำสัญญาจ้างที่เป็นมาตรฐาน (9) ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว

5.3.3.6 การกำหนดรูปแบบของบัตรใบอนุญาตและการพิสูจน์สถานะ กำหนดและจัดทำเอกสารประกอบการขอจดทะเบียนและจ้างแรงงานต่างด้าวต่าง ๆ คือ (1) ใบแจ้งขอจดทะเบียนนายจ้างและแจ้งความต้องการแรงงาน (2) หลักฐานการอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าวทำงาน (3) เอกสารรับรองสัญชาติของประเทศต้นทาง (4) หนังสือแสดงความต้องการจ้างแรงงาน (demand letter) (5) หนังสือมอบอำนาจ (power of attorney) (6) สัญญาจ้างแรงงาน (7) ใบรับรองการตรวจสุขภาพ (health certificate/medical examination report)

5.3.3.7 การกำหนดค่าธรรมเนียม (Levy) ในการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นายจ้างจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันเกิดจากการเข้ามาอาศัยอยู่และใช้สาธารณูปโภคต่างๆ ในประเทศไทย ซึ่งจะเรียกรวมว่า ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) ในการกำหนดค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาตินั้น มีฐานการคำนวณจากค่าใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐต้องใช้จ่ายให้กับคนไทยทั่วประเทศต่อหัวต่อคน โดยในเบื้องต้นสามารถสรุปอัตรา Levy อยู่ที่ 3,557.92 บาท*

5.4 ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานและการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานตามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) นั้นเป็นการนำเข้าและส่งแรงงานระหว่างไทย-ลาว โดยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กล่าวคือ การส่งแรงงานระหว่างไทย-ลาวจะต้องผ่านกลไกการอนุญาตด้วยหน่วยงานของรัฐบาลทั้งสอง ผู้ประกอบการเอกชนไม่สามารถดำเนินการในการนำเข้า-ส่งออกโดยลำพัง เนื่องจากรัฐบาลทั้งสองเป็นผู้มีอำนาจตามข้อ 2 ของ MOU ไทย-ลาว อันเพื่อเป็นการรับรองกลั่นกรองว่าสถานประกอบการที่รับแรงงานไปนั้น มีสภาพการทำงานที่

---

* หมายเหตุ ถ้าใช้คำว่า Levy Tax จะต้องไปผูกพันกับการคำนวณภาษี ซึ่งต้องอ้างอิงประมวลรัษฎากร ยากที่จะไปคำนวณฐานภาษี และใช้เวลาในการแก้ไขประมวลรัษฎากร จึงอาศัยกฎหมายเฉพาะโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521กำหนดเป็นค่าธรรมเนียม (Levy) แทน อัตราปีละ 3,500 บาท ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว 1 คน อัตราดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

เหมาะสมต่อการส่งแรงงานเข้ามาทำงาน และเพื่อเป็นการควบคุมและคุ้มครองแรงงานที่ผ่านระบบของการนำเข้า-ส่งออกระหว่างกัน มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกละเมิดสิทธิ์ จึงเสนอให้มีการนำเข้าเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวโดยถูกต้องตามกฎหมายดำเนินการ ดังนี้

5.4.1 การแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวให้ประเทศต้นทาง

นายจ้างที่ขึ้นทะเบียนนายจ้างกับสำนักจัดหางาน เพื่อรวบรวมประเภทกิจการที่แจ้งความต้องการจ้างแรงงานและเสนอคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด* ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ พิจารณาจำนวนและประเภทกิจการที่จะอนุญาต โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานที่แท้จริงของแต่ละจังหวัด แล้วออกหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวให้นายจ้างไว้เป็นหลักฐาน โดยหากไม่สามารถจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร (มี ท.ร. 38/1) มาทำงานได้ พร้อมกับได้ประกาศรับสมัครแรงงานไทยโดยใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันแล้ว ยังไม่สามารถจัดหาแรงงานได้พร้อมกับมีความประสงค์จะนำแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เข้ามาทำงานในสถานประกอบการของตน ให้ดำเนินการยื่นขอโควต้าจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว พม่า กัมพูชา) ใน 2 อาชีพ คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน กับกรมการจัดหางาน การพิจารณาขึ้นอยู่กับประเภทกิจการและหลักเกณฑ์ความจำเป็น และดำเนินการยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าว ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพฯ พื้นที่ 1-10 ที่ซึ่งเป็นที่ตั้งสถานประกอบการแห่งนั้น มีการตรวจสอบเพื่อยืนยันการมีของโควตาจ้างแรงงานต่างด้าว และเมื่อสำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพฯ พื้นที่ 1-10 ได้ตรวจสอบการมีโควต้าจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้างไทยแล้ว จะออกใบอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวให้และเมื่อนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (โควตา) ให้นำมาเป็นเอกสารประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยมีกระทรวงแรงงานไทยในฐานะฝ่ายที่มีความต้องการนำเข้าแรงงาน ซึ่งดำเนินการโดยกรมการจัดหางาน หรือตัวแทนรัฐบาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สถานทูตลาวประจำประเทศไทย) หรือบริษัทจัดหางาน ให้ดำเนินการแจ้งจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง (demand letter) ไปยัง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในฐานะฝ่ายที่จัดส่งแรงงาน โดยแจ้งข้อมูล

---

* คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวที่ 3/2547 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2547

เกี่ยวกับจำนวน ระยะเวลาการทำงาน คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้ (ข้อ 5 MOU) เพื่อให้จัดเตรียมคนที่ต้องการเดินทางไปทำงานในประเทศไทย

5.4.2 ขั้นตอนการคัดเลือกคนงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะแจ้งความต้องการจ้างแรงงาน (letter of demand) ไปยังรัฐวิสาหกิจและบริษัทจัดหางานที่นายจ้างได้ระบุไว้ (ปัจจุบัน มีจำนวน 9 บริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ) เพื่อดำเนินการรับสมัครและคัดเลือกคนงานตามความต้องการนายจ้าง โดยนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติ ต้องทำการรับสมัครหรือคัดเลือกแรงงาน โดยเป็นการรับแรงงานดำเนินการผ่านบริษัทจัดหางานที่จดทะเบียนที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และได้รับการรับรองจากกระทรวงแรงงานของประเทศไทย เมื่อคัดเลือกบริษัทใดบริษัทหนึ่งหรือมากกว่านั้นได้แล้ว ผู้ประกอบการจะออกหนังสือมอบอำนาจการเป็นตัวแทน (power of attorney) ในการดำเนินการจัดหาแรงงานให้กับบริษัทดังกล่าวหรือตัวแทนของบริษัท พร้อมทั้งหนังสือระบุความต้องการแรงงาน (demand letter) ที่มีรายละเอียดของตำแหน่งงานที่ต้องการ เช่น ประเภทงานกรรมกร ประเภทงานผู้ช่วยงานบ้าน เพศ และจำนวนแรงงานที่ต้องการ อัตราค่าจ้าง ตัวอย่างสัญญาจ้าง (employment contract) ให้กับสำนักจัดหางานเพื่อดำเนินการขออนุญาตนำเข้าแรงงาน พร้อมกันนี้กระทรวงแรงงานฯ ลาว จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้ฝ่ายไทยพิจารณาพร้อมรายละเอียด เช่น อายุ ภูมิลำเนา การศึกษาและประสบการณ์ทำงาน นอกจากนั้น กระทรวงแรงงานฯ ลาว จะแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแขวง เพื่อทราบและอำนวยความสะดวกในการรับสมัครคัดเลือกแรงงาน รวมทั้ง การจัดเตรียมเอกสาร เช่น ใบอนุญาตเดินทางออกนอกเมือง (exit visa) และอำนวยความสะดวกในการเดินทางออกนอกประเทศเพื่อไปทำงาน ซึ่งโดยระหว่างนี้นายจ้างอาจมีส่วนในการคัดเลือกคนงานตามคุณสมบัติที่ต้องการจ้าง โดยนายจ้างเดินทางไปคัดเลือกคนงานเอง แต่งตั้งผู้แทน หรือบริษัทจัดหาแรงงานเป็นฝ่ายคัดเลือกให้ ที่สำคัญแรงงานต่างด้าวต้องผ่านการตรวจสุขภาพและจัดทำประวัติอาชญากรรมของคนต่างด้าว โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการคัดเลือก ไปรับการตรวจสุขภาพเพื่อรับรองว่าคนต่างด้าว ไม่เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยประกาศกำหนด และขอหนังสือรับรองประวัติอาชญากรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้นายจ้างกับบริษัทจัดหาจะมีการติดต่อประสานกัน ทั้งก่อนและระหว่างกระบวนการขอนำเข้า ควบคู่ไปกับขั้นตอนทางราชการระหว่างรัฐเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงาน

5.4.3 การแจ้งผลการคัดเลือก

เมื่อคัดเลือกแรงงานที่ต้องการได้แล้ว ให้นายจ้างไปยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวก่อนที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยกระทรวงแรงงานไทยจะแจ้งการอนุญาตดังกล่าวมายังกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อทำหนังสือเดินทาง บัตรประจำตัวคนงานเพื่อจุดประสงค์เดินทางไปทำงานต่างประเทศ (work permit card for Lao workers abroad) และใบอนุญาตเดินทางออกนอกเมือง (exit visa) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวส่งรายชื่อคนงานที่ผ่านการคัดเลือก ใบรับรองแพทย์ และสำเนาหนังสือเดินทางของคนงานให้กรมการจัดหางาน และทางกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานไทยจะมีหนังสือแจ้งรายชื่อแรงงานลาวที่จะเข้ามาทำงานในไทย ถึงกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศจะแจ้งให้สถานทูตไทยในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พิจารณาออกวีซ่าให้แรงงาน ที่ผ่านการพิจารณาอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามรายชื่อที่กรมการจัดหางานออกหนังสือรับรองการอนุญาตในด้านกฎหมายนั้น พร้อมกันนี้ให้บริษัทจัดหางานดำเนินการขอรับการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูตไทย หรือสถานกงสุลไทยในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวพิจารณาออกวีซ่าให้คนงานที่ผ่านการพิจารณาอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามรายชื่อที่กรมการจัดหางานออกหนังสือรับรองการอนุญาต

5.4.4 การพิจารณาอนุญาต หลักฐานการอนุญาต

นายจ้างยื่นขออนุญาตทำงานให้แรงงานที่ สำนักงานจัดหางานจังหวัดที่ได้รับการอนุญาตนำเข้าแรงงาน (โควต้า) กรมการจัดหางานพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวมาทำงานตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยมีหลักฐานประกอบการพิจารณาดังนี้ (1) หลักฐานการผ่านการตรวจสุขภาพจากประเทศต้นทาง (2) สำเนาหนังสือเดินทาง (3) หลักฐานการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม เมื่อพิจารณาเห็นว่า หลักฐานครบถ้วนถูกต้อง กรมการจัดหางานออกหนังสือรับรองการอนุญาตให้คนงานตามรายชื่อที่แจ้งมาเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการไปยื่นขอวีซ่า เพื่อเดินทางเข้าประเทศไทยต่อไป

5.4.5 การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย

เมื่อคนต่างด้าวได้รับวีซ่าเพื่อการเข้ามาทำงานแล้ว บริษัทจัดหาแรงงานที่รับผิดชอบของประเทศต้นทาง ประสานแจ้งกำหนดวันเดินทางและจุดผ่านแดนให้นายจ้างทราบ พร้อมกับต้องมี

การแจ้งผ่านสถานทูตไทยในประเทศนั้นๆ เพื่อแจ้งกรมการจัดหางานนัดนายจ้างไปรับ ณ จุดผ่านแดนที่จะนำแรงงานเข้ามาและเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อคนงานเดินทางถึงประเทศไทย แล้วภายใน 15 วัน ให้นายจ้างดำเนินการ ดังนี้

นายจ้างต้องนำคนงานเข้ารับการตรวจสุขภาพอีกครั้ง ณ โรงพยาบาลที่ ทางการกำหนด ภายใน 7 วัน นายจ้างนำคนงานมาขอรับใบอนุญาตทำงานที่กรมการจัดหางานและจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน (work permit) โดยแรงงานต่างด้าวความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (พม่า ลาว และกัมพูชา) จะเสียค่าธรรมเนียมในอัตราที่ถูกกว่าแรงงานต่างด้าวทั่วไป โดยขออนุญาตทำงาน ระหว่าง 6 เดือนแต่ไม่เกิน 1 ปี เสียค่าธรรมเนียม 1,800 บาท พร้อมค่ายื่นคำขออีก 100 บาท โดยการขอใบอนุญาตทำงานนั้นต้องมีเอกสารหลักฐาน คือ ใบรับรองแพทย์ หนังสือเดินทาง (passport) โดยมีการตรวจลงตราที่สถานเอกอัครราชทูตไทยหรือสถานกงสุลไทยในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็น Visa ประเภท Non-immigrant visa – LA และประทับตราการเข้าเมืองในหนังสือเดินทาง เมื่อแรงงานเดินทางเข้ามาในประเทศไทยผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง จะประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยไม่เกิน 2 ปี (stay permit) ต่อได้อีก 2 ปี พร้อมยื่นคำร้องขอรับในอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนดไม่เกิน 30 วัน

5.4.6 การเข้าสู่ระบบประกันสังคม

คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ ซึ่งจะทำให้คนต่างด้าวมีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนเท่าเทียมกับแรงงานไทย สำหรับค่าใช้จ่ายเงินสมทบที่ฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และคนต่างด้าวต้องดำเนินการมีดังนี้

1) รัฐบาลต้องมีภาระในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เมื่อแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบประกันสังคม รัฐบาลต้องมีภาระในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อประโยชน์ทดแทนทั้ง 7 กรณี ในอัตราร้อยละ 2.75 ของค่าจ้างแรงงานต่างด้าว (โดยรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเป็นเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าวเป็นเงินปีละประมาณ 2,252.25 ล้านบาท)

2) นายจ้างและแรงงานต่างด้าวมีภาระต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ดังนี้

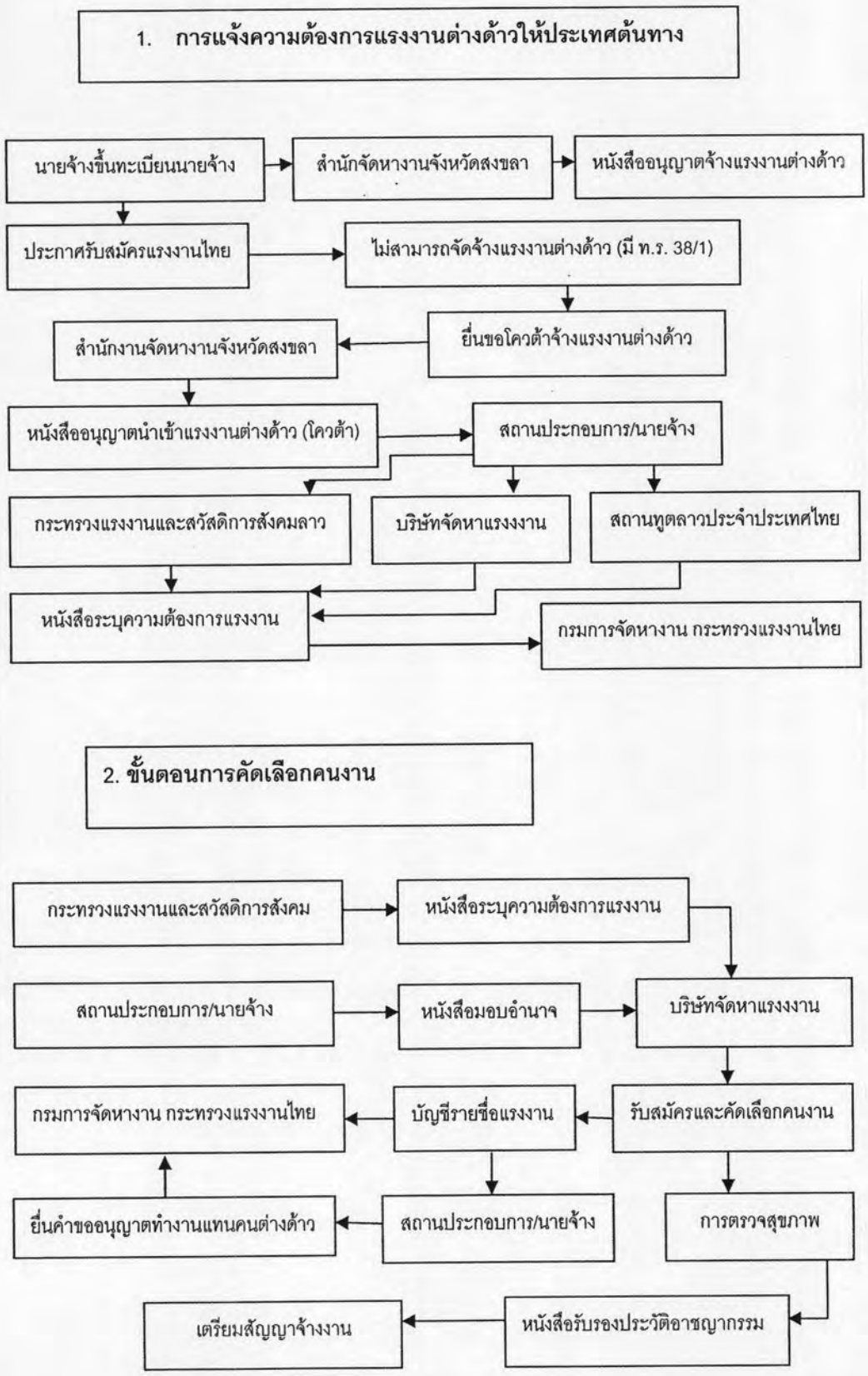
2.1) นายจ้างและแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสงขลาต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เป็นรายเดือนในอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้างเงินสมทบที่ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายแรงงานลาวต้องจ่ายประมาณ เดือนละ 197.60 บาท / แรงงาน 1 คน (152 x 26 วัน/ เดือนละ 3,952) ทั้งนี้การจ่ายเงินสบทบกองทุนประกันสังคมนั้นสถานประกอบการได้มีการชี้แจงเรื่องการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบังคับตามกฎหมายและเพื่อสิทธิในการเบิกจ่ายการรักษาพยาบาล โดยสถานประกอบการบางแห่งได้คำนวณรวมเพิ่มไว้ในสัญญาจ้างงานที่ต้องหักจากแรงงานลาวในแต่ละเดือน บางแห่งคำนวณหักต่างหากเป็นรายเดือน รวมถึงบางแห่งซึ่งเป็นสถานประกอบการเล็กนั้นนายจ้างได้จ่ายเงินสบทบแทนให้กับลูกจ้างของตน

2.2) นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย สูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ และเสียชีวิตอันเนื่องจากการทำงาน อัตราเงินสมทบร้อยละ 1 ต่อปีของค่าจ้าง (ประมาณโดยรวมทั้งประเทศแล้วนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในกรณีจ้างแรงงานต่างด้าว ปีละ 819 ล้านบาท)

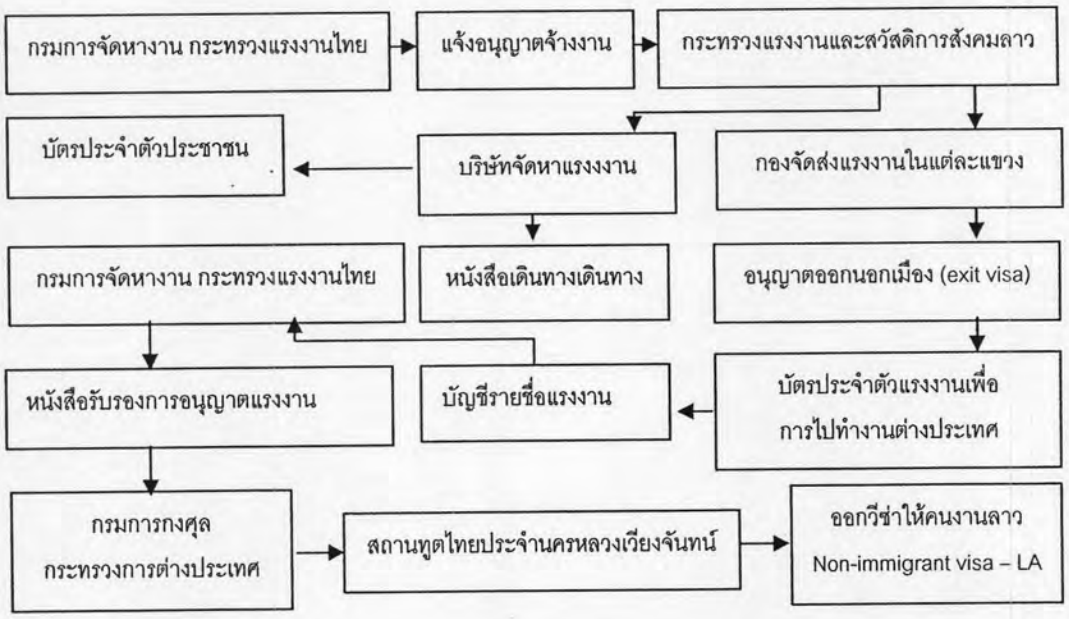
5.3.7 การเดินทางกลับหรือต่ออายุเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้าง

กรณีที่คนงานทำงานตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางานและต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้ตามสัญญาจ้าง หรือคนงานขอเดินทางกลับเมื่อครบสัญญาจ้าง ส่วนกรณีที่คนงานเดินทางกลับก่อนสิ้นสุดสัญญาจ้าง ด้วยนายจ้างเป็นฝ่ายยกเลิกสัญญาอันเนื่องจากไม่ผ่านการทดลองงาน (ระยะเวลาทดลองงาน) ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ(ประเภทที่ 3) และในกรณีแรงงานขอยกเลิกสัญญา หรือหลบหนีไปจากสถานประกอบการนั้น นายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อบริษัทจัดหาแรงงานเพื่อรับทราบและยินยอมตามเงื่อนไขของสัญญาในการนำเข้าแรงงานมาทดแทนแรงงานที่ถูกส่งกลับได้ นายจ้างอาจนำส่งแรงงานกลับประเทศหรือให้ตัวแทนนายหน้าของบริษัทจัดหางานมารับ ในกรณีแรงงานขอเดินทางกลับเอง และลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยยังถือว่าอยู่ในความรับผิดชอบของนายจ้าง ทั้งนี้นายจ้างมีหน้าที่แจ้งการเลิกจ้างภายใน 15 วันนับแต่มีการเลิกจ้าง ต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัด พร้อมขอรับเอกสารรับรองการเลิกจ้างไปเพื่อยกเลิกการประกันสังคม

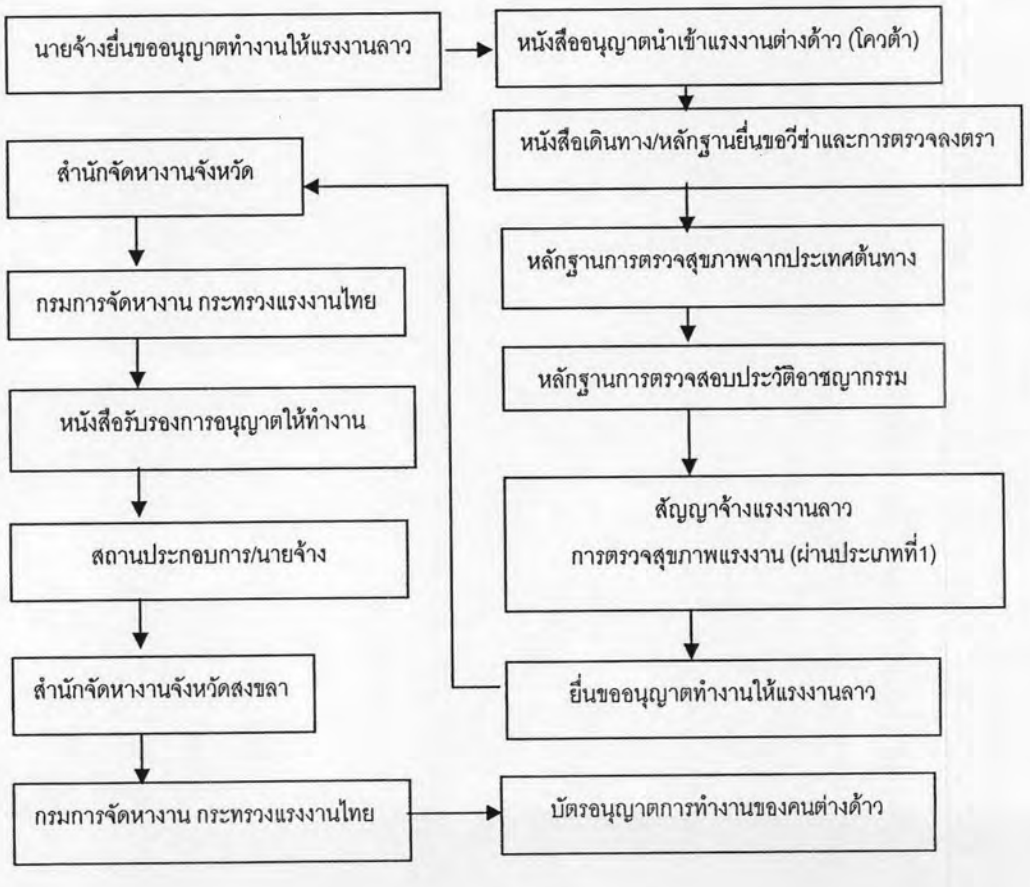
ภาพที่ 5.1 สรุปขั้นตอนการนำเข้าแรงงานและการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

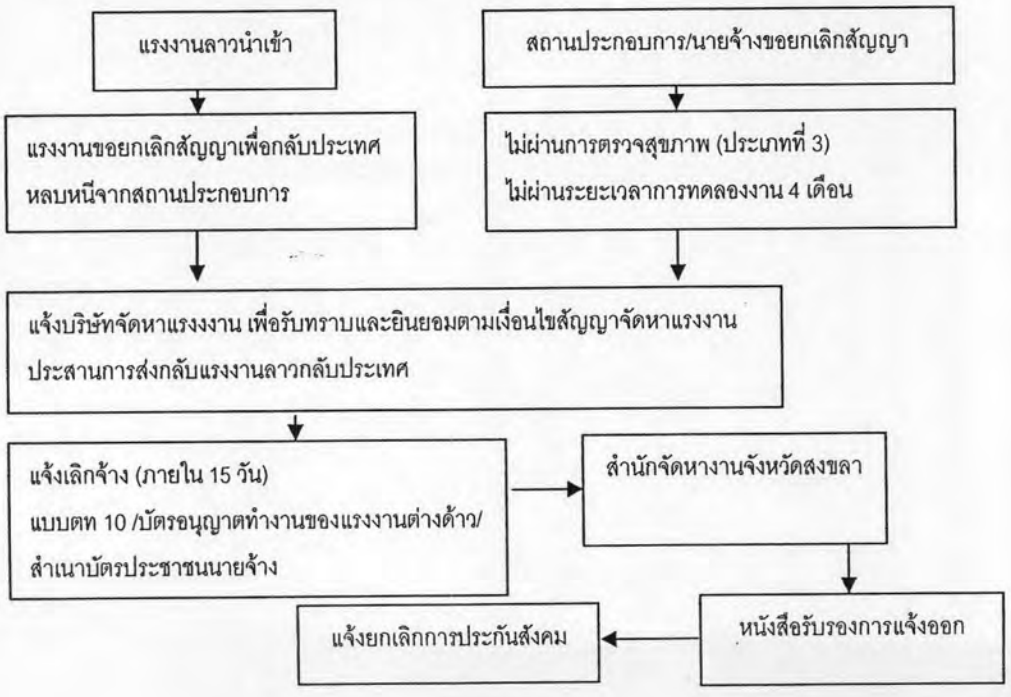


3. การแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว



4. การขออนุญาตแทนคนงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย



5. การพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรและการยื่นขออนุญาตทำงานในประเทศไทย

6. การแจ้งยกเลิกการจ้างงาน/การส่งแรงงานกลับประเทศ