

อย่างไรก็ตาม บุคคลดังกล่าวก็ยังมีหน้าที่จะต้องแสดงเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคลและจะต้องพิสูจน์ความไม่เป็นภาระในทางสาธารณสุขต่อประเทศไทย

บุคคลดังต่อไปนี้ กฎหมายไทยถือว่าเป็นคนต่างด้าวที่มีสถานภาพพิเศษเนื่องจากเป็นบุคคลที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้มาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

(๒.๑.๑.) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูตซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรหรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น

(๒.๑.๒.) พนักงานฝ่ายกงสุลและลูกจ้างฝ่ายกงสุลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรหรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น

(๒.๑.๓.) บุคคลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศโดยความเห็นชอบของรัฐบาลไทยให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร

(๒.๑.๔.) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักรเพื่อรัฐบาลไทย ตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ

(๒.๑.๕.) หัวหน้าสำนักงานขององค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทย หรือซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว และรวมถึงพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลอื่นซึ่งองค์การหรือทบวงเช่นนั้นแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักรเพื่อองค์การหรือทบวงดังกล่าว หรือเพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับองค์การหรือทบวงระหว่างประเทศนั้น

(๒.๑.๖.) คู่สมรสหรือบุตร ซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนแห่งครัวเรือนของบุคคลตามข้อ ๒.๑.๑ ข้อ ๒.๑.๒. ข้อ ๒.๑.๓. ข้อ ๒.๑.๔. และข้อ ๒.๑.๕.

(๒.๑.๗.) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำเป็นปกติ ณ ที่พักอาศัยของบุคคลตามข้อ ๒.๑.๑. หรือบุคคลซึ่งได้รับเอกสิทธิ์เท่าเทียมกันกับ

บทที่ ๓ คุณสมบัติของคนต่างด้าวผู้ทรงสิทธิร้องขอเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน-ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

บุคคลซึ่งมีตำแหน่งทางทูตตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศ

(๒.๒.) คนต่างด้าวที่มีสถานภาพพิเศษเนื่องจากเป็นคนเดินทางผ่านประเทศไทย

มาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดรับรองให้คนต่างด้าวที่มีสถานภาพพิเศษเนื่องจากเป็นเพียงคนเดินทางผ่านประเทศไทย ไม่ต้องมีหน้าที่พิสูจน์ตัวบุคคลตามกำหนดตามมาตรา ๑๒(๑) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

(๒.๒.๑.) ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักร แล้วกลับออกไป

(๒.๒.๒.) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น

(๒.๒.๓.) คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารทอดเดียวตลอดเพียงผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ และรวมตลอดถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะแห่งรถไฟเช่นนั้นด้วย

(๓.) คุณสมบัติที่กำหนดสำหรับคนต่างด้าวที่มีสถานการณพิเศษ

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆ ก็ได้

เราพบว่า มติคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ นี้ จะมีมาใน ๒ แนวทาง กล่าวคือ

บทที่ ๓ คุณสมบัติของคนต่างด้าวผู้ทรงสิทธิร้องขอเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน:ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

(๓.๑.) กรณีของมติคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยแต่มิให้สถานภาพที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

แนวทางแรกจะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อ “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองอยู่อาศัยในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้บุคคลที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมิได้ขออนุญาตเข้าเมือง แต่ด้วยสถานการณ์พิเศษ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ผ่อนผันให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้ และมักจะกำหนดเงื่อนไขในการควบคุมคนต่างด้าวนั้นไว้ ณ ที่ใดที่หนึ่งที่หนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง มติดังกล่าวอาจจะรับรองให้สิทธิในการทำงานโดยชอบด้วยกฎหมายแก่คนต่างด้าวนั้นด้วย แต่มียอมให้สิทธิในการเข้าเมือง อันทำให้ไม่มีสถานภาพของคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ขอให้สังเกตว่า กรณีที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของ “การผ่อนผัน” มิใช่ “อนุญาตให้เข้าเมือง” แต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งผ่อนผันให้ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” หรือ “ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย”¹⁰ อยู่ชั่วคราวในประเทศไทยโดยมิให้สิทธิเข้าเมือง แต่ให้สิทธิในการทำงานไว้ฝีมือ หรือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งผ่อนผันให้ “คนต่างด้าวซึ่งมีสัญชาติพม่า เขมร และลาว” อยู่ชั่วคราวในประเทศไทยโดยมิให้สิทธิเข้าเมือง แต่ให้สิทธิในการทำงานไว้ฝีมือ เป็นระยะเวลา ๒ ปี

(๓.๒.) กรณีของมติคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุญาตให้คนต่างด้าวมีสถานภาพที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

แนวทางที่สองมักจะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเพื่อ “อนุญาตให้บุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองอยู่อาศัยในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราว” หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้บุคคลที่เข้ามาในประเทศไทยโดยมิได้ขออนุญาตเข้าเมือง แต่ด้วยสถานการณ์พิเศษ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้ และกำหนดกระบวนการที่จะให้สถานภาพเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย

ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการให้สถานะคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ “อดีตทหารจีนคณะชาติ” หรือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๓ และเมื่อวันที่

¹⁰ โปรดย้อนดูบทที่ ๑ ของรายงานผลวิจัยนี้

บทที่ ๓ คุณสมบัติของคนต่างด้าวผู้ทรงสิทธิร้องขอเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ในประการแรก นโยบายของรัฐบาลที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๐ กล่าวโดยง่ายก็คือ ในช่วงเวลาที่มีการนำ พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ มาใช้ในประเทศไทย ก็คือแนวนโยบายของรัฐที่มุ่งชักจูงใจให้ทุนต่างด้าวมาลงในประเทศไทยโดยใช้แรงงานราคาถูกในประเทศไทยเป็นตัวล่อให้เกิดความพึงพอใจในประเทศไทยมากกว่าประเทศอื่นๆ (Labour Incentive Principle) และอีกประการหนึ่ง ก็คือ การมุ่งจะให้มีการจ้างแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยโดยไม่เปิดตลาดแรงงานเสรีในเรื่องนี้ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายมุ่งจะให้มีการสร้างงานแก่ผู้มีสัญชาติไทย และสงวนงานนี้ให้แก่ผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนทุกฉบับจึงมิได้เปิดโอกาสให้นายทุนที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายไทยนำผู้จ้างแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยได้เลย^๖ จึงสรุปได้ว่า นโยบายของรัฐในยุคนี้ต้องการดึงดูดทุนไม่ว่าไทยหรือต่างด้าวให้มาลงทุนตั้งสถานประกอบการผลิตในประเทศไทยโดยกำหนดให้แรงงานไร้ฝีมือเป็นมูลเหตุชักจูงใจและจำกัดความสามารถในการทำงานนี้ให้แก่ผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ในยุคต่อมา รัฐบาลกลับมีแนวนโยบายส่งเสริมการส่งออกแรงงานไร้ฝีมือไทยไปทำงานในต่างประเทศ แนวนโยบายนี้เองที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย

ขอให้สังเกตว่า การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยไม่ได้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจของนายทุนต่างด้าวเท่านั้น ยังมีผลกระทบต่อธุรกิจของนายทุนไทยเองอีกด้วย เมื่อมาถึงขั้นตอนนี้ การดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดทางธุรกิจทำให้มีการนำแรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวมาใช้ในประเทศไทย แม้กฎหมายจะกำหนดโทษต่อกรรมกรต่างด้าวและบุคคลที่รู้เห็นการเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายนี้อย่างชัดเจน

(๓.) การจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือในประเทศไทย

โดยข้อเท็จจริงที่พบในประเทศไทย คนต่างด้าวที่เข้ามาเป็นกรรมกรไร้ฝีมือในประเทศไทยมีอยู่ ๓ จำพวก กล่าวคือ

^๖ มาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๔, มาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

(๓.๑.) คนหลบหนีเข้าเมือง

กลุ่มแรก ก็คือ บุคคลที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “คนหลบหนีเข้าเมือง” แต่มาทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่อาจมีเอกสารแสดงทั้งสิทธิในการเข้าเมืองและสิทธิในการทำงาน นักวิจัยกลุ่มหนึ่งจึงเรียก คนต่างด้าวที่ย้ายถิ่นมาทำงานในประเทศไทยที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ว่า Undocumented Worker ความผิดกฎหมายของแรงงานลักษณะนี้เกิดจากทั้งกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงาน

(๓.๒.) บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ที่มีใช้เพื่อการทำงานไร้ฝีมือ แต่มาทำงานไร้ฝีมือ

กลุ่มที่สอง ก็คือ บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ ที่มีใช้เพื่อการทำงานไร้ฝีมือ อาทิ ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองเพื่อศึกษา ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองเพื่อท่องเที่ยว ฯลฯ แต่มาทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทย จะเห็นว่า การที่คนต่างด้าวเข้าเมืองมาทำการที่กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองห้ามย่อมทำให้คนต่างด้าวนั้นตกเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเช่นกัน และเมื่อมาทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทย บุคคลดังกล่าวจึงมีการกระทำที่เป็นผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวอีกด้วย และจะเห็นว่า แม้บุคคลดังกล่าวจะมีเอกสารการเข้าเมืองที่ถูกต้อง ทำให้ดูประหนึ่งเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแม้การทำงานจะมีชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากมีเอกสารการเข้าเมืองให้ตรวจสอบได้แม้จะไม่มีใบอนุญาตทำงานก็ตาม จึงอาจทำให้เข้าใจผิดว่า บุคคลกลุ่มนี้มีสถานะภาพเป็น Semi - Documented Worker แต่ในความเป็นจริง คนต่างด้าวที่ย้ายถิ่นมาทำงานในประเทศไทยที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ก็มีสถานะภาพเป็น Undocumented Worker เช่นเดียวกับกลุ่มแรก เพราะเอกสารการเข้าเมืองที่บุคคลดังกล่าวถืออยู่มิใช่เอกสารที่ถูกต้องสำหรับคนที่เข้าเมืองมาเพื่อทำงาน เอกสารดังกล่าวแม้ออกโดยรัฐแต่ก็ไม่มีผลกล่าวอ้างยืนยันให้รัฐต้องยอมรับสิทธิในการเข้าเมืองเพื่อทำงานของบุคคลดังกล่าวเลย

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อเสนอทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

(๓.๓.) บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายแต่สิทธิในการเข้าเมืองสิ้นสุดลงแล้วและมาทำงานไร้ฝีมือ

กลุ่มที่สาม ก็คือ บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายแต่สิทธิในการเข้าเมืองได้สิ้นสุดลงแล้ว แม้ระยะเวลาที่อนุญาตให้เข้าเมืองจะสิ้นสุด บุคคลดังกล่าวก็ยังไม่ยอมออกจากประเทศไทย ซึ่งเรียกในภาษาของการตรวจคนเข้าเมืองว่า “Overstay Person” การได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองในตอนแรกอาจจะเพื่อวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ได้ ความผิดกฎหมายของบุคคลดังกล่าวเกิดจากทั้งกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่ย้ายถิ่นมาทำงานในประเทศไทยที่มีลักษณะดังกล่าวนี้จึงมีสถานภาพเป็น Undocumented Worker เช่นเดียวกับกลุ่มแรกและกลุ่มที่สองอย่างไม่ต้องสงสัย เพราะแม้มีเอกสารแสดงทั้งสิทธิในการเข้าเมืองและสิทธิในการทำงาน แต่เอกสารดังกล่าวได้สิ้นสุดผลตามกฎหมายแล้ว จึงไม่มีผลใดๆ เลยในสายตาของรัฐผู้ออกเอกสารดังกล่าว

(๔.) เหตุผลในการไม่บังคับการตามกฎหมายต่อคนเข้าเมืองในลักษณะที่ผิดกฎหมายในหลายพื้นที่ของประเทศไทย

การที่บุคคลใดเข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจึงทำให้บุคคลนั้นมีการกระทำความผิดฐานอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตอันทำให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^๗ นอกจากนั้น เมื่อคนต่างด้าวนั้นเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจจะร้องขอมิใบอนุญาตทำงานได้ตาม พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ และเมื่อบุคคลดังกล่าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน บุคคลนั้นจึงต้องมีความผิดฐานทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอันทำให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^๘

แต่อย่างไรก็ตาม การไม่บังคับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวพบเห็นในหลายพื้นที่ในประเทศไทย จึงเกิดคำถามในสังคมไทยโดยทั่วไปว่า มีเหตุผลใดจึงไม่มีการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองที่กล่าวมาอย่างเคร่งครัด

^๗ มาตรา ๘๑ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

^๘ มาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

เหตุผลหนึ่งที่มีการกล่าวอ้างกันขึ้น ก็คือ การไม่บังคับตามกฎหมายเกิดเพราะองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายเองเกรงว่า การบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดจะส่งผลกระทบต่อการผลิตของสถานประกอบในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีการโต้แย้งจากบุคคลกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยว่า นโยบายการผ่อนผันที่จะดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายไม่อาจจะแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้เกิดการใช้แรงงานต่างชาติในประเทศไทย

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่มีการกล่าวอ้างกันขึ้น ก็คือ การไม่บังคับตามกฎหมายเกิดเพราะองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายบางองค์กรประพฤตินิชอบ

(๕.) แนวนโยบายของรัฐในเรื่องการยอมรับรองสิทธิของคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่จะทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทย

แม้โดยหลักทั่วไป จะสรุปได้ว่า กฎหมายไทยในปัจจุบันว่าด้วยคนเข้าเมืองกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยก็เปิดช่องให้รัฐใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ ที่จะสร้างข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไป ในกรณีนี้ กล่าวคือ ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้กำหนดเงื่อนไขการเข้าเมืองที่พิเศษไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เงื่อนไขพิเศษนี้อาจจะแตกต่างไปจากมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ โดยสิ้นเชิง หรือยกเว้นเงื่อนไขใดๆ ที่กำหนดในมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ก็ได้ ดังนั้น ในเรื่องที่มาตรา ๑๒(๓) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้าเมืองไทยมาเป็นกรรมกรนั้น โดยอำนาจตามมาตรา ๑๗ นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ยกเว้นเงื่อนไขในการเข้าเมืองตามมาตรา ๑๒(๓) นี้ ในสถานการณ์ที่มีการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยได้

จึงต้องตั้งคำถามต่อไปอีกว่า ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้รัฐมนตรีกระทำการดังกล่าวหรือไม่

คำตอบก็คือ ได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีอย่างน้อย ๕ ครั้งในเรื่องนี้ กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๖ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งมีความเป็นมาและรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๕.๑.) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีจึงได้กำหนดมาตรการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙ ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ มีสิทธิ ๒ ประการ กล่าวคือ^๙

ในประการแรก มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด

ในประการที่สอง มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่

จะเห็นว่า เพื่อให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในอาชีพที่มีการขาดแคลนแรงงานไทยตามความจำเป็น มตินี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะกำหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นที่ที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน และการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า^{๑๐} กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการ มาตรการเพื่อการแก้ปัญหา

เพื่อปฏิบัติตามมตินี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่องการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลัง วันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙

^๙ ปรากฏตามอารัมภบทของประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เรื่องการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลัง วันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙

^{๑๐} สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่, งานควบคุมอาชีพคนต่างด้าว, น.๓.

ประเทศไทยหลังวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้พื้นที่บางพื้นที่¹¹ ในจังหวัดชายแดนไทย-พม่า ๑๐ จังหวัด กล่าวคือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง เป็นพื้นที่ผ่อนปรนให้มีการจ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทำงานได้

เงื่อนไขในการผ่อนปรนให้บุคคลต่างด้าวทำงานได้ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ ก็คือ

ในประการแรก ผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือนั้นจะต้องมีสัญชาติพม่าเท่านั้น และจะต้องเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองหลังวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙ เท่านั้น

ในประการที่สอง บุคคลดังกล่าวจะต้องถือบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งออกโดยสำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลผู้หลบหนีเข้าเมืองไทยมา แต่ได้เข้ามาขอรับตัวต่อทางราชการและผ่านขั้นตอนการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อให้มีสถานภาพตามกฎหมายนี้เป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ” แล้ว หลังจากนั้น หากมีการประกันตัวในวงเงิน ๕,๐๐๐ บาท ทางกรมการปกครองก็จะออกบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เพื่อจะได้มีสิทธิที่จะไปร้องขอใบอนุญาตทำงานต่อไปตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ บัตรที่กรมการปกครองออกให้ในกรณีนี้จะมีสีส้มและสีม่วง

ในประการที่สาม พื้นที่ที่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวร้องขอทำงานได้ ก็คือ พื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ๑๐ จังหวัดข้างต้น แต่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในกรณีนี้จะทำงานได้เฉพาะในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอที่ระบุไว้ในบัตรที่สำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง ออกให้เท่านั้น

ในประการที่สี่ งานที่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวทำได้ก็คืองานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดพิจารณาว่า มีความขาดแคลนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นอาชีพ ๒๗ อาชีพที่กำหนดในมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

¹¹ ขอให้สังเกตว่า มิใช่พื้นที่ทั้งจังหวัด

ในประการที่ห้า บุคคลดังกล่าวจะต้องถือใบอนุญาตทำงานตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งออกโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม

ในประการสุดท้าย บุคคลดังกล่าวจะต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตทำงานภายใน ๙๐ วัน นับแต่ที่กรมการจัดหางานประกาศให้บุคคลดังกล่าวมายื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน เพื่อปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ กรมจัดหางานจึงได้ออกประกาศ ให้บุคคลดังกล่าวมายื่นขอใบอนุญาตทำงานในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๕ จนถึงวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๕

แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการภายใต้มติคณะรัฐมนตรีนี้ก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร¹² เพราะได้มีการรายงานตัวเพื่อร้องขอบัตรเพื่อได้รับสิทธิอยู่ชั่วคราวในประเทศไทยของบุคคลสัญชาติพม่าดังกล่าวจำนวนหนึ่งแต่ไม่มากตามที่ประมาณการไว้ และเมื่อมีการออกบัตรดังกล่าวให้ บุคคลที่ร้องขอบัตรดังกล่าวจำนวนหนึ่งก็ไม่ได้ติดต่อรับบัตรเพื่อนำไปร้องขอใบอนุญาตทำงานต่อไป เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติการให้ความเห็นว่า ขั้นตอนการดำเนินการตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยมีความยุ่งยากมากเกินไป ส่วนนายจ้างมีความเห็นว่า ค่าประกันตัวผู้ใช้แรงงานมีราคาแพงเกินไปกว่าจะรับผิดชอบได้ และที่ปรากฏเป็นข้อบกพร่องของมาตรการตามประกาศนี้ก็คือ การที่ไม่มีการบังคับการตามประกาศนี้อย่างจริงจังนั่นเอง¹³ อันทำให้การลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวจึงทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็วทันต่อความต้องการของธุรกิจ นอกจากนี้ การกำหนดพื้นที่ผ่อนผันไม่ถูกต้องตามความต้องการแรงงาน อาทิ ในกาญจนบุรี พื้นที่ที่อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวมีใช้พื้นที่ที่เป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่

และในท้ายที่สุดที่จะต้องตั้งข้อสังเกตก็คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ มีใช้มติที่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทยโดยมีทั้งสิทธิในการเข้าเมืองและสิทธิในการทำงานที่สอดคล้องกฎหมาย มตินี้มีผลเพียงทำให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทยมีสิทธิในการทำงานที่สอดคล้องกฎหมาย แต่ยังคงถูกถือว่า

¹² บันทึกของกองวิชาการและแผนงาน กรมจัดหางาน เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างด้าวและการขาดแคลนแรงงานลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๕

¹³ รายงานของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อเสนอวุฒิสภาพิจารณาเรื่อง วิเคราะห์กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เสนอต่อประธานวุฒิสภาในวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕, น.๓๐
บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงานข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

“เป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” กล่าวคือ “ไม่มีสิทธิในการเข้าเมือง” อยู่แน่นอน บุคคลดังกล่าว จึงมีสถานภาพเป็น “ผู้รอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร” ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง การผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยจึงเป็นไปตามนโยบายของรัฐโดยแท้ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงนโยบายเมื่อใดก็ได้

(๕.๒.) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๖

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อธุรกิจการประมง เพื่อบรรเทาปัญหานี้ มตินี้จึงอนุมัติให้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวทุกชาติ ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอการส่งตัวกลับในกิจการประมงทะเลในพื้นที่ รวม ๒๒ จังหวัด อันเป็นจังหวัดชายทะเล

เงื่อนไขในการใช้แรงงานต่างด้าวในกรณีนี้ ก็คือ ในประการแรก นายจ้างจะต้องจ่ายค่าประกันตัวกรรมกรต่างด้าวต่อตำรวจรายละ ๕,๐๐๐ บาท และในประการที่สอง นายจ้างจะต้องพากรรมกรต่างด้าวนี้ไปขอใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

แต่อย่างไรก็ตาม มตินี้ก็ยังไม่อาจมีผลในทางปฏิบัติเพราะว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.๒๔๘๒ กำหนดห้ามมิให้ใช้คนต่างด้าวทำงานในเรือประมงไทย จึงทำให้กรมการจัดหางานไม่อาจมีอำนาจที่จะออกใบอนุญาตทำงานให้ได้ มตินี้จึงมีผลให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องจัดการเสนอการแก้ไขกฎหมายที่เป็นอยู่ให้ไม่ขัดขวางแนวนโยบายตามมตินี้ ความล่าช้าในการแก้ไขกฎหมายนี้เกิดจากการยุบสภาเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๘ อันทำให้ร่างกฎหมายตกไป ในปัจจุบัน การแก้ไข พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.๒๔๘๒ ยังอยู่ในการพิจารณาของวุฒิสภา

และในท้ายที่สุดที่จะต้องตั้งข้อสังเกตก็คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๖ ก็มีลักษณะเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ กล่าวคือ มตินี้มีผลเพียงทำให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทยมีสิทธิในการทำงานที่ชอบด้วยกฎหมาย คนต่างด้าวดังกล่าวอาจมีใบอนุญาตทำงาน แต่ยังคงมีสถานภาพที่เป็นผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๔.๓.) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙

มตินี้เป็นไปตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ไม่เพียงแต่จะแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ แต่ยังต้องการจะจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังที่ผิดกฎหมาย รวมถึงป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ จึงมีผลเป็นการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ บุคคลต่างด้าวที่จะเข้าทำงานได้จะต้องมีสมบัติทุกประการดังต่อไปนี้เท่านั้น

ในประการแรก บุคคลต่างด้าวที่อาจเข้าทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทยจะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติพม่า หรือสัญชาติเขมร หรือสัญชาติลาวเท่านั้น

ในประการที่สอง บุคคลต่างด้าวนั้นยังต้องมีสถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับ กล่าวคือ การผ่านขั้นตอนการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เพื่อให้มีสถานภาพตามกฎหมายนี้เป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับ” แล้ว และหลังจากนั้น ก็จะต้องมีการประกันตัวในวงเงิน ๑,๐๐๐ บาท

ในประการที่สาม บุคคลต่างด้าวนั้นยังจะต้องร้องขอสิทธิในการทำงานตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งออกโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ในประการที่สี่ บุคคลต่างด้าวดังกล่าวจะทำงานได้ในพื้นที่ขาดแคลนแรงงาน ๓๙ จังหวัดดังต่อไปนี้ กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร กาญจนบุรี กระบี่ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี เชียงใหม่ เชียงราย ชุมพร ตาก ตราด ตรัง นครปฐม นครสวรรค์ นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี พิษณุโลก ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ระยอง ลพบุรี สุพรรณบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา สตูล และอุทัยธานี

ในประการที่ห้า งานที่คนต่างด้าวจะทำได้ ก็คือ งานที่คนไทยไม่ค่อยทำ มตินี้กำหนดให้ผ่อนปรนในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน โดยมติดังกล่าวไว้ ๗ กิจการ กล่าวคือ กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง และอุตสาหกรรม

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน-ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

สาทรกรรม เมื่อมีประกาศของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ก็คงมีการกำหนดประเภทของงานที่คนต่างด้าวทำได้ในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง

คงจะต้องตั้งข้อสังเกตในประการแรกว่า สิทธิของคนต่างด้าวที่จะเป็นกรรมกรในประเทศไทยภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ นี้ มีอายุเพียง ๒ ปี เพราะมตินี้กำหนดการผ่อนปรนไว้ในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปีเท่านั้น

ข้อสังเกตประการที่สอง วิธีการภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ นี้ เป็นวิธีที่มุ่งให้นายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่แล้ว นำคนงานของตนมาดำเนินการตามกฎหมายให้ถูกต้อง แต่ไม่ได้มุ่งที่จะรับรองสิทธิบุคคลที่ยังไม่ได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย

จากการแถลงของ น.พ.ประสงค์ บุรณพงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมในขณะนั้น¹⁴ เราพบข้อสังเกตประการที่สาม กล่าวคือ ค่าแรงที่จะต้องจ่ายแก่คนงานต่างด้าวนั้นเป็นไปตามข้อตกลงกับนายจ้าง

จึงต้องสรุปในที่สุดว่า โดยทั่วไป เป็นสิ่งที่มีชอบด้วยกฎหมายที่จะนำแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือมาใช้ในประเทศไทย แต่ในกรณีพิเศษที่ตกอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ก็อาจจะนำเอากกรรมกรต่างด้าวมาใช้ได้ นักบริหารงานบุคคลในยุคปัจจุบันจึงจะต้องให้ความสนใจต่อช่องทางใหม่ที่กฎหมายเปิดให้สำหรับธุรกิจที่ยังจำเป็นต้องใช้แรงงานไร้ฝีมือราคาถูก การทำงานของสำนักงานกฎหมายในอดีตอาจจะให้ความสนใจกับการให้บริการในเรื่องการดำเนินการเพื่อขอใบอนุญาตทำงานให้แก่ผู้ใช้แรงงานที่มีฝีมือ(Skilled Labour) เพราะคนต่างด้าวไม่อาจขอใบอนุญาตทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทยได้ เว้นแต่กรณีเป็นเรื่องของมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งเป็นสถานการณ์พิเศษอย่างยิ่ง แต่ในปัจจุบัน การให้บริการในเรื่องการดำเนินการเพื่อขอใบอนุญาตทำงานให้แก่ผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือ(Unskilled Labour) เป็นงานที่ทำได้แล้ว การหากรรมกรต่างด้าวที่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่โรงงานใดโรงงานหนึ่งจึงน่าจะเป็นงานใหม่ของสำนักงานกฎหมายในยุคนี้

และในท้ายที่สุดที่จะต้องตั้งข้อสังเกตก็คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ก็มีลักษณะเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน

¹⁴ หนังสือพิมพ์รายวันมติชนลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙

พ.ศ.๒๕๓๖ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ กล่าวคือ คนต่างด้าวยังคงมีสถานภาพที่เป็นผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแม้มีสิทธิในการทำงาน

(๕.๔.) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙

ในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอีกครั้งหนึ่งตามข้อเสนอของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการทำงาน เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย¹⁵ ซึ่งในที่สุด คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงดังกล่าว¹⁶

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ก็มีลักษณะเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๖ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ กล่าวคือ คนต่างด้าวยังคงมีสถานภาพที่เป็นผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแม้มีสิทธิในการทำงาน

(๕.๕.) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙

ในวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติ¹⁷ เห็นชอบข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ ตามข้อหารือร่วมกันระหว่าง ๓ องค์กร กล่าวคือ เลขาธิการรัฐมนตรี อธิบดีกรมการจัดหางานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกลุ่มแกนนำผู้คัดค้าน¹⁸ เพื่อยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ และเพิ่ม

¹⁵ หนังสือของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ รส.๐๓๐๓/๑๔๗ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

¹⁶ หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร.๐๒๑๕/ว.(ส) ๙๗๓๓ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ถึงเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

¹⁷ หนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร.๐๒๑๖/ว.(ส) ๑๐๗๕๕ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ถึงเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

¹⁸ กล่าวคือ ศูนย์ประสานงานสภาองค์กรลูกจ้างและสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

เดิมรายละเอียดของมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งมีสาระสำคัญ¹⁹ กล่าวคือ

การกำหนดขอบเขตในทางบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้มติเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙

ขอให้สังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดว่า “สัญชาติของแรงงานต่างชาติที่จะผ่อนผันคือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙” และ “งานที่ผ่อนผันให้ทำได้ คืองานกรรมกรไร้ฝีมือ”

ส่วนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ก็ไม่ได้กำหนดเนื้อหาของเรื่องในลักษณะที่แตกต่างออกไป ดังจะเห็นจากข้อกำหนดของมตินี้ที่ว่า “ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติคือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยให้ทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรเท่านั้น” จึงเป็นความชัดเจนว่า เฉพาะแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเท่านั้นที่ได้รับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานได้ จึงไม่อาจขยายไปถึงแรงงานมีฝีมือในประเภทอาชีพใดก็ตาม

ประเภทกิจการที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติ

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ได้มีมติในเรื่องประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ โดยกำหนดให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือใน ๑๑ ประเภทกิจการดังต่อไปนี้

- ๑) กิจการภาคเกษตรกรรม
- ๒) กิจการประมงทะเล
- ๓) กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพปลา คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาด สัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล การทำแพกุ้ง การทำปลาเค็มปลาหวาน การทำปลาแลเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก
- ๔) กิจการก่อสร้าง

¹⁹ หนังสือของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ รส.๐๓๐๒/๑๖๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- ๕) กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน
- ๖) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
- ๗) กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและปรมใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดังโรงเลื่อย โรงไม้ หิน โรงสีข้าว
- ๘) งานรับใช้ในบ้าน
- ๙) กิจการการผลิตประเภทอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้แล้ว ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว
- ๑๐) การทำนาเกลือ
- ๑๑) โรงงานทำอิฐ โรงงานทำอิฐ

จะเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๔ ไม่ได้มีเนื้อหาที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔ แต่อย่างใด เพียงแต่มติเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๔ มีผลเป็นการเพิ่มเติมและการอธิบายความในรายละเอียดของมติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔

มติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔ กำหนดให้มีการผ่อนผันการจ้างงานในกิจการ ๒ ประเภท กล่าวคือ "ประเภทกิจการขนส่ง ขนถ่ายสินค้าเฉพาะการขนส่งและขนถ่ายสินค้าทางน้ำ" ประเภทหนึ่ง และ "กิจการอุตสาหกรรมการผลิต" อีกประการหนึ่ง นอกจากนั้น มตินี้กำหนดให้การจ้างแรงงานต่างชาตินี้ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ กล่าวคือ สัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติทั้งสองกิจการนี้จะต้องไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น เป็นเงื่อนไขหนึ่ง และก่อนการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครคนงานไทยเพื่อบรรจุเสียก่อน โดยประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือขอให้กรมการจัดหางานดำเนินการให้ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่ง

ขอให้สังเกตว่า ในขณะที่กิจการขนส่งเป็นกิจการที่ได้รับการผ่อนผันในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๔ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔ ได้ขยายขอบเขตกิจการกว้างขึ้นโดยใช้คำว่า "ขนส่งและขนถ่ายสินค้าทางน้ำ" แต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๔ ใช้คำว่า "กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ" เท่านั้น

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ดังนั้น มติแรกทั้ง ๒ ฉบับอาจจะมีผลกว้างกว่า กล่าวคือ กิจการขนส่งตกอยู่ภายใต้มติแรกทั้ง ๒ ฉบับ แต่ไม่ตกอยู่ภายใต้มติหลัง

ในปัญหาเกี่ยวกับกิจการการผลิตนั้น ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้คำว่า “กิจการอุตสาหกรรมเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น” แต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ใช้คำว่า “กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิต กะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและต้มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตร ในไซโล การเก็บสินค้าในโกดังโรงเลื่อย โรงไม้หิน โรงสีข้าว” ซึ่งมีผลทำให้กิจการการผลิตภายใต้มติหลังแคบกว่ามติแรก เพราะกำหนดโดยเฉพาะเจาะจงกว้าง แต่อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ ก็ได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมที่จะอนุญาตในกิจการการผลิตอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้นั้น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังนั้น ขอบเขตของมาตรการนี้จึงอาจขยายมากขึ้นตามสภาพของสังคมที่อาจเปลี่ยนแปลงไป

มาตรฐานการคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผัน

ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้สภาพการจ้างและค่าจ้างเป็นไปโดยเหมาะสม โดยไม่เกิดผลกระทบและข้อโต้แย้งทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ แต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้การคุ้มครองแรงงานเป็นไปตามกฎหมายไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในเมื่อกฎหมายไทยไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานที่ให้แก่คนต่างด้าวจึงมีลักษณะที่เท่าเทียมกันกับคนไทย

พื้นที่ผ่อนผันให้ทำได้

ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติใน ๓๙ จังหวัด และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติใน ๔๓ จังหวัด มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดยืนยันการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติใน ๔๓ จังหวัดไว้ และกำหนดกลไกอัตโนมัติที่ขยายพื้นที่ผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้ให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภา

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน, ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติในจังหวัดอื่นๆ ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ และมีผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทยให้น้อยที่สุด

การก่อตั้งระบบท้องถิ่นเพื่อควบคุมและจัดการแรงงานต่างชาติในพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผัน

นอกจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ จะมอบหมายหน้าที่ในการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติเพิ่มเติมให้แก่ต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ แล้ว มตินี้ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มีองค์ประกอบ ๓ ฝ่าย กล่าวคือ ประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการ ในสัดส่วนเท่าๆ กัน และให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา “เสนอความเห็น” ต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

- ๑) พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี
- ๒) พิจารณาจังหวัดอื่นๆ ที่นอกเหนือจาก ๔๓ จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น แล้วนำเสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป
- ๓) กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตรา และบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างและแรงงานต่างชาติ เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป
- ๔) ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

ทะเบียนแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือที่ได้รับการผ่อนผัน

ให้ตั้ง One Stop Service Center เพื่อการทำทะเบียนแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือที่ได้รับการผ่อนผัน โดยให้ใช้ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางาน ในฐานะหน่วยงาน

ส่วนกลาง เป็นศูนย์ดำเนินการ และใช้สำนักงานจังหวัด จัดทางจังหวัดเป็นศูนย์ดำเนินการในส่วนภูมิภาค ในส่วนงานที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมือง ให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมาร่วมดำเนินการ ณ One Stop Service Center

(ก.) กรณีทั่วไป

วิธีการในการปฏิบัติการโดยทั่วไปมีดังนี้

ในประการแรก ให้นายจ้งนำแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับตนก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้ไปรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ณ One Stop Service Center เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมไว้

ในประการที่สอง ให้นายจ้งนำแรงงานต่างชาตินั้นไปขอประกันตัวต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ณ One Stop Service Center โดยเสียค่าประกัน ๑,๐๐๐ บาท

ในประการที่สาม ให้นายจ้งนำแรงงานต่างชาตินั้นไปแจ้งขอใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานนั้น โดยเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ๑,๐๐๐ บาท ต่อปี

(ข.) กรณีกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

เนื่องจากโดยข้อเท็จจริง นายจ้งในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำจะไม่จ้างลูกจ้างเป็นประจำ การทำงานเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เป็นรายวันเท่านั้น ลูกจ้างจะไม่ทำงานประจำกับนายจ้งเพียงรายเดียว ดังนั้น จึงไม่อาจจะทราบได้ว่า บุคคลใดเป็นนายจ้งของลูกจ้างในกิจการขนถ่ายทางน้ำ ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการควบคุม จึงสมควรให้อธิบดีกรมตำรวจและอธิบดีกรมการจัดหางาน กำหนดระเบียบขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

ระยะเวลาเปิดรับคำร้องขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือที่ได้รับการผ่อนผัน

ระยะเวลาเริ่มต้นคือ วันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน หากไม่แล้วเสร็จ ให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาของการทำทะเบียนได้อีกไม่เกิน ๙๐ วัน แต่เมื่อระยะเวลา

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ดังกล่าวสิ้นสุดลง ก็ได้มีการเรียกร้องให้มีการเปิดรับคำร้องอีกจากเหล่านักธุรกิจที่ประสงค์จะใช้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ

นอกจากนั้น ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีรับทราบข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติเกี่ยวกับมาตรการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๔

แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องตั้งข้อสังเกตก็คือ คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๔ ก็มีลักษณะเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๖ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๔ และวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔ กล่าวคือ ภายใต้มติทั้งหมด คนต่างด้าวยังคงมีสถานภาพที่เป็นผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแม้มีสิทธิในการทำงาน

(๖.) ความเคลื่อนไหวในสังคมอันเป็นผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมติเสริมทั้งหมด

ปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในประเทศไทยยังไม่ถึงบ่อบทพหุสาสน บุคคลหลายฝ่ายมีปฏิกิริยาคัดค้านมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๔ และมติที่ออกมาเสริมการคัดค้านนี้จะทำให้เกิดการปรับแนวนโยบายและมาตรการดำเนินการของรัฐบาลอีกครั้งอย่างแน่นอน^{๒๐}

ความเคลื่อนไหวในสังคมอันเป็นผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีหลายทิศทาง กล่าวคือ

(๖.๑.) ความสับสนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ บุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายสับสนในผลบังคับและผลกระทบต่อสังคมของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๔ ความสับสนประการแรกเกิดจาก

^{๒๐} หนังสือพิมพ์รายวันมติชนลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๔, ธุรกิจการงานประจำวันวันที่ ๒๒-๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๔ น.๘, หนังสือของศูนย์ประสานงานสภาองค์กรลูกจ้างถึงนายกรัฐมนตรีลงวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๔

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน-ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

บุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าใจว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ เป็นการเปิดตลาดแรงงานเสรี จนกระทั่ง นายชัชชาติ บุรุษพัฒน์ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ต้องออกมาชี้แจงว่า มติคณะรัฐมนตรีนี้ไม่ใช่เป็นมติเพื่อการอนุญาตให้บริษัทเปิดรับชาวต่างชาติเข้ามาใช้แรงงานในประเทศ เพียงแต่ต้องการควบคุมแรงงานที่มีอยู่และสกัดกั้นแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย เพราะมีการทำอย่างเป็นกระบวนการ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย²¹

(๖.๒.) ความต้องการขยายผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙

จะสังเกตเห็นการเคลื่อนไหวในหลายทิศทางทั้งจากภูมิภาคและกลุ่มผู้ประกอบการที่ไม่อาจใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างชาติที่ต้องการให้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ขยายผลมาถึงภูมิภาคของตนหรือธุรกิจที่ต้องมีอยู่ โดยความเคลื่อนไหวดังกล่าวปรากฏตัวในหลายลักษณะ กล่าวคือ

ในประการแรก มีการเร่งระดมขนย้ายแรงงานพม่าเข้าประเทศโดยขบวนการค้าแรงงานต่างชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อรองรับการใช้แรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ในหลายชายแดน อาทิ ชายแดนจังหวัดตาก²²

ในประการที่สอง เจ้าหน้าที่ของกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีความสับสนในการปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ในเบื้องต้น ได้เกิดความไม่แน่นอนใจในวิธีการปฏิบัติการ²³

ในประการที่สอง มีการเรียกร้องให้เพิ่มพื้นที่ที่ตกอยู่ภายใต้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ อาทิ นายอาคม เองจ้วน ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธานอนุกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ในขณะนั้น เห็นว่า การผ่อนปรนใน ๓๙ จังหวัด ไม่ได้แก้ไขปัญหทั้งหมด เพราะขณะนี้ มีแรงงานที่ผิดกฎหมายอยู่ทั่วประเทศ รวมทั้งใน กรุงเทพมหานคร ด้วย

²¹ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันลงวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๑๕.

²² หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๔.

²³ หนังสือพิมพ์มติชนลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๒๖.

จึงควรออกกระเปียบ โดยคำนึงถึงจังหวัดที่ไม่ได้รับการผ่อนปรนด้วย²⁴ หรือการเรียกร้องจากจัดหางานจังหวัดปราจีนบุรี²⁵ หรือการเรียกร้องจากจัดหางานจังหวัดชัยนาท²⁶

นอกจากนั้น ยังมีความพยายามที่จะขยายผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ให้ครอบคลุมมากกว่าคนชาติพม่า ลาว และเขมร อาทิ สภาหอการค้าไทย มีข้อเสนอว่า รัฐบาลควรจำกัดสัญชาติ เนื่องจากขณะนี้ มีแรงงานไม่ถูกกฎหมายของอินเดียและปากีสถานเข้ามาด้วย²⁷

(๖.๓.) ความพยายามที่จะเรียนรู้วิธีการที่จะใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙

นับแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ความเคลื่อนไหวที่เห็นอย่างชัดเจนอีกประการ ก็คือ การเรียนรู้กระบวนการทางกฎหมายที่จะจ้างแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ อาทิ

ในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙ สภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย จัดสัมมนาเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการใช้แรงงานต่างชาติ ที่โรงแรมอินทรากรุงเทพ มหานคร โดยมีนายประสิทธิ์ ไชยทองพันธ์ อธิบดีกรมการจัดหางาน และ พ.ต.อ.दनัย โสฬรรัตนพร รองผู้บังคับการสำนักงานกองตรวจคนเข้าเมือง เป็นผู้ชี้แจง²⁸

(๖.๔.) ความต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙

บุคคลบางกลุ่มไม่ต้องการถึงขนาดให้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ เพราะยังเห็นในข้อดีของมตินี้ แต่ก็ต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมมติดังกล่าว ซึ่งอาจจะสรุปเป็นปัญหาที่สำคัญได้ ดังต่อไปนี้

²⁴ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจลงวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๑๕.

²⁵ หนังสือพิมพ์มติชนลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๒๖.

²⁶ หนังสือพิมพ์มติชนลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๒๖.

²⁷ หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙; หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๕.

²⁸ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๔.

(๖.๔.๑.) การขอเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ อาทิ สภาหอการค้าไทยมีข้อเสนอให้ภาคเอกชนส่งตัวแทนเข้าร่วมวางแผนปฏิบัติงานการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมาย^{๒๙}

(๖.๔.๒.) ปัญหาค่าจ้างแรงงานสำหรับแรงงานต่างชาติภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันในประเด็นที่ย่อยลงไปอีก กล่าวคือ ค่าจ้างแรงงานสำหรับแรงงานต่างชาติภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ควรจะลอยตัวหรือมีการกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเอาไว้ และในกรณีที่เห็นว่า ควรมีการกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเอาไว้ อัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำดังกล่าวควรจะเท่าเทียมกันหรือต่ำกว่ากับคนงานไทย

ในปัญหาที่ว่า ค่าจ้างแรงงานสำหรับแรงงานต่างชาติภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ควรจะลอยตัวหรือมีการกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเอาไว้

ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ไม่ควรกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ควรปล่อยให้มันเป็นอัตราลอยตัว ฝ่ายนี้ไม่เห็นว่าเป็นนโยบายเช่นนี้จะทำให้มีการกดค่าแรงงานจนไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง เพราะเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ในประการแรก การกดค่าแรงงานจนไม่เป็นธรรมจากนายจ้างไม่อาจเกิดขึ้น เพราะ ในภาวะขาดแคลนแรงงานเช่นนี้ ผู้ประกอบการจะไม่เอาเปรียบเรื่องค่าจ้างแน่นอน

ในประการที่สอง การกดค่าแรงงานจนไม่เป็นธรรมจากนายจ้างไม่อาจเกิดขึ้น เพราะผู้ประกอบการย่อมไม่ต้องการกระทำผิดกฎหมายของ WTO ที่กำหนดให้ภาครัฐลดการอุดหนุนการผลิตสินค้าภายในประเทศ อันจะทำให้ถูกถือว่า มีการสนับสนุนผู้ผลิตให้มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่าประเทศอื่นในการแข่งขันทางการค้าในเวทีโลก

^{๒๙} หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙; หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๙, หน้า ๕.

ความเห็นของกลุ่มที่หนึ่งจึงต้องการให้เป็นเสรีภาพของทั้งนายจ้างและลูกจ้างที่จะตกลงกันเองตามความเหมาะสม ซึ่งจะมีกลไกตลาดเป็นตัวควบคุมความเป็นธรรมทางสังคม ตัวอย่างของความเห็นกลุ่มที่หนึ่งก็คือ นายจักรชัย บุญรัตน์ เลขาธิการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย³⁰

ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่า จะต้องมีการกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำสำหรับสำหรับแรงงานต่างชาติภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายหลังนี้ก็มีความเห็นที่ไม่ต้องตรงกันว่า อัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างชาติภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ ควรจะมีความเท่าเทียมกันหรือต่ำกว่าระหว่างคนงานต่างชาติกับคนงานไทย

(๖.๕.) การคัดค้านต่อต้านมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙

หลายองค์กรมีความเห็นให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ และมติลูกทุกฉบับ อาทิ

คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคมของวุฒิสภาได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ เกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ให้รอบคอบอีกครั้ง โดยคณะกรรมการดังกล่าวเห็นควรอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้ใน ๒ อาชีพก่อน คือ แรงงานประมงและสวนยาง ส่วนการทำงานในสายอาชีพอื่นๆ ควรจะต้องพิจารณาในรายละเอียดและศึกษาผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อน

แต่อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นชอบให้ยืนยันตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม ก็เห็นควรนำข้อเสนอของคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคมของวุฒิสภาเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุญาตแรงงาน

³⁰ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๙, หน้า ๕.

ต่างชาติทำงานในประเทศไทยต่อไป จึงได้มีการนำข้อเสนอดังกล่าวของคณะกรรมการแรงงาน และสวัสดิการสังคมของวุฒิสภาสู่คณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๔

โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้แถลงถึงการรับทราบของคณะรัฐมนตรีว่า มีสาระสำคัญสรุปได้^{๓๑} ดังนี้

“๑. นโยบายที่เปิดกว้างให้แรงงานต่างชาติทำงานได้หลายสาขาอาชีพ จะเป็นเหตุให้แรงงานต่างชาติอพยพเข้ามาทำงานมากขึ้น และจะส่งผลกระทบกับนโยบายและโครงสร้างการจ้างแรงงานในประเทศอย่างรุนแรง

๒. รัฐบาลควรเจรจาโดยตรงกับรัฐบาลพม่า ลาว เขมร เพื่อป้องกันมิให้มีแรงงานของประเทศเหล่านั้น เข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

๓. หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ยังไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมแรงงานต่างชาติ

๔. รัฐจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีในการผ่อนผันให้คนต่างชาติทำงาน

๕. การควบคุมแรงงานต่างชาติที่ไม่ดีพอ จะมีผลกระทบต่อสังคม ประเพณี วัฒนธรรม และอาจนำโรคร้ายต่างๆ เข้ามาระบาดในประเทศ

๖. การพิจารณาทบทวนการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ และพยายามนำแรงงานไทยที่อยู่ต่างประเทศประมาณเจ็ดแสนคนกลับมาทดแทนการขาดแรงงานภายในประเทศ

๗. การอนุญาตให้ชาวเขาที่มีอยู่หลายแสนคน เข้ามาทำงานรับจ้างในสาขาอาชีพที่เหมาะสม และควรพิจารณาให้สัญชาติไทย

^{๓๑} ใน: แรงงานปริทัศน์ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๔ กันยายน พ.ศ.๒๕๓๔ หน้า ๒๓

บทที่ ๔ สิทธิในการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

๘. ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มีความคลาดเคลื่อน ไม่ตรงตามความเป็นจริง อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจแก้ปัญหาดังกล่าว”

ขอให้สังเกตว่า ในวันที่ ๒๗ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๙ เรืองทพทวนมตติคณะรัฐมนตรีในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทยตามข้อเสนอของคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคมของวุฒิสภาเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในสถานะของ “เรื่องเสนอเพื่อทราบ” มิใช่ “เรื่องเสนอเพื่อขอมติคณะรัฐมนตรี”

แต่อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ และมติอื่นๆ ที่มีในเรื่องการแก้ปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเป็นเพียงการแก้ปัญหาส่วนหนึ่งของสังคม และเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ในหลายครั้ง การแก้ปัญหาเฉพาะนี้เองที่ทำให้ปัญหายังรากลึกจนยากที่จะแก้ไข การแก้ปัญหาในระยะยาวเป็นสิ่งที่ต้องรีบดำเนินการ

ผลของนโยบายในการจัดการแรงงานดังกล่าวจึงทำให้มีคนต่างด้าวทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งที่คนต่างด้าวนั้นเข้าเมืองมาในลักษณะผิดกฎหมาย และไม่ว่าการจัดการของรัฐจะออกมาในรูปใด หากความไร้ประสิทธิภาพของการบังคับการตามกฎหมายยังคงเป็นอยู่ ก็จะมีคนต่างด้าวอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าเมืองมาในลักษณะผิดกฎหมาย และทำงานไร้ฝีมือในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ต่อไป และกล่าวได้อีกว่า ไม่ว่ากฎหมายจะมีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดและจำกัดเสรีภาพในการทำงานของคนต่างด้าวอย่างไรก็ตาม หากการบังคับการตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพไม่อาจเกิดขึ้นได้ คนต่างด้าวย่อมหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีกฎหมายที่กำหนด “หน้าที่” ที่คนต่างด้าวทั้งหมดที่เข้ามาในประเทศไทย จะต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเข้ามาโดยถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม

บทที่ ๕

หน้าที่ของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

วัตถุประสงค์ของการทำงานในบทนี้ ก็คือ การสำรวจหน้าที่ที่กฎหมายไทยกำหนดสำหรับคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน การศึกษากฎเกณฑ์ดังกล่าวให้ทราบถึงอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดให้แก่ฝ่ายปกครองของรัฐที่จะใช้อำนาจควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

เป็นที่ชัดเจนว่า โดยทั่วไป คนต่างด้าวก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ เช่นเดียวกับคนชาติ และก็ได้รับความคุ้มครองชีวิตร่างกายและเสรีภาพในลักษณะที่เท่าเทียมกับคนไทย แต่อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์ให้ใช้แก่คนต่างด้าวเท่านั้น

กฎหมายที่สำคัญมากที่สุดคงจะมีอยู่เพียง ๓ ฉบับ กล่าวคือ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ และ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓

เมื่อเป้าหมายของการค้นคว้าของเราคือคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย จึงจำเป็นที่จะต้องมาดูว่า กฎหมายหลักทั้งสามฉบับนั้นกำหนดให้คนต่างด้าวต้องมีหน้าที่อย่างใดในประเทศไทย

(๑.) หน้าที่ของคนต่างด้าวภายใต้ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

กฎหมายนี้กำหนดหน้าที่แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย ๔ ประการ กล่าวคือ

(๑.๑.) หน้าที่ที่จะเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรโดยผ่านช่องทางและตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

คนต่างด้าวมีหน้าที่ที่จะเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร โดยผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานีหรือท้องที่ และตามกำหนดเวลาตามที่รัฐมนตรีจะได้กำหนด

บทที่ ๕ หน้าที่ของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ในราชกิจจานุเบกษา¹ ดังนั้น ถ้าคนต่างด้าวไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท²

(๑.๒.) หน้าที่ที่จะต้องรับการตรวจอนุญาตการเข้าเมืองจากพนักงานเจ้าหน้าที่

คนต่างด้าว ซึ่งเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักร มีหน้าที่ต้องรับการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองโดยจะต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น³ ถ้าคนต่างด้าวไม่ปฏิบัติตาม จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปีและปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท⁴

(๑.๓.) หน้าที่ที่จะไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงานในประเทศไทย หากมิได้ร้องขออนุญาตเข้ามาเพื่อทำงานนั้น

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวมีหน้าที่ไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงานในประเทศไทยอย่างเด็ดขาด คนต่างด้าวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ถ้ากรณีใดมีกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ก็ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น⁵

(๑.๔.) หน้าที่พักอาศัย ณ ที่ที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว มีหน้าที่จะต้องพักอาศัย ณ ที่ที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลสมควร ถ้าคนต่าง

¹ มาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมืองพ.ศ.๒๕๒๒

² ในขณะที่คนชาติจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐๐ บาท ถ้าไม่ปฏิบัติตาม, โปรดดู มาตรา ๖๒ แห่งพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

³ มาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

⁴ เช่นเดียวกัน คนชาติจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐๐ บาท ถ้าไม่ปฏิบัติตาม, โปรดดู มาตรา ๖๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

⁵ มาตรา ๓๗(๑) และมาตรา ๗๕ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

ตำรวจไม่สามารถพักอาศัย ณ ที่ที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ได้และได้เปลี่ยนที่พักอาศัย คนต่างด้าวนั้นก็มิหน้าที่แจ้งการเปลี่ยนที่พักอาศัยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๒๔ ชั่วโมงนับแต่วันที่เข้าพักอาศัย⁶

นอกจากนั้น คนต่างด้าวดังกล่าวยังต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานที่ตำรวจท้องที่ที่คนต่างด้าวผู้นั้นพักอาศัยภายใน ๒๔ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ย้ายไป⁷ และถ้าเปลี่ยนที่พักอาศัย และที่พักอาศัยใหม่อยู่ต่างท้องที่กับสถานที่ตำรวจท้องที่เดิม คนต่างด้าวผู้นั้นก็ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานที่ท้องที่ที่ไปพักอาศัยใหม่ภายใน ๒๔ ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ไปถึงด้วย⁸

แต่ถ้าคนต่างด้าวเดินทางไปจังหวัดใดและอยู่ในจังหวัดนั้น ๒๔ ชั่วโมง คนต่างด้าวจะต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ ท้องที่ภายใน ๔๘ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ไปถึง⁹

แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรเกิน ๙๐ วัน คนต่างด้าวผู้นั้นต้องมีหนังสือแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กองตรวจคนเข้าเมืองทราบถึงที่พักอาศัยของตนโดยมิชักช้าเมื่อครบ ๙๐ วัน และต่อไปให้กระทำเช่นเดียวกันทุกระยะ ๙๐ วัน ถ้าท้องที่ใดมีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ คนต่างด้าวจะแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองแห่งนั้นก็ได้¹⁰

แต่อย่างไรก็ตาม อธิบดีกรมตำรวจอาจจะยกเว้นหน้าที่ ๒ ประการหลังให้แก่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวบางกลุ่มโดยมีเงื่อนไขก็ได้ นอกจากนี้ คนต่างด้าวอาจไปแจ้งด้วยตนเองหรือมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกรมตำรวจกำหนด ถ้าคนต่างด้าวไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐๐ บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ ๒๐๐ บาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง¹¹

⁶ มาตรา ๓๗(๒) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

⁷ มาตรา ๓๗(๓) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

⁸ มาตรา ๓๗(๓) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

⁹ มาตรา ๓๗(๔) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹⁰ มาตรา ๓๗(๕) แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹¹ มาตรา ๗๖ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

(๑.๕.) หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามและยอมรับคำสั่งของฝ่ายปกครอง

คนต่างด้าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามและยอมรับทราบคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง อธิบดีกรมตำรวจ หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองมอบหมาย ซึ่งเป็นการสั่งการต่อคนต่างด้าวผู้นั้นตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ถ้าคนต่างด้าวผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามขัดขึ้น หรือไม่ยอมรับทราบคำสั่งของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐๐ บาท¹²

ถ้าคนต่างด้าวผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม ขัดขึ้น หรือไม่ยอมรับทราบคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ให้คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท¹³

(๑.๖.) หน้าที่ให้ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารแก่คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

คนต่างด้าวมีหน้าที่ให้ข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ถ้าคณะกรรมการนี้เรียกเป็นหนังสือ(มาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒) มิฉะนั้น จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐๐ บาท¹⁴

(๑.๗.) หน้าที่ที่จะต้องคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ก่อนออกจากประเทศไทย หรือที่จะต้องนำใบสำคัญถิ่นที่อยู่ไปสลักหลังในกรณีที่ออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก

คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรและถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ มีหน้าที่ส่งคืนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนออกจากประเทศไทย¹⁵ แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นประสงค์จะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร และจะกลับเข้ามาอีก คนต่างด้าวนั้นก็มีหน้าที่นำใบสำคัญถิ่นที่อยู่มาให้พนักงานเจ้าหน้าที่สลักหลัง เพื่อทำหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก¹⁶ มิฉะนั้น จะต้องระวางโทษปรับ ๑๐๐๐ บาท¹⁷

¹² มาตรา ๘๒ วรรคที่ ๑ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹³ มาตรา ๘๒ วรรคที่ ๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹⁴ มาตรา ๖๑ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹⁵ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹⁶ มาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑.๘.) หน้าที่จะต้องออกนอกประเทศไทยเมื่อไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร หรือสิทธิในการเข้าเมืองสิ้นสุด

เมื่อคนต่างด้าวผู้ใดไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร หรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร มิฉะนั้น จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁷ ดังนั้น คนต่างด้าวจะต้องพยายามให้สิทธิอยู่ในราชอาณาจักรเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๑.๙.) หน้าที่ที่จะไม่หลบหนีไปในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวโดยพนักงานเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวคนต่างด้าวไปในพาหนะเพื่อจะส่งตัวไปยังสถานที่ใดๆ หรือกักตัว หรือควบคุม ตามอำนาจที่กฎหมายนี้ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ แต่คนต่างด้าวนั้นได้หลบหนีไป¹⁸ คนต่างด้าวนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁰

(๑.) หน้าที่ของคนต่างด้าวภายใต้ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

กฎหมายไทยให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานมีหน้าที่ ๗ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑.๑.) หน้าที่ที่จะไม่ทำงานตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.๒๕๒๒

เมื่อมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๒ งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใดเมื่อใด โดยห้ามเด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใดเพียงใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา” ดังนั้น ในกรณีที่คนต่างด้าวทำงานซึ่งเป็นงานต้องห้ามตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่าง

¹⁷ มาตรา ๗๘ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹⁸ มาตรา ๘๑ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

¹⁹ มาตรา ๒๔ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

²⁰ มาตรา ๗๒ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

ตัวทำ พ.ศ.๒๕๒๒ คนต่างด้าวนั้นจึงต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐ บาทถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๒๑}

(๒.๒.) หน้าที่ที่จะทำงานในประเทศไทยโดยมีใบอนุญาตทำงาน

ในประการแรก กฎหมายรับรองให้สิทธิแก่คนต่างด้าวร้องขออนุญาตทำงานได้ หากงานนั้นมิได้ต้องห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมีระยะการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน ในกรณีนี้ คนต่างด้าวไม่จำเป็นต้องร้องขออนุญาตทำงาน แต่จะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ^{๒๒} ดังนั้น ในกรณีที่คนต่างด้าวเข้าทำงานดังกล่าวโดยไม่มีใบอนุญาต หรือไม่แจ้งการทำงานในกรณีของงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมีระยะการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน การกระทำความผิดดังกล่าวจึงต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๒๓}

ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน อธิบดีกรมจัดหางานหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดเพื่อให้คนต่างด้าวปฏิบัติก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ต้องให้คนต่างด้าวให้คำรับรองก่อนว่าจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้^{๒๔} และถ้าเป็นกรณีร้องขออนุญาตโดยที่ผู้ร้องขออยู่ในต่างประเทศ^{๒๕} คนต่างด้าวผู้ร้องขอนั้นต้องให้คำรับรองก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร การฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าว จึงต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๒๖} เช่นกัน

นอกจากนั้น หากคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา

^{๒๑} มาตรา ๓๓ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๒๒} มาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๒๓} มาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๒๔} มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๒๕} มาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๒๖} มาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

๑๐ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ ต่ออธิบดีกรมจัดหางานหรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ระยะเวลา ๓๐ วันให้นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ในระหว่างรอรับใบอนุญาตให้ผู้ ยื่นคำขอทำงานไปพลางก่อนได้^{๒๗} ดังนั้น หากคนต่างด้าวนั้นไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น คนต่างด้าวนั้นจะต้อง ระวังโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท^{๒๘}

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนได้รับการขยายระยะเวลาการทำงานตามกฎหมายนั้นๆ ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการขยายระยะเวลา และให้นายทะเบียนจัดแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาต^{๒๙} มิฉะนั้น ต้องระวังโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท^{๓๐}

ในกรณีของคนต่างด้าวที่มีลักษณะพิเศษ จะทำงานได้โดยมีใบอนุญาตทำงานตามมาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ แต่เนื่องจากการอนุญาตดังกล่าว ย่อมมีเงื่อนไข ดังนั้น ในกรณีที่คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๒ คนต่างด้าวนั้นจะต้องระวังโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ^{๓๑}

^{๒๗} มาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๒๘} มาตรา ๓๕ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๒๙} มาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๓๐} มาตรา ๓๖ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

^{๓๑} มาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

(๒.๓.) หน้าที่ในการพกพาใบอนุญาตทำงานติดตัว

คนต่างด้าวผู้รับใบอนุญาตทำงานจะต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงาน เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ³² มิฉะนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท³³

(๒.๔.) หน้าที่ในการยื่นขอรับใบแทนใบอนุญาตทำงานในกรณีใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย

ถ้าใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย ให้ผู้รับอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการชำรุดหรือสูญหาย³⁴ มิฉะนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท³⁵

(๒.๕.) หน้าที่ในการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานเมื่อใบอนุญาตนี้หมดอายุ

คนต่างด้าวผู้ใดทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้วโดยมิได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ หรือได้ยื่นคำขอแล้วแต่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา ๑๕ และคนต่างด้าวผู้นั้นมิได้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน หรือได้อุทธรณ์แล้วแต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม่อนุญาตตามมาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁶

³² มาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

³³ มาตรา ๓๕ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

³⁴ มาตรา ๓๖ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

³⁵ มาตรา ๓๖ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

³⁶ มาตรา ๓๗ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

(๒.๖.) หน้าที่ที่จะทำงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

กฎหมายไทยห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตทำงานอื่นใดนอกจากงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต³⁷ มิฉะนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁸

(๒.๗.) หน้าที่ในการคืนใบอนุญาตทำงานเมื่อเลิกทำงาน

ในกรณีที่คนต่างด้าวเลิกทำงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้ส่งมอบใบอนุญาตคืนให้แก่นายทะเบียนในท้องที่จังหวัดที่ตั้งสถานที่ทำงานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เลิกทำงานนั้น³⁹ มิฉะนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท⁴⁰

(๓.) หน้าที่ของคนต่างด้าวภายใต้ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓

คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยย่อมต้องมีหน้าที่ ๘ ประการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว กล่าวคือ

(๓.๑.) หน้าที่ที่จะต้องมีใบสำคัญประจำตัว

คนต่างด้าวที่มีอายุตั้งแต่ ๑๒ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่อยู่ในราชอาณาจักร ต้องมีใบสำคัญประจำตัว⁴¹ หากเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว⁴² มิฉะนั้น จะต้องมีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นรายปี ปีละไม่เกิน ๕๐๐ บาท

³⁷ มาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

³⁸ มาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

³⁹ มาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

⁴⁰ มาตรา ๓๕ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

⁴¹ มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓

⁴² มาตรา ๗ แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑

ตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติดังกล่าว เศษของปี ให้นับเป็น ๑ ปี⁴³ แต่หากคนต่างด้าวนั้นเคยมีสัญชาติไทย⁴⁴ การไม่ไปปรับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวมีผลเพียงต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท⁴⁵

(๓.๒.) หน้าที่จะต้องร้องขอใบสำคัญประจำตัว

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ที่คนต่างด้าวที่มีอายุ ๑๒ ปีบริบูรณ์ หรือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว ให้ไปขอใบสำคัญประจำตัวภายใน ๗ วันนับแต่วันที่มียอายุคนต่างด้าวผู้ใดไม่มีใบสำคัญประจำตัว นับแต่วันที่มียอายุ ๑๒ ปีบริบูรณ์ หรือวันที่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว⁴⁶ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นี้จึงมีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นรายปี ปีละไม่เกิน ๕๐๐ บาทตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติดังกล่าวแล้ว เศษของปี ให้นับเป็น ๑ ปี⁴⁷

(๓.๓.) หน้าที่ต่ออายุใบสำคัญประจำตัวที่หมดอายุแล้ว

คนต่างด้าวใดมีหน้าที่ต่ออายุใบสำคัญประจำตัว⁴⁸ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นี้จึงมีความผิดต้องระวางโทษปรับเป็นรายปี ปีละไม่เกิน ๕๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติดังกล่าวแล้ว เศษของปี ให้นับเป็น ๑ ปี⁴⁹

⁴³ มาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕

⁴⁴ มาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓

⁴⁵ มาตรา ๒๑ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕

⁴⁶ มาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ เดิมกำหนดโทษเพียง "ปีละไม่เกิน ๑๐๐ บาทตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติดังกล่าวแล้ว"

⁴⁷ มาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕ เดิมกำหนดโทษเพียง "ปีละไม่เกิน ๑๐๐ บาทตลอดเวลาที่ไม่ปฏิบัติดังกล่าวแล้ว"

⁴⁸ มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓

⁴⁹ มาตรา ๒๐ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕

(๓.๔.) หน้าที่ขอใบแทนใบสำคัญประจำตัวที่ชำรุดหรือสูญหาย

เมื่อใบสำคัญประจำตัวชำรุดหรือสูญหาย⁵⁰ คนต่างด้าวจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ชำรุดหรือสูญหาย มิฉะนั้น จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท⁵¹

(๓.๕.) หน้าที่แจ้งการย้ายภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่

(๓.๕.๑.) กรณีการย้ายภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ชั่วคราว

แต่ในกรณีที่คนต่างด้าวออกนอกเขตจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ชั่วคราวเกิน ๗ วัน คนต่างด้าวนั้นจะต้องแจ้งการย้ายต่อนายทะเบียนในท้องที่ที่ตนไปอยู่ชั่วคราวภายใน ๔๘ ชั่วโมงนับแต่วันไปถึง การแจ้งในกรณีนี้จะไปแจ้งด้วยตนเองหรือแจ้งเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ได้⁵² หากคนต่างด้าวไม่ปฏิบัติตามการดังที่กฎหมายกำหนดทั้งหมดนี้ คนต่างด้าวนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท⁵³

(๓.๕.๒.) กรณีการย้ายภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวร

เมื่อคนต่างด้าวย้ายภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ คนต่างด้าวนั้นมีหน้าที่ต้องแจ้งการย้ายนี้ต่อนายทะเบียนที่เกี่ยวข้องทั้ง ๒ ท้องที่ กล่าวคือ⁵⁴

⁵⁰ มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓

⁵¹ มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕

⁵² มาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๗

⁵³ มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๕

⁵⁴ มาตรา ๑๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๗

ในประการแรก คนต่างด้าวนั้นจะต้องนำใบสำคัญประจำตัวไปแจ้งต่อนายทะเบียนที่ตนมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เดิม เพื่อจดข้อความลงไว้ในใบสำคัญประจำตัวของผู้นั้นก่อนที่จะย้ายไป

และในประการที่สอง คนต่างด้าวนั้นจะต้องแจ้งต่อนายทะเบียนในท้องที่ที่เข้าไปอยู่ในใหม่ภายใน ๔๘ ชั่วโมงนับแต่วันไปถึง แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินกว่า ๓๐ วันนับแต่วันแจ้งย้ายไป

หากคนต่างด้าวไม่ปฏิบัติตามการดังที่กฎหมายกำหนดทั้งหมดนี้ คนต่างด้าวนั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท⁵⁵

(๓.๖.) หน้าที่แจ้งความเปลี่ยนแปลงสถานภาพในทางบุคคล

คนต่างด้าวซึ่งมีใบสำคัญประจำตัวซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงสัญชาติ หรือเปลี่ยนอาชีพ หรือชื่อตัว หรือชื่อรอง หรือชื่อสกุล จะต้องนำใบสำคัญประจำตัวแจ้งต่อนายทะเบียนที่ตนมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ภายใน ๗ วัน นับแต่วันเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้น แล้วแต่กรณี⁵⁶ มิฉะนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท⁵⁷

(๓.๗.) หน้าที่ต้องพกใบสำคัญประจำตัวเสมอ

คนต่างด้าวซึ่งมีใบสำคัญประจำตัวจะต้องแสดงใบสำคัญประจำตัวเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเรียกร้องให้แสดงได้เสมอ⁵⁸ มิฉะนั้น จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท⁵⁹

⁵⁵ มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๕

⁵⁶ มาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓

⁵⁷ มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๕

⁵⁸ มาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓

⁵⁹ มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๔๕

(๓.๘.) หน้าที่คืนใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว

คนต่างด้าวซึ่งมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวจะต้องคืนใบสำคัญประจำตัวต่อ นายทะเบียน หากต้องเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ หรือหากถูกส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือหากได้ออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต⁶⁰ มิฉะนั้น ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท⁶¹ และในกรณีได้ออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต กฎหมายกำหนดให้เพิกถอนใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวอีกด้วย⁶²

จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.คนเข้าเมืองมีผลบังคับในลักษณะทั่วไปมากกว่า พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว และ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ทำงานในประเทศไทยหรืออยู่อาศัยในประเทศไทย ก็จะตกอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.คนเข้าเมืองเท่านั้น แต่ในกรณีของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานนั้น โดยทั่วไป จะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ในขณะที่ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าวจะมีผลเพียงต่อคนต่างด้าวที่ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว กล่าวคือ มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะถาวรเท่านั้น

เมื่อพิจารณาองค์การที่กฎหมายให้อำนาจในการควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย จึงพบว่า งานปฏิบัติตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง และ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว เป็นงานในความรับผิดชอบของกรมตำรวจ ในขณะที่งานปฏิบัติตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าวเป็นงานของกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

จะเห็นว่า สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ ซึ่งอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมคนต่างด้าวได้มากที่สุด กล่าวคือ ทั้งพฤติกรรมการเข้าเมือง พฤติกรรมการพำนักอาศัย ตลอดจนพฤติกรรมการทำงาน ในขณะที่กรมจัดหางาน มีอำนาจเข้าควบคุมและตรวจสอบได้เฉพาะแต่เรื่องของการขออนุญาตทำงาน เท่านั้น

⁶⁰ มาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓

⁶¹ มาตรา ๒๒ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๕

⁶² มาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๔๙๓

เมื่อเราต้องการทราบว่า ระบบการควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยมีประสิทธิภาพหรือไม่ เราจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องดูว่า กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐที่จะเข้าทำการเช่นนั้นหรือไม่ หากว่าระบบประสิทธิภาพในการควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีปัญหา อุปสรรคของงานก็อาจจะเกิดจากการทำงานตรงจุดนี้เอง

มีคำถามหลายคำถามที่จะต้องตั้งทิ้งเอาไว้หลายคำถาม นั่นคือ อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐนั้นเพียงพอที่จะควบคุมคนต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอ ก็อาจจะร่างกฎหมายกันใหม่ แต่ถ้าคำตอบคือ บทบัญญัติเพียงพอแล้ว คำถามต่อไปก็จะตกไปที่วิธีการทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการบังคับการตามกฎหมายนั้น หรือได้บังคับการแล้ว แต่คนต่างด้าวก็ยังฝ่าฝืนข้อกำหนดทั้งหมดอยู่ต่อไป ถ้าเป็นเช่นนั้น โทษทางกฎหมายไม่รุนแรงพออย่างนั้นหรือ

บทที่ ๖

พันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทย ในเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน

พันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) ย่อมเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) อันได้แก่ สนธิสัญญา หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law) หรือหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ (General Principles of International Law)¹ ในกรณีที่ไม่มีปรากฏมีสนธิสัญญาผูกพันในเรื่องใดเรื่องนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและ/หรือหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

เพื่อที่จะทราบว่า ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานหรือไม่ เราจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อน แล้วหลังจากนั้น จึงมาพิจารณาจากสนธิสัญญา ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร

(๑.) พันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เรื่องของสิทธิในการเข้าเมืองของคนต่างด้าวย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยหลักอำนาจอธิปไตยแห่งดินแดน (Principles of Territorial Sovereignty) นั่นก็คือ หลักกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับให้รัฐมีเขตอำนาจที่เด็ดขาดและเฉพาะเจาะจงเหนืออาณาเขตแห่งรัฐ (State Territory) ของตน รวมถึงบุคคลและทรัพย์สินที่ปรากฏอยู่บนอาณาเขตแห่งรัฐของตน ดังนั้น หากจะถามว่า ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐมีพันธกรณีในทางกฎหมายที่จะต้องยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยหรือไม่

¹ มาตรา ๓๘ แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

บทที่ ๖ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

โดยหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยการประติบัติต่อคนต่างด้าว (Treatment of aliens) นั้น เราอาจพบ ๒ แนวความคิดในทางปฏิบัติของรัฐ^๒ กล่าวคือ

แนวความคิดแรกเป็นของนักคิดในสมัยดั้งเดิมที่ยืนยันว่า การยอมรับให้คนต่างด้าวเข้าเมืองเป็นเรื่องที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจดุลพินิจของรัฐบาลที่ไม่จำกัดและเป็นอิสระ (a matter of free and unlimited discretion of governments) ตัวอย่างของแนวความคิดนี้ก็คือ Vattel หรือ Cristian Wolff จุดยืนทางความคิดดังกล่าวมักเรียกกันในปัจจุบันว่า “ท่าทีของตระกูลอังกฤษ-อเมริกา” (Anglo - American Position) หรือเรียกกันโดยทั่วไปในทางนิติศาสตร์ว่า “Common Law” จะเห็นว่า เพราะแนวความคิดนี้เน้นหนักอยู่ที่หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงให้คำตอบในที่สุดว่า ปัญหาการเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวย่อมตกเป็นเรื่องของเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) แต่ละรัฐ ตราบเท่าที่ไม่มีสนธิสัญญากำหนดเป็นอย่างอื่น

แนวความคิดที่สองกลับเห็นว่า เป็นหน้าที่ของรัฐในลักษณะหนึ่งที่จะยอมรับให้คนต่างด้าวเข้าประเทศของตน เนื่องจากแนวความคิดนี้ถือว่า เป็นหน้าที่ของรัฐในลักษณะหนึ่งที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวกันของรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่ความเป็นไปได้ที่จะพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน (Interdependence) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) และการจราจรระหว่างประเทศ (International Traffic) ตัวอย่างของแนวความคิดนี้ก็คือ F.de Vitoria และ Grotius จุดยืนทางความคิดดังกล่าวมักเรียกกันในปัจจุบันว่า “ท่าทีของตระกูลภาคพื้นยุโรป” (Continental Position) หรือเรียกกันโดยทั่วไปในทางนิติศาสตร์ว่า “Civil Law” ในแนวความคิดเช่นนี้ แม้ไม่มีสนธิสัญญากำหนดเช่นนั้น รัฐก็อาจมีหน้าที่ที่จะต้องยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศของตน

ในทางปฏิบัติของนานารัฐ แนวความคิดทั้งสองปรากฏอยู่ในลักษณะที่บางครั้งชัดเจนหรือบางครั้งแฝงอยู่ในท่าทีอื่นของรัฐ และบางครั้งปะปนกันในแต่ละสถานการณ์ที่รัฐเผชิญ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ทางปฏิบัติของรัฐนั้นยืนยันอย่างชัดเจนว่า แทบจะไม่มีข้อจำกัดในการใช้ดุลพินิจของรัฐในเรื่องการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตน แทบจะไม่มีกรณีปรากฏให้เห็นเลยว่า การที่รัฐไม่ยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตนถือเป็นการกระทำที่มีขอบในทางระหว่างประเทศ (internationally wrongful act) แม้ในกรณีที่

^๒Karl Doebling, Admission of Alien, in: International Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8, p.11

การกระทำนั้นจะเกิดจากอำนาจตามอำเภอใจของรัฐ (arbitrary power) ก็ตาม ผลของการที่รัฐไม่ยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตนน่าจะมีเพียงประการเดียว กล่าวคือ รัฐนั้นอาจจะถูกรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวนั้นถือว่า มีการกระทำที่ไม่เป็นมิตร (unfriendly act) แต่ก็ยังมีใช้การกระทำที่มีขอบในทางระหว่างประเทศ ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในปัจจุบันที่เห็นว่า เรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นเรื่องที่ละเมิดมิได้เลย การที่รัฐไม่ยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตนจะตกเป็นความผิดระหว่างประเทศ (international offence) ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นได้มีการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องตระหนักว่า กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในเรื่องนี้ไม่ได้กำหนดให้รัฐจะต้องยอมรับปฏิบัติต่อคนต่างด้าวในลักษณะที่เท่าเทียมกันในทุกเรื่อง โดยผลของแนวความคิดทั้งหมดดังกล่าวมา เมื่อสำรวจทางปฏิบัติของนานารัฐในปัจจุบัน จึงพบว่า นานารัฐจะยอมรับว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องยอมรับคนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตนภายใต้เงื่อนไขที่เกิดข้อเท็จจริงอันเป็นภัยโดยตรง (directly) และชัดเจน (clearly) ต่อชีวิตของคนต่างด้าวนั้นๆ เท่านั้น ดังนั้น พันธกรณีระหว่างประเทศในเงื่อนไขจึงเป็นสถานการณ์ที่ไม่อาจเกิดทั่วไป จะเห็นว่า เงื่อนไขที่รัฐยอมรับว่า เป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องให้คนต่างด้าวลี้ภัยภายในดินแดน (territorial asylum) ของตน จึงเป็นเพียงสถานการณ์ที่เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น

จึงสรุปในประการแรกได้ว่า โดยหลักทั่วไปของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ประเทศไทยไม่มีพันธกรณีที่จะต้องยอมรับคนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตน หน้าที่ของประเทศไทยที่จะต้องรับคนต่างด้าวไว้ในดินแดนย่อมมีก็แต่ในเงื่อนไขที่ว่า ได้มีภัยโดยตรงและชัดเจนต่อชีวิตของคนต่างด้าวเกิดขึ้นเท่านั้น

นอกจากนั้น ควรจะตั้งข้อสังเกตว่า มีปรากฏการณ์ทางสังคมเกิดขึ้น ๒ ลักษณะ อันเป็นผลลัพธ์ของแนวความคิดและการยอมรับหลักทั่วไปของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศข้างต้น กล่าวคือ

ปรากฏการณ์แรกนั้นย่อมได้แก่ การที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองอำนาจอธิปไตยอย่างกว้างขวางเหนือคนต่างด้าวในดินแดนของตน ทำให้นานารัฐยึดถือเป็นแนวปฏิบัติที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ในระดับภายในรัฐในเรื่องการเข้ามาของคนต่างด้าวอย่างชัดเจนและระมัดระวัง

ปรากฏการณ์ที่สองนั้นย่อมได้แก่ ความพยายามของนานารัฐที่จะสร้างกฎเกณฑ์ในระดับรัฐเพื่อกำหนดหน้าที่ของรัฐในการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตน

บทที่ ๖ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

จึงต้องศึกษาต่อไปว่า มีสนธิสัญญาใดหรือไม่ที่ผูกพันประเทศไทยให้ต้องมีหน้าที่ยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

จากการสำรวจสนธิสัญญาที่ผูกพันประเทศไทยอยู่แล้ว ไม่ปรากฏมีฉบับใดเลยที่มีผลบังคับประเทศไทยให้ต้องยอมรับอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองได้ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ได้ทำเอกสารในทางระหว่างประเทศและสนธิสัญญาเกี่ยวกับพฤติกรรมการเข้า-ออกประเทศของคนต่างด้าวไว้บ้างเช่นกัน ดังเราจะได้พิจารณากันต่อไป

(๒.) พันธกรณีตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘

ในประการแรก จะต้องพูดถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘ เสียก่อน ทั้งที่เอกสารนี้มีใช้สนธิสัญญา แต่ปฏิญญานี้มีค่าบังคับในทางจิตใจมากที่สุดทีเดียว จึงสมควรจะพิจารณาว่า ปฏิญญาฯ ก่อให้พันธกรณี(ทางศีลธรรม)ให้แก่วิธีที่จะยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในอาณาเขตของตนหรือไม่

เนื่องจากสิทธิในการเข้าเมืองเป็นสิทธิในการเคลื่อนไหวตัวของมนุษย์ (Right to freedom of movement) ประการหนึ่ง ดังนั้น สิทธิดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘ สิทธิมนุษยชนมีอยู่ ๒ ประเภท กล่าวคือ สิทธิในทางแพ่งและทางการเมืองของมนุษย์ ประการหนึ่ง และสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อีกประการหนึ่ง และเมื่อพิจารณาจากสิทธิของมนุษย์ที่ได้รับการรับรองในเอกสารนี้ สิทธิที่คนต่างด้าวจะได้รับมีอยู่ ๒ ช่วงตอนของกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติ กล่าวคือ สิทธิที่เกี่ยวกับกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติ และสิทธิภายหลังการเข้าเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการย้ายถิ่นข้ามชาติของมนุษย์นั้น มีปรากฏอยู่ในข้อ ๑๓^๓ และข้อ ๑๔^๔ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ในเบื้องต้นเลยว่า

^๓ ซึ่งบัญญัติว่า

"(๑.) บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและในถิ่นที่อยู่ภายในขอบเขตดินแดนของแต่ละรัฐ

(๒.) บุคคลมีสิทธิที่จะเดินทางออกจากประเทศใดๆ รวมทั้งของตนเองและที่จะกลับคืนสู่บ้านเกิดเมืองนอน"

^๔ ซึ่งบัญญัติว่า

"(๑.) บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่นๆ เพื่อลี้ภัยจากการกดขี่ข่มเหง

(๒.) สิทธินี้จะกล่าวอ้างไม่ได้ในกรณีการฟ้องคดีซึ่งโดยความจริงเกิดจากความผิดที่ไม่ใช่เรื่องการเมือง หรือจากการกระทำที่ขัดต่อความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ"

บทที่ ๖ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน-ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ปฏิญญานี้ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐที่จะต้องยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศของตนได้ แต่ในทางกลับกัน ปฏิญญาได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของรัฐที่จะต้องยอมรับให้คนชาติของตนเดินทางกลับคืนสู่บ้านเกิดเมืองนอนและยอมรับให้บุคคลทุกคนออกจากประเทศของตน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนต่างด้าวหรือคนชาติ (ข้อ ๑๓(๒)) จึงกล่าวได้ว่าปฏิญญามีได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่โดยทั่วไปที่จะยอมรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) และการอพยพออกจากประเทศ (International Emigration) แต่ในทางกลับกันปฏิญญากำหนดให้รัฐมีหน้าที่ทั่วไปที่จะยอมรับการย้ายถิ่นกลับประเทศ (Rapatiation)

ในเรื่องของข้อยกเว้นของหลักทั่วไป ปฏิญญากำหนดให้รัฐมีหน้าที่จะต้องยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศในกรณีที่บุคคลนั้นแสวงหาถิ่นที่ลี้ภัยอันเกิดจากการข่มเหง (asylum from persecution) ดังนั้น โดยผลของปฏิญญานี้ สิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่นเพื่อลี้ภัย (right to seek and to enjoy asylum) ต่อชีวิตและร่างกายจึงได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิมนุษยชน และบุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิเข้าเมืองได้โดยไม่ต้องร้องขออนุญาตจากรัฐเจ้าของดินแดน(ข้อ ๑๔(๑)) แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการ กล่าวคือ

ในประการแรก บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิเข้าเมืองเพื่อลี้ภัยได้เลยหากภัยนั้นเกิดจากการกระทำความผิดซึ่งไม่มีลักษณะการเมืองของตนเอง กล่าวคือ ปฏิญญามีได้รับรองสิทธิของคนต่างด้าวที่หนีการติดตามของรัฐเพื่อนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดกฎหมายไปลงโทษในความผิดที่มีเว้นแต่ความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดทางการเมือง

ในประการที่สอง บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิเข้าเมืองเพื่อลี้ภัยได้เลยหากภัยนั้นมิได้เกิดจากการกระทำของบุคคลนั้นเองและการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ (ข้อ ๑๔(๒))

(๓.) พันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิในทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖

ในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๖๖ หรือ พ.ศ.๒๕๐๙ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมีมติยอมรับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง^๕ และสิทธิในทางการเมือง (Covenant on civil and political rights)^๖ แต่กติกานี้ไม่มีผลในทันทีเนื่องจากข้อ ๔๙ แห่งกติกาเองกำหนดว่า “กติกานี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อครบ ๓ เดือนนับจากวันถัดจากวันที่ได้มีการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ ๓๕ แก่เลขาธิการสหประชาชาติแล้ว” กติกานี้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙ จะเห็นว่า กติกานี้ใช้เวลาถึง ๑๐ ปี แม้ว่ากติกานี้จะเพิ่มมีผลในทางกฎหมาย (legal validity) ในเวลาประมาณ ๓๐ ปีที่ผ่านมา แต่จะต้องไม่ปฏิเสธว่า กติกานี้มีผลต่ออำนาจรัฐในประชาคมระหว่างประเทศในทางศีลธรรม(moral obligation) มาโดยตลอด ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ค.ศ.๑๙๙๖

ข้อ ๑๒(๑) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิในทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ กำหนดว่า “บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น” ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า โดยหลัก รัฐภาคีของกติกานี้จึงมีพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่จะต้องยอมรับให้เอกชนที่มีสถานภาพชอบด้วยกฎหมายของตนมีสิทธิในเสรีภาพทั้งสองประการภายในดินแดนของตน แต่จะสังเกตได้ว่า การรับรองสิทธิในเสรีภาพของคนต่างด้าวที่จะโยกย้ายเลือกถิ่นที่อยู่ตามข้อนี้มีลักษณะที่จำกัดมากทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิ เนื้อหาแห่งสิทธิ และความเด็ดขาดของสิทธินั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ทรงสิทธินั้น เอกชนผู้ทรงสิทธิตามข้อ ๑๒(๑) นี้ได้แก่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาในรัฐภาคีแห่งกติกาฯ โดยชอบด้วยกฎหมายของรัฐว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น นั่นหมายความว่า คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองมีอาจได้รับสิทธิในเสรีภาพในการย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ในดินแดนของรัฐนี้ได้เลย

ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาแห่งสิทธินั้น จะเห็นว่า ข้อ ๑๒(๑) กำหนดให้รัฐภาคีรับรองเพียงสิทธิที่จะโยกย้ายภายในประเทศของตนเท่านั้น มิได้เลยไปถึงสิทธิที่จะโยกย้ายจากนอกประเทศ

^๕ นักกฎหมายสิทธิมนุษยชนของไทยหลายคนจะแปลคำว่า “civil right” ว่า “สิทธิทางพลเมือง” แต่ผู้วิจัยเห็นว่า คำว่า “สิทธิทางแพ่ง” น่าจะเหมาะสมกว่า เพราะว่า “civil right” ในกติกานี้มีความหมายถึงคนต่างด้าวในรัฐเจ้าของดินแดนด้วย มิใช่หมายถึงเพียงแต่สิทธิของ“พลเมือง”(right of citizen) เท่านั้น คงจะเป็นไปได้ยากกว่า citizen หมายถึงคนต่างด้าว ในขณะที่ไม่มีการถกเถียงอย่างแน่นอนว่า คนต่างด้าวอาจบริโภคลิทธิทางแพ่ง และคำว่า “civil” ในกฎหมายไทยก็ได้รับการแปลว่า “แพ่ง” เสมอมา

^๖ General Assembly Resolution 2200 A (XXI) of 16 December 1966

เข้ามาในประเทศ กล่าวคือ สิทธิที่ได้คือ สิทธิในการย้ายถิ่นภายในประเทศ (domestic migration) เท่านั้น มิใช่การย้ายถิ่นข้ามชาติ (transnational migration) จึงเป็นที่แน่นอนว่า กติกานี้มิได้บังคับรัฐให้ยอมรับการเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวแต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับความเด็ดขาดแห่งสิทธินั้น จะเห็นว่า ภายใต้ข้อ ๑๒(๓) แห่งกติกาฯ รัฐเจ้าของดินแดนไม่อาจจำกัดสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ในดินแดนของรัฐได้ในลักษณะทั่วไป แต่ข้อ ๑๒(๓) ก็ยังรับรองอำนาจของรัฐเจ้าของดินแดนที่จะห้ามการโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ภายในประเทศของตนในสถานการณ์พิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อ ๑๒(๓) ยังกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจของรัฐที่จะกระทำดังกล่าว โดยกำหนดให้ข้อจำกัดห้ามคนต่างด้าวที่ชอบด้วยกฎหมายโยกย้ายและถิ่นที่อยู่ในประเทศของตนจะต้องมีลักษณะ ๓ ประการดังต่อไปนี้

ในประการแรก ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ได้จะต้องมีกฎหมายของรัฐรับรองและให้อำนาจ จะกระทำตามอำเภอใจมิได้

ในประการที่สอง การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพที่จะโยกย้ายและสิทธิในเสรีภาพที่จะเลือกถิ่นที่อยู่ นั้น จะต้องเป็นไปเพราะความจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน (Public Good) อันได้แก่ เพื่อการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในประการที่สาม กฎหมายของรัฐที่ออกมาจำกัดสิทธิในเสรีภาพที่จะโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ นั้น จะต้องสอดคล้องกับสิทธิอื่นๆ ที่รับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิในทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิในเสรีภาพที่จะโยกย้ายเลือกถิ่นที่อยู่ จะต้องไม่ทำลายสิทธิประการอื่นๆ ที่กติกานี้รับรองไปด้วย

แม้ว่าจะสรุปได้ว่า ในสถานการณ์ทั่วไป ข้อ ๑๒(๑) และ ๑๒(๓) กำหนดรับรองสิทธิในเสรีภาพของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองชอบด้วยกฎหมายที่จะโยกย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ในประเทศ และหน้าที่ของรัฐเจ้าของดินแดนที่จะไม่ขัดขวาง แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ก็มีรับรองสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้าเมืองและมิได้กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของดินแดนที่จะต้องยอมรับคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศของตน

เมื่อข้อ ๑๓ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิในทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ กำหนดว่า “คนต่างด้าวผู้อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งกติกานี้โดยชอบด้วยกฎหมายอาจถูกไล่ออกจากรัฐนั้นได้ โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายเท่านั้น และผู้นั้นย่อมได้รับอนุญาตให้ชี้แจงแสดงเหตุผลคัดค้านการขับไล่ออกจากรัฐนั้น และขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อการนี้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยได้รับอนุญาตให้มีผู้แทนเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความมั่นคงแห่งชาติ” จึงอาจสรุปได้ว่า คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับการรับรองสิทธิที่จะไม่ถูกขับออกจากประเทศโดยไม่มีเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย การส่งตัวออกไปนอกประเทศในทุกกรณีจะต้องผ่านคำวินิจฉัยในกระบวนการทางกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่การส่งตัวออกไปนอกประเทศนี้จะมีเหตุผลจำเป็นอันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ คำสั่งให้บุคคลออกจากประเทศภายใต้กระบวนการทางกฎหมายในยุคปัจจุบันของรัฐ ก็น่าจะได้แก่ กระบวนการทางกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายปกครองและ/หรือศาลนั่นเอง

(๔.) พันธกรณีตามอนุสัญญาแห่งกรุงเวียนนาลงวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๑ ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต(Vienna Convention on 24 June 1961 on Diplomatic Relations)

อนุสัญญานี้ได้รับการยอมรับโดยที่ประชุมที่จัดขึ้นโดยสหประชาชาติในเรื่องความสัมพันธ์และความคุ้มกันทางทูต ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในระหว่างวันที่ ๒ มีนาคม จนถึงวันที่ ๑๔ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๑ หรือ พ.ศ. ๒๕๐๔ การยอมรับอนุสัญญานี้เกิดจากความต้องการที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสิทธิและความคุ้มกันบางประการที่ให้แก่ปัจเจกชนในฐานะที่บุคคลนั้นทำหน้าที่ของตัวแทนทางทูตของรัฐ มิใช่ในทางส่วนตัว อนุสัญญานี้มีผลในวันที่ ๒๔ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๔ หรือ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ในวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่เพิ่งมีการตรากฎหมายเพื่อยุติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา ในวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๗ กล่าวคือ พ.ร.บ.ว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗⁷ คนต่างด้าวที่จะมีสถานะเป็นทูตภายใต้อนุสัญญาแห่งกรุงเวียนนาลงวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๑ ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูตนี้ ก็คือ

๑) หัวหน้าคณะผู้แทน กล่าวคือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากรัฐผู้ส่งให้ทำหน้าที่กระทำการในฐานะนั้น (ข้อ ๑(ก)) ซึ่งอาจเรียกบุคคลดังกล่าวได้ว่า “ตัวแทนทางทูต (diplomatic agent)”

⁷ ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๑ ตอนที่ ๑๓๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๗

- ๒) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทน ซึ่งมีอยู่ ๓ ฝ่าย (ข้อ ๑(ค)) กล่าวคือ
- ๒.๑.) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนซึ่งมีตำแหน่งทูต (ข้อ ๑(ง)) ซึ่งอาจเรียกบุคคลดังกล่าวได้ว่า "ตัวแทนทางทูต(diplomatic agent)" (ข้อ ๑(จ))
- ๒.๒.) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนซึ่งทำงานเกี่ยวกับบริการฝ่ายธุรการและฝ่ายวิชาการของคณะผู้แทน (ข้อ ๑(ฉ))
- ๒.๓.) บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ อันได้แก่ บุคคลในคณะเจ้าหน้าที่ของคณะผู้แทนในฝ่ายบริการรับใช้ของคณะผู้แทน(ข้อ ๑(๙)) ในกรณีของคณรับใช้ส่วนตัว จะต้องเป็นบุคคลที่มีได้เป็นลูกจ้างของรัฐผู้ส่ง(ข้อ ๑(ซ))

อนุสัญญานี้มีข้อกำหนดทั้งในเรื่องการเข้าเมืองของทูตและสิทธิของทูตอื่นๆ ภายหลังการเข้าเมืองนั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าเมืองของบุคคลธรรมดาที่ทำงานในสถานทูตของรัฐต่างประเทศ ข้อ ๒ แห่งอนุสัญญาแห่งกรุงเวียนนาลงวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ.๑๙๖๑ ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูตกำหนดว่า "การสถาปนาความสัมพันธ์ทางทูตระหว่างรัฐ และการส่งคณะผู้แทนถาวรทางทูตมีขึ้นได้ด้วยความยินยอมของกันและกัน" ในขณะที่ข้อ ๔ กำหนดว่า

๑. รัฐผู้ส่งต้องทำให้เป็นที่แน่นอนว่า รัฐผู้รับได้ให้ความเห็นชอบแล้วสำหรับบุคคลที่รัฐผู้ส่งเสนอขอแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไปยังรัฐนั้น
๒. รัฐผู้รับไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลแก่รัฐผู้ส่งในการปฏิเสธการให้ความเห็นชอบ"

ดังนั้น หากคนต่างด้าวนั้นมีสถานะเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนหรือแม้เป็นบุคคลที่มีตำแหน่งอื่นๆ ในคณะผู้แทน การเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวในรัฐผู้รับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐผู้รับแล้วเท่านั้น รัฐผู้รับไม่มีหน้าที่ต้องยอมรับบุคคลที่ตนไม่เห็นชอบในดินแดนของตนแต่อย่างใด นอกจากนั้น ขอให้สังเกตว่า ข้อ ๕ แห่งอนุสัญญานี้รับรองอำนาจของรัฐผู้รับที่จะบอกกล่าวแก่รัฐผู้ส่งในเวลาใดก็ได้ว่า บุคคลใดในคณะผู้แทนเป็นบุคคลที่ไม่พึงปรารถนา (persona non grata) หรือไม่พึงยอมรับได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้รัฐผู้ส่งเรียกบุคคลดังกล่าวนั้นกลับ หรือเลิกภาระหน้าที่ของผู้นั้นเสียก็ได้ ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่รัฐผู้ส่งไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในระยะเวลาตามสมควร อนุสัญญานี้ก็ให้อำนาจรัฐผู้รับที่จะปฏิเสธที่จะยอมรับบุคคลดังกล่าวในฐานะบุคคลในคณะผู้แทนทางทูต

ขอให้สังเกตว่า อนุสัญญาแห่งกรุงเวียนนาลงวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ.๑๙๖๑ ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูตกำหนดให้รัฐภาคีรับรองเพียงสิทธิที่จะโยกย้ายและเดินทางของทูตภายในประเทศของตนเท่านั้น มิได้เลยไปถึงสิทธิที่จะโยกย้ายจากนอกประเทศเข้ามาในประเทศ จึงเป็นที่แน่นอนว่า กติกานี้มิได้บังคับรัฐให้ยอมรับการเข้ามาในประเทศของทูตแต่อย่างใด การเข้าเมืองของคนต่างด้าวที่เป็นทูตก็อาจจะยังคงอยู่ภายในความยินยอมที่จะให้สิทธิเข้าเมืองของรัฐเจ้าของดินแดน มิใช่หน้าที่ของรัฐดังกล่าวที่จะยอมรับคนต่างด้าวใดก็ได้ที่รัฐผู้ส่งจะส่งเข้ามาเป็นทูต

ในส่วนที่เกี่ยวกับความเด็ดขาดแห่งสิทธิโยกย้ายและเดินทางของทูตนั้น จะเห็นว่า ภายใต้ข้อ ๑๒(๓) แห่งกติกาฯ รัฐเจ้าของดินแดนไม่อาจจำกัดสิทธิในเสรีภาพของทูตในการโยกย้ายและเดินทางในดินแดนของรัฐได้ในลักษณะทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ข้อ ๒๖ ก็ยังรับรองอำนาจของรัฐเจ้าของดินแดนที่จะห้ามมิให้ทูตโยกย้ายและเดินทางภายในประเทศของตนในเขตที่ตนได้ระบุเป็นเขตหวงห้ามด้วยเหตุผลทางความมั่นคงแห่งชาติ

(๕.) พันธกรณีตามสนธิสัญญาทางไมตรีและเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๐๙

เพื่อกระชับความสัมพันธ์ในทางไมตรีและการค้า นานารัฐมักจะทำความตกลงระหว่างรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว และในความตกลงดังกล่าว จะพบว่า มีข้อตกลงเกี่ยวกับการเข้าเมืองของคนต่างด้าวระหว่างรัฐภาคี สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน เรามีความตกลงในลักษณะนี้เพียงฉบับเดียว กล่าวคือ สนธิสัญญาทางไมตรีและเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๐๙

ข้อ ๑ แห่งสนธิสัญญาทางไมตรีนี้กำหนดว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามาและการพำนักของคนต่างด้าว คนชาติของภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะได้รับอนุญาตให้เข้ามาในอาณาเขตของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งให้เดินทางในอาณาเขตนั้นโดยเสรีและให้มีถิ่นที่อยู่ ณ ที่ที่ตนเลือก” ทั้งนี้ “กฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามาและการพำนักของคนต่างด้าว” ของประเทศไทย ก็คือ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้นเอง

(๖.) พันธกรณีตามความตกลงเพื่อการส่งเสริมการลงทุน

โดยทั่วไป นานารัฐที่ทำความตกลงส่งเสริมการลงทุน ก็มักจะยอมรับให้คนชาติของรัฐภาคีเข้าเมืองได้โดยสะดวกไว้ในข้อบทของความตกลงดังกล่าว ประเทศไทยก็มีความผูกพันตาม

บทที่ ๖ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน
รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน-ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ความตกลงลักษณะนี้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะประเทศไทยมีความตกลงทวิภาคีเพื่อส่งเสริมการลงทุนกับ ๒๑ ประเทศด้วยกัน กล่าวคือ ลาว เวียดนาม กัมพูชา ฟิลิปปินส์ จีน บังคลาเทศ สาธารณรัฐเกาหลี เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ คานาดา เบลเยียมและลักเซมเบิร์ก เชคและสโลวัก ฮังการี เปรู โปแลนด์ โรมาเนีย เซค ฟินแลนด์ อาร์เจนตินา และคานาดา นอกจากนั้น ประเทศไทยยังมีความตกลงพหุภาคีเพื่อส่งเสริมการลงทุนกับกลุ่มประเทศ ASEAN ดังนั้น คนชาติของรัฐภาคีทั้งหมดนี้จึงสามารถใช้สิทธิตามที่ได้กำหนดไว้ในความตกลงเพื่อร้องขอความสะดวกในการเข้าเมืองได้

โดยสรุป จะเห็นว่า ยังไม่มีสนธิสัญญาใดที่กำหนดบทบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อบังคับประเทศไทยให้ต้องยอมรับคนต่างด้าวโดยไม่มีเงื่อนไข กรณีจึงยังคงตกอยู่ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ กรณีตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างสมบูรณ์ที่จะยอมรับให้คนต่างด้าวเข้าเมืองหรือไม่

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

(๑.) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางของแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

คงต้องยอมรับว่า การที่รัฐบาลมี ๒ แนวนโยบายที่ขัดแย้งกันในเนื้อหาของเรื่องการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในประเทศไทยนี้เองที่เป็นต้นเหตุประการหนึ่งของปัญหาความขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทย ข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้จึงได้แก่ การกลับไปกำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานให้ชัดเจนเสียก่อนว่า จะเลือกแนวทางใด หากว่าจะดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศด้วยแรงงานไร้ฝีมือราคาถูก ก็จะต้องจัดการให้มีแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยในลักษณะที่เพียงพอต่อการผลิตของสถานประกอบการ กล่าวคือ เลิกนโยบายการส่งออกแรงงานไร้ฝีมือไปต่างประเทศ หรือในกรณีที่ยังคงนโยบายดังกล่าว ก็จะต้องเปิดตลาดแรงงานไร้ฝีมือเสรีในประเทศไทย เพื่อการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากต่างประเทศจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกกฎหมาย เพราะฉะนั้น นโยบายการส่งเสริมให้มีการลงทุนในกิจการที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก (Labour Intensive Industry) ย่อมไม่อาจเป็นผลได้ด้วยดี แต่หากว่าประเทศไทยมาถึงจุดที่ตัดสินใจว่า ไม่ต้องการให้มีการลงทุนประเภทนี้ในประเทศไทยอีกต่อไป นโยบายของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงในเรื่องการส่งออกแรงงานไร้ฝีมือไทยไปต่างประเทศและนโยบายการเปิดตลาดแรงงานไร้ฝีมือในประเทศสำหรับแรงงานต่างด้าว ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลในยุคปัจจุบันจะต้องมีแนวนโยบายที่เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับความเป็นจริงในเรื่องการส่งเสริมการลงทุน รวมถึงเรื่องการจัดการและควบคุมตลาดแรงงานภายในประเทศ

(๒.) ขอบเขตของปัญหาการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

จะต้องตระหนักว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ มีขอบเขตแคบมาก กล่าวคือ มุ่งการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเท่านั้น และผลของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังทำให้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๙ แคบลงอีก โดยกำหนดให้มาตรการที่จะดำเนินการต่อไปมีผลเพียงต่อ "แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือผิดกฎหมาย" และต่อ "บุคคลที่มาจากลาว พม่า และเขมร" เท่านั้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

เราจะต้องไม่ลืมว่า ในประเทศไทย ยังมีปัญหาของ “แรงงานต่างชาติมีฝีมือผิดกฎหมาย” และยังมีปัญหาของแรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมายที่มาจากประเทศอื่นๆ อาทิ กลุ่มประเทศเอเชียใต้ อีกด้วย ปัญหาหลายเรื่องรอการค้นพบและแก้ไข

(๓.) มาตรการเต็มรูปในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว

ในการแก้ไขปัญหาได้ก็ตาม ควรมองปัญหาการจัดการการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยทั้งเรื่อง(as a whole) การแก้ปัญหาเพียงส่วนเดียว อาจจะทำให้เกิดผลกระทบข้างเคียงอันทำให้เกิดผลเสียต่อปัญหาทั้งหมดได้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ และมติอื่นๆ ที่เคยมีในเรื่องการแก้ปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวเป็นเพียงการแก้ปัญหาส่วนหนึ่งของสังคม และเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ในหลายครั้ง การแก้ปัญหาเฉพาะนี้เองที่ทำให้ปัญหายังรากลึก จนยากที่จะแก้ไข การแก้ปัญหาในระยะยาวเป็นสิ่งที่จะต้องรีบดำเนินการ

เนื่องจากมาตรการผ่อนปรนให้อยู่และทำงานในประเทศไทยภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ มีระยะเวลาแค่ ๒ ปี จึงต้องเร่งรีบที่จะเตรียมมาตรการระยะต่อไปได้แล้ว ภายใน ๒-๔ ปี ข้างหน้า ปัญหาความขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยย่อมยังไม่หมดไป ความจำเป็นที่จะมีมาตรการที่จะนำเอาแรงงานต่างด้าวมาใช้จึงยังคงมีอยู่ ไม่ว่ามาตรการจะเป็นอย่างไร ความเป็นรูปธรรมของมาตรการจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับมาตรการได้ง่ายกว่า

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ ระบุชัดว่า เหตุที่กำหนดระยะเวลาผ่อนปรนไม่เกิน ๒ ปี ก็เพื่อป้องกันการอยู่ต่อเนื่องเป็นการถาวร ดังนั้น การเตรียมการที่จะนำแรงงานที่ได้ใช้สิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ออกไปจากประเทศไทยจึงเป็นสิ่งที่ต้องเริ่มต้นคิด เพราะฉะนั้น เมื่อระยะเวลาผ่อนปรนสิ้นสุดลง สถานการณ์ก็จะกลับมาสู่สถานการณ์เดิมที่เป็นอยู่ก่อนวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙ โดยเฉพาะในกรณีของพม่า แม้ประเทศไทยจะไม่ยอมผ่อนปรนอีกต่อไปให้ทำงานในประเทศไทย แต่หากถ้าประเทศพม่ายังคงมีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมและยังไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยกลับประเทศ ปัญหาจะไม่เปลี่ยนแปลง เมื่อเราไม่ต้องการเดินในเขาวงกต เราจะต้องเตรียมการให้พร้อมที่จะไม่เดินผ่านจุดเดิม งานในขั้นตอนนี้น่า

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

จะเป็นภาระของกระทรวงการต่างประเทศที่จะต้องเตรียมงานตั้งแต่วันนี้ เพื่อที่จะมีศักยภาพที่จะดำเนินการภายหลังที่มาตรการผ่อนปรนสิ้นสุดลง

นอกจากนั้น คงจะต้องยอมรับว่า มติคณะรัฐมนตรีทุกฉบับเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือมิใช่การวางแผนการใช้แรงงานที่วางไว้ล่วงหน้า หรือแม้มาตรการเพื่อป้องกันปัญหา แต่เป็นเพียงมาตรการเฉพาะหน้าเพื่อแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติเท่านั้น ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายท่าน เรียกว่าเป็น “มาตรการตกกระไดพลอยโจน” ดังนั้น ณ วันนี้ จึงควรมีการทบทวนความถูกต้อง ความเหมาะสม และความมีประสิทธิภาพของมาตรการที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีทั้งหมดมิใช่ หรือ

(๔.) ผลกระทบของการนำเข้าแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

การวางแผนในเรื่องปัญหาการจัดการการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยควรจะคำนึงถึงปัญหาการจัดการการใช้แรงงานไทยเองอีกด้วย การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย อาจมีผลร้ายต่อแรงงานไทย โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจต่อรองของแรงงานไทยต่อนายจ้าง ประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว การที่มีแรงงานล้นตลาดจะทำให้ประสิทธิภาพในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานด้อยลงไปอีก

(๕.) ประชาพิจารณ์(Public Hearing)

ในกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่เห็นว่า มีการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย ก็จะมีความเห็นว่ายว่า แรงงานต่างชาติมีประโยชน์ต่อสังคมไทยในปัจจุบันและก็จะตัดสินใจยอมรับให้แรงงานต่างชาตินั้นเข้ามาและทำงานในประเทศไทย ในทางตรงกันข้าม ในกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่เห็นว่า ไม่มีการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย ก็จะมีความเห็นว่ายว่า แรงงานต่างชาติไม่มีประโยชน์ต่อสังคมไทยในปัจจุบัน และก็จะตัดสินใจไม่ยอมรับให้แรงงานต่างชาตินั้นเข้ามาและทำงานในประเทศไทย

ไม่ว่าบุคคลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องจะเห็นว่า มีการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยหรือไม่ บุคคลทั้งหมดก็เห็นผลในทางลบที่แรงงานต่างชาติมีต่อสังคมไทย กล่าวคือ แย่งงานคนไทย ทำให้พลังการต่อรองทางแรงงานของคนงานไทยลดลง แย่งการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ก่อให้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

เกิดภาระทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการศึกษา และทางสาธารณสุข รวมไปถึงการก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมมากมาย

การจัดปัญหาทั้งหมดที่เกิดต่อสังคมไทยจึงเป็นต้นทุนสำหรับประเทศไทยที่จะต้องนำมาซึ่งน้ำหนักกับผลดีที่ได้รับจากการใช้แรงงานต่างชาติมิใช่หรือ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบให้ได้ว่า มีการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยจริงหรือไม่ คงจะไม่มีคำตอบหนึ่งเดียวสำหรับธุรกิจทุกสาขา และคงไม่มีคำตอบเดียวสำหรับการใช้แรงงานในทุกระดับ

หลายปัญหาที่เกี่ยวกับแรงงานต่างชาติเป็นปัญหาใหญ่และส่งผลกระทบต่อบุคคลในวงกว้าง อาทิ ปัญหาการเปิดตลาดแรงงานเสรี ปัญหาการตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น ดังนั้น การแก้ปัญหาจะต้องทำโดยรอบครอบทีเดียว วิธีหนึ่งที่เราควรทำเมื่อเราจะต้องรับผิดชอบในงานที่ส่งผลได้และผลเสียเกี่ยวข้องกับคนเป็นจำนวนมาก ก็คือ การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจ เมื่อปัญหาเกี่ยวกับคนจำนวนมาก การฟังความเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นความจำเป็น

ในภาวะของการเตรียมนโยบายและมาตรการต่อไป จึงเป็นไปได้ที่จะทำประชาพิจารณ์ การกระทำดังกล่าวจะทำให้มาตรการดังกล่าวมีความรอบด้านและมีประสิทธิภาพ

(๖.) การสะสางกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว

งานที่ไม่อาจทำได้ในระยะเวลาอันสั้น ก็คือ การสำรวจกฎหมายที่มีผลต่อการจัดการปัญหาแรงงานของประเทศไทยทั้งระบบ และดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม จึงน่าจะเป็นสิ่งที่เราควรจะทำในมาตรระยะยาว เพื่อที่กฎหมายดังกล่าวจะไม่กลับมาเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศในอนาคต มีกฎหมายของสภาหลายฉบับที่มีผลต่อปัญหาการจัดการระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยหลักกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีไม่อาจจะขัดต่อกฎหมายหลักนี้ได้เลย การมีมติแต่ละครั้งจึงควรคำนึงถึงข้อกำหนดของกฎหมายด้วยเพราะการกระทำของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายย่อมไม่มีผลทางกฎหมาย¹

¹ ฎ. ๗๒๐/๒๕๐๕, ๑๕๐๑/๒๕๒๒, ๓๐๕๗/๒๕๒๖, ๕๕๐/๒๕๒๗, ๑๘๓๒/๒๕๒๗, ๔๓๐๒/๒๕๒๘, ๑๕๕๐/๒๕๒๙,

๒๑๖๓/๒๕๓๖, ๑๕๕๕-๑๕๖๓/๒๕๓๘

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อเสนอทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ในกรณีที่มีการพบว่า กฎหมายใดไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมก็ควรจะมีการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย การปล่อยปละละเลยกฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อสภาพบ้านเมืองเอาไว้ ย่อมมีผลให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาบ้านเมืองนั้น

ในยุคที่ประเทศไทยเป็นนิติรัฐอย่างสมบูรณ์และเป็นรัฐสมาชิกที่ดีของประชาคมระหว่างประเทศ ประเทศไทยก็ควรจะมีกฎหมายในระดับเดียวกับอารยประเทศ เมื่อนโยบายของรัฐคือการส่งเสริมให้มีการลงทุนในกิจการที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากและการส่งออกแรงงานไร้ฝีมือไทยไปต่างประเทศ กฎหมายไทยก็ควรยอมรับสิทธิมนุษยชนของผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวศาลภายในของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่นิยมลัทธิทุนนิยมอย่างชัดเจนก็เคยแสดงให้เห็นว่า รัฐยอมมีอำนาจอธิปไตยที่จะจำกัดสิทธิในการเข้าสหรัฐอเมริกาของบุคคลต่างด้าวตามอำเภอใจ แต่ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น บุคคลต่างด้าวในสหรัฐอเมริกาย่อมมีสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ เพราะไม่ว่าบุคคลนั้นจะเข้าเมืองอย่างถูกหรือผิดกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองอเมริกัน บุคคลนั้นก็ได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็น “มนุษย์” ในประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลภายในของสหรัฐอเมริกาจึงมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลดังกล่าว การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยในบางหน่วยงานปฏิเสธสิทธิในการได้รับการคุ้มครองแรงงานอันมีสถานะเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง จึงไม่ใช่ทางปฏิบัติที่นานาอารยประเทศยอมรับอย่างแน่นอน แม้ว่าทางปฏิบัติที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนนี้มีใช้ทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในลักษณะทั่วไปของทางราชการไทย แต่รัฐบาลก็มีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมมิให้องค์กรใดก็ตามของรัฐมีการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน การจะให้ฝ่ายตุลาการมาควบคุมกระทำของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ย่อมเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะการเป็นกรรมกรต่างด้าวในประเทศไทย โดยหลัก ย่อมหมายถึงการเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายและการทำงานที่ผิดกฎหมาย การเข้าใช้สิทธิเรียกร้องในความเป็นมนุษย์ต่อศาลของรัฐ ย่อมหมายความว่า พวกเขาจะต้องถูกส่งตัวออกไปจากประเทศไทยและไม่อาจทำงานได้อีกต่อไปในประเทศไทย เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลเหล่านี้จะขึ้นสู่ศาลยุติธรรมให้คุ้มครองจึงเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่พิเศษอย่างยิ่งเท่านั้น ดังนั้น เพื่อมิให้ประเทศไทยตกเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าว รัฐบาลจึงต้องมีกระบวนการปกครองที่สอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

แต่อย่างไรก็ตาม การมีนโยบายของรัฐที่ชัดเจน รวมถึงการมีกระบวนการปกครองของรัฐที่สอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ก็ไม่หมายความว่า รัฐจะไม่มีอำนาจที่

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

จะมีการกระทำที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงของรัฐแห่งตน ความมั่นคงนี้อาจจะเป็นความมั่นคงทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม

การใช้แรงงานต่างด้าวย่อมหมายความว่าความถึงการยอมรับคนต่างด้าวในประเทศไทย และโดยจิตวิทยาและพฤติกรรมของมนุษย์ เมื่อคนต่างด้าวนั้นมีความกินดีอยู่ดีในประเทศไทยในระยะเวลาหนึ่ง ก็จะมีเกิดความเคยชินในตัวของคนดังกล่าวต่อความเป็นอยู่นี้ ในที่สุด เขาก็จะไม่มีความต้องการที่จะออกไปจากประเทศไทยและประสงค์จะละทิ้งบ้านเกิดเมืองนอนของตนในลักษณะที่ถาวร ในสถานการณ์เช่นนี้ หากเขาประสบผลสำเร็จที่จะผสมกลมกลืนตนเองในสังคมไทยได้ทั้งในทางความคิดทางการเมือง ทางสังคม และทางวัฒนธรรม เขาก็จะไม่มีภัยต่อความมั่นคงของรัฐ เพราะเขาได้กลายเป็นพลเมืองของรัฐแล้วโดยสมบูรณ์ โดยทั่วไป กฎหมายของนานาอารยประเทศจึงเปิดโอกาสที่จะให้บุคคลดังกล่าวร้องขอสิทธิอยู่ในรัฐนั้นในลักษณะที่ถาวรหรือสิทธิในการได้สัญชาติของรัฐนั้น แต่ในกรณีที่คนต่างด้าวนั้นมีเพียงความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจที่จะอยู่ในประเทศไทยโดยที่เขาไม่ประสบผลสำเร็จที่จะผสมกลมกลืนตนเองในสังคมไทยได้ทั้งในทางความคิดทางการเมือง ทางสังคม และทางวัฒนธรรม เขาก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้ เพราะเขาจะไม่มีความรู้สึกเป็นไทย เมื่อเกิดมีสถานการณ์ที่ต้องการให้เลือกว่า จะต้องกระทำเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ต่อประเทศไทยหรือเป็นโทษต่อประเทศไทย เขาก็จะไม่เลือกที่จะกระทำอย่างที่เป็นบุคคลผู้รู้สึกว่าเป็นคนของสังคมไทยเลือก กล่าวคือ เลือกที่จะกระทำเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ต่อประเทศไทย ด้วยหลักแห่งความเป็นจริงดังกล่าว จึงเป็นที่ยอมรับว่า รัฐย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันสังคมภายในของตน โดยการมีกฎหมายภายในที่พร้อมจะเข้าแก้ไข ปัญหาความมั่นคงของรัฐที่เกิดจากการยอมรับผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในสังคมไทย การยอมรับปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนของรัฐย่อมไม่อาจจะหมายความว่าไปก่อให้เกิดให้รัฐนั้นต้องเสียไปซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐ แต่ในทางตรงกันข้าม การที่รัฐจะอ้างเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐจนกระทั่งละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ย่อมจะเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรมและไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จุดสมดุลย์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงแห่งรัฐเป็นสิ่งที่ยากที่จะชี้ว่า อยู่ที่ไหนอย่างแน่นอน แต่ก็มิใช่สิ่งที่ยากที่จะก่อให้เกิดได้ในแต่ละสังคมของมนุษย์

ดังนั้น สิ่งที่ประเทศไทยควรจะทำ ก็คือ การจัดการปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในประเทศไทยในลักษณะที่ส่งเสริมและเอื้ออำนวยประสิทธิภาพของกลไกทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยยังสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวเหล่านั้นและความมั่นคง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

ของรัฐ เพราะว่า ประโยชน์สูงสุดของสังคมไม่ใช่การเป็นทุนนิยมที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (Unrealistic Capitalism) หรือการเป็นมนุษยนิยมที่ไร้เหตุผล (Irrational Humanism) หรือชาตินิยมสุดขั้ว (Extreme Nationalism) การรักษาดุลยภาพระหว่างแนวความคิดทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ยากจะทำ แต่ทำได้หากมีความตั้งใจที่จะทำ และเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายทุน ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนสังคมมนุษย์โดยรวม กล่าวคือ รัฐนั่นเอง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยทางนิติศาสตร์โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสำรวจบทกฎหมายและปัญหากฎหมายเกี่ยวกับ “การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน” อันนำไปสู่การเสนอทางเลือกนโยบายต่อปัญหานี้ รายงานผลวิจัยแบ่งออกเป็น ๖ บท อันดำเนินไปตามขั้นตอนของปัญหากฎหมายแต่ละเรื่องที่จะเกิดขึ้นแก่คนต่างด้าวที่ข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงาน

เนื่องจากการเป็นคนต่างด้าวย่อมหมายถึงความสามารถที่จะใช้สิทธิโดยจำกัดในรัฐเจ้าของดินแดนที่มีการทำงาน ดังนั้น การศึกษาปัญหาของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงต้องเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจคำว่า “คนต่างด้าว” และเรียนรู้วิธีการ “การจำแนกประเภทของคนต่างด้าวในประเทศไทย” เสียก่อน เพราะสภาพของบุคคลในทางกฎหมายจะเป็นเครื่องกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสามารถของบุคคลนั้นภายใต้กฎหมาย งานวิจัยชี้ให้เห็นว่า คนต่างด้าวตามกฎหมายไทยหมายถึงทั้งคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาและคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย กฎหมายไทยปัจจุบัน “ถือว่า” คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย “เป็น” คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต ภายใต้คำนิยามเช่นนี้ การปฏิบัติต่อคนกลุ่มนี้จึงไม่ได้คำนึงถึงความผูกพันพิเศษที่คนกลุ่มนี้มีกับประเทศไทยแต่อย่างใด (บทที่ ๑)

ในการศึกษากระบวนการร้องขอสิทธิในการเข้าเมืองไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงานในประเทศไทย พบว่า กฎหมายไทยยอมรับความเป็นไปได้ที่คนต่างด้าวจะร้องขออนุญาตเข้าเมืองไทยเพื่อทำงานหากงานดังกล่าวอาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือมิใช่งานอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว” กล่าวในอีกแง่หนึ่ง ก็คือ กฎหมายมิได้ห้ามคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยเด็ดขาด กฎหมายห้ามเฉพาะแต่การเข้ามาทำงานที่คนไทยทำอยู่ ด้วยเกรงว่าคนต่างด้าวจะมาแย่งงานของคนไทย (บทที่ ๒)

ในส่วนปัญหาอันเกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่กฎหมายไทยยอมรับให้ร้องขออนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น กฎหมายไทยในปัจจุบันว่าด้วยคนเข้าเมืองกำหนดคุณสมบัติสำหรับคนต่างด้าวในการร้องขออนุญาตเข้าเมืองไว้ ๓ กรณี กล่าวคือ กรณีของคนต่างด้าวโดยทั่วไป กรณีของคนต่างด้าวที่มีสถานภาพพิเศษ และกรณีของคนต่างด้าวที่มีสถานการณพิเศษ และในสถานการณ์พิเศษนี้เองที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง และด้วยอำนาจในลักษณะนี้ที่ทำให้นโยบายผ่อนผันให้คนต่างด้าว

การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
บทคัดย่อยางงานผลวิจัยโดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

จำนวนมากที่เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมีสิทธิพำนักอาศัยและทำงานในประเทศไทย (บทที่ ๓)

โดยหลักตรรกวิทยาทางกฎหมาย คงจะไม่ถูกนักที่จะกล่าวว่า คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยไทยในลักษณะที่ผิดกฎหมายอาจได้รับการรับรองสิทธิในการทำงานในบางสถานการณ์ แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย กฎหมายไทยว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวยอมรับให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาในลักษณะที่ผิดกฎหมายทำงานได้ในประเทศไทยในหลายสถานการณ์ (บทที่ ๔)

ไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะมีลักษณะการเข้าเมืองที่ถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม หากคนต่างด้าวนั้นปรากฏตัวในประเทศไทย คนต่างด้าวก็น่าจะมีหน้าที่หลายประการตามกฎหมายไทย กฎหมายที่กำหนดหน้าที่แก่คนต่างด้าวยู่หลายฉบับ แต่ฉบับหลัก ก็คือ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ และ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๓๓ (บทที่ ๕)

ในท้ายที่สุด การสำรวจพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทำให้ทราบว่า ยังไม่มีสนธิสัญญาใดที่กำหนดบทบัญญัติโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อบังคับประเทศไทยให้ต้องยอมรับคนต่างด้าวโดยไม่มีเงื่อนไข กรณีจึงยังคงตกอยู่ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ กรณีตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างสมบูรณ์ที่จะยอมรับให้คนต่างด้าวเข้าเมืองหรือไม่ ก็ได้ (บทที่ ๖)

โดยสรุป การค้นคว้าวิจัยปัญหาของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในทางนิติศาสตร์นำไปสู่ข้อสรุปหลักๆ ก็คือ แม้จะปรากฏมีความบกพร่องในการบัญญัติกฎหมาย แต่ความร้ายแรงของเรื่องคงจะไม่บังเกิดขึ้นหากแนวนโยบายของรัฐในเรื่องนี้วางอยู่บนความสมดุลระหว่างการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน ประการหนึ่ง และหากได้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ อีกประการหนึ่ง

Abstract

The principal objectives of this legal research is to examine the laws and their implication with respect to the "Entry of Aliens into the Kingdom for Work" which leads to the proposed policy alternatives therefor. This research is divided into six chapters in sequence of each legal problem that may arise with respect to such transnational men entering the Kingdom for work.

Being an alien means restricted rights in the territory of the state in which employment of such alien occurs, As a result, the study of aliens entering Thailand for work shall start with an understanding of the meaning of an "alien" and "classification of aliens in Thailand" because legal status of such person shall determine the rights, duties and capacity of such person under the law. This research points out that aliens under the Thai law include those entering Thailand and those born in Thailand. The current law of Thailand "regards" the aliens who were born in Thailand "as" the aliens who have entered Thailand without permission. Under this definition, treatment of such aliens are carried out without regard to special tie such aliens have with Thailand (Chapter 1)

In examining the process of application for entry into Thailand for work by such aliens, it is found that Thai law recognizes the possibility of such application if the work they are seeking relies on their know - how or technical training or is not the work which violates the law on alien working. In other words, Thai law does not prohibit aliens to work in Thailand outright, but merely excludes such aliens from such work as occupied by Thai nationals for fear that such aliens will take over such work. (Chapter 2)

With respect to qualifications of aliens for application for entry into Thailand for work, The present law on immigration requires such qualification for 3 categories of aliens namely general aliens, aliens with special status and aliens

with special circumstances. In these last circumstances do the law authorize the executive to permit entry of alien extensively, This type of power allows a large number of aliens illegally entering the Kingdom to have the right of residency and work in Thailand. (Chapter 3)

It is not logically correct to say that aliens illegally entering the Kingdom should enjoy the right to work under certain circumstances, The fact is that Thai law on alien working allows all such aliens illegally entering Thailand to work in the Kingdom in many circumstances. (Chapter 4)

Whether or not such aliens entering the Kingdom legally or illegally, if such aliens are present in Thailand, such aliens will have various duties under Thai law. There are many such laws namely Immigration Act B.E.2522, Alien Working Act B.E.2521 and Alien Registration Act B.E.2493. (Chapter 5)

Finally, the survey of international obligations on recognition of aliens' employment by which Thailand is bound indicates that there is no specific treaty which forces Thailand to accept aliens without conditions. Therefore, such international obligations are subject to international customary law, that is to say, only state sovereignty can dictate the admission of aliens into the territory. (Chapter 6)

In conclusion, the legal research on the problems of aliens entering Thailand for work leads to the conclusion that even though there is a flow in legislation, no problem will arise so long as national policies are formulated on the balance between national security and human rights and enforcement of law is effectively carried out.

บรรณานุกรม

งานเขียนภาษาไทย

- พระยานิติศาสตร์ไพศาล(วัน จามรมาน), หลักกฎหมายคดีต่างประเทศ, พระนคร, โรงพิมพ์สยาม อักษรกิจ, ๒๔๖๐
- พระยาศรีวิศาลวาจา, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พระนคร, โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๗๔
- ทวี ตะเวทีกุล,กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พระนคร, โรงพิมพ์อักษรนิติ, ๒๔๗๘
- หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พระนคร, โรงพิมพ์อักษรนิติ, ๒๔๗๙
- หลวงวิเทศจรยรักษ์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พระนคร, บริษัทคณะช่าง, ๒๔๙๕
- วิเชียร วัฒนคุณ, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พระนคร, โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, ๒๕๐๙
- หยุต แสงอุทัย, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์, ๒๕๒๒
- กมล สันธิเกษตริน, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๖
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, เล่มที่ ๑ การจัดสรรเอกชนในทางระหว่างประเทศ, กทม., สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๙

งานเขียนภาษาอังกฤษ

- Karl Doehring, Admission of Alien, in:International Encyclopedia of Public International Law, Instalment 8, p.11
- Stephen Hall, Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995, xxii + 214 p.

บรรณานุกรม

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

- Catherine Barnard, EC Employment Law, Chichester, John Wiley & Sons, 1995, XXX + 476 p.
- John Handoll, Free movement of Persons in the EU, Chichester, John Wiley & Sons, 1995, XXXII + 726 p.
- Stephen Weatherill, Law and Integration in the European Union, Oxford, Clarendon Press, OUP, 1995,

เอกสารของรัฐสภาเกี่ยวกับคนต่างด้าวในประเทศไทย

กระทู้

- กระทู้เรื่องการลักลอบประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยนายวิจิตร แจ่มใส ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๐
- กระทู้เรื่องขอให้แก้ปัญหาลูกค้าบัตรประจำตัวหรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวโดยนายสุชาติ ชำนาญศิลป์ ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๒ (ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๒)
- กระทู้ถามเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนไทยจากการกำหนดแนวกั้นเขตแดนไทย-ลาว โดย นายทรงธรรม ปัญญาดี ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๓๓ (ครั้งที่ ๒๓/๒๕๓๓)

ญัตติ

- ญัตติเรื่องขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการประกอบอาชีพของคนต่างด้าว เสนอโดย นายสมบูรณ์ สิทธิมนต์และคณะ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๐ (ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๐)
- ญัตติเรื่องความมั่นคงของประเทศไทยและการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวต่างชาติ เสนอโดย นายวโรทัย ภิญโญศาสน์และคณะ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๓๑ (ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๑)
- ญัตติเรื่องความมั่นคงของประเทศไทยและการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวต่างชาติ เสนอโดย นายวโรทัย ภิญโญศาสน์และคณะ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๒ (ครั้งที่ ๑๑/๒๕๓๒)

บรรณานุกรม

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

- ญัตติด่วนเรื่อง ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีของ กอง กำลังต่างชาติและขบวนการค้ายาเสพติดส่งละเมิดอธิปไตยของไทยบริเวณชายแดนไทย และพม่า เสนอโดยนายอลงกรณ์ พลบุตรและคณะเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๓๕ (ครั้งที่ ๕/๒๕๓๕)
- ญัตติด่วนเรื่อง ปัญหาอาชญากรรมตามแนวชายแดนระหว่างไทย - กัมพูชา เสนอโดย นาย ประกิจ พลเดช และนายนิพนธ์ วิศิษฐ์ยุทธศาสตร์ เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๕ (ครั้งที่ ๑๑/๒๕๓๕)

รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

- ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การการค้าโลก เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๗ (ครั้งที่ ๑๑/๒๕๓๗) และเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๗ (ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๗)
- ร่างพ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. เสนอโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๘ (ครั้งที่ ๓/๒๕๓๘)
- ร่างพ.ร.บ.การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาเสร็จแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๙ (ครั้งที่ ๒๖/๒๕๓๙)

รายงานของคณะกรรมการ

- รายงานของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมของวุฒิสภาพิจารณาศึกษาเรื่อง แรงงานภายในประเทศและแรงงานไทยในต่างประเทศ, ๒๕๓๖, ๓๕.
- รายงานของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมของวุฒิสภาพิจารณาศึกษาเรื่อง วิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม, ๒๕๓๙, ๘๙ น.

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ

- รายงานของคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการ ประมงในเขตการประมงในเขตการประมงไทย(ฉบับที่) พ.ศ.

บรรณานุกรม

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

เอกสารของฝ่ายปกครองของรัฐ

เอกสารกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

- คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตร-ประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ตามโครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ปี ๒๕๓๓-๒๕๓๔
- รายงานการติดตามประเมินผลโครงการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง ๒๕๓๓-๒๕๓๔
- เอกสารประกอบคำชี้แจงตามโครงการประชุมชี้แจงซักซ้อมแนวทางปฏิบัติการพิจารณาการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแก่ชาวไทยภูเขาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักทะเบียนใน ๒๐ จังหวัด, ๒๕๓๗.
- คู่มือปฏิบัติงานและฝึกอบรมชาวเขาของส่วนประสานราชการ สำนักประสานงานมวลชน, ๒๕๓๘
- โครงการพิจารณาให้สถานะต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศ, ๒๕๓๙
- แบบบันทึกและตรวจสอบประวัติการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศ, ๒๕๓๙.
- ส่วนประสานราชการ สำนักประสานงานมวลชน กรมการปกครอง, สรุปยอดเขาที่ได้รับสัญชาติไทย, ใน: นิตยสารภาพข่าวทักษิณ, ๒๖(๒๕๓๙)๑๒,

เอกสารกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, คำอธิบายกำหนดหน้าที่การงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ๒๕๓๗
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, รายงานประจำปี ๒๕๓๖ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, รายงานประจำปี ๒๕๓๘ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย

บรรณานุกรม

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

- กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน, เอกสารบรรยายสรุปของตำรวจชายแดน, เนื่องในโอกาสผู้บัญชาการทหารสูงสุดตรวจเยี่ยมกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๙, ๓๕ น.
- ข้อมูลผลการปฏิบัติการป้องกันปราบปรามบุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของ กก.ตชด.๓๓ อำเภอ สันทราย จังหวัดเชียงใหม่, ๓ น.

เอกสารกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

- สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่, งานควบคุมอาชีพคนต่างด้าว

เอกสารกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

- ประกาศของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๕ เรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการ พิจารณาอนุญาตทำงานของผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับตามมติ คณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๕

เอกสารกองส่งเสริมชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

- คู่มือปฏิบัติงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขา ๒๕๓๕-๒๕๓๙
- ทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูงในประเทศไทยปี ๒๕๓๘
- สถานการณ์การพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องสถานการณ์ “คนข้ามชาติ” ของประเทศไทย:นโยบายและทิศทางงานวิจัย จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๗

- จารึก เมฆวิชัย, คนต่างด้าวข้ามเข้าไทย:สถานการณ์ ปัญหา และผลกระทบ
- วรวิทย์ เจริญเลิศ, แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายในประเทศไทย
- กุศล สุนทรธาดา, แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย:แนวความคิด สถานการณ์ และประเด็นการวิจัย
- วงศ์ จันทอง, การส่งออกแรงงานไทย:อดีต ปัจจุบัน และอนาคต
- พงศธร เทพวงศ์, อดีต ปัจจุบัน และอนาคต ของนโยบายเรื่องคนข้ามชาติด้านแรงงาน

บรรณานุกรม

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

- วริมา โพธิสมบัติ, นโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับคนข้ามชาติ:อดีต ปัจจุบัน และอนาคต
- เกษมสันต์ จินณวาโส, ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแรงงานอพยพจากต่างประเทศ

รายงานผลวิจัยในชุดโครงการวิจัยทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.), ๒๕๕๐.

- ฟิลิป เกสท์, การฉายภาพประชากรพลวัตแรงงานไทยและการย้ายถิ่นข้ามชาติ,
- กฤตยา อาชวนิจกุล และอัญชลี วรารัตน์, การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยของชาวต่างชาติระหว่างปี ๒๕๓๔-๒๕๓๘
- กฤตยา อาชวนิจกุล และวรรณมา จารุสมบัติ, การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานในประเทศไทย
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, ข้อเท็จจริงเรื่องชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, ขบวนการนำเข้าแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านมาค้าประเวณีในประเทศไทย
- กฤตยา อาชวนิจกุล ฉัตรสุมน พงติภิญโญ พิมพา ขจรธรรม และวณิ ปิ่นประทีป, ผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย การระบาดของโรค และการตายของแรงงานข้ามชาติต่อนโยบายทางสาธารณสุข
- อรพินทร์ พิทักษ์มหาเกตุ, การวิเคราะห์ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย
- นภาพรณ์ หะวานนท์, การศึกษากระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะโดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย
- กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, การศึกษาวิเคราะห์นโยบายของรัฐต่อการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ

บรรณานุกรม

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

- พิศวาท สุคนธ์พันธ์ และปฐมภรณ์ บุชปธำรง, การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจและการทำงานของคนต่างด้าว
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การยอมรับให้คนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย: ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

บทความอื่น

- หอการค้าไทย, เอกสารประกอบการประชุมเรื่องการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๙, ณ ห้องประชุมใหญ่หอการค้าไทย, ๒๕๓๙
-

บรรณานุกรม

รายงานวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย
โดย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

PRRH 510 BEHAVIORAL AND SOCIAL DIMENSIONS OF AIDS

Take Home Examination (25%)

Date given exam 16 October 1998

Select **three out of ten** questions below to provide your answers. For **each question** you are required to write answers in no more than four pages (A4 size paper). The marks given will be strictly based on reasons and arguments provided not by the length of the answers given. In other words, you may not get good scores if you simply provide answers taken directly from textbooks or any other references without providing your opinions in the answers. I expect your opinions not how well you are in finding the right answers from textbooks. Keep in mind that there is no right or wrong answer as you are providing it based on your opinions. This exam aims to assess how you understand the issues related to HIV/AIDS epidemic. You can discuss with your friends about the questions asked in the exam but I do not expect to receive the same answers from anyone.

You are not required to type up your answers. I would appreciate if you type up the answers but you will not gain extra scores for doing it as I said that it is not required (don't type if you are a slow typist or you don't have a convenient access to computer and printer). If you type, answers given to each question should not be longer than two pages maximum (single space).

Clue: I would suggest that after you have selected the questions that you would like to answer, you should read some materials relevant to the questions asked to provide some food of thoughts to yourself. Next formulate your own thinking how you would like to respond to the questions. Write down your answers, but remember - not too long and be concise.

Score for this course:

Some students are very worried about the heavy workloads for this course. I would like to summarize the evaluation for this course as followed:

Take home exam	25% (this take home exam)
Term paper	
For Dr. Wassana	25%
For Dr. Churnrurthai	50%

Note that you need to spend more time and effort writing term paper for Dr. Churnrurthai as the weight given is much more.

Submission date: Tuesday 20 October 1998 before noon. Please leave your answer in my office. There will be a box for you to leave the papers. Late submission will not be accepted.

QUESTIONS (every question has the same mark.)

1. Compare and contrast the AIDS situations in Asia and Africa. Explain and criticize why the AIDS epidemic in Africa is much worse than what is happening in Asia.
2. Compare and contrast the AIDS situation in developed and developing countries. Explain and criticize differences and similarities between them.
3. How can you monitor the progress of the AIDS epidemic. You can give answers at any levels –national, regional, community, selected groups or all levels.
4. What are the strengths and weaknesses of the following approaches used to monitor the AIDS epidemic – HIV/AIDS reported cases, HIV seroprevalence survey, HIV/AIDS projection, and adult mortality.
5. Explain why the HIV/AIDS epidemic is growing rapidly in some particular areas only. Give examples to your answer.
6. Explain how can we control the HIV/AIDS situation. How can we tell that the interventions given are effective?
7. Please suggest what you need to keep in mind if you would like to introduce a community-based approach to handle the AIDS situation in your country.
8. Explain the impacts of having people with HIV/AIDS in the family and in the society.
9. Explain why injection drug use does not gain much attention even though it is one of the major modes of HIV transmission.
10. The result of HIV seroprevalence survey suggests that 80% of people living with HIV/AIDS are those contracting AIDS through heterosexual contract and about 10% contracting it through injection drug use. Most people found to be with HIV/AIDS are married men aged between 20-40. What interventions would you like to introduce to control the spread of AIDS in this situation.

PRRH 510 BEHAVIORAL AND SOCIAL DIMENSIONS OF AIDS

Term Paper for Dr. Wassana Im-em (25%)

I found that some students still do not understand the assignment for term paper for this course. I do not suggest any format or guideline for your term paper. You can select any topic related to HIV/AIDS to write up a paper or you can write a paper about the situation of HIV/AIDS in your country or any country or compare and contrast the situation of HIV/AIDS in selected countries. The only requirement is that I expect to see academic papers, which means that you need to base your writing on appropriate references and citations. You are encouraged to give your own opinions in the paper but you need to base your arguments or your opinions on some reliable sources of information (textbooks, journal articles, statistics etc.). A list of references is required at the end of the paper. The length of paper is not longer than 3000 words and **you are required to type up the paper**. See me in person if you cannot type up the paper or if it is inconvenient.

Submission Date:

I postpone the submission deadline to **Monday 26 October 1998**. You can submit your paper before but not later than this date. Late submission will not be accepted.

PRRH 510 BEHAVIORAL AND SOCIAL DIMENSIONS OF AIDS

Take Home Examination (25%)
Date given exam 16 October 1998

Select **three out of ten** questions below to provide your answers. For **each question** you are required to write answers in no more than four pages (A4 size paper). The marks given will be strictly based on reasons and arguments provided not by the length of the answers given. In other words, you may not get good scores if you simply provide answers taken directly from textbooks or any other references without providing your opinions in the answers. I expect your opinions not how well you are in finding the right answers from textbooks. Keep in mind that there is no right or wrong answer as you are providing it based on your opinions. This exam aims to assess how you understand the issues related to HIV/AIDS epidemic. You can discuss with your friends about the questions asked in the exam but I do not expect to receive the same answers from anyone.

You are not required to type up your answers. I would appreciate if you type up the answers but you will not gain extra scores for doing it as I said that it is not required (don't type if you are a slow typist or you don't have a convenient access to computer and printer). If you type, answers given to each question should not be longer than two pages maximum (single space).

Clue: I would suggest that after you have selected the questions that you would like to answer, you should read some materials relevant to the questions asked to provide some food of thoughts to yourself. Next formulate your own thinking how you would like to respond to the questions. Write down your answers, but remember - not too long and be concise.

Score for this course:

Some students are very worried about the heavy workloads for this course. I would like to summarize the evaluation for this course as followed:

Take home exam	25% (this take home exam)
Term paper	
For Dr. Wassana	25%
For Dr. Churnrurthai	50%

Note that you need to spend more time and effort writing term paper for Dr. Churnrurthai as the weight given is much more.

Submission date: Tuesday 20 October 1998 before noon. Please leave your answer in my office. There will be a box for you to leave the papers. Late submission will not be accepted.

QUESTIONS (every question has the same mark.)

1. Compare and contrast the AIDS situations in Asia and Africa. Explain and criticize why the AIDS epidemic in Africa is much worse than what is happening in Asia.
2. Compare and contrast the AIDS situation in developed and developing countries. Explain and criticize differences and similarities between them.
3. How can you monitor the progress of the AIDS epidemic. You can give answers at any levels –national, regional, community, selected groups or all levels.
4. What are the strengths and weaknesses of the following approaches used to monitor the AIDS epidemic – HIV/AIDS reported cases, HIV seroprevalence survey, HIV/AIDS projection, and adult mortality.
5. Explain why the HIV/AIDS epidemic is growing rapidly in some particular areas only. Give examples to your answer.
6. Explain how can we control the HIV/AIDS situation. How can we tell that the interventions given are effective?
7. Please suggest what you need to keep in mind if you would like to introduce a community-based approach to handle the AIDS situation in your country.
8. Explain the impacts of having people with HIV/AIDS in the family and in the society.
9. Explain why injection drug use does not gain much attention even though it is one of the major modes of HIV transmission.
10. The result of HIV seroprevalence survey suggests that 80% of people living with HIV/AIDS are those contracting AIDS through heterosexual contract and about 10% contracting it through injection drug use. Most people found to be with HIV/AIDS are married men aged between 20-40. What interventions would you like to introduce to control the spread of AIDS in this situation.

PRRH 510 BEHAVIORAL AND SOCIAL DIMENSIONS OF AIDS

Term Paper for Dr. Wassana Im-em (25%)

I found that some students still do not understand the assignment for term paper for this course. I do not suggest any format or guideline for your term paper. You can select any topic related to HIV/AIDS to write up a paper or you can write a paper about the situation of HIV/AIDS in your country or any country or compare and contrast the situation of HIV/AIDS in selected countries. The only requirement is that I expect to see academic papers, which means that you need to base your writing on appropriate references and citations. You are encouraged to give your own opinions in the paper but you need to base your arguments or your opinions on some reliable sources of information (textbooks, journal articles, statistics etc.). A list of references is required at the end of the paper. The length of paper is not longer than 3000 words and **you are required to type up the paper**. See me in person if you cannot type up the paper or if it is inconvenient

Submission Date:

I postpone the submission deadline to **Monday 26 October 1998**. You can submit your paper before but not later than this date. Late submission will not be accepted.