

บทที่ 2

แนวคิดการคุ้มครองสิทธิในการทำงานของคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย

ในการศึกษาถึงแนวคิดการคุ้มครองสิทธิในการทำงานของคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ การเข้ามาทำงานของคนทำงาน การคุ้มครองคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและของไทย และมาตรการการจ้างคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แนวคิดการเข้ามาทำงานของคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย

แนวคิดการเข้ามาทำงานของคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย เป็นการศึกษาถึงความหมาย ประเภทของคนทำงาน และการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ความหมายของคนทำงาน

คนทำงาน ตามนิยามขององค์การสหประชาชาติ ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว หมายถึง "บุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้รับคำตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น" โดยอาจหมายถึงรวมถึงคนที่มี Visa เข้าเมืองถูกกฎหมาย และคนที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่การเข้าเมืองของทั้งสองลักษณะเป็นเพียงการเข้ามาชั่วคราวเพื่อทำงานแล้วนำเงินกลับประเทศต้นทาง และไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย¹

¹ จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์ และคณะ. (2553). *แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหาของความทับซ้อน/กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับคนทำงานสัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุญทวีจังหวัดอุบลราชธานี*. (รายงานผลวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 9.

การให้ความหมายของการทำงานมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) โดยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2470 มีความหมายว่า “บุคคลไม่มีสัญชาติเป็นไทย” ความหมายนี้จะถอดมาจากคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอังกฤษ² ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็ยังได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและการปฏิบัติต่อคนทำงานอีกหลายฉบับ โดยความหมายของ “คนทำงาน” ก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลง เช่นตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 แม้ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ก็ยังได้ให้ความหมาย คนทำงานไว้ใน มาตรา 4 ให้หมายถึง “บุคคลไม่มีสัญชาติไทย” โดยสรุป คนทำงาน จึงหมายถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยในการได้สัญชาติไทยนั้น มีหลักการได้สัญชาติไทย 2 ชนิด คือ 1) ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน คือ บุคคลนั้นต้องเกิดในประเทศไทย แต่ก็มีข้อยกเว้นคือบุคคลที่เกิดในประเทศไทยนั้น บิดามารดาต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากบิดามารดาไม่ได้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะไม่ได้สัญชาติไทย 2) ได้สัญชาติไทยตามหลักเชื้อชาติคือ บุคคลนั้นแม้จะเกิดในต่างแดน แต่หากบิดา เป็นคนสัญชาติไทย บุคคลผู้นั้นก็อาจเลือกเอาสัญชาติไทยได้ ดังนั้นแม้ บุคคลนั้นจะเกิดในประเทศไทย ได้เรียนหนังสือไทย สามารถพูดภาษาไทยได้ชัดเจน มีความรู้ความเข้าใจประเทศไทย เฉกเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป แต่ก็อาจไม่ใช่คนสัญชาติไทยได้

2.1.2 ประเภทของคนทำงาน

คนทำงานสามารถแยกได้ออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ คนทำงานซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และคนทำงานที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

2.1.2.1 คนทำงานซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ได้แก่ บุคคลซึ่งอยู่บนภูเขา บุคคลตามชายแดนประเทศไทย เช่น บุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน เป็นบุคคลซึ่งเกิดในประเทศไทย แต่ไม่ทราบแน่ชัดว่า บิดามารดามีสัญชาติไทย บุคคลนั้นๆ ก็จะไม่ได้สัญชาติไทย และอยู่ในสถานะอาจถูกส่งตัวกลับออกนอกประเทศเมื่อกระทำการที่ผิดกฎหมาย และบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน เมื่อได้จดทะเบียนอยู่ในประเทศไทยนาน บุคคลเหล่านี้อาจจะได้เปลี่ยนสถานะเป็น บุคคลไม่มีสัญชาติไทย และจะอยู่ในสถานะที่จะไม่ถูกส่งตัวกลับออกนอกประเทศ ซึ่งอาจจะได้สัญชาติไทยในเวลาต่อไป

² ทวีป ปิ่นมณี. (2518). *ระบบการควบคุมคนทำงานลักลอบเข้าเมืองของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:

บุคคลเหล่านี้ แม้รัฐบาลจะยอมให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย สามารถทำงานในพื้นที่ควบคุมได้อย่างอิสระ แต่หากต้องการออกนอกพื้นที่ควบคุมก็ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2549

2.1.2.2 คนทำงานที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ได้แก่ คนทำงานหลบหนีเข้าเมือง และคนทำงานที่เดินทางเข้าเมืองที่ถูกต้อง (เดินทางเข้าเมืองโดยใช้หนังสือเดินทาง หรือ เดินทางเข้าตามบัตรผ่านแดน)

คนทำงานหากต้องการทำงานต้องได้รับการอนุญาตให้ทำงาน ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนด ให้ คนทำงาน สามารถทำงานได้ เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ ทำงานในฐานะ ผู้ลงทุนหรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งจะเป็นคนทำงานสัญชาติอะไรก็ได้กับการทำงานในฐานะแรงงาน ที่ต้องทำงานโดยอาศัยแรงเป็นหลัก ซึ่งจะเป็นคนทำงานสัญชาติลาวหรือกัมพูชา หรือพม่าเท่านั้น

ดังนั้นคนทำงาน คือคนทำงานที่ไม่เป็นคนสัญชาติไทย แต่เป็นคนสัญชาติลาว หรือสัญชาติกัมพูชา หรือสัญชาติพม่า (สัญชาติกะเหรี่ยง สัญชาติมอญ ฯลฯ ไม่ได้) และทำงานโดยอาศัยแรงเป็นหลัก ซึ่งกระทรวงแรงงาน คณะรัฐมนตรี ให้เห็นชอบตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (กปร.) ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 27 เมษายน 2552 คนทำงานสามารถทำงานได้ ในงานประเภท

1. งานประมง (ประมงทะเล / เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ / สัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ)
2. งานต่อเนื่องประมงทะเล
3. งานเกษตรและปศุสัตว์
4. งานก่อสร้าง
5. งานลูกจ้างครัวเรือน (ผู้รับใช้ในบ้าน)
6. งานกิจการอื่น (ตามความจำเป็นพื้นฐานของความเป็นจริงและจำเป็นในการใช้แรงงานข้ามชาติ) ได้แก่ กิจการต่อเนื่องการเกษตร ต่อเนื่องปศุสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ช่างและ กิจการรีไซเคิล เหมืองแร่/เหมืองหิน จำหน่ายผลิตภัณฑ์โลหะ จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากดิน ผลิตหรือจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง แปรรูปหิน ผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์กระดาษ ผลิตหรือ

จำหน่ายผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คลังสินค้า ค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย
 ตู้ซ่อมรถ ตู้ อัดฉีด สถานีบริการน้ำมัน แก๊ส เชื้อเพลิง สถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม สถานพยาบาล
 และการให้บริการต่างๆ

1.2.3 การย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของคนทำงาน

การเข้ามาทำงานของคนทำงาน นับเป็นการย้ายถิ่นฐานประเภทหนึ่ง ซึ่งการย้ายถิ่น
 (Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายทางประชากรจากพื้นที่หนึ่งไปอยู่ยังอีกพื้นที่หนึ่ง³

ประเภทของการย้ายถิ่น 1. ย้ายถิ่นเข้า (Immigration) 2. ย้ายถิ่นออก (Emigration) 3. การ
 ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) 4. การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration)

สาเหตุของการอพยพเข้ามาของคนทำงาน มีทั้งที่เป็นปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด
 กล่าวคือ⁴

1) ปัจจัยผลักดัน ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจในประเทศของผู้อพยพไม่เอื้ออำนวยต่อการ
 ทำงาน ทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ เกิดปัญหาความยากจน อดอยากเกิดภาวะแรงงาน
 ล้นเกิน เนื่องจากระดับภาวะเจริญพันธุ์ค่อนข้างสูง หรือประเทศเกิดสงคราม มีการสู้รบภายใน
 ประเทศของผู้อพยพ ปัญหาการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยทำให้ประชาชนไม่มีความปลอดภัย
 ในชีวิตและทรัพย์สิน อีกทั้งประเทศของผู้อพยพนั้น ไม่มีมาตรฐานการควบคุมการออกนอกประเทศ
 ทำให้การอพยพออกนอกประเทศทำได้ง่ายขึ้น

2) ปัจจัยดึงดูด ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยได้มีการเจริญเติบโตขึ้นอย่าง
 รวดเร็ว ก่อให้เกิดโอกาสในการทำงานและแสวงหารายได้มากมาย เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจาก
 ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีระดับความเจริญต่ำกว่าและไม่มีช่องทางในการแสวงหารายได้ เข้ามาทำมา
 หากินทั้งค่าจ้างในประเทศไทยที่สูงกว่าที่ได้รับในประเทศของตน และการที่คนไทยเองไม่นิยมทำ
 อาชีพบางอย่าง เช่น การประมง กรีดยาง ทำเหมืองแร่ หลุมถ่าน เนื่องจากเป็นงานที่หนักและ
 สกปรก ซึ่งคนทำงานเหล่านี้ได้เข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว ก็มักจะมีการชักจูงญาติพี่น้องหรือ
 เพื่อนของตนให้เข้ามาทำงานด้วย นอกจากนั้นการเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้ง่ายเพราะ
 ช่องทางเข้าออกมีมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง และการดำเนินการของ

³ กรมโยธาธิการและผังเมือง. *องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากร*. สืบค้นเมื่อ
 11 พฤศจิกายน 2554, จาก www.dtcp.go.th/Sub-web/itdb/txt/pop/pop4.htm - 10k

⁴ จักรวรุท สระทองอ่อน. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองคนทำงาน:
 ศึกษากรณีแรงงานภาคอุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรี* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 15-16.

เจ้าหน้าที่ไม่ค่อยเคร่งครัด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเป็นนายหน้าหาแรงงานคนทำงานให้กับผู้ประกอบการในประเทศไทย และจากการที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโต จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้คนทำงานอพยพเข้ามาจากประเทศข้างเคียงเป็นจำนวนมาก

องค์ประกอบของการย้ายถิ่น

King, L.J. and Golledge, R.G. ได้เสนอว่า การย้ายถิ่นจะมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบด้านเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ดังนี้⁵

1. การย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์เชิงลบกับอายุ กล่าวคือ สัดส่วนของการย้ายถิ่นจะลดลงเมื่อประชากรมีอายุเพิ่มขึ้น ช่วงอายุที่มีการย้ายถิ่นมากจะอยู่ระหว่าง 20-29 ปี

2. เพศชายและเพศหญิงมีสัดส่วนของการย้ายถิ่นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

3. ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับการย้ายถิ่นคือ คนที่มีการศึกษามากจะมีการย้ายถิ่นมาก

4. กลุ่มอาชีพนักบริหารและผู้เชี่ยวชาญ จะมีการย้ายถิ่นมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่น ๆ และกลุ่มอาชีพแรงงานที่มีฝีมือ จะมีการย้ายถิ่นในระยะทางที่ไกลกว่ากลุ่มอาชีพอื่น

5. คนที่อาศัยอยู่บ้านเช่า จะมีการย้ายถิ่นมากกว่าคนที่มีย่านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง

6. การเคลื่อนที่ในการย้ายถิ่นมีความสัมพันธ์กับตัวแปรด้านอาชีพมากกว่าตัวแปรด้านวงจรชีวิต (Life-Cycle)

7. ระยะทางเป็นปัจจัยต่อต้านการย้ายถิ่น แต่โดยทั่วไปคนจะมีการย้ายถิ่นไปอยู่ในที่ต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 แห่งเป็นต้นไป มากกว่าจะไปตั้งถิ่นฐานอยู่ในที่ใดที่หนึ่งเพียงแห่งเดียวเท่านั้น

8. การย้ายถิ่นของประชากรมักจะเป็นการย้ายถิ่นจากเมืองเล็ก ๆ ไปเมืองที่ใหญ่กว่าหรือจากใจกลางเมืองออกไปอยู่ชานเมือง

9. การพัฒนาทางสังคมจากสังคมชนบทที่มีพื้นฐานทางเกษตรกรรมไปเป็นสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี อันเป็นผลทำให้เกิดความแตกต่างเกี่ยวกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เช่น รายได้ และการไม่มีงานทำ ระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ จะมีอิทธิพลทำให้เกิดการย้ายถิ่น

10. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการเกิดการเติบโตอย่างรวดเร็วของศูนย์กลางเมืองจะเป็นผลทำให้เกิดการย้ายถิ่นเป็นอย่างมากระหว่างชนบทกับเมือง

⁵ King, L.J. and Golledge, R.G. (1978). Cities, Space, Arid Behavior: the Elements of Urban Geography. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc (p.258-259) อ้างถึงในกรมโยธาธิการและผังเมือง. องค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงทางประชากร. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2554, จาก www.dtcp.go.th/Sub-web/itdb/txt/pop/pop4.htm - 10k

11. การตัดสินใจของแต่ละบุคคลในการย้ายถิ่นจะได้รับอิทธิพลมาจากอาชีพ และ เศรษฐกิจ

12. การย้ายถิ่นจะมีความสัมพันธ์กับการย้ายงาน การเปลี่ยนอาชีพ การย้ายสถานศึกษา

13. การย้ายถิ่นจะได้รับอิทธิพลจากปัจจัยดึงที่ทำให้เกิดรายได้ที่สูงขึ้นในที่แห่งใหม่ มากกว่าปัจจัยผลักที่คาดว่าจะมีรายได้ลดลงในการทำงานในที่แห่งเดิม

14. คนที่ไม่มีงานทำจะมีการย้ายถิ่นมากกว่าผู้ที่มีการมีงานทำ

15. การย้ายถิ่นระหว่างพื้นที่มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา

16. การย้ายถิ่นไม่สามารถนำไปอธิบายพฤติกรรมของบุคคลอย่างมีเหตุผลว่า เป็นการแสวงหาผลตอบแทนสูงสุด มากกว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ต้องจ่าย

17. ผู้ย้ายถิ่นที่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายและผลตอบแทนที่เกิดจากการย้ายถิ่น จะมีความสัมพันธ์กับการศึกษาและข่าวสารที่เขาจะได้รับจากที่แห่งใหม่ที่เขาจะย้ายเข้าไปอยู่

18. หากบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตตามที่เขาคาดหวังไว้ เขาเหล่านั้นก็จะย้ายถิ่นไปอยู่ในที่แห่งใหม่

19. การย้ายถิ่นของคนสามารถจำแนกได้เป็น 3 ระดับ คือ กลุ่มที่ย้ายถิ่นเป็นประจำกลุ่มที่ย้ายถิ่นปานกลาง และกลุ่มที่ย้ายถิ่นน้อยหรือไม่ย้ายถิ่นเลย

20. บุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นเวลานาน จะมีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นออกไปอยู่ที่อื่นน้อยกว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นในระยะสั้น ๆ

ในการย้ายถิ่น เพื่อการเข้ามาทำงานของแรงงาน นับเป็น ในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. เทียนฉาย กิระนันท์⁶ ได้อธิบายไว้ว่า เกิดขึ้นเนื่องมาจากปัญหาเรื่องประชากรที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูง แต่ปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้นกล่าวได้ว่า คือ เหตุผลทางเศรษฐกิจ ในอดีตที่ผ่านมา การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมักจะเป็นการเคลื่อนย้ายของประชากร จากประเทศที่ยากจนไปสู่ประเทศที่เจริญก้าวหน้ากว่าทั้งทางด้านสังคม และเศรษฐกิจ โดยประชากรกลุ่มที่อพยพเคลื่อนย้ายพบว่ามีมักจะเป็นกลุ่มที่มีทักษะในการประกอบอาชีพสูง เช่น แพทย์ วิศวกร เป็นต้น ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวอธิบายว่า ประเทศที่ด้อยพัฒนามักจะมีการลงทุนในมนุษย์ เช่น การให้การศึกษ การฝึกอบรม ตลอดจนความก้าวหน้าในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัด จึงไม่ก่อให้เกิดผลได้ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ด้อยพัฒนาเท่าใดนัก คนกลุ่มนี้จึงมักมองไหลไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว ขณะที่

⁶ เทียนฉาย กิระนันท์. (ศาสตราจารย์ ดร.). (2526). *เศรษฐศาสตร์ประชากร*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 266-272.

ประเทศที่รับการย้ายถิ่นก็จะได้รับประโยชน์จากทุนมนุษย์เหล่านี้ ในการเพิ่มผลิตภาพในงานของตน

ในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ มีลักษณะการย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศที่ด้อยพัฒนาที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ ไปทำงานตามสัญญาจ้างยังประเทศที่ให้ผลตอบแทนด้านค่าจ้างแรงงานสูงกว่า ซึ่งอาจเป็นการเคลื่อนย้ายของประชากรทุกระดับทักษะในการประกอบอาชีพต่างๆ ดังเช่น แรงงานไทย ไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ ได้หวัน เป็นต้น การเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นนี้ ปรากฏผลดีทางเศรษฐกิจที่ได้รับความเชื่อมั่น เนื่องจากประเทศที่รับเข้าแรงงานเข้าทำงานจะสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และรับประกันได้ว่าแรงงานสำหรับบางอุตสาหกรรมได้รับการประกันว่าจะมีอย่างเพียงพอในระดับหนึ่ง

รัฐประเทศ มีการจัดการการเข้ามาทำงานของคนทำงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้คนในประเทศมีงานทำ และหากมีงานที่คนในประเทศไม่สามารถทำได้ หรือไม่ยินยอมที่จะทำงานนั้นๆ รัฐก็มีหน้าที่ จะต้องหาคนชาติอื่นเข้ามาทำงานนั้นๆ ในประเทศไทย ก่อนปี 2554 ทั้งผู้ประกอบการและรัฐบาล ทราบโดยแน่ชัดว่า คนไทยไม่เลือกที่จะทำงานด้านแรงงานอีกต่อไป หรือหากจะมีผู้ยังทำงานใช้แรงงานเป็นหลักแล้ว คนไทยที่ยินยอมทำงานใช้แรงงานเป็นหลักก็มีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้แรงงานของผู้ประกอบการ ดังนั้นรัฐบาลยินยอมให้มีการใช้คนทำงานได้ และชนิดงานที่กำหนด ซึ่งรัฐจะได้มีการกำหนดควบคุม และดูแล คนทำงานเหล่านั้นมิให้ถูกกลืนไป

2.2 แนวคิดในการคุ้มครองคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและไทย

ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาต่าง ๆ ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัว ค.ศ. 1990 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวด้านการอพยพเพื่อการหางานทำของอนุสัญญาฉบับที่ 97 นอกจากนี้ยังมีนโยบายการคุ้มครองคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายตามกฎหมายของไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และนโยบายรัฐบาล ภายใต้ยุทธศาสตร์บริหารจัดการคนทำงานทั้งระบบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 สหประชาชาติกับสิทธิมนุษยชน⁷

เมื่อได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นแล้ว กฎบัตรสหประชาชาติก็ได้ ย้ำถึงเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ ที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ 7 แห่ง ๆ แรกปรากฏในคำปรารภ อีก 6 แห่งปรากฏในมาตรา 1, 13, 55, 56, 62, 68 ต่อมาสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 เพื่อแสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ ของบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลอย่างจริงจังตาม เจตนารมณ์ ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และเพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลางสำหรับบรรดาประเทศสมาชิกที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้เกิดผลภายในประเทศของตน

อนึ่ง แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีคำจำกัดความแน่นอน ในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่า สิทธิมนุษยชนคืออะไร ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสหประชาชาติ อันเป็นที่มาของการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ก็มีได้ให้คำจำกัดความของคำว่าสิทธิมนุษยชน ไว้แต่อย่างใด ตลอดจนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และบรรดาข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือด้านสิทธิมนุษยชนทั้งหลาย ทั้งในระดับภูมิภาค อาทิ สหภาพยุโรป ในระดับนานาชาติที่จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 ก็มีได้ ให้คำจำกัดความของคำว่า สิทธิมนุษยชนไว้เช่นกัน

ดังนั้น คำว่าสิทธิมนุษยชนจึงมีความหมายในทางทฤษฎีหรือทางปรัชญา ปัจจุบันในทางปฏิบัติ จึงยังอยู่กับสถานการณ์ภายในประเทศ อาทิ สังคม วัฒนธรรม ศาสนา ระบบกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจการเมือง การปกครอง ฯลฯ ซึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษา ความเข้าใจ การยอมรับความจริงใจของแต่ละประเทศที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตน และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง สหประชาชาติจึงมิได้ให้คำจำกัดความคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ เพราะเป็นการยากยิ่งที่จะกระทำเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่สถานการณ์ต่างๆ ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป

คำจำกัดความคำว่าสิทธิมนุษยชน อาจต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยเพื่อให้สอดคล้องกัน ดังเช่นในอดีตมีความคิดเพียงว่าสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) เท่านั้น แต่ปัจจุบันได้ยอมรับว่า สิทธิมนุษยชน หมายรวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural Rights) ด้วยเป็นต้น

⁷ สำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. *แผนแม่บทสิทธิมนุษยชน*. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน

การให้คำจำกัดความจึงน่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี เพราะในทางปฏิบัติที่แล้วมา สหประชาชาติได้เคยประสบปัญหาในการใช้มาตรการด้านกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อยุติการละเมิด สิทธิมนุษยชนในบางประเทศก็ได้ถูกโต้แย้งว่า กรณี ดังกล่าวไม่อยู่ในขอบข่ายของสิทธิมนุษยชน มาแล้ว ฉะนั้นสหประชาชาติจึงได้ใช้ มาตรการส่งเสริมมนุษยชนในประเทศของตน ตามมาตรฐาน กลางที่กำหนดขึ้นในรูปแบบของข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้น โดยไม่จำเป็นต้องให้คำจำกัดความคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันในทางทฤษฎีว่า คำว่าสิทธิมนุษยชนนั้น มีที่มาจาก แนวความคิดอุดมคติเก่าแก่ของทางตะวันตกในเรื่องกฎหมายตามธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่ง หมายถึงกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ เป็นกฎหมาย ที่ใช้ได้ไม่จำกัดเวลา ใช้ได้ทุกหน แห่งไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง และอยู่เหนือกฎหมายของรัฐ คือ รัฐจะออกกฎหมายมาให้ ขัดหรือแย้งกับกฎหมายตามธรรมชาติมิได้ ทฤษฎีกฎหมายตามธรรมชาติจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ แสดงให้เห็นถึงหลักแห่งธรรม ความยุติธรรมและความถูกต้อง⁸

อนึ่ง สิทธิมนุษยชนมีแนวความคิดในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติด้วย ซึ่งหมายถึงความคิด ที่ว่ามนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน และพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์มาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิ่ง เหล่านี้ไม่อาจโอนให้แกกันได้ และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ เช่น สิทธิในชีวิตเสรีภาพ และสิทธิที่ จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ วิธีการ เช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดี และเชื่อว่าจะทำให้มนุษย์ อยู่ในสังคมอย่างสันติ และมีความสุข

จากความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิทางธรรมชาตินี้เอง ได้วิวัฒนาการมาสู่ การจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในที่สุด และการให้คำอธิบายถึงคำ ว่าสิทธิมนุษยชนก็จะต้องอธิบายจากความคิดในเรื่องกฎหมายตามธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติ

เมื่อได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว การส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ได้มีความร่วมมือกันทั้งในระดับภูมิภาคและ ระดับโลก เพื่อพัฒนาบรรดามาตรการและกลไกทั้งในประเทศ และกลไกระดับนานาชาติให้การ คุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ดำเนินไปอย่างมีไปอย่างมีระบบในมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

⁸ จริญญา โฆษณานันท์. (2549). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 156.

โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ ศิ่ว ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม หรือสิทธิทางการเมืองการปกครอง ฯลฯ

สำหรับทางด้านองค์การสหประชาชาตินั้น ก็ได้ดำเนินการให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่บัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน เช่น การจัดทำอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อนำหลักการของปฏิญญาฯ มาดำเนินการให้สิทธิมนุษยชนได้มีผลเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างเป็นระบบ และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทุกแห่งในโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำอนุสัญญาว่า ด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 อนุสัญญาด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) ซึ่งถือเป็นผลงานที่สำคัญยิ่งและวางรากฐานที่มั่นคง สำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระยะไกล การจัดประชุมหรือสัมมนาในระดับภูมิภาคหรือระดับโลก เพื่อแสวงหาความร่วมมือด้านสิทธิจากนานาชาติในอันที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนกำหนดนโยบาย และแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวให้ เป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกัน แล้วจัดทำเป็นปฏิญญาหรือการแถลงการณ์ร่วมกัน เช่น การประชุมระดับโลก ที่เวียนนา ประเทศออสเตรีย หรือการประชุมที่กรุงปักกิ่ง เป็นต้น นอกจากนี้ สหประชาชาติยังได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงและต่อเนื่องเพื่อดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากสหประชาชาติได้เข้าแทรกแซงเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลาย ครั้ง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา หรือในโคโซโว เป็นต้น การจัดตั้งศาลอาญา กรสงคราม เพื่อดำเนินคดีกับผู้มีส่วนร่วมทำผิดฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา ใน ประเทศรวันดา รวมทั้งการริเริ่มจะให้มีการดำเนินคดีกับอดีตผู้นำเขมรแดงที่ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ประชาชน ในสมัยที่เขมรแดงมีอำนาจปกครองกัมพูชาระหว่างปี พ.ศ. 2518-2522 รวมทั้งการที่กลุ่ม ประเทศ สหภาพยุโรปไม่ยินยอมให้ผู้นำพม่าเดินทางเข้าประเทศของตนเนื่องมาจากมีการละเมิด สิทธิมนุษยชนในประเทศนั้นอย่างรุนแรง เป็นต้น⁹

⁹ อานันท์ ปันยารชุน. (2542). *การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย*. การสัมมนา ณ โรงแรมมหานคร กรุงเทพฯ (นิกโก้), วันอังคารที่ 23 มีนาคม. หน้า 1.

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ในปัจจุบันรัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า เป็นเรื่องที่อยู่เขตอำนาจภายในของรัฐของตนโดยเด็ดขาดเหมือนแต่ก่อนแต่ได้วิวัฒนาการมาเป็นสิทธิระหว่างประเทศ (International Rights) ซึ่งรัฐที่เป็นภาคีแห่งข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อาจอ้างข้อตกลงนั้น ๆ เข้ามาตรวจสอบ หรือมีมติให้ใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.2.2 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัว ค.ศ. 1990

ตามกฎบัตรสหประชาชาติ กับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 1 วรรค 3 เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรมและในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและต่ออิสรภาพอันเป็นหลักสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา และหมวดที่ 9 ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ และสังคม ข้อ 55 (ค) การเคารพโดยสากล และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักสำหรับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา¹⁰

ดังนั้นเมื่อได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ องค์การสหประชาชาตินั้น ก็ได้ดำเนินการให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่บัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน เช่น การจัดทำอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อนำหลักการของปฏิญญาฯ มาดำเนินการให้สิทธิมนุษยชนได้มีผลเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างเป็นทางการและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทุกแห่งในโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 อนุสัญญาด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

¹⁰ กฎบัตรสหประชาชาติ. สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2554, จาก www.kodmhai.com/m2/m2-8/

(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) จากสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจึงเป็นหลักและมาตรฐานภายในกรอบแนวคิดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในบทบัญญัติอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการจ้างคนทำงานมาทำงาน¹¹ และสภาพและการส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมกันและการปฏิบัติต่อคนทำงาน (Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers 1975 No. 143) และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคนทำงาน (Recommendation concerning Migrant Workers 1975 No. 151) ในอนุสัญญาดังกล่าวเป็นการคุ้มครองเฉพาะคนทำงานเท่านั้น ไม่ได้คุ้มครองถึงครอบครัวที่ได้ย้ายถิ่นฐานติดตามมาด้วย องค์การสหประชาชาติ จึงได้ออกอนุสัญญาว่าด้วย สิทธิของคนงานย้ายถิ่นและสมาชิกครอบครัว ค.ศ. 1990¹² ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของคนทำงานที่ทำงานและครอบครัวในประเทศอื่นๆ ตามอนุสัญญาประกอบ 9 ส่วน รวม 92 มาตรา โดยแบ่งเป็นหมวดต่าง ๆ ดังนี้

ส่วน 1 ขอบเขตและคำจำกัดความ มาตรา 1-6

ส่วน 2 ไม่มีการแบ่งแยกในสิทธิ (Non-discrimination with Respect to Rights) มาตรา 7

ส่วน 3 สิทธิมนุษยชนของคนงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว (Human Rights of All Migrant Workers and Members of their Families) มาตรา 8-35

ส่วน 4 สิทธิอื่น ๆ ของคนงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว ที่มีเอกสารการเดินทางที่ถูกต้อง (Other Rights of Migrant Workers and Members of their Families who are Documented or in a Regular Situation) มาตรา 36-56

ส่วน 5 การบังคับใช้กลุ่มคนงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว (Provisions Applicable to Particular Categories of Migrant Workers and Members of their Families) มาตรา 57-63

ส่วน 6 การส่งเสริมความเท่าเทียมกันในสิทธิมนุษยชนในการเชื่อมต่อกับแรงงานย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (Promotion of sound, equitable, humane and lawful conditions in connection with international migration of workers and members of their families) มาตรา 64-71

ส่วน 7 การใช้ออนุสัญญา (Application of the Convention) มาตรา 72-78

ส่วน 8 บทบัญญัติทั่วไป (General provisions) มาตรา 79-84

¹¹ Migration for Employment Convention (Revised) 1949 (No. 97). International Labour Standards Department. Retrieved 12 November 2011, from <http://www.ilo.org>

¹² International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Retrieved 12 November 2011 from, <http://www.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmw.htm>

ส่วน 9 บทบัญญัติเฉพาะกาล (Final provisions) มาตรา 85-91

2.2.3 การคุ้มครองคนทำงานด้านการอพยพเพื่อการหางานทำของอนุสัญญา ฉบับที่ 97

ตามอนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการหางานทำ (แก้ไข) Convention 97: convention concerning Migration for Employment (Revised), 1949 (พ.ศ. 2492) มีเจตนารมณ์บุคคลที่อนุสัญญาฉบับที่ 97 มุ่งคุ้มครองและหลักการให้ความคุ้มครองคนทำงานดังนี้¹³

1. เจตนารมณ์การคุ้มครองคนทำงานของอนุสัญญา ฉบับที่ 97

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีหรือดำรงไว้ หรือให้แน่ใจว่ามีการจัดให้มีและดำรงไว้ซึ่งบริการที่เพียงพอและโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือผู้อพยพในการหางานให้ทำ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ข้อมูลที่ต้องการแก่ผู้อพยพ (มาตรา 2) และมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสม เพื่อต่อต้านการโฆษณาชวนเชื่อที่ทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับการอพยพและการเข้าเมือง เท่าที่กฎหมายและระเบียบแห่งชาตินุญาตให้ดำเนินการได้ (มาตรา 3)

2.. บุคคลที่อนุสัญญาฉบับที่ 97 มุ่งคุ้มครอง

ตามวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานี้ “ผู้อพยพเพื่อหางานทำ” หมายถึง บุคคลที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อจุดมุ่งหมายให้ได้งานทำ โดยมีใช้การประกอบอาชีพอิสระและรวมถึงบุคคลใดๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศเป็นประจำในฐานะผู้อพยพเพื่อหางานทำ และอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับ (1) คนงานตามแนวชายแดน (2) การเข้าประเทศระยะสั้นของสมาชิกกลุ่มอาชีพอิสระและศิลปินและ (3) กะลาสีเรือ (มาตรา 11)

3. หลักการให้ความคุ้มครองคนทำงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 97

หลักการให้ความคุ้มครองคนทำงานการอพยพเพื่อการหางานทำจะต้องมีหลักการดังนี้

1) ต้องจัดให้มี และดำรงไว้ซึ่งบริการทางการแพทย์ที่เหมาะสม ภายในขอบเขตอำนาจของตน เพื่อ

(1) ให้แน่ใจว่าผู้อพยพเพื่อหางานทำ และสมาชิกในครอบครัวที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปพร้อมกันหรือให้เดินทางไปสมทบภายหลัง ได้รับการดูแลตามความจำเป็นให้มีสุขอนามัยที่ดีตามสมควร ทั้งในขณะที่เดินทางออก และเมื่อเดินทางถึง

(2) ให้แน่ใจได้ว่าผู้อพยพเพื่อหางานทำ และสมาชิกในครอบครัว ได้รับการดูแลทางการแพทย์อย่างเพียงพอและมีสุขอนามัยที่ดี ทั้งในขณะที่เดินทางออก ระหว่างการเดินทาง และเมื่อเดินทางถึงดินแดนปลายทาง (มาตรา 5)

¹³ บัญญัติ ศิริปริษา. (2552, 30 กรกฎาคม). อนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการหางานทำ (แก้ไข) พ.ศ. 2492. สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. หน้า 1-3.

2) ปฏิบัติต่อผู้อพยพเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย ภายในดินแดนของตนอย่างดี ไม่น้อยไปกว่าที่ได้ปฏิบัติต่อชนชาติตนเอง และโดยไม่มีการแบ่งแยกเกี่ยวกับสัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เรื่องต่างๆ ทั้งหมดที่กำหนดโดยกฎหมายหรือระเบียบหรืออยู่ในบังคับของการควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ได้แก่

(ก) ค่าตอบแทน รวมทั้งเงินเบี่ยเลี้ยงสำหรับครอบครัวในกรณีการเงินเบี่ยเลี้ยงเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน การทำงานล่วงเวลา วันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง ข้อจำกัดเกี่ยวกับงานที่ทำที่บ้าน อายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงาน การฝึกงานและการฝึกอบรม งานสำหรับสตรี และงานของผู้เยาว์

(ข) การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานและการได้รับสิทธิประโยชน์จากการร่วมเจรจาต่อรอง

(ค) ที่พักอาศัย

(2) การประกันสังคม กล่าวคือ บทบัญญัติทางกฎหมาย ในเรื่องการประสบอันตรายจากการทำงาน การคลอดบุตร การเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ ตาย การว่างงาน และความรับผิดชอบในครอบครัว และเหตุอื่นๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งกฎหมายหรือระเบียบแห่งชาติกำหนด ให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของโครงการประกันสังคม โดยอาจดำเนินการต่อไป

(ก) อาจมีการเตรียมการที่เหมาะสมสำหรับการรักษาสิทธิที่พึงได้รับและการได้มาซึ่งสิทธิ

(ข) กฎหมายหรือระเบียบแห่งชาติของประเทศที่มีการอพยพเข้าเมือง อาจกำหนดให้มีการดำเนินการเป็นพิเศษเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ หรือสัดส่วนของสิทธิประโยชน์ซึ่งจ่ายจากเงินกองทุนของรัฐบาลทั้งหมด และเงินเบี่ยเลี้ยงเพื่อจ่ายให้แก่ผู้ที่จ่ายเงินสมทบไม่ครบตามเงื่อนไขการจ่ายบำนาญตามปกติ

(ค) ภาษีจากการจ้างงาน ค่าธรรมเนียมหรือเงินสมทบที่จะต้องชำระ เพื่อบุคคลที่ได้รับการจ้างงาน และ

(ง) การดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ (มาตรา 6)

2.2.4 นโยบายการคุ้มครองคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย ตามกฎหมายของไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่ต้น แม้ปฏิญญาสากลดังกล่าวจะมีได้มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ อันจะก่อให้เกิด

พันธกรณีตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ประเทศไทยก็ได้พยายามปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดไว้ในปฏิญญาดังกล่าวด้วยดีตลอดมา ดังนี้

2.2.4.1 การคุ้มครองคนทำงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากการร่างอย่างเป็นประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางมากที่สุดเท่าที่เคยมีการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่คุ้มครองในหมวดที่ 1 ว่าด้วยหมวดทั่วไป หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแล้วข้างต้น เช่น

(1) การกำหนดแนวทางในการใช้อำนาจอรัฐ เช่น การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ¹⁴ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย และบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน¹⁵ หรือการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ต้องกระทำโดยกฎหมาย แต่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นไม่ได้

(2) การให้ความเสมอภาคแก่ทุกคน ได้แก่ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม¹⁶

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

2.2.4.2 นโยบายการคุ้มครองคนทำงานที่ผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายตามกฎหมายของไทย

การลักลอบเข้ามาทำงานของคนทำงานในปัจจุบันเป็นปัญหาที่รุนแรงมาก โดยอาศัยปัจจัยหลักๆ ของการย้ายถิ่นของคนงานต่างด้าว มักเกิดจากสภาพปัญหาภายในประเทศของคนทำงาน ทั้งสภาพทางการเมือง และเศรษฐกิจ จะเป็นผลผลักดันให้ประชาชนลักลอบเข้ามาในประเทศไทย เพื่อแสวงหาอาชีพที่ดีกว่า ซึ่งปัญหาการลักลอบเข้ามาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้น ทั้งในด้านจำนวนคนทำงานที่ลักลอบเข้ามาและการกระจายตัวออกไปยังแหล่งจ้างงานที่มีอยู่แทบทุกจังหวัดของประเทศ ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหา โดยมีการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง¹⁷ คนทำงานหลบหนีเข้าเมืองอยู่นอกระบบผ่อนผันซึ่งลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ ได้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง มีระบบทะเบียนที่สามารถตรวจสอบได้ และเป็นไปตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการคนทำงานทั้งระบบที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การใช้คนทำงานถูกกฎหมาย และเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ซึ่งไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยเข้าทำงานแทน

ภัทรวฐ เกอแสดะ¹⁸ ได้กล่าวว่รัฐบาลได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปรากฏในนโยบายความมั่นคงของรัฐ แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยการปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดน และการจัดระเบียบคนทำงาน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสถานที่และสิทธิของบุคคลที่ชัดเจนบนความสัมพันธ์ระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติและนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต เพื่อการจัดระบบการจ้างคนทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิต ไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทยและความมั่นคงของประเทศ โดยการจำแนกประเภทงานที่อนุญาตให้คนทำงานทำ และการจัดระบบการนำเข้า

¹⁷ อำนาจ นิลวิไล. (2544). แนวทางการจัดระเบียบนำเข้าและการจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของไทย : ศึกษาจากกรณีของประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 63.

¹⁸ ภัทรวฐ เกอแสดะ. (2552). รายงานการประชุมสัมมนาทางวิชาการกรมวิขาการกรมวิขาการในการจัดระบบคนทำงานเรื่องการจัดระเบียบคนทำงานและการต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวปี 2552. วันพฤหัสบดีที่ 3 กันยายน ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2-3.

คนทำงาน การขจัดปัญหาคนทำงานผิดกฎหมาย และจัดทำทะเบียนคนทำงานและระบบการตรวจสอบที่สะดวกต่อการควบคุม

การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล ได้ดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ และผู้แทนระดับปลัดกระทรวง และอธิบดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก 22 หน่วยงาน เป็นกรรมการ โดยมีการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทยและความมั่นคงของประเทศ จัดให้มีการจดทะเบียนคนทำงาน หลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศอยู่แล้วให้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องเพื่อให้ทางราชการสามารถควบคุมดูแลได้ มีเป้าหมายสุดท้ายคือ “การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย” รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้มีการนำคนทำงานเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย

ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างคนทำงาน ประกอบด้วย

1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างคนทำงาน หลักการ คือการปรับสภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นคนทำงานที่เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการพาคนทำงานมารายงานตัวจดทะเบียนและให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงมีมาตรการสำหรับกลุ่มคนทำงานที่นำเข้ามาใหม่โดยถูกกฎหมายเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของผู้ประกอบการ โดยมีแนวทางดำเนินการ คือการจัดระบบคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานในประเทศไทย การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นคนทำงานเข้าเมืองถูกกฎหมาย โดยการพิสูจน์สัญชาติ การนำคนทำงานเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย การกำหนดค่าธรรมเนียม (Levy) การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ

2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างคนทำงาน หลักการ คือ กำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครอง ตรวจสอบ และควบคุมมาตรฐานคนทำงานตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยมีแนวทางดำเนินการ คือ ทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการจ้าง กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐานโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การกำหนดให้ลูกจ้างคนทำงานที่นำเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย หรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม

ต่อมาเมื่อสภาวะทางสังคมเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามทิศทางของการพัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรม อันส่งผลต่อเงื่อนไขภาวะความเป็นอยู่และการดำรงชีพของคนไทย

ดีขึ้น ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีปัญหาในการสู้รบ สงคราม การเมือง และเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศไทยที่ไม่มีปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ จึงได้เริ่มมีการอพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ภายใต้อิทธิพลหลักของการหาเลี้ยงชีพ โดยแลกกับค่าจ้างแรงงานราคาถูก ได้มีปริมาณและแนวโน้มมากขึ้น ดังนั้นจึงได้มีนโยบายการผ่อนผันการใช้คนทำงานมาโดยตลอด

2.3 มาตรการการจ้างคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย

คนทำงานในที่นี้หมายถึงคนทำงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย รวมถึงที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ตามประกาศของทางราชการ และคนทำงานที่อพยพมาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทย คนงานเหล่านี้ได้รับการเคารพในเสรีภาพและได้รับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานทุกคน โดยปราศ จากการแบ่งแยกทางชาติพันธุ์ และการเลือกปฏิบัติ การครอบงำ การขูดรีดเอารัดเอาเปรียบ การแบ่งแยกชนชั้น และการกีดกันโอกาสของชนชาติอื่นที่อาศัยอยู่ในแผ่นดินไทย ในการพัฒนาความเป็นอยู่ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และเพื่อดำรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนไว้

แต่อย่างไรก็ตามภายใต้สภาวะปัจจุบันของสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ที่ต้องเผชิญกับการแข่งขันกันเพื่อความอยู่รอด ทำให้สังคมไทยยังคงมีอคติต่อคนทำงานที่เข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย โดยมีทัศนคติว่าคนทำงานมาแย่งงานคนไทย ทั้งที่ในบางกรณีงานประเภทนั้นไม่มีแรงงานไทยสนใจที่จะทำหรือมีแรงงานไทยไม่เพียงพอ จึงทำให้คนทำงานต้องถูกส่งกลับโดยไม่สมัครใจ นอกจากนั้นคนทำงานยังมี ปัญหาในการได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานทั้งปวง อาทิ สิทธิทางแพ่งใน การทำงาน สิทธิในสวัสดิการสังคม การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิพึงมี ฯลฯ และ สำหรับคนทำงานอื่นที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทยมักจะถูกเลือกปฏิบัติใน การให้ความคุ้มครองเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ตลอดจนถูกกีดกันสิทธิต่างๆ ที่แสดงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ โอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว

2.3.1 ขั้นตอนการดำเนินการของคนงานสัญชาติลาว กัมพูชา พม่า ที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย

2.3.1.1 การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนทำงานหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2547 สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547¹⁹ เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการคนทำงาน ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ทั้งนี้ให้กระทรวงแรงงานไปปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการคนทำงานและแผนปฏิบัติการบริหารงานต่างด้าวให้เกิดบูรณาการร่วมกันอย่างมีเอกภาพครอบคลุมการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนทำงานในมิติต่าง ๆ ทั้งระบบครบวงจรและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ โดยปรับเปลี่ยนสถานะให้คนทำงานหลบหนีเข้าเมือง เป็นคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยดำเนินการเพื่อให้คนทำงานหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนทำงานไว้แล้วในระยาะหนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายตามกฎหมายดังนี้²⁰

1) เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ดำเนินการจ้างคนทำงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MoU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลของประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร

3) การอนุญาตทำงานให้กับคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย คนทำงานหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับผู้ประกอบการตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต ให้จ้างคนทำงานหลบหนีเข้าเมือง (โควต้า)

¹⁹ สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี (27 เมษายน 2547). แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ. สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2554, จาก www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2547-04-27.html

²⁰ คงกระพัน เวฬุสาโรจน์. (2550). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิการได้รับบริการสุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 34.

4) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนทำงาน (Levy) เพื่อให้ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้คนทำงานมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ หรือมาเลเซีย จึงควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนทำงานหลบหนีเข้าเมือง (Levy) จากผู้ประกอบการ

5) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทาง เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดน จึงเห็นควรรให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย ฯลฯ เห็นควรรให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจากับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

การจัดระบบคนทำงานมี 4 ขั้นตอน คือ²¹

1. การจัดทำทะเบียนรายชื่อสำหรับคนทำงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งนี้เพื่อให้ทราบจำนวนคนทำงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร

2. การจดทะเบียนผู้ประกอบการและแจ้งความต้องการจ้างคนทำงาน คนทำงานที่มาขึ้นทะเบียนไว้แล้ว เมื่อประสงค์จะทำงานจะต้องทำงานกับผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้คนทำงาน ผู้ประกอบการที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้คนทำงาน คือ เจ้าบ้านบุคคลทั่วไป เจ้าของสถานประกอบการที่มาขอแจ้งความต้องการใช้คนทำงานเข้าทำงาน

3. การตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนทำงาน คนทำงานที่ได้ขึ้นทะเบียนคนทำงานแล้ว มีความประสงค์ที่จะทำงานกับผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้คนทำงานจะต้องไปตรวจสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดก่อนไปยื่นขออนุญาตทำงาน

4. การขออนุญาตทำงาน เมื่อผ่านการตรวจสุขภาพแล้วผู้ประกอบการที่ได้รับหนังสือแจ้งผลให้จ้างคนทำงานหรือโบ โควต้าพาคนทำงานที่มีบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือ

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 37.

แบบทร.38/1 พร้อมทั้งผลการตรวจโรคและประกันสุขภาพไปยื่นขออนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานกรุงเทพ

การจัดระบบคนทำงานครั้งนี้จะเป็นการเปิดให้คนทำงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยมาขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้าย เมื่อคนทำงานเหล่านี้ได้รับบัตรประจำตัวคนทำงานจากกรมการปกครองแล้ว จะมีสิทธิในการขออนุญาตทำงาน ฉะนั้น คนทำงานที่อยู่ในราชอาณาจักรทุกคนต้องมาขึ้นทะเบียนรักษาสิทธิเอาไว้ หากไม่มาดำเนินการตามกำหนดนี้แล้วจะไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร 1 ปีขึ้นไป และไม่มีสิทธิขออนุญาตทำงานต่อไป คนทำงานที่มีบัตรและขออนุญาตทำงาน เมื่อครบ 1 ปีแล้วก็จะต่อสัญญาจ้างงานในปีหน้าได้อีก

การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารจัดการคนทำงาน ปี 2547 ได้รับการรับรองสถานะให้คนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย และทำงานได้ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MoU) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแล้วบางส่วน และจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้²² กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้คนทำงานสัญชาติลาวและกัมพูชาที่ได้รับการรับรองสถานะแล้วใช้ออกสารรับรองสถานะที่ออกให้โดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง เพื่อให้คนทำงานที่ได้รับการรับรองสถานะและคนทำงานรายใหม่สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายทำงานกรรมกรได้ซึ่งการรับรองสถานะขณะนี้ได้ดำเนินการแล้ว คือ ลาวและกัมพูชา และพม่าการรับรองสถานะ ในปี 2547

2.3.1.2 การพิสูจน์สัญชาติ ลาว กัมพูชา และพม่า

การแก้ไขปัญหาคคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี 2550 ภาครัฐจึงเริ่มมีแนวทางการจัดระบบคนทำงาน ตลอดจนการจดทะเบียนคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ อีกทั้งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามมติที่ประชุม กปร. เรื่อง การพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติ สัญชาติพม่าลาว และกัมพูชา เพื่อให้แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่เข้ามาพำนักในประเทศไทยได้รับการพิสูจน์สัญชาติ มีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ MOU อีกทั้งสามารถเข้าถึงบริการของรัฐและระบบประกันสังคมได้ โดยคนทำงานต้องมีหนังสือเดินทาง (Passport) จากประเทศต้นทาง วีซ่า (Visa) และใบอนุญาตทำงานสำหรับการเข้าออกตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง²³

²² แหล่งเดิม. หน้า 38.

²³ พูนสิน วงศ์กลฐุต. เล่มเดิม. หน้า 12.

การพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง คนทำงานหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับบริการจัดระบบตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคนทำงานหลบหนีเข้า เมืองทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์โดยดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1. การจัดระบบการจ้างคนทำงาน หลักการคือปรับสถานภาพคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการนำคนทำงาน มารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการ ส่งกลับ อนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงาน บัตรสีชมพู และต้องปรับเปลี่ยนสถานะโดยการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง เพื่อรับเอกสารรับรองสถานะได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate Of Identity) เป็นต้น และขออนุญาตทำงาน ได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว

2.3.1.3 คนทำงานนำเข้าสัญชาติลาว กัมพูชา และพม่า

คนทำงานนำเข้า หมายถึง คนทำงานที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างคนทำงานระหว่าง ประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ปัจจุบันทำข้อตกลงกับประเทศ 2 ประเทศ คือ ลาว และกัมพูชา

สำหรับผลการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ในปี ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นนี้²⁴

คนทำงานสัญชาติพม่า มีคนทำงานมาพิสูจน์สัญชาติ ณ ศูนย์ประสานงานพิสูจน์สัญชาติทั้ง 3 แห่ง มีคนทำงานมาพิสูจน์สัญชาติจำนวน 26,902 คน โดยทั้งหมดกระจายไปยังศูนย์ต่างๆ 3 ศูนย์คือ เมืองท่าจีเหล็ก ตรงข้ามอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายจำนวน 7,899 คน เมืองเมียวดี ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 10,461 คน และเกาะสอง ตรงข้ามอำเภอเมืองจังหวัดระนอง จำนวน 8,542 คน

การพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว ทางการลาวได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติคนทำงานสัญชาติลาวในประเทศไทย ปัจจุบันมีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว แล้วจำนวน 58,430 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 8 ก.พ. 53)

การพิสูจน์สัญชาติแรงงานกัมพูชา ทางการกัมพูชาได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติคนทำงานสัญชาติกัมพูชาในประเทศไทย ปัจจุบันมีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานกัมพูชา จำนวน 70,047 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 8 ก.พ.53)

²⁴ รวบรวมแรงงาน แจนการจัดระบบคนทำงาน ปี 53. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2554, จาก

ส่วนคนที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว จะมีสิทธิอยู่ทำงานในประเทศไทยได้อีก 2 ปีและขยายระยะเวลาได้อีก 2 ปี รวม 4 ปี ทั้งนี้กรมการจัดหางานจะได้ออกใบอนุญาตทำงานให้ครั้งละ 1 ปี

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการให้อินนุญาติ 3 สัญชาติ (พม่า ลาวและกัมพูชา) ทำการบันทึกข้อตกลงเป็นคนที่ทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดยเป็นคนที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 228,411 คน และคนที่นำเข้ามาตาม MOU ได้รับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 43,032 คน ทำให้ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม 2553 รวมจำนวน คนทำงานที่ถูกกฎหมาย 271,443 คน แต่รัฐยังคงมีเพื่อนฝันให้คนทำงานผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชามาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานได้ปีต่อปี ในปี 2553 จำนวน 932,255 คน²⁵ แต่ก็เป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคนทำงานผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งรัฐพยายามดำเนินมาตรการหลายรูปแบบที่จะปรับสถานะของคนทำงานเหล่านั้น จากสถานะที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นสถานะที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและเป็นคนที่มีความจำเป็นที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า รัฐบาลลาวและรัฐบาลกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งจะทำให้คนทำงานรายใหม่ 3 สัญชาตินี้สามารถเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการในประเทศไทยได้โดยถูกกฎหมาย

2.3.2 การจ้างคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย ตามข้อตกลง MOU

ผู้ประกอบการรายใด มีความต้องการจ้างคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ดังนี้²⁶

ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งความต้องการจ้างคนทำงาน (โควต้า)

1) ผู้ประกอบการที่ประสงค์จะจ้างคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย จะต้องยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างคนทำงาน ณ สำนักจัดหา

²⁵ สำนักบริหารคนทำงาน. (2554). *การบริหารจัดการการทำงานของคนทำงานในประเทศไทยสรุปปี 2553*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน. หน้า 7.

²⁶ กองการจัดระบบการนำเข้าคนทำงาน. (2550,มิถุนายน). *การจ้างคนทำงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง (MoU)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน. หน้า 1-4.

งานกรุงเทพมหานครพื้นที่ (สจก.)1-10 หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด (สจจ.) ของกรมการจัดหางาน ณ สถานที่ทำงานที่คนทำงานจะเดินทางไปทำงาน

2) ผู้ประกอบการรายใดเมื่อได้รับอนุญาตให้จ้างคนทำงานได้ กรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควต้าจ้างคนทำงาน

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นคำร้องขอนำคนทำงานเข้ามาทำงานในประเทศไทย

1) ผู้ประกอบการที่ได้รับโควต้าจ้างคนทำงาน ให้ยื่นเอกสารหลักฐานต่อไปนี้พร้อมสำเนา ที่ได้ยื่นขอโควต้าไว้ ดังนี้

(1) คำร้องขอนำเข้าคนทำงานตามบันทึกความเข้าใจ(MoU)

(2) สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างคนทำงาน (สำเนาใบโควต้า)

(3) หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการคนทำงาน (Demand Letter) ให้ผู้ประกอบการ ระบุเงื่อนไขรายละเอียดในการทำงานตามแบบที่กำหนด

(4) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) แต่งตั้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง ดำเนินการจัดหาคนงานให้กับผู้ประกอบการไทย โดยให้ระบุชื่อของบริษัทจัดหางานนั้นๆ เป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น และผู้ประกอบการไทย ต้องเป็นผู้ติดต่อประสานงานโดยตรงด้วยตนเอง

(5) ตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน (Employment Contract) ให้กรอกรายละเอียดให้ครบถ้วน

(6) กรณีเป็นนิติบุคคลให้ยื่นเอกสาร ได้แก่ สำเนาหนังสือการจดทะเบียน สำเนาบัตรประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนามและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) สจก. หรือ สจจ. ส่งเอกสารที่ผ่านการรับรองแล้วให้กรมการจัดหางาน จำนวน 2 ชุด (เป็นต้นฉบับ 1 ชุด) ผู้ประกอบการเก็บรักษาไว้ จำนวน 1 ชุด และ สจก. หรือ สจจ. เก็บรักษาไว้ จำนวน 1 ชุด

3) กรมการจัดหางาน รวบรวมหลักฐาน พร้อมทั้งตรวจสอบความเรียบร้อยสมบูรณ์ของเอกสารจาก สจก. และ สจจ. ทั้งหมด เสนอกระทรวงแรงงานเพื่อออกหนังสือแจ้งให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางทราบ

4) กรมการจัดหางาน ส่งเอกสารที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้กับสถานทูตของประเทศต้นทางในประเทศไทย หลังจากนั้น สถานทูตของประเทศต้นทางในประเทศไทยจะดำเนินการจัดส่งเอกสารไปยังกระทรวงแรงงานของประเทศตนเอง

5) กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง เมื่อได้รับเอกสารจากกระทรวงแรงงานไทยแล้วจะดำเนินการแจ้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศของตนก็ตามที่ได้ระบุไว้ในหนังสือแต่งตั้ง รับเรื่องไปดำเนินการจัดหาคนงานตามที่ผู้ประกอบการในประเทศไทยได้ระบุไว้

6) เมื่อบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางจัดหาคนงานได้แล้ว ก็จัดทำบัญชีรายชื่อของคนงานให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางประทับตราและลงนามรับรอง ก่อนจัดส่งมาให้แก่ผู้ประกอบการของไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนทำงาน

1) เมื่อผู้ประกอบการไทยได้รายชื่อคนทำงานที่จะจ้างซึ่งผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทาง ให้นำรายชื่อและหนังสือของผู้ประกอบการ โดยระบุตำแหน่งคนงานที่คนทำงานจะเดินทางผ่านมายื่น พร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนคนทำงานในสถานที่ทำงานของคนทำงานตั้งอยู่ ส่วนในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่นเอกสารดังกล่าว ณ กองการจัดระบบการนำเข้าคนทำงาน

ทั้งนี้ เมื่อยื่นคำขอแล้ว ผู้ประกอบการไทยจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการยื่นคำขออนุญาต 100 บาท

2) สจจ.ส่งบัญชีรายชื่อให้แก่กรมการจัดหางาน

3) กรมการจัดหางานดำเนินการ แจ้งสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทาง และสำนักงานตำรวจคนเข้าเมืองทราบ เพื่อดำเนินการออกวีซ่าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้

ขั้นตอน 4 การออกใบอนุญาตทำงานของคนทำงาน

1) บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางนำคนทำงานไปยื่นขอรับการตรวจลงตรงเข้าประเทศไทย ณ สถานที่ตั้งหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้นทาง ซึ่งคนทำงานจะได้รับการประทับการตรวจลงตรา (Non-Immigrant visa L-A)

2) เมื่อคนทำงานได้รับวีซ่าเข้าประเทศไทยเพื่อการทำงาน (Non-Immigrant Visa L-A) จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยแล้ว เมื่อเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง จะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี และเพื่อประโยชน์ต่อการมีใบอนุญาตทำงานโดยเร็ว ผู้ประกอบการจะต้องพาคนทำงานไปตรวจสุขภาพภายใน 3 วัน ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยผู้ประกอบการควรแจ้งประสานงานกับโรงพยาบาลและนัดหมายล่วงหน้า ก่อนนำคนทำงานไปตรวจสุขภาพ เพื่อความสะดวกในการได้รับบริการสำหรับข้อมูลเกี่ยวกับโรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขที่ให้บริการ พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด

3) คนทำงานที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน จะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามระยะเวลาที่คนทำงานขออนุญาตทำงานแต่ไม่เกินหนึ่งปี จำนวนเงินปีละ 1,800 บาท

4) ผู้ประกอบการในจังหวัดต่าง ๆ ขึ้นเรื่องตาม 4.2 ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่วนผู้ประกอบการในกรุงเทพมหานคร จะต้องยื่นเอกสารต่าง ๆ ณ กองการจัดระบบการนำเข้าคนทำงาน ซึ่งกองฯจะดำเนินการนัดผู้ประกอบการนำคนทำงานมาดำเนินการจัดทำใบอนุญาตทำงาน พร้อมนัดวันรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งคนทำงานต้องชำระค่าธรรมเนียมตามระยะเวลาที่ขออนุญาตทำงานแต่ไม่เกินหนึ่งปีเช่นกัน

2.3.3 การคุ้มครองสิทธิการจ้างงานคนทำงานในประเทศไทย

เนื่องจากปัญหาขาดแคลนแรงงานทำให้ผู้ประกอบการต้องเล็งจ้างคนทำงานที่ลี้ก่อบเข้าเมืองมาทำงานต่างๆ ที่รู้ว่าผิดกฎหมาย ทำให้ไม่อาจจัดทำทะเบียนลูกจ้างได้เพราะเกรงว่าจะปรากฏหลักฐานในการกระทำความผิดนั้น ต่อมานโยบายของรัฐบาลก็ได้มีการผ่อนปรนให้นำคนทำงานมาใช้ และต่อเนื่งมาเป็น MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ก็ยังปรากฏว่ามีคนทำงานอีกเป็นจำนวนมากที่ยังมิได้ดำเนินการขอใบอนุญาตทำงาน

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) ได้มีแรงงานที่สามารถเข้ามาทำงานของคนทำงานผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานเพื่อปรับให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคนทำงานที่เป็นคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายรอการส่งตัวกลับ และได้รับการขอใบอนุญาตทำงานแล้ว หรือจะเป็นคนทำงานที่เข้าเมืองมาทำงานตามข้อตกลง MOU ก็ตาม คนทำงานเหล่านี้ แม้ว่าจะเป็นคนทำงานที่ไม่มีกฎหมายการคุ้มครองสิทธิเป็นการเฉพาะ แต่ตามหลักกฎหมายไทย มิได้แบ่งแยกปกครองตามเชื้อชาติ ดังนั้น คนทำงาน จึงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไทย ไม่ว่าจะเป็น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2542 หรือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ส่วนคนทำงานหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายรอการส่งตัวกลับกฎหมายการคุ้มครองสิทธิการรักษาพยาบาล คือ พระราชบัญญัติประกันสุขภาพ พ.ศ. 2544 แต่คนทำงานที่เข้าเมืองมาทำงานตามข้อตกลง MOU กฎหมายการคุ้มครองสิทธิการรักษาพยาบาล คือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะคนทำงานที่เข้าเมืองมาทำงานตามข้อตกลง MOU ที่มีผู้ประกอบการแจ้งขอโควต้าไว้ ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและมีการนำเข้าคนทำงาน