

บทที่ 3

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

ในอดีตรัฐบาลไทยนั้นไม่คิดว่าการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาตินั้นมีจำนวนมาก จนส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้หันมาขอรับการมืออยู่ของแรงงานข้ามชาติ (นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างยั่งยืน¹) เนื่องจาก

- เหตุการณ์ในประเทศพม่าที่มีการปราบปรามประชาชนจนกลายเป็นจลาจลทางการเมือง ในปี 2531 ทำให้มีประชาชนจากพม่าลักลอบเข้าประเทศไทยนับเป็นจำนวนแสนคน
- สถานะเศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นเติบโตสูงมาก โดยเฉพาะในภาคก่อสร้างและภาคประมง จึงเกิดความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก
- ภาครัฐกิจเอกชน ได้แก่ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย มีการเจรจา เรียกร้อง และกดดันรัฐบาลให้อนุญาตจ้างแรงงานข้ามชาติได้

ผลจากการกดดันดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยมีนโยบาย อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีหรือเพื่อยกเว้นกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้มีการจ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากทั้งสามประเทศ ให้อาศัยอยู่และทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับ

¹ เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการสัมมนาเชิงวิชาการเรื่อง "วิกฤติแรงงานข้ามชาติ : ปัญหาและทางออก" วันอังคารที่ 12 พฤษภาคม 2552 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการหมายเลข 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 จัดโดย คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร

การกำหนดนโยบายในรูปของมติคณะรัฐมนตรีนั้น ได้วางแนวทางปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นรายปี นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

3.1 สถานการณ์นโยบายรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี 2535 – 2551

- พ.ศ. 2535 ให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 9 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ กาญจนบุรี ตาก ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี และชุมพร
- พ.ศ. 2539 ให้มีการจ้างแรงงานจากพม่า ลาว และกัมพูชาในจังหวัดอื่นๆที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น จังหวัดที่ประกอบกิจการประมงทะเล เป็นต้น จำนวน 43 จังหวัดใน 7 กิจการ
- พ.ศ. 2541 ขยายการจดทะเบียนการจ้างแรงงานข้ามชาติ ไปยัง 54 จังหวัด และขยายขอบข่ายประเภทงานเป็น 47 กิจการ
- พ.ศ. 2542-2543 ให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ 43 จังหวัด ใน 18 กิจการ
- พ.ศ. 2544 ขยายการจ้างแรงงานข้ามชาติจนครบ 76 จังหวัด มีกิจการที่อนุญาตทำงานทั้งสิ้น 10 กิจการ สิ่งที่เพิ่มเติมในปีนี้เป็นคือ แรงงานข้ามชาติที่ขออนุญาตทำงานต้องมีการตรวจสอบสุขภาพก่อนเข้าทำงาน และทำประกันสุขภาพกับโรงพยาบาลในเขตที่ตนเองทำงาน
- พ.ศ. 2545 มีการปรับเปลี่ยนประเภท และรวมกิจการที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้ เป็น 6 กิจการ
- พ.ศ. 2546 รัฐบาลไทยและรัฐบาลประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา ได้ทำบันทึกข้อตกลงการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมาย (MOU)
- พ.ศ. 2547 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ มีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยให้แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมดที่มีและไม่มีเอกสารอนุญาตทำงาน รวมทั้งครอบครัวและผู้ติดตาม ขึ้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทย และได้เอกสารประจำตัว หรือ ทร.38/1 มีเลข 13 หลัก สำหรับผู้ที่ประสงค์จะทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงาน โดยต้องตรวจสอบสุขภาพ ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน และทำประกันสุขภาพทุกปี โดยอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ทำงานได้ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา มีสองประเภทใหญ่ คือ งานกรรมกร และงานคนรับใช้ในบ้าน
- พ.ศ. 2548 ให้ผู้จดทะเบียนแรงงาน ต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนในปี พ.ศ. 2547 เท่านั้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในปีนี้เป็นคือ

(1) กระทรวงศึกษาธิการ ออกระเบียบว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน ให้ลูกของแรงงานข้ามชาติเข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐได้เช่นเดียวกับเด็กไทย

(2) มีกระบวนการเปิดให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศลาวและกัมพูชาได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อปรับสถานะจากแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ไปสู่การมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(3) มีการดำเนินการในจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาและสถานะสิทธิบุคคล ซึ่งมีเป้าหมายที่จะจัดการในเรื่องการไร้สถานะบุคคลของคนกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทย

- พ.ศ. 2549 เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานเพิ่มเติมจากผู้ที่มี ทร. 38/1 แต่ไม่มีเอกสารการจ้างงาน และผู้ที่ไม่มี ทร.38/1 ในลักษณะประกันตน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมอย่างกว้างขวาง ทำให้ในที่สุดก็ยกเลิกการจ่ายเงินประกันตนไป ในปีนี้มีการขยายการประกันสุขภาพไปยังครอบครัวและผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติตามความสมัครใจ

- พ.ศ. 2550

(1) ให้ผู้จดทะเบียนแรงงาน ต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2547 หรือ 2549 เท่านั้น

(2) มีการยกเลิกการรายงานผลการตรวจการตั้งครรภ์ แต่ให้การตรวจการตั้งครรภ์เป็นไปตามกระบวนการวินิจฉัย เพื่อหลีกเลี่ยงการเอ็กซ์เรย์ปอดและการกินยาป้องกันโรคเท้าช้าง ที่อาจส่งผลกระทบต่อทารกในครรภ์

(3) มีมติกรม. เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และจังหวัดสงขลาในเขตอำเภอจะนะ นาทวี สะบ้าย้อย และเทพา ซึ่งแรงงานข้ามชาติต้องทำงานเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

(4) ในส่วนของผู้ติดตามนั้น ยุติการอนุญาตให้ผู้ติดตามอาศัยอยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

(5) เริ่มมีการรับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตาม MOU ระหว่างไทย-ลาว และไทย-กัมพูชาจำนวนประเทศละ 10,000 คน และมีการปรับลดค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราหนังสือเดินทางให้เหลือ 500 บาท

- พ.ศ. 2551 มีการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่อาศัยและทำงานได้เป็นการชั่วคราว โดยมีระยะเวลาในการผ่อนผันเพิ่มขึ้นเป็นสองปี คือสิ้นสุดปี พ.ศ. 2553 สำหรับแรงงานชาวกัมพูชา ได้กำหนดให้การพิสูจน์สัญชาติสิ้นสุดในเดือนธันวาคมของปี 2551 แต่ในส่วนของแรงงานลาว ยังต่อเนื่องถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 การเปลี่ยนแปลงอีกด้านที่สำคัญคือ แนวปฏิบัติด้านการประกันสุขภาพได้

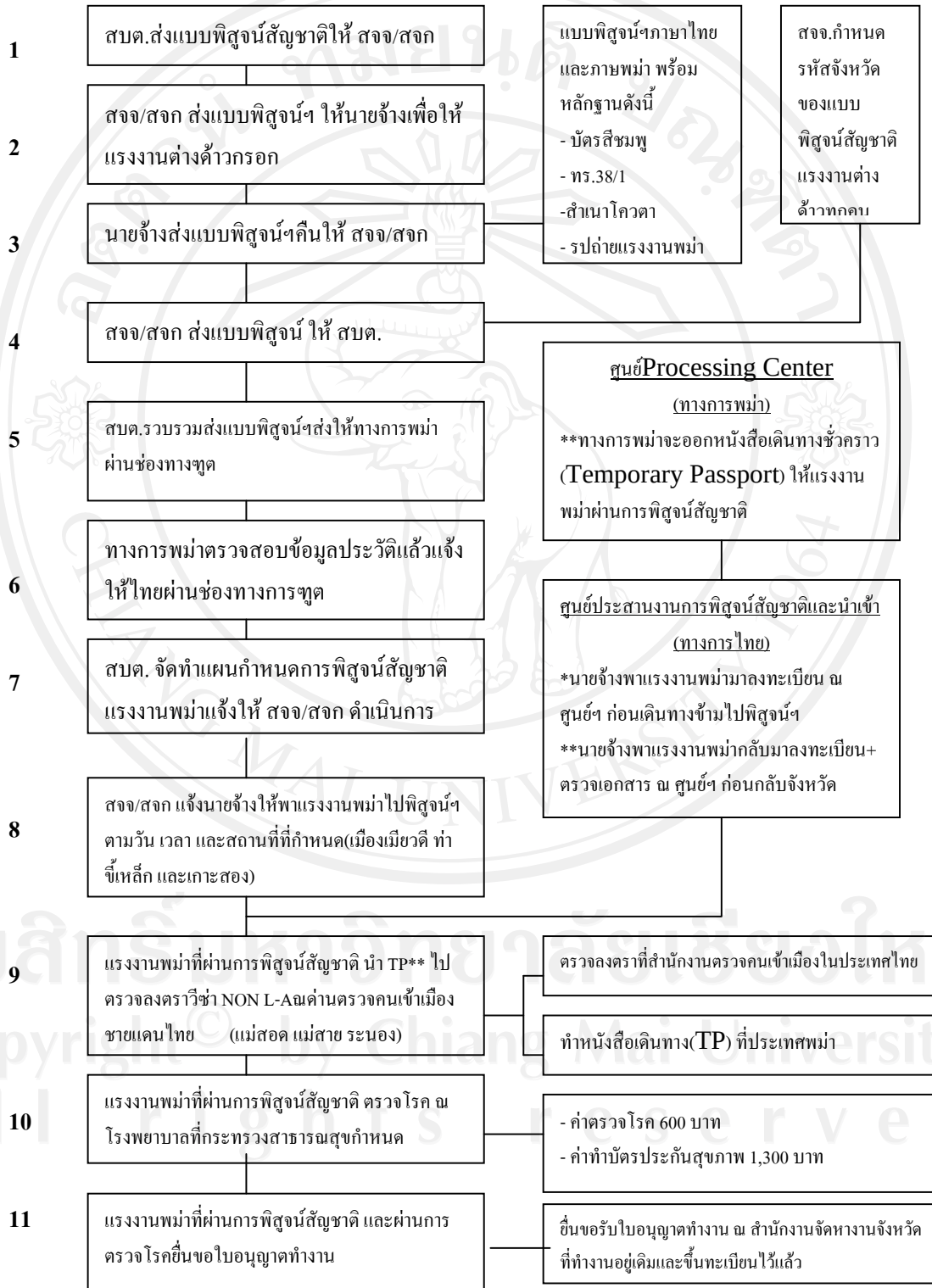
เปิดกว้างให้กับแรงงานข้ามชาติและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใดๆเลยเข้าถึงบริการสุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละโรงพยาบาลพิจารณาตามความเหมาะสม

3.2 กระบวนการในการพิสูจน์สัญชาติ

หลักเกณฑ์ของทางราชการ ที่ได้แบ่งประเภทของแรงงานที่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติไว้ดังนี้

- ต้องมีใบ ทร.38/1 (แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติ)
- ต้องมีใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู) ที่ยังไม่หมดอายุ
- แรงงานพม่าที่จะพิสูจน์สัญชาติได้ต้องเป็นกลุ่มที่มาจดทะเบียน และมาขอใบอนุญาตทำงาน ตามมติ ครม. 18 ธันวาคม 2550
- จะต้องเป็นแรงงานที่มีนายจ้างอยู่แล้ว

3.3 ขั้นตอนการดำเนินการ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า



***หมายเหตุ สบต. = สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว , สจจ = สำนักงานจัดหางานจังหวัด 76
จังหวัด , สจก = สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่ 1 – 10

3.4 ขั้นตอนการนำแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติ และขอรับใบอนุญาตทำงาน

- ขั้นตอนที่ 1 นายจ้าง/หรือผู้รับมอบอำนาจมารับหนังสือส่งตัวแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่
- ขั้นตอนที่ 2 นายจ้าง/หรือผู้รับมอบอำนาจนำแรงงานต่างด้าวพร้อมหนังสือส่งตัวแรงงานต่างด้าวเดินทางไปรายงานตัว ณ ศูนย์ประสานการพิสูจน์สัญชาติของไทย
- ขั้นตอนที่ 3 นายจ้าง/หรือผู้รับมอบอำนาจพาแรงงานต่างด้าวเดินทางออกไปพิสูจน์สัญชาติและทำพาสปอร์ต ณ ศูนย์พิสูจน์สัญชาติของพม่า
- ขั้นตอนที่ 4 นายจ้าง/หรือผู้รับมอบอำนาจพาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและได้รับพาสปอร์ตแล้ว กลับมารายงานตัวที่ศูนย์ประสานการพิสูจน์สัญชาติอีกครั้ง เพื่อประทับตราไว้ให้อยู่ในราชอาณาจักร
- ขั้นตอนที่ 5 แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติมีพาสปอร์ตและวีซ่า ให้มายื่นขอรับใบอนุญาตทำงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ (เปลี่ยนใบอนุญาตทำงานจากบัตรสีชมพูเป็นบัตรสีเขียว)

3.5 เอกสารที่ต้องนำไปพิสูจน์สัญชาติ

- เอกสารของแรงงานต่างด้าว
1. รูปถ่าย 1.5 นิ้ว จำนวน 6 ใบ
 2. หนังสือส่งตัวแรงงานต่างด้าว (สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ออกให้)

ประกอบด้วย

 - 2.1 หนังสือส่งตัวไปพิสูจน์สัญชาติ
 - 2.2 ทร.38/1
 - 2.3 สำเนาบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าว/หนังสืออนุญาตให้ออกนอกพื้นที่
 - 2.4 สำเนาแบบพิสูจน์สัญชาติ
 3. ใบอนุญาตทำงาน หรือใบรับคำขอและใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน

เอกสารนายจ้าง

1. สำเนาทะเบียนบ้าน/บัตรประจำตัวประชาชน
2. สำเนาหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควต้า)

3.6 การขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ (ตท.15)

1. แบบ ตท.15
2. ใบอนุญาตทำงานเดิม (ฉบับจริง)
3. สำเนาหนังสือเดินทาง (พาสปอร์ต) พร้อมตัวจริง
4. สำเนาหน้าวีซ่า (หน้า 10-11)
5. สำเนาบัตร work permit พม่า
6. สำเนาโควต้า (ปีปัจจุบัน)
7. สำเนาบัตรประชาชน + ทะเบียนบ้านนายจ้าง
8. เอกสารหลักฐานประกอบกิจการ (ตามกิจการที่ทำ)
9. แผนที่ตั้งสถานที่ทำงาน
10. สัญญาจ้าง
11. ใบรับรองแพทย์ (เฉพาะผู้ที่ยังไม่ได้ยื่น)
12. รูปถ่าย 1 นิ้ว 2 ใบ

****หากนายจ้าง เป็นนิติบุคคลให้นำหนังสือรับรองนิติบุคคลที่อายุไม่เกิน 6 เดือนมาด้วย**

3.7 ความสำคัญและประโยชน์ของหนังสือเดินทางชั่วคราว

1. เป็นเอกสารยืนยันว่าผู้ถือหนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) หรือหนังสือเดินทางถาวร (PP) เป็นคนสัญชาติพม่า
2. เป็นเอกสารที่ใช้ในการขอตรวจลงตรา และประทับตราอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักร (วีซ่า) เพื่อวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย โดยถูกต้องตามกฎหมาย
3. ใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว หรือหนังสือเดินทางถาวรแสดงกับเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเวลาเดินทางกลับ ประเทศพม่าเพื่อไปทำธุระหรือกลับไปเยี่ยมครอบครัว ญาติพี่น้อง
4. ใช้แสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อถูกตรวจสอบขณะอยู่ในประเทศไทย