

ด่วนที่สุด

ที่ รง ๐๓๐๒/๖๓๕๓๖



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส19483 น. ส.ร.

รับที่ : ๕4739/59 ก.น.ร. ✓

วันที่ : 23 มี.ค. 59 เวลา : 11:57

กระทรวงแรงงาน

ถนนมิตรไมตรี ดินแดง

กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๖๖ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ.
๓. คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย
๔. สรุปหลักการและสาระสำคัญ

ด้วยกระทรวงแรงงานขอเสนอเรื่องร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กำกับกับการบริหารราชการกระทรวงแรงงาน ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

สืบเนื่องจากประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยมีสาเหตุหลักที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุขณะที่อัตราการเกิดลดลง และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยทุกปี ซึ่งจากการประมาณการของกระทรวงแรงงานพบว่าจำนวนการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานในแต่ละปี นับจากนี้จะมีสัดส่วนที่น้อยกว่าจำนวนการเพิ่มขึ้นของความต้องการแรงงานทำให้ภาคธุรกิจเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นอย่างมาก จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ภาคธุรกิจมีความจำเป็นต้องใช้คนต่างด้าวทั้งที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาดังกล่าวและพยายามที่จะกำหนดให้มีแนวทางในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้ทำความตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับรัฐบาลแห่งประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา เพื่อให้มีการนำคนต่างด้าวจากทั้งสามประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน และใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานในการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ขั้นตอน...

ขั้นตอนและวิธีการในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานมีความยุ่งยากซับซ้อน และผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศซึ่งประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากนายจ้าง รวมทั้งคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถใช้ในการควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ ๓ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกาและไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญห

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ให้ความสำคัญกับการรักษาความมั่นคงของรัฐและการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม ดังที่ปรากฏเป็นนโยบายดังนี้

(๑) การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

โดยมีนโยบายเร่งด่วนต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ ๕ ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดน การสร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียน กำหนดให้ปัญหายาเสพติด การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การกระทำความผิดเป็นโจรสลัด การก่อการร้ายสากล และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

(๒) การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

โดยการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ รวมถึงปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นบริการทางเพศและเด็ก และปัญหาคนขอทาน โดยการปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่จำเป็นและเพิ่มความเข้มงวดในการระงับตรวจสอบ

๑.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

กระทรวงแรงงาน มีความพยายามที่จะควบคุมการประกอบธุรกิจนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความต้องการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน โดยยังคงหลักการในการควบคุมการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งชาติอื่น ให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดโดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ ได้นำมาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจจัดหางานในประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานมาใช้บังคับโดยอนุโลมเพื่อจัดระเบียบการประกอบธุรกิจที่มีการเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากคนต่างด้าวและนายจ้าง แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการลุกลามของปัญหาซึ่งอาจขยายตัวไปสู่การกระทำความผิดเป็นการค้ามนุษย์ และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงแรงงานได้ยกร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. ให้สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการควบคุมการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ ซึ่งตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้ร่างพระราชกำหนดเป็นเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

โดยที่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เนื่องจากหากไม่มีกฎหมายในการควบคุมการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ อาจส่งผลกระทบต่อการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์โดยกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง ทั้งนี้ ในการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๙ ณ ทำเนียบรัฐบาล รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) ได้สั่งการให้กระทรวงแรงงานเสนอร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่าเมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

๔.๒ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในบัญชีกลุ่มที่ ๓ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไขปัญห โดยเหี่ยวการค้ามนุษย์จากประเทศเมียนมา กัมพูชา ลาว จีน เวียดนาม อุซเบกิสถาน และอินเดีย ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างเต็มใจเพื่อหางานทำ โดยมักได้รับความช่วยเหลือจากญาติ เพื่อนจากชุมชนเดียวกัน หรือผ่านเครือข่ายจัดหาแรงงานอย่างไม่เป็นทางการ นายหน้าจัดหาแรงงานทั้งที่เป็นและไม่ได้เป็นผู้รับอนุญาต จัดหางาน ทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างแรงงานที่หางานกับนายจ้าง บางแห่งร่วมมือกับนายจ้าง แรงงานอพยพหลายคนต้องกักขังจำนวนมากทั้งในประเทศไทยและประเทศบ้านเกิดตนเองเพื่อให้ได้งานทำและอาจเสี่ยงที่จะอยู่ในสภาพพันธนาการหนี้ นักค้ามนุษย์ซึ่งรวมทั้งนายหน้าจัดหาแรงงานชาวไทยและชาวต่างชาติที่น่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามาในไทย มีรายงานว่านายหน้าจัดหาแรงงานและนายจ้างยังคงยึดเอกสารแสดงอัตลักษณ์บุคคล

ดังนั้น เพื่อให้ให้นานาประเทศได้เห็นว่ารัฐบาล โดยกระทรวงแรงงาน มีความพยายาม จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศที่อาจนำไปสู่การกระทำอันเป็น การค้ามนุษย์ ตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการดำเนินการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศต้นทางจนได้มาทำงานกับ นายจ้างในประเทศไทย ในประเด็นที่สำคัญได้แก่ ๑) การกระทำของคนกลางหรือนายหน้าในการนำคนต่างด้าว เข้ามาทำงานในประเทศไทย ๒) การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการดำเนินการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ในประเทศไทย ๓) การกำหนดมาตรฐานในการเรียกเก็บค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน และ ๔) การสร้างช่องทางการร้องทุกข์และการเข้าถึงช่องทางการร้องทุกข์สำหรับคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

๔.๓ กระทรวงแรงงานจึงได้ยกร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับ นายจ้างในประเทศ พ.ศ. ให้สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐในการควบคุมการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ในประเทศได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะในประเด็นในการป้องกันการขยายตัวของปัญหาไปสู่การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานด้านแรงงาน หรือการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ต่อคนต่างด้าว ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงและความเปราะบางในการเข้าถึง การร้องทุกข์ การแก้ไขปัญหาคนกลางในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศไม่ให้เรียก หรือรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายอย่างไม่เป็นธรรม และการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนกรณีเกิดปัญหา เมื่อได้นำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานแล้ว รวมทั้งการส่งเสริมหรือคุ้มครองให้คนต่างด้าวได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยไม่เลือกปฏิบัติ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ได้แก่ รัฐ ผู้ประกอบธุรกิจ และนายจ้าง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

๔.๔ กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานได้รับความร่วมมือจากองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศในการให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความชื่นชมกระทรวงแรงงานในการผลักดันให้มีกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด และมีมาตรการ ในการป้องกันมิให้เกิดการขูดรีดของนายหน้าที่เรียกค่าบริการเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีความเห็นหลายประการสอดคล้องกับ บทบัญญัติที่มีอยู่ในร่างพระราชกำหนดแล้ว เช่น การกำหนดบทบัญญัติในการวางกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบต่อการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ รวมทั้งหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อคนต่างด้าว หรือแม้แต่การนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศที่ให้เรียกหรือรับ ค่าบริการและค่าใช้จ่ายได้จากนายจ้างตามรายการและอัตราที่กำหนดเท่านั้น โดยห้ามเรียกหรือรับค่าบริการ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดหางานจากคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ยังได้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน รวมทั้งการกำหนดให้มีช่องทางการร้องทุกข์ และการเข้าถึงช่องทางการร้องทุกข์ของผู้ได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้

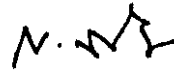
๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงแรงงานพิจารณาแล้วเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการร่างพระราชกำหนด
การนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒-๔

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(ศิริชัย ดิษฐกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

กรมการจัดหางาน

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๕ ๒๘๗๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๕ ๑๘๓๓