

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๕๑๒/๕๒



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 3195 กพร
วันที่ 2 มิ.ย. 2561 เวลา 19.35

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒ มีนาคม ๒๕๖๑

เรื่อง การแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- อ้างถึง (๑) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๕๐๘๔
ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐
(๒) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๔๕๒๐
ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐
(๓) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๕๒๔๒
ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) คำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย
(๓) ร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒
พ.ศ. ที่ตรวจพิจารณาแล้ว พร้อมแนบบันทึกข้อมูลจำนวน ๑ แผ่น
(๔) ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ.

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ที่ได้ดำเนินการจัดทำตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยแล้ว
ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อนายจ้างและคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชกำหนดดังกล่าวหลายประการ โดยเฉพาะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยความผิดและบทกำหนดโทษในอัตราที่รุนแรง ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๓/๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผ่อนผันระยะเวลาใช้บังคับบทกำหนดโทษบางมาตราเพื่อให้ นายจ้างและคนต่างด้าวมีระยะเวลาในการดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามพระราชกำหนดดังกล่าว และกำหนดให้กระทรวงแรงงานดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน

๑.๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เสนอว่า การแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวจะต้องพิจารณาโครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวทั้งระบบ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะสร้างความมั่นคงทางด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ เห็นควรมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวและรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยเชิญผู้แทนผู้ประกอบการภาคเอกชนซึ่งได้รับผลกระทบจากพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ (สมาคมกัฏตาการไทย สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา สาขาปราจีนบุรี สมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร สมาคมอาคารชุดไทย สมาคมผู้ส่งออกดอกกล้วยไม้ไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมการค้าผู้นำเข้าและให้บริการแรงงานต่างด้าว (สนบต.) สมาพันธ์เอสเอ็มอีไทย และเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ) และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กองทัพเรือ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) มาร่วมชี้แจง และได้นำข้อคิดเห็นที่ได้รับผลกระทบได้มีหนังสือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาประกอบการพิจารณา อีกทั้งได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไปผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th และ www.krisdika.go.th เพื่อรับฟังประเด็นปัญหาจากการใช้บังคับพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ และข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดดังกล่าว นอกจากนี้ ยังได้นำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากการสัมมนารับฟังความคิดเห็นพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว

๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๒/๓๖๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายจำนวน ๒ ฉบับ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้จัดทำ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

(๑) ร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๑/๒๕๖๐) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน การทำงานของคนต่างด้าว การรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน ให้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้นและใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น รวมทั้งปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

(๒) ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๒/๒๕๖๐) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานบางประเภท และบทยกเว้นการห้ามคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องไปในคราวเดียวกัน

๑.๕ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (๒) แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. รวม ๒ ฉบับ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ไปพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่งในประเด็นเรื่องความผิดและบทกำหนดโทษแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการประชุมร่วมกับกระทรวงแรงงาน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย ผู้แทนองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐ และผู้แทนภาคองค์กรเอกชน เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ และได้รับความเห็นของสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และผู้แทนคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน มาประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในประเด็นเรื่องบทกำหนดโทษและบทบัญญัติอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ และได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๒/๑๑ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๘/๒๕๖๑) ที่ได้แก้ไข และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๕๖๑) เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อีกครั้งหนึ่ง

๑.๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือตามที่อ้างถึง (๓) แจ้งว่า ด้วยกระทรวงแรงงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๓๐๓/๕๖๓ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เสนอความเห็นเกี่ยวกับผลการพิจารณาร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับร่างพระราชกำหนด

การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไปประสานกับกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๑.๘ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เพื่อพิจารณาประเด็นข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามหนังสือกระทรวงแรงงานตาม ๑.๗ โดยมีประธานกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เป็นประธาน และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นางธันยา เลหาทัย) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติม

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการแล้ว เห็นว่าปัญหาของการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกทั้งแก่นายจ้างและคนต่างด้าวจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวมีการกำหนดหน้าที่ที่นายจ้างและคนต่างด้าวต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ โดยมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้ระบบอนุญาตเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษในอัตรารุนแรงเช่นเดียวกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ แม้การใช้แรงงานต่างด้าวโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชกำหนดนี้จะมีได้กระทำโดยมีลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ก็ตาม จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดดังกล่าวโดยใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น และกำหนดกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน การทำงานของคนต่างด้าว การรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน ให้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ รวมทั้งปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีบทบัญญัติห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน ซึ่งประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับไร้ฝีมือ เนื่องจากคนไทยมีการศึกษาและความรู้เพิ่มสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องนำคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ตามที่พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ใช้บังคับแล้วทำให้นายจ้างและคนต่างด้าวเกิดความตื่นตระหนกจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและ

สังคมของประเทศ และทำให้ต้องมีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๓/๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดมาตรการชั่วคราวให้นายจ้างและคนต่างด้าวได้มีเวลาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดดังกล่าว และชะลอการใช้บังคับบทกำหนดโทษออกไป จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งต่อมาภายหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผัน สภาพปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นอีก จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวอย่างเร่งด่วน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชกำหนดทั้งสองฉบับนี้ตามมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ ร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น และกำหนดกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน การทำงานของคนต่างด้าว การรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน ให้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้ทั้งระบบ รวมทั้งปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ประธานกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) และสำนักงานฯ ได้ประชุมร่วมกับที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นางอินยา เลหาทัย) กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกำหนดดังกล่าวให้เป็นไปตามตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ แล้ว สรุปผลการพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๖ เพื่อห้ามนายจ้างที่ประกอบกิจการรับเหมาแรงงานหรือรับเหมาค่าแรงนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรเช่นเดียวกับกรณีผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานตามมาตรา ๔๙ และให้นายจ้างคัดสำเนาสัญญาจ้างให้คนต่างด้าวเก็บไว้เพื่อให้สอดคล้องกับที่กระทรวงแรงงานเสนอ รวมทั้งได้เพิ่มเติมบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๑๓ กรณีที่นายจ้างผู้ใดนำคนต่างด้าวจากต่างประเทศมาทำงานกับตนในประเทศโดยตนเป็นผู้รับเหมาแรงงานหรือรับเหมาค่าแรง

ส่วนกรณีข้อเสนอที่ให้กำหนดว่าต้องมีสัญญาจ้างทั้งเป็นภาษาไทยและภาษาของประเทศต้นทางของคนต่างด้าวไว้ให้ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต่างประเทศเห็นว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการที่จะช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้คนต่างด้าวได้เข้าใจสภาพการทำงานหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามสัญญาจ้างนั้น จากการประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ปัจจุบันแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็มีบันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับต่างประเทศกำหนดให้มีการรับรองเอกสารหรือการจัดทำสัญญาแรงงานเป็นภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาของประเทศต้นทางของคนต่างด้าว ซึ่งกระทรวงแรงงานก็ได้จัดทำแบบสัญญามาตรฐานในการขอให้นำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศทั้งที่เป็นภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาของประเทศที่ประเทศไทยได้ทำบันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศไว้แล้ว แต่ที่ยังคงมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นก็เนื่องจากแรงงานกลุ่มดังกล่าวเป็นแรงงานในระดับไร้ฝีมือ ซึ่งอาจไม่สามารถอ่านเขียนภาษาของประเทศตนได้ หรือขาดความสนใจที่จะศึกษาเงื่อนไขสภาพการจ้างก่อนทำสัญญา การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงควรดำเนินการโดยให้กระทรวงแรงงานออกกฎเกณฑ์ทางปกครอง เพื่อให้นายจ้างดำเนินการปิดประกาศสาระสำคัญของสภาพการจ้างและสิทธิประโยชน์

ที่คนต่างด้าวจะได้รับเพื่อป้องกันการถูกกล่าวหาว่ามีการหลอกลวงให้ลูกจ้างทำสัญญา และใช้วิธีการประชาสัมพันธ์ถึงมาตรการที่ประเทศไทยได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายบังคับ จึงมิได้แก้ไขตามข้อเสนอในประเด็นนี้

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๙ ให้อธิบดีกรมการจัดหางานมีอำนาจออกประกาศกำหนด “ค่าใช้จ่ายอื่นทำนองเดียวกัน” ที่สามารถหักจากเงินเดือนหรือค่าจ้างของคนต่างด้าวได้เพื่อให้สอดคล้องกับที่กระทรวงแรงงานเสนอ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนความในวรรคสามของมาตรา ๔๙ ที่กำหนดให้การหักเงินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ถือว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้กำหนดความดังกล่าวไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตระหนักในการพิจารณาตั้งข้อกล่าวหาเพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่หักเงินตามที่กฎหมายให้อำนาจกระทำได้ ซึ่งความดังกล่าวจะช่วยลดปริมาณคดีค้ามนุษย์ในเรื่องดังกล่าวที่อาจส่งผลกระทบต่อการจัดลำดับสถานะประเทศไทย และบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นการจำกัดอำนาจอัยการหรือศาลในการพิจารณาว่าการกระทำของนายจ้างเข้าเงื่อนไขที่จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายแต่อย่างใด แต่โดยที่ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงว่าเนื่องจากการดำเนินคดีค้ามนุษย์จะมีความยุ่งยากกว่าคดีทั่วไป และในการดำเนินคดีจะมีผู้แทนจากสหวิชาชีพมาร่วมดำเนินการด้วย ทำให้มีการกลั่นกรองก่อนที่พนักงานสอบสวนจะมีการตั้งข้อกล่าวหาฐานค้ามนุษย์ ประกอบกับในทางปฏิบัติที่ผ่านมาไม่ปรากฏการดำเนินคดีค้ามนุษย์ที่เป็นกรณีการหักเงินเพียงประการเดียว จึงได้ตัดวรรคสามของมาตรา ๔๙ ออกตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ

ส่วนกรณีที่เสนอให้กำหนดให้นายจ้างหักเงินที่คนต่างด้าวมียศได้รับตามอัตราจ่ายจริงได้เฉพาะที่เป็นคุณกับคนต่างด้าวนั้น เห็นว่า ไม่อาจกำหนดตามที่เสนอได้ เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างมีอำนาจในการหักเงินที่คนต่างด้าวมียศได้รับ แม้จะเป็นไปเพื่อชำระค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนต่างด้าวที่นายจ้างได้ออกให้ก่อนก็ตาม แต่การหักเงินดังกล่าวย่อมทำให้คนต่างด้าวได้รับเงินลดน้อยลง จึงไม่อาจมีกรณีการหักเงินที่เป็นคุณแก่คนต่างด้าวได้

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๐ วรรคสอง การขยายระยะเวลาให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานจัดให้คนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างรายอื่นนั้น ขอเรียนว่าเดิมที่กำหนดระยะเวลาให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานจัดให้คนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างรายอื่นไว้เพียง “สิบห้าวัน” ซึ่งน้อยกว่าระยะเวลาที่ให้คนต่างด้าวสามารถหานายจ้างเองซึ่งต้องกระทำภายใน “สามสิบวัน” ตามมาตรา ๕๒ นั้น ก็เพื่อให้ในกรณีที่นายหน้าไม่สามารถหางานให้ลูกจ้างได้ ลูกจ้างยังมีระยะเวลาที่จะสามารถหางานได้เองก่อนที่จะถูกส่งตัวกลับประเทศ แต่อย่างไรก็ดี ไม่ขัดข้องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาดังกล่าวให้เท่ากันตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๘ โดยตัดความในวรรคสี่ ที่กำหนดให้คนต่างด้าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางในกรณีที่มิปรากฏว่ามีการวางหลักประกันเพื่อประกันการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกำหนดออก ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะส่งผลให้กองทุนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในกรณีดังกล่าว

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐๑ ดังนี้

๑) เพิ่มข้อยกเว้นเกี่ยวกับมาตรการที่ให้ส่งคนต่างด้าวกลับประเทศตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คนต่างด้าวตามมาตรา ๖๓ และมาตรา ๖๓/๑ ทำงานโดยไม่มี

ใบอนุญาตทำงานหรือทำงานโดยไม่มีสิทธิเพื่อให้เป็นไปตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ เนื่องจากคนต่างด้าวตามมาตรา ๖๓ ที่ได้รับการผ่อนผันให้ประกอบอาชีพแทนการเนรเทศ หรืออยู่ระหว่างรอการเนรเทศ หรือรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ส่วนใหญ่จะมีปัญหาที่ไม่สามารถส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ ทำให้ต้องมีการอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นทำงานในราชอาณาจักร ส่วนคนต่างด้าวตามมาตรา ๖๓/๑ นั้นเนื่องจากเป็นคนต่างด้าวที่ตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทยแต่ไม่อาจถือสัญชาติไทยได้ จึงไม่สามารถผลักดันคนต่างด้าวกลุ่มนี้ออกนอกราชอาณาจักรได้ และเพื่อลดภาระของรัฐในการต้องดูแลคนต่างด้าวกลุ่มนี้ให้ยังคงสามารถทำงานหาเลี้ยงชีพต่อไปได้ ภายหลังจากที่ให้คนต่างด้าวดังกล่าวยังคงอยู่ในราชอาณาจักรต่อไป จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๔/๑ เพื่อยกเว้นไม่นำลักษณะต้องห้ามในการขอรับใบอนุญาตทำงานกรณีที่เคยได้รับโทษตามมาตรา ๑๐๑ มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวตามมาตรา ๖๓ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นกรณีพิเศษ และคนต่างด้าวตามมาตรา ๖๓/๑ ด้วย

๒) เพิ่มข้อยกเว้นมิให้นำบทลงโทษตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่เป็นพยานในคดีความทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทำนองเดียวกับกรณีผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามที่ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ เพื่อให้คนต่างด้าวดังกล่าวสามารถอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อเป็นพยานในคดีความทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ต่อไปได้ ซึ่งจะสอดคล้องกับประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ยกเว้นให้พยานในคดีความทุกข์สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษ

๓) สำหรับข้อเสนอมิให้แก้ไขรูปแบบการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการเปรียบเทียบทำนองเดียวกับมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่ต้องระบุผู้ที่ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการเปรียบเทียบและให้แก้ไขระยะเวลาการเปรียบเทียบปรับเป็นภายใน ๔๘ ชั่วโมง ซึ่งเป็นระยะเวลาเช่นเดียวกับการยื่นฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแขวงนั้น จากการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษตามมาตรา ๑๐๑ จากเดิมที่มีโทษจำคุกโดยเหลือเพียงโทษปรับสถานเดียว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนสามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ โดยในกรณีนี้พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสอบสวนและฟ้องต่อศาลภายใน ๔๘ ชั่วโมง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเปรียบเทียบปรับเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ แต่เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวน จึงได้กำหนดให้มีการวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปรียบเทียบโดยคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมการจัดหางาน และเมื่อพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบปรับแล้วให้แจ้งให้กรมการจัดหางานทราบเพื่อจัดเก็บข้อมูลต่อไป

(๖) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๑ เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้กำหนดวรรคสามของมาตรา ๑๓๑ ที่ให้การยึดใบอนุญาตทำงานหรือเอกสารสำคัญประจำตัวของคนต่างด้าว หากมิได้กระทำโดยข่มขืนใจให้คนต่างด้าวทำงาน มิให้ถือว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้น ก็เพื่อสร้างความตระหนักแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการพิจารณาตั้งข้อกล่าวหา แต่เมื่อได้รับฟังผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีการค้ามนุษย์ซึ่งจะมีความยุ่งยากกว่าคดีทั่วไป และในการดำเนินคดีจะมีผู้แทนจากสหวิชาชีพมาร่วมดำเนินการด้วย ทำให้มีการกลั่นกรองก่อนที่

พนักงานสอบสวนจะมีการตั้งข้อกล่าวหาฐานค้ำมนุษย์ จึงให้ตัดความในวรรคดังกล่าวออกตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ

อนึ่ง ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในด้านกฎหมายให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ในกรณีการจัดทำร่างพระราชกำหนดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ก็ได้นำความคิดเห็นทั้งจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้แทนองค์การระหว่างประเทศ มาวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้าน เพื่อให้หลักการของกฎหมายที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักสากล แต่ก็ต้องให้เหมาะสมแก่บริบทของประเทศไทย รวมทั้งจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย เนื่องจากการจัดทำกฎหมายภายในของประเทศไทยถือเป็นอำนาจอธิปไตยประการหนึ่งของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดดังกล่าว จึงอาจมีทั้งกรณีที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามความเห็นและกรณีที่มีได้ดำเนินการแก้ไขตามความเห็นที่ได้รับฟังมา เพราะเมื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้านแล้ว ข้อเสนอบางประการอาจไม่เหมาะสมแก่บริบทของประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุม (ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นางฉันทยา เลหาทัย) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด) ต่างเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมและกรณีที่มีได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดในครั้งนี้ด้วยแล้ว

๔.๒ ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๙/๒๕๖๑) ยังคงมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗๒/๒๕๖๐) ดังนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานบางประเภท โดยยกเลิกการห้ามคนต่างด้าวเข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ และกำหนดห้ามเฉพาะการเข้ามาเพื่อทำงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับไร้ฝีมือ และเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับมีความสอดคล้องกัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒ (๓))

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมบทยกเว้นการห้ามคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวและกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว และลดขั้นตอนการอนุญาตเกินจำเป็น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๗ (๑))

ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒) ถึง (๔)

๕. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า เพื่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ซึ่งได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต่อไป

อนึ่ง สำหรับหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชกำหนด
ดังกล่าว กระทรวงแรงงานจะเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรงภายในวันที่
๒ มีนาคม ๒๕๖๑ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายสวัสดิการสังคม

ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ – ๙ ต่อ ๑๔๓๐ (นายอัศวินา)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๒ ๕๑๖๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th