

## ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ร.ต.อ.สมโภช ชีรวัฒน์เศรษฐ์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันได้แก่ปัญหาการเข้าเมืองเพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวปัญหาประเภทงานที่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถขออนุญาตทำงานได้ และปัญหาการปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

การศึกษาปัญหาดังกล่าว เป็นการวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมค้นคว้าข้อมูลจาก ตำรา เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยวิธีพรรณนาความ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาในเรื่องการเข้าเมืองเพื่อทำงาน ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันเนื่องมาจากมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากได้กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร ประกอบอาชีพกรรมกร ทั้ง ๆ ที่ในปัจจุบันประเทศไทย มีความต้องการแรงงานต่างด้าวประเภทไร้ฝีมือมาก ทำให้มีการลักลอบประกอบอาชีพกรรมกร

2. ปัญหาในเรื่องประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำได้ เนื่องจากในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ กำหนดห้ามแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายทำงานในอาชีพกรรมกร แต่รัฐกลับมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานเป็นกรรมกรได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ ก่อให้เกิดการลักลั่นในการปฏิบัติ และเกิดปัญหาในการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว

3. ปัญหาทางปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ตามกฎหมายไทย ยังขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร มักจะไม่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งที่ในความจริงแล้ว กฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย สามารถใช้บังคับคุ้มครองกับแรงงานต่างด้าวทุกคนที่ทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็  
แรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ยกเลิกมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และบัญญัติเพิ่มเติมความในมาตรา 34 ว่า คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้ (16) การประกอบอาชีพกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรืองานรับใช้ในบ้าน หรืองานอื่นใด ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศกระทรวงแรงงาน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

2. ยกเลิกงานกรรมกรในพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

3. เสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวทำ โดยให้มีบทบัญญัติ ให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาใช้บังคับแก่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตด้วย และเพิ่มเติมมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ไม่ว่าลูกจ้างจะมีสัญชาติใด และไม่ว่าจะมีใบอนุญาตหรือไม่

\*อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิเศษและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
รองศาสตราจารย์สุวิทย์ นิ่มน้อย

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ปี พ.ศ.2550

---

# PROBLEMS OF THE RIGHT TO WORK FOR THE FOREIGN LABORS FLED INTO THE COUNTRY

**POL.CAPT.SOMPOTE THIRAWATTANASRET**

Sripatum University Chonburi Campus

## ABSTRACT

The objectives of this thesis were to study about problems of the right to work for the foreign labors fled into the country which were the problems of entering into the country, the problem of the types of jobs that allowed the foreign labors fled into the country do and the problem of practicing on labor protection according to the labor law.

The mentioned study was a documentary research from text books, technical documents, researches, thesis, literatures, journals and various of printing materials in both Thai and foreign languages. The collected information was analyzed qualitatively by means of description.

According to the study it was found that there are three important problems of the foreign labors fled into the country as follow:

1. Problem on entering the country to find job of the foreign labors fled into the country caused by the Clause 12 (3) of the Immigrant Act B.E. 2522 which is a hindrance for entering to work of the foreign labors since the Act prohibits the foreigners to enter into the royal territory to work as labors despite of the fact that presently Thailand has been requiring unskilled foreign labors to take workers' occupation.

2. Problem on the types of jobs allowed for the foreign labors fled into the country to do since the Working of Foreigners Act B.E. 2521 and the decree, which stipulates that 39 occupations and professions are not allowed to the foreigners or foreign labors who entered into the royal territory legally to take workers' occupation as well. On the contrary, the government has a policy to indulgently allow the foreign labors fled in to the country of Myanmar, Laos, and Cambodia nationalities to be able to work as workers, due to the announcement of the Ministry of Labor on stipulation of jobs for the immigrants according to Clause 12 of the Working of Foreigners Act B.E. 2521 to be allowed to take, which makes overlapping in practicing and creates problem of discrimination against the foreign labors.

3. Problem on implementation of labor protection according to the labor law. The laws related to labor protection according to the Thai laws were still unclear, resulting in problems on implementation. Foreign labors fled into the country and those who are on the process of pending to be send out off the royal territory often get no protections despite of the thai labor protection law can be used to enforce protection for every foreign labor who works in Thailand regardless of being the foreign labors who hold work permit or not.

---

**ABSTRACT**

This thesis proposes to have some amendments of the laws on the following points:

1. Revoke Clause 12 (3) of the Immigrant Act B.E. 2522 and add a provision in Clause 34 that the foreigners who enter into the royal territory temporarily have to enter for the following purposes (16) to take worker's occupation or to be employed to work with stamina without using knowledge or technical training, or to take servant job in the house, or any other jobs. All this is due to the conditions and terms stipulated in the announcement of the Ministry of Labor by approval of the Cabinet.

2. Revoke worker's job in the decree which stipulates the occupations and professions which prohibit the foreigners to take in order to harmonize with the Immigrant Act B.E. 2522.

3. Recommend the additional provisions in the Working of Foreigners Act B.E. 2521 by having a provision to bring the Labor Protection Act B.E.2541 to enforce to the foreign employees who work without work permit. And by adding Clause 5 of the Labor Protection Act B.E. 2541 should be added and amended the definition of employees to be the persons who agreed to work for the employer by getting wage no matter what they might be called, regardless of nationality of the employees and with or without work permit.

---

\*อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียววิศเรศ และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
รองศาสตราจารย์สุวิทย์ นิ่มน้อย

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี ปี พ.ศ.2550

---

## ความนำ

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติคือ พม่า ลาว และกัมพูชา ในปัจจุบันเท่าที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานมีอยู่จำนวน 668,576 คน (กรมการจัดหางาน, 2550, หน้า 7) และที่ยังไม่ได้จดทะเบียนก็ยังคงมีจำนวนไม่น้อย ทั่วประเทศ ประเมินว่า มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรวมกันทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนประมาณ หนึ่งล้านกว่าคน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบทางสังคมไทยอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง ซึ่งหากรัฐบาลไทยไม่สามารถหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างมีระบบ และมีความเหมาะสมกับสถานการณ์แรงงานในปัจจุบัน เพราะปัญหาเรื่องแรงงาน เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร (3) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวถือว่าบัพัญญูติดังกล่าวเป็นเรื่องดีเป็นการป้องกันปัญหามิให้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเข้ามาในประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมมากมาย แต่เนื่องจากปัจจุบัน ประเทศไทยมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมืออยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประเภทงานที่หนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย เช่น งานประมง งานกรรมกรก่อสร้าง และงานกรีดยางพารา เป็นต้น การที่กฎหมายไทยไปกำหนดห้ามไว้ จึงทำให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวเป็นแรงงานต้องห้าม ซึ่งจะต้องถูกดำเนินคดีและถูกผลักดันออกไป เป็นสาเหตุให้แรงงานต่างด้าวพวกนี้ต้องหลบหนีเข้าเมืองมาเพื่อทำงานในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยง มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหาระหว่างต่างด้าวดังกล่าว โดยมีความร่วมมือของกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ ให้มีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาระยะเร่งด่วน โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ใน 27 อาชีพ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ (ฉบับที่ 14) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 โดยกำหนดให้คนต่างด้าวสามสัญชาติคือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดระบบบริหารจัดการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ทำได้ 2 ประเภทงาน คือ 1.งานรับใช้ในบ้าน และ 2.งานกรรมกร แต่คงจะต้องยอมรับว่าประเทศไทยจะยังคงมีแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานในสังคมไทยอีกยาวนาน

---

ซึ่งจะเห็นได้ว่าแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ได้ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ จึงควรที่จะมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองเพื่อทำงานในอาชีพกรรมกรได้อย่างเหมาะสม และหามาตรการในการควบคุมแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เพื่อมิให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความมั่นคงของประเทศในระยะยาว

สำหรับกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แม้รัฐจะประกาศว่าแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง เมื่อได้จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานแล้ว จะได้รับค่าแรงงาน สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงสวัสดิการและมีสิทธิร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน แต่ความเป็นจริง ปรากฏว่า แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ไม่ได้รับสวัสดิการอย่างใดและไม่มีสิทธิลาหยุดตามกฎหมายได้

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีประวัติความเป็นมาของการเข้าเมืองเพื่อการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย
- 2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกับสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมายไทยและของต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและสิทธิในการทำงานตามกฎหมายในด้าน ประสิทธิภาพ และความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมืองเพื่อทำงานและสิทธิในการทำงานตามกฎหมายในด้าน ประสิทธิภาพ และความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย

## สมมติฐานของการศึกษา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันมีมากขึ้น และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าวดังกล่าว ใช้บังคับมานานตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงาน ให้มีความทันสมัยเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงในเรื่องการเข้าเมืองเพื่อทำงานในอาชีพกรรมกร และการคุ้มครองแรงงาน เช่น การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการของแรงงานต่างด้าวให้ได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

---

## วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะของการวิจัยเอกสาร(Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับ ตำรา บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาประวัติความเป็นมาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษากฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้ง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

## ผลการศึกษา

จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พัฒนาประเทศจากโครงสร้างเกษตรกรรม มาสังคมอุตสาหกรรม มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวทุกภาคส่วน ความจำเป็นในการที่จะต้องใช้แรงงานกรรมกร ไม่ว่าจะเป็นแรงงานก่อสร้าง หรือโรงงานอุตสาหกรรม จึงมีเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยมาทำได้ เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำเพราะเป็นงานที่มีอันตราย สกปรก และมีความยากลำบาก ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยทำงานประเภทงานกรรมกรใช้แรงงานอยู่เป็นจำนวนมาก นายจ้างและผู้ประกอบการซึ่งประสบปัญหาเช่นนี้ จึงได้มีส่วนผลักดัน ร้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ โดยรัฐบาลได้ดำเนินการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้ผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานในอาชีพกรรมกรได้ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวเริ่มมีมาตั้งแต่ปี 2535 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

จากการใช้มติคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้ มักจะมาจากพื้นฐานครอบครัวที่ไม่มีความรู้ อาศัยอยู่ตามแนวชายแดน และมักจะเป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศพม่า ซึ่งมีปัญหาภายในประเทศมาโดยตลอด ทำให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้อพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อชีวิตที่ดีกว่า เมื่อรัฐบาลได้ผ่อนผันให้ทำงานได้เมื่อครบกำหนดและส่งต้องถูกส่งกลับ ก็ไม่อาจส่งกลับไปประเทศตนเองได้ เนื่องจากประเทศพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นชาวพม่า ทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระและผ่อนผันเรื่อยมา และหากคนต่างด้าวดังกล่าวมีลูกหลานในประเทศไทย ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาในเรื่องของเชื้อชาติ เป็นปัญหาความมั่นคงของชาติอย่างหนึ่ง

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขแรงงานต่างด้าว โดยจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร.เมื่อปี พ.ศ.2544 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่

---

นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง ข้อ 6 และได้มีการพิจารณากำหนดนโยบาย แนวทางและมาตรการในการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาระยะสั้นและระยะยาว และมีแนวทางในการพัฒนาระบบ การจัดการแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติคือพม่า ลาว และกัมพูชา และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ เข้ามาทำงาน อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีแนวคิดในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ ก็ยังมีอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังนี้

#### 1. ปัญหาการเข้าเมืองเพื่อทำงานในอาชีพกรรมกร

ด้วยเหตุที่มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้บัญญัติห้ามบุคคลต่างด้าวเข้า มาในราชอาณาจักรเพื่อมีอาชีพกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชา ความรู้หรือการฝึกทางวิชาการหรือเข้ามาเพื่อทำงานอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่าง ด้าว ซึ่งจากบทบัญญัตินี้เอง เป็นเหตุให้มีการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวตามแนวชายแดนเข้ามาทำงาน โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง ทำให้ไม่อาจควบคุมคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีประวัติ บุคคลในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย จึงไม่อาจตรวจสอบได้ว่า บุคคลต่างด้าวดังกล่าว มีสัญชาติใด แม้ รัฐบาลที่ผ่านๆ มาได้พยายามแก้ไขโดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการผ่อนผันบุคคลต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับ สามารถทำงานถูกต้องตามกฎหมายการทำงานของคนต่าง ด้าวได้ โดยอาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศยกเว้นมาตรา 54 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ชั่วคราว และประกาศกำหนดสถานะให้บุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองนั้นอยู่ในสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ เพื่อจะได้ขออนุญาตทำงานตามประกาศกระทรวง แรงงานและพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 ต่อไป

รัฐบาลหลายสมัยที่ผ่านมา ได้พยายามจัดระบบแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติ คือพม่า ลาวและ กัมพูชา ให้มีการเข้ามาในราชอาณาจักรอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยมีการ จัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ 3 ประเทศอันได้แก่ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้มีการ นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมายเพื่อทำงานในอาชีพกรรมกร ดังนั้นหากจะให้มีผลเป็นการแก้ปัญหา ระยะยาวด้วยแล้ว ควรจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 (3) เพื่อให้สอดคล้อง กับระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและข้อขัดข้องทางกฎหมาย

#### 2. ปัญหาประเภทงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำได้

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการ ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ (ฉบับ 14) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 ได้กำหนดประเภทงานที่คน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติ คือพม่า ลาวและกัมพูชา สามารถขออนุญาตทำได้ คือ งานรับใช้ใน บ้าน และงานกรรมกร เท่านั้น การที่กำหนดไว้เพียง 2 ประเภทงานนั้น มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์ใน



---

ปัจจุบันหรือไม่ ความหมายของคำว่า งานกรรมกร มีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ก่อให้เกิดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการออกใบอนุญาตว่าจะอนุญาตให้ได้หรือไม่ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาการตีความคำว่า กรรมกร ได้ และงานบางอย่างเช่นงานให้บริการ พนักงานเสิร์ฟในร้านอาหาร เป็นงานกรรมกร หรือไม่ และอาชีพที่ขาดแคลนแรงงานไทยที่แท้จริงมีอาชีพอะไรบ้าง

ปัญหานี้ควรยกเลิกงานกรรมกรในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน และให้มีกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพียงบัญชีเดียว และควรที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานในงานกรรมกร เพื่อวินิจฉัยว่าลักษณะงานประเภทใดเป็นงานกรรมกร เพื่อจะจำกัดการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมการจัดหางานซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตได้ และการที่จะประกาศว่า งานประเภทใดที่ขาดแคลนแรงงานคนไทยอย่างแท้จริง ควรที่จะให้มีการสำรวจและมีจัดทำบัญชีประเภทงานที่ขาดแคลนแรงงานไทยไว้อย่างชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

### 3. ปัญหาการปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

ด้วยปัจจุบัน ประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติการคุ้มครองแรงงานคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างชัดเจนโดยเฉพาะ และในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย แม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดในเรื่องความคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการใช้แรงงาน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา สวัสดิการ ฯลฯ และในมาตรา 5 ได้บัญญัตินิยามความหมายคำว่า ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ซึ่งก็อาจจะตีความได้ว่า คนต่างด้าวซึ่งเป็นลูกจ้าง ก็อยู่ในความหมายคำนิยาม ลูกจ้าง เหมือนกัน และได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

แต่ทางปฏิบัติแล้ว นายจ้างมักจะไม่ได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว และชอบเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามัญชาติดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าตอบแทน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด แม้จะให้สิทธิของคนต่างด้าวร้องเรียนได้ แต่ก็คงไม่มีแรงงานต่างด้าวผู้ใดคิดที่จะมาร้องเรียน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ปัญหานี้ควรที่ภาครัฐจะต้องเข้ามาดูแลและตรวจสอบสถานประกอบการของนายจ้างอยู่เสมอ และควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยอาจเพิ่มเติมว่าให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาใช้บังคับกับคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานด้วย และอาจจะนิยามความหมายคำว่า ลูกจ้างในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยนิยามความหมายคำว่า ลูกจ้าง เป็นว่า ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ไม่ว่าลูกจ้างจะเป็นผู้มีสัญชาติใด และได้รับใบอนุญาตทำงานหรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจน

---

## ข้อเสนอแนะ

1. จากปัญหาตามปัญหาในข้อ 1 ดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 (3) โดยยกเลิกเสีย โดยบัญญัติในมาตรา 34 เพิ่มเติมว่า คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้...(16) การประกอบอาชีพกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรืองานรับใช้ในบ้านหรืองานอื่นใด ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศกระทรวงแรงงาน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

2. ประเภทงานที่ขออนุญาตทำงานได้ โดยเฉพาะงานกรรมกร ควรที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานในอาชีพกรรมกร ในกรณีที่มีปัญหาว่า ลักษณะงานนั้นเป็นงานกรรมกรหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ในการตีความคำว่า กรรมกร และควรจะมีนิยามความหมายคำว่า กรรมกร ในประกาศกระทรวงแรงงานว่า มีความหมายเพียงใด เพื่อให้เกิดความชัดเจนด้วย และยกเลิกงานกรรมกรในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

3. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยให้มีบทบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาใช้บังคับแก่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยได้รับใบอนุญาตทำงานด้วย และเพิ่มเติมมาตรา 5 แก้ไขบทนิยามคำว่า ลูกจ้าง เป็นว่า ลูกจ้างหมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร และไม่ว่าลูกจ้างจะมีสัญชาติใด

4. เพิ่มอำนาจในการจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตให้กับเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

5. กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อไม่ให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างฟุ่มเฟือย และเป็นมาตรการทางอ้อมที่จะควบคุมไม่ให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในอัตราที่ต่ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานท้องถิ่น

6. ควรเปิดระบบ “Pre-arranged Job” ให้กับแรงงานต่างด้าวทุกสัญชาติที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ หากเปิดระบบนี้ให้กับแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติคือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานกรรมกรในประเทศไทย ก็จะทำให้เกิดปัญหาเลือกปฏิบัติหรือสองมาตรฐาน

---

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน. (2550). **แนวปฏิบัติการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2550**. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- กรมตำรวจ. (2537). **คู่มือการปฏิบัติงานของกองตรวจคนเข้าเมือง**. กรุงเทพฯ: กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย.
- กระทรวงแรงงาน. (2546). **อนุสัญญาหลักและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน**. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก.
- กฤติยา อาชวนิจกุล. (2545). **สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา**. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กัลยาณี คงวิระวัฒน์. (2547). **ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง(สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา) ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2547**. กรุงเทพฯ: กองพัฒนาระบบบริการจัดหางาน กรมการจัดหางาน.
- เกษมสันต์ จินฉนวนโส. (2538). **แรงงานอพยพจากต่างประเทศข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เกรียงศักดิ์ ผ่องโสภณ. (2544). **ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ : ศึกษากรณีการทำธุรกิจในจังหวัดติดยแดน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชิดชนก สาครเย็น, ร.ต.อ. (2547). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ. (2545). **ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศและแนวทางการพัฒนาในอนาคต**. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 21(2), หน้า 139-210.
- ดิเรก บวรสกุลเจริญ. (2547). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีการทำงานของคนต่างด้าวผิดกฎหมาย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2544). **การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าว**. รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงาน มูลนิธิ คริสต เอ แบริท (F.F.S) 21 สิงหาคม 2544 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก.

- 
- ธีรเทพ สุนทรนนท์. (2549). **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นันทวัน เจริญศักดิ์. (2541). **การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงานอพยพ : ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- บุญนะ ตันตระกูล. (2546). **แนวทางการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุสังกริกาญจน์. (2539). **การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติระยะยาว**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ยศสันต์ ด่านเกษมสานต์. (2549). **ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา และชนินาฏ ลีตส์. (2546). **กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว**. กรุงเทพฯ: วิทยุชุมชน.
- สุจินต์ ชัยมงคลานนท์. (2517). **สิทธิของคนต่างด้าวในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาวศ์ จันทวานิช. (2544). **ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90**. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ผู้ศึกษา

ร้อยตำรวจเอก สมโภช ชีรวัดนเศรษฐ์ เป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งรองสารวัตรด้านตรวจคนเข้าเมืองมาบตาพุด คุนวุฒิ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี