

กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานถูกกฎหมายของแรงงานชาวกัมพูชาในประเทศไทย

Process of Legalization of Cambodian Workers in Thailand

ชนินทร สอนภักดี¹

Chaninthon Sawanaphakdi

Received: December 25, 2023

Revised: February 07, 2024

Accepted: February 14, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการเข้าสู่การจ้างงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา และ 2) ศึกษากระบวนการทำให้แรงงานชาวกัมพูชาเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาเอกสาร การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ มีการสังเกตและสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการกับผู้ให้ข้อมูลทั้ง 7 คน จำนวน 2 ครั้ง แล้วจึงทำการสัมภาษณ์กลุ่มกับแรงงานชาวกัมพูชาจำนวน 5 คน ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับนายจ้าง และผู้ดูแลชุมชนแรงงานต่างด้าว เครื่องมือที่ใช้เป็นแนวคำถาม 2 ชุดแยกระหว่างแรงงานและนายจ้างกับผู้ดูแล การวิเคราะห์ข้อมูลจัดทำระหว่างการเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อค้นพบเพื่อสร้างข้อสรุป ผลการวิจัย พบว่า 1) การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันอนุญาตให้มีตัวแทนช่วยดำเนินการ และให้นายจ้างออกค่าใช้จ่ายก่อนได้ โดยมีนายหน้าจากทั้งสองประเทศ และ 2) กระบวนการข้ามแดนเป็นขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่เรียกเก็บเงินได้มากที่สุด นายจ้างมักใช้นายหน้าช่วยดำเนินการเพื่อความสะดวกและลดปัญหาทั้งกับเจ้าหน้าที่และแรงงาน ทำให้นายหน้ามีหลายประเภท และการเป็นแรงงานถูกกฎหมายส่งผลต่อรูปแบบการใช้ชีวิตของแรงงานชาวกัมพูชา ขั้นตอนนี้อาจนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหาได้แก่ (1) การศึกษาความจำเป็นของระบบ

¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์; Valaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

นายหน้า (2) การตรวจสอบการละเมิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ (3) ควรมีระบบจัดเก็บข้อมูลในประเทศไทยที่สามารถระบุตัวตนแรงงานต่างด้าวได้เองไม่ต้องรอเอกสารจากประเทศต้นทางทั้งหมด (4) ทิศทางในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว สามารถเรียนรู้จากการบูรณาการแรงงานเข้าสู่สังคมจากประเทศที่มีนโยบายในกลุ่มรัฐสวัสดิการ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้แก่ พิจารณาการใช้นายหน้าที่ขึ้นทะเบียนเป็นรายบุคคล เน้นทำงานในพื้นที่ และศึกษาแนวทางจัดสวัสดิการแก่แรงงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสร้างการมีส่วนร่วมในสังคมไทย

คำสำคัญ: กฎหมาย, คนต่างด้าว, แรงงานชาวกัมพูชา

Abstract

The purposes of this research article were 1) to study the process of entering employment in Thailand of Cambodian migrant workers; and 2) to study the process of making Cambodian migrant workers legal. The research was a qualitative research, consisting of document study, qualitative data collection, observation and informal interviews with 7 informants on 2 occasions, followed by group interviews with 5 Cambodian migrant workers, and in-depth interviews with employers and caregivers of migrant workers' communities. The tools used were 2 sets of questions, separated for workers and employers and caregivers. Data analysis was conducted during the data collection and analysis of findings to create conclusions. The research results found that 1) the current recruitment of migrant workers in Thailand allowed the help of agents and employers to pay the expenses in advance, with brokers from both countries, and 2) the cross-border process was the step where officials charged the most money. Employers often used brokers to facilitate and reduce problems with both officials and workers. As a result, there were many types of brokers. Being a legal worker affected the lifestyle of Cambodian workers. Steps that may lead to solutions included (1) studying the necessity of the broker system, (2) investigating violations of the law by government officials, (3) there should be a data collection system in Thailand that can identify foreign workers without having to wait for documents from all countries of origin, and (4) the direction of policy determination

for foreign worker management can learn from the integration of workers into society from countries with welfare state policies. Policy recommendations included considering the use of registered brokers on an individual basis, focusing on working in the area, and studying ways to provide welfare to workers to improve their quality of life and create participation in Thai society.

Keywords: Law, Foreigner, Cambodian Workers

บทนำ

ในรายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าวปีพ.ศ.2565 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน พบว่า คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักรที่จำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองมาตรา 59 มีจำนวนมากที่สุด โดยคนต่างด้าวในมาตรา 59 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 แบ่งเป็นคนต่างด้าวมาตรา 59 ประเภททั่วไป คือคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีใช้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน ส่วนอีกประเภทคือ คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU หรือบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ เป็นคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนามที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นทาง (ราชกิจจานุเบกษา, 2560)

ผลการสำรวจข้อมูลความต้องการแรงงานของสถานประกอบการทั่วประเทศ ปี 2566 (กองเศรษฐกิจการแรงงาน, 2566) พบว่า อุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงาน ณ ปัจจุบันสามลำดับแรก ได้แก่ การขายส่งและการขายปลีก การซ่อมยานยนต์และจักรยานยนต์ (ร้อยละ 35.7) การผลิต (ร้อยละ 17) กิจกรรมโรงแรมและบริการด้านอาหาร (ร้อยละ 14.1) โดยสถานประกอบการมีความต้องการแรงงานระดับไร้ฝีมือในตำแหน่งผู้ประกอบอาชีพพื้นฐานมากที่สุด จึงเป็นโอกาสของแรงงานต่างด้าวที่ไม่จำเป็นต้องใช้วุฒิการศึกษา หรือความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นการทำงานตามรูปแบบที่จัดไว้ได้ ข้อค้นพบหนึ่งจากการศึกษาข้อมูลแรงงานดังกล่าวคือ มีการคาดการณ์ว่าจะขาดแคลนแรงงานในกลุ่มไร้ทักษะ ซึ่งจะทำงานในลักษณะ 3D (Difficult, Dirty, Dangerous) เป็นกลุ่มงานใช้แรงงานหนัก และเป็นงานที่คนไทยไม่ต้องการทำ จึงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวทักษะต่ำเพิ่ม

มากขึ้น (กองเศรษฐกิจการแรงงาน, 2566) แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายจึงจะช่วยขับเคลื่อนภาคการผลิตทั่วประเทศของไทย

ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยยังเป็นแรงงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีเหตุผลหลักจากด้านเอกสาร และค่าใช้จ่าย โดยมีความไม่สอดคล้องกันของความต้องการแรงงานของนายจ้าง ความต้องการได้งานทำ และกระบวนการดำเนินการเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายในประเทศไทย กล่าวคือ นายจ้างมีความต้องการแรงงานแบ่งตามประเภทต่าง ๆ แรงงานมีความต้องการได้งานทำโดยอาจไม่จำเป็นต้องระบุประเภทงาน แต่ต้องการบริบทการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการทางสังคมของแรงงานด้วย เช่น อยู่ในพื้นที่ที่มีคนรู้จัก ครอบครัว มีความรู้สึกปลอดภัย นายจ้างให้เงื่อนไขการจ่ายเงินเหมาะสม ไม่มีความเสี่ยงต่อการถูกจับกุม เป็นต้น โดยทั้งนายจ้างและแรงงานต้องบรรลุข้อตกลงเรื่องการจ่ายเงินค่าเดินทางและเอกสารก่อน แรงงานจึงจะสามารถข้ามแดนมาทำงานได้แม้จะยังไม่มีใบอนุญาต ซึ่งก็ยังไม่สอดคล้องกับข้อกฎหมาย แม้กฎหมายจะระบุให้มีตัวแทนติดต่อกันระหว่างนายจ้างและแรงงานได้ก่อน แต่โดยความเป็นจริงการดำเนินงานของตัวแทนก็ต้องเกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าธรรมเนียมที่คาดว่าผิดกฎหมายหลายขั้นตอน ตัวแทนจึงไม่สามารถเป็นตัวแทนที่จดทะเบียนถูกต้องได้ด้วยเช่นกัน ความไม่สอดคล้องหลายประการเหล่านี้จึงทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาที่ผิดกฎหมายยังคงดำเนินต่อไป

ในการศึกษากระบวนการเข้าสู่ความเป็นแรงงานถูกกฎหมายของแรงงานชาวกัมพูชาในประเทศไทยนั้น เป็นการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมด้วยแนวคิดแบบปรากฏการณ์นิยม โดยศึกษาตั้งแต่ปรากฏการณ์ที่อยู่ในระดับผิวหน้า คือ ปรากฏการณ์ที่สามารถสังเกตเห็นและพรรณารายละเอียดออกมาได้ และปรากฏการณ์ที่อยู่เบื้องหลังระดับผิวหน้า คือ การศึกษาเพื่อค้นหาสาเหตุที่อยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์เพื่อหาคำอธิบายในความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล รวมถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ในปรากฏการณ์ทางสังคมนั้นๆ แล้วเชื่อมโยงกับปัญหาที่ต้องการจะอธิบาย (ชยันต์ วรรณภูติ, 2546) นอกจากนี้ยังใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยเป็นการอาศัยการรวบรวมและจัดแบ่งประเภทของข้อมูลโดยวิธีการเชิงอุปนัย ทำให้ข้อมูลสามารถวิเคราะห์และจัดประเภทออกมาเพื่อสร้างข้อสรุป ในการนี้อาศัยข้อมูลเชิงประสบการณ์ของผู้วิจัยและข้อมูลเอกสารที่ได้ศึกษามาประกอบเพื่อสร้างข้อสรุปด้วยซึ่งเป็นวิธีการเชิงนิรนัย มีที่มาจากฐานคิดเรื่อง Grounded Theory จากการวิจัยเชิงคุณภาพ (Howard, L. & Bruce, L. B., 2017)

การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมของกระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย (Legalization) คือการทำสิ่งที่ขณะนั้นผิดกฎหมายอยู่ให้กลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย กระบวนการที่สามารถเทียบเคียงได้คือ ปราบกฏการณ์การได้รับสัญชาติไทย (Naturalization) ของชาวเขา ซึ่งกระบวนการนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับนับตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 จนกระทั่งถึงฉบับที่ 5 ในปี พ.ศ.2555 (ราชกิจจานุเบกษา, 2555) ที่ให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นรวมถึงบุตรให้ได้รับสัญชาติไทย โดยอธิบายเปรียบเทียบได้ดังนี้ 1) การเทียบเคียงในสองกระบวนการเพื่อเพิ่มความชัดเจนแก่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย คือ ทั้งสองกระบวนการมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหลบเลี่ยงกฎหมายเพื่อดำเนินการให้เกิดผลตามข้อบังคับของกฎหมาย และ 2) ผลอันเกิดจากกระบวนการนั้นนำไปสู่การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย (Inclusion/ Integration) โดยในการให้สัญชาติแก่ชาวเขานั้นเดิมช่วยให้ชาวเขาที่ตกหล่นการสำรวจแต่อยู่ในประเทศมานานได้รับสัญชาติไทย แต่ทำให้ชาวเขาที่อพยพเข้ามาจากประเทศอื่นส่วนหนึ่งได้รับสัญชาติเช่นเดียวกัน จึงส่งผลกระทบให้ความจำเป็นในการซื้อสัญชาติของชาวเขาทุกกลุ่มลดลง ความสำคัญของปัญหาการซื้อสัญชาติจึงลดลงตามไปด้วย ซึ่งในกรณีแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตก็จะส่งผลกระทบต่อความจำเป็นในการจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อลักลอบเข้าเมืองลดลงด้วย ผลประการต่อมาคือการเป็นบุคคลที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมายจากทั้งสองกระบวนการ จะทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลถูกนำเข้าสู่ฐานข้อมูลภาครัฐ นำไปสู่การระบุตัวตนเชิงกายภาพด้วย ตัวอย่างเช่น การปลอมแปลงตัวตนจะส่งผลถึงข้อมูลสุขภาพและการรักษาพยาบาลของบุคคลได้ การระบุตัวตนได้จึงเป็นการนำไปสู่การได้รับสิทธิและสวัสดิการ ซึ่งผลจากข้อนี้หากขยายผลในเชิงสังคมคือการทำให้ผู้ที่เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยได้รับการคุ้มครอง เช่น การเกิดร่างกฎหมายคุ้มครองส่งเสริมวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ ในปี พ.ศ.2567 รวมถึงการที่บุคคลเหล่านี้ควรตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในฐานะสมาชิกทางสังคมด้วย

ในการเลือกพื้นที่ศึกษา เป็นไปตามการเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จึงระบุเพียงภูมิภาคของพื้นที่ศึกษาคือภาคตะวันออก โดยจะเห็นได้ว่าพื้นที่ใกล้ชายแดนอาจมีความสำคัญกว่าพื้นที่อื่นในแง่การขนส่ง แต่การทำให้แรงงานกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายนั้นไม่มีนัยเชิงพื้นที่เท่าไหร่นัก กระบวนการของแรงงานและนายหน้า

ปัญหาการวิจัยนี้ คือ มีกระบวนการสร้างแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายได้อย่างไรในปัจจุบัน โดยศึกษากระบวนการจ้างงานและกระบวนการทำให้แรงงานถูกกฎหมาย ประโยชน์ต่อแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาคือแนวทางลดการเสียค่าใช้จ่ายในการได้รับใบอนุญาต และการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ รวมถึงการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ประโยชน์ต่อ

เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ การปรับปรุงกระบวนการเชิงปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลต่อการเปิดโอกาสให้มีการเรียกเก็บเงินนอกเหนือจากที่กำหนด ประโยชน์ต่อประเทศไทยคือการมีแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายระบุตัวตนได้ และเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมไทยร่วมกันได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการเข้าสู่การจ้างงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา
2. เพื่อศึกษากระบวนการทำให้แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายในประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

1. การศึกษาเอกสาร พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ขั้นตอนการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยตามระบบ MOU ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน รวมถึงรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญประกอบด้วย แรงงานชาวกัมพูชาในจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออก จำนวน 5 คน เป็นเพศหญิงทั้งหมด อายุระหว่าง 25-40 ปี โดยผู้ให้ข้อมูลมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดโพธิ์สัตร์ จังหวัดบันทายมีชัย จังหวัดกำปงธม จังหวัดพระตะบอง และจังหวัดกำปงฉะฉาน ประเทศกัมพูชา ผู้ให้ข้อมูลชาวกัมพูชาสามารถสื่อสารภาษาไทยได้ดี และเป็นผู้อยู่อาศัยในประเทศไทยมาแล้วมากกว่า 5 ปี มีผู้ให้ข้อมูลชาวไทยเป็นนายจ้าง 1 คน และผู้ดูแลชุมชนแรงงานต่างด้าว 1 คน โดยผู้วิจัยแจ้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการทำวิจัยก่อนการสัมภาษณ์ทั้งแก่นายจ้างชาวกัมพูชา นายจ้าง และผู้ดูแลชุมชน มีการแจ้งให้ทราบว่า จะทำการปกปิดชื่อ ที่อยู่ของผู้ให้ข้อมูล
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยที่ใช้คือแนวคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ 2 ชุด แบ่งเป็นของแรงงานกับของนายจ้างและผู้ดูแลชุมชน
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล มีการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลจำนวน 4 ครั้ง ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2566 วิธีดำเนินการวิจัยแบ่งเป็นขั้นตอนเรียงตามลำดับเวลา คือ ขั้นตอนที่ 1 ทำการสังเกตและสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ 2 ครั้ง ทั้งกับนายจ้างและแรงงานชาวกัมพูชา โดยใช้แนวคำถาม 2 ชุดคือของนายจ้างและของแรงงาน ขั้นตอนที่ 2 สัมภาษณ์กลุ่ม จำนวน 2 ครั้ง กับ

แรงงานชาวกัมพูชาจำนวน 5 คน ใช้แนวคำถามสัมภาษณ์แรงงาน และขั้นตอนที่ 3 สัมภาษณ์เชิงลึกกับนายจ้างและผู้ดูแลชุมชนแรงงานชาวกัมพูชา ใช้แนวคำถามสัมภาษณ์นายจ้าง โดยแยกสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนละครั้ง

ขั้นตอนการวิจัย ประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย และถูกกฎหมายในประเทศไทย การติดต่อประสานงานกับนายจ้างที่มีลูกจ้างเป็นแรงงานชาวกัมพูชา การลงพื้นที่เก็บข้อมูลภาคสนามเป็นระยะในช่วงเวลา 2 เดือน จากนั้นมีการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการทำให้แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานถูกกฎหมายจากพื้นที่ศึกษา เพื่อวิเคราะห์หาจุดเชื่อมต่อที่สำคัญที่ทำให้แรงงานชาวกัมพูชา รู้สึกมั่นคงปลอดภัยมากยิ่งขึ้นในการทำงาน รวมถึงกระบวนการแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิคจากนายหน้าทั้งทางฝั่งกัมพูชาและฝั่งไทย เพื่อให้แรงงานลดความเสี่ยงในการถูกจับมากที่สุด จึงนำไปสู่ผลการศึกษาระบบการเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายในความหมายของแรงงานชาวกัมพูชาในประเทศไทยในปัจจุบัน

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูลระหว่างการสังเกตและการสัมภาษณ์ในพื้นที่ศึกษา ก่อนจะมาวิเคราะห์ข้อค้นพบเปรียบเทียบกับข้อมูลเอกสารเพื่อสร้างข้อสรุปต่อไปด้วยแนวคิดปรากฏการณ์นิยมและการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

สรุปผลการวิจัย

1. ในกระบวนการเข้าสู่การจ้างงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชา ขั้นตอนการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามระบบ MOU ตามที่กรมการจัดหางานระบุไว้ ต้องประกอบด้วย (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน, 2561)

1) การยื่นแบบคำร้องขอนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ ขั้นตอนนี้ไม่มีค่าธรรมเนียม

2) การดำเนินการของประเทศต้นทาง ได้แก่ การรับสมัคร คัดเลือก ทำสัญญาจัดทำบัญชีรายชื่อ ส่งบัญชีรายชื่อให้นายจ้างไทย โดยค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับทางการประเทศต้นทาง

3) การยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวและการอนุญาตให้คนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง มีค่าธรรมเนียมและเงินประกัน รวมถึงค่าธรรมเนียมตรวจลงตราวีซ่า

4) การอบรมคนต่างด้าวก่อนเข้าทำงาน ณ ศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้าง ชาวกัมพูชา เข้ารับการอบรมในจังหวัดสระแก้ว จากนั้นคนต่างด้าวจะได้รับใบอนุญาตทำงาน

5) การแจ้งการจ้าง/แจ้งเข้าทำงานและการนำส่งใบรับรองแพทย์ โดยนายจ้างต้องแจ้งการจ้างคนต่างด้าว และคนต่างด้าวต้องแจ้งเข้าทำงาน ภายใน 15 วัน ต้องมีการตรวจสอบสภาพและนำใบรับรองแพทย์ไปยื่น ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด มีค่าธรรมเนียมตรวจสอบสภาพ

การนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้การนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้ 2 วิธี คือ นายจ้างดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศด้วยตนเอง และนายจ้างนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับตนในประเทศ โดยผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน กระบวนการตามกฎหมายจึงประกอบด้วย นายจ้าง แรงงาน ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน และเจ้าหน้าที่รัฐของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ในมาตรา 49 ของพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ให้นายจ้างสามารถออกเงินค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนต่างด้าวไปก่อนได้ ได้แก่ ค่าหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสอบสุขภาพ ค่าใบอนุญาตทำงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่น แล้วให้นายจ้างหักจากค่าจ้าง โดยไม่เกินร้อยละสิบของเงินเดือน และในมาตรา 43 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานได้ และตาม MOU นั้น แรงงานต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

ในขั้นตอนการดำเนินงานระบบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว 4 สัญชาติ ต้องมีการบันทึกข้อมูล ยื่นเอกสารประกันสุขภาพ ยื่นเอกสารการจ้างงาน ตรวจสอบหลักฐาน ตรวจสอบ 6 โรค เพื่อบันทึกข้อมูลในระบบของกรมการปกครอง เมื่อผ่านการอนุมัติแรงงานต่างด้าวจะมีข้อมูลเข้าสู่ระบบของกรมการปกครองโดยอัตโนมัติ

จากการสังเกตและวิเคราะห์ข้อมูลจากนายจ้างและแรงงาน พบว่า กระบวนการนำแรงงานเข้าสู่ประเทศไทยในปัจจุบันเป็นกระบวนการที่เลียนแบบขั้นตอนตามกำหนดโดยกรมการจัดหางาน แต่สลับพื้นที่และเวลากัน โดยยกขั้นตอนเกือบทุกขั้นตอนมาทำในประเทศไทยเมื่อแรงงานกับนายจ้างได้พบกันแล้ว โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า นายจ้างและแรงงานมีความเข้าใจภาพรวมของขั้นตอนที่ควรทำ คือ ในข้อ 3) และ 5) ในส่วนที่ต้องมีเอกสาร แต่ละวันในบางข้อ คือ ข้อ 4) เนื่องจากแรงงานแทบทุกคนต้องเข้ามากับนายหน้าแล้วจ่ายค่าผ่านด่านรายทาง รถที่ขนส่งเข้ามาไม่แยกแรงงานถูก/ผิดกฎหมาย จากการสัมภาษณ์ไม่ปรากฏว่ามีแรงงานได้ปฏิบัติในข้อนี้ ส่วนข้อ 2) การดำเนินการของประเทศต้นทางไม่มีการกล่าวถึงตัวแทนผู้ดำเนินการด้านเอกสารอย่างเป็นทางการ จึงสรุปได้ว่าในกระบวนการข้อ 1), 3) และ 5) มีนายหน้าไทยเป็นผู้รับจัดการงาน

ด้านเอกสารให้และจะกระทำต่อเมื่อแรงงานเข้ามาถึงในประเทศไทยแล้ว ส่วนนายจ้าง จะรับทราบกระบวนการด้านเอกสารผ่านนายหน้า ด้วยลักษณะของนายจ้างในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็ก เช่น การเกษตร เลี้ยงสัตว์ ค้าปลีก-ส่ง หรืออีกแบบหนึ่งเป็นเจ้าของโรงงาน นายจ้างทั้งสองแบบมักไม่ได้ศึกษารายละเอียดของขั้นตอนและเอกสาร นายหน้าไทยจึงมารับช่วงต่อในรูปแบบของการอำนวยความสะดวก โดยงานของนายหน้าไทยรวมไปถึงแจ้งให้ทราบถึงการทำงานของแรงงานให้ถูกประเภท และการแจ้งย้ายงานด้วย

สรุปประเด็นสำคัญ (1) การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยในปัจจุบัน อนุญาตให้มีตัวแทนช่วยดำเนินการ และให้นายจ้างออกค่าใช้จ่ายให้แรงงานก่อนได้ (2) ข้อค้นพบจากการศึกษาคือ “นายหน้า” เป็นตัวแปรสำคัญในกระบวนการนี้ ประกอบด้วยนายหน้าที่เป็นชาวกัมพูชา นายหน้าในประเทศกัมพูชา และนายหน้าชาวไทย

2. กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย (Legalization) ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาจากการศึกษาพบว่า คือกระบวนการที่มีนายหน้าจากสองประเทศ คือ นายหน้าในประเทศกัมพูชา ทำหน้าที่รับจัดหาแรงงานเข้ามาให้นายจ้างตามความต้องการในแต่ละพื้นที่ และการมีนายหน้าในประเทศไทย ทำหน้าที่บริหารจัดการด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องและประสานงานร่วมกันระหว่างนายจ้าง แรงงาน กับเจ้าหน้าที่รัฐภาคส่วนต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องเป็น “ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน” ที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ในการที่แรงงานจากประเทศกัมพูชาจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ต้องเริ่มต้นจากการติดต่อนายหน้าชาวกัมพูชาในพื้นที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งนายหน้าชาวกัมพูชาหรืออาจเรียกว่าผู้นำพา จะมีเครือข่ายนายหน้าที่เป็นแรงงานชาวกัมพูชาในพื้นที่ต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดของประเทศไทย นายหน้าในพื้นที่จะให้ข้อมูลตำแหน่งงานที่นายจ้างต้องการ จังหวัดและบริบทของการทำงานอื่น ๆ เพื่อเป็นทางเลือกให้แรงงานในกัมพูชา การเลือกอาจจะมาจากรื่องรายได้ การไปทำงานในที่ที่มีคนรู้จัก หรือเลือกประเภทของงาน เป็นต้น แรงงานชาวกัมพูชาเรียกว่า “มีตัวไป” หากไม่มีขั้นตอนนี้ แรงงานชาวกัมพูชาจะหางานในประเทศไทยได้ยากกว่า แม้จะทราบว่ามีความต้องการแรงงานในงานพื้นฐาน เช่น ก่อสร้าง ในจังหวัดใกล้เคียงชายแดนก็ตาม และจะได้รับความลำบากในการเดินทางข้ามแดน อาจถูกจับและส่งกลับทันที ดังปรากฏในข่าวเป็นระยะเรื่องการเดินเข้าประเทศไทยตามช่องทางธรรมชาติต่าง ๆ เดินตัดผ่านป่าข้ามชายแดนในบริเวณที่ไม่ใช่จุดข้ามแดน เป็นต้น

การศึกษานี้เป็นการเก็บข้อมูลจากแรงงานชาวกัมพูชาที่เข้ามาในประเทศไทยผ่านทางจุดผ่านแดนถาวร 2 แห่งคือ ทางบ้านคลองลึก อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว ตรงกับเมืองปอยเปต อ.โอเฌร จ.บันทายมีชัย (บันเตียเมียนเจย) โดยด่านเปิดทำการตั้งแต่ 06.00-22.00 น. อีกแห่งหนึ่งคือ ทางบ้านแหลม อ.โป่งน้ำร้อน จ.จันทบุรี ตรงกับบ้านกร้อมเรียง อ.กร้อมเรียง จ.พระตะบอง ด่านเปิดทำการตั้งแต่ 07.00-20.00 น. โดยแรงงานชาวกัมพูชาที่เลือกศึกษาเป็นแรงงานที่ทำงานอยู่ในจังหวัดทางภาคตะวันออกของประเทศไทย แต่การติดต่อผ่านนายหน้านั้นจะต้องมีค่าใช้จ่าย และข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อจัดทำเอกสาร ได้แก่ หนังสือเดินทาง (ค่าจัดทำผ่านนายหน้าเล่มละ 35,000 บาท) เพื่อทำใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย ซึ่งนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายแล้ว ในบางพื้นที่ของกัมพูชาอาจพบปัญหาเรื่องทะเบียนราษฎร์ ที่ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอจะนำมาทำหนังสือเดินทางได้ ทำให้แรงงานต้องจ่ายเพิ่มขึ้นหากจะทำหนังสือเดินทางของตน การทำหนังสือเดินทางอาจใช้เวลาตั้งแต่ 3 เดือนถึง 2 ปี การจัดทำเอกสารคิดค่าใช้จ่ายเป็นรายบุคคล ดังนั้นในครอบครัวหนึ่งหากมาทำงานหลายคนจะมีต้นทุนในการจัดทำเอกสารสูงมาก จึงพบว่าการติดต่อนายหน้าชาวกัมพูชาจะรวมถึงการติดต่อเพื่อมีนายจ้างที่สามารถออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสาร ค่าเดินทางให้ก่อน เงินที่ออกให้ก่อนนี้รวมค่าธรรมเนียมนอกระบบที่ต้องจ่ายให้ด่าน และค่าเดินทางไปยังจังหวัดที่ต้องการ (หากเป็นจังหวัดภายในเขตภาคตะวันออก ค่าเดินทางประมาณคนละ 2,000 บาทต่อเที่ยว) โดยเงินที่นายจ้างออกให้ก่อนนั้นจะหักออกจากค่าจ้างระหว่างการทำงาน

ระบบการขนส่งแรงงานจากประเทศกัมพูชาเข้าสู่ประเทศไทย เป็นกระบวนการที่มีความเสี่ยงสูงที่สุด แรงงานทั้งที่มีเอกสารถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายมักอาศัยนายหน้าที่รู้จักเป็นผู้พาข้ามแดน เนื่องจากต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมนอกระบบในแต่ละด่าน นายหน้าที่รับขนส่งจะเป็นคนไทย รถที่ขนส่งแรงงานมักเป็นของนายหน้าคนเดียว มีรถและคนขับหลายคัน รถมีหลายประเภท การข้ามแดนจะต้องมีจุดแวะพักใหญ่เพื่อแบ่งคนกระจายไปตามรถหลาย ๆ คัน เพื่อไปส่งตามจังหวัดต่างๆ แรงงานที่ยังไม่มีเอกสารถูกกฎหมายต้องออกเดินทางเวลาดึก เช่น 01.00-03.00 น. แรงงานที่มีเอกสารถูกกฎหมายสามารถออกเดินทางช้ากว่านั้นได้ ค่าธรรมเนียมนอกระบบต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่เป็นจุดแวะพักใหญ่ด้วย โดยจ่ายเป็นรายเดือนมีการประมาณให้ว่าเดือนละ 2-3 แสนบาท บางครั้งนายหน้าเหล่านี้ก็ถูกจับ เมื่อต้องโทษจำคุกก็จะมีเครือข่ายรับช่วงต่อขนส่งคนข้ามแดนให้ โดยจุดแวะพักเป็นสถานที่สำคัญที่ทั้งนายหน้าที่รับขนส่ง นายจ้างหรือเจ้าของพื้นที่ และเจ้าหน้าที่รัฐบรรลุข้อตกลงกันได้ เป็นพื้นที่ที่ทำได้ยากเพราะต้องมีผู้ยินยอมรับความเสี่ยง มีผลประโยชน์ในพื้นที่สูง ผู้ให้ข้อมูลทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชาจะให้ความสำคัญกับกระบวนการนี้มาก

เมื่อแรงงานได้นายจ้าง งานที่ต้องการ และที่พักอาศัยแล้ว จะมีนายหน้าฝั่งไทยอีกประเภทหนึ่งเป็นตัวแทนรับดำเนินการด้านเอกสาร เช่น การแจ้งการจ้างคนต่างด้าว คนต่างด้าวแจ้งเข้าทำงาน นำคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพ และยื่นใบรับรองแพทย์ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ในด้านเอกสารจะต้องมีเอกสารจากประเทศกัมพูชาด้วย เช่น เอกสารที่เกี่ยวกับการทำหนังสือเดินทาง เอกสารการทำสัญญา เป็นต้น นายหน้าที่เป็นคนไทยจะเป็นตัวแทนรับดำเนินการกับนายจ้างในเขตพื้นที่ที่ตนเองให้บริการ นายจ้างจะเป็นทั้งนายจ้างกิจการส่วนบุคคล หรือโรงงาน โดยนายจ้างมีหน้าที่แจ้งแรงงานให้ไปจัดทำเอกสารตามที่นายหน้านัดหมาย โดยนายหน้าจะคอยตรวจสอบวันเวลาที่ต้องรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ให้กับผู้รับบริการแต่ละแห่ง ค่าบริการนายหน้าจะเก็บจากแรงงาน มีบริการรถบัสรับส่งในการเดินทางไปโรงพยาบาลและสำนักงานจัดหางานจังหวัด และรับเจรจาต่อรองกับนายจ้างในการทำเอกสารเมื่อแรงงานต้องการเปลี่ยนงานด้วย นายจ้างบางรายมีปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไม่ทำเอกสารให้ นายหน้าก็จะช่วยเป็นสื่อกลางให้

นายหน้าคนไทยจะมีบทบาทกับการอำนวยความสะดวกในกระบวนการทำให้แรงงานเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายเป็นอย่างมาก นายหน้าในพื้นที่ศึกษาเป็นผู้มีประสบการณ์ทำงานด้านกฎหมาย หรือตามที่นายจ้างบอกว่าเป็น “คนเคยทำงานดินโรงดินศาล เห็นช่อง” แต่เป็นผู้ที่ไม่มีใครให้ข้อมูลชี้ตัวบุคคล และแม้ว่านายหน้าประเภทนี้จะมีบทบาทให้กระบวนการสร้างแรงงานที่ถูกกฎหมายและการทำงานในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างราบรื่น แต่ผู้ให้ข้อมูลทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชาจะไม่ให้ความสำคัญมากนัก มองว่าเป็นการจ่ายค่าบริการแล้วได้รับความสะดวกมากกว่า ซึ่งอันที่จริงแล้ว แรงงานที่ไม่มีเอกสารในการทำงานพร้อมเมื่อเดินทางมาถึงแล้วหากไม่มีนายหน้าประเภทที่สองนี้จะมีความเสี่ยงในการทำงานมาก ดังนั้น จากต้นทางในเครือข่ายนายหน้าชาวกัมพูชาที่ได้รับความไว้วางใจ พื้นที่ที่รับแรงงานนั้นจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีนายหน้าคนไทยประเภทที่ดูแลด้านกฎหมายคอยสนับสนุนอยู่ก่อนแล้ว มักเป็นพื้นที่ที่มีงานในโรงงาน การก่อสร้าง งานภาคเกษตร เป็นแหล่งรวมที่มีแรงงานต่างด้าวหลายสัญชาติอาศัยอยู่จำนวนมาก แรงงานชาวกัมพูชาที่มีประสบการณ์จะแนะนำเครือข่ายนายหน้าชาวกัมพูชาที่รู้จักแหล่งงานที่มีการสนับสนุนทั้งจากนายจ้างและมีบริการทางกฎหมายจากนายหน้าไทยให้แก่ชาวกัมพูชาที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย แต่จากข้อมูลของแรงงานชาวกัมพูชาไม่สามารถทำการแนะนำกันได้ง่าย ดังนั้นในประเทศต้นทางเองก็อาจประสบปัญหาในการหาช่องทางเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยแม้จะยอมจ่ายค่าใช้จ่าย เพราะนายหน้าที่ดี คือ นายหน้าที่มีเครือข่าย มีระบบสนับสนุนครบทุกด้านตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง

สำหรับแรงงานชาวกัมพูชาที่ไม่สามารถทำหนังสือเดินทางแบบธรรมดาปกติได้มีอายุ 10 ปี ซึ่งใช้ขอใบอนุญาตทำงานได้ อาจทำหนังสือเดินทางแบบอายุ 5 ปี เป็นหนังสือเดินทางแบบนักท่องเที่ยว ต้องต่อวีซ่าทุก 2 สัปดาห์ โดยเดินทางไปต่ออายุที่อ.คลองหาด จ.สระแก้ว ค่าธรรมเนียมครั้งละ 500 บาท ค่ารถ 2,000 บาท หนังสือเดินทางแบบนักท่องเที่ยวนายจ้างก็รับเข้าทำงาน แต่ในการต่อวีซ่าเป็นหน้าที่ของแรงงานเอง หนังสือเดินทางแบบธรรมดานั้นสามารถเดินทางไปทำงานได้ทุกจังหวัด และไปทำใบขับขี่ได้หากนายจ้างพาไป

แรงงานชาวกัมพูชาประมาณการณ์ว่า มีชาวกัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศไทยนับล้านคน รายได้ของแรงงานในพื้นที่ที่ศึกษาต่อเดือนคือประมาณ 17,000 บาทขึ้นไป แล้วแต่ประเภทของงาน เช่น งานก่อสร้าง งานภาคเกษตร งานรับจ้างตามร้านค้า หากทำงานโรงงานจะได้รายได้ดีที่สุดคือได้ค่าแรง 354 บาทต่อวัน และมีทำงานล่วงเวลา ส่วนใหญ่จะทำงานกันสัปดาห์ละ 6 วัน พักวันอาทิตย์ การทำงานในประเทศไทยง่ายกว่าไปทำงานในประเทศที่ค่าแรงสูง เช่น ประเทศเกาหลี แม้จะมีรายได้ดีกว่ามาก เป็นต้นว่า ในงานก่อสร้างและภาคเกษตรก็มีรายได้ต่อเดือนหนึ่งแสนบาทขึ้นไป แต่ต้องสอบภาษาอังกฤษ ภาษาเกาหลี ต้องใช้เวลานับปี ชาวกัมพูชาผู้ให้ข้อมูลกล่าวถึงสภาพการทำงานในปัจจุบันว่า นายจ้างต้องติดต่อลูกจ้าง “มีเจ้าหน้าที่มาพูดคุยกับแล้วแกตลกด” แรงงานชาวกัมพูชามักไม่นำบุตรมาอยู่ที่เมืองไทยด้วย จะให้อยู่ที่บ้าน มีปู่ย่าตายายเลี้ยงดู เมื่อทำงานเก็บเงินได้ตามที่ต้องการแล้วก็กลับไปอยู่บ้านที่กัมพูชา ส่วนบุตรนั้นหากอายุถึง 18 ปีก็อาจจะเข้ามาทำงานในประเทศไทยก็ได้แล้วส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่ ระยะเวลาที่แรงงานชาวกัมพูชาอยู่ในประเทศไทยมักไม่ต่ำกว่า 10 ปี บางคนอยู่ถึง 20 ปี หรือ 30 ปีก็มี ในระหว่างนั้นก็กลับบ้านอาจจะปีละครั้ง หรือปีเว้นปี เงินรายได้ใช้โอนผ่านร้านค้าที่ไว้ใจได้ ชาวกัมพูชาผู้ให้ข้อมูลและที่ผู้วิจัยได้พบมีอัตยาศัยที่เป็นมิตร มีลักษณะนิสัยที่คล้ายกับคนไทย และมีความพึงพอใจกับชีวิตความเป็นอยู่ในประเทศไทย

สรุปประเด็นสำคัญ (1) การเดินทางเข้ามาทำงานต้องอาศัยนายหน้าเท่านั้นจึงจะนำไปสู่กระบวนการได้รับใบอนุญาต และเป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยมีความเสี่ยงน้อยที่สุด (2) กระบวนการข้ามแดนเป็นขั้นตอนที่มีช่องว่างทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เรียกเก็บเงินอันเนื่องมาจากการละเมิดกฎหมายได้มากที่สุด (3) นายจ้างมักใช้นายหน้าช่วยดำเนินการเพื่อความสะดวกและลดปัญหาทั้งกับเจ้าหน้าที่และแรงงาน ทำให้นายหน้ามีหลายประเภท (4) การเป็นแรงงานถูกกฎหมายส่งผลต่อรูปแบบการใช้ชีวิตและการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยมากขึ้นของแรงงานชาวกัมพูชา

อภิปรายผลการวิจัย

กระบวนการเข้าทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น ได้รับการออกแบบให้เกิดผลดีกับทั้งนายจ้างและแรงงานเอง และได้มีการปรับปรุงให้ขั้นตอนต่าง ๆ น้อยลง มีข้อผ่อนปรนให้นายจ้างและแรงงานมากขึ้น สอดคล้องกับข้อเสนอในรายงานผลการสำรวจข้อมูลความต้องการแรงงานของกองเศรษฐกิจการแรงงาน (กองเศรษฐกิจการแรงงาน, 2566) มีข้อเสนอเพื่อป้องกันการเสี่ยงไปใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายว่า 1) ควรกำหนดนโยบายในการบริหารแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนในการจ้างงานแรงงานต่างด้าว 2) มีความจำเป็นที่จะต้องวางระบบโครงสร้างการลงทะเบียนและจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อให้มีตัวเลขที่สะท้อนความเป็นจริง 3) เร่งให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย 4) การลดขั้นตอนที่ยุ่งยากในการลงทะเบียน และ 5) การกำหนดค่าธรรมเนียมนที่เหมาะสม

ผลการวิจัยกระบวนการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายก็มีข้อที่สอดคล้องกับข้อเสนอในเชิงปฏิบัติหลายข้อ ได้แก่ การมีตัวเลขที่สะท้อนความต้องการแรงงานชาวกัมพูชาตามความเป็นจริงจากเครือข่ายนายหน้าชาวกัมพูชาในพื้นที่ และการลดความยุ่งยากในการลงทะเบียนผ่านการใช้ระบบนายหน้าชาวไทยซึ่งเป็นผู้มีความรู้ข้อกฎหมาย และมีความชำนาญในการจัดทำเอกสารและประสานงาน ในงานวิจัยของพระพิสิทธิ์ เวรท์ (2560) กล่าวว่า การจ้างแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามข้อตกลง (MOU) มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน นายจ้างหรือผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะใช้บริษัทตัวแทนเป็นผู้ดำเนินการ สอดคล้องกับข้อค้นพบของการวิจัยนี้ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระบวนการด้านเอกสารตามกฎหมายไม่สามารถปฏิบัติได้ทันต่อความต้องการใช้แรงงานของนายจ้าง การมีระบบตัวแทนหรือนายหน้าจะช่วยแก้ไขปัญหานั้นที่ทั้งนายจ้างและแรงงานจัดการเองไม่ได้

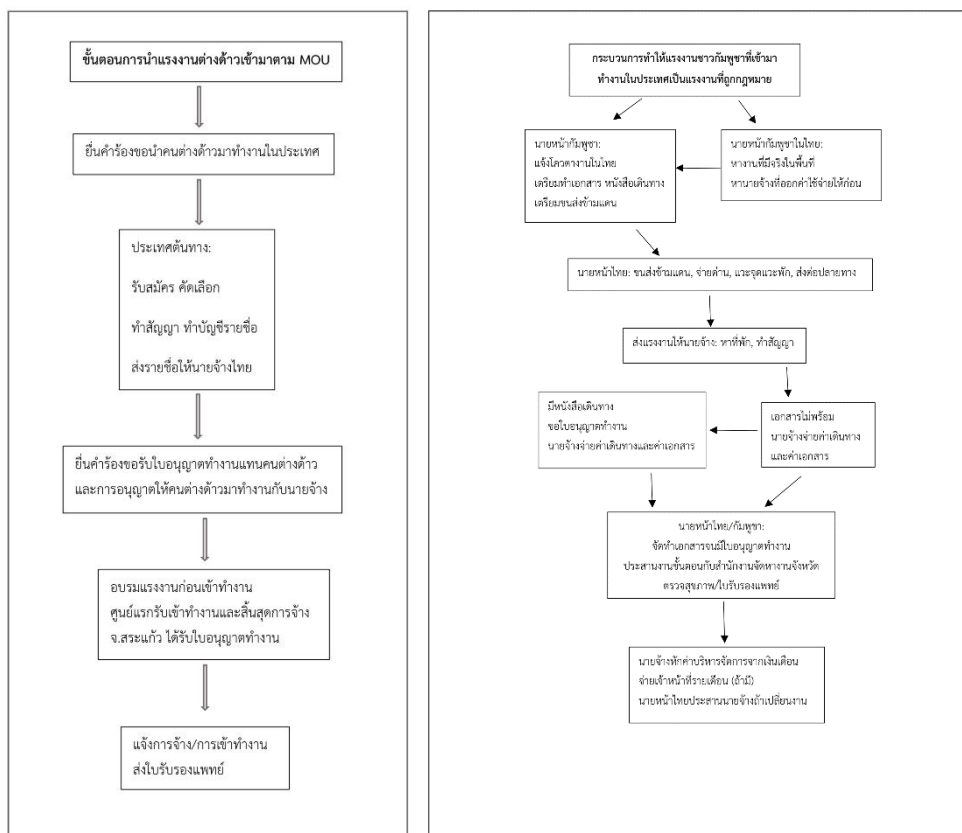
ข้อดีของการมีนายหน้าเข้ามาเป็นผู้ประสานงานในประเทศไทยนั้นสอดคล้องกับงานวิจัยของชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และฐิติรัตน์ อธิธิมิชัย (2559) เรื่องการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายส่งผลต่อการเปลี่ยนงานของแรงงานชาวกัมพูชา การต้องแจ้งการเปลี่ยนงานกับหน่วยงานหากไม่แจ้งเป็นการกระทำผิดกฎหมาย นายหน้าจะเข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้ไม่ต้องกังวลเรื่องการถูกข่มขู่ หรือได้รับผลกระทบ เพราะมีนายหน้าเป็นผู้ดำเนินการให้ นอกจากนี้ในเรื่องการเก็บส่วนรายเดือนจากแรงงานเดือนเริ่มหมดไป เนื่องจากแรงงานได้ไปจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีช่องทางในการหาผลประโยชน์เข้าตนเอง สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเรื่องการจ่ายเงินรายเดือนของแรงงานในพื้นที่ศึกษา โดยเปลี่ยน

รูปเป็นการช่วยให้ตำรวจเข้ามาดูแลความสงบเรียบร้อยในภาพรวม หากเจ้าของบ้านเช่าที่มีชุมชนแรงงานต่างด้าวทำได้ ก็จะทำให้ลูกบ้านพอใจ

ในการศึกษาปัญหาและการจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดปทุมธานี (สันติ คำทอง แก้ว, วิจิตรรา ศรีสอน และสมบุญ สุขสำราญ, 2565) มีข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาแบบผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการค้ำมนุษย์ การล่วงละเมิดในร่างกาย สิทธิ และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานในด้านการจ้างงาน ซึ่งแสดงให้เห็นข้อมูลในเชิงพื้นที่ที่ว่าปัญหาด้านการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองแรงงานได้ จนกว่าจะได้ระบุตัวตนและให้รัฐได้เข้าถึงข้อมูลทั้งของนายจ้างและแรงงาน

การเข้าใจกระบวนการในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ทางสังคมในเรื่องการปรับตัวให้เข้ากับสังคมไทยมากขึ้นของแรงงานต่างด้าว

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 กระบวนการทำให้แรงงานชาวกัมพูชาเป็นแรงงานถูกกฎหมาย

ในภาพที่ 1 เป็นการสรุปเปรียบเทียบขั้นตอนตามกฎหมายและกระบวนการที่ปฏิบัติในพื้นที่จริง ในการวิจัยนี้ การพบความสำคัญของนายหน้าเป็นข้อค้นพบสำคัญต่อการศึกษาตามวัตถุประสงค์เรื่องกระบวนการทำให้แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย บทบาทของนายหน้านั้นมักเป็นผู้ละเมิดกฎหมาย จึงไม่สามารถเข้าถึงนายหน้าหรือหาผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นนายหน้าชาวไทยได้ ส่วนนายหน้าชาวกัมพูชานั้น นายจ้างให้ข้อสังเกตในการเก็บข้อมูลเพื่อดูว่าใครเป็นนายหน้าแต่ไม่สามารถเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้เนื่องจากความระมัดระวังตัว ดังนั้น ข้อเสนอสรุปเรื่องนายหน้าจึงมาจากนายจ้างและผู้ดูแลชุมชนซึ่งมีประสบการณ์ตรงร่วมกับแรงงานชาวกัมพูชา

ขั้นตอนที่อาจนำไปสู่แนวทางการแก้ปัญหา ได้แก่

1) การศึกษาอุปสรรคของแรงงานผ่านการใช้ระบบนายหน้า โดยศึกษาถึงความจำเป็นที่ต้องมีระบบนายหน้า ได้แก่ การระบุตำแหน่งงานว่าง และการจัดหาแรงงาน ข้อจำกัดด้านการยื่นขอเอกสารทางทะเบียนราษฎร และหนังสือเดินทางในประเทศกัมพูชา อุปสรรคด้านภาษา การเป็นสื่อกลางระหว่างแรงงานกับนายจ้าง ความเข้าใจในกฎหมาย และการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ

2) การตรวจสอบช่องว่างทางแนวปฏิบัติที่ส่งผลต่อการละเมิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐและการเรียกเก็บเงินในขั้นตอนการปฏิบัติงาน เช่น ด้านตรวจ สำนักงานจัดหางาน เป็นต้น

3) หากการดำเนินการด้วยระบบนายหน้าตามผลการศึกษาเกิดขึ้นในอัตราที่คงที่ กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานถูกกฎหมายของชาวกัมพูชาก็จะมีการเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอตามลำดับ ตามการจัดการด้านเอกสาร แต่ในด้านเอกสารนั้นอุปสรรคใหญ่มาจากระบบในประเทศกัมพูชาเอง ทำให้แม้คุณสมบัติของการเข้ามาเป็นแรงงานขึ้นพื้นฐานไม่ต้องมีทักษะใดก็ยังเป็นไปไม่ได้หากไม่จ่ายค่าดำเนินการ การระบุตัวตนของแรงงานต่อสำนักงานจัดหางานประจำจังหวัด เป็นการให้ข้อมูลเชิงกายภาพเพื่อชี้ตัวบุคคลได้ รวมถึงใบรับรองแพทย์ อาจเป็นการดีหากระบบจัดเก็บข้อมูลในประเทศไทยสามารถบริหารจัดการการระบุตัวตนแรงงานต่างด้าวได้เองไม่ต้องรอเอกสารจากประเทศต้นทางทั้งหมด ซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาด้านค่าใช้จ่ายและการลักลอบเข้าเมืองด้วย

4) ทิศทางในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว สามารถเรียนรู้จากกระบวนการ Integration หรือการบูรณาการแรงงานเข้าสู่ระบบสังคมของประเทศอื่นๆ โดยประเทศที่มีนโยบายในกลุ่มรัฐสวัสดิการ เช่น ประเทศสวีเดน มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งด้านการปรับตัว การจ่ายภาษีที่มีจุดมุ่งหมายเพือนายจ้าง และเพื่อสวัสดิการของลูกจ้าง โดย

นโยบายบูรณาการนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน มีที่มาจากการรับรู้ของพหุวัฒนธรรมเข้าสู่สังคมสวีเดน และความต้องการสร้างประชากรใหม่ที่มีส่วนร่วมกับสังคมสวีเดน (Government Offices of Sweden, 2024) นโยบายนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย แต่จะถูกเรียกว่าเป็นกระบวนการผสมกลมกลืน (Assimilation) ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะความประนีประนอมของสังคมไทย ตัวอย่างที่พบได้ทั่วไปในสังคม ได้แก่ ใช้ผ่านระบบการศึกษา ด้วยการให้เรียนภาษาไทยกลาง เป็นต้น และเป็นกระบวนการปรับตัวเชิงสังคมวัฒนธรรมแต่ยังไม่ครอบคลุมด้านเศรษฐกิจการเงินของกลุ่มแรงงาน

การปรับปรุงพระราชกำหนดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้แสดงให้เห็นว่า รัฐเห็นทิศทางของการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายให้เข้ากับสภาพจริงของปัญหาในพื้นที่ และในที่สุดแล้วมุ่งไปสู่การนำเข้าข้อมูลแรงงานต่างด้าวให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายในระบบข้อมูลของประเทศไทย นำไปสู่การให้สวัสดิการและการคุ้มครองที่ดียิ่งขึ้น มาตรฐานการทำงานที่ช่วยให้นายจ้างและแรงงานทำงานร่วมกันได้อย่างยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ข้อจำกัดที่เสนอในบทความนี้เป็นรายงานสภาพจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นและความพยายามในการแก้ปัญหาในเชิงปฏิบัติร่วมกันของนายจ้าง แรงงาน และเจ้าหน้าที่ ให้ความร่วมมือกันตอบสนองต่อประโยชน์ของแต่ละฝ่ายมากที่สุด

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. กระทรวงแรงงานควรพิจารณานโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในเรื่องการใช้ตัวแทนในลักษณะนายหน้าที่ขึ้นทะเบียนเป็นรายบุคคลด้วยนอกเหนือจากการกำหนดให้เป็นรูปแบบบริษัท โดยนายหน้าเน้นทำงานในขอบเขตเชิงพื้นที่เพื่อให้ออกมาตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้างและแรงงานในเขตพื้นที่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความไว้วางใจของบุคคล และต้องการประสานงานกับคนในพื้นที่โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลสูง
2. การศึกษาแนวทางจัดสวัสดิการแก่แรงงานเพื่อให้มีการปรับปรุงคุณภาพชีวิตและสร้างการมีส่วนร่วมในสังคมไทย โดยจัดทำเป็นนโยบาย จะทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีความยั่งยืน และผู้ที่ร่วมอยู่อาศัยในสังคมไทยได้มีความรับผิดชอบต่อสังคมในแต่ละมิติร่วมกันด้วย

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางข้ามแดนเป็นอุปสรรคสำคัญของการจ้างแรงงานและปรับปรุงคุณภาพชีวิตแรงงาน เนื่องจากค่าใช้จ่ายจะต้องรวมเงินที่จ่ายค่าธรรมเนียมการขอวีซ่าให้เจ้าหน้าที่

จำนวนมาก และค่าเสียภัยของผู้ขนส่งแรงงาน ซึ่งในที่สุดผู้จ่าย คือ แรงงานนั่นเอง ในประสบการณ์ของการทำเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มิมีสถานะไม่ชัดเจนในประเทศไทยล้วนต้องจ่ายเงินทางใดทางหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ การตระหนักว่ามีกลุ่มคนที่เรียกเก็บเงินจากจุดอ่อนของผู้ที่มีสถานะไม่ชัดเจนทางกฎหมายเสมือนว่าจะช่วยให้รัฐเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่กว้างขวางกว่าการมุ่งแก้ไขที่แรงงานต่างด้าวเป็นหลัก

เอกสารอ้างอิง

- กองเศรษฐกิจการแรงงาน. (2566). *รายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลอุปสงค์และอุปทานแรงงานระดับประเทศ ปี 2566*. กรุงเทพฯ : กองเศรษฐกิจการแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
- ชัยนต์ วรรณภูติ. (2546). การกำหนดกรอบคิดในการวิจัยเชิงคุณภาพ ใน *คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา*. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ชัยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และฐิติรัตน์ อธิธิมัย. (2559). ผลกระทบและมาตรการแก้ไขทางกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติกัมพูชาในเขตจังหวัดจันทบุรี: การศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายก่อนและหลังประกาศนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. *วิทยาการวิจัยและวิทยาการปัญญา*, 14(1), 115-134.
- พระพิสิทธิ์ เวอร์ท. (2560). *วิถีชีวิตแรงงานข้ามชาติกัมพูชาในเขตพื้นที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน). วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ : มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561. (2561, มีนาคม 27). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 19 ก, หน้า 29-59.
- พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560. (2560, มิถุนายน 22). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 65 ก, หน้า 1-32.
- พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555. (2555, มีนาคม 21). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 129 ตอนที่ 28 ก, หน้า 1-4.
- สันติ คำทองแก้ว, วิจิตรา ศรีสอน และสมบุรณ์ สุขสำราญ. (2565). ปัญหาและการจัดการแรงงานต่างด้าวในช่วงการแพร่ระบาดโควิด-19: กรณีศึกษา เทศบาลตำบลบาสะแยง อำเภอมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี. *วารสารรัฐศาสตร์รอบรู้และสหวิทยาการ*, 5(2), 17-34.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. (2561). *แนวปฏิบัติการนำคนต่างด้าวมาทำงาน กับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ระหว่างรัฐ (MOU)*. กรุงเทพฯ : กรมการจัดหางาน.

Government Offices of Sweden. (2024). *Integration*. Retrieved from [https:// www.government.se/government-policy/integration/#:~:text=Sweden's %20integration%20policy%20is%20based,of%20ethnic%20or%20cultural%20back ground](https://www.government.se/government-policy/integration/#:~:text=Sweden's%20integration%20policy%20is%20based,of%20ethnic%20or%20cultural%20background).

Howard, L. & Bruce, L. B. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. (Ninth Edition). Global Edition : Pearson.