

ยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

โดย

นายแพทย์ชาญวิทย์ ทรัพย์

รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๖

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย
ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์
ผู้วิจัย นพ.ชาญวิทย์ ทรัพย์เทพ หลักสูตร วปอ. รุ่น 56

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ ผลกระทบของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และเสนอมาตรการ/แนวทางการแก้ไขปัญหาคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายและจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยมีขอบเขตการวิจัยจำกัดเฉพาะคนต่างชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เนื่องจากมีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวมากจนสามารถลักลอบผ่านชายแดนได้อย่างสะดวก วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายรวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่ามีกฎหมายต่าง ๆ ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้บริหารจัดการได้ การเจรจนำเข้าตาม MOU และการพิสูจน์สัญชาติมีขั้นตอนยุ่งยากและต้นทุนสูง ขณะที่อัตราเจริญพันธุ์ของคนไทยลดลงทำให้โครงสร้างอายุไม่สมดุล แรงงานไทยไม่เพียงพอ เป็นแรงดึงดูดคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาทำงานสกปรก เสี่ยงและยากลำบาก ส่วนแรงผลักดันในประเทศเพื่อนบ้านมีแนวโน้มที่จะมีผลลดลงเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของลาว และกัมพูชา รวมทั้งการเปิดประเทศของพม่า นโยบายบริหารจัดการเรื่องนี้อาศัยมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละปี ทำให้ขาดความสมดุล เพราะมติดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงไปตามการผลักดันของกลุ่มหน่วยงานที่เน้นความมั่นคงหรือกลุ่มหน่วยงานที่เน้นด้านเศรษฐกิจ ขณะที่ด้านสาธารณสุขและสิทธิมนุษยชนยังไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอ ส่งผลกระทบต่อปัญหาทั้งความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน เป้าหมายทางยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย คือผลประโยชน์ของชาติที่ต้องมีความมั่นคง และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน รวมทั้งมีความสัมพันธ์ที่ดีกับต่างประเทศ จึงต้องมียุทธศาสตร์ระยะยาว คือนโยบายที่ทำให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุล โดยเพิ่มอัตราเจริญพันธุ์ให้เพียงพอยุทธศาสตร์ระยะสั้นคือให้มีแรงงานเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ ลดผลกระทบและความเสี่ยงต่าง ๆ ทั้งความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณสุข และสิทธิมนุษยชน ที่จะเกิดขึ้น การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะให้ปรับเปลี่ยนทัศนคติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการเป้าหมายและนโยบายให้เกิดความสมดุลระหว่างความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการสร้างมูลค่าเพิ่มในการใช้แรงงานต่างชาติทุกภาคส่วน

คำนำ

ปรากฏการณ์คนข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า ลาว กัมพูชา จำนวนมากที่เข้ามาในประเทศไทยมีความสลับซับซ้อน ก่อให้เกิดผลกระทบมากมาย ทั้งยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่หลากหลาย บริบทของเรื่องครอบคลุมมิติต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง สิทธิมนุษยชน รวมทั้งสาธารณสุข ซึ่งส่งผลกระทบต่อกัน และยังเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นติดต่อกันมาเป็นเวลายาวนานหลายปี ประชากรกลุ่มนี้มีวัฒนธรรม ภาษา ชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่าง รวมทั้งมีความยากลำบากในการเข้าถึง การศึกษาเรื่องนี้จึงต้องการวิธีการศึกษาที่หลากหลาย เก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนมาก และจำเป็นต้องวิเคราะห์เชื่อมโยงไปสู่ปัญหาเชิงระบบและโครงสร้างหลายเรื่อง แม้จะเคยมีการศึกษาเรื่องนี้ในแง่มุมต่าง ๆ ที่ผ่านมาจำนวนมาก ตลอดจนมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการเฉพาะด้านที่หลากหลายแยกไปตามหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคง ด้านแรงงาน ด้านสาธารณสุข ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านกฎหมาย ทำให้เกิดข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติที่แยกส่วน ข้อเสนอด้านหนึ่งกลับก่อให้เกิดผลกระทบทางลบในด้านอื่น ๆ การศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติดังกล่าวครั้งนี้ จึงมีความประสงค์ที่จะสร้างยุทธศาสตร์บูรณาการเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติในภาพรวมให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่สมดุลในทุกด้าน ซึ่งจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ มากกว่าจะมุ่งเน้นไปยังด้านใดด้านหนึ่งดังการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา ข้อเสนอยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายของการศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงแตกต่างจากการดำเนินการที่ผ่านมาทั้งหมด และมีเป้าหมายมุ่งเน้นผลประโยชน์ของชาติในภาพรวมที่ยั่งยืนในระยะยาวสืบไป

(นายแพทย์ชาญวิทย์ ทระเทพ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณกระทรวงสาธารณสุข ผู้บังคับบัญชาทุกท่าน รวมทั้งเพื่อนร่วมงานและผู้ได้บังคับบัญชา ที่เปิดโอกาสและช่วยกันทำงานในความรับผิดชอบของผู้วิจัยให้ดำเนินไปได้ ทำให้ผู้วิจัยเข้ามาเรียนในหลักสูตรวปอ.56 ได้ในปีนี้ กราบขอบพระคุณเพื่อน ๆ ร่วมรุ่นทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อมจนผู้วิจัยสามารถเรียนผ่านหลักสูตรมาได้ ด้วยดีและสร้างความสัมพันธ์เป็นเครือข่ายช่วยเหลือกันและกันตลอดไป และที่สำคัญที่สุดผู้วิจัยต้องกราบขอบพระคุณอาจารย์ อาจารย์ที่ปรึกษาตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกท่านในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่ให้ความกรุณาต้อนรับ ชี้แนะแนวทาง ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ตลอดระยะเวลาที่เรียนในหลักสูตร ตลอดจนการทำงานวิจัย ทั้งคำชี้แนะ แนวทาง ตลอดจน ทำให้เห็นประเด็นปัญหาและมุมมองใหม่ ๆ ที่ควรตระหนัก ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ในที่สุด กราบขอบพระคุณกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่กรุณาสับสนุนข้อมูลด้วยความเหนื่อยยาก และทำให้ผู้วิจัยได้รับความรู้สติปัญญาในเรื่องนี้เพิ่มพูนขึ้นอย่างมากมาย จนสำเร็จและหวังว่าผลการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นผลจากการชี้แนะ ให้แนวทาง รวมทั้งการตั้งคำถามของอาจารย์ทุกท่าน ในส่วนข้อบกพร่องในงานวิจัย และข้อบกพร่องของผู้วิจัย ระหว่างการเรียนในหลักสูตรนั้น ผู้วิจัยต้องกราบขอโทษทุกท่านด้วย และถือเป็นความรับผิดชอบของผู้วิจัยที่จะต้องปรับปรุงพัฒนาให้ดีขึ้นจนสมบูรณ์พร้อมต่อไป

(นายแพทย์ชาญวิทย์ ทรัพย์เทพ)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดทฤษฎีในการจัดการกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	7
การศึกษานโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศในแถบเอเชีย	8
นโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไต้หวัน	10
นโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	11
นโยบายด้านแรงงานข้ามชาติในประเทศมาเลเซีย	12
นโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์	15
ข้อสรุปจากแนวคิดทฤษฎีในการจัดการกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	16
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	17
ข้อสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	29
การเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU	30
ข้อสรุปการเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU	47
สาเหตุที่มีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก	48
ข้อสรุปสาเหตุที่มีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก	54
ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการที่ผ่านมา	55

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
นโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีและแนวทางดำเนินการของรัฐ	70
ข้อสรุปยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการที่ผ่านมา	81
สรุป	82
บทที่ 3 สถานการณ์และปัญหาคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ในประเทศไทย	87
สถานการณ์ปัจจุบันของคนต่างชาติในประเทศไทย	87
ความหมายคนต่างด้าวและการทำงานของคนต่างด้าว	87
ประเภทของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย	88
สถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทย	90
ผลกระทบจากยุทธศาสตร์ นโยบาย และการดำเนินการต่อจำนวนคนต่างชาติ	93
ข้อสรุปสถานการณ์ปัจจุบันของคนต่างชาติในปัจจุบัน	96
ปัญหาและผลกระทบคนต่างชาติในประเทศไทย	96
สรุป	125
บทที่ 4 ยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	127
เป้าหมายทางยุทธศาสตร์จัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	127
ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ในการจัดการคนต่างด้าว	128
เข้าเมืองผิดกฎหมาย	
วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมือง	128
ผิดกฎหมาย (Basic National Objectives)	
การจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการคนต่างชาติเข้าเมือง	130
ผิดกฎหมาย	
การตรวจสอบสถานะแวดล้อมการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	131
แรงผลักดันและแนวโน้มในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	132
วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	132
วิเคราะห์กำลังอำนาจและแบบแผนในการจัดการคนต่างชาติ	134
เข้าเมืองผิดกฎหมาย	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมือง ผิดกฎหมาย	134
นโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อเลือก	135
วิเคราะห์ผลดีผลเสียเกี่ยวกับความเสี่ยง(Risks) และข้อได้เปรียบ (Advantage) ที่มี	136
นโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย	138
นโยบายระยะยาวที่แก้ไขปัญหาที่สาเหตุ	139
นโยบายจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย	139
วิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคเพื่อกำหนดมาตรการเฉพาะ	140
บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ	143
สรุป	143
ข้อเสนอแนะ	151
บรรณานุกรม	153
ประวัติย่อผู้วิจัย	161

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
2.1 ประเทศไทย: ประชากรกลุ่มอายุต่าง ๆ ปี ค.ศ. 2000–2030	51
2.2 จำนวนแรงงานข้ามชาติ คนว่างงาน และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ	53
3.1 สถิติแสดงจำนวนคนต่างชาติที่ราชอาณาจักร ธันวาคม พ.ศ.2554	91
3.2 สถิติแสดงจำนวนคนต่างชาติที่ราชอาณาจักร พฤศจิกายน พ.ศ. 2556	94

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่

4.1 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายคนต่างชาติเข้าเมืองผิคนุหมาย 141

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ¹ และเพื่อยกระดับความเป็นอยู่เพื่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนในประเทศนั้น ๆ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวต้องการการผลิตที่เพิ่มขึ้นหรือมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอทุกปี ซึ่งต้องอาศัยแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการผลิต ขณะที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) คือมีผู้สูงอายุตั้งแต่ 7% ขึ้นไป ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปีค.ศ. 2001² และจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้ว (Aged Society) คือมีผู้สูงอายุ 14% ในไม่กี่ปีข้างหน้า ผลกระทบที่ตามมาคือสัดส่วนประชากรวัยทำงานลดจำนวนลงทำให้แรงงานลดจำนวนลงเช่นกัน จำนวนแรงงานที่ลดลงนี้กลับเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ระบบการศึกษาของประเทศไทยก็ยังเป็นปัญหา ทั้งที่คนไทยมีการศึกษาคอบคลุมมากกว่า 95% ของประชากรทั่วประเทศแล้ว³ และยังมีการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นที่ยอมรับ มากกว่าการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา รวมทั้งค่าจ้างและเงินเดือนของบัณฑิตที่จบในระดับอุดมศึกษามีความแตกต่างคือสูงกว่าแรงงานที่จบในระดับอาชีวศึกษาและสูงกว่าแรงงานไร้ฝีมือเป็นอย่างมาก ในภาวะที่เข้าสู่สังคมสูงอายุทำให้ผู้สูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น จะส่งผลกระทบทำ

¹ สุริย์พร พันพึ้ง(2552). **นโยบายแรงงานข้ามชาติและแนวโน้มประชากรในวัยแรงงานของประเทศไทย.**เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. **กรมกสิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ.** ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

² G Jones, Tracking Demographic Changes in Thailand and Policy Implications. In G. Jones, W. Im-em. Impact of Demographic Change in Thailand. UNFPA, United Nations Population Fund Country Office in Thailand. 2011. <http://countryoffice.unfpa.org/thailand>, <http://www.unfpa.org>

³ วรวิทย์ เจริญเลิศ “พัฒนาการทางเศรษฐกิจไทยกับทางเลือกในการพัฒนา” บทความเสนอในการประชุมเรื่อง จินตนาการสู่ปี 2000 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมอิมพีเรียล, 26-28 กันยายน 2539

ให้สัดส่วนประชากรวัยแรงงานไม่เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ตอบสนองต่อความต้องการด้านเศรษฐกิจที่
 จะต้องขยายตัว และยิ่งทำให้ประชากรไทยเข้าไปศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสัดส่วนเพิ่มขึ้น ทำให้
 แรงงานไร้ฝีมือมีความขาดแคลนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ระบบการศึกษายังทำให้คนไทยไม่นิยม
 ทำงานที่มีความยากลำบาก เสี่ยงอันตราย หรืองานสกปรกอีกต่อไป (Difficult, Dangerous, Dirty)⁴
 ขณะที่การแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศมีความเข้มข้นขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทยกับ
 คู่แข่งที่เป็นกลุ่มประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วกลุ่มใหม่ ได้แก่ จีน อินเดีย
 อินโดนีเซีย และเวียดนาม การแข่งขันมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ยิ่งทำให้มีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือ
 ที่มีค่าแรงต่ำจำนวนมากเพื่อลดต้นทุนการผลิตให้เพียงพอที่จะแข่งขันกับประเทศเหล่านี้ได้⁵ ใน
 กลุ่มอุตสาหกรรมที่ประเทศไทยยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนไปใช้เทคโนโลยีสูงขึ้นจนทดแทน
 แรงงานไร้ฝีมือได้ ขณะที่ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือที่จำเป็นต้องใช้
 ในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในการแข่งขันการส่งออก ประเทศเพื่อนบ้านรอบข้าง
 เช่นพม่า, ลาว และกัมพูชา ซึ่งยังคงมีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมแตกต่างจากประเทศไทยอย่างมาก
 แม้ประเทศลาวและกัมพูชาจะเริ่มมีการเติบโตทางเศรษฐกิจดีขึ้นจนกลายเป็นประเทศกลุ่มที่มีรายได้
 ปานกลาง แต่สวัสดิการสังคมต่าง ๆ ยังคงมีความไม่เท่าเทียมกัน ต่างกันอย่างมากกับประเทศ
 ไทย รวมทั้งบางครั้งก็มีสงครามหรือความขัดแย้งภายในประเทศระหว่างชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ และ
 รัฐบาล เช่นประเทศพม่า⁶ ทำให้เกิดแรงผลักดันประชาชนในประเทศเหล่านี้ให้อพยพไปแสวงหา
 ชีวิตที่ดีกว่า ในประเทศไทยที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่ารวมทั้งมีความต้องการ
 แรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการอพยพของแรงงานไร้ฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศไทย
 จำนวนมาก

ลักษณะเฉพาะอีกประการหนึ่งของประเทศในแถบนี้คือ แรงงานข้ามชาติเหล่านี้มักพา
 บุตรและผู้ติดตามร่วมเดินทางเข้ามาในประเทศไทยด้วย หรือบางครั้งเข้ามาจับคู่แต่งงานกัน และมี
 บุตรในประเทศไทยเนื่องจากเป็นที่รับรู้ทั่วกันว่าบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะอนามัยแม่และ

⁴ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2552). **นโยบายการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาว : ความต้องการ
 ทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. **ธรรมภิบาลในการ
 จัดระบบแรงงานข้ามชาติ**. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ
 สถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

⁵ United Nations. *World Economic Situation and Prospects 2011*. New York, 2010.
<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>

⁶ จำนง เฉลิมฉัตร “ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ : ศึกษา
 เฉพาะกิจกรรมจังหวัดระนอง” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536

เด็กในประเทศไทยมีการพัฒนาก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดความปลอดภัยต่อแม่และเด็กในการตั้งครรภ์และการคลอด จนถึงกับมีการตั้งเป้าหมายว่าจะต้องมีบุตรสองคนก่อนจะกลับไปประเทศต้นทาง ค่านิยมเช่นนี้ ส่งผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความมั่นคงต่อประเทศปลายทางคือประเทศไทย นอกจากนี้ในด้านสุขภาพ ปัญหาโรคลายไข้เจ็บที่ยังเหลืออยู่ในประเทศเหล่านี้ก็ถูกนำเข้ามาด้วย ขณะที่ในประเทศไทย ปัญหาสาธารณสุขพื้นฐานต่าง ๆ คลี่คลายไปเป็นส่วนใหญ่แล้ว ข้อมูลสุขภาพของแรงงานข้ามชาติผู้ติดตามที่ถูกต้อง มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริการด้านสาธารณสุขแก่แรงงานเหล่านี้ ทั้งนี้สุขภาพที่ดีของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามย่อมมีผลถึงสุขภาพที่ดีของประชาชนไทยด้วย

สาเหตุที่มีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยจำนวนมาก

1. ปัจจัยดึงดูด

คนต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทำงานหลายอย่างที่คนไทยไม่ทำ ได้แก่งานที่อันตราย ยากลำบาก และสกปรก (Dangerous, Difficult, Dirty) รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ 6-9% ของ GDP

2. ปัจจัยผลักดัน

ประเทศรอบข้างเช่นพม่า, ลาว และกัมพูชา มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมแตกต่างจากประเทศไทยอย่างมาก สวัสดิการสังคมต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งมีสงครามหรือความขัดแย้งภายในประเทศ ทำให้เกิดแรงผลักดันประชาชนในประเทศเหล่านี้ให้อพยพไปแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่ารวมทั้งมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก ทำให้เกิดการอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ปัญหาและผลกระทบคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย

1. สังคม

ได้แก่ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาประชากร ปัญหาเด็กไร้รัฐ ปัญหาการศึกษา ปัญหาวัฒนธรรม

2. เศรษฐกิจ

ได้แก่ปัญหาค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุข ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม ค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเหลื่อมล้ำได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างกิจการ รวมทั้งการใช้แรงงานเถื่อน

3. ความมั่นคง

ได้แก่ปัญหาการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานเด็ก การแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่น ปัญหาอาชญากรรม

4. ปัญหาอื่น ๆ

ได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน ชื่อเสียงของประเทศ การศึกษาถึงสถานการณ์คนข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ เพื่อหายุทธศาสตร์และแนวทางแก้ไขปัญหา จึงเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ รวมทั้งผลกระทบของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่มีต่อประเทศไทยและคนไทยในด้านต่าง ๆ
2. เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้น ระยะยาวและเสนอมตรการ/แนวทางการแก้ไขปัญหาคอนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตการวิจัยจำกัดเฉพาะคนต่างชาติจากประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา เนื่องจากมีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวมากจนสามารถลักลอบผ่านชายแดนได้อย่างสะดวก ทั้งกลุ่มที่

ลงทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยคือมีเอกสาร ทร. 38/1 กลุ่มที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ กลุ่มที่นำเข้ามาตาม MOU รวมทั้งกลุ่มซึ่งไม่มีการดำเนินการใด ๆ หลบหนีเข้ามาทำงานโดยไม่ดำเนินการใด ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายต่อประเทศไทยจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีการศึกษาวิจัยมาก่อนแล้ว รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่างๆ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข จากนั้นก็นำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์สังเคราะห์ เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งแนวทางในการดำเนินการและบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมทั้งการเสนอหัวข้อการวิจัยที่ควรจะมีการวิจัยในอนาคตเพื่อเตรียมการปัญหาที่จะเกิดขึ้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้เข้าใจสถานการณ์คนต่างชาติในประเทศไทยทั้งอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต
2. ทำให้เข้าใจผลกระทบเนื่องจากการที่มีแรงงานต่างชาติ ผู้ติดตามและบุตรในประเทศไทย ในด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข ความมั่นคง และด้านอื่น ๆ
3. เสนอแนะยุทธศาสตร์ระยะสั้น และระยะยาว มาตรการ แนวทางดำเนินการเรื่องคนต่างชาติในประเทศไทย เพื่อนำไปกำหนดนโยบายในการดำเนินการต่อไป
4. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่จะทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาส่วนขาดขององค์ความรู้ในเรื่องนี้ต่อไป

คำจำกัดความ

คนต่างชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าว ผู้ติดตามและบุตร ตามคำจำกัดความของกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ทั้งนี้ องค์กรเอกชนและตัวแทนแรงงานต่างชาติ มีความรู้สึกอ่อนไหวต่อ คำว่า “ต่างด้าว” และเสนอให้ใช้คำว่า “แรงงานต่างชาติ” แทนคำ “แรงงานต่างด้าว” เพื่อไม่ให้เกิด

ความรู้สึกว่าถูกมองว่าด้อย หรือแปลกประหลาด ในรายงานฉบับนี้จะใช้คำว่า “แรงงานต่างชาติ” ยกเว้น การอ้างอิงถึงเอกสารทางราชการ หรือคณะกรรมการที่ราชการแต่งตั้งขึ้น รวมทั้งชื่อ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงแรงงานเท่านั้น

แรงงานต่างด้าว หมายถึง คนต่างด้าวหรือบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีจากประเทศพม่า ประเทศลาวและประเทศกัมพูชา เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและทำงานอยู่ในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย

1. แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 อนุญาตให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ แต่อนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีการลงทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทยและได้รับใบทร. 38/1 ผ่านการตรวจสอบสุขภาพและมีประกันสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งมีใบอนุญาตให้ทำงานจากกระทรวงแรงงาน ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้อาจแบ่งได้เป็น

1.1 แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางและได้หนังสือเดินทางชั่วคราวหรือเอกสารยืนยันความเป็นพลเมืองของประเทศต้นทางแล้ว

1.2 แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่มีการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง

2. แรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชาที่มีข้อตกลงร่วมกันกับประเทศไทยที่จะอำนวยความสะดวกในการขออนุญาตเข้ามาทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือในประเทศไทยอย่างถูกต้อง โดยมี Passport และ Visa ถูกกฎหมาย

3. แรงงานต่างด้าวที่เป็นคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ไม่มีใบทร. 38/1 และไม่มีใบอนุญาตให้ทำงาน

บุตรและผู้ติดตาม หมายถึง บุตรของคนต่างชาติ และผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เช่น ภรรยา เป็นต้น ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยรวมถึงทั้งที่ไม่ได้รับอนุญาตและได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีในการจัดการกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

การย้ายถิ่นเกิดขึ้นเพิ่มขึ้น และมีการย้ายถิ่นในทุกทวีป จากประเทศยากจนไปสู่ประเทศที่มีสถานะเศรษฐกิจดีกว่า และจากชนบทเข้าไปสู่พื้นที่เมือง ผู้คนอพยพด้วยเหตุผลแตกต่างกัน เช่น เพื่อหาโอกาสในการดำรงชีวิตที่ดีกว่าของตนเองและครอบครัว หรือถูกบีบบังคับให้ย้ายถิ่นฐานเพื่อความปลอดภัยทั้งจากภัยธรรมชาติและ ความยากจน ภัยสงครามและการเมือง การย้ายถิ่นดังกล่าวมีทั้งเข้าเมืองถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย จำนวนคนต่างชาติผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้นไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนได้เนื่องจากมีการเคลื่อนไหวตลอดเวลา และข้อมูลผู้อพยพที่หลบหนีเข้าเมืองหรือผู้ที่ใบอนุญาตหมดอายุแล้ว เป็นข้อมูลที่ไม่อาจประเมินได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูล หรือไม่มีการรวบรวมอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ได้ อย่างไรก็ตามสรุปได้ว่า แนวโน้มการอพยพมีการเพิ่มขึ้นตลอดเวลา และเกิดขึ้นในทุกพื้นที่

นิยามศัพท์ของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ในแนวคิดส่วนใหญ่ลงเล่นในการใช้คำว่า ผิดกฎหมาย เพราะคนต่างชาติกลุ่มนี้มิได้หมายถึงอาชญากร แต่หมายถึง การเข้าออกจากประเทศ รวมทั้งอยู่อาศัย โดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ที่กำหนดไว้ โดยประเทศต้นทาง ประเทศที่แวะผ่าน รวมทั้งประเทศปลายทาง ทั้งนี้คำว่าผิดกฎหมาย ดังกล่าว หมายถึงการกระทำ โดยมีได้หมายถึงกลุ่มคน (Koser 2005) (Schrover, eds. 2008)^{1 2} การกระทำผิดกฎหมายดังกล่าวกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ การข้ามพรมแดนประเทศเพื่อเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การอาศัยอยู่จนเกิดระยะเวลาที่วีซ่ากำหนดไว้ การทำงานโดยมิได้รับอนุญาตหรือเป็นงานต้องห้ามสำหรับคนต่างชาติ การผิดกฎหมายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ทำให้

¹ Koser, K. 2005, Irregular migration, state security and human security, Expert paper prepared for the Global Commission on International Migration, Geneva: GCIM

² Schrover, Marlou, Joanne van der Leun, Leo Lucassen and Chris Quispel (eds.) (2008) **Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective**. Amsterdam University Press, Amsterdam

แนวทาง ระยะเวลา การดำเนินการเปลี่ยนแปลงไป โดยคนต่างชาตินั้น ยังอยู่ระหว่างรอยต่อของการบังคับใช้

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

1. แนวคิดทฤษฎีสัมัยเก่า ซึ่งมีสมมติฐานว่ามนุษย์มีความต้องการเคลื่อนย้ายโดยเสรี ทั้งนี้อุปสรรคในการเคลื่อนย้ายสมัยเก่าคืออุปสรรคด้านภูมิศาสตร์ ได้แก่ระยะทาง แม่น้ำ หรือภูเขา ซึ่งเป็นสิ่งขวางกั้นตามธรรมชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินทางย้ายถิ่น คือแนวคิดตาม Ravenstein's laws of migration^{3 4}

2. แนวคิดทฤษฎียุคต่อมา พัฒนาเนื่องจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจกลายเป็นอุปสรรคและแรงจูงใจสำคัญในการย้ายถิ่น ได้แก่ทฤษฎีของ Lee's theory of migration⁵, the dual economy model of development and migration by Lewis⁶ (1954) ขณะที่การศึกษาของ Todaro, 1969 ซึ่งให้เห็นว่า แนวคิดทฤษฎีเก่า ๆ ที่ผ่านมา เกิดในยุคที่การย้ายถิ่นข้ามพรมแดน ยังสามารถทำได้อย่างง่ายดาย ทำให้แนวคิดทฤษฎีเหล่านั้น ไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบันที่บริบทเปลี่ยนแปลงไปแล้ว

3. แนวคิดทฤษฎียุคหลัง⁷ จะมุ่งเน้นไปที่ ตลาดแรงงานไม่สมดุลระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง รวมทั้งระบบสวัสดิการสังคมที่มีความแตกต่างอย่างมากระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ทำให้มาตรฐานการดำรงชีพแตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดแรงผลักดันให้ต้องการย้ายถิ่นแม้ว่าจะมีอุปสรรคด้านกฎหมายก็ตาม

ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าการย้ายถิ่นไปยังต่างประเทศนั้น ประเทศต้นทางถือเป็นโอกาสในการหารายได้เข้ามาเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศของตนเอง ขณะที่ประเทศผู้รับส่วนใหญ่ มักพยายามกำหนดเงื่อนไขให้ได้แรงงานที่มีคุณภาพ และราคาถูก แนวคิด

³ Ravenstein, E.G. (1885): "The laws of migration", **Journal of the Royal Statistical Society** 48(2): 167–277.

⁴ Ravenstein, E.G. (1888): "The laws of migration", **Journal of the Royal Statistical Society**, 52(2): 241–301.

⁵ Lee, E.S. (1966): "A theory of migration", **Demography**, 3(1): 47–57.

⁶ Lewis, W.A. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labor", **The Manchester School of Economics and Social Studies**, 22(2): 139–91.

⁷ Koser, K. 2005, Irregular migration, state security and human security, Expert paper prepared for the Global Commission on International Migration, Geneva: GCIM

และทฤษฎีในการจัดการกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่มีการสรุปไว้อย่างชัดเจน แต่อาศัยการศึกษาจากนโยบาย แนวทางปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ของแต่ละประเทศ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ ข้อเสนอจากองค์กรระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากหลักการของลัทธิเสรีนิยมใหม่อันเป็นต้นแบบของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกในยุคต่อมา

ที่มาของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ก่อตัวขึ้นหลังความตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในสหรัฐอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1929 ถึงราวสิ้นทศวรรษ 1960 ซึ่งแนวคิดครอบงำ เศรษฐกิจในช่วงนั้นคือแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนเซียน แต่หลังจากนั้นเสรีนิยมใหม่ได้เริ่มเข้ามาแทนที่ โดยการสนับสนุนของประเทศทุนนิยมชั้นนำ และบทบาทของสถาบันเศรษฐกิจระดับโลก เช่น ธนาคารโลก องค์กรการค้าโลก สถาบันการเงินระหว่างประเทศ ในช่วงดังกล่าวได้เกิดชุดนโยบายเศรษฐกิจที่รู้จักกันในนาม “ฉันทามติวอชิงตัน” ซึ่งมีนโยบายสำคัญ 5 ประการคือ

1. เปิดเสรีการค้าและสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการส่งออก
2. เปิดเสรีตลาดการเงินและเคลื่อนย้ายทุนการเงินอย่างเสรี
3. มาตรการเข้มงวดทางการเงินการคลัง
4. การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และ
5. การสร้างความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน

กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อการจัดการคนต่างชาติและการย้ายถิ่น เอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นข้อเสนอเชิงหลักการในเรื่องแรงงานข้ามชาติของ ILO ชื่อว่า “กรอบความคิดพหุภาคีว่าด้วยแรงงานข้ามชาติของ ILO” (ILO Multilateral Framework on Labour Migration)⁸ เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2006 ซึ่ง ILO ได้สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกยึดข้อเสนอในเอกสารนี้เป็นแนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติ ในเอกสารฉบับนี้ (ILO, 2006: 7-8) ILO ได้ประมวลประเด็น ปัญหาที่ผู้กำหนด นโยบายพึงทราบ หลักและแนวทางปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่การส่งเสริมงานที่มีคุณค่าการบริหารจัดการงานที่ดี การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และนำเสนอกรณีตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (best practices) จากนานาประเทศ ที่สำคัญก็คือการสนับสนุนให้เกิดกลไกการจัดการแรงงาน

⁸ ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration. 2006.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_146243.pdf Access 31/04/2014.

ระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีหรือพหุภาคี (bilateral/multilateral agreement) ในฐานะเครื่องมือจัดการการจ้างงานข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพ ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย

การศึกษานโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศในแถบเอเชีย

การจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศในเขตเอเชียหลายประเทศ ซึ่งในบางประเทศมีการบริหารจัดการที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งควรพิจารณาเพื่อนำมาปรับใช้ในการแก้ไขแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้ ดังนี้⁹

นโยบายแรงงานข้ามชาติในไต้หวัน

ตั้งแต่ปี 2532 รัฐบาลไต้หวัน ได้มีนโยบายให้นำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ โดยนำเข้าได้ในกิจการประเภทที่ขาดแคลนแรงงานเท่านั้น ซึ่งได้มีการนำเข้าแรงงานจากประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย โดยในระยะแรกไต้หวันอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าไปทำงานในไต้หวันได้ ในระยะเวลาไม่เกิน 6 ปี โดยจะเดินทางไปกี่ครั้งก็ได้ แต่หากทำงานอยู่ในไต้หวันติดต่อกันครบ 3 ปี ต้องเดินทางออกจากไต้หวันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 วัน จึงเดินทางกลับมาทำงานต่อได้อีก (ตั้งแต่ 15 พฤษภาคม 2546) โดยรัฐบาลไต้หวันจะควบคุมจำนวนรวมของแรงงานข้ามชาติให้อยู่จำนวนประมาณ 300,000 คน ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติที่ได้รับการต่อสัญญาปีที่ 3 จะรับผิดชอบเฉพาะค่าตรวจสุขภาพและค่าธรรมเนียมในถิ่นที่อยู่ตามจริงเท่านั้น ส่วนค่าใช้จ่ายด้านเอกสาร นายจ้างจะเป็นผู้รับผิดชอบ และบริษัทจัดหางานจะเรียกเก็บค่าต่อสัญญาปีที่ 3 ไม่ได้ หากบริษัทจัดหางานไต้หวันเรียกเก็บจากแรงงานจะต้องออกไปเสรีรับเงินให้เป็นหลักฐานและระบุรายละเอียดการเก็บอย่างชัดเจน ลักษณะงานที่ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติได้

1. งานที่ต้องใช้ความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน
2. งานบริหารในกิจการของชาวจีน ไต้หวันทะเล หรือชาวต่างด้าวที่ได้รับอนุมัติให้จดทะเบียนจากรัฐบาล
3. งานที่เกี่ยวข้องกับการสอนในสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชน

⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. มาตรการ เรื่อง การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง, กรกฎาคม 2553

4. งานสอนภาษาต่างประเทศในสถาบันการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลขึ้นไป ซึ่งจดทะเบียนอย่างถูกต้อง
5. งานด้านการศึกษาและศิลปะการแสดง
6. งานเกี่ยวกับการกีฬา เช่น โค้ชนักกีฬา นักกีฬา เป็นต้น
7. งานผู้ช่วยงานบ้าน
8. งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรืองานที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างระดับใหญ่ๆ ของรัฐ ซึ่งได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐแล้ว
9. งานอื่นๆ ที่มีลักษณะพิเศษที่จำเป็นต้องว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางของรัฐเป็นกรณีๆ ไป

ทั้งนี้ คนต่างด้าวที่เป็นคู่สมรสของคนไต้หวันมีสิทธิทำงานในประเทศไต้หวันได้ หลังจากได้รับอนุญาตมีถิ่นที่อยู่ถาวรในไต้หวัน โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน (ตั้งแต่ 15 พฤษภาคม 2546)

นโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี ได้เร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม จึงเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC's) กฎหมายเกาหลีได้ไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ จึงทำให้ประสบปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ เนื่องจากชาวเกาหลีไม่นิยมทำงานไร้ฝีมือ ประเภท 3D ได้แก่ งานสกปรก (Dirty) งานยากลำบาก (Difficult) งานเสี่ยงอันตราย (Dangerous) จึงมีแรงงานจากประเทศต่างๆ ลักลอบเข้าไปทำงานในเกาหลีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากได้ค่าตอบแทนสูง

เมื่อปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานมีความรุนแรงมากขึ้นและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปี 2536 ทางเกาหลีจึงได้เปิดโอกาสให้โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดกลางนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่กับบริษัทร่วมทุนของเกาหลีกับคนต่างด้าวที่เข้าไปทำงานในเกาหลี ในรูปแบบของการฝึกงาน (Training) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ซึ่งแรงงานข้ามชาติที่เข้าไปฝึกงานดังกล่าว จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเกาหลี เนื่องจากอยู่ในสถานภาพของผู้ฝึกงาน คนงานจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างในตลาดแรงงานเกาหลีร้อยละ 25-50 คนงานต่างด้าวที่เข้าไปทำงานโดยถูกกฎหมายร้อยละ 85 จึงผละหนีการทำงานในที่ทำงานเดิมไปหาที่ทำงานใหม่ จากข้อมูลคนงานประเภทฝึกงานของไทย ได้

ค่าจ้าง เดือนละประมาณ 400,000-500,000 วอน (ประมาณ 20,000 บาท) แต่ถ้าไปทำงานในโรงงาน โดยทำงานประเภทเดียวกัน จะได้รับค่าจ้างเดือนละ 800,000 วอน (ประมาณ 30,000 บาท)

รัฐบาลเกาหลีได้พยายามลดการใช้แรงงานข้ามชาติ โดยให้กระทรวงการค้า อุตสาหกรรมและพลังงานเกาหลีได้ตั้งงบประมาณเป็นเงิน 21.1 พันล้านวอน เพื่อใช้เป็นเงินอุดหนุน ให้แก่โรงงานที่จ้างแรงงาน ชาวเกาหลีทดแทนแรงงานข้ามชาติ โดยกำหนดจ่ายเงิน 500,000 วอน ต่อการจ้างแรงงานทดแทน 1 คน เพื่อเป็นการจ้างงานให้แก่ชาวเกาหลีได้ที่ว่างงาน และจะลดอัตราการจ้างงานผู้ฝึกงานทางอุตสาหกรรมของประเทศ และพยายามลดผู้ส่งออกแรงงานในเกาหลี ลง 2 ใน 3 อย่างไรก็ตามมีผู้ฝึกงานจำนวนมากหลบหนีไปลักลอบทำงานที่อื่น ซึ่งรับ ค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น ประกอบกับระบบการรับผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จาก หลายฝ่ายโดยเฉพาะ NGOs ด้านแรงงานว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า ปกติ สภาพการทำงาน ที่หนัก สกปรกและเสี่ยงอันตราย ดังนั้น รัฐบาลเกาหลีจึงมีนโยบาย ปรับเปลี่ยนระบบการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ จากที่ใช้ระบบฝึกงานอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว เป็น การใช้กับระบบฝึกงานอุตสาหกรรมกับระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติควบคู่กันไป

เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2546 กระทรวงแรงงานเกาหลีมีนโยบายใหม่เกี่ยวกับเรื่องการจ้าง แรงงานข้ามชาติคือรัฐบาลเกาหลีได้จะออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit System) ให้แก่คนงาน ต่างด้าว จำนวนประมาณ 230,000 คน ที่ทำงานอยู่ในเกาหลีใต้ โดยผิดกฎหมาย หรือพำนักอยู่ใน เกาหลีใต้เกินระยะเวลา การตรวจสอบลงตราแต่ไม่เกิน 4 ปี นับแต่วันที่เดินทางเข้าเกาหลีใต้ โดย กระทรวงแรงงานเกาหลีใต้จะให้แรงงานเหล่านี้ยื่นขอใบอนุญาตทำงานต่อได้ ที่ศูนย์การจ้างงาน ของกระทรวงแรงงานเกาหลีใต้ทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ 1 กันยายน – 30 ตุลาคม 2546 การกำหนด ประเภทของคนต่างด้าวที่สามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงาน มีขั้นตอนดังนี้

1. ผู้ที่ทำงานในเกาหลีใต้ไม่เกิน 3 ปี จะได้รับใบอนุญาตให้ทำงานต่อได้อีก 2 ปี โดยไม่ต้องเดินทางออกนอกประเทศ
2. ผู้ที่ทำงานในเกาหลีใต้เกิน 3 ปี แต่ไม่ถึง 4 ปี ต้องเดินทางออกนอกประเทศก่อน โดยทางการเกาหลีจะอนุญาตให้เดินทางกลับเข้าไปทำงานในเกาหลีใต้ (Re-entry Permit) ภายใน ระยะเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่เดินทางออกจากเกาหลีใต้
3. นโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติ จะอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานได้เฉพาะใน 5 สาขากิจการ คือ
 - 3.1 อุตสาหกรรมการผลิตต้องเป็นกิจการขนาดกลาง และขนาดเล็กที่มีพนักงานประจำ น้อยกว่า 300 คน
 - 3.2 การประมง ในกิจการประมงชายฝั่งที่มีเรือลากอวนขนาด 10-25 ตัน

3.3. การเกษตรและเลี้ยงสัตว์

3.4. การก่อสร้างที่มีงบโครงการไม่เกิน 3 หมื่นล้านบาท

3.5. การบริการ ในงาน 6 ประเภท ได้แก่ งานในภัตตาคาร งาน Business support service เช่น งานทำความสะอาดตึก งานบริการสังคม งานทำความสะอาด งานดูแลผู้ป่วย และงานผู้ช่วยงานบ้าน

ทั้งนี้ ในประเภทกิจการที่ 3.4 และ 3.5 คือ จะขออนุญาตให้ทำงานเฉพาะแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นผู้สืบเชื้อสายเกาหลีเท่านั้น

4. คนงานต่างด้าวที่ทำงานในสาขาอื่นๆ จะต้องเปลี่ยนมาทำงานในอุตสาหกรรมการผลิต การประมง และการเกษตรก่อน จึงจะสามารถยื่นขออนุญาตทำงานต่อได้

5. คนงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Smuggling) หรือใช้วีซ่าปลอมในการเดินทาง จะไม่สามารถยื่นขออนุญาตทำงานต่อได้

6. คนงานต่างด้าวที่อยู่ในเกาหลีใต้ไม่เกิน 4 ปี จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อในเกาหลีใต้ได้ และต้องเดินทางออกจากประเทศ โดยจะได้รับยกเว้นการลงโทษ ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และอาจได้รับการพิจารณาอนุญาตให้เดินทางกลับเข้าไปทำงานได้อีกภายหลังจากระบบใบอนุญาตทำงาน (Work Permit System) เริ่มใช้บังคับ ในเดือนสิงหาคม 2547 ต่อมาทางการเกาหลีใต้ผ่อนผันขยายเวลาในการเดินทางออกนอกประเทศ ให้จนถึงสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2547

หลังครบกำหนดสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้ดำเนินการจับกุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในเกาหลีใต้เกินกว่า 4 ปี ทุกคนทั่วประเทศ โดยคนงานจะมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี และปรับเป็นเงิน 2 ล้านบาท รวมทั้งจะถูกขึ้นบัญชีดำ ไม่ให้เดินทางเข้าประเทศเกาหลีใต้เป็นเวลา 5 ปี ส่วนนายจ้างที่จ้างแรงงานเหล่านี้ ก็จะต้องโทษจำคุกสูงสุดถึง 3 ปี และปรับเป็นเงินถึง 20 ล้านบาท ครบกำหนดสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกาหลีใต้ดำเนินการจับกุมแรงงานข้ามชาติ

นโยบายด้านแรงงานข้ามชาติในประเทศมาเลเซีย

รัฐบาลมาเลเซียประกาศให้แรงงานข้ามชาติทำงานในมาเลเซียในทุกภาคการผลิต ยกเว้น 134 อาชีพ ที่ไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาชีพฝีมือและกึ่งฝีมือ เช่น นักดนตรี ช่างเทคนิค พนักงานขับรถ พนักงานเสิร์ฟ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ช่างฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นคนงานมาเลเซีย ทั้งยังเป็นการลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติอีกด้วย

รัฐบาลมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติใหม่ประเภทไร้ฝีมือจำนวน 13 ประเทศ เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้างและการเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

ทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนภายในประเทศ รวมทั้งเพื่อสร้างความสมดุลในการนำเข้าแรงงานจากประเทศต่างๆ โดยไม่พึ่งพิงแรงงานจากประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว

อนุญาตให้นำเข้าคนงานรับใช้ในบ้านได้จาก 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และศรีลังกา โดยคนงานต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี ไม่อนุญาตให้นายจ้างจ้างคนต่างด้าวที่ถูกต้องกักกันในค่ายกักกันอีก

มาเลเซียมีนโยบายผลักดันแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย โดยการจับกุม ปรับและส่งกลับประเทศ ตั้งแต่ต้นปี 2543 เป็นต้นมา รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ จึงได้มีมาตรการต่างๆ ในการเข้มงวดกวาดขันจับกุม ลงโทษแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานข้ามชาติโดยผิดกฎหมายมากขึ้น ส่งเสริมให้นายจ้างเน้นการใช้เครื่องจักรมากกว่าแรงงานคน สนับสนุนให้จ้างแรงงานท้องถิ่นมากกว่าแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งในการพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานข้ามชาติจะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นเป็นรายๆ ไป

เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2544 รัฐบาลมาเลเซียประกาศมาตรการควบคุมแรงงานข้ามชาติ โดยปรับลดอายุใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จากเดิม 6 ปี ลดลงเหลือ 3 ปี ในทุกสาขาที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ

ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2545 ทางกรมมาเลเซีย จะดำเนินการเอาผิดกับต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กฎหมายใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับแก้ไข มีบทลงโทษดังนี้

ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกเนรเทศไม่เกิน 6 ครั้ง

นายจ้างถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี (ต่อลูกจ้าง 1 คน) หรือทั้งจำทั้งปรับ

นายจ้างที่รับคนงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากกว่า 5 คน มีโทษเนรเทศและจำคุก

เจ้าของอาคารบ้านเรือน ที่อนุญาตให้ผู้เข้าเมืองที่ผิดกฎหมายเข้าอยู่อาศัยถูกปรับตั้งแต่ 5,000-30,000 ริงกิต หรือถูกจำคุกไม่เกิน 1 ปี ต่อคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือถูกปรับตั้งแต่ 10,000-60,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี ต่อคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีพบความผิดเป็นครั้งที่ 2

ผู้ปกป้องหรือให้ความคุ้มครองผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000 ริงกิต และถูกจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และถูกเนรเทศไม่เกิน 6 ครั้ง

ทั้งนี้ รัฐบาลมาเลเซียไม่รับจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายอีก เนื่องจากเห็นว่า ขณะนี้มีแรงงานข้ามชาติเพียงพอแล้ว ส่วนแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือ อนุญาตให้เข้าไปทำงานได้ แต่พิจารณาถึงความจำเป็นของสถานประกอบการแต่ละแห่ง

มาเลเซียมีนโยบายทำความตกลงกับประเทศที่จัดส่งแรงงานเข้าไปทำงานในมาเลเซีย เพื่อให้การคุ้มครองและรักษาสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติโดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ทั้งฝ่ายนายจ้าง บริษัทจัดหางาน สำหรับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศมาเลเซีย กระทรวงแรงงานและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างไทย-มาเลเซียเมื่อเดือนตุลาคม 2546

นโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศสิงคโปร์

รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดให้คนต่างด้าวทำงานได้ใน 5 กิจการ คือ อุตสาหกรรมการผลิต การโรงแรม การท่องเที่ยว การก่อสร้าง แม่บ้าน ปัจจุบันมีคนงานต่างด้าวในสิงคโปร์ประมาณร้อยละ 20 ของกำลังแรงงานหรือประมาณ 530,000 คน จำแนกได้ดังนี้

ระดับ Higher Skilled และ Better Education ประมาณ 80,000 คน ส่วนใหญ่ทำงานในภาคการเงิน การค้า และการผลิต ซึ่งคนงานไทยจะทำงานในด้าน Information Technology (IT) ด้านสถาปัตยกรรม และตกแต่งภายใน

แรงงานก่อสร้างหรือกรรมกร ประมาณ 100,000 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และอินโดนีเซีย

ภาคบริการ ภาคการผลิต และภาคอุตสาหกรรมทางทะเล ประมาณ 150,000 คน

ประเทศสิงคโปร์ แบ่งประเภทของใบอนุญาตทำงานเป็น 2 ประเภท คือ

1. Employment Pass ออกให้สำหรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในระดับผู้เชี่ยวชาญ สาขาอาชีพหรือผู้มีความสามารถเฉพาะ (รวมอาชีพพ่อครัว แม่ครัว ผู้ปรุงอาหาร) อัตราค่าจ้างไม่ต่ำกว่า 2,000 เหรียญสิงคโปร์ การขอใบอนุญาตทำงาน นายจ้างสามารถยื่นขอได้โดยตรงที่กระทรวงกำลังแรงงาน (Ministry Of Manpower) ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับชาวสิงคโปร์ และโดยที่แรงงานข้ามชาติจะต้องจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน Central Provident Fund : CPF ในอัตราที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันกำหนดร้อยละ 20 ของค่าจ้าง โดยลูกจ้างสามารถขอคืนได้ตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด

2. Work Permit Pass ออกให้สำหรับแรงงานข้ามชาติ (เงินเดือนต่ำกว่า 2,000) ที่เข้ามาทำงาน ในระดับต่ำกว่า Employment Pass (เงินเดือนไม่ต่ำกว่า 2,500) การขอใบอนุญาตทำงาน นายจ้างสามารถยื่นขอได้ที่กระทรวงกำลังแรงงาน โดยนายจ้างต้องวางหลักประกันหรือเงินประกันในอัตรา 5,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อคนงานต่างด้าว 1 คน รวมทั้งต้องจ่ายค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลกำหนด

คนต่างด้าวจะต้องขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งมีอายุประมาณ 2 ปี สามารถต่ออายุได้ แต่รวมทั้งหมดแล้วจะมีอายุไม่เกิน 10 ปี สำหรับผู้ที่ได้ Work Permit Pass ส่วน Employment Pass ไม่จำกัดระยะเวลา รัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่าผู้ประกอบการสิงคโปร์ที่พึ่งพาแรงงานข้ามชาติ จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสิงคโปร์ อีกทั้งเกรงว่ามีการจ้างแรงงานข้ามชาติเกินกว่าปริมาณความต้องการ และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม ทางการสิงคโปร์จึงได้กำหนดให้นายจ้างต้องเสียภาษีการจ้างแรงงานข้ามชาติ (Levy Tax) ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ จะต้องยื่นหลักฐานเอกสารต่อกระทรวงแรงงาน ได้แก่ ทะเบียนบริษัท โครงการก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล หรือได้รับสัญญาว่าจ้าง เพื่อขอโควตานำเข้าแรงงานข้ามชาติเข้าไปทำงานที่สิงคโปร์ การอนุมัติโครงการขึ้นอยู่กับชนิดของโครงการ

กระทรวงแรงงานสิงคโปร์กำหนดให้นายจ้างที่นำแรงงานข้ามชาติเข้าไปทำงานต้องวางหลักประกันจำนวน 5,000 เหรียญสิงคโปร์ ต่อแรงงานข้ามชาติ 1 คน เพื่อมิให้การนำเข้าแรงงานข้ามชาติมากเกินไปเกินความต้องการและก่อให้เกิดปัญหาต่อคนงานท้องถิ่น ทางสิงคโปร์จึงให้ความสำคัญด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานของคนงานต่างด้าวโดยผลักดัน และสนับสนุนให้นายจ้างส่งคนงานต่างด้าวเข้าฝึกอบรม และพัฒนาฝีมือที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานของสิงคโปร์ (Construction Industry Training Institute) หากทุกคนผ่านการทดสอบของนายจ้างจะได้รับการลดภาษีการจ้างคนงานต่างด้าว

ข้อสรุปจากแนวคิดทฤษฎีในการจัดการกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

สรุปในภาพรวมองค์การระหว่างประเทศจะยึดหลักการสิทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสนับสนุนการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงาน โดยเสรี ทั้งนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน การให้สวัสดิการสังคมต่าง ๆ แก่คนกลุ่มนี้เป็นหลัก รวมทั้งการดำเนินการให้ได้ข้อมูล องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ยังขาดอยู่ ขณะเดียวกันองค์การระหว่างประเทศที่ร่วมกันผลักดันหลักการดังกล่าว ก็จะใช้หลักการเดียวกันในการกีดกันการค้า ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการต่อรองประเทศต่าง ๆ ให้ยินยอมตามเพื่อประโยชน์ในการค้าขายแลกเปลี่ยนด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น ๆ กับตลาดโลก

ในส่วนยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์สำหรับบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย หรือ Documented or Regular Migrant อาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มตามลักษณะของประเทศ คือ

กลุ่มประเทศต้นทาง กลุ่มนี้จะมุ่งยุทธศาสตร์ในการจัดระบบเพื่อส่งแรงงานออกไปทำงานต่างประเทศ และส่งเงินกลับเข้ามาในประเทศได้สะดวก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ เช่น จัดหาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ, พัฒนาความรู้ทักษะต่าง ๆ ในการใช้ชีวิตในประเทศปลายทาง อำนวยความสะดวกในการเดินทาง เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์ประกันสิทธิมนุษยชน และรักษาสิทธิของแรงงาน โดยกลุ่มประเทศต้นทางมักเรียกร้องให้ประเทศปลายทางจัดระบบสวัสดิการ รวมทั้งรับประกันสิทธิมนุษยชน และสิทธิของแรงงานให้แก่ประชาชนของตนที่เดินทางไปทำงานในประเทศนั้น ๆ

กลุ่มประเทศปลายทาง กลุ่มนี้จะมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มด้านเศรษฐกิจ และลดผลกระทบของประเทศตนเองเป็นหลัก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์กีดกันการทำงานของคนต่างชาติ รวมทั้งแบ่งแยกสร้างความแตกต่าง เช่น การให้ค่าแรงต่ำกว่าแรงงานในประเทศ การจำกัดสิทธิให้เป็นเพียงผู้ฝึกงานรับค่าแรงและสิทธิจำกัด เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการสร้างทักษะให้แก่แรงงานข้ามชาติ เพื่อเพิ่มผลิตภาพ

3. ยุทธศาสตร์จัดบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมเพื่อลดผลกระทบต่อประเทศปลายทาง และดึงดูดให้มีแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานในประเทศ

4. ในส่วนยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะเห็นได้ว่ามียุทธศาสตร์ที่น่าสนใจดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์การผ่อนผันปรับเปลี่ยนคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นถูกต้องกฎหมาย เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติ ได้แก่ การดำเนินการของประเทศเกาหลีใต้เมื่อปีพ.ศ. 2546

4.2 ยุทธศาสตร์การเพิ่มขึ้นตอนระเบียบและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อลดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้หลังการผ่อนผัน ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 ประชาชนจากประเทศพม่าทะลักเข้าประเทศไทยนับเป็นจำนวนแสน เพื่อหลบภัยและหางานทำ ประกอบกับสถานะเศรษฐกิจของไทยในช่วงนั้นเป็นยุคเริ่มต้นของเศรษฐกิจฟองสบู่ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างและประมง ทำให้เกิดความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ขณะที่พื้นที่ชายแดนติดกับประเทศกัมพูชาและลาวก็มีแรงงานจากสองประเทศนี้

เดินทางลักลอบเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมากเช่นกัน สถานการณ์ดังกล่าวนี้บีบบังคับให้รัฐไทย จำต้องยอมรับการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่อพยพเข้ามาทำงานเป็นกรรมกร ในหลายกิจการจ้างงาน เพราะตระหนักว่ามีจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานจำนวนมาก รัฐบาล ต้องปรับตัวหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคน เข้าเมือง พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้นักลอบที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เฉพาะจากสามประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า กัมพูชา และลาวเท่านั้น สามารถทำงานได้ในลักษณะ ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันและวาง แนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปีนับตั้งแต่ปี 25398 โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันเป็นครั้ง ๆ ไป และวางแนวปฏิบัติในการอนุญาตจด ทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปี ทั้งนี้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคน ต่างต่าง พ.ศ. 2551 กำหนดงานที่กลุ่มคนเหล่านี้สามารถทำได้ในประเทศไทย ในปีพ.ศ. 2549 เริ่มมี ความพยายามผลักดันให้มีการพิสูจน์สัญชาติ และติดตามมาด้วยการนำเข้ามาตาม MOU ทำให้แรงงาน ต่างชาติกลุ่มนี้กลายเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจกับ พระราชบัญญัติประกันสังคม ปีพ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ร่วมด้วย

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522¹⁰

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ฉบับนี้เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้มติ อนุญาตยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ใครเข้ามาอยู่ในเงื่อนไขใดก็ได้ ทั้งนี้ อาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย มาตราที่ เกี่ยวข้องมีดังนี้

หมวด 2 การเข้าและออกนอกราชอาณาจักร

มาตรา 17 ในกรณี พิเศษ เฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของ คณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไข ใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

หมวด 8 บทลงโทษ

มาตรา 63 ผู้ใดนำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำ การด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้า มาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกิน หนึ่งแสนบาท

¹⁰ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 และภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะนั้นได้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่สามารถรู้ได้ว่าภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวดังกล่าวอยู่ แม้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

มาตรา 64 ผู้ใดรู้ว่คนต่างด้าวคนใดเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าพักอาศัยซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีและปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

ผู้ใดให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เข้าพักอาศัย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นรู้ว่คนต่างด้าวดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนไม่รู้โดยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามี หรือภริยาของผู้กระทำความผิด ไม่ลงโทษก็ได้

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551¹¹

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีการแก้ไขเมื่อปีพ.ศ. 2551 ดังนั้นจึงคำนึงถึงสถานการณ์ที่มีคนต่างชาติเข้ามืองผิดกฎหมาย จากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทย พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นหนึ่งพระราชบัญญัติที่ถูกเร่งรัดออกมาในช่วงปลายสมัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่เป็นผลมาจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และผ่านการพิจารณา 3 วาระรวดในวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 จากนั้นมีประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป ประเด็นที่มีการแก้ไขที่ กฤตยา และวัลภา¹² ได้รวบรวมไว้

1. ยกเลิกพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และจัดโครงสร้างของพ.ร.บ. โดยแบ่งเป็น 6 หมวด และบทเฉพาะกาล รวม 60 มาตรา

¹¹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

¹² กฤตยา อาชวีจกุล และกุลนภา วจนสาระ, รายงานการวิจัยการจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2552 หน้า 3-6.

2. ปรับปรุงการกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ จากเดิมซึ่งกำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำ โดยมีสาระสำคัญ 4 ประเด็น

2.1 พ.ร.บ.นี้ไม่ใช้บังคับคนต่างด้าวตามมาตรา 4

2.2 กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 “งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ... และกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีองค์ประกอบตามมาตรา 41 และหนึ่งในอำนาจหน้าที่คือ การพิจารณาการออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 ให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี กรมการจัดหางานได้จัดเตรียมบัญชีรายชื่อโดยดูจากสถิติย้อนหลัง 5 ปี ได้เตรียมไว้ 170 กว่ารายชื่ออาชีพ และมีการจัดประเภทงานไว้ด้วยนอกจากนี้ยังจะมีการกำหนดจำนวนคนต่างด้าวในการทำงานอีกด้วย

2.3 มีการเปลี่ยนแปลงประเภทคนต่างด้าว ตามมาตรา 13 ที่อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ที่ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม โดยอนุญาตรวมคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ (ตามมาตรา 13 วรรค 5) ด้วย

2.4 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงาน และจ้างงานแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดน มาตรา 14 “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้...” ตามเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3. กำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) เพื่อจำกัดคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ช่างฝีมือเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ในขั้นต้นนี้ กรมการจัดหางานได้เสนอให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างต่ำสุด 200 บาทและสูงสุด 600 บาท แบ่งตามพื้นที่และประเภทกิจการ เช่น กิจการประมงในทุกพื้นที่เก็บค่าธรรมเนียม 200 บาทต่อคน ประเภทงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายแดน 300 – 400 บาทต่อคน แต่งานอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตกรุงเทพฯ 600บาทต่อคน เป็นต้น

4. ปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างชาติเข้าเมืองถูกกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (BOI) กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่นๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ในการออก

visa และใบอนุญาตทำงานให้เสร็จใน 3 ชั่วโมง และอนุญาตให้ทำงานได้ทันทีเมื่อคณะกรรมการ BOI อนุมัติโครงการ และส่งเรื่องมายังกรมจัดหางาน ต้องออกใบอนุญาตให้เสร็จภายใน 7 วันและเมื่อยังไม่ได้รับใบอนุญาต คนต่างด้าวก็สามารถทำงานไปพลางก่อนได้ โดยใบอนุญาตจะมีระยะเวลาการทำงานเท่ากับที่ BOI อนุมัติโครงการ ไม่ว่าจะมียุก็ปีก็ตาม นอกจากนี้ในการเก็บค่า levy จะเก็บเพียงครั้งเดียวเท่านั้น แม้จะมีการต่อใบอนุญาตก็ตาม

5. ให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ ตามมาตรา 13 วรรค 4 และวรรค 5 เพื่อให้สอดคล้องตามหลักมนุษยธรรม

6. เพิ่มมาตรการรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน เพื่อส่งเสริมการผลิตไปสู่พื้นที่ที่มีแรงงานจำนวนมาก ในส่วนนี้อยู่ในระหว่างการเจรจากับประเทศลาวและกัมพูชา สำหรับพม่าได้มีการเจรจาระดับนายกรัฐมนตรี และระดับรัฐมนตรี ส่วนในรายละเอียดจะมีพูดคุยกับประเทศพม่าต่อไป หลังจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านแรงงาน ในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ MOU และแรงงานไปกลับบริเวณชายแดน

7. จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักร กำหนดให้ลูกจ้างต้องส่งเงินเข้ากองทุน เพื่อประกันเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ โดยนายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างและนำส่งเข้ากองทุน เจ้าหน้าที่จะออกใบรับซึ่งระบุชื่อ เลขประจำตัวของลูกจ้าง และจำนวนเงินให้นายจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างเป็นหลักฐาน หากนายจ้างไม่นำเงินส่ง ต้องเสียเงินเพิ่ม 2% ต่อเดือนให้ลูกจ้างเป็นผู้จ่ายเงินประกันตน และหากแรงงานเดินทางกลับด้วยตนเองสามารถขอเงินคืนได้ โดยยื่นเอกสารที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง และจะได้รับคืนเงินโดยเร็วภายใน 30 วัน หากเกินจากนี้จะได้ดอกเบี้ย 7% ต่อปี หากส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบให้นายจ้างจ่ายให้ครบ (ดูมาตรา 18, 19, 20)

8. กำหนดให้อายุใบอนุญาตมีอายุไม่เกินสองปี ซึ่งแยกกันโดยเด็ดขาด ไม่อิงกับการอยู่ในราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง แต่ให้ออกใบอนุญาตได้ไม่เกินสี่ปีติดกัน เพื่อป้องกันการโอนหรือแปลงสัญชาตินอกจากนี้ในระหว่างการต่อใบอนุญาต แรงงานสามารถทำงานต่อไปได้จนกว่าจะมีคำสั่งไม่อนุญาต การเปิดให้ต่อใบอนุญาตเป็นไปตามประกาศรอบที่เปิดให้มีการต่ออายุ

พระราชบัญญัติประกันสังคม¹³

สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนได้ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ต่อผู้ประกันตน ในกรณีของการประกันสังคม รวม 7 กรณี คือ (1) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน (2) กรณีทุพพลภาพ (3) กรณีคลอดบุตร (4) กรณีตาย (5) กรณีสงเคราะห์บุตร (6) กรณีชราภาพ และ (7) กรณีว่างงาน

ผู้ประกันตนซึ่งเข้าประกันตนในครั้งแรกต้องส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมจำนวนหนึ่งก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากการเจ็บป่วย ทั้งนี้กับว่าประเทศไหนจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไร แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดเอาไว้ที่ 3 งวดหรือ 3 เดือน

กรณีว่างงานจะมีสิทธิเมื่อจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน โดยช่วง 6 เดือนที่จ่ายเงินสมทบนี้ ถ้าไม่ติดต่อกันเมื่อรวมระยะเวลาทั้งหมดแล้ว ต้องอยู่ภายในระยะเวลา 15 เดือนก่อนการว่างงาน

ลูกจ้างที่จะได้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 15 ปี (ไม่ว่าระยะเวลา 15 ปีนั้น จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม) และลูกจ้างต้องมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

เงินสงเคราะห์บุตร เมื่อมีการประกาศให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรแล้ว ลูกจ้างที่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี จะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเป็นการสงเคราะห์บุตร ไม่เกิน 2 คนโดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

ลักษณะ 3 ประโยชน์ทดแทน

มาตรา 54 ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร

¹³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
4. ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย
5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานยกเว้นผู้ประกันตน
ตามมาตรา 39

มาตรา 56 ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใด เห็นว่าตนมีสิทธิได้รับ ประโยชน์ทดแทนในกรณีใดตามที่บัญญัติ ในมาตรา 54 และประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทน นั้น ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ภายในหนึ่ง ปี นับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น และให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย พิจารณาสั่งการโดยเร็ว

ประโยชน์ทดแทนตามวรรคหนึ่งที่เป็นตัวเงิน ถ้าผู้ประกันตนหรือบุคคลซึ่งมีสิทธิไม่ มารับภายในสองปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากสำนักงาน ให้เงินนั้นตกเป็นของกองทุน

เรื่องการจ่ายเงินสมทบ มาตรา 5 ให้ผู้ประกันตน จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ประกันสังคมเป็นรายปี ภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี ตามอัตราในบัญชีแนบท้ายพระราช กฤษฎีกานี้

การจ่ายเงินสมทบในครั้งแรก ให้ผู้สมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน จ่ายเงินสมทบให้แก่ สำนักงานให้เสร็จสิ้น ภายในเดือนถัดจากเดือนที่เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายแจ้งให้ ทราบ โดยจ่ายเงินสมทบเฉลี่ยตามส่วนของเงินสมทบทั้งปี ตั้งแต่เดือนที่บุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็น ผู้ประกันตนจนถึงเดือนธันวาคมของปีนั้น

ผู้ประกันตน ซึ่งไม่จ่ายเงินสมทบภายในระยะเวลาที่กำหนดในวรรคหนึ่ง หรือผู้สมัคร เข้าประกันตนเงินสมทบ ซึ่งไม่จ่ายเงินสมทบ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในวรรคสอง ให้ถือว่าไม่ ประสงค์เป็นผู้ประกันตนหรือจะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนต่อไป แล้วแต่กรณีตั้งแต่เดือนที่ไม่ จ่ายเงินสมทบ

ลักษณะ 2 ประโยชน์ทดแทน

มาตรา 6 ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 16 มีสิทธิได้รับประโยชน์ ทดแทนจากกองทุนดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร

มาตรา 11 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร สำหรับตนเองหรือคู่สมรสต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตน มาแล้วไม่น้อยกว่าเก้าเดือนติดต่อกัน

ให้ผู้ประกันตน มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ในกรณีคลอดบุตร สำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง

ภายใต้บังคับมาตรา 10 ในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ในกรณีคลอดบุตรยังคงมีอยู่ต่อไปจนถึงวันสิ้นปีของผู้ประกันตนได้ออกเงินสมทบ

มาตรา 12 ประโยชน์ทดแทน ในกรณีคลอดบุตรที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และอัตราที่สำนักงานกำหนด

มาตรา 58 การรับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่เป็นการบริการทางการแพทย์ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตนจะต้องรับบริการทางการแพทย์จากสถานบริการตามมาตรา 59

มาตรา 59 ให้เลขาธิการประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตท้องที่ และชื่อสถานพยาบาลที่ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตนมีสิทธิไปรับบริการทางการแพทย์ได้

ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตน ซึ่งมีสิทธิรับบริการทางการแพทย์ ถ้าทำงานหรือมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตท้องที่ใด ให้ไปรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลตามวรรคหนึ่งที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น เว้นแต่ในกรณีที่ในเขตท้องที่นั้นไม่มีสถานพยาบาลตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตนมีเหตุผลสมควรที่ไม่สามารถไปรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลดังกล่าวได้ ก็ให้ไปรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลตามวรรคหนึ่งที่อยู่ในเขตท้องที่อื่นได้

ในกรณีที่ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตน ไปรับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนค่าบริการทางการแพทย์ที่ต้องจ่ายให้แก่สถานพยาบาลอื่นนั้น ตามจำนวนที่สำนักงานกำหนด โดยคำนึงถึงโดยคำนึงถึงสภาพของการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การคลอดบุตร สภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ และลักษณะของการบริการทางการแพทย์ที่ได้รับ ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการแพทย์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

มาตรา 65 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ในกรณีคลอดบุตร สำหรับตนเองหรือภริยา หรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตน โดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา ทั้งนี้ ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบ

ห้าเดือนก่อนวันบริการทางการแพทย์ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับการคลอดบุตร ไม่เกินสองครั้ง

มาตรา 66 ประโยชน์ทดแทน ในกรณีคลอดบุตร ได้แก่
 การตรวจและรับฝากครรภ์
 ค่าบำบัดทางการแพทย์
 ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์
 ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล
 ค่าบริบาลและค่ารักษาพยาบาลทารกแรกเกิด
 ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย
 ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ผู้ประกันตนซึ่งต้องหยุดงานเพื่อการคลอด ให้ได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงาน เพื่อการคลอดบุตรตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 ด้วย

มาตรา 67 ในกรณีที่ผู้ประกันตนหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร ให้ผู้ประกันตนได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้งเป็นการเหมาจ่ายในอัตราครั้งละร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา 57 เป็นเวลาเก้าสิบวัน

มาตรา 68 ในกรณีที่ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตน ไม่สามารถรับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา 66 ได้ เนื่องจากผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตนไม่ได้คลอดบุตรในสถานพยาบาล ตามมาตรา 59 ให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนการคลอดบุตรตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

มาตรา 13 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ในกรณีทุพพลภาพ ต่อเมื่อได้เป็นผู้ประกันตนมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามสิบหกเดือนติดต่อกัน

มาตรา 14 ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ได้แก่

1. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ผลของทุพพลภาพบรรเทาหรือมีสภาพดีขึ้น และให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องใช้ หรือวัตถุที่ใช้หรือทำหน้าที่แทนหรือช่วยอวัยวะที่ทุพพลภาพด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

2. เงินทดแทนการทุพพลภาพในอัตราร้อยละห้าสิบของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ ในขณะที่ผู้ประกันตนนั้นมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพครั้งแรกคุณด้วยสามสิบเป็นเกณฑ์คำนวณ โดยให้ได้รับเป็นเวลาสิบห้าปีนับแต่เดือนที่ทุพพลภาพ

ถ้าผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย สิทธิในการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพให้เป็นอันระงับในงวดถัดไป

มาตรา 15 ในกรณีที่คณะกรรมการการแพทย์วินิจฉัยว่าการทุพพลภาพของผู้ประกันตน ได้รับการฟื้นฟูจนมีสภาพดีขึ้นแล้ว ให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งลดเงินทดแทนการทุพพลภาพตามมาตรา 14(2) ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

เมื่อได้มีการลดเงินทดแทนการทุพพลภาพตามวรรคหนึ่งไปแล้ว ถ้าต่อมาในภายหลังคณะกรรมการการแพทย์วินิจฉัยว่าการทุพพลภาพนั้นมีสภาพเสื่อมลงไปจากที่เคยวินิจฉัยไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งเพิ่มเงินทดแทนการทุพพลภาพไม่เกินจำนวนเงินทดแทนการทุพพลภาพที่เคยได้รับในครั้งแรกได้

ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

มาตรา 62 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่จากการทำงาน ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าวันก่อนวันบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน

มาตรา 63 ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันมิใช่เนื่องจากการทำงานได้แก่

ค่าตรวจวินิจฉัยโรค

ค่าบำบัดทางการแพทย์

ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล

ค่ายาและเวชภัณฑ์

ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย

ค่าบริการอื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการการแพทย์กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ผู้ประกันตนที่ต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ ให้ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 64

มาตรา 64 ในกรณีที่ผู้ประกันตนประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยอันมิใช่ เนื่องจากการทำงาน ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ในอัตราร้อยละห้าสิบ ของค่าจ้างตามมาตรา 57

สำหรับการที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงาน เพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ครั้ง หนึ่งไม่เกินเก้าสิบวัน และในระยะเวลาหนึ่งปีปฏิทินต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เว้นแต่การ เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ไม่เกินสามร้อยหกสิบห้าวัน

ระยะเวลาได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ให้เริ่มนับแต่วันแรกที่ต้องหยุดงานตาม คำสั่งของแพทย์ จนถึงวันสุดท้ายที่แพทย์กำหนดให้หยุดงาน หรือจนถึงวันสุดท้ายที่หยุดงานใน กรณีที่ผู้ประกันตนกลับเข้าทำงานก่อนครบกำหนดเวลาตามคำสั่งของแพทย์ แต่ไม่เกินระยะเวลาที่ กำหนดในวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับค่าจ้างจากนายจ้างในระหว่างหยุดงาน เพื่อการ รักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือมีสิทธิตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับ การทำงานสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานแล้วแต่กรณี ผู้ประกันตนไม่ มีสิทธิได้รับเงินทดแทนตามวรรคหนึ่ง จนกว่าสิทธิรับเงินค่าจ้างนั้นได้สิ้นสุดลง จึงจะมีสิทธิได้รับ เงินทดแทนดังกล่าวแต่ระยะเวลาที่คงเหลือ และถ้าเงินค่าจ้างที่ได้รับจากนายจ้างในกรณีใดน้อยกว่า เงินทดแทนการขาดรายได้จากกองทุน ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนในส่วน ที่ขาดด้วย

ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย

มาตรา 16 ถ้าผู้ประกันตนถึงแก่ความตายภายหลังจากเดือนที่ผู้ประกันตน ได้ออกเงินสมทบ ให้บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย เป็นค่าทำศพ จำนวนหนึ่งร้อยเท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามลำดับ คือ

1. บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพ และได้เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

2. คู่สมรสบิดา มารดา หรือบุตรของผู้ประกันตน ที่มีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

3. บุคคลอื่นที่มีหลักฐานแสดงว่า เป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตายเพราะอุบัติเหตุ ให้บุคคลตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับ ประโยชน์ทดแทนในกรณีตายได้ทันที

กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ.2533¹⁴

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และมาตรา 64 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ.2533 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

โรคเรื้อรังตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง คือ

1. โรคมะเร็ง
2. โรคเส้นเลือดในสมองผิดปกติเป็นเหตุให้อัมพาต
3. โรคไตวายเรื้อรัง
4. โรคที่รักษาเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันติดต่อกันและในขณะที่เจ็บป่วย ผู้ป่วยไม่

สามารถทำงานได้ตามปกติ ทั้งนี้ โดยการวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทย์

เงินค่าทำศพ กรณีที่ลูกจ้างถึงแก่ความตาย ผู้จัดการศพลูกจ้างจะมีสิทธิยื่นคำขอรับเงิน
ค่าทำศพต่อสำนักงานประกันสังคมได้ แต่ต้องจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 1 เดือน ภายใน 6 เดือน แต่
ต้องไม่ใช่กรณีเสียชีวิตจากการทำงาน

สิทธิประโยชน์รักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยต้องจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 3 เดือน
ภายใน 15 เดือน และได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ ในกรณีที่ลูกจ้างต้องหยุดงานเพื่อการ
รักษาพยาบาล ตามคำสั่งแพทย์ ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้เท่ากับร้อยละ 50 ของ
ค่าจ้างรายวันครั้งหนึ่งต้องไม่เกิน 90 วัน และรวมทั้งปี (ไม่ว่าจะป่วยกี่ครั้ง) ต้องไม่เกิน 180 วัน

กรณีคลอดบุตร จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 7 เดือน ภายใน 15 เดือน และได้รับเงิน
ทดแทนการขาดรายได้ ร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายวัน ไม่เกิน 90 วัน

กรณีทุพพลภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบ ไม่น้อย กว่า 3 เดือน ภายใน 15 เดือน

ทั้งนี้ประกันสังคมไม่คุ้มครองหากสาเหตุเกิดจากการทำงาน และไม่คุ้มครองการ
ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคอีกด้วย

ภาพรวมปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

กฤษฎาและคณะ (1997) เห็นว่าไทยไม่เคยมีนโยบายเรื่องแรงงานข้ามชาติ “มีแต่
การทำงานตามจารีต ปฏิบัติกันไปตามตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้เป็นระยะๆ ตามกระแสที่เกิดขึ้น
ของโลกตามทัศนคติความเชื่อของผู้กุมอำนาจรัฐในแต่ละยุคสมัย” ประเด็นที่มีน้ำหนักของกฤษฎา
และคณะ คือระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติ ที่เป็นไปภายใต้กฎหมายที่ล้าหลังขัดแย้งกัน และ

¹⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533

หน่วยงานเกี่ยวข้องหลากหลายแต่ขาดเป็นเอกภาพในประเด็นกฎหมายลัทธิขัดแย้ง ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น กฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ในขณะที่กฎหมายฉบับแรกเน้นควบคุมการเข้ามาของคนต่างด้าว และกีดกันการมาเข้ามาเพื่อการทำงานของคนต่างด้าว แต่กฎหมายฉบับหลังกลับเปิดให้แรงงานมาทำงานบางประเภทที่ขัดกับกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ยังขัดกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ต้องการให้การคุ้มครองแรงงาน แต่กีดกันแรงงานต่างด้าวในแรงงานบางประเภทและมีข้อควบคุมแรงงานต่างด้าวแบบปลีกย่อยเช่น ในการเดินทางข้ามจังหวัด การตั้งสหภาพแรงงาน กฎหมายยังถูกบังคับใช้โดยหน่วยงานต่างกัน ทั้งยังอยู่บน จารีตกฎหมายที่เปิดโอกาสอย่างมากให้ผู้บังคับใช้ใช้ดุลพินิจของตน

ในด้านความเกี่ยวข้องของหลายหน่วยงาน นับตั้งแต่หน่วยงานระดับนโยบาย เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งสองหน่วยมีฐานคติในการมองปัญหาต่างกันอย่างมาก หน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติ เช่น กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจกว้างขวาง ทั้งในเรื่องแรงงานข้ามชาติ ชนกลุ่มน้อย การให้สัญชาติ หน่วยงานภายใต้กระทรวงที่สำคัญคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ฝ่ายกระทรวงแรงงาน มีหน่วยงานระดับกรมหลายหน่วยงาน เช่น กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำหรับกระทรวงการต่างประเทศ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการออกหนังสือเดินทาง ยังมีหน่วยปฏิบัติอื่นๆ ตามภารกิจอีก เช่น เรื่องการท่องเที่ยว โดย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เรื่องสุขภาพโดยกองระบาดวิทยา สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข ประเด็นปัญหาก็คือหน่วยงานต่างๆ ทำงานในหน้าที่ของตนบนฐานคติของตน ทำให้การทำงานไม่เป็นเอกภาพ และบ่อยครั้งขัดแย้งกันเอง¹⁵ (Krittiya and et al., 1997: 35-44)

ข้อสรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมีที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจและความรับผิดชอบแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละหน่วยราชการ สามารถผลักดันกฎหมายเข้าสู่สภาออกมาประกาศใช้ได้ โดยมีการแจ้งเวียนให้หน่วยราชการอื่น ๆ ให้ความเห็น ซึ่งส่วนใหญ่มักให้ความเห็นชอบโดย

¹⁵ Achvanichkul, Krittiya. et. al. (1997). **Bot Sangkro Sathanakarn Kon Kam Chart lae Thang Lueak Nayobay Num Kao Rang- ngan Kham Chart khong Prathed Thai.** (In Thai) [The Synthesis of Transnational Labours' Situation and Thailand Policy' Option to Import Transnational Labors] . Nakorn Prathom: Social and Population Research Institute, Mahidol University.

มิได้ตรวจสอบความซ้ำซ้อน รวมทั้งความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น ระหว่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ซ้อนทับกันบางส่วน ในภาพรวมกฎหมายที่นำมาใช้กับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถสรุปได้ดังนี้

1. กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมิได้ออกแบบมารองรับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย เมื่อนำมาใช้จึงมีข้อจำกัด ยกเว้นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่เปิดช่องและมีความยืดหยุ่นเพียงพอ
2. พรบ.ประกันสังคมกำหนดสิทธิประโยชน์ที่มุ่งไปยังสวัสดิการสังคมระยะยาว ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของคนต่างชาติ เมื่อนำมาใช้กับแรงงานต่างชาติจึงทำให้เกิดปัญหาได้แก่ การหักเงินสมทบมากเกินไป เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ระยะยาวที่แรงงานต่างชาติไม่มีโอกาสได้รับ
3. เงื่อนไขต่าง ๆ ในการได้รับสิทธิประโยชน์ ได้แก่ การจ่ายเงินสมทบก่อนจนครบตามกำหนดก่อนจะได้รับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งขั้นตอนข้อบังคับ การมีช่องว่างระหว่างที่หักเงินสมทบยังไม่ครบกำหนดที่จะได้รับสิทธิ ทำให้ระบบที่มีอยู่ไม่รองรับคนกลุ่มนี้
4. ไม่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุดในการดูแลคนต่างชาติ

การเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

การแก้ไขปัญหาคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย เริ่มมียุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาชัดเจนขึ้น เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์เข้ามาบีบคั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระแสการใช้แรงงานถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงกฎหมายจะต้องจัดสวัสดิการสังคมให้แก่แรงงานอย่างเพียงพอและเหมาะสม สอดคล้องกับกรอบการคุ้มครองแรงงานนานาชาติ เพื่อมิให้ประเทศต่าง ๆ เอาเปรียบประเทศอื่น ๆ โดยการลดต้นทุนแรงงาน เพราะใช้แรงงานราคาถูก และไม่จัดสวัสดิการสังคมใด ๆ ให้แก่แรงงานไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนแนวทางโดยมียุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาชัดเจนขึ้น ยุทธศาสตร์สำคัญคือการปรับเปลี่ยนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นกึ่งถูกกฎหมาย และถูกกฎหมายโดยสมบูรณ์ในที่สุด รวมทั้งพยายามลดจำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เหลือน้อยที่สุด ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต้นทาง จึงกลายเป็นข้อตกลงร่วมกันในลักษณะทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นต้นทางของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายทั้ง 3 ประเทศ บันทึกความเข้าใจทวิภาคี (Bilateral MOU) กับทั้ง 3 ประเทศมีดังนี้

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน¹⁶

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “ภาคี” ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพฯ ด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี ๒๕๔๒” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศได้ตกลงกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

มาตรา 1 ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

1. ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
2. มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกผลักดันออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิมก่อนที่เงื่อนไขการจ้างงานจะยุติ
3. การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่า แรงงานดังกล่าวจะไม่มี การสูญเสียสิทธิ และได้รับการคุ้มครองตามที่แรงงานพึงได้รับ
4. การป้องกันและปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้า แรงงานผิดกฎหมาย และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

มาตรา 2 กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงสวัสดิการสังคม และการฟื้นฟูเยาวชน แห่งราชอาณาจักรกัมพูชาจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

มาตรา 3 ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และ/หรือ ระดับ รัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพเพื่อหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

¹⁶ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน คศ. 2003

ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองฝ่าย จะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนด ขั้นตอนในการนำแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งก่อนที่จะ บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้เข้ามาอยู่ในภายใต้ขอบเขตของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

มาตรา 4 ภาคีจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวง เพื่อให้ขั้นตอนในการว่าจ้างแรงงาน เป็นไปอย่างเหมาะสมในการจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติ ตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าว ข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำโดย สมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศการยกเลิกหรือเพิกถอน

มาตรา 5 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง เกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่ นายจ้างเสนอให้

มาตรา 6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

มาตรา 7 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและ ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงานซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการ อนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงข้อบังคับต่าง ๆ ดังนี้

1. การตรวจลงตรา หรือ เอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น
2. ใบอนุญาตการทำงาน
3. ใบประกันหรือการบริการสุขภาพ
4. การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ หน้าที่ของแต่ละประเทศ
5. ภาษีหรืออื่น ๆ ตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด
6. สัญญาจ้างงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในเงื่อนไขและระยะเวลาการจ้างงานตามที่ระบุใน สัญญาและมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

มาตรา 8 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของสองประเทศ จะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับที่อยู่ถาวรเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดการจ้าง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบการกลับและการส่งกลับ

มาตรา 9 หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาระการจ้างแรงงานจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี และเมื่อครบ 2 ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานแรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่เมื่อครบระยะเวลา 3 ปี หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน

มาตรา 10 ภาคจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างงานแล้วกลับที่อยู่ถาวร

มาตรา 11 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนสะสม โดยให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้น ๆ

มาตรา 12 แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนสะสมเต็มจำนวน พร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อขอรับคืนเงิน ๗ เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตน และกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วัน นับตั้งแต่สิ้นสุดการจ้างงาน

มาตรา 13 การเดินทางกลับประเทศถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงานและผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตการจ้างงานตามมาตรา 4 ต้องสิ้นสุดลง

มาตรา 14 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องขอรับเงินสะสม ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 12

มาตรา 15 สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงานไม่เดินทางกลับไปไปยังที่อยู่ถาวรเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

มาตรา 16 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนสะสม เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของธนาคารในการบริหารเงินกองทุนและเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

มาตรา 17 ภาคีในประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

มาตรา 18 แรงงานของกลุ่มภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

มาตรา 19 ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน จะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

มาตรา 20 ภาคีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดน โดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

มาตรา 21 ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

มาตรา 22 ข้อแก้ไขใด ๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกับของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

มาตรา 23 ให้ระงับข้อขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันมิตร โดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

มาตรา 24 บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล 90 วัน นับจากวันที่แจ้งในกรณีที่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขอยกเลิกบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เพื่อประโยชน์แก่แรงงานกำหนดให้คู่ภาคีหารือร่วมกัน เพื่อพิจารณาแนวทางดำเนินการต่อสัญญาการจ้างงาน ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ลงนาม ณ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ สามสิบเอ็ด เดือน พฤษภาคม คริสต์ศักราช สองพันสามเป็นภาษาอังกฤษ โดยต้นฉบับของบันทึกความเข้าใจทั้งสองฉบับนี้มีคุณค่าเท่าเทียมกัน

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน¹⁷

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย และ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “ภาคี” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาคและผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวางขอรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพฯ ด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี ๒๕๔๒” ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศได้ตกลงกัน ดังนี้

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1 ภาคีจะดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

- 1.1 ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน
- 1.2 มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกเนรเทศโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม
- 1.3 การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย
- 1.4 การป้องกันปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่รวมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2 กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ข้อ 3 ภาคีโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือ ระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

¹⁷ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2545

ข้อ 4 การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อนและหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวข้างต้นเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใช้แรงงานโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สมัครงานซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตาม ข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

7.1 การตรวจลงตรา หรือ เอกสารอนุญาตเข้าเมืองในรูปแบบอื่น

7.2 ใบอนุญาตการทำงาน

7.3 การประกันหรือการบริการสุขภาพ

7.4 การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

7.5 ภาษีหรืออื่น ๆ ตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด

ข้อ 8 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของสองประเทศจะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศเมื่อสิ้นสุดช่วงการจ้างมาแล้วไว้อย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือสิ้นสุดการจ้างครั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9 หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน ๒ ปี หากจำเป็นให้อนุญาตให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็

ตาม วาระการจ้างแรงงานของแต่ละคนจะมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

นอกจากนี้ การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วยแรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงาน ได้ใหม่ก็ต่อเมื่อครบระยะเวลา 3 ปี หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

ข้อ 10 ภาทิจจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อส่งแรงงานกลับประเทศ เมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ 11 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้น ๆ

ข้อ 12 แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเต็มจำนวน พร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อขอรับคืน

เงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตน และกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วันนับตั้งแต่สิ้นสุดวันจ้างงาน

ข้อ 13 การเดินทางข้ามพรมแดนในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดวาระการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ 4 ต้องสิ้นสุดลง

ข้อ 14 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15 สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงาน ไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ 16 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานอาจเบิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

การคุ้มครอง

ข้อ 17 ภาทิจจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

ข้อ 18 แรงงานของคู่ภาทิจ จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19 ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน จะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานการดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20 ภาคิจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะ ป้องกันและปราบปรามการข้ามแดน โดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้าม พรมแดนผิดกฎหมาย

ข้อ 21 ภาคิจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ำมนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22 ข้อแก้ไขใด ๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบ ร่วมกับของคู่ภาคิโดยผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อขัดแย้ง

ข้อ 23 ให้ระงับข้อขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันมิตร โดย การหารือระหว่างประเทศภาคิ

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24 บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ลงนาม เว้นแต่ภาคิฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ภาคิอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล 3 เดือน จากวันที่แจ้งเพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนาม บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ทำ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่สิบแปด เดือนตุลาคมพุทธศักราชสองพันห้าร้อยสี่สิบห้า ตรงกับคริสต์ศักราชสองพันสอง คู่กันเป็น สองฉบับ เป็นภาษาไทยและภาษาลาว ทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่ง สหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน¹⁸

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “ภาคิ” มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับผลกระทบในด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากการ จ้างแรงงานผิดกฎหมายปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสอง ประเทศได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

¹⁸ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน คศ. 2003

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ข้อ 1 ภาคิจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ามี

1.1 ขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน

1.2 การส่งกลับอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงงานที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วหรือถูกเนรเทศโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดก่อนที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างแรงงานเสร็จสิ้น

1.3 การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการเสีสิทธิและการคุ้มครองของแรงงานและแรงงานได้รับสิทธิที่พึงได้

1.4 การป้องกันและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพต่อการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมายการค้าแรงงานที่มีชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานที่มีชอบด้วยกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจนี้ไม่ใช่กับกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่มีอยู่และที่สอดคล้องกับกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 2 เพื่อความมุ่งประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้ กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยและกระทรวงแรงงานแห่งสหภาพพม่าจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและสำหรับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าตามลำดับ

ข้อ 3 ภาคิโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะจัดให้มีการหารืออย่างสม่ำเสมอในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสและ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง โดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ

ตามบันทึกความเข้าใจ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีทั้งสองจะทำงานร่วมกันเพื่อกำหนดขั้นตอนในการนำแรงงานที่มีชอบด้วยกฎหมายซึ่งพำนักอยู่ในประเทศของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก่อนการมีผลบังคับใช้ของบันทึกความเข้าใจนี้เข้ามารวมอยู่ในขอบเขตของบันทึกความเข้าใจ

อำนาจหน้าที่และขั้นตอน

ข้อ 4 ภาคิจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการในการจ้างแรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสม การจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน การอนุญาตอาจกระทำได้เมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของประเทศนั้นครบถ้วนแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตของตนเมื่อใดก็ได้ โดยสอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

การยกเลิกหรือการเพิกถอนการอนุญาตจะไม่มีผลกระทบต่อการใด ๆ ที่ได้กระทำเสร็จสิ้นแล้วก่อนการยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยการเสนอการจ้างแรงงานเกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขของการจ้างแรงงานและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6 หน่วยงานที่มีอำนาจจะจัดหาให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว พร้อมข้อเสนอพิเศษของบุคคลดังกล่าวเกี่ยวกับอายุ ที่อยู่ถาวร บุคคล

อ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์และอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะประสานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าผู้สมัครงานนั้นซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้างและได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามข้อ 4 ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังต่อไปนี้ด้วย

7.1 การตรวจลงตรา หรือการอนุญาตให้เข้าในรูปแบบอื่น

7.2 การอนุญาตให้ทำงาน

7.3 การประกันสุขภาพหรือการบริการด้านสุขภาพ

7.4 การชำระเงินเข้ากองทุนสะสมตามหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศกำหนด

7.5 ภาษีหรืออื่น ๆ ตามที่ภาคีกำหนด

7.6 สัญญาการจ้างแรงงานของนายจ้างและลูกจ้าง

นายจ้างและลูกจ้างจะต้องลงนามในสัญญาที่มีเงื่อนไขของการจ้างแรงงาน และมอบสำเนาสัญญาดังกล่าวของแต่ละฝ่ายให้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่

ข้อ 8 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะรับผิดชอบการบริหารบัญชีรายชื่อแรงงานซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจนี้ เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอ้างอิงและทบทวนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะเก็บรักษาบัญชีรายชื่อของแรงงาน ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีเอกสารซึ่งรับรองว่าได้เดินทางกลับถึงถิ่น

ที่อยู่ถาวรหลังการสิ้นสุดของเงื่อนไขการจ้างอย่างน้อย 4 ปี นับจากวันรายงานตัวหรือวันที่มีการรับรอง

การกลับและการส่งกลับ

ข้อ 9 เว้นแต่ระบุไว้เป็นอย่างอื่น เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใด ระยะเวลาการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 4 ปี หลังจากนั้นให้ถือว่าเป็น

การสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างแรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว จะสมัครเข้ารับการจ้างซ้ำได้ต่อเมื่อเว้นระยะสามปี

ข้อ 10 ภาคิจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้แน่ใจว่าแรงงานที่สุจริตซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้วจะกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวร

ข้อ 11 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งและบริหารกองทุนสะสมแรงงานจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของตน

ข้อ 12 แรงงานซึ่งได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการจ้างแรงงานเสร็จสิ้นแล้วและกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนมีสิทธิได้รับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมไว้เต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย โดยการยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ 3 เดือน ก่อนกำหนดเดินทางภายหลังการจ้างเสร็จสิ้น การจ่ายเงินให้แก่แรงงานจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังการจ้างเสร็จสิ้นในกรณีที่แรงงานถูกยกเลิกการจ้างก่อนการจ้างเสร็จสิ้นและจะต้องกลับไปยังถิ่นที่อยู่ถาวรของตนการคืนเงินกองทุนสะสมและดอกเบี้ยจะต้องกระทำภายใน 7 วัน ภายหลังการยกเลิกการจ้าง

ข้อ 13 การเดินทางกลับประเทศซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดเป็นการชั่วคราวของแรงงานซึ่งเงื่อนไขของการจ้างแรงงานยังคงมีผลและโดยสอดคล้องกับข้อบังคับของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตการจ้างตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 สิ้นสุดลง

ข้อ 14 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสารที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ 12

ข้อ 15 สิทธิในการรับคืนเงินสมทบเข้ากองทุนสะสมเป็นอันสิ้นสุดไปสำหรับแรงงานที่ไม่กลับไปยังถิ่นฐานที่อยู่ถาวรของตนเมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างเสร็จสิ้นแล้ว

ข้อ 16 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศผู้จ้างอาจถอนเงินจากกองทุนสะสมเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านบริหารซึ่งเกิดแก่ธนาคารและในการส่งกลับแรงงานไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

การคุ้มครอง

ข้อ 17 ภาคิในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามขอบทของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

ข้อ 18 แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เท่ากับ แรงงานท้องถิ่น ได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ และศาสนา

ข้อ 19 ข้อพิพาทไต่ระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างให้ระงับ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและข้อบังคับในประเทศผู้จ้าง

การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

ข้อ 20 ภาคีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงภายในดินแดนของตนเพื่อป้องกัน และปราบปรามการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงาน โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ข้อ 21 ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและการจ้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22 การแก้ไขบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ในประการใดอาจกระทำได้โดยความเห็นชอบร่วมกันของของคู่ภาคีผ่านช่องทางการทูต

การระงับข้อพิพาท

ข้อ 23 ข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใดที่เกิดจากบันทึกความเข้าใจนี้ให้ระงับอย่างฉันทมิตร โดยการหารือระหว่างภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24 บันทึกความเข้าใจนี้จะมีผลบังคับใช้หลังจากวันที่ลงนาม และอาจบอกเลิกเป็นลายลักษณ์อักษร โดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การบอกเลิกจะมีผล 90 วัน นับจากวันที่แจ้ง ในกรณีที่บันทึกความเข้าใจนี้ได้รับการบอกเลิกโดยภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน ภาคีจะหารือกันว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อสัญญาการจ้างซึ่งยังคงมีผลอยู่เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องจากรัฐบาลของตนได้ลงนามบันทึกความเข้าใจนี้

ลงนาม ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน คริสต์ศักราช 2003 เป็นภาษาไทย ภาษาพม่าและภาษาอังกฤษ ทำเป็นต้นฉบับสองฉบับซึ่งทั้งหมดถูกต้องเท่าเทียมกัน ในกรณีที่มีความแตกต่างกันในการตีความให้ใช้ฉบับภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

ภาพรวมของบันทึกความเข้าใจกับทั้ง 3 ประเทศ

MOU เป็นความพยายามแก้ไขปัญหา แรงงานข้ามชาติเชิงรุกอย่างเป็นระบบ¹⁹ ใน MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ มีแนวคิดและวิธีการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน³ โดยระบุวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการคือ

1. เพื่อให้เกิดกระบวนการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานข้ามชาติ
2. เพื่อดำเนินการส่งแรงงานข้ามชาติกลับประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างเหมาะสม
4. ป้องกันการข้ามแดน การค้ามนุษย์และการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย

เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐเผชิญกับการท้าทายหลากหลายทิศทางทั้งจากคลื่นการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของมหาชน ซึ่งให้ทั้งประโยชน์และสร้างปัญหาแก่รัฐในเวลาเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ยังถูกท้าทายจากวาทกรรมระดับโลกใหม่ๆ ทั้งด้านการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงานทั้งหมดนี้บีบบังคับให้รัฐต้องหายุทธศาสตร์ใหม่ในการกำกับควบคุมผู้ย้ายถิ่น/แรงงานย้ายถิ่น ในกรณี MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นไปในการทำงานเดียวกัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ MOU จึงเป็นเครื่องมือใหม่ในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติมันจึงเป็นประดิษฐกรรม ที่มีพื้นฐานมาจากความต้องการแก้ไขปัญหาวางประการและเกิดจากการรับเอาหลักการใหม่ๆ บางประการของยุคสมัยมาใช้ด้วย

แนวคิดในการจัดทำบันทึกความเข้าใจทวิภาคี

ในภูมิภาคนี้หลักการต้นแบบของบันทึกความเข้าใจทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาม ล้วนแต่อาศัย หลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี ๒๕๔๒” ทั้งสิ้น รวมทั้งบันทึกความเข้าใจทวิภาคีทั้ง 3 ฉบับมีลักษณะรูปแบบ แบบเดียวกันหมด แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นต้นทางของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายทั้ง 3 ประเทศ ทั้งนี้การเกิดขึ้นของบันทึกความเข้าใจ

¹⁹ Achvanichkul, Krittiya and Pantip K. Saisunthon. (2005). **Kam Tham lae Kor Thar Tai Tor Nayobye Rat Thai nai Kan Jat Kan Panhar Miti Sukhapava lae Sitti Rang – ngan Kham chat.** (In Thai) [Question and challenge to Thailand management policy on healthy and transnational labours' right]. Nakorn Prathom: Social and population research institute, Mahidol University.

ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านก็จัดว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของข้อตกลงทวิภาคี ตามแนวทางที่ ILO ส่งเสริมนั่นเอง

การจัดการคนต่างชาติ ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย

รัฐบาลจึงใช้นโยบายยืดหยุ่น โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานภาพคนเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้โดยใช้อำนาจผ่านช่องทางการประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี (มติ ค.ร.ม.) มติ ค.ร.ม. ผ่อนผันได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2535 และก็ได้ใช้เฉพาะกิจมาอีกในปี 2539, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545 (และหลังจากนั้นอีก) แนวทางที่รัฐใช้อยู่ โดยนัยหนึ่งก็คือการพยายามที่จะทำให้กลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย มาขึ้นทะเบียนเพื่อให้มีสถานภาพทางกฎหมาย (คือถึงถูกกฎหมาย แต่หากกล่าวอย่างเคร่งครัดก็ยังถือว่าผิดกฎหมาย) แต่ปัญหาก็คือ รัฐไม่สามารถทำให้แรงงานข้ามชาติทั้งหมดอายุการอนุญาตทำงานมาขึ้นทะเบียนต่อ และก็ยังมิผู้ลักลอบเข้ามาใหม่เรื่อยๆ ผลลัพธ์ก็คือประเทศไทยยังคงมีแรงงานผิดกฎหมายอยู่จำนวนมาก โดยที่รัฐได้แต่ตั้งรับและแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (Achvanichkul and K. Saisunthon, 2005: 14-15)

ที่ผ่านมาประเทศไทยปล่อยให้อุตสาหกรรมไทยสะสมทุนจากกระบวนการผลิตขั้นปฐมและพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งสวนทางกับความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร การศึกษา และระดับการครองชีพของไทย ที่ได้ผลักดันให้ประชากรวัยแรงงานก้าวเข้าสู่สังคมแรงงานมีฝีมือ การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือแต่กลับต้องพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมืออย่างมากจึงเป็นปัญหาฝังรากในอุตสาหกรรมไทย และคือที่มาของการเรียกร้องของธุรกิจเอกชนให้รัฐบาลผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงานได้ปีแล้วปีเล่า สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ประเทศไทยเผชิญการทำทลายจากกระแสความเปลี่ยนแปลงในโลกคือประเทศไทยจะไม่สามารถก้าวไปสู่การยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่จะติดอยู่กับอุตสาหกรรมใช้แรงงานไร้ทักษะ ราคาถูกต่อไป เพราะตราบไคท์อุตสาหกรรมประเภทนี้ยังทำกำไร ผู้ประกอบการก็จะไม่มีแรงผลักดันให้ยกระดับการผลิตของตน ผลที่ตามมาจากนั้นก็คือ รัฐไม่สามารถกำหนด/บังคับใช้นโยบายคนเข้าเมืองและแรงงานข้ามชาติในระยะยาวที่ชัดเจน ทำได้แต่เพียงเปิดให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานเฉพาะกิจในระยะสั้นๆ อย่างเป็นอยู่ เพราะยังไม่แน่ชัดว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยจะลงเอยอย่างไร (Vasuprasat, 2010: 1-4)

การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในปี 2544 เป็นคณะกรรมการร่วมบูรณาการทุกหน่วยงานทำงานระดับนโยบายและตัดสินใจในกรณีปัญหาสำคัญ การปรับโครงสร้างองค์กรในสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว สังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานในปี 2546 ให้มีระบบและความพร้อมมากขึ้น การใช้มติ ครม. ปี 2547 ผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ชั่วคราว ที่การจัดการเป็นระบบและก้าวหน้ามากขึ้น มีการขึ้น

ทะเบียนทั้งนายจ้างและแรงงาน ส่วนแรงงานที่ไม่มีนายจ้างก็ขึ้นทะเบียนได้ มีการให้หลักประกันสุขภาพแก่แรงงานและผู้ติดตาม การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปี 2547 รวมทั้งที่สำคัญก็คือ การริเริ่มจัดทำ บันทึกความเข้าใจด้านการจ้างแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้ถูกออกแบบให้เป็นกลไกการทำงานเชิงรุกอย่างเป็นระบบ

การปรับยุทธศาสตร์การจัดการให้สอดคล้องกับกระแสภูมิภาคนิยมและโลกาภิวัตน์

MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็คือยุทธศาสตร์ใหม่ในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการอำนาจรัฐ หรือเป็นเครื่องมือในการกอบกู้อำนาจรัฐในยามที่ถูกท้าทายอย่างมาก ในยุทธศาสตร์นี้ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่แต่อย่างใดที่เราจะพบว่ามันถูกสร้างขึ้นจากการเลือกสรรผสมผสานหลักการและวิธีการต่างๆ ซึ่งมีทั้งที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกัน และอาจจะนำมาใช้เป็นข้ออ้างที่ไม่ได้ต้องการปฏิบัติจริงๆก็ได้ ยุทธศาสตร์ใหม่ของการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยประกอบด้วย หลักการ 5 ประการดังนี้

ประการแรก การสร้างความชอบธรรมทางอุดมการณ์ ใน MOU ไทยกับลาวและกับกัมพูชา มีคำประกาศเชิงหลักการ ที่จะเห็นได้จากบทกล่าวนำ โดยอ้างถึง ความกังวลต่อปัญหาการค้ามนุษย์ ที่กระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม อ้างถึงปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วยการย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติ และระบุในวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน ที่จะป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นการล่อลวงหรือเอาเปรียบแรงงาน รวมถึงการคุ้มครองแรงงานอย่างเหมาะสม

ประการที่สอง การจัดระบบการกำกับควบคุมใหม่ การดำเนินงานจ้างงานตาม MOU ถูกออกแบบให้มีการดำเนินงานแบบครบวงจร ควบคุมตั้งแต่ต้นทางถึงปลายทาง และจนกระทั่งส่งกลับถิ่นฐานแรงงานที่หมดสัญญาจ้าง โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติคือ นายจ้างต้องมาขอโควตาจ้างแรงงานข้ามชาติ เมื่อได้รับอนุญาตจากทางการไทย ความต้องการจะถูกส่งไปยังทางการประเทศต้นทางของแรงงาน ซึ่งจะได้ทำบัญชีรายชื่อแรงงานเอาไว้ จากนั้นจะเข้าสู่กระบวนการออกเอกสารเดินทางเอกสารการเข้าเมือง การทำประกันสุขภาพ การทำสัญญาจ้าง แรงงานจะถูกนำพามาถึงนายจ้าง ทำงานตามสัญญาจ้างที่กำหนด มีการหักเงินกองทุนเพื่อการส่งกลับและเมื่อทำงานครบตามเวลาที่กำหนดก็จะถูกนำพากลับบ้าน

การจัดระบบการควบคุมของรัฐนำไปสู่ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีด้วย ซึ่งนักวิชาการจำนวนหนึ่งเชื่อว่าการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (liberalization) จะทำให้ทุนจะก้าวข้าม (bypass) รัฐ และรัฐจะมีอำนาจกำกับควบคุมทางเศรษฐกิจน้อยลง แต่การจ้างงานตาม MOU แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ที่สวนทางกับความเชื่อนั้น และเป็นไปในทำนองเดียวกับที่มีผู้เสนอไว้ว่า การกำกับควบคุมของรัฐหาได้น้อยลงไม่มันเพียงแต่เปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์เท่านั้น คือภายใต้ภารกิจอำนาจการให้การค้าเสรีดำเนินไปโดยสะดวก รัฐได้แทรกตัวเข้าไปมีบทบาทกำกับควบคุมใน

ขั้นตอนปลีกย่อยต่างๆ (Walker, 1999: 186-188) ในกรณี MOU ยังมีขั้นตอนปลีกย่อยที่ยังมีพื้นที่กำกับควบคุมของรัฐมากขึ้น และในพื้นที่นี้เองที่รัฐได้ดึงให้ทุน ซึ่งในที่นี้ก็คือนายจ้างและบริษัท จัดหางาน เข้ามาอยู่ในการกำกับควบคุมได้ในเวลาเดียวกันข้ามชาติจะเป็นผู้มีส่วนร่วมจ่ายเงินเพื่อภารกิจ 2 ประการคือ ประการแรกเรื่องการดูแลสุขภาพ โดยจะต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพในราคา 1,300 บาท (ไม่รวมค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท) หรือในอีกทางหนึ่งให้หักเงินรายได้ประจำเดือนเข้ากองทุนประกันสังคม

ประการที่สาม การหักเงินเดือนร้อยละ 15 เข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับ วัตถุประสงค์ของกองทุนคือ เอาไว้ใช้จ่ายเพื่อส่งตัวแรงงานกลับบ้านเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการทำงาน ส่วนเงินที่เหลือจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ ก็จะเบิกจ่ายทั้งหมดให้กับแรงงาน

ประการที่สี่ ความคลุมเครือของสถานภาพทางกฎหมายระหว่างประเทศผู้เชี่ยวชาญ อาวุโสขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ชี้ว่า บันทึกความเข้าใจ (memory of understanding) เป็นรูปแบบหนึ่งของ ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคี (bilateral agreement) แต่แตกต่างกันคือ ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีระหว่างรัฐมีฐานะเป็นการตกลงอย่างเป็นทางการ มีพันธะตามกฎหมาย เฉพาะเจาะจง และต้องบังคับใช้ ในขณะที่บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐ ถือว่ามีระดับความเป็นทางการน้อยกว่า ไม่มีข้อผูกมัดตามกฎหมาย (non-binding principle) เป็นแนวทางอย่างกว้างๆ ที่ยืดหยุ่น (Wickramasekara, 2006: 4)

ประการสุดท้าย การคงอำนาจกำกับควบคุมแรงงานในกฎหมายอื่นๆ แม้ว่า MOU จะประกาศเจตนารมณ์บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชนและเป้าหมายจะคุ้มครองแรงงาน แต่รัฐยังคงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการได้รับการคุ้มครองหรือเข้าถึง สิทธิของแรงงานข้ามชาติ เช่น พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในหมวด 7 สหภาพแรงงาน เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานข้ามชาติ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2521 หมวด 4 มาตรา 37 ว่าด้วยการพักอาศัยหรือเปลี่ยนที่พักอาศัยต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ใน 24 ชั่วโมง การเดินทางข้ามจังหวัดต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ การอยู่ในราชอาณาจักรต้องแจ้งแก่กองตรวจคนเข้าเมืองในทุก 90 วัน ในบางจังหวัดมีประกาศของจังหวัดห้ามมิโทรศัพท์มือถือ ห้ามออกนอกที่พักอาศัยยามวิกาล ห้ามเป็นเจ้าของรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ ใน พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ส่วนที่ 2 ใบอนุญาตทำงาน มาตรา 26 กำหนดให้แรงงานข้ามชาติทำงานตามประเภทหรือลักษณะงาน และกับนายจ้าง ณ ที่ตั้งและเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาต หากต้องการเปลี่ยนแปลงประเภทหรือลักษณะงาน หรือนายจ้างต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ข้อกำหนดเหล่านี้ล้วนไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคนในการหาความรู้/ความสามารถต่างๆ เป็นอุปสรรคต่อการมีสัมพันธฉันท์มนุษย์กับคนอื่น อีกทั้งการตกอยู่ภายใต้

ข้อกำหนดและไร้อำนาจต่อรองต่อนายจ้าง ในขณะที่รัฐยังคงมีอำนาจกำกับควบคุมแรงงานอย่างสูง เช่นนี้ ช่างสวนทางกับเจตนารมณ์และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ใน MOU

ปัญหาอุปสรรคในการจัดการและการดำเนินการในการทำ MOU

การศึกษาประเมินอุปสรรคการดำเนินงานตาม MOU อยู่หลายชิ้น ทั้งที่ศึกษา MOU โดยตรงได้แก่ Vasuprasat (2008) และที่ได้กล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของงาน (ไม่ได้ศึกษาเรื่อง MOU โดยตรง) เช่น Rakumnouykit (2009 : 29-31) Charleomvong (2009 : 53-64) Vasuprasat (2010 : 23-29) งานเหล่านี้ มีความเห็นในทำนองเดียวกันก็คือ การจ้างงานตาม MOU มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ต้นทุนสูงทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา การไม่สามารถจูงใจให้แรงงานเห็นว่าการมาทำงานตาม MOU ให้ประโยชน์มากกว่ามาโดยผิดกฎหมาย นอกเหนือจากนั้นเป็นปัญหาเรื่องความพร้อมของบริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่รัฐ และเทคโนโลยี

ข้อสรุปการเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีหลักการจากลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ ทำให้เกิดแรงผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เปิดประเทศและสนับสนุนให้มีการค้าเสรี การแข่งขันทางการค้าโดยเสรีผลักดันให้สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะแรงงาน กลายเป็นอาวุธสำคัญในการกดดันทางการค้า ทำให้ประเทศต่างๆ ที่ต้องพึ่งพาการส่งออก ต้องให้ความสนใจกับการดูแลสิทธิมนุษยชนและสวัสดิการสังคม โดยไม่มีการแบ่งแยก ไม่ว่าแรงงานนั้น จะมีที่มาอย่างไร ประเทศไทยที่มีการใช้แรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องปรับตัวตามสถานการณ์โลก การเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU เป็นยุทธศาสตร์ สำคัญในการปรับเปลี่ยนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นกึ่งถูกกฎหมายโดยการลงทะเบีย่นกับกระทรวงมหาดไทยให้มีตร. 38/1 และผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือนำเข้าตาม MOU ซึ่งจะกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายในที่สุด ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในการปรับเปลี่ยนการผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่า การผลักดันการเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายนั้นมาจากฝ่ายไทยเป็นหลัก บันทึกความเข้าใจทวิภาคีทั้ง 3 ฉบับจึงมีรูปแบบและเนื้อหาใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ตามทิศทางการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นเรื่องการเปลี่ยนแรงงานผิดกฎหมายให้เป็นถูกกฎหมายเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ในลักษณะบูรณาการ เมื่อแปลงเป็นการปฏิบัติแล้ว ยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งหมด จึงเกิดปัญหาอุปสรรคมากมายไม่ว่าจะเป็น การจ้างงานตาม MOU มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ต้นทุน

สูงทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา การไม่สามารถจูงใจให้แรงงานเห็นว่าการมาทำงานตาม MOU ให้ประโยชน์มากกว่ามาโดยผิดกฎหมาย นายจ้างและนายหน้าแรงงานผิดกฎหมายเสียประโยชน์ เกิดนายหน้าแรงงานสำหรับการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้ามาตาม MOU เพิ่มขึ้น และเกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบใหม่ ปัญหาเรื่องความพร้อมของบริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่รัฐ และเทคโนโลยี ตลอดจนแรงงานต่างชาติเองอีกด้วย ทั้งนี้ บันทึกการเจรจาวิภาคิดังกล่าวยังไม่หมายรวมถึงผู้ติดตามและบุตรแรงงานต่างด้าว ที่ติดตามเข้ามาในประเทศไทยอีกด้วย

สาเหตุที่มีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก

แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าประเทศไทย มีสาเหตุมาจากสองปัจจัย คือ ปัจจัยผลักดันซึ่งเกิดจากสาเหตุภายในของประเทศเหล่านั้น ได้แก่ สภาพการเมืองและเศรษฐกิจที่ไร้เสถียรภาพ และขาดความมั่นคงและปัจจัยดึงดูด นับเป็นปัจจัยภายนอก ได้แก่ เหตุผลจากประเทศไทย ที่มีสภาพเศรษฐกิจและการเมืองที่มั่นคงและเจริญก้าวหน้า อีกทั้งยังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ²⁰ ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน การศึกษาพื้นฐานที่ค่อนข้างต่ำถึง ทำให้คนไทยไม่ต้องการทำงานที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือ รวมทั้งงานที่ยากลำบาก, สกปรก และอันตราย จึงกลายเป็นช่องทางให้เกิดการอพยพเข้ามาทำงานจำนวนมาก

2.1 ปัจจัยผลักดัน

เกิดจากสาเหตุภายในของประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เนื่องจาก

2.1.1 เสถียรภาพทางการเมือง²¹ ด้วยระบอบการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับไทย ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา หลังจากที่ประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราชจากอังกฤษและฝรั่งเศสแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบสังคมนิยม โดยมีรัฐบาลทหารปกครองประเทศมีการผูกขาดอำนาจ จำกัดสิทธิประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้น ตัวอย่างกรณี ประเทศพม่า มีความขัดแย้งแบ่งเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาลทหาร (State Law and Order Restoration Council : SLORC) ฝ่ายนางอองซาน ซูจี และชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประกอบด้วย กระเหรี่ยง ชะนีน มอญ ทำให้เกิดการประท้วง ผู้รบและปราบปรามกันอยู่เนืองๆ

²⁰ G Jones, Tracking Demographic Changes in Thailand and Policy Implications. In G. Jones, W. Im-em. Impact of Demographic Change in Thailand. UNFPA, United Nations Population Fund Country Office in Thailand. 2011. <http://countryoffice.unfpa.org/thailand>, <http://www.unfpa.org>

²¹ จำนง เกลิมฉัตร “ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกิจกรรม จังหวัดระนอง” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536

ตลอดแนวตะเข็บชายแดนไทย รวมถึงการถูกกดขี่ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ประชาชนในประเทศเกิดความไม่มั่นคง จึงต้องแสวงหาเสรีภาพและความเป็นอยู่ที่ดีกว่า ส่งผลให้ต้องหลบหนีหรืออพยพเข้าประเทศไทยตามแนวชายแดน เช่น จังหวัดตาก จังหวัดระนอง ระยอง จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นต้น อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ประเทศพม่าเปิดประเทศ มีความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งปลดปล่อยนางอองซานซูจี และนักโทษการเมืองอื่น ๆ ปรากฏว่าสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เกิดการลงทุนในประเทศพม่าเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้ประเทศพม่ามีความมั่นคงทางการเมือง และเริ่มมีความต้องการแรงงานจำนวนมากในการพัฒนาประเทศและการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการทวาย ซึ่งอยู่ใกล้จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีการก่อสร้างท่าเรือ ที่ประเทศไทยร่วมลงทุนด้วย เป็นต้น

2.1.2 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทั้งในประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชายังคงล่าหลังเมื่อเทียบกับประเทศไทย แม้ว่าในช่วงหลายปีมานี้ รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นจะมีนโยบายเปิดประเทศมากขึ้นเพื่อรองรับการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศก็ตาม แต่ด้วยปัญหาความไม่สงบภายในประเทศ ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเช่น การถูกเกณฑ์ไปใช้แรงงานเพื่อสร้างถนนและทางรถไฟ รวมทั้งถูกเกณฑ์ให้เป็นทหารเพื่อปราบปรามชนกลุ่มน้อยด้วยตนเอง เป็นต้น ด้วยปัญหาเหล่านี้ทำให้ประเทศพม่าถูกบอยคอตจากประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประชาคมยุโรป จึงส่งผลกระทบต่อการค้า การลงทุน และการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน ไม่มีงานทำ และไม่มีรายได้ จึงเป็นปัจจัยกดดันทำให้คนเหล่านั้นอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ทั้งเข้ามาโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตามสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยประเทศลาว และประเทศกัมพูชา มีการเมืองมั่นคง สภาพสังคมมีเสถียรภาพต่อเนื่องกัน ทำให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสม่ำเสมอ จนรายได้ต่อหัว ประชาชาติของทั้งสองประเทศพ้นจากประเทศที่มีรายได้ต่ำ มาเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางแล้ว ทำให้ความแตกต่างระหว่างสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศลาวกับประเทศกัมพูชา ลดน้อยลง สองประเทศนี้จึงมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดความต้องการแรงงานอย่างมาก ทำให้สัดส่วนแรงงานจาก 2 ประเทศนี้ลดน้อยลงเมื่อเทียบกับแรงงานจากประเทศพม่า ดังนั้นสถานการณ์กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2.2 ปัจจัยดึงดูด

นับเป็นปัจจัยที่มีเหตุผลจากประเทศไทย เนื่องจาก

2.2.1 ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยผลอันเกิดจากการประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศ รวมทั้งการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนให้แก่นักลงทุนจากต่างประเทศเป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ได้เปลี่ยนโครงสร้าง

เศรษฐกิจของประเทศไทยจากประเทศที่เน้นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import – Substitution) มาเป็นประเทศที่เน้นพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export – Led Growth) เป็นผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราสูงเฉลี่ยร้อยละ 10.2 ต่อปีติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี ในช่วงปีทศวรรษ 2530 ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลเพื่อเพิ่มอุปสงค์โดยรวมของประเทศ ด้วยนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทำให้เกิดการค้า การลงทุน และการจ้างงานอย่างทั่วถึง รวมถึงนโยบายเปิดเสรีทางการเงินก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนเป็นไปโดยสะดวก ร่วมกับการย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมจากประเทศญี่ปุ่นมายังประเทศไทย ยิ่งผลักดันให้การค้า การลงทุนภายในประเทศขยายตัวสูงขึ้น ปัจจุบันเหล่านี้ทำให้ขนาดของเศรษฐกิจ (Size of Economy) ของประเทศไทยโตขึ้น ทำให้ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีความต้องการใช้แรงงานสูงขึ้น ในขณะที่อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกมีแนวโน้มสูงขึ้น ทางเลือกของผู้ประกอบการ คือ การลดต้นทุนการผลิตโดยการใช้แรงงานราคาถูก²²

2.2.2 ภาวะขาดแคลนแรงงาน อันเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านประชากร จากรายงานสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า อัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากร สัดส่วนประชากรวัยทำงานมีอัตราชะลอตัวลง ในขณะที่การผลิตในระบบเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัว และยังเน้นการผลิตแบบใช้แรงงานหนาแน่น (Labor Intensive) United Nations Population Division เมื่อปี 2008²³ เคยคาดหมายระดับกลาง ๆ ว่า แนวโน้มประชากรไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโดยใช้ อัตราการเจริญพันธุ์ (Total Fertility Rate, TFR) 1.85 ในช่วงปีค.ศ. 2010-2015 และ ช่วง 2015-2020 แต่ปรากฏว่า ผลการสำมะโนประชากร พ.ศ. 2553 (2010) พบว่าขณะนี้ประเทศไทยมี TFRเหลือเพียง 1.5 เท่านั้น ซึ่งแม้แต่การคาดหมายระดับต่ำของ UN ว่า TFR ของไทยจะเหลือเพียง 1.6 ในช่วงปี 2010-2015 ก็ยังสูงเกิน TFR จริงของไทย แสดงว่า TFR ของไทยกำลังลดลงอย่างรวดเร็วกว่าที่คาดประมาณไว้ ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นในภาคส่วนต่าง ๆ จึงมีมากกว่าที่แรงงานคนไทยจะรองรับได้ เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติ เข้า

²² วรวิทย์ เจริญเลิศ “พัฒนาการทางเศรษฐกิจไทยกับทางเลือกในการพัฒนา” บทความเสนอในการประชุมเรื่อง จินตนาการสู่ปี 2000 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมอิมพีเรียล, 26-28 กันยายน 2539

²³ G Jones, Tracking Demographic Changes in Thailand and Policy Implications. In G. Jones, W. Im-em. Impact of Demographic Change in Thailand. UNFPA, United Nations Population Fund Country Office in Thailand. 2011. <http://countryoffice.unfpa.org/thailand>, <http://www.unfpa.org>

มาตรฐาน การประมาณจำนวนและสัดส่วนกลุ่มอายุต่าง ๆ ของคนไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000-2030 แสดงในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ประเทศไทย: ประชากรกลุ่มอายุต่าง ๆ ปี ค.ศ. 2000–2030 (หน่วยเป็นพันคน)

<i>Age</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>
<i>Medium projection (number)</i>							
<i>0–14</i>	<i>15,674</i>	<i>15,127</i>	<i>14,629</i>	<i>14,484</i>	<i>14,322</i>	<i>14,026</i>	<i>13,651</i>
<i>15–29</i>	<i>15,517</i>	<i>16,209</i>	<i>16,076</i>	<i>15,517</i>	<i>14,989</i>	<i>14,515</i>	<i>14,403</i>
<i>30–64</i>	<i>27,198</i>	<i>29,925</i>	<i>32,183</i>	<i>33,794</i>	<i>34,539</i>	<i>34,692</i>	<i>34,199</i>
<i>(15–64)</i>	<i>(42,715)</i>	<i>(46,134)</i>	<i>(48,259)</i>	<i>(49,311)</i>	<i>(49,528)</i>	<i>(49,207)</i>	<i>(48,602)</i>
<i>65+</i>	<i>3,958</i>	<i>4,685</i>	<i>5,251</i>	<i>6,142</i>	<i>7,594</i>	<i>9,394</i>	<i>11,209</i>
<i>Total</i>	<i>62,347</i>	<i>65,946</i>	<i>68,139</i>	<i>69,939</i>	<i>71,443</i>	<i>72,628</i>	<i>73,462</i>
<i>Low projection (number)</i>							
<i>0–14</i>	<i>15,674</i>	<i>15,127</i>	<i>14,629</i>	<i>13,834</i>	<i>12,661</i>	<i>11,140</i>	<i>10,203</i>
<i>15–29</i>	<i>15,517</i>	<i>16,209</i>	<i>16,076</i>	<i>15,517</i>	<i>14,989</i>	<i>14,515</i>	<i>13,857</i>
<i>30–64</i>	<i>27,198</i>	<i>29,925</i>	<i>32,183</i>	<i>33,794</i>	<i>34,539</i>	<i>34,692</i>	<i>34,199</i>
<i>(15–64)</i>	<i>(42,715)</i>	<i>(46,134)</i>	<i>(48,259)</i>	<i>(49,311)</i>	<i>(49,528)</i>	<i>(49,207)</i>	<i>(47,956)</i>
<i>65+</i>	<i>3,958</i>	<i>4,685</i>	<i>5,251</i>	<i>6,142</i>	<i>7,594</i>	<i>9,394</i>	<i>11,209</i>
<i>Total</i>	<i>62,347</i>	<i>65,946</i>	<i>68,139</i>	<i>69,288</i>	<i>69,782</i>	<i>69,741</i>	<i>69,369</i>
Medium projection (% distribution)							
<i>0–14</i>	<i>25</i>	<i>23</i>	<i>21</i>	<i>21</i>	<i>20</i>	<i>19</i>	<i>19</i>
<i>15–29</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>24</i>	<i>22</i>	<i>21</i>	<i>20</i>	<i>20</i>
<i>30–64</i>	<i>44</i>	<i>45</i>	<i>47</i>	<i>48</i>	<i>48</i>	<i>48</i>	<i>47</i>
<i>(15–64)</i>	<i>(69)</i>	<i>(70)</i>	<i>(71)</i>	<i>(71)</i>	<i>(69)</i>	<i>(68)</i>	<i>(66)</i>
<i>65+</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>11</i>	<i>13</i>	<i>15</i>
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

การขาดแคลนแรงงานประเภทไร้ฝีมือ จากการที่รัฐบาลมีนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) และเพิ่มมาตรการในการกระจายการลงทุนสู่ภูมิภาค โดยการปรับปรุงเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกสูงสุดต่อนักลงทุนในภูมิภาค ทำให้เกิดการจ้างงานใน

ภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น แรงงานกรรมกรที่ใช้ในกิจการต่างๆ โดยเฉพาะในกิจการพิเศษ ประมง ก่อสร้าง และใน โรงงานอุตสาหกรรม แต่เดิมแรงงานเหล่านั้นมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นหลัก ต่อมา เมื่อเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการขยายตัวสูงขึ้น รวมทั้งรัฐบาลได้ส่งเสริมและพัฒนา อาชีพให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีงานทำในพื้นที่ แทนการเดินทางไปทำงานในพื้นที่อื่นๆ เช่นที่ผ่านมา แม้ว่าอัตราการว่างงานจะมีอยู่บ้างช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว แต่แรงงานเหล่านี้ก็สามารถหา อาชีพเสริมในหมู่บ้านของตนได้ ประกอบกับมีแรงงานบางส่วนมุ่งไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่ง ได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่างานประเภทเดียวกันที่ทำงานในประเทศ โดยเฉพาะงานก่อสร้างซึ่งรับทั้งคนที่ มีฝีมือและไร้ฝีมือ นอกจากนี้ในปัจจุบันคนไทยมีการศึกษาสูงขึ้น และมีค่านิยมไม่ทำงานประเภท ที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก งานสกปรกและงานที่ใช้ความอดทนสูง ทำให้ผู้ประกอบการหันไปใช้ แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานพม่ามีอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า มีความขยัน อดทน และเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองผิด กฎหมายจึงไม่กล้าหนีไปไหน ทำให้มีการลักลอบจ้างแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเห็นได้ ในพื้นที่จังหวัดที่ทำการประมงทะเล เช่น จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัด ระนอง และในพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องการใช้แรงงานสูง²⁴

จากตารางที่ 2.2 แสดงให้เห็นว่าอุปสงค์ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยยังคงมี ในอัตราสูง จะเห็นได้จากจำนวนโควตาการยื่นขอของผู้ประกอบการในช่วงปี พ.ศ.2547-2551 ที่มี จำนวนขออยู่ระหว่าง 1.2-1.7 ล้านคน ขณะที่ทางการได้อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงาน ได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้นในแต่ละปี หากอุปสงค์ของผู้ประกอบการเป็นจริงตามที่ยื่นขอมา ก็ หมายความว่า แรงงานข้ามชาติจะมีจำนวนมากที่มีสถานะผิดกฎหมายหลบซ่อนอยู่ในประเทศไทย ในขณะที่คนไทยยังมีการว่างในอัตราที่สูง อีกทั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศยังคงมี แนวโน้มชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่อง

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. มาตรการ เรื่อง การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง, กรกฎาคม 2553

ตารางที่ 2.2 จำนวนแรงงานข้ามชาติ คนว่างงาน และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงาน ข้ามชาติที่ขอ อนุญาต (คน)	จำนวนแรงงาน ข้ามชาติที่ ได้รับอนุญาต (คน)	จำนวนผู้ ว่างงาน (ล้านคน)	อัตราการขยายตัว ทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)
2544	-	733,833	1.2	2.2
2547	1,512,187	849,522	0.7	6.3
2548	1,773,349	705,293	0.7	4.5
2549	1,226,106	673,010	0.6	5.0
2550	1,226,106	546,272	0.5	4.9
2551	1,235,688	501,520	0.5	2.5
2552	1,544,902			
2553	1,315,932	932,255	0.4	7.8

ที่มา : 1) ข้อมูล GDP มาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2) ข้อมูลแรงงาน มาจากสำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กระทรวงแรงงาน

3) ข้อมูลผู้ว่างงานมาจากการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมแรงงานไทยให้ไปทำงานต่างประเทศนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา วัตถุประสงค์เพื่อดึงเงินตราต่างประเทศ และลดการขาดดุลทางการค้าระหว่างประเทศ นโยบายดังกล่าวส่งผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศมากขึ้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 รัฐบาลมีนโยบายเพื่อส่งเสริมสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่ยังมีแรงงานไทยออกไปทำงานต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตรและได้มีการนำแรงงานข้ามชาติมาใช้มาก ใน 3 ประเภทกิจการ คือ กิจการประมง สวนยาง และไร่อ้อย ตามลำดับ โดยเฉพาะแรงงานประมง มีการใช้แรงงานข้ามชาติถึงร้อยละ 60 – 70

ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลของประชาชนทั้งสองประเทศ เนื่องจากประชาชนคนไทยและประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านมีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นประชาชนตามแนวชายแดนของไทยจึงมีความสัมพันธ์เป็นญาติพี่น้องกับประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านตลอดตามแนวชายแดน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้เดินทางเข้ามาเยี่ยมญาติพี่น้อง เมื่อเดินทางเข้ามาแล้วบางส่วนก็ถือโอกาสเข้ามาทำงานหรือหลบหนีเข้าเมือง ซึ่ง

กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองในลักษณะนี้มีอยู่ในทุกภาค ทั้งจากประเทศมาเลเซีย ลาว กัมพูชาและพม่า นอกจากนี้คนกลุ่มนี้ยังได้มีการชักชวนให้ญาติพี่น้องของตนหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการบอกต่อจากผู้ที่เข้ามาทำงานแล้ว หากมีตำแหน่งงานว่างก็จะพยายามติดต่อญาติพี่น้องที่อยู่ในประเทศของตนเพื่อให้เข้ามาทำงาน ทั้งนี้โดยอาศัยความคุ้นเคยที่มีอยู่กับเจ้าของสถานประกอบการเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว หรือกลุ่มเพื่อนประเทศเดียวกัน ขณะเดียวกันเจ้าของสถานประกอบการเองก็มักที่จะติดต่อคนงานผ่านแรงงานข้ามชาติที่ตนรู้จัก เนื่องจากสามารถสอบถามเกี่ยวกับลักษณะนิสัยใจคอของคนงานที่จะเข้ามาทำงานต่อไป เพราะมีคนเหล่านี้คอยรับประกันให้ทำให้เกิดความมั่นใจ ดีกว่าการจ้างแรงงานซึ่งไม่ทราบแหล่งที่มาชัดเจน

กระแสโลกาภิวัตน์และการส่งออกวัฒนธรรมผ่านสื่อ ทำให้เกิดแรงดึงดูดประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านให้หลงใหลในวัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่ในประเทศไทย และมีความเชื่อสิ่งที่มองเห็นในละครทีวีของไทย รวมทั้งวัฒนธรรมดนตรี ส่งออกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เกิดความต้องการเข้ามาใช้ชีวิตในประเทศไทย รวมทั้งมีความสนใจและนิยมคาราและนักดนตรีไทย เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบสำคัญอีกอย่างหนึ่ง

การสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองของเจ้าหน้าที่กระทำไม่ได้ทั่วถึง เนื่องจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่ติดต่อกับเพื่อนบ้าน ซึ่งมีดินแดนที่ติดต่อกันทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทาง ที่มีความยาวประมาณ 4,000 กิโลเมตร และมีช่องทางธรรมชาติที่เอื้อต่อการข้ามเข้ามาในประเทศไทยหลายแห่ง โดยมีชายแดนไทยพม่าประมาณ 2400 กิโลเมตร ชายแดนไทยลาวประมาณ 1700 กิโลเมตร ซึ่งเป็นทางบก 700 กิโลเมตร ทางน้ำอีก 1000 กิโลเมตร ไทยกัมพูชาประมาณ 840 กิโลเมตร ทำให้เกินขีดความสามารถของกองกำลังใด ๆ ที่จะป้องกันชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มีขบวนการนำพาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีการทำงานเป็นกระบวนกร และบางครั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็มีผลประโยชน์ร่วมด้วย ²⁵

ข้อสรุปสาเหตุที่มีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก

สาเหตุที่มีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากมี 2 ปัจจัยหลักคือ

²⁵ ภูมิสัน โจรณ์เลิศจรรยา “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างไทย” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549

แรงผลักดันจากประเทศต้นทาง ซึ่งหมายถึงปัญหาและสภาวะแวดล้อมในประเทศต้นทาง ที่ทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจ และต้องการแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า ได้แก่ การไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง การสู้รบ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม ความไม่มีเสถียรภาพ ตลอดจนความด้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่าง ๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งโอกาสด้อยกว่า เป็นต้น

แรงดึงดูดจากประเทศปลายทาง ซึ่งหมายถึงจุดอ่อนของประเทศปลายทางที่เปิดช่องหรือโอกาสให้อพยพเข้ามา เช่น โครงสร้างอายุประชากรไม่สมดุลทำให้เกิด แรงงานขาดแคลน การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความต้องการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งจุดแข็งของประเทศปลายทางที่ทำให้เกิดความน่าอยู่กว่า นำทำงานมากกว่า ได้แก่รายได้ดีกว่า สวัสดิการสังคมดีกว่า ชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า รวมทั้งวัฒนธรรมดึงดูดใจกว่า เป็นต้น

ทั้งนี้ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเป็นพลวัต ไม่ใช่สถิตย์ นั่นคือมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดและแรงผลักดันของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางอาจจะเปลี่ยนแปลงกลับกันได้ตลอดเวลา การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ดำเนินการในเรื่องนี้

ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการที่ผ่านมา

ประเทศไทยเริ่มจัดระบบแรงงานข้ามชาติและการเปิดให้ขึ้นทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ มีการปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย โดยมีนโยบายในแต่ละปีขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้มีทิศทางเปลี่ยนไปมาขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐ และหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ในปี 2547 เริ่มมีการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ โดยมีคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติ ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ โดยคำนึงถึงความสมดุลของนโยบายทั้งความมั่นคง เศรษฐกิจ สิทธิมนุษยชน จึงมีการเปิดให้ครอบครัวและบุตรได้จดทะเบียน ตรวจสอบสุขภาพ มีหลักประกันสุขภาพ ขอรับใบอนุญาตทำงาน หลังจากนั้นคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติ ก็จะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในแต่ละปีเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมาจนถึงปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตามในระยะหลังจากปี 2550 นโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติกลับมาเปลี่ยนแปลงระหว่างช่วงความมั่นคง และเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง โดยส่วนใหญ่จะเน้นความมั่นคงเป็นหลัก

ข้อเสนอแนะต่อนโยบายและการดำเนินการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

การศึกษาของ สุริย์พร พันพื้ง²⁶ เรื่อง นโยบายแรงงานข้ามชาติและแนวโน้มประชากรในวัยแรงงานของประเทศไทย ได้ชี้ว่า แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงประชากรในอีก 15 ปีข้างหน้า นั้น อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรของลาว กัมพูชายังคงมีสูงกว่าของประเทศไทย ในขณะที่ประเทศพม่ามีความไม่แตกต่างจากประเทศไทยมากนัก อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มว่า ประชากรของลาวและกัมพูชาจะยังคงย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำในประเทศไทยต่อไป ดังนั้นรัฐบาลไทยจะต้องมีนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติเหมาะสมและยั่งยืน โดยครอบคลุมมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง การเมือง สังคม สาธารณสุข และกฎหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเร็วที่สุด

การศึกษาของ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์²⁷ เรื่อง นโยบายการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาว : ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม ได้ชี้ว่า แม้ว่าไทยจะเผชิญปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโลกตั้งแต่ปี 2551 แต่พบว่า แรงงานข้ามชาติจาก 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา มีไม่ต่ำกว่าหนึ่งล้านคน หรือเป็นร้อยละ 2.7 ของกำลังแรงงานไทย 36.5 ล้านคน นั้นหมายความว่า การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยยังคงมีอยู่สูงมากในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยถดถอยลง แต่แนวโน้มการจ้างและการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติก็ไม่มีการชะลอตัวลงเลย ไม่ว่าจะประเทศไทยจะประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ เพราะประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก อันเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะที่นายจ้างก็คิดว่าต้นทุนการจ้างแรงงานข้ามชาติค่อนข้างสูง จึงพยายามหลีกเลี่ยงไปจ้างแรงงานผิดกฎหมายแทน ซึ่งค่าจ้างถูกกว่าและเอาเปรียบได้ง่าย ยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้รับการสื่อสารไม่ชัดเจนด้วยแล้ว การแก้ไขปัญหายังยากขึ้นไปอีก ระบบการดูแลแรงงานข้ามชาติอ่อนแอเช่นนี้ยิ่งจะทำให้ต้นทุนผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจให้ลดลงเรื่อยๆ

²⁶ สุริย์พร พันพื้ง(2552). นโยบายแรงงานข้ามชาติและแนวโน้มประชากรในวัยแรงงานของประเทศไทย.เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. ธรรมมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

²⁷ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2552).นโยบายการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาว : ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. ธรรมมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ.ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

การศึกษาของ ประชา วสุประสาท²⁸ เรื่อง วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ได้ชี้ว่า การรวมตัวทางเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียน (ASEAN Economic Community) ในปี พ.ศ. 2558 จะมีผลทำให้สินค้า บริการ เงินทุน และแรงงานสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่มีการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่สุทธิ (Net Immigration) ในปัจจุบันมีแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผันจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนกว่าสองล้านคน การที่ต้นทุนการจ้างแรงงานข้ามชาติถูกกดให้ต่ำกว่าอัตราของตลาดทำให้เกิดความบิดเบือนในตลาดแรงงาน ซึ่งนโยบายบริหารแรงงานข้ามชาติชั่วคราวระยะสั้นได้นำไปสู่สถานะพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในระยะยาว โดยผู้ได้ประโยชน์จากการจ้างแรงงานข้ามชาติ จะตั้งสมมุติฐานว่าจะมีแรงงานข้ามชาติราคาถูกคงอยู่ตลอดไป จึงทำให้มีแรงงานข้ามชาติหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาของ สุภางค์ จันทวานิช²⁹ เรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์และธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ได้ชี้ว่า แรงงานข้ามชาติมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากแรงงานเหล่านั้นเข้ามาโดยผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดอาชญากรรม นำพาโรคติดต่อ และก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณของประเทศไทย ดังนั้นการแก้ไขปัญหารัฐบาลจะต้องดำเนินสองมาตรการ คือ มาตรการด้านจัดระบบและการควบคุม (Regulation) และมาตรการด้านการคุ้มครองและการดูแล (Protection)

การศึกษาเรื่องการบริหารจัดการระบบสาธารณสุขและข้อเสนอแนะ

กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่ได้รับการคาดหวังว่า น่าจะพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์สาธารณสุขแรงงานข้ามชาติในระยะยาวขึ้น เนื่องจากสถานการณ์การใช้แรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านคือ พม่า ลาว กัมพูชา ยังคงค้างอยู่ในประเทศไทยต่อไปนานหลายสิบปี แต่ตลอดระยะเวลา 10 ปีเต็ม (2539-2549) ที่รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานจาก 3 ประเทศ เพื่อนบ้านนั้น ไม่ปรากฏว่ากระทรวงสาธารณสุขมี

²⁸ ประชา วสุประสาท (2552). วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. **ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

²⁹ สุภางค์ จันทวานิช (2552). ความมั่นคงของมนุษย์และธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ **ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

ความพยายามในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในด้านนี้ขึ้นเลย มาตรการเกี่ยวกับสุขภาพแรงงานข้ามชาติที่ทำ ๆ กันมา ล้วนดำเนินไปตามกรอบของมติคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น³⁰

การบังคับตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว ได้มีการตั้งข้อสังเกต โดยกฤษฎาและคณะว่า ตัวเลขรายงานสถานการณ์สาธารณสุขสุขภาพแรงงานข้ามชาตินั้น ต่ำกว่าตัวเลขแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานค่อนข้างมาก³¹

ประเด็น นโยบายและมาตรการการควบคุมเอดส์และโรคติดเชื้อทางเพศสัมพันธ์ของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาเพื่อประเมินผลนโยบายด้านนี้ในช่วงปี 2539-2547 (กฤษฎา และ พันธุ์ทิพย์ 2548) พบว่านโยบายเอดส์ชาติที่ผ่านมายังไม่ให้ความสำคัญต่อกลุ่มแรงงานข้ามชาติ แต่ในระดับพื้นที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในจังหวัดที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติเข้มข้นบางจังหวัด มีแผนงานด้านเอดส์เป็นการเฉพาะในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ และมักเป็นงานที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรทุนนานาชาติ และเป็นการร่วมทำงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ แต่ในภาพรวมของการควบคุมโรคแล้วพบว่า การปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูประบบบริการสุขภาพตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544 เป็นต้นมา มีผลให้คลินิกกามโรคในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดทุกจังหวัดต้องปิดตัวลง ขณะที่งานบริการด้านนี้ในโรงพยาบาลของรัฐยังไม่มีความพร้อม ทำให้เกิดช่องว่างของการบริการ ส่งผลให้งานป้องกันและควบคุมเอดส์และกามโรคอ่อนแอลงทั้งในกลุ่มคนไทยและต่างด้าว³²

จำนวนแรงงานข้ามชาติหญิงที่ตั้งครรภ์กับที่มาคลอดจริงกลับแตกต่างกัน โดยผู้มาฝากครรภ์มีจำนวนสูงกว่าผู้ที่มาคลอดจริงในโรงพยาบาล โดยดูจากจำนวนเด็กเกิดมีชีพน้อยกว่าจำนวนหญิงตั้งครรภ์มาก ขณะเดียวกัน อัตราหญิงต่างด้าวตายขณะตั้งครรภ์หรือภายใน 42 วัน หลัง

³⁰ กฤษฎา อาชวนิจกุล. สถานการณ์แรงงานข้ามชาติกับโรคในระบบเฝ้าระวังสุขภาพของประเทศ ไทย. ใน กฤษฎา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. ประเทศไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 25-28

³¹ กฤษฎา อาชวนิจกุล. การบังคับตรวจสุขภาพในแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤษฎา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. ประเทศไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 25-28

³² กฤษฎา อาชวนิจกุล. นโยบายรัฐกับสถานการณ์การติดเชื้อเอชไอวีและโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤษฎา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. ประเทศไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 29-32

สิ้นสุดการตั้งครุภัณฑ์มีสูงถึง 1.5% (160/10,332) อีกทั้งแรงงานข้ามชาติหญิงที่อายุน้อยกว่า 20 ปี มาคลอดสูงถึง 12% ของการคลอดทั้งหมดของแรงงานข้ามชาติหญิง³³

ควรวางระบบจัดสรรหรือกระจายเงินประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวไปยังสถานพยาบาลที่ขาดทุนอย่างไร แนวปฏิบัติเช่นนี้เกิดขึ้นในบางจังหวัด เช่นกาญจนบุรี พังงา และระยอง ที่มีการจัดสรรเงินค่ารักษาพยาบาลให้ตรงความจริง นั่นคือสถานพยาบาลที่มีภาระค่าใช้จ่ายมาก แต่มีรายได้จากเงินค่าประกันน้อย หรือ ไม่มีเลย เพราะไม่มีแรงงานมาซื้อประกันสุขภาพ แต่มีแรงงานที่ไม่มีบัตร หรือคนต่างชาติที่ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้บริการ จะได้รับการเฉลี่ยเงินจากสถานพยาบาลที่อยู่ในสถานะกำไร³⁴

ภาครัฐได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณสุขในแรงงานข้ามชาติหลายมิติไปในทิศทางบวก นั่นคือเป็นทิศทางที่เคารพสิทธิสุขภาพของแรงงานข้ามชาติมากขึ้น เราได้เห็นทิศทางเชิงนโยบายชัดเจนหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความพยายามร่างยุทธศาสตร์สาธารณสุขในกลุ่มประชากรข้ามชาติ การมีแผนเอดส์ชาติที่แผนแม่บทให้ความสำคัญต่อประชากรเคลื่อนย้าย ภาคปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับจังหวัดก็แสดงถึงความคืบหน้าผ่านโครงการความร่วมมือเชิงรุกในหลายจังหวัด เช่นการมีคลินิกเคลื่อนที่เข้าไปยังชุมชนแรงงานข้ามชาติ การเชื่อมประสานการทำงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคราชการที่เกี่ยวข้อง การจัดจ้างพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) หรืออาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ (อสต.) แต่ยังคงพบว่าประชากรข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม กลุ่มประชากรบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อย รวมถึงกลุ่มคนที่ไร้รัฐและไร้สัญชาติ ยังคงต้องประสบกับปัญหาเดิม ๆ ที่หากบัตรสุขภาพถูกยึดไว้โดยนายจ้าง ก็ไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้ ทักษะคิดของผู้ให้บริการยังมองกลุ่มแรงงานข้ามชาติว่าเป็นภาระที่เพิ่มเข้ามาจากงานเดิม หรือมองว่าเป็นกลุ่มที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ และแน่นอนว่า ประชากรข้ามชาติกลุ่มที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม เป็นกลุ่มที่เผชิญปัญหาหนักที่สุด ทั้งอาจถูกปฏิเสธการรักษาพยาบาลหากเจ็บป่วย หรือถูกข่มขู่ว่าหากไม่มีเงินมาจ่าย เมื่อรักษาแล้วทางโรงพยาบาลจะส่งตัวไปให้ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น

³³ กฤตยา อาชวนิจกุล. มาตรการอนามัยแม่และเด็กและการวางแผนครอบครัว. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 39-40

³⁴ กฤตยา อาชวนิจกุล. การบริหารจัดการเงินประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอดส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 41-44

ต่อปัญหาในเชิงระบบนี้ พบว่าการจัดระบบรองรับของภาครัฐยังไม่พร้อม และครอบคลุมกับสถานการณ์ ขณะเดียวกันมาตรการและแนวทางที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ทั้งในกระทรวงแรงงานและกระทรวงสาธารณสุข ก็ยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจ และการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่แต่ละบุคคล เช่น แนวทางการจ่ายยาต้านไวรัสให้แก่แรงงานข้ามชาติผู้ติดเชื้อ การจัดจ้างล่าม พนักงานสาธารณสุขต่างชาติ หรืออาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ รองรับผู้ป่วยกลุ่มนี้ เป็นต้น³⁵

กฤตยาและคณะได้เสนอข้อท้าทายต่อสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ³⁶ โดยมีข้อเสนอ ในเรื่องการจดทะเบียนแรงงาน ระบบข้อมูล และข้อเสนอสำหรับนโยบายสาธารณสุขแรงงานข้ามชาติดังนี้คือ

ควรมีการกำหนดนโยบายและระเบียบการใช้งบประมาณที่ชัดเจนสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ตามสภาพปัญหาที่เป็นจริง เช่น การดำเนินงานด้านอนามัยเจริญพันธุ์ โรคติดต่อที่ป้องกันได้ซึ่งแรงงานข้ามชาติ มีอัตราเจ็บป่วยสูงกว่าประชากรไทย

การป้องกันและควบคุมโรคต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรชุมชนที่เข้าใจในเรื่อง ภาษา และวัฒนธรรม โดยองค์กรภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการให้การสนับสนุน เช่น การฝึกอบรม และการทบทวนความรู้ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

การบริหารป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ ควรกระตุ้นให้หน่วยบริการสุขภาพในพื้นที่ ทำงาน แนวป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ เชิงรุกในกลุ่มแรงงานข้ามชาติมากขึ้น โดยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของแรงงาน เช่น อสต. พสต. หลายจังหวัด มีความตึงเครียดระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะ สสจ.และโรงพยาบาล เช่นมีปัญหาการส่งเงินล่าช้า เป็นต้น

ควรมีมาตรการในการจัดสรรเงินจากการรับประกันสุขภาพ ทั้งในกรณีที่โรงพยาบาลชายแดน หรือสถานพยาบาลบางแห่งต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยที่เป็นแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีบัตรและต้องรักษาฟรี อาจตั้งเป็นกองทุนเพื่อดูแลแรงงานกลุ่มนี้ หรือกลุ่มที่เป็นโรคติดต่อที่ต้องรักษาต่อเนื่อง เช่น วัณโรค เอชไอวี และผู้ประสบภัย

³⁵ กฤตยา อาชวนิจกุล. ความก้าวหน้าของนโยบายและความหยุดนิ่งของการปฏิบัติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 47-48

³⁶ กฤตยา อาชวนิจกุล. ข้อท้าทายต่อสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 48-51

อุบัติเหตุต่าง ๆ จนพิการหรือเสียชีวิต กองทุนนี้อาจเริ่มต้นจากการกันเงินค่าประกันสุขภาพในส่วนผู้บริหารหัวละ 120 บาท มาดำเนินการ

ควรสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการประกันสุขภาพแก่กลุ่มแรงงานข้ามชาติ เพื่อดึงดูดให้แรงงานซื้อประกัน และใช้บริการ เช่น สิทธิประโยชน์ในการรับบริการขึ้นอยู่กับราคา บัตรประกันสุขภาพ การขายบัตรประกันสุขภาพในราคาเหมาจ่ายโดยครอบคลุมสมาชิกในครอบครัว การใช้สิทธิข้ามเขตรับบริการจากสถานพยาบาลในเครือ เป็นต้น รวมการสร้างทางเลือกในการเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของแรงงานข้ามชาติ เช่น เปิดโอกาสให้สถานพยาบาลเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพแรงงานข้ามชาติ

การจัดระบบบริการด้านสาธารณสุขอย่างเชื่อมโยงระหว่างแผนกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมีแรงงานข้ามชาติไปรับบริการจำนวนมาก

ต้องจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานรองรับการบริการ โดยเฉพาะพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ และอาสาสมัครสาธารณสุขต่างชาติ

ระบบบริการด้านสาธารณสุขของแรงงานข้ามชาติ น่าจะต้องพัฒนาเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ทั้งในระดับรัฐต่อรัฐ หน่วยงานต่อหน่วยงาน เพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบทของปัญหาแรงงานที่เดินทางข้ามไปมา ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่จดทะเบียนหรือไม่ก็ตาม พัฒนาระบบติดตามประเมินผลสาธารณสุขในแรงงานข้ามชาติ

ประเด็นเฉพาะอื่นๆ มีข้อเสนอดังนี้ การให้ยาต้านไวรัส AZT กับหญิงต่างชาติ ตั้งครรภ์ที่คิดเชื่อ³⁷ ระบบการให้คำปรึกษาสำหรับแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการติดเชื้อ HIV ซึ่งรองรับการทำงานของพสต. อสต. หรือร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้ การรับรองการเกิด ทักษะด้านภาษา ร่วมมือและผลักดันให้องค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามาร่วมมือกับภาครัฐ โดยเฉพาะการเข้าถึงตัวแรงงานข้ามชาติในชุมชน

มาตรการกระทรวงสาธารณสุขต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ³⁸ รายงานสรุปมาตรการของกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ไม่ปรากฏว่ากระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายที่จะวางมาตรการสุขภาพให้แก่ประชากรกลุ่มนี้

³⁷ กฤตยา อาชวนิจกุล, ประเด็นรูปธรรมเกี่ยวเนื่องอื่นๆ . ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 51

³⁸ กฤตยา อาชวนิจกุล, พันธิทิพย์ กาญจนจิตรา สายสุนทร. คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและแรงงานข้ามชาติ พิมพ์ครั้งที่ 1 นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, พิมพ์ที่ บริษัทเอคส์สัน เพรส โปรดักส์ จำกัด 2548.

จนถึง ปี 2548 ความชัดเจนของนโยบายระดับกระทรวงก็ยังไม่เกิดขึ้น อาจเป็นเพราะทัศนคติของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุข มองว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินนโยบาย (ของสธ.) คือมติดัชนีรัฐมนตรี นั่นคือทำตามความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายตามมติดัชนีรัฐมนตรี สรุบบทเรียน และปรับปรุงมาตรการเพิ่มมากขึ้น ประกอบด้วย

การบังคับตรวจสอบสุขภาพแรงงานข้ามชาติ

การบังคับให้แรงงานข้ามชาติทุกคน ซื้อบัตรประกันสุขภาพ เริ่มในปี 2541 ราคา 500 บาท และ เป็น 1000 บาทในปี 2542 เป็น 1200 บาทในปี 2544 และ 1300 บาทในปี 2547 อย่างไรก็ตามมีงานวิจัยระบุว่า นายจ้างเก็บรักษาบัตรประกันสุขภาพไว้ เพื่อป้องกันแรงงานข้ามชาติหนีหรือย้ายงาน

มาตรการเฝ้าระวังโรคติดต่อ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ในปี 2542 โดยกองระบาดวิทยาและกองโรคเอดส์

การจัดบริการวางแผนครอบครัว สำหรับแรงงานข้ามชาติ

รายงานนี้เสนอว่า กระทรวงสาธารณสุขจะต้องเผชิญปัญหาเหล่านี้ได้แก่ โรคติดต่อ ภาระค่าใช้จ่ายของสถานบริการ อนามัยแม่และเด็ก อนามัยสิ่งแวดล้อม ขาดงบประมาณในการบริหารจัดการ ขาดฐานข้อมูลที่เป็นจริง ดังนั้นจึงเสนอปัญหาและข้อเสนอต่อมาตรการสาธารณสุขในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ในต่าง ๆ เช่น มิติการควบคุมโรค มิติอนามัยแม่และเด็ก และมิติฐานข้อมูล การประกันสุขภาพ มีปัญหาและข้อเสนอแนะในมาตรการควบคุมโรคแรงงานข้ามชาติดังต่อไปนี้

1. ปัญหาโครงสร้าง ผู้รับผิดชอบงานในสสจ. เปลี่ยนแปลงบ่อย ส่วนกลางก็เป็นงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งต้องอาศัยการประสานงานมาก
2. ปัญหาการติดตามควบคุมโรค เกิดจากแรงงานเคลื่อนย้ายบ่อย และติดตามยาก แรงงานบางคนรู้ว่าเป็นโรคติดต่อ ก็ไม่ยอมขึ้นทะเบียนเพราะกลัวถูกส่งตัวกลับ นายจ้างบางรายรู้ว่าเป็นโรคติดต่อ ไล่ออกเลย หรือไม่ แรงงานก็ย้ายหนีเอง เจ้าหน้าที่ที่มีภาระงานหนักมากแล้ว จึงไม่ได้วางแผนติดตามแรงงานอย่างใกล้ชิดหลังการตรวจพบโรค ในจังหวัดภาคกลางแห่งหนึ่ง มีการตรวจพบวัณโรคขั้นร้ายแรง 200 ราย แต่ไม่มีแผนการติดตามแต่อย่างใด แต่บางพื้นที่ เจ้าหน้าที่ทำงานอย่างเข้มแข็งร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้ติดตามควบคุมโรคได้กว้างขวาง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น แม่สอด จังหวัดตาก สมุทรสาคร ระนอง สังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

3. ปัญหาจากนายจ้าง การระบาดของโรค มาจากสภาพการทำงานที่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพทั้งกายและใจ หลายแห่งมีสภาพที่ไม่ปลอดภัย ขณะที่สภาพที่อยู่อาศัยแออัด ขาดสุขลักษณะ เป็นแหล่งแพร่โรค นายจ้างจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือ กับเจ้าหน้าที่ในการขอเข้าไปจัด

กิจกรรมอบรม ให้ความรู้ต่อแรงงาน รวมทั้งการจัดสถานที่อยู่อาศัยคนงานที่เอื้อต่อการป้องกันโรคต่าง ๆ

4. ปัญหาการควบคุมโรคและเอดส์ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้คลินิกการโรคของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดต้องหยุดลง เพราะต้องโอนไปให้โรงพยาบาล ดำเนินการแทน ขณะที่เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ประสบการณ์ด้านนี้มิได้ถูกโอนย้ายตามไปด้วย และการเน้นให้ผู้รับบริการต้องมีบัตร คือการเปิดเผยตัวตน ทำให้พนักงานบริการทางเพศไม่ไปรับบริการ ส่งผลให้งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ อ่อนแอลงทั้งในคนไทยและต่างด้าว มีบางจังหวัดที่มีข้อตกลงให้คลินิกการโรคไว้ที่สสจ. เช่น สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทรา บางจังหวัด เช่น เชียงใหม่ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน พยายามเปิดคลินิกทางเลือกให้แรงงานข้ามชาติ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข แลองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ เห็นว่าควรคงคลินิกการโรคไว้ที่สสจ.ตามเดิม

5. ปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ไม่มีอำนาจหน้าที่ไปควบคุมกำกับโรงงาน ขาดการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน ต้องทำงานล่วงเวลา แต่เบิกไม่ได้ เป็นต้น

6. ปัญหาการควบคุมโรคระหว่างประเทศควรทำเป็นเครือข่าย เจ้าหน้าที่แต่ละจังหวัด ควรต้องรู้จักวิธีควบคุมโรคของปัญหาประเทศต้นทาง เพื่อจะได้ตั้งรับได้อย่างเหมาะสม และควรเผยแพร่ข้อมูลให้จังหวัดที่อยู่ในพื้นที่อื่นได้รับรู้ด้วย และควรประสานงานกันเป็นเครือข่าย เพื่อลดภาระงานและลดความซ้ำซ้อน

7. ปัญหาข้อมูล โดยเฉพาะการละเลยลงรายงานเฝ้าระวังโรคเนื่องจากมีภารกิจมาก และตามโครงสร้างการปฏิรูประบบราชการ งานระบาดวิทยา มีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มงานบ่อย ทำให้มีปัญหาในการดำเนินการและขาดความต่อเนื่องของข้อมูล

ปัญหาข้อเสนอแนะงานอนามัยแม่และเด็ก

การบังคับตรวจการตั้งครรภ์ มีข้อมูลยืนยันว่า แรงงานหญิงข้ามชาติจำนวนหนึ่งที่ไม่ทราบว่าตั้งครรภ์ ตัดสินใจทำแท้งก่อนมาตรวจร่างกาย บางครั้งมีการใช้ปีศาจของเพื่อนที่แน่ใจว่าไม่ท้องส่งตรวจแทน

บางพื้นที่ ผู้ใช้บริการมาตลอดบุตรส่วนใหญ่เป็นประชากรข้ามชาติ ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติเกิน 10% ของประชากรรวมทั้งจังหวัด ได้แก่ ระนอง 33.7% ตาก 24.2% สมุทรสาคร 22.7% พังงา 12.7% และภูเก็ต 11.3%

1. ปัญหาอุบัติเหตุร้ายแรงตายคลอด การแท้งเอง และการทำแท้งสูงมากในประชากรข้ามชาติ โดยเฉพาะชายแดน เช่น แม่สาย เชียงราย เนื่องจากไม่ได้คุมกำเนิด พุดไทยไม่ได้ มักคลอดเองมาฝากครรภ์ได้เพียง 1/3 ของที่ตั้งครรภ์เท่านั้น หลายพื้นที่ที่แก้ปัญหาโดยทำงานเชิงรุก ในการจัดอสต. อบรมหมอดำแย เช่น สังกะบุรี แม่สอด เป็นต้น

2. ปัญหาการสื่อสารและเข้าถึงแรงงานข้ามชาติ เป็นปัญหาหลักของทุกปัญหาของแรงงานข้ามชาติ การสร้าง อสต. พสต. สามารถบรรเทาปัญหาได้ เป็นผลดีต่อการทำงานและต่อสุขภาพ และมีความจำเป็นที่นโยบายระดับสูงควรพิจารณาให้โรงพยาบาลของรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจ้างคนข้ามชาติมาทำงาน ได้อย่างถูกต้องตามเกณฑ์ของภาคราชการ

3. ปัญหาใบรับรองการเกิด

4. แม่ติดเชื้อ HIV แต่ไม่ได้รับยาต้านไวรัส

5. ปัญหาการวางแผนครอบครัว ซึ่งมีหลักฐานว่าสามารถลดอัตราการเกิดลงได้จาก 12.9/1000 ในปี 2545 เหลือ 11.9/1000 ในปี 2547 เมื่อมีการคุมกำเนิดเพิ่มจาก 1.8% (2546) ของประชากรต่างด้าวทั้งหมด ขึ้นเป็น 2.1% ของประชากรต่างด้าวทั้งหมด (2547)

6. ปัญหาและข้อเสนอแนะในมาตรการประกันสุขภาพ ระบบข้อมูล และอื่นๆ

7. ปัญหาเรื่องการออกบัตรประกันสุขภาพ ไม่มีแบบมาตรฐาน

8. ปัญหาในกลุ่มผู้ถือบัตรสีที่เป็นคนไทย แต่ไม่มีสิทธิ

9. ข้อมูลไม่มีการเชื่อมโยงและคลาดเคลื่อน ระหว่างส่วนต่าง ๆ รวมทั้งความถูกต้องของข้อมูล เช่น ลูกจ้างเปลี่ยนชื่อ บ่อย ๆ สำนักบริหารทะเบียนราษฎรพร้อมจะให้เชื่อมโยง แต่จำเป็นต้องดำเนินการในระดับกระทรวง

10. ปัญหาการส่งกลับสลับประเทศกัน เช่นส่งเขมรไปส่งขลบนูริกาญจนบุรี เป็นต้น

11. ปัญหาการค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาล

12. ไม่มีนโยบายสุขภาพที่แน่นอนสำหรับผู้ติดตาม

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีข้อเสนอด้านนโยบาย³⁹ ดังนี้

1. ควรจัดทำแผนแม่บทการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยการระดมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดแนวทางการจัดการในระยะยาว โดยจะต้องเป็นนโยบายที่เน้นการคุ้มครองแรงงานที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลต่อการคุ้มครองแรงงานอย่างจริงจัง ในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะการจดทะเบียนจะต้องมีความสอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง โดยควรจะมีการเปิดโอกาสให้จดทะเบียนได้ตลอดทั้งปี เพื่อสอดคล้องกับการหมุนเวียนแรงงานตามความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้ต้องไม่ละเลยด้านความมั่นคงภายในของประเทศ

2. ควรควบคุมดูแลไม่ให้แรงงานต่างด้าวนำครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่ด้วย การที่แรงงานต่างด้าวนำครอบครัวของตนเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย จนในปัจจุบันมีการจัดตั้งชุมชน

³⁹ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา. เสนอรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พค. 2552. ใน รายงานประจำปี พ.ศ. 2552. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ของตนเองขึ้นมา ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยได้ในอนาคต จึงควรออกมาตรการนำมาควบคุมเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งต้องมีมาตรการด้านสวัสดิการ และสุขภาพอนามัยของคนต่างด้าวสถานที่ทำงานด้วย

3. ควรยกเลิกประกาศจังหวัด เรื่องการจัดระบบในการควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะบางข้อที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว

4. ควรลดขั้นตอนในการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ให้สั้นลง เพื่อให้ นายจ้างสามารถขอใบอนุญาตให้แรงงานได้รวดเร็วขึ้น

ทั้งนี้ยังมีข้อเสนอด้านบริหารจัดการดังต่อไปนี้คือ

1. ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกมาตรการควบคุม บังคับให้เป็นไปตามลักษณะของพื้นที่ ตามสภาพของปัญหาและสามารถยืดหยุ่นได้ ตามความเหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่

2. ควรดำเนินการลงโทษผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง หรือนายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยโดยมิได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างจริงจัง โดยไม่เลือกปฏิบัติ

3. ควรควบคุมผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เพื่อนำไปสู่การจ่ายค่าแรงขั้นต่ำให้กับแรงงานต่างด้าวตามเกณฑ์เทียบเท่าลูกจ้างของไทย และรับประกันความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนกำกับดูแลและยุติพฤติกรรมการบังคับข่มขู่ และทำร้ายร่างกาย จากนายจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

4. ควรพิจารณาบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ งบประมาณให้เหมาะสมเพียงพอ ในขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียน และเงินที่ใช้จ่าย

5. ควรให้มีคณะทำงานที่ปฏิบัติงานแบบบูรณาการด้านความร่วมมือ เช่น ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายสาธารณสุข เป็นต้น และให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของคณะทำงาน รายงานต่อคณะรัฐมนตรี

6. ต้องจัดทำฐานข้อมูลกลาง เกี่ยวกับประวัติของแรงงานต่างด้าว ที่หลบหนีเข้าเมือง อย่างเป็นระบบ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลมาใช้งานได้จริง และข้อมูลแต่ละหน่วยงานถูกต้องตรงกัน เพื่อให้สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้จริง

เมื่อจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ต้องทำได้อย่างเร่งด่วน และทันเหตุการณ์ โดยควรมีผู้มีอำนาจตรงที่แสดงความรับผิดชอบในการสั่งการ

ในด้านกฎหมายมีข้อเสนอที่สำคัญดังนี้คือ

ควรลดค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว การต่ออายุใบอนุญาต หรือการขยายระยะเวลาการทำงาน ใบแทน ใบอนุญาต

และการอนุญาตให้ทำงานอื่น หรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ทำงาน โดยลดจำนวนเงินค่าธรรมเนียม เพื่อจูงใจให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน ให้ถูกต้องอันจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ข้อของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว มีข้อเสนอที่น่าสนใจคือ

ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ควรมีการสำรวจ จดทะเบียน กำหนดสถานะโดยการเชื่อมโยงข้อมูลทุกหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งมีการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้เพียงพอต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ด้วย

รายงานของศิริกาญญา พัฒนาศักดิ์⁴⁰ จากกระทรวงแรงงานมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติควรเป็นเรื่องระดับชาติ และควรมีองค์กรรับผิดชอบในระดับชาติ ในส่วนกฎหมายและการควบคุมกำกับต่าง ๆ ควรมีการปรับปรุง รวมทั้งควรเร่งรัดให้นายจ้างดำเนินการตามกฎหมาย

2. ควรมีนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ลงทะเบียน และปรับปรุงกฎหมายแรงงานของประเทศไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งให้การรับรองกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่ไทยยังไม่ได้รับรอง

3. พัฒนากลไกการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส รวมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ให้การสนับสนุนองค์กรเอกชน

4. นายจ้าง และผู้บริโภคว่าควรได้รับข้อมูลให้เกิดความตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน และสิทธิด้านแรงงานของแรงงานทุกคนรวมทั้งแรงงานข้ามชาติ ทุกคนควรมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

5. แรงงานข้ามชาติควรได้รับการเสริมพลังและสนับสนุนให้เรียนรู้และทำความเข้าใจกฎหมายแรงงาน รวมทั้งสิทธิมนุษยชนเพื่อจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

6. กระทรวงแรงงานควรปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการขยายระยะเวลาและเปิดให้จดทะเบียนง่ายขึ้น รวมทั้งลดค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

⁴⁰ ศิริกาญญา พัฒนาศักดิ์ สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน” การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: ภาพลักษณ์บนเวทีโลก” . 2551 สืบค้นจาก <http://www.foreignworkeradmin.com>

7. แรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ลงทะเบียน ควรได้รับการส่งเสริม สนับสนุนให้ลงทะเบียน และให้มีการตรวจสุขภาพรวมทั้งเข้าถึงการประกันสุขภาพ โดยได้รับการปกป้องสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ต้องไม่ให้ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นภาระมากเกินไป

8. นายจ้างซึ่งจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ควรจะต้องรับผิดชอบในการนำพาไปลงทะเบียนรวมทั้งขอใบอนุญาตทำงานให้แรงงานข้ามชาติในราคาที่เหมาะสม

9. ควรมีการบังคับใช้กฎหมายต่อนายจ้างและแรงงานข้ามชาติเพื่อลดจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ลงทะเบียน โดยมีเป้าหมายเพื่อมุ่งเน้นให้นายจ้างพาแรงงานข้ามชาติไปลงทะเบียนมากกว่าที่จะลงโทษ

10. ควรปกป้องสิทธิด้านแรงงานของแรงงานข้ามชาติโดยการจัดทำคำแนะนำรวมทั้งสอดส่องดูแลให้การจ้างงานเป็นไปอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิของแรงงาน

11. ควรเปิดช่องให้แรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิของตนเอง ควรมีอาสาสมัครแรงงานข้ามชาติเพื่อคุ้มครองแรงงานและสิทธิมนุษยชน รวมทั้งพัฒนาความรู้ความสามารถให้อาสาสมัครแรงงาน

12. ควรสร้างกระแสสังคมให้ต่อต้านการจ้างงานผิดกฎหมาย

13. การป้องกันแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายควรทำตั้งแต่ชายแดนและควรจัดการค้ามนุษย์ให้หมดไป

14. ควรสนับสนุนแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายที่นำเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งสนับสนุนการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายหรือกึ่งถูกกฎหมายกลายเป็นถูกกฎหมายอย่างสมบูรณ์

15. สิทธิมนุษยชนและการปกป้องแรงงานตามกฎหมายระหว่างประเทศควรได้รับการปฏิบัติอย่างทั่วถึงไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติ ลงทะเบียนหรือไม่ลงทะเบียน

16. ควรเผยแพร่ข่าวสารเรื่องการดูแลสิทธิมนุษยชน และการปกป้องแรงงานในประเทศไทยให้รับรู้ทั่วกันในสังคมโลก

นพ.สัมฤทธิ์ ศรีธำรงสวัสดิ์ และคณะได้ร่วมกันเสนอนโยบายที่เป็นทางเลือกดังต่อไปนี้⁴¹

ขยายขอบเขตของระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ไปคุ้มครองสุขภาพของคนไร้รัฐในประเทศไทย รวมทั้งผู้ที่อพยพเข้ามาทำงาน หรืออยู่อาศัย โดยถือเสมือนว่า คนเหล่านี้ได้มี

⁴¹ Dr. Samrit Srithamrongsawat, Ms. Ratanaporn Wisessang, Ms. Sarinthorn Ratjaroenkhajorn. Financing Healthcare for Migrants: A case study from Thailand. International Organization and World Health Organization. 2009.

ส่วนร่วมในสังคมเช่นเดียวกับคนไทย เนื่องจากระบบนี้ส่วนใหญ่ก็เป็นการดูแลคนยากจน และผู้ด้อยโอกาสในสังคมอยู่แล้ว การที่ขยายไปคุ้มครองกลุ่มคนกลุ่มใหม่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ด้านบวกต่อสังคม และใช้งบประมาณเพิ่มเติมอีกประมาณ 1,080 ล้านบาทต่อปี

17. ควรปรับปรุงระบบบังคับให้มีบัตรประกันสุขภาพโดยกระทรวงสาธารณสุข โดยเร็ว โดยเฉพาะการบริหารจัดการข้อมูลเป็นความสำคัญลำดับต้น ควรมีคณะกรรมการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อปรับปรุงการประสานงาน พัฒนายุทธศาสตร์ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของระบบนี้ และให้มีการกำกับติดตามประเมินผล รวมทั้งให้มีการประสานงาน ร่วมมือกันระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ มีข้อเสนอทางเลือกด้านการเงินการคลังสองรูปแบบดังนี้คือ

1. จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้โรงพยาบาลในชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากและมีภาระในการดูแลแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ไม่มีบัตรนี้ ในทางทฤษฎีผู้ที่ควรจ่ายค่าประกันสุขภาพให้คนกลุ่มนี้ควรเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการที่มีแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ นายจ้าง ท้องถิ่น รัฐบาล เนื่องจากผู้ได้ประโยชน์ก็ได้จ่ายภาษีแล้ว การสนับสนุนแบ่งเบาภาระด้วยเงินภาษีก็เป็นสิ่งที่เหมาะสมผล การจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรเทาภาระเหล่านี้ ข้อมูลจากปีพ.ศ. 2548 พบว่าเป็นวงเงิน 117-170 ล้านบาทต่อปี

2. บริการสาธารณสุขเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และรัฐควรต้องให้การดูแลการขยายระบบบังคับให้มีบัตรประกันสุขภาพไปครอบคลุมแรงงานข้ามชาติและครอบครัวทั้งหมด เป็นอีกทางเลือกที่ควรดำเนินการ การขยายระบบนี้ออกไปต้องมีระบบการค้นหาแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ และจำแนกตัวบุคคล เพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถจ่ายเงินเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้ตนเองได้ และควรต้องเป็นระบบบังคับมากกว่าสมัครใจมิเช่นนั้นก็จะไม่ครอบคลุมทั้งหมด การเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนอย่างสะดวกและไม่มีข้อจำกัดเป็นสิ่งจำเป็น รวมทั้งควรมีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ และส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง แนวทางนี้รัฐจะไม่มีภาระด้านการเงินในการดูแลด้านสาธารณสุขในแรงงานเหล่านี้

การศึกษาาระบบสาธารณสุขกับแรงงานข้ามชาติ โดย International Organization จากการศึกษาขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น (International Organization for Migration : IOM) ⁴² ในปี 2009 พบว่า มีความจำเป็นในการวางแผนและการปฏิบัติการของงานสาธารณสุขมูลฐาน เพื่อการดูแลสุขภาพของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากพวกเขาต้องเผชิญกับ

⁴² องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน และกระทรวงสาธารณสุข. “ทุกคนสุขภาพดี เมืองไทยแข็งแรง : รูปแบบการดำเนินโครงการสุขภาพ ประชากรต่างด้าว, 2553

ปัญหาท้าทายสองประการ คือ สภาพความเป็นอยู่ที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปิดบังปัญหาสภาวะสุขภาพ ซึ่งเป็นภาระสำคัญทางสังคม การกระตุ้นการรับรู้เกี่ยวกับภาวะสุขภาพ ความรู้เกี่ยวกับการให้บริการด้านสุขภาพ ความสามารถในการชำระค่าบริการ และ / หรือ การเข้าถึงการบริการฟรี ไม่ใช่ประเด็นที่เพียงพอที่จะนำไปสู่การมาใช้ประโยชน์จากการบริการเพิ่มขึ้น จากข้อมูลเชิงประจักษ์ ได้ระบุว่า ทั้งแรงงานข้ามชาติที่ลงทะเบียนกับประกันสุขภาพภาคบังคับ ตามโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ และแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้ลงทะเบียน ซึ่งในหลักการจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลตนเองนั้น ในความเป็นจริง ทั้งสองกลุ่มก็ยังคงถูกจำกัดการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพที่มีอยู่

ส่วนข้อเสนอแนะจากงานศึกษาครั้งนี้ คือ ประการแรก ควรมีการพัฒนา นโยบาย และกลไกการบริหารจัดการขององค์กรแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศในระยะยาว โดยการพัฒนานโยบายการจัดการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ และราคาไม่แพง ด้วยวิสัยทัศน์ระยะยาว เพื่อความสมดุลของชาติ เศรษฐกิจ และความปลอดภัยด้านสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติ และราชอาณาจักรไทยโดยทั่วไป ประการที่สอง ควรมีการพัฒนา นโยบายของหน่วยงานด้านสุขภาพ แรงงานข้ามชาติของรัฐ การให้บริการด้านสุขภาพ และระบบข้อมูลด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ โดยการพัฒนาและบูรณาการเรื่องการบริการสุขภาพแรงงานข้ามชาติ เข้าสู่โครงสร้างมาตรฐานของหน่วยงานกระทรวงสาธารณสุข ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเป็นระบบ เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบการพึ่งพาตนเองในระยะยาว รวมถึงจัดตั้งหน่วยงานด้านสุขภาพแรงงานข้ามชาติในระดับส่วนกลางภายในกระทรวงสาธารณสุข เพื่อผลักดันให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งภายในและภายนอกกระทรวงสาธารณสุข ประการที่สาม แสดงความโปร่งใสในการดำเนินโครงการทุกระดับ โดยการยกเรื่องราวที่ดีของแรงงานข้ามชาติที่ทำให้กับสังคมไทย และสนับสนุนมาตรการการบริการด้านสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติ โดยแสดงความโปร่งใสของโครงการต่อหน่วยงานสาธารณสุขทั้งภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ อาทิ เช่น สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่น ทหาร และหน่วยงานตำรวจในทุกระดับ และประการที่สี่ ปรับปรุงมาตรฐานการบริการด้านสุขภาพแรงงานข้ามชาติ โดยส่งเสริมกลยุทธ์การปฏิบัติที่ดีและมีประสิทธิภาพ โดยขยายขอบเขตและระดับของการบริการสุขภาพแรงงานข้ามชาติเพื่อความมั่นใจในการเข้าถึงการบริการเพิ่มขึ้น ปรับปรุงสภาวะสุขภาพที่ดี และเพื่อความปลอดภัยและมั่นใจในด้านสุขภาพของสังคมโดยรวม

นโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีและแนวทางดำเนินการของรัฐ

ประเทศไทยเริ่มมีการจัดระบบแรงงานข้ามชาติและการเปิดให้ขึ้นทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ มีการปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย แนวนโยบายในแต่ละปีขึ้นอยู่กับมติคณะรัฐมนตรี โดยตั้งอยู่บนกรอบของความมั่นคงของรัฐ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และประโยชน์ของประเทศ ในขณะเดียวกันบริบทของประเทศไทย ปัจจุบัน ที่ไม่อาจปฏิเสธแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ได้ และเนื่องจากยังคงมีความจำเป็นเพื่อการทดแทน ภาวะการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงาน การขยายตัวของภาคการผลิต และยังช่วยแรงงานจาก ประเทศเพื่อนบ้านมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยทั้งนี้กำหนดให้มีระบบการจัดการ และมาตรการป้องกัน ปรามปราม สิ่งผิดกฎหมาย และผลกระทบที่เกิดจากการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติ (อาทิเช่น การนำพาเชื้อโรค การเกิดโรคอุบัติใหม่ ปัญหายาเสพติด อาชญากรรม การก่อการร้าย และความ ขัดแย้งในสังคม ฯลฯ)แนวทางการจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน มี รายละเอียดโดยสรุปดังนี้⁴³

ปี พ.ศ.2535

รัฐบาลต้องการให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการควบคุมโดยรัฐ และเพื่อความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการในเวลานั้นคือ การจัดการกับ แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ ผ่อนผันและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น โดยเริ่ม 4 จังหวัด คือ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และ ระนองก่อน และขยายพื้นที่ออกไปจนครบ 10 จังหวัด ตามแนวชายแดนไทย และพม่า โดยอนุญาต ให้ทำงานได้ในงาน 27 ประเภท และกำหนดค่าประกันตัวไว้คนละ 50,000 บาท

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากมีแรงงาน ต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนจำนวนไม่มาก และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่ยุ่งยากล่าช้า และที่สำคัญเสียค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าประกันตัวสูงเกินไปเพราะอัตราจ่ายคนละ 50,000 บาท ทำให้ รัฐบาลจึงตัดสินใจต้องลดค่าประกันตัวลงเหลือเพียง 5,000 บาทต่อคนเท่านั้น

⁴³ อ้างแล้ว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

ปี พ.ศ.2539

เนื่องจากจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาครัฐไม่สามารถควบคุมได้แสดงถึงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการในเวลานั้น คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติมาตรการผ่อนปรนให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองซึ่งทำงานอยู่แล้ว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีถิ่นที่อยู่และทำงานได้เป็นเวลา 2 ปี ส่วนประเภทของงานที่อนุญาตให้ทำ ประกอบด้วย ทำงานบ้านและเป็นกรรมกรใน 7 ประเภทกิจการ ได้แก่ เกษตรกรรม ประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง และขนถ่ายสินค้าและอุตสาหกรรมการผลิต โดยมีพื้นที่จังหวัดอนุญาต 43 จังหวัด จะต้องให้มีการตรวจสอบสุขภาพก่อนรวมทั้งจะต้องเสียค่าประกันตัว 1,000 บาท โดยนายจ้างต้องพาแรงงานไปรายงานตัวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกๆ 3 เดือน และจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมขออนุญาตทำงาน 1,000 บาทต่อปี นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีมาตรการสกัดกั้นปราบปรามจับกุมและส่งกลับแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่อยู่นอกเหนือจากเกณฑ์การอนุญาตผ่อนผัน

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา มารายงานตัวและรับใบอนุญาตทำงาน 293,652 คน ในขณะเดียวกันกระทรวงแรงงานสำรวจแรงงานข้ามชาติในปี 2540 หลังสิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันพบว่า มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอยู่ประมาณ 998,079 คน โดยเพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณ 258,419 คน

ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการมีหลายประการ ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของนโยบายและเงื่อนไข การดำเนินการ อาทิ การพิสูจน์สัญชาติ ประเภทงานที่อนุญาต ความกังวลของผู้ประกอบการและแรงงานในระยะเวลาที่กำหนด และความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ

ปี พ.ศ.2541

ผลกระทบจากวิกฤตการเงินในปี 2540 ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประเทศไทยถูกมองว่าเป็นต้นเหตุของการเกิดวิกฤตการเงินครั้งนั้น ในขณะที่สถานะเศรษฐกิจโดยทั่วไปของประเทศอยู่ในช่วงตกต่ำนั้น ได้ก่อให้เกิดการเลิกจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานที่เป็นคนไทยจนเกิดการว่างงานถึง 1.5 ล้านคน แต่วิกฤตการเงินครั้งนี้กลับได้สร้างผลดีต่อภาคการผลิตเพื่อการส่งออก อันเนื่องมาจากค่าเงินบาทอ่อนค่าลงอย่างมากเมื่อเทียบกับเงินสกุลหลักๆ ประกอบกับผู้ประกอบการสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ผู้ประกอบการนำมาใช้ คือ การหันมาจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก มีอัตราค่าจ้างถูกกว่าคนไทยและมีความอดทนกว่าเป็น

เหตุให้สังคมไทยมองว่าแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้เข้ามาฉวยโอกาส แย่งงานคนไทย ในขณะที่แรงงานไทยไม่มีงานทำแต่แรงงานข้ามชาติกลับมีงานทำ

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการในเวลานั้น คือการกำหนดให้เข้มงวดกวัดขันและผลักดันแรงงานข้ามชาติออกนอกราชอาณาจักร และให้มีการผ่อนผันแรงงานข้ามชาติอยู่ได้เป็นการชั่วคราว 54 จังหวัด 47 ประเภทกิจการ โดยเฉพาะงานกรรมกรจนถึงวันที่ 8 สิงหาคม 2542 และเมื่อครบกำหนดแล้วจะต้องถูกส่งกลับประเทศทันที

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า มีการตรวจจับและผลักดันส่งกลับแรงงานข้ามชาติจำนวน 298,408 คน และมีแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการผ่อนผันจำนวน 90,403 คน หลังจากผู้ประกอบการเลิกจ้างแรงงานข้ามชาติแล้ว พบว่ามีแรงงานไทยเข้าไปทำงานทดแทนแรงงานข้ามชาติในสัดส่วนที่น้อยมาก สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะประเภทของงานสกปรก อันตราย และมีความเสี่ยงสูง ประกอบกับแรงงานไทยเป็นแรงงานที่มีฝีมือและมีทักษะในการทำงานที่สูงกว่า

ปี พ.ศ.2542

เนื่องจากสถานประกอบการในบางภาคเศรษฐกิจไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนแรงงานข้ามชาติได้ผู้ประกอบการจึงมีการเรียกร้องให้รัฐบาลอนุญาตให้จ้างงานแรงงานข้ามชาติได้เช่นเดิม ในขณะที่ภาครัฐเองก็มีการเข้มงวดการอนุญาตและกวัดขันจับกุมมากยิ่งขึ้น

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการ คือการจัดให้มีการสำรวจภาวะการขาดแคลนแรงงานและความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติของภาคเศรษฐกิจสาขาต่างๆ และได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จำนวน 106,684 คน สามารถทำงานเป็นกรรมกรได้ รวมทั้งได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้ในกิจการ 18 ประเภท ในพื้นที่ 37 จังหวัด โดยกำหนดระยะเวลาการผ่อนผันไม่เกิน 1 ปี ถึง วันที่ 31 สิงหาคม 2543 ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องนำแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียนตรวจสุขภาพ ประกันสุขภาพ ประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงานให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 90 วัน

ในกรณีที่ไม่มีกรมขึ้นทะเบียนให้จับกุมและส่งตัวกลับประเทศพร้อมทั้งเอาผิดลูกจ้าง ผู้ว่าจ้าง ผู้นำหรือพวคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนผู้ให้ที่พักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใดๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้นอย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า มีแรงงานข้ามชาติ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา มาขึ้นทะเบียนรวมทั้งสิ้น 99,974 คน และมีการจับกุมแรงงานข้ามชาติส่งกลับประเทศจำนวนหนึ่งและมีการดำเนินคดีกับนายจ้างหลายรายด้วยเช่นกัน

ปี พ.ศ.2543

เนื่องจากนายจ้างและสถานประกอบการมีการเรียกร้องขอขยายเวลาการผ่อนผัน และการอนุญาตแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่ภาครัฐยังกำหนดแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนจะต้องไม่มีสมาชิกครอบครัวติดตาม และแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์จะต้องถูกส่งตัวกลับประเทศ

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการ คือ ใช้นโยบายเดียวกับ ปี พ.ศ.2542 โดยให้จังหวัด เป็นผู้พิจารณาจัดสรรการขึ้นทะเบียนแรงงานในแต่ละประเภทที่อนุญาต นอกจากนั้นมติ คณะรัฐมนตรียังอนุญาตให้ขยาย ช่วงเวลาการอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ ดังกล่าวอยู่ในราชอาณาจักร ต่อไปอีก 1 ปี โดยให้สิทธินายจ้างเดิมก่อนในการจ้างแรงงานข้ามชาติ และขึ้นทะเบียน

ปี พ.ศ.2544

เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับทิศทางเศรษฐกิจของไทย แนวทางการผลิตเพื่อการส่งออก (Export Oriented) และเพื่อเพิ่มความสามารถทางการผลิตสินค้าและบริการ (Competitive Production) และการขยายตัว ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเพื่อลดการล้นไหลเข้ามาเมืองชั้นในของแรงงานข้ามชาติ

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการ คือ จัดให้มีพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ ตามแนวชายแดน (Economic Dam) และมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสามารถขึ้นทะเบียนได้ในทุกจังหวัดและในทุกประเภทกิจการ โดยที่แรงงานสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า มีแรงงานมาขึ้นทะเบียนมากกว่าทุกปีที่ผ่านมา จำนวน 568,249 คน และสถานประกอบการในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน ใช้แรงงานข้ามชาติกว่าร้อยละ 95 ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่า มีผู้ประกอบการบางส่วนได้สร้างเงื่อนไขเพื่อการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น เช่น มีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน กดค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และยกเว้นการให้ความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย เป็นต้น

ปี พ.ศ.2545-2546

ด้วยรัฐบาลต้องการที่จะส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศให้เติบโตมั่นคงยิ่งขึ้น

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการ คือ ยึดแนวทางการอนุญาตตามปี 2544 แต่อนุญาตให้ขึ้นทะเบียนขอผ่อนผันได้เฉพาะผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า มีแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชามาขึ้นทะเบียนจำนวนรวมทั้งสิ้น 430,047 คนในปี 2545 และ 288,780 คนในปี 2546

ปี พ.ศ.2547

ด้วยรัฐบาลต้องการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ เพื่อควบคุมปัญหาที่เป็นผลมาจากแรงงานข้ามชาติ เช่น ปัญหาสุขภาพ อาชญากรรม ยาเสพติด คนเร่ร่อน ไม่มีถิ่นที่อยู่ แรงงานเถื่อน การก่อการร้าย และความมั่นคงของประเทศ ในขณะเดียวกัน การจัดให้มีการจัดทำสถานะทางทะเบียนเพื่อสร้างฐานข้อมูลบุคคล เพื่อความสะดวกในการควบคุมและจัดระบบ และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับคนกลุ่มนี้ นอกจากนี้การผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยสร้างฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ การจัดการการทดแทนแรงงานในกระบวนการผลิต และหนุนเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการ คือ กำหนดยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ ไว้ดังนี้

กำหนดให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติโดยถูกต้องกฎหมาย โดยการเจรจา MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน

จัดทำสถานะทางทะเบียนให้กับแรงงานข้ามชาติรวมทั้งผู้ติดตาม จาก 3 สัญชาติ โดยกำหนดให้มีหมายเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วย “00” และออกเอกสารสถานะทางทะเบียน ทร.38/1 ให้

กำหนดให้นายจ้างต้องขึ้นทะเบียน และใช้ระบบโควตาการอนุญาตจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยนายจ้างจะต้องยื่นขอโควตา และอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ตามกำหนดเท่านั้น

กำหนดประเภทการทำงานที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้ 2 ประเภท คืองานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน ในกิจการต่างๆ 11 ประเภท

กำหนดให้แรงงานจะต้องตรวจและทำประกันสุขภาพ พร้อมกับการขออนุญาตทำงาน โดยมีค่าใช้จ่าย รวม 3,800 บาท

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า มีการจัดการคน และแรงงานข้ามชาติเป็นระบบและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น มีฐานข้อมูลและสามารถตรวจสอบ ติดตาม วิเคราะห์ สถานการณ์ เพื่อการวางแผนและการจัดการแรงงานข้ามชาติได้ นอกจากนี้ พบว่า มีแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามมารายงานตัว และได้จัดทำสถานะทางทะเบียนแล้วจำนวน 1,284,920 คน โดยจำนวนนั้นเป็นแรงงานที่ขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงาน 844,387 คน

ปี พ.ศ.2548

รัฐบาลต้องการควบคุม สถานการณ์ ปัญหาและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากแรงงานข้ามชาติ มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการในเวลานั้น คือ ได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานที่มีสถานะขึ้น

ทะเบียนไว้แล้วในปี 2547 สามารถขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานได้ และเร่งดำเนินการเจรจาทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้าน ในการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานจากประเทศลาวและกัมพูชา

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า มีแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียนลดลง โดยมีแรงงานขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานทั้งสิ้น 705,293 คน

ปี พ.ศ.2549

กลุ่มนายจ้างและสถานประกอบการเรียกร้องให้รัฐบาลอนุญาตรับขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหม่เพิ่มเติม ทั้งนี้กลุ่มนายจ้างและสมาคมผู้ประกอบการ กิจการต่างๆในหลายจังหวัดได้ประท้วงและร้องเรียนให้รัฐบาลลดค่าประกันตนของแรงงานข้ามชาติลง

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการในเวลานั้นมีดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 อนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหม่เพิ่มเติม แต่มีเงื่อนไขให้มีการประกันตนตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยกลุ่มคนที่มีสถานะทางทะเบียนอยู่แล้ว ทร.38/1 จะต้องเสียค่าประกันตน รายละ 10,000 บาท และคนที่ไม่ได้มีสถานะทางทะเบียนจะต้องเสียค่าประกันตนรายละ 50,000 บาท

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 มีมติให้ยกเลิก มติ ครม.เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม โดยผ่อนปรนให้ไม่ต้องเสียค่าประกันตน และจ่ายเงินค่าขึ้นทะเบียน 3,800 บาท ตามเดิม โดยเปิดให้มีการรายงานตัวและขึ้นทะเบียนแรงงานและผู้ติดตามกลุ่มใหม่

เร่งรัดให้ดำเนินการเจรจาทำ MOU กับประเทศเพื่อนบ้านในการพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าแรงงานจากประเทศลาว และกัมพูชาต่อเนื่อง และพยายามเจรจากับประเทศพม่าเพื่อเน้นการตามกรอบดังกล่าว และนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่า กลุ่มสมาคมนายจ้าง ประท้วง เรียกร้องและกดดันให้มีการยกเลิกการจ่ายค่าหัว จนกระทั่งรัฐบาลได้มีมติใหม่ ให้ยกเลิกมาตรการการจ่ายค่าประกันตน และอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนแรงงานและผู้ติดตามกลุ่มใหม่ ระหว่างวันที่ 1-31 มีนาคม 2549 มีแรงงานและผู้ติดตามมาขึ้นทะเบียนประมาณ 300,000 คน ดังนั้นเมื่อรวมจำนวนแรงงานและผู้ติดตามที่มีสถานะทางทะเบียนรวมทั้งสิ้น 1,523,289 คนเป็นชายร้อยละ 55 และหญิงร้อยละ 45

ปี พ.ศ.2550

รัฐบาลต้องการควบคุมปัญหาอันเป็นผลมาจากแรงงานข้ามชาติ เช่น ปัญหาสุขภาพ อาชญากรรม ยาเสพติด แรงงานเถื่อน และความมั่นคงของประเทศในขณะเดียวกัน โดยให้การผ่อนผันแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายไว้แล้วเพื่อช่วยทดแทนการขาด

แคลนแรงงาน โดยเฉพาะในบางประเภทกิจการและในบางพื้นที่ อาทิ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการในเวลานั้น โดยยึดแนวทางการขึ้นทะเบียนในปี 2547 เป็นต้นมาโดยไม่มีค่าประกัน และจัดให้มีการขึ้นทะเบียนสองรอบ 3 กลุ่ม ประกอบด้วย รอบที่ 1 กลุ่มเดือนกุมภาพันธ์ (มีสถานะทางทะเบียนเมื่อปี 2549) และรอบที่ 2 กลุ่มเดือนมิถุนายน (มีสถานะทางทะเบียนเมื่อปี 2547) และกลุ่มพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งให้ดำเนินการตามแนวทาง MOU ต่อเนื่องในส่วนของแรงงานลาวและกัมพูชา

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่ามีแรงงานที่มาขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานทั้ง 2 กลุ่มจำนวนทั้งสิ้น 792,117 คน

ปี พ.ศ.2551

การขาดแคลนแรงงานและความต้องการใช้แรงงานระดับล่างในบางภาคการผลิต การเพิ่มขึ้นของแรงงานเถื่อนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน อัตราจำนวนที่ลดลงของแรงงานที่ขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการในเวลานั้นมีดังนี้

1. อนุญาตขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ประกอบด้วย กลุ่มใบอนุญาตหมดอายุเดือนมิถุนายน เดือนกุมภาพันธ์ และกลุ่มขาดต่ออายุ
2. ออกพระบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ฉบับใหม่และมีผลบังคับใช้ในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว
3. ออกกฎหมายพระราชบัญญัติค้ำมนุษย์ โดยมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับความผิดในการค้ำมนุษย์ในรูปแบบแรงงานข้ามชาติ
4. บังคับใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง อย่างเคร่งครัด การสกัดกั้น การปราบปรามตรวจจับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย และดำเนินคดี
5. ดำเนินการตามแนวทาง Memorandum Of Understanding (MOU) ต่อเนื่องในส่วนของแรงงานลาว และกัมพูชา และพยายามเจรจากับประเทศ

ปีพ.ศ. 2552

รัฐบาลมีนโยบายเน้นด้านเศรษฐกิจอีกครั้งโดยเปิดให้แรงงานข้ามชาติลงทะเบียนใหม่ รวมทั้งบุตร พร้อมกับกำหนดให้ต้องแสดงเจตนาพิสูจน์สัญชาติ เพื่อเปลี่ยนแรงงานข้ามชาติ เข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกต้องกฎหมาย โดยเปลี่ยนแรงงานข้ามชาติที่มี ทร.38/1 ให้เป็นแรงงานข้ามชาติ ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว รวมทั้งสนับสนุนให้มีการนำเข้าแรงงานข้ามชาติถูกต้องตามกฎหมาย โดยการเจรจาทวิภาคีกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการ คือ ดำเนินการเจรจากับประเทศพม่าที่มีปัญหาอุปสรรคเรื่องการพิสูจน์สัญชาติให้หันมาร่วมมือ ผลการดำเนินการทำให้มีแรงงานจดทะเบียนเพิ่มขึ้นจำนวนมาก

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่ามีแรงงานที่มากขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานจำนวนทั้งสิ้น 1,334,157 คน และมีแรงงานข้ามชาติผ่านการพิสูจน์สัญชาติถึง 77,914 คน และมีแรงงานข้ามชาติ นำเข้าตาม MOU 27,447 คน

ปีพ.ศ. 2553

รัฐบาลขยายเวลาผ่อนผันการพิสูจน์สัญชาติออกไปในกลุ่มที่พิสูจน์สัญชาติไม่ทันและยังคงเปิดให้ลงทะเบียนโดยไม่ปิดกั้น

มาตรการที่รัฐบาลดำเนินการเช่นเดียวกับปีพ.ศ. 2552

ผลการดำเนินการของรัฐบาลพบว่ามีแรงงานที่มากขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานจำนวนทั้งสิ้น 955,595 คน และมีแรงงานข้ามชาติผ่านการพิสูจน์สัญชาติถึง 210,044 คน และมีแรงงานข้ามชาติ นำเข้าตาม MOU 26,525 คน

ปีพ.ศ. 2554-2556

รัฐบาลขยายเวลาผ่อนผันการพิสูจน์สัญชาติออกไปในกลุ่มที่พิสูจน์สัญชาติไม่ทันแต่ไม่เปิดโอกาสให้ลงทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยใหม่ แต่ใช้กลุ่มพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าตาม MOU เข้ามาเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มสัดส่วนของแรงงานถูกกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานทาส และการค้ามนุษย์

ช่วงปีพ.ศ. 2554-2556 เนื่องจากไม่มีการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยเพิ่มเติม ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติในภาพรวมลดลง เพราะกลุ่มพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าตาม MOU มีขั้นตอนและค่าใช้จ่ายสูงทำให้ไม่เป็นที่นิยมของนายจ้าง และแรงงานต่างชาตีกังวลว่าเมื่อครบกำหนดแล้วจะถูกส่งตัวกลับประเทศ กลายเป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ

ช่วงต้นปีพ.ศ. 2556 เริ่มมีการให้ความสำคัญกับผู้ติดตาม และบุตรแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะการดูแลด้านสุขภาพ โดยกระทรวงสาธารณสุขผลักดันให้คณะรัฐมนตรีมีมติ มอบให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบการดูแลด้านสุขภาพของคนต่างชาติทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงสถานะ ทั้งนี้ภายใต้ความเห็นชอบร่วมกันของกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย ทำให้เกิดการปรับปรุงระบบประกันสุขภาพของคนต่างชาติ โดยกระทรวงสาธารณสุข

ช่วงหลังของปีพ.ศ. 2556 สภาความมั่นคงแห่งชาติได้รับมอบหมายให้ดูแลยุทธศาสตร์คนต่างชาติทั้งระบบ ได้ปรับยุทธศาสตร์และมีการออกกฎระเบียบใหม่ขึ้นมาเพื่อดำเนินการในภาพรวมทั้งระบบ โดยครอบคลุมผู้ติดตาม และบุตรแรงงานต่างด้าว และจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อบูรณาการงานอีกหลายคณะ

ยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการแรงงานข้ามชาติ บุตรและผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติกลุ่มต่างๆ ในปัจจุบัน

แนวทางการจัดการการด้วยการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ_คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552 เรื่องการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน ให้มีการดำเนินการดังนี้

เห็นชอบแนวทางการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน ตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 27 เมษายน 2552 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยในส่วนของ "กิจการอื่น ๆ ที่จังหวัดเสนอตามที่จำเป็น" นั้น ให้จังหวัดเร่งรัดจัดประชุมพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วว่าเป็นงานใดบ้างแล้วเสนอให้ กบร. พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไปได้

โดยที่การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน และลักลอบทำงานอยู่ในประเทศอยู่แล้วเท่านั้น ได้จดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง แต่อาจทำให้มีการนำแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นแล้วมาสวมสิทธิ์ในการขอจดทะเบียน รวมทั้งการจดทะเบียนยังไม่ครอบคลุมถึงบุตร และผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองด้วยซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเชื่อมโยงอื่น ๆ ตามมาด้วย เช่น ปัญหาสังคม และภาวะในการจัดการศึกษาและบริการสาธารณสุข เป็นต้น จึงขอให้กระทรวงแรงงานรับไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมและดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้รอบคอบ รัดกุมด้วย

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน

แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าเมือง โดยไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นที่นิยมจ้างของนายจ้างและผู้ประกอบการชาวไทยได้สร้างปัญหาและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในหลายด้านดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งรัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบสามารถควบคุมได้ครั้งแรกในปี 2535 โดยมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในห้วงเวลาต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการในการสกัดกั้น ปรามปราม ผลักดันและจับกุม

อย่างต่อเนื่อง แต่กลับเป็นเพียงการกำหนดนโยบายในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยที่ “ประเทศต้นทาง” ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตามในปี 2544 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลึกลอบเข้าเมือง (กบร.) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและต่อมาได้มีการเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จนนำไปสู่การลงนามใน MOU ว่าด้วยการจ้างงานกับประเทศต้นทางครบทั้ง 3 ประเทศในปี 2546 นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนด 7 ยุทธศาสตร์⁴⁴ สำคัญ คือ

ยุทธศาสตร์การจ้ดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว

หลักการ คือ ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจดทะเบียน และให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป รวมถึงมีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่ โดยถูกกฎหมาย เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยมีกรอบและแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. การจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย
2. การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย/การพิสูจน์สัญชาติ

3. การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องกฎหมาย
4. การพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย
5. การกำหนดค่าธรรมเนียม (Levy)
6. การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง
7. การจ้ดระบบให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเช่า-กลับเย็น
8. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

หลักการ คือ กำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครอง ตรวจสอบ และควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายเช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยมีแนวทางดังนี้

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการจ้าง

1. กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐานโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

⁴⁴ สำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

2. การประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมภายหลังจากการทำ MOU แล้ว

ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

กำหนดมาตรการในการดำเนินการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว โดยใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลัก เพิ่มเติมด้วยกองกำลังไม่เกินกองร้อยทหารราบ/ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นใน เสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. ดำเนินการจัดส่งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน
2. เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวน
3. ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย

ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง

หลักการ คือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย กำหนดมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจัง โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. เพิ่มความเข้มข้นในมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว
2. จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาอีก และถูกจับเข้าเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย
3. สืบสวนสอบสวนขยายผลเพื่อจับกุมนายจ้าง หรือสถานประกอบการ ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิงต้องถูกดำเนินคดี

ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว

มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติ 2 ส่วน ส่วนแรก คือ เสนอจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับเพื่อรองรับศูนย์ละ 5,000 คน ส่วนที่สอง การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางดังนี้

1. จับกุมและส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุด โดยกักไว้ที่ห้องกักเพื่อรอการส่งกลับ
2. จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว
3. ตรวจสอบ
4. ส่งกลับ

ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว

มุ่งเน้นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาาร่วมกัน กำหนดมาตรการประชาสัมพันธ์ โดยมีแนวทาง ดังนี้

1. เป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างความตื่นตัว ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และเกิดความร่วมมือ
2. รมรงค์ปลุกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล

กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล กำหนดปัจจัยความสำเร็จและตัวชี้วัดการดำเนินการของมาตรการหลัก และมาตรการสนับสนุน

ข้อสรุปยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการที่ผ่านมา

ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการ ตลอดจนข้อเสนอแนะจากการศึกษาต่าง ๆ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นจุดและเป็นเรื่อง ๆ มากกว่าจะร้อยเรียงกันเป็นยุทธศาสตร์ระยะสั้น ระยะยาว ที่จะทำให้เกิดพลังอำนาจให้แก่ประเทศไทยในระยะยาว นอกจากนี้จะพบว่า การดำเนินการแต่ละส่วนแยกกันไปตามบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยที่มีความรับผิดชอบแตกต่างกัน ส่งผลให้แต่ละปีมีจุดเน้นไปตามแรงผลักดันของแต่ละหน่วย ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงที่จะผลักดันนโยบายให้เน้นความมั่นคง และหน่วยงานเศรษฐกิจที่จะผลักดันนโยบายให้เน้นเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละปี ดังนั้น จึงไม่เกิดความต่อเนื่องของ ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการ

หลังปีพ.ศ. 2547 เริ่มมีการผลักดันให้เกิด คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งระบบ (กบร.) โดยให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นมา และใช้เป็นแนวทางดำเนินการหลักตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว

7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ เป็นเชิงรับทั้งสิ้น โดยมีได้ลงไปแก้ไข ปัญหาที่รากเหง้า (Root Cause) เลย นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังมุ่งเน้นไปในเรื่องการลด แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเพิ่มสัดส่วนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเป็นหลัก

ดังนั้นด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทั้งในประเทศ ภูมิภาคและทั้งโลก ทำให้ ยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่เคยดำเนินการที่ผ่านมาไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมีมาถึงใน อนาคตได้

สรุปข้อค้นพบจากการทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดทฤษฎีในการจัดการกับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

สรุปในภาพรวมองค์กระระหว่างประเทศจะยึดหลักการสิทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสนับสนุน การเคลื่อนย้ายทุนและแรงงาน โดยเสรี ทั้งนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน การให้ สวัสดิการสังคมต่าง ๆ แก่คนกลุ่มนี้เป็นหลัก รวมทั้งการดำเนินการให้ได้ข้อมูล องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ ยังขาดอยู่ ขณะเดียวกันองค์กระระหว่างประเทศที่ร่วมกันผลักดันหลักการดังกล่าว ก็จะใช้หลักการ เดียวกันในการกีดกันการค้า ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการต่อรองประเทศต่าง ๆ ให้ยินยอมตามเพื่อ ประโยชน์ในการค้าขายแลกเปลี่ยนด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น ๆ กับตลาดโลก

ในส่วนยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์ สำหรับบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย หรือ Documented or Regular Migrant อาจแบ่ง ออกได้เป็นสองกลุ่มตามลักษณะของประเทศ คือ

กลุ่มประเทศต้นทาง กลุ่มนี้จะมุ่งยุทธศาสตร์ในการจัดระบบเพื่อส่งแรงงานออกไป ทำงานต่างประเทศ และส่งเงินกลับเข้ามาในประเทศได้สะดวก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ เช่นจัดหาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ, พัฒนาความรู้ทักษะต่าง ๆ ในการใช้ชีวิตในประเทศปลายทาง อำนวยความสะดวกในการเดินทาง เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์ประกันสิทธิมนุษยชน และรักษาสิทธิของแรงงาน โดยกลุ่มประเทศ ต้นทางมักเรียกร้องให้ประเทศปลายทางจัดระบบสวัสดิการ รวมทั้งรับประกันสิทธิมนุษยชน และ สิทธิของแรงงานให้แก่ประชาชนของคนเดินทางไปทำงานในประเทศนั้น ๆ

กลุ่มประเทศปลายทาง กลุ่มนี้จะมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มด้านเศรษฐกิจ และลดผลกระทบของประเทศตนเองเป็นหลัก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์กีดกันการทำงานของคนต่างชาติ รวมทั้งแบ่งแยกสร้างความแตกต่าง เช่นการให้ค่าแรงต่ำกว่าแรงงานในประเทศ การจำกัดสิทธิให้เป็นเพียงผู้ฝึกงานรับค่าแรงและสิทธิ จำกัด เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการสร้างทักษะให้แก่แรงงานข้ามชาติ เพื่อเพิ่มผลิตภาพ

3. ยุทธศาสตร์จัดบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมเพื่อลดผลกระทบต่อประเทศ ปลายทาง และดึงดูดให้มีแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานในประเทศ

4. ในส่วนยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะเห็น ได้ว่ามี ยุทธศาสตร์ที่น่าสนใจดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์การผ่อนผันปรับเปลี่ยนคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นถูกกฎหมาย เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติ ได้แก่การดำเนินการของประเทศเกาหลีใต้เมื่อปีพ.ศ. 2546

4.2 ยุทธศาสตร์การเพิ่มขึ้นตอนระเบียบและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อลดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ได้แก่ประเทศเกาหลีใต้หลังการผ่อนผัน ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมีที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจและความรับผิดชอบแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละหน่วยราชการ สามารถผลักดันกฎหมายเข้าสู่สภาออกมามีประกาศใช้ ได้ โดยมีการแจ้งเวียนให้หน่วยราชการอื่น ๆ ให้ความเห็น ซึ่งส่วนใหญ่มักให้ความเห็นชอบโดยมิได้ตรวจสอบความซ้ำซ้อน รวมทั้งความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น ระหว่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ซ้อนทับกันบางส่วน ในภาพรวมกฎหมายที่นำมาใช้กับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถสรุปได้ดังนี้

1. กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมิได้ออกแบบมารองรับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย เมื่อนำมาใช้จึงมีข้อจำกัด ยกเว้นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่เปิดช่องและมีความยืดหยุ่นเพียงพอ

2. พรบ.ประกันสังคมกำหนดสิทธิประโยชน์ที่มุ่งไปยังสวัสดิการสังคมระยะยาว ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของคนต่างชาติ เมื่อนำมาใช้กับแรงงานต่างชาติจึงทำให้เกิดปัญหา ได้แก่ การหักเงินสมทบมากเกินไป เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ระยะยาวที่แรงงานต่างชาติไม่มีโอกาสได้รับ

3. เงื่อนไขต่าง ๆ ในการได้รับสิทธิประโยชน์ ได้แก่การจ่ายเงินสมทบก่อนจนครบตามกำหนดก่อนจะได้รับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งขั้นตอนข้อบังคับ การมีช่องว่างระหว่างที่หักเงินสมทบยังไม่ครบกำหนดที่จะได้รับสิทธิ ทำให้ระบบที่มีอยู่ไม่รองรับคนกลุ่มนี้

4. ไม่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสูงสุดในการดูแลคนต่างชาติ

การเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีหลักการจากลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ ทำให้เกิดแรงผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เปิดประเทศและสนับสนุนให้มีการค้าเสรี การแข่งขันทางการค้าโดยเสรีผลักดันให้สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะแรงงาน กลายเป็นอาวุธสำคัญในการกีดกันทางการค้า ทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพาการส่งออก ต้องให้ความสนใจกับการดูแลสิทธิมนุษยชนและสวัสดิการสังคม โดยไม่มีการแบ่งแยก ไม่ว่าแรงงานนั้น จะมีที่มาอย่างไร ประเทศไทยที่มีการใช้แรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องปรับตัวตามสถานการณ์โลก การเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU เป็นยุทธศาสตร์ สำคัญในการปรับเปลี่ยนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นกึ่งถูกกฎหมายโดยการลงทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยให้มีทร. 38/1 และผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือนำเข้าตาม MOU ซึ่งจะกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายในที่สุด ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในการปรับเปลี่ยนการผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่า การผลักดันการเจรจนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายนั้นมาจากฝ่ายไทยเป็นหลัก บันทึกความเข้าใจทวิภาคีทั้ง 3 ฉบับจึงมีรูปแบบและเนื้อหาใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ตามทิศทางการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นเรื่องการเปลี่ยนแรงงานผิดกฎหมายให้เป็นถูกกฎหมายเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ในลักษณะบูรณาการ เมื่อแปลงเป็นการปฏิบัติแล้ว ยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งหมด จึงเกิดปัญหาอุปสรรคมากมายไม่ว่าจะเป็น การจ้างงานตาม MOU มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ต้นทุนสูงทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา การไม่สามารถจูงใจให้แรงงานเห็นว่าการมาทำงานตาม MOU ให้ประโยชน์มากกว่ามาโดยผิดกฎหมาย นายจ้างและนายหน้าแรงงานผิดกฎหมายเสียประโยชน์ เกิดนายหน้าแรงงานสำหรับการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าตาม MOU เพิ่มขึ้น และเกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบใหม่ ปัญหาเรื่องความพร้อมของบริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่รัฐ และเทคโนโลยีตลอดจนแรงงานต่างชาติเองอีกด้วย ทั้งนี้ บันทึกการเจรจาทวิภาคีดังกล่าวยังไม่หมายรวมถึงผู้ติดตามและบุตรแรงงานต่างด้าว ที่ติดตามเข้ามาในประเทศไทยอีกด้วย

สาเหตุที่มีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก

สาเหตุที่มีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากมี 2 ปัจจัยหลักคือ

แรงผลักดันจากประเทศต้นทาง ซึ่งหมายถึงปัญหาและสภาวะแวดล้อมในประเทศต้นทาง ที่ทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจ และต้องการแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า ได้แก่ การไม่มีเสถียรภาพ

ทางการเมือง การสู้รบ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม ความไม่มีเสถียรภาพ ตลอดจนความด้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่าง ๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งโอกาสด้อยกว่า เป็นต้น

แรงดึงดูดจากประเทศปลายทาง ซึ่งหมายถึงจุดอ่อนของประเทศปลายทางที่เปิดช่องหรือโอกาสให้อพยพเข้ามา เช่น โครงสร้างอายุประชากรไม่สมดุลทำให้เกิด แรงงานขาดแคลน การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความต้องการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งจุดแข็งของประเทศปลายทางที่ทำให้เกิดความน่าอยู่กว่า นำทำงานมากกว่า ได้แก่รายได้ดีกว่าสวัสดิการสังคมดีกว่าชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า รวมทั้งวัฒนธรรมดึงดูดใจกว่า เป็นต้น

ทั้งนี้ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเป็นพลวัตร ไม่ใช่สถิตย์ นั่นคือมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดและแรงผลักดันของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางอาจจะเปลี่ยนแปลงกลับกันได้ตลอดเวลา การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ดำเนินการในเรื่องนี้

ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการที่ผ่านมา

ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการ ตลอดจนข้อเสนอแนะจากการศึกษาต่าง ๆ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นจุดและเป็นเรื่อง ๆ มากกว่าจะร้อยเรียงกันเป็นยุทธศาสตร์ระยะสั้น ระยะยาว ที่จะทำให้เกิดพลังอำนาจให้แก่ประเทศไทยในระยะยาว นอกจากนี้จะพบว่า การดำเนินการแต่ละส่วนแยกกันไปตามบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยที่มีความรับผิดชอบแตกต่างกัน ส่งผลให้แต่ละปีมีจุดเน้นไปตามแรงผลักดันของแต่ละหน่วย ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงที่จะผลักดันนโยบายให้เน้นความมั่นคง และหน่วยงานเศรษฐกิจที่จะผลักดันนโยบายให้เน้นเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละปี ดังนั้น จึงไม่เกิดความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการ

หลังปีพ.ศ. 2547 เริ่มมีการผลักดันให้เกิด คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งระบบ (กบร.) โดยให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นมา และใช้เป็นแนวทางดำเนินการหลักตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ เป็นเชิงรับทั้งสิ้นโดยมิได้ลงไปแก้ไข ปัญหาที่รากเหง้า (Root Cause) เลย นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังมุ่งเน้นไปในเรื่องการลด แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเพิ่มสัดส่วนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเป็นหลัก

ดังนั้นด้วยสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทั้งในประเทศ ภูมิภาคและทั้งโลก ทำให้ ยุทธศาสตร์ทั้งหมดที่เคยดำเนินการที่ผ่านมานี้ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมีมาถึงใน อนาคตได้

บทที่ 3

สถานการณ์และปัญหาคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ในประเทศไทย

สถานการณ์ปัจจุบันของคนต่างชาติในประเทศไทย

แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นชนชาติที่มีจำนวนมากที่สุดคือ กลุ่มชาวพม่า รองลงมา คือ ลาว และ กัมพูชา ตามลำดับ และหากพิจารณาถึงประเภทของงานที่แรงงานต่างชาติทำจะพบได้ว่าส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องใช้แรงกายมาก สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่สะดวกสบาย ค่าจ้างต่ำ และมีความเสี่ยงต่อการเสียชีวิต เช่น งานในเหมืองระเบิดหิน งานในโรงสีข้าว การเป็นลูกเรือประมง และงานในอุตสาหกรรมอาหารทะเล เป็นต้น จำนวนแรงงานต่างชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ในเดือนพฤศจิกายน 2553 ที่พิสูจน์สัญชาติแล้วมีจำนวน 200,600 คน ขณะที่ มีแรงงาน 3 สัญชาติที่ได้รับการผ่อนผัน คือ จดทะเบียน และ ได้รับบัตร ทร.38/1 แล้ว และชนกลุ่มน้อย จำนวน 955,779 คน ทั้งนี้ ในภาพรวมจากการประมาณการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างชาติใน เดือนพฤศจิกายน มีแรงงาน 3 สัญชาติ รวมบุตรและผู้ติดตามที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ทั้งที่ได้รับการจดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนรวมทั้งสิ้น ประมาณ 3 ล้านคน

ความหมายคนต่างด้าวและการทำงานของคนต่างด้าว

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดคำนิยาม ดังนี้ คนต่างด้าว หมายความว่า “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ที่ได้ให้คำนิยาม “คนต่างด้าว” เอาไว้ว่า หมายถึง “ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย” และคำนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่ได้ให้นิยามของ “คนต่างด้าว” เอาไว้ว่า หมายถึง “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ตลอดจนคำนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 ที่ได้ให้คำนิยามว่า “คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

¹ และกำหนดค่านิยาม การทำงานของคนต่างด้าว เอาไว้ว่า “ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม ²

ประเภทของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

แรงงานต่างชาติที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

แรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ คนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งที่ถูกกฎหมาย โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigration Visa) หรือพวกที่ลักลอบเข้าเมืองโดยบุคคลเหล่านี้ต้องขอรับใบอนุญาตทำงานจากทางราชการ โดยให้ทำงานได้ช่วงเวลาหนึ่ง และบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน จำต้องทำงานในอาชีพ ในสถานที่และในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตจึงถือว่าเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย แรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายในประเทศไทยยังแบ่งได้ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ประเภทตลอดชีพ คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยขอวีซ่าประเภทคน อยู่ชั่วคราว แล้วอาศัยอยู่ในประเทศไทยครบ 3 ปี จึงทำการขอมิถุนฐานในราชอาณาจักรและได้รับอนุญาตแล้วยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ จะได้รับใบอนุญาตแบบตลอดชีพ
2. ประเภทชั่วคราว คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยขอวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราวแล้วได้ยื่นขออนุญาตทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน
3. ประเภทผ่านการส่งเสริมการลงทุน คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยขอวีซ่าประเภทอยู่ชั่วคราวแล้วได้รับใบอนุญาตทำงานได้ตามเงื่อนไขของการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งอนุญาตได้ตามระยะเวลาที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเสนอมา
4. ประเภทเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือลักลอบเข้าเมือง คือคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองเมื่อถูกจับส่งศาลและรอการเนรเทศ นายจ้างสามารถยื่นประกันตัวไปทำงานตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521

¹ พงษ์นักร นครสันติภาพ “ระบบการจัดการคนเข้าเมืองของประเทศไทยและแนวทางการปรับปรุง” เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ธรรมชาติของการจัดระบบแรงงานต่างชาติ จัดโดย Chula Global Network. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษาและสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันพฤหัสบดีที่ 3 กันยายน 2551

² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 5

แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ คนต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งที่ถูกกฎหมาย โดยถือวีซ่าประเภทต่างๆ เช่น คนอยู่ชั่วคราว นักท่องเที่ยว นักศึกษา หรือพวกที่ลักลอบเข้าเมืองทั่วไป ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยกเว้นผู้ที่ถือวีซ่าคนอยู่ชั่วคราวอยู่แล้ว จะไม่มีสิทธิขอหรือได้รับใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้ เมื่อมีการทำงาน จึงถือเป็นแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังนี้

1. แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายที่เป็นแรงงานที่มีฝีมือ หรือกึ่งฝีมือ ซึ่งจะมาเป็นลักษณะเป็นนักท่องเที่ยว หรือการแวะเข้าเมืองในระยะเวลาสั้นๆ (Transit of Entry Visa) หรือนักเรียนที่เข้ามาในประเทศไทยเกินระยะเวลาที่กำหนด แล้วเข้ามาทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาต (No Work Permit)

2. แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายที่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ เข้าประเทศมาโดยการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งรวมถึงผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย แล้วมาหางานทำในประเทศไทยเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ก่อนที่จะเดินทางไปยังประเทศอื่นต่อไป

3. กลุ่มที่ไม่มีสัญชาติ (No-man's Land) ซึ่งเป็นชาวเขา หรือชนกลุ่มน้อยที่อยู่ตามแนวชายแดนไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติ ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานของไทย เวลาเข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงถือเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายทันที

แหล่งที่มาของแรงงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

แหล่งที่มาของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะมาจากประเทศต่างๆ 2 กลุ่มดังต่อไปนี้

1. จากประเทศอุตสาหกรรมที่เข้าลงทุนในประเทศไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น อเมริกา ฮองกง เกาหลีใต้ ไต้หวัน เป็นต้นซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนักลงทุน ผู้บริหาร หรือช่างเทคนิค ในด้านการผลิตหรือด้านเทคโนโลยีที่มีความรู้สูง มีความชำนาญสูง กลุ่มนี้จะเป็นแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือ ซึ่งจะเข้ามาเป็นแรงงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในประเทศไทย

2. จากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว เขมร บังคลาเทศ จีน เวียดนาม เป็นต้น ซึ่งเป็นประเภทหนีภัยสงคราม หรือยากจนไม่มีงานทำในประเทศของตน จึงลักลอบหนีเข้าประเทศไทย ทั้งนี้ปัจจัยดึงดูดที่ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเหล่านี้เข้าประเทศไทย คือ โอกาสในการทำงานและมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่มักเป็นประเภทที่ไร้ฝีมือ มีการศึกษาต่ำ งานที่ทำส่วนใหญ่ได้แก่ งานก่อสร้าง งานประมง งานเหมืองแร่ งานป่าไม้ ขายบริการทางเพศ และทำงานบ้าน เป็นต้น ในบางครั้งคนกลุ่มนี้จึงมีความเสี่ยงต่อการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ หรือการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เนื่องจากมีสถานภาพที่ผิดกฎหมาย ขาดกลไกรัฐให้การคุ้มครองในการ

เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ และในช่วงหลายปีที่ผ่านมาแรงงานต่างชาติกลุ่มนี้จึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

สถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทย

แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยที่ผ่านมานั้นชนชาติที่มีจำนวนมากที่สุดคือ กลุ่มชาวพม่า รองลงมาคือลาว และกัมพูชา ตามลำดับ และหากเราพิจารณาถึงประเภทของงานที่แรงงานต่างชาติทำจะพบได้ว่าส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องใช้แรงกายมาก สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่สะดวกสบาย ค่าจ้างต่ำ และมีความเสี่ยงต่อการเสียชีวิต เช่น งานในเหมืองระเบิดหิน งานในโรงสีข้าว การเป็นลูกเรือประมง และงานในอุตสาหกรรมอาหารทะเล เป็นต้น สำหรับแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีลักษณะแตกต่างกัน ตามความสามารถพิเศษเฉพาะตัวของคนในแต่ละเชื้อชาติ เช่น ลาวนิยมทำงานในบ้าน (Domestic worker) พม่าอยู่ในภาคประมง รวมทั้งการก่อสร้าง กัมพูชาอยู่ในภาคเกษตรและประมง ทำให้การกระจายไปตามภูมิภาคต่างๆ ตามลักษณะอุตสาหกรรมที่เหมาะสมกับแรงงานชาตินั้นๆ จำนวนคนต่างชาติที่เข้ามาทำงานทั่วราชอาณาจักร ในปีพ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นปีที่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้มากที่สุด แสดงในตารางที่ 3.1³

³ สรุปข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร สำนักบริหารแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางาน ธก. 2553 <http://wp.doe.go.th>

ตารางที่ 3.1 สถิติแสดงจำนวนคนต่างชาตินำวีซ่าเข้าเมืองจอร์แดน ชั้นวาคม พ.ศ. 2554

จังหวัด	รวมทั้งสิ้น	เข้าเมืองถูกกฎหมาย					เข้าเมืองผิดกฎหมาย			
		รวม	มาตรา 9			มาตรา 12	มาตรา 13			
			* ตลอดชีพ	ทั่วไป	พินิจสัญชาติ	นำเข้า	ส่งเสริมการลงทุน	รวมเข้าเมืองผิดกฎหมาย	ชนกลุ่มน้อย	3 สัญชาติ
รวมทั่วราชอาณาจักร	1,950,650	678,235	983	73,841	505,238	72,356	25,817	1,272,415	24,351	1,248,064
กรุงเทพมหานคร	468,647	260,074	10	42,032	186,467	16,300	15,265	208,573	2,674	205,899
ภูมิภาค	1,482,003	418,161	973	31,809	318,771	56,056	10,552	1,063,842	21,677	1,042,165
ปริมณฑล	416,182	120,634	-	5,413	104,289	9,236	1,696	295,548	1,335	294,213
ภาคกลาง	422,314	129,841	182	9,245	90,121	22,863	7,430	292,473	2,805	289,668
ภาคเหนือ	218,187	39,026	25	4,848	33,351	81	721	179,161	17,043	162,118
ภาคตะวันออก										
เชียงเหนือ	43,605	15,945	171	2,334	8,306	4,733	401	27,660	218	27,442
ภาคใต้	3381,71	112,715	595	9,969	82,704	19,143	304	269,000	276	268,724

จากรายงานผลการดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2553 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 ของสำนักบริหารแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางาน มีรายละเอียด ดังนี้⁴

1. ผลการดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

- แรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันและอนุญาตทำงานในปี 2553 จำนวน 932,255 คน (พม่า 812,984 คน ลาว 62,792 คน และกัมพูชา 56,479 คน พิสูจน์สัญชาติไปแล้ว จำนวน 386,814 คน (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2553) คงเหลือแรงงานต่างชาติที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติอีก จำนวน 545,441 คน (พม่า 504,894 คน ลาว 27,793 คน และกัมพูชา 12,754 คน) ซึ่งต้องต่ออายุใบอนุญาตทำงานก่อนวันที่ใบอนุญาตทำงานเดิมหมดอายุ

2. ผลการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างชาติ

กำหนดแนวทางการดำเนินการเป็นสองระยะ คือ ระยะแรก เปิดให้แรงงานต่างชาติมารายงานตัวจดทะเบียนผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ ระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายโดยให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติออกหนังสือเดินทางชั่วคราว หรือเอกสารรับรองบุคคล ผลการพิสูจน์สัญชาติมี ดังนี้ (ข้อมูล ณ ธันวาคม 2553)

2.1 แรงงานสัญชาติลาว พิสูจน์สัญชาติแล้ว จำนวน 34,999 คน คงเหลือต้องดำเนินการในปี 2554 จำนวน 27,793 คน

2.2 แรงงานสัญชาติกัมพูชา พิสูจน์สัญชาติแล้ว จำนวน 43,725 คน คงเหลือต้องดำเนินการในปี 2554 จำนวน 12,754 คน

2.3 แรงงานสัญชาติพม่า พิสูจน์สัญชาติแล้ว จำนวน 308,090 คน คงเหลือต้องดำเนินการในปี 2554 จำนวน 504,894 คน

3. การต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างชาติที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติ

ในปี 2553 มีแรงงานต่างชาติได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 230,208 คน คงเหลือแรงงานต่างชาติที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ อีกจำนวน 702,047 คน ซึ่งจะต้องดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานในปี 2554 ก่อนวันที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ โดยต้องเข้า

⁴ สำนักบริหารแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

รับการตรวจสอบสภาพและประกันสุขภาพกับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบสภาพในปี 2554 ดังนี้

3.1 กลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 20 มกราคม 2554 ตรวจสอบสภาพระหว่างวันที่ 1 ธันวาคม 2553 ถึงวันที่ 20 มกราคม 2554

3.2 กลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554 ตรวจสอบสภาพระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2554 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554

ผลกระทบจากยุทธศาสตร์ นโยบาย และการดำเนินการต่อจำนวนคนต่างชาติ

เมื่อรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 ถึงปีพ.ศ. 2556 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งในปีพ.ศ. 2547 ระบบข้อมูลยังไม่ได้รวบรวมอย่างเป็นระบบจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบได้ ในปีพ.ศ. 2548 ก็ยังไม่สมบูรณ์ แต่หลังจากนั้นข้อมูลก็ถูกเก็บรวบรวมไว้ในรูปแบบที่เปรียบเทียบกันได้ จะพบว่าจำนวนคนต่างชาติ ที่ระบบสามารถบันทึกได้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงไปตาม ยุทธศาสตร์ นโยบายและการดำเนินการในแต่ละปีที่เปลี่ยนแปลงไป หากพิจารณาจำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย พบว่าในปีพ.ศ. 2547 มีการให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจนำหน้า ทำให้มีการเปิด โอกาสให้แรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติลงทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย โดยเปิดเสรี ทำให้มีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติลงทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวมีจำนวนถึง 849,552 คน ในเดือนธันวาคมปี พ.ศ. 2548

ตารางที่ 3.2 สถิติแสดงจำนวนคนต่างชาติที่ราชอาณาจักร พุทธศักราช พ.ศ. 2556

ประเภท	ชค. 2548	ชค. 2549	ชค. 2550	ชค. 2551	ชค. 2552	ชค. 2553	ชค.2554	ชค.2555	พช.2556
รวมทั้งสิ้น	-	826,399	806,764	790,664	1,544,902	1,300,281	1,950,650	1,133,851	1,176,125
รวมถูกกฎหมาย	137,272	112,794	209,151	228,353	210,745	344,686	678,235	940,531	1,149,611
ตลอดชีพ	14,423	14,423	14,423	14,423	14,423	14,423	983	983	983
ทั่วไป	99,999	75,630	84,278	98,294	68,399	70,449	73,841	82,833	94,497
พิสูจน์สัญชาติ	-	-	14,150	17,059	77,914	210,044	505,238	733,603	860,628
นำเข้า	-	-	72,098	71,017	27,447	26,525	72,356	93,265	158,956
ส่งเสริมการลงทุน	22850	22,741	24,202	27,590	22,562	23,245	25,817	29,847	34,547
รวมผิดกฎหมาย	849,552	713,605	596,613	562,311	1,334,157	955,595	1,272,415	193,320	26,514
ชนกลุ่มน้อย		45,029	50,341	60,741	19,775	23,340	24,351	25,439	26,514
3 สัญชาติ	849,552	668,576	546,272	501,570	1,314,382	932,255	1,248,064	167,881	-

แหล่งที่มา สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน 2548-2556

แต่ในปีพ.ศ. 2549-51 เป็นช่วงที่มีรัฐบาลที่เกิดจากการทำรัฐประหาร ซึ่งเน้นความมั่นคงในความหมายดั้งเดิมเป็นหลัก ทำให้เกิดการจำกัด การลงทะเบียน คือยอมให้เฉพาะการต่ออายุ กลุ่มที่มีทร. 38/1 อยู่แล้ว จะเห็นได้ว่า จำนวนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติที่ลงทะเบียนลดลงอย่างต่อเนื่องจากปีพ.ศ. 2548-2551 อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาแรงงานขาดแคลนแต่อย่างใด โดยเฉพาะจากนายจ้าง แสดงว่าแรงงานไร้ฝีมือยังคงมีเพียงพอ ทั้งที่จำนวนลงทะเบียนลดลงอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นว่า นโยบายความมั่นคงที่เน้นหนักและการใช้มาตรการควบคุมจำกัดจำนวนลงทะเบียน มีผลทำให้การลงทะเบียนลดลง แต่จำนวนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติในภาพรวมไม่น่าลดลง มิเช่นนั้นน่าจะส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อาจสรุปได้ว่า เมื่อมีนโยบายความมั่นคงนำหน้า ก็จะส่งผลกระทบให้มีการใช้แรงงานผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นนั่นเอง

ในปีพ.ศ. 2552 รัฐบาลจากการเลือกตั้งเริ่มหันมาใช้นโยบายเน้นเศรษฐกิจเป็นหลัก จึงเปิดโอกาสให้มีการลงทะเบียนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ เข้าเมืองผิดกฎหมายขึ้นใหม่ ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติเพิ่มขึ้นเป็น 1,314,382 คน และจำนวนแรงงานรวมเพิ่มเป็น 1,544,902 คน

ในปีพ.ศ. 2553 เริ่มมีการผลักดันกลุ่มที่ลงทะเบียนและได้รับ ทร. 38/1 ให้ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อให้กลายเป็นกลุ่มถูกกฎหมาย โดยเน้นการบังคับเป็นหลัก จะเห็นได้ว่า กลุ่มพิสูจน์สัญชาติเพิ่มขึ้นจาก 77,914 คนในปีพ.ศ. 2552 เป็น 210,044 คนในปีพ.ศ. 2553 ขณะเดียวกันจำนวนแรงงาน 3 สัญชาติ ลดลงจาก 1,314,382 คนในปีพ.ศ. 2552 เหลือ 932,255 คนในปีพ.ศ. 2553 ทำให้ภาพรวมแรงงานต่างชาติทั้งหมด ลดลงจาก 1,544,902 คนในปีพ.ศ. 2552 เหลือ 1,300,281 คนในปี 2553

ในปีพ.ศ. 2554 เริ่มมีการผ่อนปรนมากขึ้น ควบคู่กับการผลักดัน และอำนวยความสะดวกในการพิสูจน์สัญชาติเพิ่มขึ้น ทำให้มีผู้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเพิ่มขึ้นเป็น 505,238 คน ขณะที่ แรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติก็เพิ่มขึ้นเป็น 1,248,064 คน ทำให้ยอดรวมของแรงงานต่างชาติในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็น 1,950,650 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงที่สุดเท่าที่เคยเก็บรวบรวมมา

ในปีพ.ศ. 2555 กระทรวงแรงงานมีนโยบายเน้นความมั่นคงมากขึ้น มีการให้ข่าวสื่อมวลชนว่าอาจจะส่งตัว แรงงานต่างชาติหญิงที่ตั้งครรภ์กลับประเทศและจะจับกุมแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติที่ยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติอย่างเคร่งครัด ส่งผลกระทบต่อจำนวนแรงงานในภาพรวมลดลงอีก ทำให้ยอดรวมของแรงงานต่างชาติลดลงเหลือเพียง 1,133,851 คน และเพิ่มขึ้นเป็น 1,176,125 คนในปีพ.ศ. 2556 โดยเป็นกลุ่มที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเพิ่มขึ้นเป็น 733,603 คนใน

ปีพ.ศ. 2555 และ 860,628 คนในปีพ.ศ. 2556 ขณะที่จำนวนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ลดเหลือ 167,881 คนในปีพ.ศ. 2555 และไม่เหลืออีกเลยในปีพ.ศ. 2556

ทั้งนี้ในภาพรวม แรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายลดลงจากปีพ.ศ. 2554 เกินกว่า 800,000 คน โดยไม่มีนายจ้างหรือผู้ประกอบการร้องเรียนว่ามีปัญหา แสดงว่าแรงงานไร้ฝีมือไม่ขาดแคลน หมายความว่า มีการย้อนกลับไปใช้แรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ปรากฏตัวอีกครั้งหนึ่งนั่นเอง

ข้อสรุปสถานการณ์ปัจจุบันของคนต่างชาติในปัจจุบัน

ยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศที่เปลี่ยนแปลงระหว่างการเน้นด้านความมั่นคงเป็นหลัก และด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่เก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละปีมีความแตกต่างกันไป โดยที่เมื่อใช้นโยบายความมั่นคงเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจะลดจำนวนลง เมื่อใช้นโยบายเศรษฐกิจเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจะเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองทั้งหมดในภาพรวมไม่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากขึ้นกับความต้องการแรงงานไร้ฝีมือในประเทศ ทั้งนี้นโยบายด้านความมั่นคงจึงส่งผลกระทบต่อให้สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนหรือเข้าสู่ระบบลดลง สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ไม่อยู่ในระบบหรืออยู่ใต้โต๊ะเพิ่มขึ้น ขณะที่นโยบายด้านเศรษฐกิจจะทำให้สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่เข้าสู่ระบบเพิ่มขึ้น และแรงงานต่างชาติที่ไม่เข้าสู่ระบบลดลง

ปัญหาและผลกระทบคนต่างชาติในประเทศไทย

นอกจากปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างชาติแล้วยังมีปัญหาอื่น ๆ ในด้านสวัสดิการสังคม เช่นที่อยู่อาศัย สุขอนามัย ปัญหาการสื่อสาร รวมทั้งการถูกล่อลวง การตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ และการถูกแสวงหาประโยชน์ ปัญหาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

1. ปัญหาการเดินทางเข้ามาและการถูกบังคับทำงานในประเทศไทย

คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (2550)⁵ พบว่า สถานการณ์ปัจจุบัน(2551)มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนมากกว่าที่จดทะเบียนถึง 60-70 % เนื่องจากแนวทางการเปิดจดทะเบียนที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้แรงงานต่างชาติเข้าไม่ถึงกลไกดังกล่าว

สาเหตุหลักของการย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติจากพม่ามาประเทศไทยจำนวนมาก เป็นผลมาจากความหวาดกลัวจากการถูกประหัตประหาร การกดขี่ข่มเหง เนื่องจากรัฐบาลพม่ามีนโยบายเข้าไปจัดการและควบคุมพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มข้น อาทิเช่น โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ (Resettlement Programs) ซึ่งบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิม โดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ หรือจัดสรรที่อยู่ซึ่งง่ายต่อการควบคุม หรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพแย่กว่าที่อยู่เดิม นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการที่เข้าไปจัดการกับชีวิตประจำวันของผู้คน เช่น การเกณฑ์แรงงานหรือไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า หรือทหารพม่าเข้าไปทำร้ายร่างกายของประชาชน โดยที่กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองใดๆ ได้

นอกจากนั้นแล้วประเทศไทยเอง มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน จนทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม จึงเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญให้แรงงานจากประเทศที่ด้อยกว่าทางเศรษฐกิจ เดินทางเข้ามาเพื่อเติมช่องว่างของการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย

ประเทศไทยดูเหมือนจะเป็นประเทศที่ให้โอกาสในการพักผ่อน ให้สภาพการทำงานที่ดีกว่า ค่าจ้างสูงกว่า แม้ว่าแรงงานต่างชาติเชื่อว่าการย้ายถิ่นเข้ามาประเทศไทยนั้นจะสามารถนำไปสู่การถูกข่มขู่ คุกคาม หรือถูกล่อลวงไปขายได้ แต่ก็พยายามดิ้นรนที่จะเอาชีวิตให้รอดด้วยการลักลอบทำงานทำในตลาดแรงงานไทยที่ต้องซ่อนเร้นแอบแฝง และผิดกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง สถานการณ์ทางการเมืองและการทหารที่ผันแปรตลอดเวลาได้ส่งผลกระทบต่อความราบรื่นในการเดินทาง จำนวนด่านตรวจที่ต้องผ่าน นโยบายควบคุมแนวชายแดน การกวาดจับของทหาร ตำรวจ และเหตุการณ์อื่นๆ ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดเส้นทาง วิธีการและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ทำให้บางคนจำเป็นต้องใช้บริการข้ามพรมแดนโดยนายหน้า ซึ่งเป็นคนที่จะพามายังประเทศไทยได้ สำหรับผู้ที่มีบ้านอยู่ไกลจากชายแดนและต้องการออกนอกประเทศ การเดินทางของคนกลุ่มนี้มักจะใช้เส้นทางอ้อมเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกคุกคามและการสู้รบ ส่งผลให้ต้องใช้เส้นทางที่คดเคี้ยวและไกลมากขึ้น หลายคนต้องทนทรมานกับการขาดอาหาร การเจ็บป่วยและสภาวะที่ยากลำบากตลอดการเดินทาง

⁵ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย. เอกสารวิชาการลำดับที่ 1 สถานการณ์แรงงานอพยพข้ามชาติ ในประเทศไทย; 2550.

แรงงานต่างชาติต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อจ่ายค่าเดินทางล่วงหน้าเกือบทุกคนไม่เคยได้รับการบอกเล่าล่วงหน้าก่อนว่าค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางทั้งหมดเป็นเท่าใด ยิ่งกว่านี้เจ้าหน้าที่รัฐยังตั้งค่าธรรมเนียมและค่าปรับสารพัดชนิดจากผู้ย้ายถิ่นตลอดเส้นทางการย้ายถิ่นอย่างไม่มีกฎเกณฑ์เป็นตามอำเภอใจ ในบางกรณีการเรียกค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆยังตามมาด้วยค่าข่มขู่ หรือการยึดเอกสารแสดงตนจริงๆ ไป การค้นตัว การจับกุม การกักขัง รวมทั้งการส่งตัวกลับประเทศ ดังที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศพม่า

การเดินทางเข้ามาเป็นแรงงานต่างชาติในประเทศไทยนั้น กลุ่มนายหน้าเป็นบุคคลสำคัญที่จะนำพาพวกเขาเดินทางเข้ามาแสวงหาชีวิตใหม่ในประเทศไทยได้ นายหน้าเหล่านี้จะเป็นผู้จัดการการเดินทางทั้งหมดของแรงงานต่างชาติ เริ่มตั้งแต่เรื่องการเดินทาง จัดหาที่พัก และการหางานให้ทำ แรงงานที่เข้ามาหางานทำในประเทศไทย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพึ่งพินายหน้าเหล่านี้ คนที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าส่วนใหญ่บ้างก็เป็นคนที่แรงงานรู้จักไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อน หรือคนในหมู่บ้านเดียวกัน หรือเป็นคนที่ไม่รู้จักกันมาก่อน แต่ได้รับการแนะนำให้ไปติดต่อ หรือนายหน้าเองเป็นผู้ที่เข้าไปชักชวนและเสนองานให้ทำ ซึ่งมีทั้งแบบที่ไปหาถึงหมู่บ้านหรือนัดหมายให้มาเจอกันที่ชายแดน ในขบวนการนายหน้า นายหน้าจะทำงานได้ต้องมีความสัมพันธ์หรือมีความสามารถในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การจ่ายค่าผ่านทาง จนถึงการเป็นหุ้นส่วนในการนำพาแรงงานเข้าเมือง

หลายครั้งเจ้าหน้าที่รัฐเองเป็นผู้นำแรงงานต่างชาติเหล่านี้เดินทางข้ามชายแดน เข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่ การจ่ายเงินให้นายหน้าเพื่อหลบหนีเข้าเมืองมาหางานทำมิได้เป็นหลักประกันความปลอดภัย เพราะแรงงานต่างชาติต้องเดินทางแบบหลบซ่อนในรูปแบบต่างๆ เช่น ซ่อนตัวอยู่ในรถขนส่งสิ่งของ พืชผักต่างๆ ซึ่งค่อนข้างยากลำบากอันตรายและเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุถึงขั้นเสียชีวิต แรงงานหญิงหลายคนเสี่ยงต่อการถูกข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศจากนายหน้า หรือนายหน้าที่รัฐเมื่อถูกจับกุมได้ ขบวนการนายหน้าบางส่วนทำหน้าที่เป็นเสมือนพวกค้ายาเสพติด แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะผู้หญิงมักจะถูกนายหน้าหลอกไปขายให้แก่สถานบริการ และบังคับให้แรงงานหญิงเหล่านี้ค้าบริการทางเพศหรือขายบริการให้แก่ชาวประมง ที่ต้องออกทะเลเป็นเวลานาน

การจ่ายค่านายหน้าโดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีเก็บเงินโดยตรงที่นายจ้าง และนายจ้างจะหักจากค่าแรงของแรงงานอีกต่อหนึ่ง ซึ่งกลายเป็นข้ออ้างของนายจ้างที่จะไม่จ่ายค่าแรงให้แก่แรงงาน ทำให้หลายกรณีที่แรงงานต่างชาติทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างเลย

ในปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติจากพม่าประมาณ 2 ล้านคน ที่ทำงานประเภทที่เสี่ยงอันตราย สกปรก และยากลำบาก แลกกับค่าจ้างที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในประเทศ

ไทยเป็นอย่างมาก เช่น งานในโรงงานห้องเย็นแช่แข็งอาหารทะเล ในโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า งานบ้าน เป็นต้น แรงงานต่างชาติเหล่านี้มีชีวิตอยู่ท่ามกลางความหวาดกลัวจากการถูกส่งกลับอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งต้องเผชิญกับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากสภาพที่ผิดกฎหมาย กับสภาพการทำงานที่ไม่ได้มาตรฐานและไร้ซึ่งกลไกที่จะคุ้มครองป้องกันตนเอง

แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่แทบจะไม่เคยรู้มาก่อนล่วงหน้าว่าจะได้งานประเภทใด อยู่ที่ใด ใครเป็นนายจ้าง หรือแม้แต่เงื่อนไขการจ้างงาน พวกเขาจะทราบถึงสภาพการทำงานของตนเมื่อไปถึงยังบ้านนายจ้างหรือสถานที่ทำงาน นายจ้างจะเป็นผู้กำหนดถึงเงื่อนไข ข้อกำหนดการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน ที่พักอาศัย อาหาร การลาป่วย และวันหยุดพักผ่อนตามความพอใจของตนเอง บางคนได้รับอัตราค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและยังต้องทำงานนานกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน หลายคนทำงาน 7 วันต่อสัปดาห์ และไม่ได้รับค่าจ้างทำงานล่วงเวลาจากนายจ้าง ค่าจ้างปกติที่ได้รับจากการทำงานซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ที่ 1,500-6,000 บาท/เดือน พวกเขาจะเก็บสะสมไว้ให้ครบจำนวนหนึ่ง เช่น 10,000 บาท แล้วจะอาศัยช่องทางนายหน้าในการส่งกลับบ้านที่ประเทศพม่า การส่งเงินกลับบ้านด้วยตนเอง โอกาสที่จะสูญหายระหว่างทางหรือถูกขูดรีดจากเจ้าหน้าที่ไทยมีความเสี่ยงอย่างมาก

ภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำงาน แรงงานที่พูดภาษาไทยไม่ได้หรือพูดได้แต่น้อย มักจะถูกนายจ้างใช้ความสามารถในการพูดภาษาไทยเป็นเกณฑ์สำคัญในการตั้งเงินเดือนและในการปฏิบัติตนต่อคนงาน แรงงานต่างชาติหลายคนต้องประสบกับความยากลำบากในการหางานที่ดี การที่ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ บางครั้งนำไปสู่การดูค่าว่ากล่าวและถูกทำร้าย เนื่องจากแรงงานต่างชาติไม่สามารถสื่อสารกับนายจ้างได้มากนัก ทำให้นายจ้างหลายรายไม่เข้าใจและเกิดความรู้สึกไม่พอใจแรงงานต่างชาติ แรงงานต่างชาติจึงมักถูกนายจ้างค่าทออย่างหยาบคาย ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยอคติทางชาติพันธุ์ประกอบ บางครั้งถึงกับลงมือทำร้ายแรงงานต่างชาติอย่างรุนแรง บางกรณีจนถึงขั้นเสียชีวิต แรงงานต่างชาติหนึ่งจำนวนไม่น้อยถูกนายจ้างหรือคนในบ้านของนายจ้างข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศ และ/ หรือบางครั้ง นายจ้างที่เป็นผู้หญิงเองก็เพิกเฉยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

เมื่องานที่แรงงานต่างชาติเข้ามารับจ้างทำงานส่วนใหญ่ถูกจัดให้อยู่ในประเภท 3 ส. คือ สุดเสี่ยง แส่นลำบาก และสกปรก ทำให้แรงงานต่างชาติต้องทำงานหนักและเสี่ยงที่จะได้รับค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม งานบางประเภทเป็นงานที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับฤดูกาล เช่น งานในภาคเกษตร แรงงานต่างชาติต้องทำงานกลางแจ้งเป็นเวลานานๆหลายชั่วโมงและไม่มีวันหยุด บางกรณีแรงงานจะถูกใช้ให้ไปทำงานที่ผิดกฎหมาย เช่น ให้ไปตัดไม้ในเขตป่าสงวนซึ่งเสี่ยงต่อการถูกจับกุมโดยนายจ้างจะไม่รับผิดชอบ ใดๆทั้งสิ้นต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

2. ปัญหาของแรงงานต่างชาติที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของงาน

จำแนกพอเป็นสังเขปได้ ดังนี้

งานในภาคเกษตรกรรม ได้รับค่าแรงต่ำ ไม่มีความแน่นอนในการทำงานเพราะเป็นงานตามฤดูกาล นอกจากนี้แรงงานในภาคเกษตรกรรมยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย ปัญหาที่พบมากที่สุด คือ การไม่ได้รับค่าแรงจากนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างจะใช้วิธีการบ่ายเบี่ยงไม่ยอมจ่ายค่าแรง ด้วยการอ้างว่าหักค่าใช้จ่ายจากส่วนอื่นๆ แล้วหรือบางครั้งใช้วิธีการแจ้งให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาจับกุมแรงงานเหล่านี้

ในภาคประมงทะเล แรงงานต่างชาติมักต้องออกทะเลเป็นเวลานาน นับตั้งแต่ 4 เดือนจนถึงนานเป็นปี โดยต้องทำงานอย่างหนัก มีเวลาพักผ่อนวันละไม่กี่ชั่วโมง สภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างลำบาก รวมถึงเรื่องอาหารและยารักษาโรคที่มีเพียงเพื่อให้อยู่รอดไปวันๆ เท่านั้น นอกจากนี้ยังเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายร่างกายและถูกข่มขืนจากหัวหน้างานหรือได้กั๊งเรือ หากทำงานไม่เป็นที่พอใจหรือเมื่อเกิดมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกัน เรื่องราวการทำร้ายฆ่าฟันมักจะเงียบหายไปจนแรงงานต่างชาติเรียกสถานการณ์แบบ นี้ว่า “นักโทษทางทะเล” ลูกเรือที่ออกเรือเข้าไปทำประมงในเขตแดนทะเลของประเทศอื่น ยังเสี่ยงต่อการถูกจับกุมของเจ้าหน้าที่ในประเทศนั้นๆ ด้วย

งานรับใช้ในบ้าน แรงงานต้องทำงานตั้งแต่เช้าจนค่ำมืด บางรายทำงานบ้านแล้วยังต้องทำงานในร้านขายของหรือทำงานในบ้านญาติของนายจ้าง โดยได้รับค่าแรงจากนายจ้างคนเดียว แรงงานที่ทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านส่วนใหญ่มักถูกห้ามมิให้ติดต่อกับคนภายนอก โดยนายจ้างจะให้เหตุผลว่ากลัวแรงงานนัดแนะให้คนข้างนอกเข้ามาขโมยของในบ้าน รวมทั้งอาจจะถูกนายจ้างดูค้ำว่ากล่าวอย่างรุนแรงรวมถึงการทำร้ายร่างกายด้วย

แรงงานห้องแถว แรงงานต่างชาติที่ถูกหลอกให้เข้าไปทำงานในโรงงานห้องแถว จะถูกกักให้ทำงานอยู่แต่เฉพาะในโรงงาน และต้องทำงานอย่างหนักตั้งแต่เข้าไปจนถึงเกือบเที่ยงคืน โดยนายจ้างจะเป็นผู้จัดเตรียมอาหารให้ ซึ่งเป็นอาหารที่แย่มากบางครั้งนำอาหารที่เกือบเสียแล้วมาให้แรงงานทาน บางกรณีแรงงานได้รับประทานอาหารเพียงวันละ 2 มื้อ และไม่เพียงพอ

แรงงานก่อสร้าง แรงงานในภาคการก่อสร้างเป็นกิจการที่พบว่า แรงงานต่างชาติจะถูกโกงค่าแรงบ่อยที่สุด ปัญหาค่าแรงนับเป็นปัญหาหลักที่อยู่คู่กับแรงงานต่างชาติตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน และพบในแทบทุกกิจการ โดยที่นายจ้างมักจะผิดผ่อนค่าแรงไปเรื่อยๆ เมื่อแรงงานเข้าไปทวงค่าแรงมักจะได้รับคำตอบว่าหักเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไปหมดแล้ว หรือหากเป็นเงินจำนวนมากๆ บางรายมักจะใช้วิธีแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไป จับกุมแรงงานต่างชาติเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงิน ในขณะที่เดียวกันแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่เมื่อยังไม่ได้รับค่าแรงมักจะดำรงชีวิต โดยการหยิบยืมเงินหรือเอาข้าวของจากร้านค้าต่างๆ ด้วยการคิดหนี้สินไว้ก่อน เมื่อไม่มีเงินจ่ายหนี้ทำให้แรงงานอยู่ใน

ภาวะขาดลำบาก ในหลายกรณีแรงงานไม่ได้รับค่าแรงอย่างเต็มที่ คือ นายจ้างให้แรงงานทำงานไปก่อน 25 วันและจ่ายเพียง 15 วัน โดยค่าจ้าง 10 วันที่เหลือ นายจ้างใช้เป็นกลวิธีควบคุมแรงงานไม่ให้คิดหนีหรือไม่ทำงาน

มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา, มูลนิธิเสถียร โกเศศ-นาคะประทีปและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) (2552)⁶ กล่าวว่า ปัญหาการจ้างงานและสภาพการทำงานได้แก่

1. การเรียกเก็บค่าปรับจากแรงงานต่างชาติดังกล่าวอย่างหนัก เป็นเงิน 1,000 - 2,000 บาท
2. นายจ้างบางรายยึดและทำลายบัตรของแรงงาน
3. ประเภทงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำมีน้อยมาก ไม่มีอิสระในการเลือกอาชีพคุณภาพชีวิต การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ
4. ค่าจ้างที่ได้รับไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิต เพราะค่าครองชีพสูง บางครั้งต้องจ่ายเงินซื้อสินค้าแพงกว่าคนไทย
5. ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ อย่างครบถ้วน เช่น การศึกษาของบุตรหรือบริการสาธารณสุข ในบางกรณี ถูกเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ เช่น ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลแพงกว่าคนไทยหรือไม่ได้รับบริการเช่นเดียวกับคนไทย
6. ขาดเสรีภาพในการเดินทาง เนื่องจากแรงงานบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่ทำงานตามบ้านมักถูกนายจ้างกักขัง นอกจากนี้ แรงงานจำนวนมากไม่กล้าเดินทางเพราะเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับและถูกยึดเงิน
7. ไม่สามารถประกอบกิจกรรมด้านวัฒนธรรมและประเพณีของตน เพราะไม่ได้รับอนุญาตให้รวมตัวกัน
8. แรงงานที่ทำงานในพื้นที่ห่างไกล เช่น กลุ่มที่ทำงานในสวนยาง ไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ
9. แรงงานบางคนเปลี่ยนงานบ่อย เมื่อถูกละเมิดสิทธิ ก็ไม่กล้าไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ เพราะตนเองมีสถานะเป็นแรงงานผิดกฎหมาย
10. แรงงานบางรายมีสามี/ภรรยาเป็นคนไทย แต่ลูกที่เกิดขึ้นไม่ได้รับสัญชาติไทย
11. การพิสูจน์สัญชาติ

⁶ มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา, มูลนิธิเสถียร โกเศศ – นาคะประทีปและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM). รายงานการประชุมเรื่อง อาเซียนและการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติ; 9 ตุลาคม 2552.

12. ขาดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เช่น รายละเอียดเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติ ทำให้ไม่เข้าใจและเกิดความกลัว

13. ไม่สามารถเข้าถึงการพิสูจน์สัญชาติเพราะค่าใช้จ่ายสูง บางครั้งถูกเรียกเก็บเงินจากนายหน้าเป็นเงินมากกว่าหนึ่งหมื่นบาท

14. นายจ้างไม่สนับสนุนให้แรงงานจดทะเบียนและทำบัตรแรงงาน ทำให้ต้องทำงานอย่างผิดกฎหมายและต้องถูกนายจ้างควบคุม

15. แรงงานบางคนอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน ไม่มีที่อยู่ในประเทศพม่าแล้ว ทำให้เป็นปัญหาในการพิสูจน์สัญชาติ

16. ไม่กล้าเข้าร่วมในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ เพราะไม่มั่นใจในเรื่องความปลอดภัยของครอบครัวที่อยู่ในประเทศของตนเอง

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาจากแรงงานต่างชาติ

การจ้างงาน สภาพการทำงาน คุณภาพชีวิต และการเข้าถึงสิทธิ

1. รัฐบาลไทยควรมีจุดยืนและนโยบายที่ชัดเจนในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่มาทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นแรงงานจดทะเบียนหรือไม่ เพราะแรงงานเหล่านี้ได้สร้างประโยชน์ให้กับระบบเศรษฐกิจไทย

2. ควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารสำหรับแรงงานขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย มาตรการและกฎหมาย รวมถึงสิทธิที่แรงงานควรได้รับ

3. จัดตั้งองค์กรติดตามและตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ให้ สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบรรณ

4. หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดหางานของรัฐ ควรขยายขอบเขตการให้บริการครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติ

5. รัฐบาลไทยควรออกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับลูกหลานของแรงงานรวมทั้งบุคคลไร้สัญชาติกลุ่มอื่นๆ ที่เกิดในประเทศไทย

6. ตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ ทั้งในเรื่องการทำงานและการขายสินค้าและให้บริการในราคาที่ไม่เป็นธรรม

ข้อเสนอแนะในการพิสูจน์สัญชาติ

1. เสนอให้รัฐบาลไทยและรัฐบาลประเทศผู้ส่งแรงงานเพิ่มบทบาทในการสนับสนุนกระบวนการ พิสูจน์สัญชาติและทำพาสปอร์ตให้แรงงาน เช่น สนับสนุนค่าใช้จ่ายและให้ข้อมูลครบถ้วนมากขึ้น

2. ให้รัฐบาลไทยและประเทศผู้ส่งแรงงานแข็งแรงและสร้างหลักประกันเกี่ยวกับความปลอดภัยของครอบครัวของแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

3. สนับสนุนให้แรงงานเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติมากขึ้น โดยขยายเวลาของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติออกไปอีก 1-2 ปี และลดค่าธรรมเนียมในการทำพาสปอร์ต หรือให้นายจ้างช่วยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งเพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานสามารถเข้าร่วมได้มากขึ้น ที่สำคัญ มีข้อเสนอให้อาเซียนให้ความสำคัญกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าอย่างจริงจัง และผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยและเสรีภาพในพม่าอย่างแท้จริง

3. ปัญหาเอกสารแสดงตัวบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อเส้นทางการเดินทางเข้ามาประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายไทย โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานต่างชาติจากพม่า รวมถึงสถานภาพการเป็นชนกลุ่มน้อยที่รัฐบาลพม่าไม่รับรองความเป็นพลเมือง แรงงานต่างชาติจึงปราศจากการครอบครองเอกสารประจำตัวที่ถูกต้องตามกฎหมาย จนบัดนี้หลายคนก็ยังไม่มียกเอกสารใดๆ ที่รับรองความเป็นพลเมืองพม่า ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่ตนเองและลูกๆ ต้องกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ การถูกจับกุมกักขัง

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายสามารถจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้นั้น แต่การขาดการอธิบายถึงกระบวนการจดทะเบียนอย่างชัดเจน ระยะเวลาการจดทะเบียนที่สั้นเกินไป ไม่มีการออกใบอนุญาตทำงานแก่ผู้ย้ายถิ่นที่อายุต่ำกว่า 15 ปี การกำหนดให้มีการตรวจสุขภาพโดยไม่ระบุวิธีดำเนินการที่ชัดเจน ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ที่มีส่วนสำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากนายจ้างประกอบ ทำให้กรณีที่นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือหรือตั้งเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมและบีบบังคับเรื่องการขอใบอนุญาตทำงาน ทำให้แรงงานต่างชาติหลายคนไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายไทยได้ และกลายเป็นบุคคลที่ต้องหลบซ่อนในสังคมไทยอย่างหวาดกลัวการถูกจับกุม

นอกจากนั้นแรงงานหลายคน que เข้าสู่ขั้นตอนอย่างถูกกฎหมายก็ต้องเผชิญกับการถูกยึดใบอนุญาตทำงานจากนายจ้างไปเก็บไว้ ให้ลูกจ้างถือแค่ใบสำเนาไว้ในกรณีที่ยินยอมให้ลูกจ้างมีเอกสารทางการสักอย่างไว้กับตัว เมื่อลูกจ้างไม่มีเอกสารดังกล่าวติดตัว ก็จะถูกข่มขู่ว่าจะถูกส่งกลับถูกคุกคาม และถูกจับกุม เนื่องจากไม่มีหลักฐานพิสูจน์ว่าตนมีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานหลายคนจึงรู้สึกว่าการมีหรือไม่มีบัตรอนุญาตทำงานไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เพราะอย่างไรก็ต้องจ่ายเงินค่าคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่อยู่ดี ทำให้แรงงานต่างชาติหลายคนใช้วิธีการจ่ายส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่แทนการไปจดทะเบียน

4. ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

4.1 ระยะเวลาการเปิดจดทะเบียนที่สั้นเกินไป

4.2 การประชาสัมพันธ์ของภาครัฐยังดำเนินการได้ไม่เต็มที่และไม่ครอบคลุมถึงทุกกลุ่ม ภาษาในการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ไปยังแรงงานยังเป็นแค่ภาษาไทย แรงงานไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และมีความล่าช้าในการดำเนินการประชาสัมพันธ์ ทำให้แรงงานและนายจ้างไม่เข้าใจแนวทางการจดทะเบียนที่ชัดเจน จนทำให้แรงงานไม่สามารถมาขึ้นทะเบียนได้ตามกำหนดเวลา

4.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความสับสนอยู่มาก ทำให้การทำความเข้าใจต่อการจดทะเบียนไม่ตรงกัน สร้างปัญหาต่อแรงงานที่ไปขึ้นทะเบียนค่อนข้างมาก

4.4 แนวทางการปฏิบัติของแต่ละพื้นที่ยังไม่ตรงกัน ทำให้แรงงานบางส่วนเกิดความสับสน ในการจดทะเบียน เช่น บางพื้นที่แรงงานต้องนำรูปถ่ายติดตัวไปด้วย แต่บางพื้นที่ก็สามารถดำเนินการถ่ายรูปบัตรแรงงานได้โดยตรง

4.5 มีการทุจริตของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในบางพื้นที่ เช่น การเรียกเก็บเงินจากแรงงานและนายจ้างในการจดทะเบียนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด คือ 3,800 บาท ต่อคน นอกจากนี้บางพื้นที่ยังพบว่าแรงงานบางส่วนไปใช้ระบบการจ้างกลุ่มคนอื่นๆ มาเป็นนายจ้างและเป็นเจ้าของบ้านให้ ทำให้เกิดระบบนายหน้านายจ้างเพื่อรับจ้างขึ้นทะเบียนให้แรงงาน หลายครั้งก็มักจะมีปัญหาในเรื่องของการโกงค่าใช้จ่ายในการจัดทำทะเบียน และการจัดทำใบอนุญาตปลอมขึ้นมา อันจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพและการทำงานของแรงงานต่างชาติในอนาคต

4.6 ระยะเวลาในการจดทะเบียนที่สั้นและรูปแบบการเปิดจดทะเบียนไม่สอดคล้องกับแรงงานที่ทำงานในกิจการบางประเภท เช่น ประมงทะเล กิจการจ้างงานตามฤดูกาล (เกษตร ทำไร่) และการจ้างงานพื้นที่ชายแดนที่มีลักษณะเป็นแรงงานไปเข้า-เย็นกลับ ทำให้แรงงานในภาคกิจการเหล่านี้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนได้

4.7 ขั้นตอนในการดำเนินการจดทะเบียนมีความยุ่งยาก แรงงานต้องเดินทางไปดำเนินการในสถานที่ต่างกันหลายแห่ง คือ เริ่มต้นจากที่สำนักงานอำเภอ/สำนักงานเขตเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) หลังจากนั้นไปตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาล จึงจะไปสำนักงานจัดหางานขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งทั้ง 3 ขั้นตอนนี้ใช้ระยะเวลาหลายวัน เป็นอุปสรรคทั้งในด้านสื่อสารและการเดินทางต่อแรงงานและนายจ้าง กระบวนการที่ยุ่งยากนี้ก่อให้เกิดขบวนการนายหน้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากขั้นตอนการจดทะเบียน

4.8 การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติรัฐบาลได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนบุตรของแรงงานต่างชาติรวมถึงผู้ติดตามแรงงานต่างชาติได้ด้วย ทำให้มีจำนวนของคนต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น

และเป็นปัญหาและเป็นภาระในการควบคุมดูแลคนต่างด้าวของประเทศไทยในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น

5. ปัญหาด้านเอกสารแสดงตัวตนแรงงานต่างชาติ

5.1 เอกสารแสดงตัวบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อเส้นทางการเดินทางเข้ามาประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานต่างชาติจากพม่า รวมถึงสถานภาพการเป็นชนกลุ่มน้อยที่รัฐบาลพม่าไม่รับรองความเป็นพลเมือง แรงงานต่างชาติจึงปราศจากการครอบครองเอกสารประจำตัวที่ถูกต้องตามกฎหมาย จนบัดนี้หลายคนก็ยังไม่มียกเอกสารใดๆ ที่รับรองความเป็นพลเมืองพม่า ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่ตนเองและลูกๆ ต้องกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ การถูกจับกุมกักขัง

5.2 แม้ว่ารัฐบาลไทยจะอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายสามารถจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้นั้น แต่ขาดถึงการอธิบายถึงกระบวนการจดทะเบียนอย่างชัดเจน ระยะเวลาการจดทะเบียนที่สั้นเกินไป ไม่มีการออกใบอนุญาตทำงานแก่ผู้ย้ายถิ่นที่อายุต่ำกว่า 15 ปี การกำหนดให้มีการตรวจสุขภาพโดยไม่ระบุวิธีดำเนินการที่ชัดเจน ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ที่มีส่วนสำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากนายจ้างประกอบ ทำให้กรณีที่นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือหรือตั้งเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมและบีบบังคับเรื่องการขอใบอนุญาตทำงาน ทำให้แรงงานต่างชาติหลายคนไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายไทยได้ และกลายเป็นบุคคลที่ต้องหลบซ่อนในสังคมไทยอย่างหวาดกลัวการถูกจับกุม

5.3 นอกจากนั้นแรงงานหลายคน que เข้าสู่อันตอนอย่างถูกกฎหมายก็ต่อเมื่อเผชิญกับการถูกยึดใบอนุญาตทำงานจากนายจ้างไปเก็บไว้ให้ลูกจ้างถือแค่ใบสำเนาไว้ในกรณีที่ยินยอมให้ลูกจ้างมีเอกสารทางการสักอย่างไว้กับตัว เมื่อลูกจ้างไม่มีเอกสารดังกล่าวติดตัว ก็จะถูกข่มขู่ว่าจะถูกส่งกลับถูกคุกคาม และถูกจับกุม เนื่องจากไม่มีหลักฐานพิสูจน์ว่าตนมีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานหลายคนจึงรู้สึกว่าการมีหรือไม่มีบัตรอนุญาตทำงานไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เพราะอย่างไรก็ต้องจ่ายเงินค่าคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่อยู่ดี ทำให้แรงงานต่างชาติหลายคนใช้วิธีการจ่ายส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่แทนการไปจดทะเบียน

6. ปัญหาการถูกจับกุมคุมขังและการบริหารจัดการระบบ

สำหรับแรงงานต่างชาติจำนวนมากที่ไม่มีเงินจ่ายค่าส่วยจะถูกจับกุมคุมขัง ปัญหาการจับกุมคุมขังของแรงงานต่างชาติมีความรุนแรงอยู่มาก นอกจากเรื่องของห้องขังที่แออัดขัดเยียด ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ อาหารประจำวันและห้องน้ำของผู้ถูกคุมขัง ยังพบว่ามีการทำร้ายร่างกายแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุม โดยทั้งจากเจ้าหน้าที่และผู้ช่วยผู้คุมซึ่งเป็นนักโทษไทยที่อยู่ในที่คุมขัง มีการทุบตีทำร้ายแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุมหากไม่พอใจจนถึงขั้นบาดเจ็บ อย่างรุนแรงจนถึง

เสียชีวิต มีการข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศ การกระทำอนาจารต่อผู้ต้องขังที่เป็นแรงงานต่างชาตินหญิง เช่น ให้ผู้ต้องขังชายช่วยตัวเองหน้าห้องผู้ต้องขังหญิง ไปจนถึงการข่มขืนกระทำชำเราผู้ต้องขังหญิง โดยนักโทษชายที่เป็นคนไทยต่อหน้าเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใส่ใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐบางคนก็เป็นผู้กระทำเสียเอง

จากสถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานต่างชาติดังที่กล่าวมา พบว่าสาเหตุสำคัญมาจากปัญหาอคติทางชาติพันธุ์ มีการสร้างและผลิตซ้ำผ่านสื่อหรือกลไกต่างๆในสังคม เพื่อตอกย้ำให้เห็นว่าแรงงานต่างชาตินี้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ต้องทำการควบคุมอย่างจริงจัง แรงงานต่างชาตินี้เข้ามาแย่งงานแรงงานไทย แรงงานต่างชาติเป็นตัวอันตรายนำกลัว สภาพการณ์เหล่านี้ถูกสร้างเป็นภาพมายาที่กดทับให้สังคมไทยหวาดระแวงแรงงานต่างชาติอยู่ตลอดเวลา กลายเป็นสังคมที่ดำรงอยู่ด้วยความกลัว กล่าวคือ เราต่างถูกทำให้กลัวในซึ่งกันและกัน คนไทยกลัวแรงงานพม่า กลัวว่าพวกเขาเหล่านั้นจะมาทำร้ายตนเอง กลัวพวกเขาเหล่านั้นจะก่อเหตุร้ายกับคนรอบข้างของตนเอง ในขณะที่เดียวกันแรงงานต่างชาติก็กลัวคนไทยจะมาทำร้ายพวกเขา กลัวคนไทยจะแจ้งความจับพวกเขา กลัวการถูกเจ้าหน้าที่ทำร้ายพวกเขา กลัวนายจ้างจะทำร้ายพวกเขา กลัวการถูกส่งกลับไปสู่ความไม่ปลอดภัยในประเทศของตนเอง

ความกลัวเหล่านี้ไม่ใช่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เป็นความกลัวที่ถูกสร้างขึ้นจากการรับรู้ผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบอกเล่า การนำเสนอข่าว การประชาสัมพันธ์โดยรัฐ จากการศึกษา และรวมถึงจากการไม่รู้ เช่น เรากลัวเพราะเราไม่สามารถสื่อสารกับพวกเขาได้ สังคมได้ผลิตซ้ำฐานคติเหล่านี้ครั้งแล้วครั้งเล่า จนกลายเป็นความปกติ ความเคยชิน และสุดท้ายกลายเป็นเรื่องธรรมชาติไป การดำรงอยู่ของสังคมแห่งความกลัวนี้เองที่ช่วยเสริมสร้างให้ความรุนแรงทางกายภาพเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทำให้การกดขี่ขูดรีดคนข้ามชาติเหล่านี้เกิดขึ้นเหมือนเป็นเรื่องปกติ และกลายเป็นความชอบธรรมให้แก่ความรุนแรงในลักษณะต่างๆ

นอกจากนั้นปัญหาการละเมิดสิทธิด้านต่างๆแล้ว พบว่า แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ มักขาดความรู้เรื่องสุขอนามัยขั้นพื้นฐาน เนื่องจากการไม่สามารถอ่านข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้ เพราะไม่มีการพิมพ์เผยแพร่ในภาษาของพวกเขาเอง รวมทั้งช่องทางหรือโอกาสในการเข้าถึงการรับบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานก็เป็นอุปสรรคสำคัญ

การมีหลายหน่วยงานมาเกี่ยวข้องกับปัญหานี้ ทำให้ขาดหน่วยงานหลักที่จะมาดูแลปัญหานี้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

ไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุม ดูแล และตรวจสอบคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองเป็นงานที่มีความสำคัญระดับชาติ โดย กบร.เป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหา แต่ฝากงานไว้ที่หน่วยงานระดับกองซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการแต่อย่างใด เป็นผู้รับผิดชอบ

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) เป็นองค์กรที่กำหนดนโยบาย ทำงานเชิงนโยบาย มีการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ มีความล่าช้าในการทำงาน เพราะมีเวลาในการประชุมค่อนข้างน้อย ขาดเจ้าหน้าที่ในระดับล่างในการปฏิบัติงาน และไม่มีเวลาติดตามผลงานหรือลงไปกำชับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีการบูรณาการในการทำงานที่ดี หรือไม่มีเอกภาพในการทำงาน และมีการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำตามบทบาทของตนเอง

7. ปัญหาความร่วมมือของประเทศต้นทาง

ประเทศไทยได้ดำเนินการตามบันทึกความร่วมมือ (MOU) ด้านการจ้างแรงงานกับประเทศลาว กัมพูชาและพม่า เพื่อให้มีการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องกฎหมาย การดำเนินการตามกรอบบันทึกความร่วมมือ (MOU) ดังกล่าว กำหนดให้มีการพิสูจน์สัญชาติ มีการกำหนดจุดสำหรับการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานพม่ากำหนดไว้เพียง 3 จุด ซึ่งตั้งอยู่ในเขตประเทศพม่า การดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า มีค่าใช้จ่ายสูงและไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรทั้งที่มีแรงงานพม่าในประเทศไทยจำนวนมาก

ประเทศต้นทางโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศพม่า ไม่ยอมรับการดำเนินการผลักดันและส่งกลับแรงงานพม่าของประเทศไทย กว่าจะเริ่มดำเนินการจึงเป็นปีพ.ศ. 2552 เมื่อประเทศพม่าเริ่มต้นเปิดประเทศแล้ว จึงเริ่มมีการพิสูจน์สัญชาติ และการนำเข้าตาม MOU เพิ่มขึ้น

8. ปัญหาการจัดตั้งชุมชนของแรงงานต่างชาติ

แรงงานต่างชาติที่เข้ามาได้มีการตั้งชุมชนเป็นเอกเทศ มีลักษณะเป็นแหล่งใหญ่อยู่กันอย่างหนาแน่น มีตลาด ร้านค้า คลินิก มีการตั้งโรงเรียน มีการรักษา วัฒนธรรมดั้งเดิม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาด้านสังคม ด้านการสาธารณสุข และในอนาคตอาจจะก่อปัญหาอาชญากรรม หรือขัดแย้งกันทางเชื้อชาติ หรือรวมกลุ่มเพื่อต่อรองหรือเรียกร้องสิทธิต่างๆ และนำมาซึ่งปัญหาที่มีผลกระทบร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศได้

9. ปัญหาด้านนายจ้างหรือผู้ประกอบการ

ไม่มีมาตรการควบคุมนายจ้างและ นายจ้างส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนายทุนและน่าจะมีผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลให้การสนับสนุน

นายจ้างส่วนใหญ่จ้างแรงงานต่างชาติที่ไม่จดทะเบียนมากกว่าแรงงานที่จดทะเบียน เพราะค่าแรงที่ถูกกว่า และหากมีการตรวจของเจ้าหน้าที่นายจ้างจะนำแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องไปปรับ การตรวจ และซ่อนเร้นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไว้

นายจ้างเสนอขอโควต้าความต้องการแรงงานต่างชาติไปที่หน่วยงานภาครัฐ ใน จำนวนที่เกินจำนวนความต้องการโดยไม่สะท้อนความต้องการที่แท้จริง และมีความแตกต่างกับการ ประเมินความต้องการแรงงานต่างชาติของภาครัฐมาก ซึ่งการเสนอความต้องการของนายจ้างถือว่าเป็น ความต้องการเทียม

นายจ้างส่วนหนึ่งเห็นว่ามีความเห็นแก่ตัวมาก เพราะไม่มีความพยายามจะใช้แรงงาน ไทย มองว่าคนไทยเลิกงาน ไม่มีความอดทน มีการนำแรงงานต่างชาติที่ว่างจากงานประมงไปทำ เกษตรด้วย ซึ่งหากแรงงานต่างชาติทนไม่ได้ก็จะหนีไปที่อื่น ก็จะนำแรงงานคนใหม่มาแทนและ แรงงานที่หนีไปก็จะกลายเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทันที

นายจ้างหรือผู้ประกอบการไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะตามมาจากการใช้แรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมาย เช่น การแพร่กระจายโรคติดเชื้อและโรคระบาดต่าง ๆ ที่หมดไปจากประเทศ ไทยแล้ว มีปัญหาสุขภาพจิต และการขนอาวุธสงครามติดตามมาอีก

นายจ้างหรือผู้ประกอบการส่วนหนึ่งมักมองข้ามการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการใช้ แรงงานเด็กและเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องคัดค้านหรือ NGO ฝ้ามองอยู่ และต้องมี ความระมัดระวัง และเรียนรู้ให้มากขึ้น แต่นายจ้างในประเทศไทยส่วนใหญ่มีความคิดในทางตรงกันข้าม ว่าเมื่อแรงงานต่างชาติเป็นฝ่ายที่มาของงานทำแล้วทำไมต้องดูแลเป็นอย่างดี หรือต้องปฏิบัติตามกติกา สากลโดยเคร่งครัด

นายจ้างหรือผู้ประกอบการส่วนหนึ่งใช้วิธีเสนอผลประโยชน์ตอบแทน นักการเมือง เพื่อให้กำหนดหรือดำเนินนโยบายตามความต้องการของตน โดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่ จะตามมาภายหลัง

10. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมพอที่จะสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างชาติหลบหนี เข้ามาตามแนวเขตแดนเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ของแรงงานต่างชาติผิด กฎหมายในหลายกรณี เช่น กรณีการค้าคนคดียกเว้นหลบหนีเข้าเมืองสำหรับแรงงาน 3 สัญชาติ คือ ลาว พม่า และกัมพูชา เมื่อมีการจับกุมแรงงานต่างชาติแล้ว ไม่ต้องมีการนำฟ้องต่อศาลแต่ให้ผลักดัน ทำ ให้ไม่มีความเกรงกลัว จนทำให้มีบางคนให้ความเห็นว่าแรงงานต่างชาติเป็นกลุ่มที่มีสิทธิพิเศษหรือ เป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ชนและเมื่อผลักดันออกไปแล้วกลับเข้ามาใหม่อีก หรือในกรณียกเว้นไม่ต้อง

ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยมีการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับสามารถที่จะทำงานได้ ทำให้ปัญหายิ่งมากขึ้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และการบังคับใช้กฎหมายไม่เท่าเทียมกันทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมือง โดยเฉพาะโทษที่นายจ้างได้รับไม่รุนแรงพอหรือถูกดำเนินคดีก็มีโทษสถานเบา จึงไม่เกิดความเข็ดหลาบและเกรงกลัว

มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายมากกว่าการใช้หลักกฎหมายนั้น และมีกฎหมายที่ใช้บังคับหลายฉบับเกินไป มีทั้งพระราชบัญญัติหลายฉบับ ประกาศคณะปฏิวัติ กฎกระทรวงอีกหลายฉบับ ทำให้การประสานด้านการปฏิบัติทำได้ยาก และกฎหมายแต่ละฉบับเป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจหรือรับผิดชอบ

การดำเนินคดีตามกระบวนการใช้เวลานาน และไม่สามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เช่น กรณีการดำเนินคดีกับผู้ถูกจับกุมกรณีขนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย หรือกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำการทุจริตเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

กฎหมายบางฉบับถูกต่อต้านจากคนบางกลุ่มหรือองค์กรเอกชน (NGO) เช่น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ที่มีความเข้มงวดในการใช้แรงงานต่างชาติมาก จึงมีการต่อต้านจากองค์กรเอกชนหรือกลุ่มสิทธิมนุษยชน

การจ้างงานและสิทธิแรงงานตามกฎหมาย แรงงานส่วนหนึ่งยังคงอยู่ในระบบการจ้างงานที่นายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่น แรงงานยังรับค่าแรงที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน ไม่ได้รับค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่างๆ

11. ปัญหาการแทรกแซงโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

กำหนดนโยบายเรื่องแรงงานต่างชาติแปรเปลี่ยนตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ซึ่งฝ่ายการเมืองจะตอบสนองต่อเอกชนหรือผู้ประกอบการ หรือองค์กรระหว่างประเทศหรือกลุ่ม NGO ทำให้มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก จนไม่สามารถควบคุมได้

มีผลประโยชน์ในเรื่องแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยใช้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์

ผู้ประกอบการหรือนายจ้างจะพยายามผลักดัน เพื่อไม่ให้ กบร. เสนอออกเป็นกฎหมายที่เข้มงวดมาใช้บังคับกับแรงงาน และให้ฝ่ายการเมืองมีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติมาโดยตลอด เช่น กรณีการกำหนดประเภทอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำได้ 5 ประเภท แต่มีการกำหนดอาชีพอื่นๆ ซึ่งมีความหมายกว้างมากจนไม่สามารถควบคุมได้

12. ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์ และการกีดกันจากกลุ่มองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน

ห้่องค์การสหประชาชาติ (UN) และกลุ่ม NGO มองว่าประเทศไทยไม่มีมนุษยธรรม มีการละเมิดมนุษยชน มีผลทำให้เกิดความยุ่งยากในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้น จนต้องอนุญาตให้บุตรแรงงานต่างชาติเข้าเรียนได้ ต้องให้การดูแลด้านสาธารณสุข และสวัสดิการด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้นด้วย สร้างภาระกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศไทยประสบปัญหาอยู่ในเวลานี้ ดังนี้

ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่าจ้างแรงงานเด็ก การใช้แรงงานเด็ก การละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งจะเป็นข้ออ้างในการตัด GSP ของสินค้าจากประเทศไทย

ปัญหากฎหมายสิทธิมนุษยชนที่กำหนดว่า คนจะไร้สัญชาติไม่ได้ และเกี่ยวกับอนุสนธิสัญญาเด็ก ที่ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนไว้เรื่องสัญชาติซึ่งกำหนดว่า “คนเกิดต้องมีสัญชาติ” เด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีต้องมีสัญชาติ และเมื่อมีการให้สัญชาติแก่คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ซึ่งในวันให้สัญชาติมีจำนวนไม่มาก มีการบันทึกประวัติ ถ่ายภาพ เช่น กรณีชาวไทยภูเขา แต่ต่อมากจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และขณะนี้ศาลปกครองตีความว่าคนเหล่านี้เป็นผู้ตกสำรวจ จึงทำให้มีปัญหาเกิดขึ้น หากไม่มีการแก้ไขอีกสิบปีข้างหน้าคนเหล่านี้จะเพิ่มขึ้นจำนวนมากนับล้านคน

ปัญหาด้านการศึกษาซึ่งกำหนดไว้ในอนุสนธิสัญญาเด็ก ว่าต้องให้การศึกษาแก่เด็ก โดยต้อง ให้เด็กรู้ที่มาของตนเอง และวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเผ่าว่าเป็นมาอย่างไร เพื่อให้เด็กไม่ลืมชนเผ่าหรือวัฒนธรรมดั้งเดิม ทำให้เป็นภาระแก่ประเทศไทยในการจัดการศึกษาและมีภาระค่าใช้จ่ายในการให้การศึกษา

ตามกติกาสากลหลักสิทธิมนุษยชน ค่าจ้างสำหรับแรงงานต่างชาติควรจะได้เท่ากับคนไทย และไม่ควรเป็นพลเมืองชั้นที่สอง โดยประเทศไทยได้ลงนามในคำรับรองอนุสัญญาตามกติกาสากลดังกล่าว และเป็นมาตรการสำคัญที่ประเทศในยุโรปและอเมริกาใช้ในการกีดกันประเทศไทย หากไม่ปฏิบัติตามกติกาสากล เช่น จ้างแรงงานเด็ก หรือมีการทำร้ายผู้ใช้แรงงาน หรือลักษณะที่เรียกว่า โรงงานนรก จะถูกมองว่ามีการค้ามนุษย์ และละเมิดสิทธิมนุษยชน มีผลต่อเนื้อคือไม่รับซื้อสินค้าที่เป็นผลผลิตจากประเทศไทย

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย⁷ พบว่า ปัญหาของแรงงานอพยพจากพม่าเหล่านี้ คือการเผชิญกับการปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจาก สถานภาพที่ผิดกฎหมายของพวกเขา สภาพการทำงานที่ไม่ได้มาตรฐาน และไร้ซึ่งกลไกที่จะคุ้มครองป้องกันตนเอง อุปสรรคด้านภาษาทำให้ถูกนายจ้างด่าว่าและทำร้ายร่างกาย โดยที่ร้อยละ 76 กล่าวว่า เคยถูกนายจ้าง ตะคอกหรือตะโกนใส่ ร้อยละ 51 ถูกข่มขู่ เกือบ 1 ใน 10 เปิดเผยว่าเคยถูกนายจ้างทำร้ายร่างกาย บางคน เปิดเผยว่าถูกนายจ้างคุกคามทางเพศ นอกจากนี้ยังพบว่า คนทำงานบ้านจำนวนหนึ่ง ไม่มีเอกสารแสดงตนที่ ถูกต้องตามกฎหมายทำให้ถูกคุกคามตลอดเวลา

13. ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติที่ผ่านมา การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติที่ผ่านมา ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากประสบกับ ปัญหาและอุปสรรคหลายด้านสรุปได้ดังนี้⁸

13.1 ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

กำลังเจ้าหน้าที่มีน้อยไม่เพียงพอสำหรับการสกัดกั้นนอกช่องทางอนุญาต ของด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือช่องทางธรรมชาติ ตลอดแนวชายแดนทั้งทางบก ทางน้ำ เจ้าหน้าที่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจหน้าที่เฉพาะช่องทางตรวจอนุญาตเท่านั้น ส่วนช่องทาง ธรรมชาติกบร. มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของกองบัญชาการกองทัพไทย

เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือรับสินบนและในการให้ความ ช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแก่ขบวนการในการหลบหนีเข้าเมือง

เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบในสถานประกอบการมีพฤติการณ์สมยอมกับ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ เพราะจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมีจำนวนมาก ไป ตรวจสถานประกอบการสามารถพบแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้แทบทุกแห่ง และกฎหมายบาง ฉบับยังเปิด โอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจได้มากเกินไป

ขาดเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการ กบร. เพราะความ รับผิดชอบมีมาก จนไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายหรือมีประสิทธิภาพได้

⁷ สุริย์พร พันพึ้งและคณะ. “คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย” ,สถาบันวิจัย ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2546

⁸ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. มาตรการ เรื่อง การแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง, กรกฎาคม 2553

13.2 ปัญหาด้านนโยบาย

รัฐบาลมีนโยบายไม่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติ และขาดมาตรการ การควบคุมที่ดี มีการผ่อนผันตามความต้องการของนายจ้างหรือผู้ประกอบการเป็นประจำทุกปี ทำให้การจัดระบบควบคุมทำได้ยาก จนทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงมากขึ้น นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติมีความไม่แน่นอน ขาดความยืดหยุ่นและมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของรัฐบาล

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอาชีพหรือกิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำได้ โดยมีการกำหนดอนุญาตให้ประกอบอาชีพกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งอาชีพกรรมกรมีความหมายกว้างมาก กรรมกร โดยภาพรวม คืองานที่ใช้แรงงาน แต่มีการตีความว่างานบริการเช่นทำความสะอาด ร้านอาหาร ขายของหน้าร้าน อาบอบนวด อุตสาหกรรม โรงงานก็อยู่ในนิยามกรรมกรด้วย และ กบร.ได้กำหนดประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถทำได้จำนวน 10 ประเภทงาน แต่ประเภทสุดท้ายเป็นงานประเภทอื่นๆ ซึ่งไม่ชัดเจนว่าเป็นงานประเภทใด และมีผู้มาจดทะเบียนในประเภทงานอื่นๆ จำนวนมากคิดเป็นหนึ่งในสามของผู้มาจดทะเบียนทั้งหมด

หน่วยงานภาครัฐไม่ทราบจำนวนแรงงานต่างชาติที่ประเทศไทยต้องการที่แท้จริงจำนวนเท่าใด หรือและความเหมาะสมที่ต้องการใช้แรงงานมีจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาแรงงานต่างชาติไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากไม่สามารถที่จะควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติได้

รัฐบาลและ กบร.มอบหน้าที่ให้ทหารเป็นผู้รับผิดชอบในการสกัดกั้นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย แต่ไม่ได้มอบอำนาจให้ดำเนินการได้ในเรื่องที่สำคัญๆ ตัวอย่างเช่น กรณีขบวนการขนแรงงานต่างชาติขบวนการฝาด่านตรวจของทหาร ทหารได้ยิงรถดังกล่าวและเกิดปัญหาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจว่าสามารถทำได้หรือไม่

ภารกิจการสกัดกั้นแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองรัฐบาลมอบให้ทหารดำเนินการเป็นภารกิจรอง แต่ให้ทหารต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับภารกิจหลัก ซึ่งต้องทุ่มเททั้งมันสมองกำลังคน งบประมาณ และงบประมาณรัฐบาลสนับสนุนไม่เพียงพอ ทำให้ต้องเปลี่ยนงบส่วนอื่นมาสนับสนุน และปัญหาที่สำคัญคือปัญหาแนวชายแดนที่มีระยะทางยาว สถาปนามิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยในการเข้าออกได้ง่าย

การปราบปรามทำไม่ได้ผลเพราะมีปัญหาด้านงบประมาณ และกำลังคน และตัวแปรที่สำคัญคือแรงงานต่างชาติอยู่กันแบบกระจายมาก

ขาดความจริงจัง ในการดำเนินการกับนายจ้างและมีเจ้าหน้าที่บางกลุ่มเรียก รับผลประโยชน์

แรงงานต่างชาติอยู่ในเมือง ทำงานโดยไม่มีกรแยกประเภทงาน เช่น เป็นลูกจ้างในร้านค้า ในห้างสรรพสินค้า หรือในงานอื่นๆ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และส่งผลทำให้แรงงานไทย หรือนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาออกมาไม่มีงานทำ

การต่ออายุใบอนุญาตในการทำงานของแรงงานต่างชาติ มีแรงงานที่ไม่ไปต่ออายุใบอนุญาตหรือหายไปจำนวนมาก โดยไม่ทราบว่าส่วนของแรงงานที่หายไปได้เดินทางกลับบ้าน หรือมีการเปลี่ยนนายจ้าง และนายจ้างใหม่ไม่นำแรงงานไปจดทะเบียน ตัวอย่างเช่น ในปี 2548 มีแรงงานต่างชาติจดทะเบียนจำนวน 1.2 ล้านคน แต่ในปี 2549 มีแรงงานต่างชาติไปจดทะเบียนและต่อใบอนุญาตทำงานเพียงเจ็ดแสนคน อีกห้าแสนคนหายไปโดยมีข้อมูลว่าอยู่ที่ใด และมีการทุจริตหรือไม่

13.3 ปัญหาการจัดการ

การรับจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ เมื่อครบกำหนดการจดทะเบียนแล้ว มีการกวาดล้างแรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียน และในปีต่อไปก็รับจดทะเบียนใหม่อีก ซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้

มีปัญหาภัยต่อเรื่องที่แฝงเข้ามากับแรงงานต่างชาติ ซึ่ง คนเหล่านี้เป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาหาผลประโยชน์ หรือประกอบกิจการที่ไม่สุจริต เช่น การโอนเงินจากตู้ ATM เป็นต้น ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบในปัญหา หรือผลกระทบจากปัญหาแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง

การส่งกลับหรือการผลักดันไม่สามารถที่จะทำได้ ส่งกลับไปก็ก็จะกลับมาอีก และถ้ามีการจับกุมก็เป็นภาระให้ต้องเลี้ยงดู

ไม่มีพื้นที่กักกัน ซึ่งพื้นที่จำกัดมาก จึงต้องมีการผลักดันมาโดยตลอด

เงื่อนไขห้ามเปลี่ยนนายจ้าง ห้ามเปลี่ยนประเภทงานใช้บังคับไม่ได้ผล มีการเคลื่อนย้ายตลอดเวลา โดยนายจ้างอ้างว่าบังคับหรือควบคุมแรงงานไม่ได้

การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติรัฐบาลได้เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนบุตรของแรงงานต่างชาติรวมถึงผู้ติดตามแรงงานต่างชาติได้ด้วย ทำให้มีจำนวนของคนต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น และเป็นปัญหาและเป็นภาระในการควบคุมดูแลคนต่างด้าวของประเทศไทยในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น

14. ปัญหาเฉพาะกลุ่ม สาธารณสุข สิทธิและสวัสดิการเด็กและสตรี

ความเสี่ยงที่เกิดจากการแพร่กระจายโรคที่ผู้ย้ายถิ่นอาจนำติดตัวมา, แรงงานต่างชาติเองอาจต้องประสบปัญหาสุขภาพที่มีอยู่ในประเทศปลายทาง, นอกจากนี้ยังมีปัญหาอนามัยแม่และเด็กของแรงงานต่างชาติ, ปัญหาสุขภาพبالغัดล้อม และการที่มีแรงงานต่างชาติอยู่ใน

ประเทศซึ่งระบบสาธารณสุขไม่สามารถครอบคลุมไปดำเนินการกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรคได้นั้น ก็มีความเสี่ยงในการเกิดโรคระบาดต่างๆ ในประเทศนั้น ๆ อีกด้วย

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2547)⁹ รายงานว่าความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานต่างชาติดกับประเด็นสุขภาพที่เห็นเด่นชัดมีสองประการคือ ประการแรก ถ้ามีจำนวนประชากรต่างถิ่นเข้ามาจำนวนมาก ระบบสุขภาพของประชากรในประเทศปลายทางอาจต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดจากการแพร่กระจายโรคที่ผู้ย้ายถิ่นอาจนำติดตัวมา ในทุกประเทศจึงมักสร้างระบบการจัดการปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพและความเจ็บป่วยที่อาจเกิดขึ้นในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น เพื่อปกป้องสุขภาพของประชากรในประเทศตนเอง รวมถึงการต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาด ซึ่งมาจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศปลายทาง ตัวอย่างเช่น การใช้บริการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กที่ติดตามหรือเด็กเกิดใหม่ เป็นต้น

ประการที่สอง ในทางกลับกันแรงงานย้ายถิ่นเองอาจต้องประสบปัญหาสุขภาพที่มีอยู่ในประเทศปลายทาง ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มอัตราป่วยและอัตราตายในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นคือ (1) ปัญหาในการเข้าถึงบริการสุขภาพในถิ่นปลายทาง (2) การย้ายเข้าไปสู่ถิ่นปลายทางที่มีความแตกต่างในสภาวะแวดล้อม มีผลเพิ่มอัตราการติดเชื้อต่อผู้ย้ายถิ่นที่มีภูมิคุ้มกันต่ำ ขณะเดียวกันผู้ย้ายถิ่นก็อาจติดโรคจากคนท้องถิ่นเองด้วย (3) ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ต้องอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่แออัด ขาดระบบสุขภาพที่สะอาด และสาธารณสุขูปโภคที่จำเป็น เช่น น้ำดื่ม น้ำใช้ เป็นต้น และ (4) การมีรายได้ต่ำ ทำให้ผู้ย้ายถิ่นมักต้องเผชิญภาวะทุพโภชนาการ ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เพิ่มความเสี่ยงต่อการติดเชื้อโรคระบาดต่างๆ ได้ง่าย ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่ทฤษฎีหรือนโยบายสุขภาพองค์รวมแล้ว ระบบการจัดการสุขภาพที่ดีและมีประสิทธิภาพในประเทศปลายทาง จึงต้องคุ้มครองทั้งคนในท้องถิ่นและคนที่เข้ามาใหม่ด้วยอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรการทางสาธารณสุขกับการจัดการแรงงานต่างชาติดกฤตยาอาชวนิจกุล

เมื่อเริ่มมีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติดที่ลักลอบเข้าเมืองตั้งแต่ปี 2539 กล่าวได้ว่า ภาคราชการไม่ได้มีการเตรียมการว่าจะวางมาตรการทางสาธารณสุขอย่างไร มาตรการหลักเพียงอย่างเดียวที่ใช้คือ การบังคับให้มีการตรวจร่างกายแรงงานต่างชาติ โดยใช้เกณฑ์ทั่วไปเหมือนกับการตรวจสุขภาพของผู้สมัครเข้ารับราชการคือกำหนดโรคที่จะควบคุมป้องกัน 6 โรค และโรคที่ถ้าตรวจพบจะไม่ออกใบอนุญาตทำงานให้จำนวน 7 โรค แนวทางการตรวจโรคเช่นนี้มุ่งควบคุมโรคติดต่อที่เคยเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยมาก่อน เช่น วัณโรค โรคเรื้อน โรคมาลาเรีย

⁹ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ . รายงานวิจัย เรื่อง การประเมินนโยบายและการจัดการปัญหาสุขภาพของรัฐต่อแรงงานต่างชาติดกฤตยาอาชวนิจกุล . สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ; 2547.

และโรคเท้าช้าง เป็นต้น และเพื่อไม่ให้แรงงานเป็นผู้แพร่เชื้อเป็นภัยแก่สังคม และเป็นภาระทางการเงินในการรักษาพยาบาลแก่รัฐบาล

การวางระบบมาตรการทางสาธารณสุขที่ชัดเจนขึ้นคือ การบังคับให้แรงงานต่างชาติทุกคนต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพในราคาไม่ต่ำกว่าคนละ 500 บาทต่อปีในการจดทะเบียนปี 2541 (เพิ่มขึ้นเป็น 1,000 บาทในปี 2542 และเป็น 1,200 บาทในปี 2544) ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่ในปี 2539 มีบางจังหวัดได้ดำเนินการให้แรงงานต่างชาติซื้อบัตรประกันสุขภาพ เพื่อนำมาเป็นกองทุนใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลแรงงานต่างชาติ ซึ่งช่วยแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดความเจ็บป่วยแต่ไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล สำหรับปี 2544 นับเป็นครั้งแรกที่แรงงานต่างชาติถูกบังคับให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพคือ นอกจากต้องจ่ายค่าบัตรประกันสุขภาพแล้ว เมื่อไปรับบริการต้องจ่ายอีกครั้งละ 30 บาท แต่ผลงานวิจัยหลายชิ้นรายงานตรงกันว่า นายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้เก็บรักษาบัตรประกันสุขภาพไว้เพื่อป้องกันคนงานหนีหรือย้ายงาน ทำให้บัตรประกันสุขภาพไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

มาตรการเพิ่มเติมถัดมา คือ การจัดระบบเฝ้าระวังโรคติดต่อในกลุ่มแรงงานต่างชาติขึ้น โดยมีการปรับปรุงระบบการรายงานเรื่องการระบาดของโรคทั้งโรคติดต่อทั่วไป (ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกองระบาดวิทยา) และโรคติดต่อจากเพศสัมพันธ์ (ซึ่งเป็นงานในความรับผิดชอบของกองกามโรค และกองโรคเอดส์) ที่หน่วยงานบริการสุขภาพทุกระดับต้องรายงานเข้ามาในกระทรวง ในจังหวัดชายแดนและจังหวัดชั้นในที่มีชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม ได้แก่ อำเภอมะนัง จังหวัดตาก จังหวัดระนอง จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น ได้เพิ่มแนวทางการจัดบริการวางแผนครอบครัว ส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และส่งเสริมด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม การให้บริการต่าง ๆ นี้ให้รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างชาติ และครอบคลุมไปทั้งแรงงานที่มีและไม่มีใบอนุญาตทำงาน เป็นการบริการที่เน้นไปที่ชุมชนที่มีแรงงานต่างชาติอาศัยอยู่หนาแน่น มีอาสาสมัครแรงงานต่างชาติที่ผ่านการจัดตั้งและอบรมโดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับชุมชน การบริการดังกล่าวนี้ไม่สามารถดำเนินการได้ในจังหวัดที่แรงงานอาศัยอยู่กระจัดกระจาย และในกลุ่มแรงงานที่หลบซ่อนตัวเพราะเกรงการถูกจับสมควรกล่าวไว้ในที่นี้ว่า ในจังหวัดชายแดนหลายจังหวัดที่มีการใช้แรงงานต่างชาตินานก่อนที่จะมีมติกรมผ่อนผัน และมีประชาชนชายแดนจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามารักษาพยาบาลหรือคลอดบุตรในสถานพยาบาลของรัฐในฝั่งไทยอยู่เป็นประจำ

ขวัญชีวัน บัวแดงและคณะ (2549)¹⁰ รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างชาติ:กรณีศึกษากลุ่มแรงงานไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ลักษณะและรูปแบบของการสื่อสารสุขภาพ และเครือข่ายการสื่อสารสุขภาพในกลุ่มแรงงานไทใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่ จากการสำรวจของโครงการในเรื่องการเจ็บป่วย พบว่าเป็นโรคปวดหัว เวียนหัวมากที่สุด (27.17 %) รองลงมาได้แก่ โรคปวดเมื่อยกล้ามเนื้อ (20.04 %) โรคผิวหนัง (13.20 %) และโรคทางเดินอาหาร (12.14 %) ซึ่งโรคทั้งหมดมีส่วนเกี่ยวข้องพันกันอย่างมากกับการทำงาน ในการสัมผัสและจัดเวทีต่างๆ พบว่าแรงงานไทใหญ่ที่ป่วยหนัก เช่น เป็นโรคอัมพฤกษ์ อัมพาต ป่วยจากการใช้สารเคมีและโรคติดต่ออื่น ป่วยจากอุบัติเหตุ ฯลฯ มีจำนวนมากและเสียชีวิตมากขึ้น ปัญหาการไม่สามารถสื่อสารกับแรงงานต่างชาติได้อย่างเต็มที่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้พยายามแก้ไขปัญหาคือสื่อสารด้วยการผลิตสื่อภาษาของแรงงานและการใช้ล่ามช่วยในการสื่อสารและประสานงานกับองค์กรของไทใหญ่เพื่อขอความร่วมมือในการสื่อสาร ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับแรงงานต่างชาติโดยตรงและมีการผลิตสื่ออย่างสม่ำเสมอในจังหวัดเชียงใหม่ ที่สำคัญได้แก่ มูลนิธิแมพ มูลนิธิส่งเสริมโอกาสผู้หญิง(เอ็มพาวเวอร์) ซึ่งมีการผลิตสื่อทั้งสื่อวิทยุและสิ่งพิมพ์ และมีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่นักสื่อสารสุขภาพทำงานโดยตรงกับแรงงานไทใหญ่ในชุมชนต่างๆ และมีแรงงานไทใหญ่ที่เข้ามาในรุ่นแรกๆที่สามารถตั้งหลักปักฐานและมีฐานะดีขึ้น เริ่มมีการก่อตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนแรงงานไทใหญ่และทำประโยชน์ให้กับแรงงานไทใหญ่ในด้านต่างๆ ชมรมไทใหญ่ฝาง แม่ฮาย ไชยปราการ นอกจากนี้ยังมีวัดไทใหญ่และเครือข่ายพระไทใหญ่และกรรมการวัดที่มีบทบาทให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานไทใหญ่ที่อพยพเข้ามาและมีปัญหาเดือดร้อนในด้านต่างๆ การดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กรด้านการสื่อสารสุขภาพของแรงงานต่างชาติทั้งภาครัฐและเอกชนนั้น ได้มีการประสานงานกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเจ้าหน้าที่ในกระทรวงสาธารณสุข มูลนิธิแพช และเอ็มพาวเวอร์ ในการทำงานภายใต้โครงการฟ้ามิตรหรือโครงการส่งเสริมการป้องกันเอดส์ในแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ซึ่งเริ่มเมื่อปี 2547 โดยได้เงินสนับสนุนจาก กองทุนเอดส์ วัณโรค และมาลาเรีย ที่มีเป้าหมายเพื่อลดการติดเชื้อ เอช ไอ วี ในแรงงานต่างชาติและครอบครัว นอกจากโครงการฟ้ามิตรแล้ว การทำงานด้านสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างชาติถือได้ว่าเป็นการทำงานในลักษณะที่เป็นเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชนและชุมชน มีการหนุนช่วยซึ่งกันและกันในการแปลภาษา การส่งต่อกรณีฉุกเฉิน การให้ข้อมูลและความรู้ด้านสาธารณสุขเพื่อนำไปผลิตสื่อ และการช่วยกัน

¹⁰ ขวัญชีวัน บัวแดงและคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างชาติ:กรณีศึกษากลุ่มแรงงานไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่. ภายใต้งานวิจัยและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข;2549.

เผยแพร่สื่อ ในส่วนของสื่อมวลชนที่เป็นวิทยุ พบว่ามีการจัดรายการวิทยุภาคภาษาไทยที่ใหญ่ที่สุดแพร่กระจายเสียงอยู่บ้่างรวมทั้งหมด 13 สถานี ได้แก่ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยอำเภอเมือง อำเภอฝาง และสถานีวิทยุชุมชนทั้งในเขตอำเภอเมืองและอำเภอรอบนอกในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 11 สถานี นอกจากนี้ก็มีสื่อมวลชนที่เน้นการเสนอข่าวเกี่ยวกับประเทศพม่าและทำหนังสือพิมพ์ภาษาไทย ด้วยข้อจำกัดในการสื่อสารกับแรงงานต่างชาติโดยตรง ประกอบกับมีโครงการฟ้ามิตรเข้ามาสนับสนุน ทำให้ทางกระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งโครงการพัฒนาอาสาสมัครต่างด้าว (อสต.) ขึ้นมาเป็นโครงการนำร่อง โดยทำในลักษณะที่คล้ายกับ อสม. มีการจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ และมีการติดตามนิเทศงานเพื่อยกระดับความรู้ด้านสุขภาพและความสามารถในการให้บริการ และมีแผนจัดตั้งศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชนขึ้นในเขตชุมชนไทใหญ่หลายเขต แต่ยังมีปัญหาหลายประการ ที่สำคัญคือการที่ อสต. ส่วนใหญ่ไม่มีบัตรประจำตัวทำให้นักเดินทางติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคส่วนอื่นลำบาก ต้องทำงานใช้แรงงานมีงานรัดตัว ทำให้ไม่สามารถทำงานสื่อสารสุขภาพอย่างเต็มที่ และการเปลี่ยนงานบ่อยทำให้ต้องฝึก อสต.ขึ้นมาใหม่

ขวัญชีวัน บัวแดงและคณะ (2552)¹¹ รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาักสื่อสารสุขภาพไทยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าแรงงานต่างชาติไทใหญ่ที่อพยพมาจากประเทศพม่า เข้ามาทำงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจำนวนกว่าหนึ่งแสนคน สถานภาพบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย การทำงานที่หนักและการไม่สามารถใช้ภาษาไทย ทำให้แรงงานกลุ่มนี้เข้าไม่ถึงสถานบริการสาธารณสุขและข้อมูลข่าวสารที่สื่อสารตามระบบปกติ

ลดาวัลย์ ประทีปชัยกุล และคณะ¹² รายงานการวิจัยเรื่องสถานะสุขภาพของลูกแรงงานต่างชาติย้ายถิ่นจังหวัดระยอง ครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 2,730 บาท ซึ่งไม่สม่ำเสมอและไม่เพียงพอสำหรับรักษาลูกเมื่อเจ็บป่วย เด็กส่วนใหญ่มีเชื้อชาติทวาย ร้อยละ 61.6 เกิดในประเทศไทย ร้อยละ 72.4 ที่บ้านตนเองโดยผดุงครรภ์โบราณ ร้อยละ 54.5 เด็กมีสุขภาพฟันดีส่วนมากไม่มีสมุดบันทึกสุขภาพและวัคซีน ร้อยละ 66.3 ได้รับวัคซีนไม่ครบ ร้อยละ 43.3 และ ร้อยละ 22.5 ไม่เคยได้รับวัคซีน ในเขตเมืองเด็กได้รับวัคซีนครบทุกตัว ยกเว้น โปลิโอมากกว่าในเขตชนบท ความเจ็บป่วยที่พบบ่อยในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมา คือ ไข้และหวัด เด็กในเขตเมืองมี

¹¹ ขวัญชีวัน บัวแดงและคณะ.การพัฒนาักสื่อสารสุขภาพไทยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่. คณะสาธารณสุขศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.แผนงานวิจัยและพัฒนาาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน (รศส.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.); 2552.

¹² ลดาวัลย์ ประทีปชัยกุลและคณะ.สถานะสุขภาพของลูกแรงงานต่างชาติย้ายถิ่นจังหวัดระยอง;

จำนวนครั้งของการเจ็บป่วยด้วยไข้ ท้องร่วง แผลพุพอง และไข้มาลาเรียน้อยกว่าในเขตชนบท ภาวะโภชนาการที่ได้จากเด็กจำนวน 282 คนพบว่าร้อยละ 53.2 มีภาวะโภชนาการอยู่ในระดับปกติ ร้อยละ 29.1 ขาดอาหารระดับ 1 ร้อยละ 17.3 ขาดสารอาหารระดับ 2 และร้อยละ 0.4 ขาดสารอาหารระดับ 3 เด็กในเขตเมืองมีภาวะขาดสารอาหารน้อยกว่าเด็กในชนบททุกระดับ

การดูแลสุขภาพเด็ก เมื่อเด็กเจ็บป่วยร้อยละ 47.1 ไปรับการรักษาที่สถานอนามัย เด็กเกือบทุกคน(ร้อยละ 92.8) คุณแม่ ร้อยละ 50 ของมารดาในเขตเมืองและเขตชนบทเลี้ยงลูกด้วยนมแม่จนเด็กมีอายุ 24 และ 30 เดือนตามลำดับ น้ำดื่มเกือบครึ่งหนึ่งไม่มีการปรุงคุณภาพน้ำ(ร้อยละ 46.8) ร้อยละ 32.3 ดื่มน้ำประปา/น้ำฝน รองลงมาเป็นน้ำบ่อ/น้ำคลอง(ร้อยละ 30.2) มีการถ่ายอุจจาระที่ไม่ถูกสุขลักษณะ และมีวิธีการกำจัดอุจจาระและขยะที่ไม่เหมาะสมคือทิ้งลงแม่น้ำลำคลอง สภาพแวดล้อมของบ้านที่เด็กส่วนใหญ่มีลานบ้านให้เด็กวิ่งเล่น และมีสิ่งกระตุ้นพัฒนาการเด็ก ในเขตเมืองมีสิ่งกระตุ้นพัฒนาการเด็กที่เป็นของเล่นและโทรทัศน์มากกว่าในเขตชนบท

สมพงษ์ สระแก้ว (2551)¹³ รายงานว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในระดับจังหวัด มีปัญหาฐานข้อมูลในระดับจังหวัด ในหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข ไม่ได้มีการเชื่อมโยงกัน ทำให้รายงานตัวเลขคลาดเคลื่อนสูง โดยเฉพาะฐานข้อมูลด้านประชากร ทร. 38/1 นอกจากนี้ในพื้นที่สมุทรสาคร ในช่วงปี 2548-2551 พบว่า มีกระบวนการนายหน้าร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐจัดทำ หรือปลอมแปลงเอกสาร ทร.38/1 จำนวนมาก ยังไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้เพราะมีช่องว่างในแง่ช่องทางการเข้าถึงฐานข้อมูล ส่วนปัญหาาระบบประกันสุขภาพแรงงานต่างชาติ โรงพยาบาลของรัฐ 3 แห่ง คือ โรงพยาบาลสมุทรสาคร โรงพยาบาลบ้านแพ้ว โรงพยาบาลกระทุ่มแบน และโรงพยาบาลเอกชน คือ โรงพยาบาลศรีวิชัย 5 ได้รับประกันสุขภาพแรงงานต่างชาติ ในกรอบแนวปฏิบัติเหมือนประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) ตามข้อเท็จจริงในพื้นที่ พบว่า การตรวจสุขภาพแรงงานต่างชาติ และซื้อบัตรประกันสุขภาพ นายหน้าจำนวนหนึ่ง ทำหน้าที่แทนแรงงานต่างชาติ รับเงินจากแรงงานต่างชาติ เพื่อดำเนินการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานให้ เมื่อตรวจสุขภาพแล้ว ไม่ซื้อประกันสุขภาพ และไม่ดำเนินการต่อให้เสร็จ ไม่ได้ให้เอกสารอันใดแก่แรงงานไว้ เมื่อแรงงานต่างชาติป่วยไข้ ก็ไม่สามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลได้ตามปกติ หากเมื่อแรงงานเดินทางไปยังที่ต่างๆ หากไม่มีเอกสารประจำตัวเพื่อแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องถูกจับกุม แรงงานจึงตกเป็นต้องหาหลบหนีเข้าเมือง และถูกส่งกลับประเทศต้นทาง แต่พบว่า มีหลายกรณีที่แรงงานต่างชาติที่ไม่มีบัตรต้องจ่ายค่าช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ตนเองไม่ต้องถูกส่งกลับและสามารถหลบเลี่ยงทำงาน

¹³ สมพงษ์ สระแก้ว. เอกสารบทความกึ่งวิเคราะห์ วิพากษ์ เรื่อง แรงงานต่างชาติ : ความเสมอภาค และการเข้าถึงบริการสุขภาพ? Download from <http://www.124.120.180.148;2551>.

หาเลี้ยงชีพต่อไป แรงงานตกอยู่ในสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม สกปรก มีกลิ่นเหม็น ร้อนมาก เย็นมาก อันตรายจากสารเคมี บางโรงงานมีการใช้แรงงานเยี่ยงทาส ไม่ให้แรงงานออกจากสถานที่ทำงาน กลายเป็นโรงงานที่เข้าข่ายค้ามนุษย์ บางแห่งมีการบังคับทุบตี ทำร้ายร่างกาย เด็กต่างชาติ ตกอยู่ในสภาพที่เลวร้าย (ในระยะ 2 ปี จนถึงปัจจุบัน สมุทรสาคร มีโรงงานขนาดเล็กอย่างน้อย 3 โรงงาน เป็นโรงงานบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส ถูกเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันและปราบปรามค้ามนุษย์ร่วมกับหน่วยงานพัฒนาเอกชน เข้าจับกุมและช่วยเหลือแรงงานออกมาจากสภาพการทำงานที่เลวร้าย) การจ้างที่ไม่เป็นธรรม ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ ถูกบีบให้ออกแต่ไม่จ่ายค่าแรง แจ้งให้เจ้าหน้าที่รัฐมาจับกุม และเลิกจ้าง การเปลี่ยนย้ายงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก แบบแผนการทำงานของแรงงานต่างชาติ ได้ส่งผลต่อสุขภาพแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นปัญหาโรคหอบหืด แพ้อากาศ โรคผิวหนัง โรคกล้ามเนื้ออักเสบ กล้ามเนื้ออ่อนแรง และวัณโรค เป็นต้น นอกจากนั้นแล้ว จากสภาพการดำรงชีวิตประจำวัน แรงงานต่างชาติที่ทำงานในล้ง (ล้ง เป็นสถานที่ทำงานของแรงงานต่างชาติ เป็นชื่อเรียกภาษาจีน แต่เดิมชาวบ้านใช้เป็นทีเลี้ยงเป็ด หลังจากนั้น เปลี่ยนมาเป็นที่แปรรูปอาหารทะเล ต่อมา ได้ปรับโครงสร้างสถานที่ในบ้าน ใกล้เคียงบริเวณบ้าน ส่วนใหญ่ ล้ง เป็นธุรกิจครอบครัว)

มีแรงงานผู้หญิงจำนวนมาก ระหว่างเดินทางกลับจากที่ทำงานถูกทำร้ายร่างกาย และถูกละเมิดทางเพศจากคนไทย รวมถึงการละเมิดทางเพศของกลุ่มแรงงานด้วยกันเองด้วย ซึ่งทัศนคติของคนไทยที่ไปกระทำต่อแรงงานต่างชาติ แสดงให้เห็นว่า มีลักษณะของความรุนแรงเชิงอคติชาติพันธุ์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ส่วนแบบแผนชีวิตด้านสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่ยังพบว่า แรงงานยังอยู่กันแออัด ขาดการดูแลรักษาสภาพแวดล้อม อยู่ใกล้แหล่งน้ำเสีย และขยะ โรงงานหลายแห่งไม่มี และขาดการบำบัดน้ำเสียที่ดี จึงปล่อยน้ำเสียลงคลองลงทะเลส่งผลให้มลพิษทางน้ำเสียจำนวนมาก สำหรับปัญหาสุขภาพที่เกิดจากแบบแผนการใช้บริการด้านสุขภาพของแรงงานต่างชาติ แรงงานต่างชาติที่ได้รับบัตรประกันสุขภาพจากโรงพยาบาลของรัฐ (โรงพยาบาลสมุทรสาคร โรงพยาบาลกระทุ่มแบน โรงพยาบาลบ้านแพ้ว) และเอกชน (โรงพยาบาลศรีวิชัย 5) พบว่า สามารถเข้ารับบริการได้ตามปกติ ตามสิทธิประโยชน์ที่พึงให้ของรัฐ แต่ยังคงพบว่า บางโรงพยาบาลให้บริการเหมือนเลือกปฏิบัติ ถูกมายาคติ ที่มองว่า แรงงานต่างชาติ คือ ตัวนำโรค และไม่คอยรักษาความสะอาด จึงให้บริการไม่เหมือนคนไทย แรงงานหลายคนที่มีบัตร หากเป็นไข้ปกติ ไม่มากนัก พยายามที่จะรักษาตนเองมากกว่าไปโรงพยาบาล เพราะยุ่งยาก ต้องคอย ใช้เวลานาน

ส่วนกลุ่มแรงงานที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพที่โรงพยาบาลของรัฐ หรือเอกชน จึงเป็นกลุ่มใหญ่ที่มักถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากว่า โรงพยาบาลของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายจากการที่

แรงงานไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลจำนวนมาก บางรายต้องนอนอยู่ที่โรงพยาบาลเป็นเวลานานหลายเดือน โรงพยาบาลเสียค่าใช้จ่ายเป็นแสนต่อคน ไม่สามารถเรียกหาที่ไหนมาทดแทนได้จากการสอบถามแรงงานที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ พบว่า หากเขาไม่ป่วยหนักมาก จะไม่ไปรักษาที่โรงพยาบาล เพราะมีความกลัวเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมระหว่างเดินทาง ไปรักษาพยาบาลที่คลินิกเอกชนใกล้ที่พัก หรือที่ทำงานดีกว่า หรือหาซื้อยาทานเอง ในส่วนนี้เองจึงมีหมอผดุงครรภ์ หรือหมอตำแย หมอนวดแผนโบราณ ในกลุ่มของชุมชนแรงงาน ออกให้บริการรักษาสุขภาพแก่แรงงานต่างชาติ ที่หน่วยงานด้านสาธารณสุขของรัฐไม่สามารถเข้าถึงได้

ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นประชากรต่างชาติ คือกลุ่มเด็กต่างชาติ และผู้ติดตาม ที่อายุไม่ถึง 15 ปี กลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มหนึ่งที่มีจำนวนมากพอสมควร ในปี พ.ศ. 2547 จังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวนเด็กต่างชาติที่ลงทะเบียน ทร. 38/1 จำนวนกว่า 2,800 คน และคาดประมาณจำนวน ณ ปัจจุบัน ไม่น้อยกว่า 6,000 – 8,000 คน (รัฐบาลไทย อนุญาตให้ผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน แต่ต้องมีใบ ทร. 38/1 ผ่านการตรวจสุขภาพ ประกันสุขภาพ และขอรับใบอนุญาตทำงาน) กลุ่มเหล่านี้ไม่มีสิทธิในระบบประกันสุขภาพของรัฐ หลายภาคส่วนรับรู้ปัญหานี้ แต่นโยบายด้านสาธารณสุขของไทยยังไม่เคลื่อนไหวมากนักที่จะเอื้อให้เด็กกลุ่มนี้

แต่ในทางกลับกัน นโยบายด้านการศึกษา กลับเอื้อให้เด็กต่างชาติ เด็กไร้สัญชาติ ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย สามารถเข้าถึงการศึกษาในระบบของไทย มีการจัดทำฐานข้อมูลตัวเลข 13 หลักจากกระทรวงมหาดไทยให้ และรวมถึงระบบการประกันอุบัติเหตุ ประกันสุขภาพเบื้องต้นในโรงเรียน ร่วมด้วย

ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติจำนวนมาก อาทิ จังหวัดสมุทรสาคร ระนอง อำเภอมะนัง สอด หน่วยงานด้านสาธารณสุขร่วมกับองค์กรเพื่อการโยกย้ายถิ่นหรือ ไอโอเอ็ม ได้พัฒนาระบบอาสาสมัคร พนักงานสาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) หรือเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยส่งเสริมสุขภาพ อาสาสมัครสุขภาพต่างชาติ (อสต.) หรือล่ามที่คอยให้บริการแปล สื่อสารกับคนไข้ ในระยะกว่าสามปีที่ผ่านมา ได้เห็นประสิทธิภาพการทำงานในการเข้าถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติมากขึ้น การปรับทัศนคติเชิงบวกต่อการให้บริการแบบพึงพอใจ

สมพงษ์ สระแก้ว (2552)¹⁴ กล่าวว่า องค์กรที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานต่างชาติ เห็นว่า ภาครัฐไม่มีกลไกการคุ้มครองสิทธิอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้แรงงานต่างชาติเข้าไม่ถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิ หรือการช่วยเหลือด้านกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม แรงงานต่างชาติ

¹⁴ สมพงษ์ สระแก้ว. บทความเรื่อง สุขภาพแรงงานต่างชาติ และที่พึ่งสุดท้าย “หมอตำแย”, หนังสือพิมพ์มติชน เมื่อ วันที่ 23 สิงหาคม 2552.

ถูกเลือกปฏิบัติจากการเข้าถึงบริการของรัฐ หรือเอกชนด้านต่างๆ นโยบายของชาติยังไม่เอื้อต่อบุตร และผู้ติดตามของแรงงานต่างชาติ ซึ่งสังคมไทยควรตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อนำไปสู่ การปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

ขณะนี้แรงงานต่างชาติและครอบครัวบางส่วนสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลจาก โรงพยาบาลของรัฐที่ตนเองทำประกันสุขภาพไว้ แต่ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพได้ ตามปกติ เนื่องจากไม่มีบัตรประกันสุขภาพและไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ทำให้ไม่กล้าไปหา หมอเพราะกลัวเจ้าหน้าที่ตำรวจจับระหว่างเดินทาง

ด้านการปกป้องคุ้มครองเด็ก ตามหลักปรัชญาสากล และอนุสัญญาว่าสิทธิเด็ก ถือว่า เด็กต่างชาติที่ติดตามมากับผู้ปกครอง หรือเกิดในประเทศไทยกำลังถูกเลือกปฏิบัติโดยรัฐไทย หรือไม่ได้รับการปฏิบัติที่ติดตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง แรงงานต่างชาติที่เป็นผู้ใหญ่มีปัญหาด้านสุขภาพ ส่วนหนึ่งไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ขณะที่แรงงาน ยังขาดความรู้ด้านสุขอนามัยใน โรงงานทำให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยๆ หน้าที่นายจ้างบางคนเอาเปรียบ ไม่แสดงความรับผิดชอบ การใช้บริการสุขภาพ ยังมีแบบแผนดั้งเดิมคือ หากเจ็บป่วยไม่มาก ก็หา ซื่อยากินเอง บางส่วนแม้มีบัตรประกันสุขภาพ แต่ไม่ค่อยนิยมไปใช้เพราะสถานพยาบาลอยู่ไกล ส่วนผู้หญิงแรงงานต่างชาติที่ตั้งครรภ์ ต้องคลอดกันเองในห้อง หรืออาศัยหมอดำแย หรือหมอ พื้นบ้านชาวพม่าดูแลจัดการให้ทุกอย่างที่ต้องพักกันอย่างแออัดจนแทบไม่มีอากาศระบาย

สุรพงษ์ กองจันทึก (2551)¹⁵ กล่าวว่า ในอดีต ประเทศไทยไม่ยอมรับการมีอยู่ของแรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมาย ผู้ที่ไม่มีสถานะเป็นคนต่างชาติที่ถูกกฎหมายจะถูกบังคับดำเนินคดี ตลอดจน การผลักดันส่งกลับประเทศต้นทางเท่านั้น นอกจากนี้ไม่ยอมรับการมีอยู่ของแรงงานต่างชาติที่ ผิดกฎหมายแล้ว ยังมีกฎหมายที่ตราไว้ว่า “ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาเป็นกรรมกรในประเทศ” (มาตรา 12 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522)

จวบจนกระทั่งถึงยุคขยายตัวของฟองสบู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของภาคการ ก่อสร้างและประมง ทำให้มีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก จึงมีแรงงานต่างชาติจาก ประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย จำนวนมาก จนกลายเป็นปัญหากระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่าง ประเทศ ตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา มีการประกาศผ่อนผันตาม มติ ครม. แบ่งออกเป็น 2 ช่วง สำคัญ

¹⁵ สุรพงษ์ กองจันทึก. บทความเรื่อง สถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทย :สิทธิมนุษยชน <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/6990; 2551>.

ช่วงที่ 1 นับจากปี 2539 – 2546

นโยบายการจัดการของภาครัฐในช่วง 2539 - 2546 เป็นนโยบายการทำงานเชิงตั้งรับ โดยมีฐานคิดว่า “จ้างเท่าที่จำเป็น หรือจำเป็นต้องจ้าง” และมองแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเหล่านั้นเป็นเพียงปัจจัยทางเศรษฐกิจ ที่จำเป็นของประเทศ และต้องควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง นโยบายการทำงานเชิงตั้งรับ สะท้อนจากการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ด้วยการประกาศผ่อนผันเป็นรายปี โดยไม่มีการวางแผน การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานต่างชาติในระยะยาว ในขณะที่ฐานคิดที่มองแรงงานต่างชาติเหล่านั้น เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศ ส่งผลให้มีการกำหนดมาตรการที่เข้มงวดในกรณีที่แรงงานต่างชาติต้องการเปลี่ยนนายจ้าง หรือมาตรการห้ามการเดินทางออกนอกพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต มาตรการดังกล่าวเป็นช่องว่างที่นายจ้างใช้จัดการกับแรงงานต่างชาติได้โดยง่าย เช่น มีกรณีที่แรงงานก่อสร้าง ถูกติดค้างค่าแรง จนกระทั่งการก่อสร้างแล้วเสร็จ นายจ้างจึงนำแรงงานต่างชาติเหล่านั้นไปส่งมอบให้ตำรวจ เพื่อให้ดำเนินการส่งตัวกลับประเทศต่อไป หรือเมื่อนายจ้างต้องการจับได้ เลิกจ้าง แรงงานเหล่านั้น ก็ดำเนินการอย่างง่ายดาย ด้วยการพาไปส่งหน้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ช่วงที่ 2

หลังจากรัฐถูกวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการจัดการแรงงานต่างชาติ จากหลายฝ่าย รัฐได้ปรับตัว ด้วยการยอมรับสถานะบุคคลของแรงงานต่างชาติ จากผิดกฎหมาย เป็นถูกกฎหมาย โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิสูจน์ “บุคคลลักลอบเข้าเมืองมาทำงานและผู้ติดตาม” ให้เป็นแรงงานที่ได้รับรองสถานะจากประเทศต้นทาง และสามารถจะทำงานในประเทศไทยต่อไปเป็น “บุคคลที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย” โดยให้ประเทศต้นทางเป็นผู้รับรองสถานะบุคคล และนำมาเป็นหลักฐานในการออกใบอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป รัฐบาลไทยได้ทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วย ความร่วมมือการจ้างแรงงาน 3 ฉบับ ร่วมกับ ประเทศ ลาว กัมพูชา และพม่า เพื่อให้มีการรับรองสถานะบุคคลของแรงงานที่ต้องการมาหางานทำในประเทศไทย แม้ว่า “บันทึกการรับรองสถานะบุคคล” จะทำได้เป็นจริงเฉพาะ ลาว กับ กัมพูชา (เนื่องจากไม่มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง) ในขณะที่ การรับรองสถานะบุคคลของชาวพม่า โดยรัฐบาลพม่าไม่ได้รับการยอมรับจากตัวแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า เนื่องจากความขัดแย้งที่รุนแรงทางการเมือง แต่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของรัฐ ที่ไม่มองแรงงานต่างชาติเหล่านั้น เป็น “คนเถื่อน” ที่ให้เพียงสิทธิทำงาน แต่เป็น “แรงงานและมีผู้ติดตามแรงงาน” ที่มีอยู่จริง เป็นการยืนยันว่า รัฐบาลไทยมองเห็นภาพชีวิตจริงของแรงงาน และครอบครัว ที่นัยหนึ่งคือ การสร้างสุข-ภาวะ และ

รับรองสิทธิเบื้องต้นของคุณภาพชีวิตในประชากรกลุ่มนี้ ถือเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านอื่นๆของแรงงานต่างชาติในอนาคตต่อไป

อดิศร เกิดมงคล (2550)¹⁶ กล่าวว่า แรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสามประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในระดับล่างของภาคการผลิตและภาคบริการของระบบเศรษฐกิจไทย มีสาเหตุมาจากสองปัจจัยหลักที่สำคัญ คือปัจจัยทางเศรษฐกิจ กับปัจจัยทางการเมืองและสังคมในประเทศต้นทาง

แรงงานระดับล่างกลุ่มนี้ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไทยให้เจริญก้าวหน้า ประเทศไทยได้นำนโยบายที่เน้นความมั่นคงมาใช้เป็นแนวทางหลักในการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติ แนวทางดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การควบคุมแรงงานต่างชาติมากกว่าการมองแนวทางการจัดการระยะยาว เพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์ของการอยู่ร่วมกันขึ้นมา พบว่า นโยบายดังกล่าวส่งผลให้แรงงานต่างชาติได้รับผลกระทบในแง่ลบมากกว่าเดิม เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลบางคนใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่ายขึ้น

การเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น บริการด้านสุขภาพ การศึกษา เป็นไปอย่างยากลำบาก ขณะเดียวกันกลไกที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติในฐานะที่เป็นผู้ใช้แรงงานกลับไม่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองแรงงาน เช่น กรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุจากการทำงานไม่สามารถเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนได้โดยตรง

ขณะเดียวกันแนวทางที่เป็นกลไกส่งเสริมการแก้ไขปัญหาของแรงงานต่างชาติ เช่น อาสาสมัครด้านสุขภาพในชุมชนของแรงงานต่างชาติ ล่ามประจำโรงพยาบาล หรือสำนักงานคุ้มครองแรงงาน กลับไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ส่งผลให้แนวทางการแก้ไขปัญหาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง อาสาสมัครด้านสุขภาพแรงงานต่างชาติ หรือพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ กลไกที่เอื้อต่อการทำงาน แต่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งที่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าเป็นกลไกที่ช่วยให้การทำงานเรื่องสุขภาพของแรงงานต่างชาติดำเนินการไปได้ด้วยดี แต่อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าว ก็ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรจากรัฐ เช่น ยังพบปัญหาว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถจ้างงานได้โดยตรง ต้องผ่านการจ้างงานในลักษณะงานประเภทอื่น ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำงานในช่วงที่ผ่านมา เช่น ต้องจ้างเป็นแม่บ้าน แทน

¹⁶ อดิศร เกิดมงคล. มายาคติชาติพันธุ์ : ปัญหาแรงงานต่างชาติ ข้ามมาทำไม ?. <http://midnightuniv.org/midnight2544/0009999545.html>; 2550.

อดิศร เกิดมงคล (2550)¹⁷ กล่าวว่า จากการที่ประเทศพม่ายังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องและส่งผลกระทบต่อแหล่งไหลของประชาชนมายังประเทศไทย สำหรับกรณีของแรงงานต่างชาติและผู้ติดตาม พบว่า ในรอบปีที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้นำนโยบายที่เน้นความมั่นคง ซึ่งเป็นนโยบายที่เกี่ยวพันกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไทยมาใช้เป็นแนวทางหลักในการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติ แนวทางดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การควบคุมแรงงานต่างชาติมากกว่าการมองแนวทางการจัดการระยะยาว เพื่อสร้างสังคมสมานฉันท์ของการอยู่ร่วมกันขึ้นมา

ในแง่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ พบว่า นโยบายดังกล่าวส่งผลให้แรงงานต่างชาติได้รับผลกระทบในแง่ลบมากกว่าเดิม เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่ายขึ้น การเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น บริการด้านสุขภาพ การศึกษา เป็นไปอย่างยากลำบาก

ขณะเดียวกันกลไกที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติในฐานะที่เป็นผู้ใช้แรงงานกลับไม่เอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองแรงงาน เช่น กรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุจากการทำงานไม่สามารถเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนได้โดยตรง ขณะเดียวกันแนวทางที่เป็นกลไกส่งเสริมการแก้ไขปัญหาของแรงงานต่างชาติ เช่น อาสาสมัครด้านสุขภาพในชุมชนของแรงงานต่างชาติ ล่ามประจำโรงพยาบาล หรือสำนักงานคุ้มครองแรงงาน กลับไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ส่งผลให้แนวทางการแก้ไขปัญหาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

สิ่งสำคัญรัฐบาลไทยจะต้องสร้างความมั่นคงในด้านการคุ้มครองให้เกิดขึ้นกับแรงงานต่างชาติและผู้ติดตามอย่างจริงจัง สร้างการมีส่วนร่วมของฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อการจัดทำนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ และสร้างกลไกที่ทำให้แรงงานเข้าถึงการคุ้มครองที่มีอยู่ได้จริง

อดิเรก เร่งมานะวงษ์ และคณะ (2552)¹⁸ พบว่า แรงงานลาวจำแนกได้ 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเข้ามาอยู่เมืองไทยเพียงระยะ 2-6 เดือน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งระหว่าง 2-20 ปี ทั้งสองกลุ่มเข้ามาเพราะต้องการมาทำงาน แล้วสมรสกับคนไทยและย้ายมาอยู่กับครอบครัว อย่างไรก็ตามทั้งสอง

¹⁷ อดิศร เกิดมงคล . เอกสารประกอบการแถลงข่าวของ Migrant working Group เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550.

¹⁸ อดิเรก เร่งมานะวงษ์ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง ภาวะสุขภาพและการเข้าถึงระบบสุขภาพของแรงงานต่างชาติในภาคการผลิตเกษตรกรรม กรณีศึกษาตำบลแห่งหนึ่งในภาคอีสาน. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ; 2552.

กลุ่มข้ามแดนเข้าประเทศไทยผ่านทางด่านภาคอีสาน ด้วยการทำบัตรผ่านแดนสำหรับนักท่องเที่ยว แต่ไม่ได้กลับไปต่ออายุบัตร

ภาวะสุขภาพของแรงงาน พบว่า เมื่อเจ็บป่วยเล็กน้อยเป็นไข้ ไอ ใช้การซื้อยาแผนปัจจุบัน และซื้อยาชุดกิน ร่วมกับการพักผ่อน โดยการหยุดงาน การเข้าถึงระบบสุขภาพ พบว่า เมื่ออาการเจ็บป่วยไม่หายจึงไปรับบริการที่สถานีนามัย ทั้งที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพใดๆ แต่ก็มีได้เสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ แรงงานลาวที่ใช้บริการตรวจการตั้งครรภ์และคลอดจากโรงพยาบาลชุมชนในพื้นที่โดยเสียค่าใช้จ่าย 600 บาท และ 2,800 บาท ตามลำดับ และบางส่วนเป็นผู้ป่วยเบาหวานที่ต้องรับยา แต่ก็มีได้ปฏิบัติตนเหมาะสมเพราะมีวิถีชีวิตที่ต้องไปทำงานรับจ้างต่างถิ่นด้วย ทำให้ไม่ได้กินยาต่อเนื่อง ทั้งนี้พบว่า ความเชื่อในการเกิดโรค และการรักษาโรค ค่าใช้จ่ายในการรักษา (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นสาเหตุการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ

สรุป

คนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายแม้จะช่วยแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือที่กำลังขาดแคลนในประเทศไทย แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นปัญหาติดตามมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสาธารณสุข การเมือง รวมทั้งอาชญากรรม นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากวงจรการเคลื่อนย้ายคนต่างชาติ ตั้งแต่ประเทศต้นทางจนถึงปลายทาง รวมทั้งตลอดระยะเวลาที่คนต่างชาติทำงานหรือพักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง จนกระทั่งกลับประเทศของตนเอง

การมีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้ต้องมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ซึ่งประเทศไทยยังมิได้จัดเตรียมอย่างเป็นระบบ และระบบที่มีอยู่ก็จำกัดกรอบเฉพาะในหน่วยงานแต่ละหน่วยที่มีภารกิจแตกต่างกัน โดยที่ยังมิได้มีการบูรณาการภาพรวมในการบริหารจัดการระบบ

ปัญหาในภาพรวมแบ่งออกเป็นกลุ่ม ได้ดังนี้

1. ปัญหาการนำเข้า จัดหา กระจายแรงงานต่างชาติเข้าสู่ระบบการทำงาน
2. ปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากสถานการณ์โดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้ง

เจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง นายหน้า กลุ่มอาชญากรรม

3. ปัญหาสังคม ทั้งอาชญากรรม การค้ำมนุษย์

4. ปัญหาการจัดการระบบรวมถึงกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีได้ออกแบบมารองรับสถานการณ์ และขาดการบูรณาการระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

5. ปัญหาสาธารณสุขที่เกิดการแลกเปลี่ยนโรค หรือปัญหาสาธารณสุขที่แตกต่างกัน
6. ปัญหาสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน สวัสดิการสังคม

บทที่ 4

ยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการคนต่างชาติเข้าเมือง

ผิดกฎหมาย

เป้าหมายทางยุทธศาสตร์จัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เนื่องจากสาเหตุที่มีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากมี 2 ปัจจัยหลักคือ

แรงผลักดันจากประเทศต้นทาง ซึ่งหมายถึงปัญหาและสภาวะแวดล้อมในประเทศต้นทาง ที่ทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจ และต้องการแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า ได้แก่ การไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง การสู้รบ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม ความไม่มีเสถียรภาพ ตลอดจนความด้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่าง ๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งโอกาสด้อยกว่า เป็นต้น อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า สถานะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อนบ้านกำลังพัฒนาดีขึ้น

แรงดึงดูดจากประเทศปลายทาง ซึ่งหมายถึงจุดอ่อนของประเทศปลายทางที่เปิดช่องหรือโอกาสให้อพยพเข้ามา เช่น โครงสร้างอายุประชากรไม่สมดุลทำให้เกิด แรงงานขาดแคลน การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความต้องการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งจุดแข็งของประเทศปลายทางที่ทำให้เกิดความน่าอยู่กว่า นำทำงานมากกว่า ได้แก่รายได้ดีกว่าสวัสดิการสังคมดีกว่า ชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า รวมทั้งวัฒนธรรมดึงดูดใจกว่า เป็นต้น แรงดึงดูดเหล่านี้มีทิศทางเพิ่มขึ้น

ปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเป็นพลวัตคือมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ซึ่ง ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดและแรงผลักดันของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางอาจจะเปลี่ยนแปลงกลับกันได้ตลอดเวลา แต่หากพิจารณาไปถึงรากเหง้าของแรงผลักดันและแรงดึงดูด ล้วนมีปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ โดยหากสภาพเศรษฐกิจและสังคมต่ำกว่ามาตรฐานก็จะเกิดแรงผลักดันให้อพยพออก ดังเช่นประเทศไทยที่เคยมีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเจริญเติบโต อยู่ดีกินดี ก็จะเกิดแรงดึงดูดให้คนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย

ดังนั้นเมื่อต้องกำหนดเป้าหมายทางยุทธศาสตร์จัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงต้องกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ในเรื่องนี้ให้ชัดเจน คือเป้าหมายที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ในที่นี้เมื่อวิเคราะห์จากสาเหตุ ทั้งปัจจัยที่เป็นแรงผลักดัน และแรงดึงดูดดังกล่าวแล้ว

ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ในการจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายคือ ความมั่นคงของประเทศและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งมีสัมพันธภาพที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาคอย่างยั่งยืน

กรอบแนวคิด	ผลประโยชน์แห่งชาติ
1. เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ	1. ประเทศไทยมีเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ประชาชนอยู่ดีกินดี
2. ความมั่นคงและความปลอดภัย	2. ประเทศไทยความมั่นคงและความปลอดภัยทุกด้าน
3. ความมั่นคงในภูมิภาค	3. ประเทศไทยมีสัมพันธภาพที่ดีกับเพื่อนบ้านก่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาค

วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย (Basic National Objectives)

ในกรณีนี้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งความต้องการให้เกิดเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงและความปลอดภัย ตลอดจนความมั่นคงในภูมิภาค และได้ตรวจสอบสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างละเอียดรอบคอบและจริงจัง รวมทั้งได้ศึกษาวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติในการจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

การที่จะเกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีแรงงานคุณภาพที่มีปริมาณเพียงพอสำหรับสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

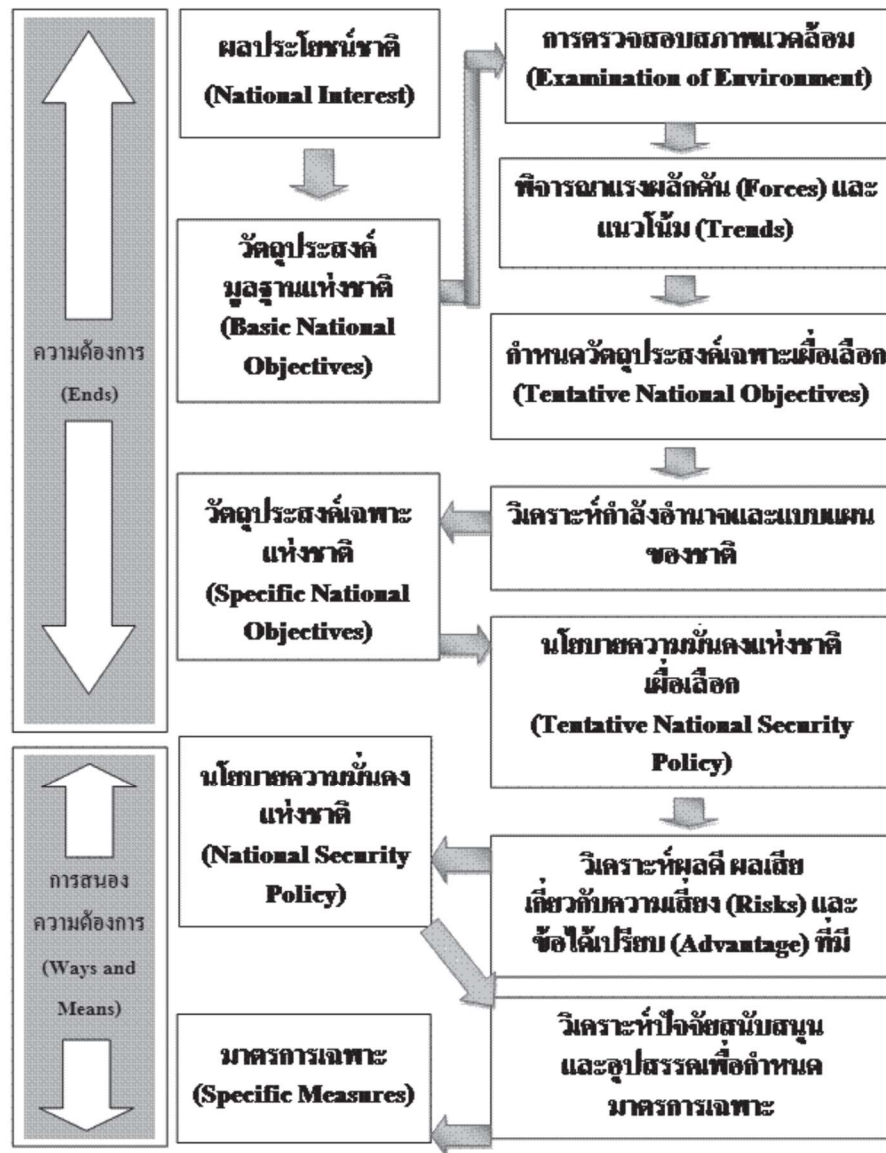
ในสภาวะปัจจุบันประเทศไทยกำลังมีปัญหาด้านแคลนแรงงานเนื่องจากโครงสร้างอายุประชากรเปลี่ยนแปลงรวดเร็วกว่าที่ได้ประมาณการ ทั้งนี้เพราะอัตราเจริญพันธุ์ของประเทศไทย ซึ่งหมายถึงจำนวนบุตรต่อหญิงไทย 1 คน ซึ่งค่าที่เหมาะสมอันจะทำให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลคือมีประชากรวัยต่าง ๆ อยู่ในสภาวะสมดุลนั้น จะต้องมีอัตราการเจริญพันธุ์ 2-2.1 นั่นคือหญิงไทย 1 คน จะต้องมิบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนนั่นเอง แต่ปรากฏว่าอัตราการเจริญพันธุ์ของหญิงไทยดังกล่าวในปีค.ศ. 2010 ลดต่ำลงมากกว่าที่องค์การสหประชาชาติได้ประมาณการไว้ คือเหลือเพียง 1.5 โดยต่ำกว่าที่องค์การสหประชาชาติได้ประมาณการอัตราการเจริญพันธุ์ของหญิงไทยขั้นต่ำในปีค.ศ. 2010-2015 คือที่ 1.6 เสียอีก

นอกจากนี้เพื่อบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติในด้านความมั่นคงและความปลอดภัย การได้มาซึ่งแรงงานดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคง รวมทั้งมีความปลอดภัยต่อประชาชนไทย ตลอดจนก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

ผลประโยชน์แห่งชาติ	วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ
1. ประเทศไทยมีเสถียรภาพและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ประชาชนอยู่ดีกินดี	1. ประเทศไทยมีโครงสร้างอายุประชากรที่สมดุล โดยมีอัตราเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมอย่างยั่งยืน 2. สัดส่วนประชากรวัยทำงานกับวัยพึ่งพาสมดุลกันอย่างยั่งยืน 3. แรงงานไทยมีคุณภาพและปริมาณเพียงพอเพื่อรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง 4. ผลผลิตของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน
2. ประเทศไทยความมั่นคงและความปลอดภัยทุกด้าน	5. ไม่มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงและความปลอดภัยต่อประชาชนไทย
3. ประเทศไทยมีสัมพันธภาพที่ดีกับเพื่อนบ้าน ก่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาค	6. เกิดความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยช่วยเหลือเกื้อกูล มีผลประโยชน์ร่วมกัน

การจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

การจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายครั้งนี้เป็นไปตามหลักสูตรการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โดยระดมความรู้ การทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลต่าง ๆ นำมา การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ การตรวจสอบสภาวะแวดล้อม จนถึงการกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มาตรการเฉพาะและโครงการที่สำคัญเพื่อรองรับมาตรการเฉพาะ โดยมีแผนภูมิวิเคราะห์ดังแสดงในภาพ



การตรวจสอบสถานะแวดล้อมการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 และการรวบรวมข้อมูลสถานการณ์และปัญหาคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยในบทที่ 3 สรุปสถานะแวดล้อมการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ดังนี้

1. สถานะแวดล้อมภายนอกประเทศ ประเทศมหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศจะยึดหลักการสิทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสนับสนุนการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานโดยเสรี ทั้งนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน การให้สวัสดิการสังคมต่าง ๆ แก่คนต่างชาติกลุ่มนี้เป็นหลักขณะเดียวกันองค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจที่ร่วมกันผลักดันหลักการดังกล่าวก็จะใช้หลักการเดียวกันในการกีดกันการค้า ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการต่อรองประเทศต่าง ๆ ให้ยินยอมตามเพื่อประโยชน์ในการค้าขายแลกเปลี่ยนด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น ๆ กับตลาดโลก

สถานะแวดล้อมในภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศลาวและประเทศกัมพูชาเริ่มมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยกลายเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ส่วนทางอัตราส่วนของแรงงานต่างชาติจากประเทศลาวและประเทศกัมพูชาลดลง ขณะที่ประเทศพม่าที่กำลังเริ่มเปิดประเทศแต่ยังมีสถานะเป็นประเทศที่มีรายได้ต่ำอยู่ จึงทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติชาวพม่าเข้ามาทดแทนแรงงานต่างชาติลาว และกัมพูชาที่มีอัตราส่วนลดลง อย่างไรก็ตามในระยะยาวมีแนวโน้มที่พม่าจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ทำให้มีโอกาสที่แรงงานต่างชาติพม่าก็อาจลดลงด้วยเช่นกัน

2. สถานะแวดล้อมภายในประเทศ ความต้องการใช้แรงงานต่างชาติมีคงที่มาโดยตลอด เนื่องจากโครงสร้างอายุประชากรเสียสมดุลทำให้จำนวนแรงงานไทยมีไม่เพียงพอ ประกอบกับการศึกษาไทยเน้นการสอนให้ทำงานเป็นเจ้านาย จึงทำให้งาน 3 D ได้แก่ Difficult, Dirty และ Dangerous ไม่จูงใจแรงงานไทย ดังนั้นจึงจำเป็นที่นายจ้างต้องใช้แรงงานต่างชาติหากยังคงทำธุรกิจ ในลักษณะที่เน้นการใช้แรงงานอยู่

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจะทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเกิดความสะดวกมากขึ้น แนวโน้มจึงมีความต้องการใช้แรงงานต่างชาติเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามดังกล่าวดังกล่าวแล้วประเทศพม่ากำลังเปิดประเทศและจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น มีความต้องการใช้แรงงานมากขึ้น ดังนั้น แนวโน้มแรงงานต่างชาติพม่าที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยจะมีจำนวนลดลง ซึ่งอาจก่อให้เกิดค่าแรงสูงขึ้น นำไปสู่ต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นได้

แรงผลักดันและแนวโน้มในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

แรงผลักดัน ความต้องการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อให้ประชาชนไทยอยู่ดีกินดี ผลักดันให้ต้องมีจำนวนแรงงานที่เพียงพอ เมื่อแรงงานไทยไม่เพียงพอจึงต้องใช้แรงงานต่างชาติ แรงผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจมุ่งเน้นที่จะสนับสนุนการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเสรี รวมทั้งส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชน และยังใช้หลักการเดียวกันในการกีดกันการค้าโดยอ้างว่าประเทศคู่ค้าใช้แรงงานผิดกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

แนวโน้ม ในประเทศไทยพบว่ายุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศที่เปลี่ยนแปลงระหว่างการเน้นด้านความมั่นคงเป็นหลัก และด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่เก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละปีมีความแตกต่างกันไป โดยที่เมื่อใช้นโยบายความมั่นคงเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจะลดจำนวนลง เมื่อใช้นโยบายเศรษฐกิจเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจะเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองทั้งหมดในภาพรวมไม่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากขึ้นกับความต้องการแรงงานไร้ฝีมือในประเทศ ทั้งนี้ นโยบายด้านความมั่นคงจึงส่งผลกระทบต่อสัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนหรือเข้าสู่ระบบลดลง สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ไม่อยู่ในระบบหรืออยู่ใต้โต๊ะเพิ่มขึ้น ขณะที่นโยบายด้านเศรษฐกิจจะทำให้สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่เข้าสู่ระบบเพิ่มขึ้น และแรงงานต่างชาติที่ไม่เข้าสู่ระบบลดลง รวมทั้งนโยบายความมั่นคงจะลดทอนสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชนเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการดึงดูดให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในเมืองไทยมากขึ้น แม้นโยบายด้านเศรษฐกิจเองก็ต้องการลดต้นทุนการผลิตจึงมีแนวโน้มจะจำกัดสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน

วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพื่อให้มีแรงงานที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอ โดยการได้มาซึ่งแรงงานดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคง รวมทั้งมีความปลอดภัยต่อประชาชนไทย ตลอดจนก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย จึงกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายดังต่อไปนี้

1. หญิงไทยมีอัตราเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมอย่างยั่งยืน โดยมีบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนต่อหญิงไทย 1 คน เพื่อให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้มีแรงงานเพียงพออย่างต่อเนื่อง
2. ประชากรวัยทำงานมีจำนวนได้สัดส่วนกับประชากรเด็กและประชากรสูงอายุที่ต้องการพึ่งพิง อย่างสมดุลและอย่างยั่งยืน
3. ระบบสาธารณสุขไทยทำให้อายุคาดเฉลี่ยที่มีสุขภาพดีของคนไทยยืนยาวขึ้นทำให้ช่วงอายุวัยทำงานยาวนานขึ้น และช่วงอายุที่มีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาไม่เพิ่มขึ้น
4. แรงงานไทยมีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ เพื่อรักษาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในระยะยาว
5. ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยไม่แตกต่างกันมาระหว่างงานที่ใช้แรงงานและงานที่ใช้ฝีมือและความคิด
6. ผลผลิตของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน
7. ระบบการศึกษาไทยสอนให้คนไทยพร้อมทำงานทุกอย่างโดยไม่เลือกงาน
8. มีแรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพเข้ามาเติมให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ในภาวะที่ประเทศไทยยังมีช่องว่างของแรงงานขาดแคลน
9. ไม่มีความเสี่ยงด้านความมั่นคงและความปลอดภัยต่อประชาชนไทยที่เกิดจากคนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย
10. คนต่างชาติได้รับการดูแลด้านสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐาน
11. ไม่มีการแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้ามนุษย์หรือใช้แรงงานทาสตลอดจนแรงงานเด็กในประเทศไทย
12. องค์กรระหว่างประเทศให้การยอมรับ การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย
13. ประเทศเพื่อนบ้านให้ความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน
14. ประเทศมหาอำนาจให้การยอมรับใช้แรงงานต่างชาติเข้าเมืองในประเทศไทย

วิเคราะห์กำลังอำนาจและแบบแผนในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติด้านต่าง ๆ ทั้ง 13 ด้านแล้ว แล้วจะเห็นได้ว่ามีประเทศไทยมีศักยภาพเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกที่กำหนดไว้ได้ ทั้ง 12 ข้อ อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกหลายข้อ อาจจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการซึ่งต้องกำหนดนโยบายในการดำเนินการระยะยาวต่อไป แต่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกบางข้อสามารถผลักดันให้เกิดนโยบายได้เลย

วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติและแบบแผนการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายตามวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกแล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเลือกบางข้อมีการดำเนินการในทิศทางดังกล่าวอยู่แล้ว เช่น ระบบสาธารณสุขไทยทำให้อายุคาดเฉลี่ยที่มีสุขภาพดีของคนไทยยืนยาวขึ้นทำให้ช่วงอายุวัยทำงานยาวนาน และช่วงอายุที่มีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาไม่เพิ่มขึ้น เป็นต้น บางข้อไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยตรง เช่น ผลิตภาพของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน หรือ ระบบการศึกษาไทยสอนให้คนไทยพร้อมทำงานทุกอย่างโดยไม่เลือกงาน จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ดังนั้นวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายมีดังต่อไปนี้

1. หจกไทยมีอัตราเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมอย่างยั่งยืน โดยมีบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนต่อหญิงไทย 1 คน เพื่อให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้มีแรงงานเพียงพออย่างต่อเนื่อง
2. มีแรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพเข้ามาเติมให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ในขณะที่ประเทศไทยยังมีช่องว่างของแรงงานขาดแคลน
3. ไม่มีความเสี่ยงด้านความมั่นคงและความปลอดภัยต่อประชาชนไทยที่เกิดจากคนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย
4. คนต่างชาติได้รับการดูแลด้านสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐาน

5. ไม่มีการแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้ามนุษย์หรือใช้แรงงานทาสตลอดจนแรงงานเด็กในประเทศไทย
6. องค์กรระหว่างประเทศให้การยอมรับ การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย
7. ประเทศเพื่อนบ้านให้ความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน

นโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อเลือก

เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการดำเนินนโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย รวมทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์การดำเนินการในประเทศต่าง ๆ ที่ได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมซึ่งมีการดำเนินการแล้วและสามารถนำมากำหนดนโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อเลือกแบ่งกลุ่มได้ดังต่อไปนี้

1. นโยบายสนับสนุนการจัดระบบส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศจากประเทศต้นทาง ซึ่งได้แก่ นโยบายจัดหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้แรงงาน นโยบายการพัฒนาความรู้ทักษะต่าง ๆ ในการใช้ชีวิตในประเทศปลายทาง นโยบายอำนวยความสะดวกในการเดินทาง เป็นต้น **รวมทั้ง** นโยบายประกันสิทธิมนุษยชน และรักษาสิทธิของแรงงานต่างชาติ
2. **กลุ่มประเทศปลายทางมักมี** นโยบายเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มด้านเศรษฐกิจและลดผลกระทบของประเทศตนเองเป็นหลัก ตัวอย่างนโยบายได้แก่ นโยบายกีดกันการทำงานของคนต่างชาติ
3. **กลุ่มประเทศปลายทางบางประเทศมี** นโยบายการแบ่งแยกและสร้างความแตกต่างได้แก่ นโยบายการให้ค่าแรงแรงงานต่างชาติต่ำกว่าแรงงานในประเทศ นโยบายจำกัดสิทธิให้เพียงผู้ฝึกงานซึ่งจะได้รับค่าแรงและสิทธิจำกัด
4. นโยบายที่มุ่งเน้นการสร้างทักษะให้แก่แรงงานต่างชาติเพื่อเพิ่มผลิตภาพ รวมทั้งนโยบายจัดบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมเพื่อลดผลกระทบต่อประเทศปลายทาง และดึงดูดให้มีแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานในประเทศ
5. นโยบายเพิ่มขึ้นตอนระเบียบและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อลดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ของประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์

6. นโยบายของบางประเทศมีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายของประเทศไทยได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ เมื่อปีพ.ศ. 2546 ซึ่งมีนโยบายผ่อนผันปรับเปลี่ยนคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นถูกกฎหมาย เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติ

7. ในส่วนประเทศไทยนั้นที่ผ่านมานั้น นโยบายซึ่งใช้คำว่ายุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้คือ นโยบายการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว, นโยบายการกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว, นโยบายสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน, นโยบายปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง, นโยบายผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว, นโยบายประชาสัมพันธ์การ จัดระบบแรงงานต่างด้าว, นโยบายติดตามและประเมินผล

วิเคราะห์ผลดีผลเสียเกี่ยวกับความเสี่ยง(Risks) และข้อได้เปรียบ (Advantage) ที่มี

คนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายแม้จะมีข้อได้เปรียบในการช่วยแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือที่กำลังขาดแคลนในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีค่าแรงต่ำทำให้ต้นทุนการผลิตถูกลงและสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก อีกทั้งประเทศไทยก็เป็นที่นิยมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสนใจที่จะเข้ามาทำงาน แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นปัญหาตามมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสาธารณสุข การเมือง รวมทั้งอาชญากรรม นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากวงจรการเคลื่อนย้ายคนต่างชาติ ตั้งแต่ประเทศต้นทางจนถึงปลายทาง รวมทั้งตลอดระยะเวลาที่คนต่างชาติทำงานหรือพักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง จนกระทั่งกลับประเทศของตนเอง

การมีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้ต้องมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ซึ่งประเทศไทยยังมิได้จัดเตรียมอย่างเป็นระบบ และระบบที่มีอยู่ก็จำกัดกรอบเฉพาะในหน่วยงานแต่ละหน่วยที่มีภารกิจแตกต่างกัน โดยที่ยังมิได้มีการบูรณาการภาพรวมในการบริหารจัดการระบบ

กลุ่มของปัญหาโดยสรุปมีดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการนำเข้า จัดหา กระจายแรงงานต่างชาติเข้าสู่ระบบการทำงาน
2. ปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากสถานการณ์โดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง นายหน้า กลุ่มอาชญากรรม
3. ปัญหาสังคม ทั้งอาชญากรรม การค้ามนุษย์

4. ปัญหาการจัดการระบบรวมถึงกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีได้ออกแบบมารองรับสถานการณ์ และขาดการบูรณาการระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
5. ปัญหาสาธารณสุขที่เกิดการแลกเปลี่ยนโรค หรือปัญหาสาธารณสุขที่แตกต่างกัน
6. ปัญหาสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน สวัสดิการสังคม เด็กไร้สัญชาติ

อย่างไรก็ตามมีงานวิจัยหลายฉบับแสดงหลักฐานว่าปัญหาที่เป็นความเสี่ยงเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ หากมีการจัดการอย่างเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสาธารณสุขที่พบว่าระบบคัดกรองโรค และให้มีหลักประกันสุขภาพสามารถ ทำให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้มีโรคติดต่อร้อยละ โดยลดจาก 1.25% ในปีพ.ศ. 2547 เหลือ 0.37% ในปีพ.ศ. 2553¹ การวางแผนครอบครัวโดยพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ ทำให้การตั้งครรภ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติหญิงที่มีบัตรประกันสุขภาพกระทรวงสาธารณสุขมีอัตราเพียง 0.4% ขณะที่กลุ่มไม่มีประกันสุขภาพ และประกันสังคมมีอัตราการตั้งครรภ์สูงถึง 1.2-1.4%² ตลอดจนเรื่องการค้ามนุษย์และใช้แรงงานเด็กที่มีการดำเนินนโยบายเรื่องขายบัตรประกันสุขภาพให้ผู้ติดตามและบุตรแรงงานต่างชาติซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และจัดศูนย์ช่วยเหลือสังคม (One Stop Crisis Center) เพื่อรองรับให้การช่วยเหลือแบบบูรณาการ ทำให้ได้รับการประเมินผลว่ามีความก้าวหน้าขึ้น การลดความเสี่ยงที่มีโอกาสเกิดขึ้นจึงเป็นนโยบายสำคัญที่สามารถดำเนินการได้

นอกจากนี้ยังพบว่าประเด็นปัญหากฎหมายในประเทศไทยยังไม่รองรับการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมีที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการกิจและความรับผิดชอบแตกต่างกัน ซึ่งแต่ละหน่วยราชการ สามารถผลักดันกฎหมายเข้าสู่สภาออกมามีประกาศใช้ได้ โดยมีการแจ้งเวียนให้หน่วยราชการอื่น ๆ ให้ความเห็น ซึ่งส่วนใหญ่มักให้ความเห็นชอบโดยมิได้ตรวจสอบความซ้ำซ้อน รวมทั้งความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น ระหว่างกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ซ้อนทับกันบางส่วน ในภาพรวมกฎหมายที่นำมาใช้กับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถสรุปได้ดังนี้

¹ สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ, กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

² ชาญวิทย์ ทรัพย์ และคณะ. รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ บุตรและผู้ติดตาม ต่อปัญหาสุขภาพของตัวแรงงานข้ามชาติ บุตร ผู้ติดตามและประชากรไทย, ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปีพ.ศ. 2554.

1. กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมิได้ออกแบบมารองรับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย เมื่อนำมาใช้จึงมีข้อจำกัด ยกเว้นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่เปิดช่องและมีความยืดหยุ่นเพียงพอ
2. พรบ.ประกันสังคมกำหนดสิทธิประโยชน์ที่มุ่งไปยังสวัสดิการสังคมระยะยาว ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของคนต่างชาติ เมื่อนำมาใช้กับแรงงานต่างชาติจึงทำให้เกิดปัญหาได้แก่ การหักเงินสมทบมากเกินไป เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ระยะยาวที่แรงงานต่างชาติไม่มีโอกาสได้รับ
3. เงื่อนไขต่าง ๆ ในการได้รับสิทธิประโยชน์ ได้แก่การจ่ายเงินสมทบก่อนจนครบตามกำหนดก่อนจะได้รับสิทธิประโยชน์ รวมทั้งขั้นตอนข้อบังคับ การมีช่องว่างระหว่างที่หักเงินสมทบยังไม่ครบกำหนดที่จะได้รับสิทธิ ทำให้ระบบที่มีอยู่ไม่รองรับคนกลุ่มนี้
4. ไม่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุดในการดูแลคนต่างชาติ

นโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทั้ง 7 ข้อดังกล่าวแล้ว หลังจากวิเคราะห์ผลดีผลเสียเกี่ยวกับความเสี่ยงและข้อได้เปรียบ ร่วมกันกับการพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐาน วัตถุประสงค์เฉพาะทั้งหมดแล้วผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุของการมีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยสัมพันธ์กับโครงสร้างอายุประชากรไทย ซึ่งกำลังเสียสมดุลอย่างมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ครอบคลุมและบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต้องทำความเข้าใจร่วมกันถึง ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ และวัตถุประสงค์เฉพาะในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายร่วมกัน ให้ไปในทิศทางเดียวกัน

ทั้งนี้สรุปได้ว่า การมีคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยนั้น มีสาเหตุปัญหา แต่เป็นผลของการแก้ไขปัญหาแรงงานขาดแคลนอันเนื่องมาจากโครงสร้างอายุประชากรไทยเสียสมดุลไปแล้ว และมีแนวโน้มเสียสมดุลมากยิ่งขึ้นนั่นเอง นโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจึงแบ่งเป็นนโยบายระยะยาวที่แก้ไขปัญหาที่สาเหตุ และนโยบายที่จัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยตรง

นโยบายระยะยาวที่แก้ไขปัญหาที่สาเหตุ

1. สนับสนุนหญิงไทยให้มีบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนต่อหญิงไทย 1 คน เพื่อให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้มีแรงงานเพียงพออย่างต่อเนื่อง
2. ปฏิรูปการศึกษาให้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติผู้เรียน ให้เห็นความสำคัญของการทำงานทุกประเภทโดยไม่แบ่งแยก
3. ปฏิรูปค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยให้มีค่าแรงเพิ่มขึ้นในงานที่ใช้แรงงานเป็นหลักที่หาคนไทยทำงานได้ยาก
4. ปรับปรุงผลิตภาพของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง
5. ขยายหรือยืดอายุการทำงานของแรงงานไทย โดยขยายอายุเกษียณออกไป

นโยบายจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เพื่อให้ในภาวะที่ประเทศไทยยังมีช่องว่างของแรงงานขาดแคลนมีแรงงานต่างชาติให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศจึงต้องดำเนินนโยบายดังนี้

1. จัดระบบให้มีแรงงานต่างชาติให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ โดยมีการจูงใจให้แรงงานต่างชาติทั้งหมดเข้าสู่ระบบได้อย่างสะดวกรวดเร็วและไม่เป็นภาระ
2. จัดระบบสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานให้แก่แรงงานต่างชาติ ครอบครัว รวมทั้งบุตร
- 3.ปราบปรามและเฝ้าระวังไม่ให้เกิดแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้ามนุษย์หรือใช้แรงงานทาสตลอดจนแรงงานเด็กในประเทศไทย
4. ร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในการจัดการคนต่างชาตินรวมทั้งอาศัยทรัพยากรขององค์กรเหล่านี้ร่วมกันจัดระบบสวัสดิการและดูแลด้านสิทธิมนุษยชน
5. จัดระบบเตรียมแรงงานต่างชาติในประเทศเพื่อนบ้านให้มีการเตรียมพร้อม รวมทั้งการคัดกรองโรค และเฝ้าระวังปัญหาอื่น ๆ
6. ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานต่างชาติ รวมทั้งสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม

7. พัฒนาระบบข้อมูลบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ร่วมกันทั้งมหาดไทย ตรวจคนเข้าเมือง แรงงาน สาธารณสุข และหน่วยงานอื่น ๆ

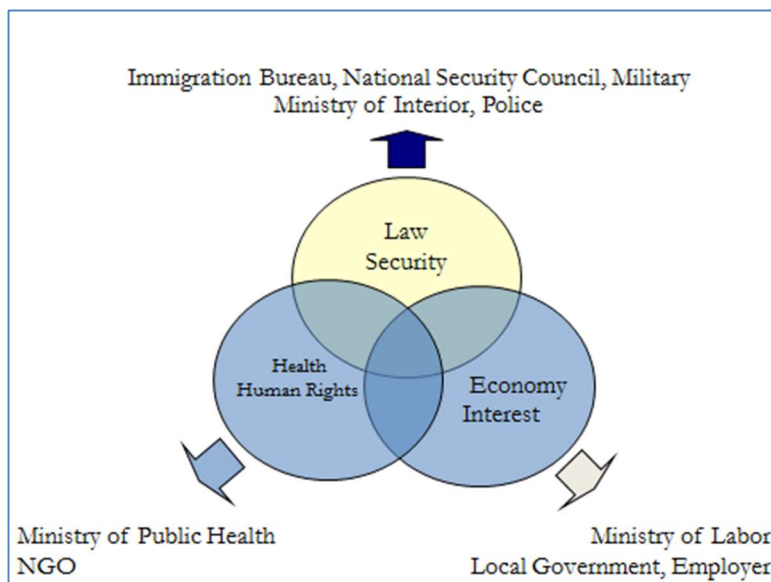
วิเคราะห์ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคเพื่อกำหนดมาตรการเฉพาะ

การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแม้จะมีปัจจัยสนับสนุนคือความต้องการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ซึ่งทั้งนายจ้าง ผู้ประกอบการ กระทรวงแรงงาน ต่างให้การสนับสนุน ตลอดจนประชาชนไทยก็คุ้นเคยกับการมีคนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศรวมทั้งการจ้างงานในครัวเรือน แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวหลายประการ ปัญหาอุปสรรคได้แก่

- 1.ทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มองคนต่างชาติเป็นปัญหา มิได้เห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานขาดแคลนแต่อย่างใด
2. ระบบการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยมีขั้นตอนและมีความไม่แน่นอนสูง แม้ว่าจะมีเจตนาารมณ์ในการดำเนินการอย่างหนึ่ง พอผ่านกระบวนการแล้วอาจเกิดปัญหา
3. ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีจำนวนมาก ต่างคนต่างทำไม่เคยบูรณาการร่วมกันหรือกำหนดเป้าหมายร่วมกัน
4. ปัญหาสาธารณสุขในคนต่างชาติมีความแตกต่างกันกับคนไทย และการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำกัดทำให้มีความเสี่ยงด้านสาธารณสุขสูงกว่าอื่น ๆ
5. องค์กรระหว่างประเทศตั้งข้อสังเกตเรื่องสิทธิมนุษยชนและการดูแลเรื่องการค้ามนุษย์และใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

มาตรการเฉพาะ

เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างสมดุลระหว่างแรงผลักดันกลุ่มใหญ่ ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละปี ตามแต่ว่าหน่วยงานด้านใดจะสามารถผลักดันมติคณะรัฐมนตรีให้นโยบายในปีนั้น ๆ เน้นหนักไปในด้านนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจผลักดันทิศทางของนโยบายกลุ่มใหญ่คือหน่วยงานด้านความมั่นคง รองลงมาคือด้านเศรษฐกิจ ขณะที่แรงผลักดันด้านสาธารณสุขและสิทธิมนุษยชนมักไม่ได้รับการให้ความสำคัญแต่อย่างใด ดังแผนภูมิที่ 4.1



แผนภาพที่ 4.1 แสดงปัจจัยที่มีผลต่อนโยบายคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย
ที่มา Tharathep C., 2013³

เพื่อให้เกิดความสมดุลของยุทธศาสตร์ที่บูรณาการเป้าหมายทั้งด้านความมั่นคง
ด้านเศรษฐกิจและด้านสาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน จึงกำหนดมาตรการเฉพาะดังต่อไปนี้

1. มาตรการเปลี่ยนทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้าใจสภาพที่แท้จริงว่า แรงงาน
ข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาตามความต้องการและแรงดึงดูดภายในประเทศ หากไม่มีแรงงานข้ามชาติ
ประเทศไทยจะเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องต่อไปได้
2. บูรณาการเป้าหมาย ของทุกหน่วยทั้งภาครัฐ เอกชน ธุรกิจ รวมทั้งองค์กรลูกจ้าง
และนายจ้าง ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ และแรงงานข้ามชาติ ร่วมกันให้สอดคล้องและ
เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณสุขและสิทธิ
มนุษยชน
3. เชื่อมโยงระบบข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งเศรษฐกิจ ความ
มั่นคง สาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน ซึ่งส่วนนี้อยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์เดิมอยู่แล้ว แต่จำเป็นต้อง

³http://www.gfmd.org/files/documents/gfmd_sweden2013-

เพิ่มเติมในส่วน การลดอุปสรรคและเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ เช่น การลงทะเบียน การตรวจสุขภาพและซื้อบัตรประกันสุขภาพ การขอรับใบอนุญาตทำงาน การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าตาม MOU เป็นต้น

4. จัดระบบแรงงานข้ามชาติ บุตรและผู้ติดตามที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และแรงงานข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายโดยรับจ้างทำงานชั่วคราว หรืองานที่มีการโยกย้ายสูง ให้เป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ให้ได้รับการคุ้มครองภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ประเด็นเดิมที่มีอยู่แล้ว

5. จัดระบบบริการเฉพาะสำหรับปัญหาที่มีลำดับความสำคัญได้แก่ เรื่องเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ รวมทั้งโรคติดเชื้อระบบทางเดินอาหาร และเรื่องความรุนแรงต่อเด็กและสตรีในกลุ่มนี้ที่ยังเป็นช่องว่างอยู่

6. พัฒนาระบบบริหารจัดการและเครื่องมือเพื่อบรรเทาผลกระทบและลดความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน

7. สร้างคุณค่าเพิ่มให้แรงงานข้ามชาติร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (Value Added Migrant Worker) ให้ได้แรงงานข้ามชาติที่พึงประสงค์ มีคุณภาพชีวิตและสุขภาพที่ดี

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุป

ข้อสรุปที่ตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยข้อ 1 เพื่อศึกษาสถานการณ์ รวมทั้งผลกระทบของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่มีต่อประเทศไทยและคนไทยในด้านต่าง ๆ

สถานการณ์ปัจจุบันของคนต่างชาติในประเทศไทย

แรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากเนื่องจากสาเหตุหลัก 2 ปัจจัยคือ

แรงผลักดันจากประเทศต้นทาง ซึ่งหมายถึงปัญหาและสภาวะแวดล้อมในประเทศต้นทาง ที่ทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจ และต้องการแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า ได้แก่ การไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง การสู้รบ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม ความไม่มีเสรีภาพ ตลอดจนความด้อยกว่าประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่าง ๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งโอกาสด้อยกว่า เป็นต้น

แรงดึงดูดจากประเทศปลายทาง ซึ่งหมายถึงจุดอ่อนของประเทศปลายทางที่เปิดช่องหรือโอกาสให้อพยพเข้ามา เช่น โครงสร้างอายุประชากรไม่สมดุลทำให้เกิด แรงงานขาดแคลน การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความต้องการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งจุดแข็งของประเทศปลายทางที่ทำให้เกิดความน่าอยู่กว่า น่าทำงานมากกว่า ได้แก่รายได้ดีกว่าสวัสดิการสังคมดีกว่า ชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า รวมทั้งวัฒนธรรมดึงดูดใจกว่า เป็นต้น

ทั้งนี้ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเป็นพลวัตร ไม่ใช่สถิตย นั่นคือมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดและแรงผลักดันของประเทศต้นทางและประเทศปลายทางอาจจะเปลี่ยนแปลงกลับกันได้ตลอดเวลา การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ดำเนินการในเรื่อง

ยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศที่เปลี่ยนแปลงระหว่างการเน้นด้านความมั่นคงเป็นหลัก และด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่เก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละปีมีความแตกต่างกันไป โดยที่เมื่อใช้นโยบายความมั่นคงเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมือง

ผิดกฎหมายจะลดจำนวนลง เมื่อใช้นโยบายเศรษฐกิจเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจะเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามจำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองทั้งหมดในภาพรวมไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากขึ้นกับความต้องการแรงงานไร้ฝีมือในประเทศ ทั้งนี้ นโยบายด้านความมั่นคงจึงส่งผลกระทบต่อให้สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนหรือเข้าสู่ระบบลดลง สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ไม่อยู่ในระบบหรืออยู่ได้โต๊ะเพิ่มขึ้น ขณะที่นโยบายด้านเศรษฐกิจจะทำให้สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่เข้าสู่ระบบเพิ่มขึ้น และแรงงานต่างชาติที่ไม่เข้าสู่ระบบลดลง

ผลกระทบและปัญหาที่เกิดจากคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

คนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายแม้จะช่วยแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือที่กำลังขาดแคลนในประเทศไทย แต่ก็ก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นปัญหาติดตามมา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสาธารณสุข การเมือง รวมทั้งอาชญากรรม นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากวงจรการเคลื่อนย้ายคนต่างชาติ ตั้งแต่ประเทศต้นทางจนถึงปลายทาง รวมทั้งตลอดระยะเวลาที่คนต่างชาติทำงานหรือพักอาศัยอยู่ในประเทศปลายทาง จนกระทั่งกลับประเทศของตนเอง

การมีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้ต้องมีระบบบริหารจัดการที่ดี มีกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบแบบแผน ซึ่งประเทศไทยยังมิได้จัดเตรียมอย่างเป็นระบบ และระบบที่มีอยู่ก็จำกัดกรอบเฉพาะในหน่วยงานแต่ละหน่วยที่มีภารกิจแตกต่างกัน โดยที่ยังมิได้มีการบูรณาการภาพรวมในการบริหารจัดการระบบ ปัญหาในภาพรวมแบ่งออกเป็นกลุ่มได้ดังนี้

1. ปัญหาการนำเข้า จัดหา กระจายแรงงานต่างชาติเข้าสู่ระบบการทำงาน
2. ปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากสถานการณ์โดยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง นายหน้า กลุ่มอาชญากรรม
3. ปัญหาสังคม ทั้งอาชญากรรม การค้ามนุษย์
4. ปัญหาการจัดการระบบรวมถึงกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีได้ออกแบบมารองรับสถานการณ์ และขาดการบูรณาการระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย
5. ปัญหาสาธารณสุขที่เกิดการแลกเปลี่ยนโรค หรือปัญหาสาธารณสุขที่แตกต่างกัน
6. ปัญหาสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงาน สวัสดิการสังคม

ข้อสรุปที่ตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยข้อ 2 เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้น ระยะยาวและเสนอมตรการ/แนวทางการแก้ไขปัญหาคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการที่ผ่านมา

ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการ ตลอดจนข้อเสนอแนะจากการศึกษาต่าง ๆ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นจุดและเป็นเรื่อง ๆ มากกว่าจะร้อยเรียงกันเป็นยุทธศาสตร์ระยะสั้น ระยะยาว ที่จะทำให้เกิดพลังอำนาจให้แก่ประเทศไทยในระยะยาว นอกจากนี้จะพบว่า การดำเนินการแต่ละส่วนแยกกันไปตามบทบาทภารกิจของแต่ละหน่วยที่มีความรับผิดชอบแตกต่างกัน ส่งผลให้แต่ละปีมีจุดเน้นไปตามแรงผลักดันของแต่ละหน่วย ระหว่างหน่วยงานความมั่นคงที่ผลักดันนโยบายให้เน้นความมั่นคง และหน่วยงานเศรษฐกิจที่ผลักดันนโยบายให้เน้นเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละปี ดังนั้น จึงไม่เกิดความต่อเนื่องของ ยุทธศาสตร์ นโยบายและแนวทางดำเนินการ

หลังปีพ.ศ. 2547 เริ่มมีการผลักดันให้เกิด คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งระบบ (กบร.) โดยให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นมา และใช้เป็นแนวทางดำเนินการหลักตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวคือ

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว
7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ ทั้ง 7 ยุทธศาสตร์ เป็นเชิงรับทั้งสิ้น โดยมีได้ลงไปแก้ไขปัญหาที่รากเหง้า (Root Cause) เลย นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังมุ่งเน้นไปในเรื่องการลดแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเพิ่มสัดส่วนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเป็นหลัก

การเจรจานำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีหลักการจากลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ ทำให้เกิดแรงผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เปิดประเทศและสนับสนุนให้มีการค้าเสรี การแข่งขันทางการค้าโดยเสรีผลักดันให้สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะแรงงาน กลายเป็นอาวุธสำคัญในการกีดกันทางการค้า ทำให้ประเทศต่างๆ ที่ต้องพึ่งพาการส่งออก ต้องให้ความสนใจกับการดูแลสิทธิมนุษยชนและสวัสดิการสังคม โดยไม่มีการแบ่งแยก ไม่ว่าแรงงานนั้น จะมีที่มาอย่างไร ประเทศไทยที่มีการใช้แรงงานต่างชาตินำเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องปรับตัวตามสถานการณ์โลก การเจรจานำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU เป็นยุทธศาสตร์ สำคัญในการปรับเปลี่ยนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นกึ่งถูกกฎหมายโดยการลงทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยให้มีทร. 38/1 และผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือนำเข้าตาม MOU ซึ่งจะกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายในที่สุด ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในการปรับเปลี่ยนการผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะเห็นได้ว่า การผลักดันการเจรจานำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายนั้นมาจากฝ่ายไทยเป็นหลัก บันทึกความเข้าใจทวิภาคีทั้ง 3 ฉบับจึงมีรูปแบบและเนื้อหาใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ตามทิศทางการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นเรื่องการเปลี่ยนแรงงานผิดกฎหมายให้เป็นถูกกฎหมายเป็นหลัก โดยมีได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ในลักษณะบูรณาการ เมื่อแปลงเป็นการปฏิบัติแล้ว ยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งหมด จึงเกิดปัญหาอุปสรรคมากมายไม่ว่าจะเป็น การจ้างงานตาม MOU มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ต้นทุนสูงทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา การไม่สามารถจูงใจให้แรงงานเห็นว่าการมาทำงานตาม MOU ให้ประโยชน์มากกว่ามาโดยผิดกฎหมาย นายจ้างและนายหน้าแรงงานผิดกฎหมายเสียประโยชน์ เกิดนายหน้าแรงงานสำหรับการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าตาม MOU เพิ่มขึ้น และเกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบใหม่ ปัญหาเรื่องความพร้อมของบริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่รัฐ และเทคโนโลยี ตลอดจนแรงงานต่างชาตินเองอีกด้วย ทั้งนี้ บันทึกการเจรจาทวิภาคีดังกล่าวยังไม่หมายรวมถึงผู้ติดตามและบุตรแรงงานต่างด้าว ที่ติดตามเข้ามาในประเทศไทยอีกด้วย

ยุทธศาสตร์และทิศทางของประเทศอื่นๆ และองค์กระระหว่างประเทศ

ในภาพรวมองค์กระระหว่างประเทศจะยึดหลักการลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสนับสนุนการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงาน โดยเสรี ทั้งนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน การให้

สวัสดิการสังคมต่าง ๆ แก่คนกลุ่มนี้เป็นหลัก รวมทั้งการดำเนินการให้ได้ข้อมูล องค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ยังขาดอยู่ ขณะเดียวกันองค์กระระหว่างประเทศที่ร่วมกันผลักดันหลักการดังกล่าว ก็จะใช้หลักการเดียวกันในการกีดกันการค้า ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการต่อรองประเทศต่าง ๆ ให้อินยอมตามเพื่อประโยชน์ในการค้าขายแลกเปลี่ยนด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น ๆ กับตลาดโลก

ในส่วนยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติของประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นยุทธศาสตร์สำหรับบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย หรือ Documented or Regular Migrant อาจแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มตามลักษณะของประเทศ คือ

กลุ่มประเทศต้นทาง กลุ่มนี้จะมุ่งยุทธศาสตร์ในการจัดระบบเพื่อส่งแรงงานออกไปทำงานต่างประเทศ และส่งเงินกลับเข้ามาในประเทศได้สะดวก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

ยุทธศาสตร์การจัดระบบส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศ เช่น จัดหาแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ, พัฒนาความรู้ทักษะต่าง ๆ ในการใช้ชีวิตในประเทศปลายทาง อำนวยความสะดวกในการเดินทาง เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ประกันสิทธิมนุษยชน และรักษาสิทธิของแรงงาน โดยกลุ่มประเทศต้นทางมักเรียกร้องให้ประเทศปลายทางจัดระบบสวัสดิการ รวมทั้งรับประกันสิทธิมนุษยชน และสิทธิของแรงงานให้แก่ประชาชนของตนที่เดินทางไปทำงานในประเทศนั้น ๆ

กลุ่มประเทศปลายทาง กลุ่มนี้จะมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มด้านเศรษฐกิจและลดผลกระทบของประเทศตนเองเป็นหลัก ตัวอย่างยุทธศาสตร์ได้แก่

ยุทธศาสตร์กีดกันการทำงานของคนต่างชาติ รวมทั้งแบ่งแยกสร้างความแตกต่าง เช่น การให้ค่าแรงต่ำกว่าแรงงานในประเทศ การจำกัดสิทธิให้เป็นเพียงผู้ฝึกงานรับค่าแรงและสิทธิจำกัด เป็นต้น

ยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการสร้างทักษะให้แก่แรงงานข้ามชาติ เพื่อเพิ่มผลิตภาพ

ยุทธศาสตร์จัดบริการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมเพื่อลดผลกระทบต่อประเทศปลายทาง และดึงดูดให้มีแรงงานราคาถูกเข้ามาทำงานในประเทศ

ในส่วนยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะเห็นได้ว่ามียุทธศาสตร์ที่น่าสนใจดังนี้

ยุทธศาสตร์การผ่อนผันปรับเปลี่ยนคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นถูกกฎหมาย เพื่อเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติ ได้แก่การดำเนินการของประเทศเกาหลีใต้เมื่อปีพ.ศ. 2546

ยุทธศาสตร์การเพิ่มขึ้นตอนระเบียบและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อลดแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ได้แก่ประเทศเกาหลีใต้หลังการผ่อนผัน ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์

ข้อเสนอยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เป้าหมายทางยุทธศาสตร์คือผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายคือ ความมั่นคงของประเทศและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งมีสัมพันธภาพที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาคอย่างยั่งยืน

1. หญิงไทยมีอัตราเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมอย่างยั่งยืน โดยมีบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนต่อหญิงไทย 1 คน เพื่อให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้มีแรงงานเพียงพออย่างต่อเนื่อง
2. มีแรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพเข้ามาเติมให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ในภาวะที่ประเทศไทยยังมีช่องว่างของแรงงานขาดแคลน
3. ไม่มีความเสี่ยงด้านความมั่นคงและความปลอดภัยต่อประชาชนไทยที่เกิดจากคนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย
4. คนต่างชาติได้รับการดูแลด้านสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐาน
5. ไม่มีการแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้ามนุษย์หรือใช้แรงงานทาสตลอดจนแรงงานเด็กในประเทศไทย
6. องค์การระหว่างประเทศให้การยอมรับ การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย
7. ประเทศเพื่อนบ้านให้ความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน ยุทธศาสตร์ระยะสั้นและระยะยาวปรากฏตามนโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

นโยบายระยะยาวที่แก้ไขปัญหาคที่สาเหตุ

เพื่อให้ประเทศไทยมีแรงงานที่มีคุณภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน นโยบายระยะยาวมีดังนี้

1. สนับสนุนหญิงไทยให้มีบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนต่อหญิงไทย 1 คน เพื่อให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้มีแรงงานเพียงพออย่างต่อเนื่อง
2. ปฏิรูปการศึกษาให้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติผู้เรียน ให้เห็นความสำคัญของการทำงานทุกประเภทโดยไม่แบ่งแยก

3. ปฏิรูปค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยให้มีค่าแรงเพิ่มขึ้นในงานที่ใช้แรงงานเป็นหลักที่หาคนไทยทำงานได้ยาก

4. ปรับปรุงผลิตภาพของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

5. ขยายหรือยืดอายุการทำงานของแรงงานไทย โดยขยายอายุเกษียณออกไป
นโยบายจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

เพื่อให้ในภาวะที่ประเทศไทยยังมีช่องว่างของแรงงานขาดแคลนมีแรงงานต่างชาติให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศจึงต้องดำเนินนโยบายดังนี้

1. จัดระบบให้มีแรงงานต่างชาติให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ โดยมีการจูงใจให้แรงงานต่างชาติทั้งหมดเข้าสู่ระบบได้อย่างสะดวกรวดเร็วและไม่เป็นภาระ

2. จัดระบบสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานให้แก่แรงงานต่างชาติ ครอบคลุม รวมทั้งบุตร

3. ปราบปรามและเฝ้าระวังไม่ให้เกิดแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้ามนุษย์หรือใช้แรงงานทาสตลอดจนแรงงานเด็กในประเทศไทย

4. ร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในการจัดการคนต่างชาติรวมทั้งอาศัยทรัพยากรขององค์กรเหล่านี้ร่วมกันจัดระบบสวัสดิการและดูแลด้านสิทธิมนุษยชน

5. จัดระบบเตรียมแรงงานต่างชาติในประเทศเพื่อนบ้านให้มีการเตรียมพร้อม รวมทั้งการคัดกรองโรค และเฝ้าระวังปัญหาอื่น ๆ

6. ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานต่างชาติ รวมทั้งสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม

7. พัฒนาระบบข้อมูลบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ร่วมกันทั้งมหาดไทย ตรวจคนเข้าเมือง แรงงาน สาธารณสุข และหน่วยงานอื่น ๆ

ข้อสรุปที่ตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยข้อ 3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

คือมาตรการเฉพาะที่จะนำไปสู่ความสมดุลทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน ดังต่อไปนี้

1. มาตรการเปลี่ยนทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้าใจสภาพที่แท้จริงว่า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาตามความต้องการและแรงดึงดูดภายในประเทศ หากไม่มีแรงงานข้ามชาติประเทศไทยจะเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องต่อไปได้
2. บูรณาการเป้าหมาย ของทุกหน่วยทั้งภาครัฐ เอกชน ธุรกิจ รวมทั้งองค์กรลูกจ้าง และนายจ้าง ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ และแรงงานข้ามชาติ ร่วมกันให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะหน่วยงานด้านความมั่นคง
3. เชื่อมโยงระบบข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งเศรษฐกิจ ความมั่นคงและสาธารณสุข ซึ่งส่วนนี้อยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์เดิมอยู่แล้ว แต่จำเป็นต้องเพิ่มเติมในส่วนการลดอุปสรรคและเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ เช่น การลงทะเบียน การตรวจสุขภาพและซื้อบัตรประกันสุขภาพ การขอรับใบอนุญาตทำงาน การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้ามาตาม MOU เป็นต้น
4. จัดระบบแรงงานข้ามชาติ บุตรและผู้ติดตามที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และแรงงานข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายโดยรับจ้างทำงานชั่วคราว หรืองานที่มีการโยกย้ายสูง ให้เป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ ให้ได้รับการคุ้มครองภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ประเด็นเดิมที่มีอยู่แล้ว
5. จัดระบบบริการเฉพาะสำหรับปัญหาที่มีลำดับความสำคัญ ได้แก่ เรื่องเพศและอนามัยเจริญพันธุ์ รวมทั้งโรคติดเชื้อระบบทางเดินอาหาร และเรื่องความรุนแรงต่อเด็กและสตรีในกลุ่มนี้ที่ยังเป็นช่องว่างอยู่
6. พัฒนาระบบบริหารจัดการและเครื่องมือเพื่อบรรเทาผลกระทบและลดความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสาธารณสุข
7. สร้างคุณค่าเพิ่มให้แรงงานข้ามชาติร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (Value Added Migrant Worker) ให้ได้แรงงานข้ามชาติที่พึงประสงค์ มีคุณภาพชีวิตและสุขภาพที่ดี

อภิปรายผล

ผลการศึกษาพบว่ายุทธศาสตร์และการจัดการคนต่างชาตินำเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยที่ผ่านมา นั้น เป็นการจัดการเชิงรับ ซึ่งตอบสนองต่อสถานการณ์มากกว่าจะมีการกำหนด ยุทธศาสตร์ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติอย่างจริงจัง ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในสถานการณ์ที่มีคนต่างชาตินับล้านคนทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งคนต่างชาติดูกรมองเสมือนเป็นปัญหาจากหน่วยงาน องค์กร และประชาชนไทย แต่แท้จริงแล้วการมีคนต่างชาตินับล้าน

มากเข้ามาทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างอายุประชากรที่เสียสมดุลไป เนื่องจากอัตราเจริญพันธุ์ของหญิงไทยลดต่ำลงมากจนแรงงานไทยมีไม่เพียงพอ ขณะที่ประเทศไทยยังต้องการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

การกำหนดยุทธศาสตร์จัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงต้องเปลี่ยนวิธีคิดเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับต้นเหตุแห่งปัญหา รวมทั้งปรับยุทธศาสตร์และนโยบายเดิมที่ตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะหน้าเป็นปี ๆ ให้เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกในการดำเนินการที่บูรณาการเป้าหมายทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณสุขและสิทธิมนุษยชนอย่างสมดุล เพื่อผลประโยชน์ของชาติอย่างแท้จริง รวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ เพื่อนำมาซึ่งนโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่**ให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคงของประเทศและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งมีสัมพันธภาพที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาคอย่างยั่งยืน**

ข้อเสนอแนะ

แนวคิดในการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์นี้ ชัดแจ้งกับความเข้าใจผิด และนโยบายเชิงรับที่ดำเนินการติดต่อกมาเป็นเวลานาน ทำให้การทำความเข้าใจต่อเป้าหมายทางยุทธศาสตร์อันได้แก่ผลประโยชน์แห่งชาติ วัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ วัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายจัดการแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เป็นเชิงรุก เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด การศึกษานี้จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. นำผลงานวิจัยนี้เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจร่วมกันว่าการที่มีคนต่างชาติเข้ามาทำงานและอาศัยในประเทศไทยนั้น เป็นผลกระทบมาจากปัญหาแรงงานขาดแคลน อันเนื่องมาจากโครงสร้างอายุประชากรเสียสมดุล
2. ผลประโยชน์แห่งชาติ และวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เป็นข้อเสนอในการวิจัยนี้ ควรได้รับการเผยแพร่และอภิปรายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้มีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์แห่งชาติร่วมกันทุกหน่วยงาน
3. ทุกหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรทบทวนยุทธศาสตร์ นโยบายของหน่วยงาน และปรับให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายที่เสนอในงานวิจัยนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลทั้งด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งด้านสาธารณสุขและสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

4. ควรดำเนินการยุทธศาสตร์เชิงรุกในการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเตรียมแรงงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้มีความพร้อม และลดความเสี่ยงที่จะเกิดแก่ประชาชนไทย ได้แก่การคัดกรองโรค การฝึกภาษา และการใช้ชีวิตในประเทศไทย และทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีอีกด้วย

5. ควรจัดให้มีการศึกษาเพื่อประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ใหม่ที่เป็นเชิงรุก และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลนภา วจนสาระ, รายงานการวิจัยการจ้างแรงงานข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กัับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2552 หน้า 3-6.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. สถานการณ์แรงงานข้ามชาติกับโรคในระบบเฝ้าระวังสุขภาพของประเทศไทย. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 25-28.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. การบังคับตรวจสุขภาพในแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 25-28.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. นโยบายรัฐกับสถานการณ์การติดเชื้อเอชไอวีและโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 29-32.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. มาตรการอนามัยแม่และเด็กและการวางแผนครอบครัว. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 39-40.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. การบริหารจัดการเงินประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 41-44.

กฤตยา อาชวนิจกุล. ความก้าวหน้าของนโยบายและความหยุดนิ่งของการปฏิบัติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 47-48.

กฤตยา อาชวนิจกุล. ข้อท้าทายต่อสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ. ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 48-51.

กฤตยา อาชวนิจกุล. ประเด็นรูปธรรมเกี่ยวเนื่องอื่นๆ . ใน กฤตยา อาชวนิจกุล บรรณาธิการและคณะ. รัฐไทยกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเอคส์และอนามัยเจริญพันธุ์ ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ หน้า โรงพิมพ์ นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550. หน้า 51

กฤตยา อาชวนิจกุล, พันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรา สายสุนทร. คำถามและข้อท้าทายก่อนนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและแรงงานข้ามชาติ พิมพ์ครั้งที่ 1 นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, พิมพ์ที่ บริษัทเอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด 2548.

ขวัญชีวัน บัวแดงและคณะ. รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาและพัฒนาการสื่อสารสุขภาพในกลุ่มแรงงานต่างชาติ:กรณีศึกษากลุ่มแรงงานไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่.ภายใต้แผนงานวิจัยและพัฒนาาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข; 2549.

ขวัญชีวัน บัวแดงและคณะ. การพัฒนานักสื่อสารสุขภาพไทยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่. คณะสาธารณสุขศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. แผนงานวิจัยและพัฒนาาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน (รศส.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.); 2552.

คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย. เอกสารวิชาการลำดับที่ 1 สถานการณ์แรงงานอพยพข้ามชาติ ในประเทศไทย; 2550.

จ่านง เถลิ้มฉัตร “ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกิจกรรม จังหวัดระนอง” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536.

ชาญวิทย์ ทระเทพ และคณะ. รายงานการวิจัยยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ บุตรและผู้ติดตาม ต่อปัญหาสุขภาพของตัวแรงงานข้ามชาติ บุตร ผู้ติดตามและประชากรไทย, ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

ปีพ.ศ. 2554.

ประชา วสุประสาท (2552). **วาระสำหรับนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. **ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ**. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

พงษ์นกร นครสันติภาพ “ระบบการจัดการคนเข้าเมืองของประเทศไทยและแนวทางการปรับปรุง” เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง **ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานต่างชาติ** จัดโดย Chula Global Network. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษาและสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมสารนิเทศ ชั้น 2 หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันพฤหัสบดีที่ 3 กันยายน 2551.

ภูมิสัน โรจน์เลิศจรยา “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างไทย” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2549.

มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา , มูลนิธิเสถียร โกเศศ – นาคะประทีปและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) . รายงานการประชุมเรื่อง **อาเซียนและการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติ**; 9 ตุลาคม 2552.

ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2552). **นโยบายการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาว : ความต้องการทางเศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. **ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ**. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.

ลดาวัลย์ ประทีปชัยกุลและคณะ. **สถานะสุขภาพของลูกแรงงานต่างชาติย้ายถิ่นจังหวัดระยอง**; 2542.

วรวิทย์ เจริญเลิศ “พัฒนาการทางเศรษฐกิจไทยกับทางเลือกในการพัฒนา” บทความเสนอในการประชุมเรื่อง **จินตนาการสู่ปี 2000 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ณ โรงแรมอิมพีเรียล, 26-28 กันยายน 2539.**

ศิริกาญจนา พัฒนาศักดิ์ **สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน** “การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: ภาพลักษณ์บนเวทีโลก” . 2551 สืบค้นจาก

<http://www.foreignworkeradmin.com>

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา**. เสนอรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 พค. 2552. ใน รายงานประจำปี พ.ศ. 2552. **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**.

- สมพงศ์ สระแก้ว. เอกสารบทความถึงวิเคราะห์ วิพากษ์ เรื่อง แรงงานต่างชาติ : ความเสมอภาค และการเข้าถึงบริการสุขภาพ? Download from <http://www.124.120.180.148>; 2551.
- สมพงศ์ สระแก้ว. บทความเรื่อง สุขภาพแรงงานต่างชาติ และที่พึ่งสุดท้าย “หมอดำแย”, หนังสือพิมพ์มติชน เมื่อ วันที่ 23 สิงหาคม 2552.
- สรุปข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร สำนักบริหารแรงงานต่างชาติ กรมการจัดหางาน ธค. 2553 [http:// wp.doe.go.th](http://wp.doe.go.th).
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. **มาตรการ เรื่อง การแก้ไข ปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง**, กรกฎาคม 2553.
- สำนักบริหารแรงงานข้ามชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.
- สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ, กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข
- สุภางค์ จันทวานิช (2552). ความมั่นคงของมนุษย์และธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ.เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ **ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ**.ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.
- สุรพงษ์ กองจันทึก. บทความเรื่อง สถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทย :สิทธิมนุษยชน [http://www. statelessperson.com/www/?q=node/6990](http://www.statelessperson.com/www/?q=node/6990); 2551.
- สุริย์พร พันพิ่ง(2552). **นโยบายแรงงานข้ามชาติและแนวโน้มประชากรในวัยแรงงานของประเทศไทย**. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาทางวิชาการ. **ธรรมาภิบาลในการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ**.ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม และองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ.
- สุริย์พร พันพิ่งและคณะ. “คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย” ,สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2546.
- องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน และกระทรวงสาธารณสุข. “ทุกคนสุขภาพดี เมืองไทยแข็งแรง : รูปแบบการดำเนิน โครงการสุขภาพ ประชากรต่างด้าว, 2553.
- อดิศร เกิดมงคล. มายาคติชาติพันธุ์ : ปัญหาแรงงานต่างชาติ ข้ามมาทำไม ?.
- <http://midnightuniv.org/midnight2544/0009999545.html>; 2550.
- อดิศร เกิดมงคล . เอกสารประกอบการแถลงข่าวของ Migrant working Group เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550.

อดิเรก เร่งมานะวงษ์ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง ภาวะสุขภาพและการเข้าถึงระบบสุขภาพ
ของแรงงานต่างชาติในภาคการผลิตเกษตรกรรม กรณีศึกษาตำบลแห่งหนึ่งในภาค
อีสาน. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ; 2552.

กฎหมาย

กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2534 ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533.

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความ
ร่วมมือในการจ้างแรงงาน คศ. 2003.

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความ
ร่วมมือในการจ้างแรงงาน คศ. 2003.

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม
(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542.

ภาษาต่างประเทศ

Books

Achvanichkul, Krittiya. et. al. (1997). **Bot Sangkro Sathanakarn Kon Kam Chart lae Thang
Lueak Nayobay Num Kao Rang- ngan Kham Chart khong Prathed Thai.** (In Thai)
[The Synthesis of Transnational Labours' Situation and Thailand Policy' Option to
Import Transnational Labors]. Nakorn Prathom: Social and Population Research
Institute, Mahidol University.

Achvanichkul, Krittiya and Pantip K. Saisunthon. (2005). **Kam Tham lae Kor Thar Tai Tor
Nayobye Rat Thai nai Kan Jat Kan Panhar Miti Sukhapava lae Sitti Rang – ngan
Kham chat.** (In Thai) [Question and challenge to Thailand management policy on

healthy and transnational labours' right]. Nakorn Prathom: Social and population research institute, Mahidol University.

Dr. Samrit Srithamrongsawat, Ms. Ratanaporn Wisessang, Ms. Sarinthorn Ratjaroenkhajorn.

Financing Healthcare for Migrants: A case study from Thailand. International Organization and World Health Organization. 2009.

G Jones, Tracking Demographic Changes in Thailand and Policy Implications. In G. Jones, W.

Im-em. Impact of Demographic Change in Thailand. UNFPA, United Nations Population Fund Country Office in Thailand. 2011.

<http://countryoffice.unfpa.org/thailand>, <http://www.unfpa.org>

G Jones, Tracking Demographic Changes in Thailand and Policy Implications. In G. Jones, W.

Im-em. Impact of Demographic Change in Thailand. UNFPA, United Nations Population Fund Country Office in Thailand. 2011.

<http://countryoffice.unfpa.org/thailand>, <http://www.unfpa.org>

http://www.gfmd.org/files/documents/gfmd_sweden2013-

2014_thematic_meeting1_presentation_thailand.pdf

ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration. 2006.

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro->

[bangkok/documents/publication/wcms_146243.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_146243.pdf) Access 31/04/2014.

Koser, K. 2005, Irregular migration, state security and human security, Expert paper prepared for the Global Commission on International Migration, Geneva: GCIM.

Lee, E.S. (1966): "A theory of migration", **Demography**, 3(1): 47–57.

Lewis, W.A. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labor", **The Manchester School of Economics and Social Studies**, 22(2): 139–91.

Ravenstein, E.G. (1885): "The laws of migration", **Journal of the Royal Statistical Society** 48(2): 167–277.

Ravenstein, E.G. (1888): "The laws of migration", **Journal of the Royal Statistical Society**, 52(2): 241–301.

Schrover, Marlou, Joanne van der Leun, Leo Lucassen and Chris Quispel (eds.) (2008) **Illegal Migration and Gender in a Global and Historical Perspective**. Amsterdam University Press, Amsterdam.

United Nations. World Economic Situation and Prospects 2011. New York, 2010.

<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นพ.ชาญวิทย์ ทรัพย์เทพ

วัน เดือน ปีเกิด 16 กรกฎาคม 2503

การศึกษา แพทย์ศาสตร์บัณฑิต คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2521
 วุฒิบัตรศัลยศาสตร์ทั่วไป จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2532
 หลักสูตรนักรับราชการแพทย์และสาธารณสุขระดับสูง รุ่นที่ 16 พ.ศ. 2543
 อนุมัติบัตรเวชศาสตร์ครอบครัว 2547
 หลักสูตรเศรษฐศาสตร์สาธารณสุข สถาบันพระปกเกล้า (ปศส.) รุ่นที่ 4 พ.ศ. 2550
 หลักสูตรนักรับราชการระดับสูง รุ่นที่ 53 สำนักงาน ก.พ (ประธานรุ่น) 2550
 อนุมัติบัตรเวชศาสตร์ป้องกัน สาธารณสุข 2552
 Advance Management Program (AMP 180) Harvard Business School พ.ศ. 2554
 วปอ. 2556 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2556

ประวัติการทำงาน

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลไทรโยค พ.ศ 2528-2529
 หัวหน้ากลุ่มงานศัลยกรรม, ฝ่ายวิชาการ รพ.มะการักษ์ กาญจนบุรี พ.ศ. 2532-2539
 ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองโรงพยาบาลภูมิภาค พ.ศ. 2539-2542
 ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเสนา พ.ศ. 2542-2545
 ผู้อำนวยการกองโรงพยาบาลภูมิภาค พ.ศ. 2545-2546
 ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ พ.ศ. 2546-2552
 ผู้อำนวยการสำนักบริหารการสาธารณสุข พ.ศ. 2552-2553
 นพ.ทรงคุณวุฒิด้านพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. 2553-2555

ตำแหน่งปัจจุบัน

WHO Good Governance For medicine Global Advisory Board Member พ.ศ. 2550-ปัจจุบัน
 Alternate Board Member Global Fund พ.ศ. 2557
 Co-Chair Regional Steering Committee of Artemisinin resistant Malaria Great Makong
 พ.ศ. 2556-ปัจจุบัน
 รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2555-ปัจจุบัน

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง ยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ผู้วิจัย นพ.ชาญวิทย์ ทรัพย์ เทพ หลักสูตร วปอ. รุ่น 56

ตำแหน่ง รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยขาดแรงงานไร้ฝีมือประกอบกับคนไทยไม่นิยมทำงานไร้ฝีมือได้แก่ งานยากลำบาก อันตราย หรือสกปรก ขณะที่แรงงานจากพม่า ลาว กัมพูชาที่ต้องการชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าจึงถูกนำเข้ามาทำงานในประเทศไทย พร้อมกับบุตรและผู้ติดตาม เกิดผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งความมั่นคง รวมทั้งปัญหาโรคติดต่อทั้งจากประเทศต้นทางและในไทยแพร่ระบาดเพิ่มขึ้นได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาสถานการณ์ ผลกระทบของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย
- เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และเสนอมาตรการ/แนวทางการแก้ไขปัญหาคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย
- เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตการวิจัยจำกัดเฉพาะคนต่างชาติจากประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา เนื่องจากมีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวมากจนสามารถลักลอบผ่านชายแดนได้อย่างสะดวก

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายต่อประเทศไทย รวมทั้งเก็บ

รวบรวมข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข
นำไปวิเคราะห์สังเคราะห์ เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้ง
แนวทาง ดำเนินการในการบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยมิได้ออกแบบมารองรับคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย
เมื่อนำมาใช้จึงมีข้อจำกัด ยกเว้นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่เปิดช่องและมี
ความยืดหยุ่นเพียงพอ พรบ.ประกันสังคมกำหนดสิทธิประโยชน์ที่มุ่งไปยังสวัสดิการสังคมระยะยาว ซึ่ง
ไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของคนต่างชาติ เงื่อนไขต่าง ๆ ในการได้รับสิทธิประโยชน์ ทำให้มี
ช่องว่างระหว่างที่หักเงินสมทบยังไม่ครบกำหนดที่จะได้รับสิทธิ ทำให้ระบบประกันสังคมที่มีอยู่ไม่
สามารถรองรับคนกลุ่มนี้ได้ ในภาพรวมพบว่าระบบกฎหมายในประเทศไทยยังไม่ทำให้เกิด
ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงสุดในการดูแลคนต่างชาติ และไม่มีการบูรณาการกัน

2. การเจรจานำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

การเจรจานำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการปรับเปลี่ยน
แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้กลายเป็นถูกกฎหมายโดยการลงทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทยให้
มีทร. 38/1 และผ่านการพิสูจน์สัญชาติหรือนำเข้าตาม MOU ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ
ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้เพื่อบ่งชี้เรื่องการเปลี่ยนแรงงานผิดกฎหมายให้เป็นถูกกฎหมายเป็น
หลัก โดยมีได้คำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ในลักษณะบูรณาการ เมื่อแปลงเป็นการปฏิบัติแล้ว จึงไม่สอดคล้องกับ
สถานการณ์เกิดปัญหาอุปสรรคไม่ว่าจะเป็น ขั้นตอนมากเกินไป ทำให้ต้นทุนสูงทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา การ
ไม่สามารถจูงใจให้แรงงานเห็นว่าการมาทำงานตาม MOU ให้ประโยชน์มากกว่ามาโดยผิดกฎหมาย เกิด
นายหน้าแรงงานสำหรับการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าตาม MOU เพิ่มขึ้น

สถานการณ์ปัจจุบันของจำนวนคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

สาเหตุที่มีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากมี 2
ปัจจัยหลักคือ

แรงผลักดันจากประเทศต้นทาง ซึ่งหมายถึงปัญหาและสถานะแวดล้อมในประเทศต้น
ทาง ที่ทำให้ประชาชนไม่พึงพอใจ และต้องการแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า ได้แก่ การไม่มีเสถียรภาพทาง
การเมือง การสู้รบ ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม ความไม่มีเสรีภาพ ตลอดจนความด้อยกว่า
ประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่าง ๆ ทั้งสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมทั้งโอกาสด้อยกว่า เป็นต้น

แรงดึงดูดจากประเทศปลายทาง ซึ่งหมายถึงจุดอ่อนของประเทศปลายทางที่เปิดช่องหรือโอกาสให้อพยพเข้ามา ที่สำคัญที่สุดคือ โครงสร้างอายุประชากรไทยเนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์ของไทยต่ำลงมากเกินไป หญิงไทย 1 คน มีบุตรเพียง 1.5 ทำให้ไม่เพียงพอทดแทนประชากร ไม่สมดุลทำให้เกิดแรงงานขาดแคลน รวมทั้งการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ขณะที่ยังคงต้องการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมทั้งจุดแข็งของประเทศปลายทางที่ทำให้เกิดความน่าอยู่กว่า นำทำงานมากกว่า ได้แก่ รายได้ดีกว่า สวัสดิการสังคมดีกว่า ชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า รวมทั้งวัฒนธรรมดึงดูดใจกว่า

ทั้งนี้ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเป็นพลวัต ไม่ใช่สถิตย์ นั่นคือมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การวิเคราะห์สถานการณ์ที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ดำเนินการในเรื่องนี้ในแต่ละช่วงและระยะยาว

ยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศที่เปลี่ยนแปลงระหว่างการเน้นด้านความมั่นคงเป็นหลัก และด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่งผลให้จำนวนแรงงานต่างชาติที่เก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละปีมีความแตกต่างกันไป โดยที่เมื่อใช้นโยบายความมั่นคงเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจะลดจำนวนลง เมื่อใช้นโยบายเศรษฐกิจเป็นหลัก จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจะเพิ่มขึ้น ทั้งที่จำนวนแรงงานต่างชาติเข้าเมืองทั้งหมดในภาพรวมไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากขึ้นกับความต้องการแรงงานไร้ฝีมือในประเทศ ทั้งนี้ นโยบายด้านความมั่นคงจึงส่งผลกระทบต่อสัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ลงทะเบียนหรือเข้าสู่ระบบลดลง สัดส่วนแรงงานต่างชาติที่ไม่อยู่ในระบบหรืออยู่ได้ใต้เพิ่มขึ้น

ผลการวิจัย

1. เป้าหมายทางยุทธศาสตร์คือผลประโยชน์แห่งชาติและวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ

ผลประโยชน์แห่งชาติในการจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายคือ ความมั่นคงของประเทศและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน รวมทั้งมีสัมพันธภาพที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาคอย่างยั่งยืน

1. หญิงไทยมีอัตราเจริญพันธุ์ที่เหมาะสมอย่างยั่งยืน โดยมีบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนต่อหญิงไทย 1 คน เพื่อให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้มีแรงงานเพียงพออย่างต่อเนื่อง
2. มีแรงงานต่างชาติที่มีคุณภาพเข้ามาเติมให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ในภาวะที่ประเทศไทยยังมีช่องว่างของแรงงานขาดแคลน

3. ไม่มีความเสี่ยงด้านความมั่นคงและความปลอดภัยต่อประชาชนไทยที่เกิดจากคนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย
4. คนต่างชาติได้รับการดูแลด้านสวัสดิการสังคมและสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐาน
5. ไม่มีการแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้ามนุษย์หรือใช้แรงงานทาสตลอดจนแรงงานเด็กในประเทศไทย
6. องค์การระหว่างประเทศให้การยอมรับ การจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย
7. ประเทศเพื่อนบ้านให้ความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน

2. ยุทธศาสตร์ระยะสั้นและระยะยาวปรากฏตามนโยบายจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย

นโยบายระยะยาวที่แก้ไขปัญหาที่สาเหตุ

เพื่อให้ประเทศไทยมีแรงงานที่มีคุณภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน นโยบายระยะยาวมีดังนี้

1. สนับสนุนหญิงไทยให้มีบุตรเฉลี่ย 2-2.1 คนต่อหญิงไทย 1 คน เพื่อให้โครงสร้างอายุประชากรสมดุลอย่างยั่งยืน ทำให้มีแรงงานเพียงพออย่างต่อเนื่อง
2. ปฏิรูปการศึกษาให้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติผู้เรียน ให้เห็นความสำคัญของการทำงานทุกประเภทโดยไม่แบ่งแยก
3. ปฏิรูปค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยให้มีค่าแรงเพิ่มขึ้นในงานที่ใช้แรงงานเป็นหลักที่หาคนไทยทำงานได้ยาก
4. ปรับปรุงผลิตภาพของแรงงานไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง
5. ขยายหรือยืดอายุการทำงานของแรงงานไทย โดยขยายอายุเกษียณออกไป

นโยบายจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
 เพื่อให้ในภาวะที่ประเทศไทยยังมีช่องว่างของแรงงานขาดแคลนมีแรงงานต่างชาติให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศจึงต้องดำเนินนโยบายดังนี้

1. จัดระบบให้มีแรงงานต่างชาติให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ โดยมีการจูงใจให้แรงงานต่างชาติทั้งหมดเข้าสู่ระบบได้อย่างสะดวกรวดเร็วและไม่เป็นภาระ
2. จัดระบบสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานให้แก่แรงงานต่างชาติ ครอบคลุม รวมทั้งบุตร

3. ปรึบปรึมและเฝ้าระวังไม่ให้การแสวงหาประโยชน์ในลักษณะการค้ามนุษย์หรือใช้แรงงานทาสตลอดจนแรงงานเด็กในประเทศไทย
4. ร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในการจัดการคนต่างชาติรวมทั้งอาศัยทรัพยากรขององค์กรเหล่านี้ร่วมกันจัดระบบสวัสดิการและดูแลด้านสิทธิมนุษยชน
5. จัดระบบเตรียมแรงงานต่างชาติในประเทศเพื่อนบ้านให้มีการเตรียมพร้อมรวมทั้งการคัดกรองโรค และเฝ้าระวังปัญหาอื่น ๆ
6. ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานต่างชาติรวมทั้งสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม
7. พัฒนาระบบข้อมูลบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ร่วมกันทั้งมหาดไทย ตรวจคนเข้าเมือง แรงงาน สาธารณสุข และหน่วยงานอื่น ๆ

ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการบริหารจัดการคนต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล คือมาตรการเฉพาะดังต่อไปนี้

1. มาตรการเปลี่ยนทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้าใจสภาพที่แท้จริงว่า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาตามความต้องการและแรงดึงดูดภายในประเทศ หากไม่มีแรงงานข้ามชาติประเทศไทยจะเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง
2. บูรณาการเป้าหมาย ของทุกหน่วยทั้งภาครัฐ เอกชน ธุรกิจ รวมทั้งองค์กรลูกจ้างและนายจ้าง ตลอดจนถึงองค์กรระหว่างประเทศ และแรงงานข้ามชาติ ร่วมกันให้สอดคล้อง
3. เชื่อมโยงระบบข้อมูลและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งเศรษฐกิจ ความมั่นคงและสาธารณสุข เน้นการลดอุปสรรคและเพิ่มความสะดวกในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ
4. จัดระบบแรงงานข้ามชาติ บุตรและผู้ติดตามที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และแรงงานข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายโดยรับจ้างทำงานชั่วคราว หรืองานที่มีการโยกย้ายสูง
5. จัดระบบบริการเฉพาะสำหรับปัญหาที่มีลำดับความสำคัญ
6. พัฒนาระบบบริหารจัดการและเครื่องมือเพื่อบรรเทาผลกระทบและลดความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสาธารณสุข
7. สร้างคุณค่าเพิ่มให้แรงงานข้ามชาติร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (Value Added Migrant Worker) ให้ได้แรงงานข้ามชาติที่พึงประสงค์ มีคุณภาพชีวิตและสุขภาพที่ดี