

การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ  
เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

โดย

นายเดชา พฤษทรัพย์รักษ์  
ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ ๗  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

## บทคัดย่อ

เรื่อง ..... การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ลักษณะวิชา ..... ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย ..... นายเดชา พลุกษ์พัฒนรักษ์ ..... หลักสูตร ..... วปม. .... วันที่ ..... ๗

การวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา นโยบาย มาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและมาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ และเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย จากการวิเคราะห์การดำเนินงานตามนโยบายมาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย พบว่า เป็นที่ทราบกันดีว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นต้องอาศัยแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญประการหนึ่ง ประเทศไทยในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม และงานในระดับล่าง เนื่องด้วยปริมาณของประชากรวัยทำงานของไทยลดลงอย่างมาก และเป็นวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้น รวมถึงอัตราการเกิดก็ลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลนและต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก

การแก้ไขปัญหานี้ ในระดับการปฏิบัติจะต้องดำเนินนโยบายที่ยืดหยุ่นต่อแรงงานต่างด้าว กำหนดเป็นพื้นที่เฉพาะ หรือเขตเศรษฐกิจเฉพาะให้ชุมชนและประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรการ เงื่อนไข เพื่อดำเนินการสำหรับกลุ่มแรงงาน ทำความเข้าใจ รวมทั้งจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ในระดับการปฏิบัติให้มีความเข้าใจ ในนโยบาย และแนวทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และ ดำเนินมาตรการปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด กำหนดมาตรการระบบการส่งกลับที่เหมาะสม และให้การคุ้มครองสภาพการจ้าง ส่วนระดับการบริหารจัดการนั้น จะต้องพัฒนาระบบข้อมูลแรงงานต่างด้าวอย่างครบวงจร ปรับปรุงระบบการทำงาน จัดตั้งศูนย์บริหารงานแรงงานต่างด้าวที่เบ็ดเสร็จ สร้างช่องทาง และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในการใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวมทั้งจัดสรรงบประมาณ บุคลากรอย่างเพียงพอ

ในระดับนโยบาย จะต้องกำหนดให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นวาระแห่งชาติเพื่อป้องกันผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านต่างๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยาการเมือง และสิ่งแวดล้อม

## คำนำ

แรงงานต่างด้าว แม้จะมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทยในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แต่ก็ยังเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยาของประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในอนาคตอันใกล้ที่ประเทศไทยรวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอาเซียนและมีการเปิดเขตการค้าเสรี ในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า จะส่งผลให้โครงสร้างแรงงานของประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงอีกครั้งหนึ่ง

ผู้วิจัยจึงได้มีความสนใจที่จะทำการศึกษาในเรื่องการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เนื่องจากจะเป็นประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติโดยตรงอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้กำหนดไว้ทุกประการ

(นายเดชา พุกภัยพัฒนรักษ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

หน้า

|  |    |
|--|----|
| บทคัดย่อ   | ก  |
| คำนำ   | ข  |
| กิตติกรรมประกาศ  | ค  |
| สารบัญ   | ง  |
| บทที่ ๑ บทนำ   | ๑  |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา   | ๑  |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย  | ๒  |
| ขอบเขตการวิจัย   | ๒  |
| วิธีดำเนินการวิจัย   | ๓  |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย   | ๓  |
| คำจำกัดความ  | ๓  |
| บทที่ ๒ นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย | ๓  |
| สาเหตุของการลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว                        | ๔  |
| แนวโน้มและความต้องการแรงงานต่างด้าว  | ๕  |
| นโยบายของรัฐกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย   | ๖  |
| สรุป   | ๓๑ |
| บทที่ ๓ ผลกระทบการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา                          | ๓๒ |
| ผลกระทบทางเศรษฐกิจ   | ๓๒ |
| ผลกระทบทางสังคม  | ๓๖ |
| ผลกระทบที่มีต่อแรงงานต่างด้าวเอง   | ๔๓ |
| ผลกระทบกับการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ   | ๔๔ |

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|         |  |    |
|---------|--|----|
| บทที่ ๔ | การกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว          |    |
|         | ผิดกฎหมาย  | ๔๖ |
|         | จุดอ่อนจุดแข็งของนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ | ๔๖ |
|         | ผ่านมา   |    |
|         | ทิศทางการแก้ไขแรงงานต่างด้าวในอนาคต                              | ๕๑ |
| บทที่ ๕ | สรุปและข้อเสนอแนะ  | ๕๖ |
|         | สรุป   | ๕๖ |
|         | ข้อเสนอแนะ   | ๕๘ |
|         | บรรณานุกรม   | ๖๒ |
|         | ประวัติย่อผู้วิจัย   | ๖๓ |

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นต้องอาศัยแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญประการหนึ่ง ประเทศไทยในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม และงานในระดับล่าง เนื่องด้วยปริมาณของประชากรวัยทำงานของไทยลดลงอย่างมาก และเป็นวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้น รวมถึงอัตราการเกิดก็ลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน (ชัยพงษ์ สำเนียง, ๒๕๕๖) ซึ่งในยุคปัจจุบันเป็นยุคของการแข่งขันเสรีประเทศที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำย่อมมีความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้ความได้เปรียบในด้านต่าง ๆ อาทิ เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย การมีระบบข้อมูลสารสนเทศและระบบบริหาร จัดการที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยในการแข่งขัน ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนาจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีต้นทุนสูงและต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญและ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะถูกผนวกเข้าเป็นต้นทุนในการผลิต ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศจึงยังต้องใช้แรงงานเป็นปัจจัยหลักในการผลิต (Labor intensive) เพื่อลดต้นทุนในด้านการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ก็เอื้อต่อการใช้แรงงานเป็นหลัก กล่าวคือ ค่าจ้างแรงงานราคาถูก จำนวนคนว่างงานที่เพิ่มขึ้น และการที่แรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย เป็นแรงงานไร้ฝีมือทำให้ต้องยอมรับสภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าและยังต้องการแรงงานราคาถูกเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต แรงงานบางส่วนอพยพเข้าไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านอย่างผิดกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และปัญหาอื่น ๆ ตามมาเป็นลูกโซ่

ในส่วนของประเทศไทย มีแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้ามาทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเหล่านี้มีทั้งปัจจัยผลัก (Push Factors) อาทิ ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความไม่สงบของประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) เช่น ความต้องการแรงงานราคาถูกของนายจ้าง การขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพที่คนไทย

ไม่นิยมทำ เป็นต้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่แท้จริงของจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังไม่เป็นที่แน่นอนแต่อย่างไรก็ตาม สภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประมาณการไว้ว่าแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ประเทศไทยมีจำนวนประมาณ ๓ ล้านคน โดยกลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว พม่า และกัมพูชา มีจำนวนประมาณ ๒ ล้านคน (สภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๕) ก็ตาม แต่ในวงการนักวิชาการต่างมีความเห็นว่าตัวเลขดังกล่าวอาจมีข้อผิดพลาดจากการเก็บรวบรวมและควรจะมีจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากกว่าที่ประมาณการไว้

ผู้ศึกษา ในฐานะที่มีภารกิจรับผิดชอบด้านแรงงานต่างด้าวซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจไทย และในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติโดยรวมหากมิได้มีการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้อย่างถูกต้องและเหมาะสม จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าว อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงแห่งชาติในส่วนรวม

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
๒. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและมาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ
๓. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย จากการวิเคราะห์การดำเนินงานตามนโยบายมาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตเฉพาะในการศึกษานโยบายที่เหมาะสมในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ปัญหาในการนำนโยบายที่กำหนดไว้แล้วไปปฏิบัติ และแนวทางในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในเรื่องแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย

## วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมเกี่ยวกับ ทฤษฎี แนวความคิด จากเอกสารของทางราชการ วิทยานิพนธ์ เอกสารวิจัย และตำราต่างๆ ทั้งจาก ห้องสมุดของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาทำการวิเคราะห์หาค่าประกอบที่จะต้องนำมา พิจารณาในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม และทำการสังเคราะห์เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ ของการวิจัย

## ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ดำเนินการในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งจะดำเนินการในปี พ.ศ.๒๕๕๘ แต่ในปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เข้าสู่ประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งปริมาณและประเภทของแรงงาน ซึ่งการ เปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และทางราชการยังขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ทันสมัยและ ครบคลุมประเด็นสำคัญเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวนี้ นับเป็นข้อจำกัดของการวิจัยครั้งนี้ โดยตรง

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงนโยบาย มาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
๒. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดจากการนํานโยบายและมาตรการในการจัด ระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ
๓. สามารถให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย จากการวิเคราะห์การดำเนินงานตาม นโยบายมาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

## คำจำกัดความ

แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เดินทางเข้ามาใช้แรงงาน ในประเทศไทย

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง นโยบายที่ได้มาจากการพิจารณาวัตถุประสงค์ เฉพาะแห่งชาติที่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์กำลังอำนาจแห่งชาติ และแบบแผนของชาติ ตามเอกสาร วปอ.หมายเลข ๐๐๕



## บทที่ ๒

# นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย

### สาเหตุของการลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว

การลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศของแรงงานต่างด้าวมาจากสาเหตุ ๒ ปัจจัยหลัก คือปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) และปัจจัยผลักดัน (Push Factors) ปัจจัยดึงดูดประกอบไปด้วย ปัจจัยต่างๆ ภายในประเทศไทย ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่วนปัจจัยผลักดัน ประกอบด้วยปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศพม่า ปัจจัยหลักนี้ต่างก็มีอิทธิพล ส่งเสริมให้มีการลักลอบเข้าประเทศตลอดมา และเพิ่มขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (โครงการ จัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงาน:๒๕๔๖)

ปัจจัยดึงดูดแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ การเจริญเติบโต หรืออัตราขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทย ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การผลิตจากการเกษตรกรรมเป็นหลัก ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้าง และการ บริการมากขึ้น ตลอดจนมีการขยายการลงทุนและการผลิตเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นทั้งสินค้าระดับ ล่าง เช่น การผลิตสิ่งทอและเสื้อผ้าระดับล่างและสินค้าระดับบนที่ใช้เทคโนโลยีสูง การเปลี่ยน โครงสร้างการผลิตของประเทศดังกล่าวทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นทั้งระดับล่าง สำหรับการผลิตสินค้าระดับคุณภาพต่ำ และระดับบนที่มีความรู้ทักษะฝีมือสูงสำหรับการผลิต ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยขณะเดียวกัน อุปทานกำลังแรงงานไทยได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง เช่นกัน กล่าวคือกำลังแรงงานรวมได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง ซึ่งเป็นผลจากนโยบาย ประชากรในช่วง ๑๕ปีที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นการลดอัตราเพิ่มของประชากร และนโยบายการศึกษา ที่ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก ๖ปี เป็น ๙และ ๑๒ปี รวมทั้งนโยบายส่งเสริมการศึกษาระดับสูง ออกไปสู่ภูมิภาคและชนบท ซึ่งมีผลให้อุปทานแรงงานระดับล่างจะเพิ่มในอัตราที่ลดลงและ ทำให้กำลังแรงงานมีโครงสร้างการศึกษาที่สูงขึ้นกว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมาด้วย ตามปกติแรงงาน ที่มีการศึกษาสูง เช่น จบ ม.๖ เป็นต้น มักจะไม่เลือกทำงานระดับล่าง จากการขยายตัวการลงทุน มากขึ้นและอุปทานแรงงานระดับล่างเพิ่มในอัตราที่ลดลงดังกล่าว ทำให้เกิดภาวะขาดแคลน

แรงงานทั้งระดับล่างและอุปทานแรงงานระดับล่างหรือแรงงานที่ไร้ฝีมือจะขาดแคลนมาก ในกิจการประมง เกษตรกรรม การก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนแรงงานระดับกลางและบนที่ขาดแคลน ได้แก่ ช่างเทคนิค และนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับขบวนการผลิตเพื่อการส่งออก และใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย อุปทานหรือจำนวนกำลังแรงงานไทยระดับล่าง ยังถูกลดปริมาณลงอีกจากปัจจัยการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เช่น สิงคโปร์ ใต้หวัน เกาหลี มาเลเซีย และ ตะวันออกกลาง นับเป็นจำนวนประมาณ ๒ -๓ แสนคน ทั้งนี้เพราะแรงงานไทยคาดหวัง (Expectation) ว่าการไปทำงานในประเทศเหล่านั้นจะมีรายได้สุทธิสูงกว่าการทำงานในประเทศ แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายเดินทางไปทำงานสูงมากกว่าก็ตาม

การขาดแคลนแรงงานทำให้สถานประกอบการภาคต่างๆ หาแรงงานไทยได้ไม่เพียงพอ ต่อความต้องการ จึงหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวแทน ปัจจัยดึงดูดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ระบบป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าประเทศและการปราบปรามจับกุม ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงเป็นแรงดึงดูดให้มีการหลบหนีเข้ามาหางานทำในประเทศไทย โดยการจ่ายเงินให้แก่ขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงาน ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมในขบวนการดังกล่าวด้วย ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือสถานประกอบการมักจะจ่ายค่าจ้างต่ำจนแรงงานไทยไม่สามารถรับได้ ส่วนปัจจัยผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นมุ่งหน้าลักลอบเข้าประเทศ ก็คือการว่างงาน ค่าจ้างที่ต่ำกว่ามาก และความยากจน ประกอบกับภาวะการสู้รบของชนกลุ่มน้อยภายในประเทศพม่า จึงทำให้ตัดสินใจลักลอบเข้าประเทศไทยเพื่อหางานทำ แม้ว่าจะเสี่ยงต่อการถูกจับและได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทยก็ตาม

## แนวโน้มและความต้องการแรงงานต่างด้าว

จากการที่แรงงานต่างด้าวมักเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่างที่คนไทยไม่นิยมทำ และได้รับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ ประกอบกับไม่มีโอกาสต่อรองกับนายจ้างได้มากนัก ทำให้ยากที่จะทราบความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงเพราะมีแนวโน้มที่นายจ้างจะจ้างแรงงานต่างด้าวเกินกว่าความจำเป็นที่ต้องการเนื่องจากเหตุผลข้างต้น อย่างไรก็ตาม โครงการศึกษาความต้องการของแรงงานต่างด้าวอพยพในประเทศไทยในช่วงปี ๒๕๔๗- ๒๕๔๘ โดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ได้ทำการศึกษาไว้พบว่ามีความต้องการแรงงานต่างด้าว ในกิจการกรรมกรโดยทั่วไป ที่เป็นกิจการขนาดเล็กที่มีลูกจ้าง ๑-๑๐คน มีแนวโน้มความต้องการโดยรวม ลดลง กิจการประมง และประมงต่อเนื่องมีแนวโน้มความต้องการคงที่ ขณะที่ในกิจการโรงงานมีแนวโน้มความต้องการเพิ่มขึ้น ในกิจการผู้รับใช้ในบ้าน

มีแนวโน้มความต้องการไม่เปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับกิจการเลี้ยงสัตว์ และกิจการเพาะปลูกนั้น ไม่มีแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน

## นโยบายของรัฐกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษก่อนที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างมาก มีความต้องการแรงงาน ประกอบกับมีแรงงานต่างชาตินานาชาติเข้ามาทำงานจำนวนมาก รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายในลักษณะผ่อนปรนกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อควบคุม แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นให้เข้าระบบที่สามารถตรวจสอบได้ สำหรับนโยบายและมาตรการของรัฐที่มีต่อแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน พม่า ลาว กัมพูชา เหล่านี้ ซึ่งแรงงานหลบหนีเข้ามาเมืองจากประเทศพม่าเป็นแรงงานที่มีจำนวนมากที่สุด และถูกพิจารณาว่าอาจก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาวมากที่สุด โดยในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้ดำเนินการในนโยบายด้านความมั่นคงเป็นหลัก เพราะประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชา มีพรมแดนติดกับประเทศไทยเป็นระยะยาว มีการอพยพย้ายถิ่นข้ามแดน ทั้งลักษณะเป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ หรือลี้ภัยจากปัญหาทางการเมืองในประเทศพม่า และผู้หลบหนีเข้ามาเมืองเพื่อทำงาน โดยในที่นี่ขอกล่าวถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้หลบหนีเข้ามาเมือง ดังนี้

### นโยบายผ่อนผันการจ้างงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาเมืองที่ผ่านมา

รัฐบาลไทยได้มีนโยบายที่เกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้ามาเมือง โดยมีนโยบายและมาตรการที่พยายามแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นมติที่ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้ามาเมือง เฉพาะสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๘ และตั้งหลักแหล่งในประเทศไทยต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ และมีบัตรประจำตัวที่ทางกระทรวงมหาดไทยออกให้ จะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานได้ในพื้นที่ ๘ จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ กาญจนบุรี ตาก ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร (และเพิ่มจังหวัดเพชรบุรีเข้าไปอีกภายหลังรวมเป็น ๑๐ จังหวัด) โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดพื้นที่ผ่อนผันในแต่ละจังหวัดดังกล่าว และกำหนดมาตรการทางด้านการบริหารจัดการ และจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานรวมทั้งกวดขันการจ้างแรงงานที่ไม่ถูกต้องและจับกุมดำเนินคดีทั้งนายจ้างและลูกจ้าง (ประกาศกระทรวงมหาดไทย, ๒ พ.ค. ๒๕๓๘) และ ๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๓๖ มตินี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในกิจการประมง โดยผ่อนผันให้สามารถใช้แรงงานต่างด้าวทุกสัญชาติที่หลบหนีเข้ามาเมืองโดยผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับสามารถทำงานในกิจการประมงทะเลในพื้นที่

จังหวัดชายทะเล รวม ๒๒ จังหวัด แต่มตินี้จะมีผลในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อมีการแก้ไข พ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ ห้ามมิให้ใช้คนต่างด้าวทำงานในเรือประมงไทยเสียก่อน ซึ่ง พ.ร.บ. ฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๕ และมีผลบังคับใช้ไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ ตามข้อเสนอของภาคเอกชน โดยเฉพาะสภาหอการค้าไทย โดยความเห็นชอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ ๑ ประการ คือ ๑) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในบางพื้นที่ ๒) ต้องการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ๓) ป้องกันและสกัดกั้นคนที่ลักลอบเข้ามาใหม่

มตินี้กำหนดให้คนต่างด้าวทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรในกิจการที่มีการขาดแคลนแรงงาน ๗ กิจการใน ๓๕ จังหวัด ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอีก ๓ ครั้ง คือ วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยมีการปรับเปลี่ยนกิจการที่ผ่อนผันเพิ่มขึ้นเป็น ๒๑ กิจการ รวมทั้งเพิ่มอาชีพเดิมอาชีพกรรมกรอย่างเดียว โดยเพิ่มคนรับใช้ในบ้านด้วย และเพิ่มพื้นที่ผ่อนผันทั้งหมดเป็น ๔๓ จังหวัด โดยค่าจ้างแรงงานประกันตัวลูกจ้าง ๑,๐๐๐ บาทต่อคนให้การดำเนินงานในลักษณะรวมศูนย์ (one stop service) และให้ระยะเวลาในการผ่อนปรน ๒ ปี เป็นต้น

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๐ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษาสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงานเพื่อวางระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวระยะยาว และในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๐ คณะกรรมการอำนวยการการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ได้มีมติผ่อนผันการรายงานตัวของแรงงานต่างชาติให้ขยายเวลาได้อีก ๔๕ วัน โดยจะประกาศเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยต่อไป และจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อ สมช. และคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศใช้ต่อไป เพราะเห็นว่าแรงงานต่างชาติที่ยังไม่มารายงานตัวกว่า ๓,๐๐๐,๐๐๐ คน จะทำให้เกิดปัญหาต่อสังคมไทยอย่างมาก ทั้งนี้เลขาธิการ สมช. ยืนยันว่า หลังจากประกาศผ่อนผันแล้ว หากผู้ประกอบการไม่นำแรงงานต่างชาติมารายงานตัวตามเวลาที่ทางการกำหนดไว้ จะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายโดยจะถูกจับกุม ปรับและถูกส่งตัวกลับประเทศภูมิลำเนา (สยามโพสต์, ๒๖ เมษายน ๒๕๔๐ : หน้า ๕) ทั้งนี้รายละเอียดนโยบายผ่อนผันการจ้างงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลโดยสรุปได้มีดังนี้

๑. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๓๕ เป็นนโยบายจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงาน และอยู่ในประเทศไทยให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการจะได้สามารถดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนด รวมทั้งป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการ/ นายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคน และประชาชนในพื้นที่ มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๑ การดำเนินการ อนุญาตให้เฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา และต้องเป็นผู้ที่ลักลอบทำงานก่อนวันที่มีมติคณะรัฐมนตรี (๒๕ มิ.ย.๓๕) ทำงานได้ เฉพาะงานกรรมกร ไร้ฝีมือเท่านั้น ประเภทกิจการที่อนุญาตให้ทำงานได้แก่

๑.๑.๑ กิจการภาคเกษตรกรรม

๑.๑.๒ กิจการประมงทะเล

๑.๑.๓ กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลลา กัดเลือกแยก ประเภททำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล

๑.๑.๔ กิจการก่อสร้าง

๑.๑.๕ กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน

๑.๑.๖ กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

๑.๑.๗ กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและบ่ม ไบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงโม่หิน โรงสีข้าว การทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาเค็ม ปลาหวาน โรงงานทำ โอง และ โรงงานทำอิฐ

๑.๑.๘ งานรับใช้ในบ้าน

๑.๑.๙ กิจการการผลิตประเภทอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้ นั้น ให้เป็นไปตาม ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตามข้อเสนอของ คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

ตามมติกรมดังกล่าวมีการกำหนดพื้นที่การอนุญาต ๔๓ จังหวัด และมี ระยะเวลาการอนุญาตไม่เกิน ๒ ปี จากนโยบายดังกล่าวมีการจดทะเบียนและขออนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้น ๒๕๓,๖๕๒ คน แยกเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าจำนวน ๒๕๖,๔๕๒ คน ลาว จำนวน ๑๑,๕๕๔ คน และกัมพูชา จำนวน ๒๕,๕๖๖ คน

๒. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๔๑ เป็นนโยบาย ลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้มีการจัดระบบควบคุมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าประเทศให้ได้ผลอย่างจริงจัง รวมทั้งป้องกันสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ รวมทั้งผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกประเทศ

๒.๑ การดำเนินการ ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ ใน ๕๔ จังหวัด และผ่อนผันให้ทำงานกรรมกรได้ ๔๗ กิจการ มีการจดทะเบียนและขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานรวมทั้งสิ้นจำนวน ๕๐,๕๑๑ คน แยกเป็นแรงงานสัญชาติพม่า จำนวน ๓๕,๐๓๗ คน ลาว จำนวน ๑,๒๖๑ คน และกัมพูชา จำนวน ๑๐,๕๑๓ คน

๓. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๔๒ โดยนโยบายนี้เน้นการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ในงานกรรมกร ผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังเข้มงวด ต่อเนื่อง โดยเอาผิดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้อง เปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนแรงงานไทย รวมทั้งจัดทำแผนลดการใช้และพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมจากที่ใช้แรงงานเข้มข้น มาเป็นการใช้ฝีมือและทักษะที่สูงขึ้น

๓.๑ การดำเนินการให้จังหวัดใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ อนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกร ในท้องที่ ๓๗ จังหวัด ๑๘ กิจการ จำนวน ๑๐๖,๖๘๔ คน ได้ ๑ ปี มีระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ กล่าวคือการดำเนินการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัด แจ้งคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัวและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด จัดทำทะเบียนประวัติ ออกคำสั่งส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (ตม. ๓๕) ในกรณีที่ยังไม่สามารถส่งกลับได้ อนุญาตให้ประกันตัวเพื่อขออยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับ ตามตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ (ตม. ๖๕) และให้จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตามงานกิจการ พื้นที่ และจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยมีเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาต ดังนี้

๓.๑.๑ ให้ทำงานเฉพาะงานกรรมกร

๓.๑.๒ เป็นกิจการที่ขาดแคลนแรงงานเพราะคนไทยไม่ทำอย่างแท้จริงและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

๓.๑.๓ จังหวัดพิจารณาตามความจำเป็นของพื้นที่แล้วเห็นว่าควรอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวได้โดยไม่เป็นการแข่งอาชีพคนไทย และต้องเปิดโอกาสให้แรงงานไทยเข้าทำงานได้เสียก่อน

๓.๑.๔ จังหวัดกำหนดมาตรการควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าวในท้องถิ่นของตนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ สภาอุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัด เป็นผู้ร่วมควบคุม ดูแล และรับผิดชอบ

๓.๑.๕ อนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ ๑ ปี โดยสิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓

๓.๑.๖ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายวางเงินประกันตัวคนละ ๑,๐๐๐ บาท

๓.๑.๗ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมาด้วย หากเป็นหญิงถ้ามีครรภ์จะต้องส่งกลับ

๓.๑.๘ ระยะเวลาดำเนินการ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามแนวทางข้อ ๑ ให้แล้วเสร็จภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๒ แล้วรายงานผลการดำเนินการพร้อมปัญหา อุปสรรค และ ข้อพิจารณาให้คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวทราบโดยไม่ชักช้า

๓.๑.๙ เมื่อพ้นระยะเวลาดำเนินการตามข้อ ๒ แล้ว มอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการประกันตัวและรับใบอนุญาตทำงานส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

๓.๑.๑๐ จัดระบบข้อมูลคนต่างด้าวเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตและคนต่างด้าวที่ถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อใช้ติดตามและเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงมหาดไทย

๓.๑.๑๑ งบประมาณดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการดังกล่าวทำความตกลงกับสำนักงบประมาณเป็นกรณีไป

ผลการจดทะเบียนและขอรับอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พบว่ามี การจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งสิ้น ๕๕,๕๖๔ คน แยกเป็นแรงงาน

ต่างด้าวสัญชาติพม่า จำนวน ๘๕,๓๑๘ คน ลาว จำนวน ๑,๑๖๔ คน และกัมพูชา จำนวน ๕,๔๕๒ คน โดยในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๒ นี้เป็นปีที่มีการดำเนินการผลักดันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่ามากกว่าปีที่ผ่านมา เนื่องจากในปีนี้เกิดกรณีนักศึกษาพม่ายึดสถานทูตพม่าในวันที่ ๑๓.๑๒.๒๕๔๒ ซึ่งภายหลังเหตุการณ์คลี่คลาย ซึ่งรัฐบาลไทยยอมรับข้อเจรจา และจัดเฮลิคอปเตอร์ไปส่งนักศึกษาเหล่านั้นบริเวณชายแดนไทย-พม่า เพื่อแลกกับการปล่อยตัวประกัน ซึ่งพม่าพม่าได้ตอบโต้รัฐบาลไทยโดยการปิดด่านชายแดนทั้งหมด และห้ามประมงไทยเข้าไปจับปลาในน่านน้ำพม่า ทั้งนี้ประเทศไทยจึงได้ดำเนินการที่เสมือนเป็นการโต้ตอบด้วยการผลักดันแรงงานพม่าที่ขึ้นทะเบียนไว้ที่ครบระยะเวลาอนุญาต โดยในช่วงเดือน ๑พ.ย. – ๖ธ.ค. ๒๕๔๒ สามารถผลักดันแรงงานพม่าออกนอกประเทศได้ทั้งสิ้น ๓๐,๘๓๕ คน อย่างไรก็ตาม ในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๔๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศไทยได้เดินทางไปเยือนพม่า ทำให้มีการเปิดด่าน และอนุญาตให้ประมงไทยเข้าไปจับปลาได้อีกครั้ง และในการนี้รัฐบาลพม่าได้ยอมรับเป็นครั้งแรกว่ามีแรงงานพม่าหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย และขอมเจรจาเพื่อรับแรงงานอพยพเหล่านี้กลับในที่สุด

#### ๔. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี

๒๕๔๓

โดยการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร ใน ๑๗ จังหวัด จำนวนไม่เกิน ๑๐๖,๖๘๔ คน ระยะเวลาการอนุญาต ๑ปี ประเภทกิจการรวม ๑๘ ประเภทกิจการ ได้แก่ประมงทะเล, ต่อเนื่องประมงทะเล, สวนยางพารา, สวนผักผลไม้, ก่อสร้าง, โรงสีข้าว, เลี้ยงหมู, ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ, ไร่อ้อย, เลี้ยงกุ้ง, พืชไร่/สวนกาแฟ, เหมืองแร่และเหมืองหิน, สวนปาล์ม, โรงงานทำอิฐ, เก็บสินค้าในโกดัง, โรงงานทำโอ่ง/เครื่องเคลือบดินเผา, โรงงานปลาป่น, คานเรือ

๔.๑ การดำเนินการให้จังหวัดใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ อนุญาตให้คนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกร ในท้องที่ ๑๗ จังหวัด ๑๘ กิจการ จำนวนรวม ๑๐๖,๖๘๔ คน ได้ ๑ปี โดยมีระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ กล่าวคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัดแจ้งให้คนต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายมารายงานตัวและผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจัดทำทะเบียนประวัติ ออกคำสั่งส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (ตม. ๓๕) ในกรณีที่ยังไม่สามารถส่งกลับได้ อนุญาตให้ประกันตัวเพื่อขออยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับ ตามมาตร ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ (ตม. ๖๕) นอกจากนี้ให้จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงาน



ให้แก่แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรตามงาน กิจกรรมพื้นที่ และจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยมีเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาต ดังนี้

๔.๑.๑ ให้ทำงานเฉพาะงานกรรมกร

๔.๑.๒ ให้ทำงานในประเภทกิจการและจำนวนที่แต่ละจังหวัดได้รับอนุญาตตามมติคณะรัฐมนตรี ปี ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ให้จังหวัดพิจารณาจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการได้ โดยให้สิทธินายจ้างเดิมก่อน

๔.๑.๓ อนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ ๑ ปี โดยสิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔

๔.๑.๔ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมาด้วย หากเป็นหญิงถ้ามีครรภ์จะต้องส่งกลับ

ทั้งนี้มอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ทำงานได้ ๑ ปี สิ้นสุดการอนุญาตวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ในอาชีพกรรมกร ท้องที่ ๓๗ จังหวัด ๑๘ กิจการ จำนวนรวม ๑๐๖,๖๘๔ คน และเมื่อพ้นระยะเวลาดำเนินการในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แล้ว มอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการประกันตัวและรับใบอนุญาตทำงานส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

การจดทะเบียนและขอรับอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งสิ้น ๕๕,๖๕๖ คน แยกเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า จำนวน ๕๐,๗๒๔ คน ลาว จำนวน ๑,๐๑๑ คน และกัมพูชา จำนวน ๓,๙๒๑ คน

๔.๒ มาตรการดำเนินการแก้ไข

๔.๒.๑ ในการแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวระยะยาวให้นำเสนอ นายกรัฐมนตรีจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบดูแลปัญหาคนต่างด้าวทั้งระบบอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑(๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีสำนักงานถาวรเพื่อเป็นหน่วยงานกลางที่จะประสานภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัปัญหาคนต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ

๔.๒.๒ เร่งรัดผลักดัน จับกุม สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

๔.๒.๓ ส่งเสริม สนับสนุนแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

## ๕. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี

๒๕๔๔

นโยบายจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงาน ได้ พื้นที่การอนุญาตทำงานทั่วประเทศ ระยะเวลาการอนุญาตให้ทำงาน ๑ปี ทั้งนี้เพื่อให้ทราบ จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยให้ทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร ใน ๑๐ ประเภท กิจการ ได้แก่ พืชไร่ ทำสวน, เหมืองแร่, เครื่องเคลือบดินเผา, ก่อสร้าง, คานเรือ, โรงสีข้าว, เลี้ยง สัตว์, ประมงทะเล กิจการต่อเนื่อง, เคลื่อนย้ายสินค้าใน โกดัง, ผู้รับใช้ในบ้าน, ประเภทกิจการ พิเศษ (มีนายจ้างและไม่มีนายจ้าง)

การจดทะเบียนและขอรับอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมา จดทะเบียนขอรับใบอนุญาตทำงาน ในระหว่างวันที่ ๒๔ กันยายน – ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ รวม ทั้งสิ้น ๕๖๘,๒๔๕ คน แยกเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า จำนวน ๔๕๑,๓๓๕ คน สัญชาติ ลาว จำนวน ๕๕,๓๕๘ คน และสัญชาติกัมพูชา จำนวน ๕๑,๕๕๒ คน และมาต่ออายุใบอนุญาต ทำงานระหว่างวันที่ ๒๔ กันยายน – ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ จำนวน ๔๓๐,๐๗๔ คน แยกเป็นสัญชาติ พม่าจำนวน ๓๔๕,๒๖๔ คน ลาว จำนวน ๔๒,๑๕๖ คน และกัมพูชา จำนวน ๓๘,๖๕๔ คน

### ๕.๑ มาตรการดำเนินการแก้ไข

๕.๑.๑ เมื่อพ้นกำหนดการรายงานตัวและขออนุญาตทำงานแล้ว ให้ ทำการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดและจริงจัง ทั้งต่อตัวแรงงาน นายจ้าง และผู้ ที่ เกี่ยวข้อง

๕.๑.๒ ให้ดำเนินการสกัดกั้นและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่าง เข้มงวดจริงจังโดยการผนึกกำลังทุกฝ่ายร่วมกันปฏิบัติงาน

๕.๑.๓ ดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง เช่น การเจรจากับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การให้ ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

## ๖. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๔๕

นโยบายจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา โดยอนุมัติให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เคยได้รับอนุญาตแล้วตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนกันยายน – ตุลาคม ๒๕๔๔ จำนวน ๕๖๘,๒๔๕ คน ทำงานได้ระยะเวลา ๑ ปี ส่วนผู้ที่ไม่ได้มาขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ – มีนาคม ๒๕๔๕ ให้ได้รับ การผ่อนผันต่อเมื่อได้ดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศกำหนดของกระทรวงแรงงานและ

สวัสดิการสังคม เท่านั้น งานที่ผ่อนผันให้ทำจำกัดเฉพาะงานกรรมกรใน ๖ประเภทกิจการ ได้แก่ กรรมกรทั่วไป, กรรมกรในกิจการประมง, กรรมกรในโรงงาน, ผู้รับใช้ในบ้าน, คนงานในฟาร์ม เพาะเลี้ยงสัตว์, คนงานในแปลงเพาะปลูกพืช

๖.๑ มาตรการดำเนินการ ปรับปรุงระเบียบวิธีการปฏิบัติในการขึ้นทะเบียน การกำหนดประเภทงาน อาชีพ การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคล และใบอนุญาตทำงาน และการจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ ควบคุมดูแล และดำเนินการส่งกลับเมื่อสิ้นสุดการอนุญาต

การจดทะเบียนและขออนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนขอรับใบอนุญาตทำงาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ในระหว่างวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ ถึง ๑๕ มกราคม ๒๕๔๖ จำนวน ๔๐๘,๓๑๘ คน แยกเป็น สัญชาติพม่า จำนวน ๓๔๐,๐๒๘ คน กัมพูชาจำนวน ๓๖,๘๑๘ คน และลาว จำนวน ๓๑,๔๗๒ คน รวมค่าธรรมเนียมนัดเก็บได้ ๘๕๐.๘ ล้านบาท

#### ๖.๒ มาตรการในการแก้ไข

๖.๒.๑ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีกับนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นลำดับแรก และผู้ให้ที่พักพิง ซ่อนเร้นและผู้นำพา รวมทั้งเผยแพร่ข่าวการปราบปรามจับกุมและดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว เพื่อเป็นตัวอย่างให้เกิดความเกรงกลัวหลบจำและเกิดความระอวย โดยเฉพาะนายจ้าง

๖.๒.๒ ยุตินโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นคราวๆ โดยเฉพาะการอนุญาตให้มีการจ้างในประเภทงานและพื้นที่ต่างๆ เพิ่มเติม

๖.๒.๓ กำหนดประเภทอาชีพที่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว อย่างแท้จริง

๖.๒.๔ กำหนดให้มีการจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อให้มีส่วนรับผิดชอบ ในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๖.๒.๕ กำหนดให้สถานประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ไม่มีกรว่าจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๖.๒.๖ กำหนดที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นที่ แน่นนอนเพื่อการตรวจสอบ ควบคุม

๖.๒.๗ รมรงค์ประชาสัมพันธให้มีการว่าจ้างแรงงานไทยทดแทน แรงงานต่างด้าวอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง

## ๑. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๔๗

หลังจากการดำเนินการตามนโยบายการผ่อนผันที่ผ่านมาในปี ๒๕๔๖ รัฐบาลได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมมือกันด้านการจ้างแรงงาน (รายละเอียดตามภาคผนวก) กับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง ๓ ประเทศ อันได้แก่ ลาว กัมพูชา และพม่า โดยตามข้อตกลงดังกล่าว ประเทศภาคีจะร่วมมือกันแก้ปัญหาแรงงานอพยพ และดำเนินมาตรการให้มีการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือจะไม่มีการผ่อนผัน และอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานอีกต่อไป โดยแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันไว้แล้วจะต้องดำเนินการให้มีหลักฐานตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อตกลง เช่น การมีสัญญาทำงาน การจ่ายเงินร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนสมทบเข้ากองทุน เพื่อการส่งกลับเมื่อหมดสัญญา ทั้งนี้กระทรวงแรงงานได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการบริหารแรงงานต่างด้าวซึ่งได้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ

การดำเนินการในปี ๒๕๔๗ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ เป็นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบในลักษณะบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือ "การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย" ซึ่งดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ ๗ ยุทธศาสตร์ กำหนดแนวทางบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบเป็น ๒ ระยะคือ

ระยะที่หนึ่ง : มุ่งให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วเดิมอย่างถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมืองมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนและให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นระยะเวลา ๑ ปี หากแรงงานต่างด้าวคนใดประสงค์จะกลับประเทศของตนก่อนครบระยะเวลา ๑ ปี ให้กลับได้ทันทีและเมื่อครบ ๑ ปีแล้วแรงงานต่างด้าวคนใดยังไม่ได้รับการจ้างงานก็ให้ส่งกลับทันที

ระยะที่สอง : ปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวที่ทำทะเบียนไว้ในระยะที่หนึ่งให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และ กัมพูชา) ให้เข้ามาพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะคนต่างด้าวของตน

ผลการดำเนินการปี ๒๕๔๗

๑. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติกับกรมการปกครองจำนวน ๑,๒๘๔,๘๒๐ คน

๒. นายจ้างมาจดทะเบียนจำนวน ๒๔๘,๗๔๖ รายแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน ๑,๕๕๘,๗๕๒ คน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควตาจำนวน ๒๔๕,๑๑๗ ราย โควตาจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน ๑,๕๑๒,๕๘๗ คน

๓. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนประวัติแล้วมาขอรับใบอนุญาตทำงานจำนวน ๘๔๕,๕๕๒ คน

๘. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๔๘

การดำเนินการในปี ๒๕๔๘ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๗ จำนวน ๘๔๕,๕๕๒ คน อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาคาราคาเขินแรงงานจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ คน โดยให้นำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ คน และให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวซึ่งหลบหนีและลักลอบทำงานอยู่แล้วในประเทศไทยอีกจำนวนประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน มาเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง โดยให้นำนายจ้างประกันตัวออกไปขออนุญาตทำงาน

ผลการดำเนินการปี ๒๕๔๘ : แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๘ มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๘ จำนวน ๗๐๕,๒๕๗ คน

๙. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๔๙

การดำเนินการในปี ๒๕๔๙ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๘ ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจำนวน ๖๒๕,๔๑๗ คน อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ และให้ยกเลิกการประกันตัวแรงงานต่างด้าวที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบไว้ โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ทำทะเบียนในระหว่างวันที่ ๑-๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙ จำนวน ๒๕๖,๘๕๕ คน อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ โดยให้ดำเนินการขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จไม่เกินวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙

### ผลการดำเนินการปี๒๕๔๘

๑. แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๘มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานในปี๒๕๔๘จำนวน๔๖๐,๐๑๔คน

๒. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติกับกรมการปกครองระหว่างวันที่ ๑-๓๐มีนาคม ๒๕๔๘จำนวน ๒๕๖,๘๕๕ คน แต่มาขอรับใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางานจำนวน ๒๐๘,๕๖๒ คน

### ๑๐. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี ๒๕๕๐

การดำเนินการในปี๒๕๕๐ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม๒๕๔๘เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี๒๕๔๘จำนวน๖๖๘,๕๗๖คน(ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่๒๘กุมภาพันธ์๒๕๕๐จำนวน๒๐๘,๕๖๒คนและใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่๓๐มิถุนายน๒๕๕๐จำนวน๔๖๐,๐๑๔คน) อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีก๑ปีสิ้นสุดวันที่๒๘กุมภาพันธ์๒๕๕๑และสิ้นสุดวันที่๓๐มิถุนายน๒๕๕๑ตามลำดับ

มติคณะรัฐมนตรีวันที่๓๐มกราคม๒๕๕๐เห็นชอบให้ดำเนินการจดทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาตามมาตรการสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วยจังหวัดยะลาจังหวัดปัตตานีจังหวัดนราธิวาสจังหวัดสตูลและจังหวัดสงขลา๔อำเภอคืออำเภอเทพาอำเภอสะบ้าย้อยอำเภอนาทวีและอำเภอจะนะ

### ผลการดำเนินการปี๒๕๕๐

#### ๑. ผลการดำเนินการมติคณะรัฐมนตรีวันที่๑๕ธันวาคม๒๕๔๘

๑.๑ แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่๒๘กุมภาพันธ์๒๕๕๐จำนวน๒๐๘,๕๖๒คนมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้นจำนวน๑๔๐,๘๗๓คน

๑.๒ แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่๓๐มิถุนายน๒๕๕๐จำนวน๔๖๐,๐๑๔คนมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้นจำนวน๓๘๗,๘๕๕คน

๒. ผลการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง๕จังหวัดชายแดนภาคใต้ระหว่างวันที่๑๕มีนาคม๒๕๕๐ถึงวันที่๑๓พฤษภาคม๒๕๕๐มีแรงงานต่างด้าวรายงานตัวกับกรมการปกครอง ๑๑,๕๕๖คนแต่มาขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน ๑๐,๕๔๐คน

๑๑. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
ปี ๒๕๕๑

การดำเนินการในปี ๒๕๕๑ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี ๒๕๕๐ อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน ๒ ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และเห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ (เฉพาะผู้ที่มีท.ร.๓๘/๑) และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและทำงานได้ไม่เกิน ๒ ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ผลการดำเนินการปี ๒๕๕๑

๑. แรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ๔๑๒,๗๘๓ คน
  ๒. แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนใหม่ขออนุญาตทำงานจำนวน ๘๘,๗๘๗ คน
- รวมแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานในปี ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐๑,๕๗๐ คน

๑๒. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
ปี ๒๕๕๒

การดำเนินการปี ๒๕๕๒ : ดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่อยู่นอกระบบผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ สิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เพื่ออนุญาตให้ทำงานเป็นกรรมกรในกิจการต่างๆ ประกอบด้วย

๑. กิจการประมง
๒. กิจการเกษตรและปศุสัตว์
๓. กิจการก่อสร้าง
๔. กิจการต่อเนื่องประมงทะเล
๕. ผู้รับใช้ในบ้านและ
๖. กิจการอื่นๆตามที่จังหวัดเสนอ

ผลการดำเนินการปี ๒๕๕๒

๑. แรงงานต่างด้าวในปี ๒๕๕๑ มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๓๘๒,๕๔๑ คน

๒. แร้งงานต่างด้าวจดทะเบียนใหม่และขออนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๕๓๓,๓๕๑ คน รวมแร้งงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานในปี ๒๕๕๒ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๑๕,๕๓๒ คน

### ๑๓. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแร้งงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๕๓

การดำเนินการปี ๒๕๕๓ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แร้งงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี ๒๕๕๒ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๓๘๒,๕๔๑ คน และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน ๕๓๓,๓๕๑ คน โดยแร้งงานต่างด้าวดังกล่าวต้องกรอกแบบพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามวันเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

#### ผลการดำเนินการปี ๒๕๕๓

๑. การต่ออายุใบอนุญาตทำงาน : แร้งงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๕๓๒,๒๕๕ คน (พม่า ๘๑๒,๕๘๔ คน ลาว ๖๒,๗๕๒ คน กัมพูชา ๕๖,๘๗๕ คน)

๒. การพิสูจน์สัญชาติ : แร้งงานต่างด้าวผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ๕๘๑,๘๕๗ คน (ลาว ๑๔,๕๕๕ คน กัมพูชา ๔๘,๕๐๗ คน พม่า ๔๕๗,๕๕๑ คน) คงเหลือที่ยังไม่พิสูจน์สัญชาติจำนวน ๓๕๐,๓๕๘ คน (ลาว ๒๗,๗๕๓ คน กัมพูชา ๗,๕๗๒ คน พม่า ๓๑๕,๐๓๓ คน) ซึ่งต้องดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

### ๑๔. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแร้งงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๕๔

การดำเนินการปี ๒๕๕๔ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาแร้งงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ๕ มาตรการดังนี้

๑. มาตรการเปิดจดทะเบียนแร้งงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ดำเนินการจดทะเบียนแร้งงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงานรวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน ๑๕ ปี โดยใช้มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและใช้มาตรา ๕ และมาตรา ๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไข



เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ จัดทำทะเบียนประวัติราษฎรคนต่างด้าวรวมทั้งใช้มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ.๒๕๕๑ อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ

๒. มาตรการป้องกันสกัดกั้นและการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเน้นดำเนินการในการสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่อย่างเด็ดขาดจริงจังและต่อเนื่องทั้งก่อนการจดทะเบียนระหว่างการเดินทางและหลังสิ้นสุดการจดทะเบียนและเน้นการปราบปรามจับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดจริงจังทั้งนายจ้างผู้ให้ที่พักพิงผู้ที่เกี่ยวข้องและแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาเข้าระบบรวมทั้งเน้นดำเนินการมิให้มีการลักลอบกลับเข้ามาใหม่อีกหากพบว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบกลับเข้ามาซ้ำอีกต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและพร้อมจัดทำบัญชีรายชื่อห้ามมิให้เข้าประเทศ

๓. มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่อย่างถูกต้องกฎหมายดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยเร่งรัดดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมายจากประเทศพม่าลาวและกัมพูชาให้สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างผู้ประกอบการได้อย่างทันทั่วถึง

๔. มาตรการปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองพ.ศ.๒๕๔๔ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๓ ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบรวมทั้งการปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้มีคณะอนุกรรมการทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัด

๕. มาตรการยกระดับหน่วยงานเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบโดยการยกระดับสถานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงแรงงานให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด โดยให้กระทรวงแรงงานและสำนักงานก.พ.ร.ร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

ผลการดำเนินการปี ๒๕๕๔

ดำเนินการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่แล้วมารายงานตัวจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง

๑. นายจ้างแจ้งรายงานตัวคนต่างด้าว ๑,๐๑๐,๘๕๒ คน (พม่า ๖๕๕,๓๘๐ คน ลาว ๑๐๕,๕๓๖ คน กัมพูชา ๒๔๙,๕๓๖ คน)

๒. แรงงานต่างด้าวขออนุญาตทำงาน ๘๕๑,๘๓๐ คน (พม่า ๕๔๓,๕๓๕ คน  
ลาว ๕๓,๔๒๑ คนกัมพูชา ๒๑๔,๘๗๔ คน)

๑๕. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง  
ปี ๒๕๕๕

การดำเนินการปี ๒๕๕๕ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓  
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ เห็นชอบการบริหาร  
จัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาปี ๒๕๕๕ ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

๑. เร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาว  
และกัมพูชาที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ ที่ได้เข้าสู่  
กระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ทั้งนี้ไม่เกินวันที่  
๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

๒. ให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖  
เมษายน ๒๕๕๔ เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ใน  
ราชอาณาจักรภายในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

๓. การลดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติ  
พม่าลาวและกัมพูชาที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายตาม  
MOU จากอัตราปกติ ๒,๐๐๐ บาทเหลือ ๕๐๐ บาทและสามารถขอยืดต่อได้อีกครั้งเดียว  
ค่าธรรมเนียมในอัตรา ๕๐๐ บาทเช่นกัน โดยมีผลบังคับใช้เป็นเวลา ๔ ปี

๔. การขยายเวลาการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไป  
นอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ.๒๕๕๑ ออกไปอีก ๑ ปี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕

เห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร  
แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุ  
วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกจนถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ เพื่อ  
เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ

ผลการดำเนินการ

๑. แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖  
เมษายน ๒๕๕๔ และวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ มีจำนวนทั้งสิ้น ๘๘๖,๕๐๗ คน (พม่า  
๕๖๕,๐๕๘ คนลาว ๕๕,๐๑๕ คนและกัมพูชา ๒๖๖,๔๓๔ คน)ซึ่งแรงงานดังกล่าวจะสิ้นสุดการ

ผ่อนผันภายในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้สิ้นสุดในวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕

๒. แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ จำนวน ๖๑๕,๘๓๐ คน (พม่า ๕๓๗,๕๘๔ คนและกัมพูชา ๘๒,๒๔๖ คน) โดยมีความคืบหน้าของการพิสูจน์สัญชาติดังนี้

๒.๑ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าได้จัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิมอีก ๕ ศูนย์ฯ ในจังหวัดเชียงใหม่สมุทรปราการสมุทรสาครสุราษฎร์ธานีและกรุงเทพมหานครและศูนย์พิสูจน์สัญชาติเดิม ๓ ศูนย์ฯ ตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงรายจังหวัดตากและจังหวัดระนองรวมทั้งสิ้น ๘ ศูนย์ฯ

๒.๒ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานกัมพูชาทางการกัมพูชาได้ตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติณบริเวณด้านหลังสถานเอกอัครราชทูตกัมพูชาประจำประเทศไทยและบางส่วนได้ออกหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อให้บริการแก่แรงงานต่างด้าวตามจังหวัดต่างๆ

๒.๓ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาวไม่มีเจ้าหน้าที่ของทางการลาวเข้ามาพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

๓. การลดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและที่เข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายตาม MOU กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราและค่าธรรมเนียมค่าขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ลาวและกัมพูชาซึ่งเข้ามาเพื่อทำงานในราชอาณาจักรตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษพ.ศ. ๒๕๕๕

สำหรับการขยายเวลาการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ.๒๕๕๑ ออกไปอีก ๑ ปีกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการแล้วโดยจะเริ่มเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งคาดการณ์ว่าเมื่อถึงกำหนดคงจะขยายระยะเวลาการเก็บเงินต่อไปอีก

๑๖. นโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี ๒๕๕๖

การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในปี ๒๕๕๖ : ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖

๑. เห็นชอบให้ผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างในประเทศไทยอยู่แล้วรวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปีอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา ๑๒๐ วันนับตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไปเพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) จากประเทศต้นทางและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายพร้อมกับได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะกับนายจ้างเดิมต่อไป

๒. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราประเภทผู้ติดตามให้แก่บุตรของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปีซึ่งได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) ในอัตรา ๕๐๐ บาท และสามารถขอยุ่ต่อได้อีกครั้งเดียวในอัตรา ๕๐๐ บาทเช่นกันและให้มีผลใช้บังคับในระยะเวลาที่เท่ากับบิดา-มารดา

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖

ขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชา รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งนายจ้างได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวบัญชีรายชื่อและเอกสารต่างๆไว้กับกรมการจัดหางานแล้วอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษต่อไปอีกเป็นเวลา ๑๒๐ วันนับตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป (ถึงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๖)

ผลการดำเนินการ

๑. ได้จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพิ่มเติม รวมทั้งสิ้น ๑๒ ศูนย์ ในจังหวัดแยกตามภาคต่างๆ ที่เห็นว่ามีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก ขอนแก่น ระยอง กาญจนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี ระนอง สุราษฎร์ธานี สงขลา เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนายจ้าง และคนต่างด้าว

๒. แรงงานต่างด้าวได้รับการพิสูจน์สัญชาติ และได้รับอนุญาตทำงาน จำนวน ๔๕๒,๘๘๑ คน (พม่า ๔๕๐,๕๓๘ คน ลาว ๕,๕๔๓ คน กัมพูชา ๓๖,๓๕๖ คน)

การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ดังนี้

๑. ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่นายจ้างได้ยื่นบัญชีรายชื่อไว้กับกรมการจัดหางานแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖ แต่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลจากประเทศต้นทาง ให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี และอนุญาตให้ทำงานตามมาตรา

๑๓(๒) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และในระยะเวลาระหว่างการผ่อนผันฯ ให้ประเทศต้นทางเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ โดยการออกเอกสารเพื่อรับรองสถานะบุคคลให้แรงงานต่างด้าวเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และขอรับอนุญาตทำงานตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ให้นายจ้างในกิจการประมงทะเลนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างอยู่แล้วมาจดทะเบียนปีละ๒ครั้งโดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่จดทะเบียนแล้วอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน๑ปีและอนุญาตให้ทำงานตามมาตรา๑๓(๒) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ. ๒๕๕๑

#### ผลการดำเนินการ

๑. มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาที่นายจ้างได้ยื่นบัญชีรายชื่อไว้กับกรมการจัดหางานแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่๑๕มกราคม ๒๕๕๖แต่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลจากประเทศต้นทางได้รับอนุญาตทำงานจำนวน ๙๓,๘๖๖คน (เมียนมา๘,๗๙๔คนลาว๓๕,๗๗๑คนกัมพูชา๔๘,๒๙๑คน)

๒. ผลการจดทะเบียนครั้งแรกมีแรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงานจำนวน๖,๘๖๔คน (พม่า๒,๐๙๑คนลาว๑๓๖คนกัมพูชา๔,๖๓๗คน)

ผลการจดทะเบียนครั้งที่๒มีแรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงานจำนวน ๕,๗๖๐คน (เมียนมา๒,๑๐๕คนลาว๒๒คนกัมพูชา๓,๖๓๓คน)

#### หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๒๓ หน่วยงาน อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กองทัพบก กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน ๔ คน เป็นกรรมการ รวมจำนวนคณะกรรมการทั้งสิ้น๓๐ คน หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้น ๖ คณะ ได้แก่

๑. คณะอนุกรรมการป้องกันและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีเสนาธิการทหาร เป็นประธาน เจ้ากรมยุทธการทหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ

๒. คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้บังคับการกองแผนงานกิจการพิเศษ เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓. คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ

๔. คณะอนุกรรมการบริหารจัดการระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ

๕. คณะอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการด้านสังคมและคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นที่ปรึกษา ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารการสาธารณสุข เป็นกรรมการและเลขานุการ

๖. คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน จัดหางานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ โดยที่เห็นชอบให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ทั้งนี้ ในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่าน ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติเดิมไปพลางก่อนเพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

สาระสำคัญของร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยคำนึงถึงการรักษาความมั่นคงของชาติควบคู่กับการดูแลสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านการศึกษา การสาธารณสุข การประกอบอาชีพ การเดินทางและ

อื่น ๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวกลุ่มใหม่อพยพเข้ามาในประเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยมียุทธศาสตร์ย่อยรองรับ ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย  
ครอบคลุม ๔ กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่

๑) กลุ่มที่อพยพเข้ามาและกลับประเทศต้นทางไม่ได้ จำนวนประมาณ ๖.๘ แสนคน ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว โดยให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบทะเบียนประวัติและความถูกต้องของตัวบุคคลนำไปสู่การพิจารณากำหนดสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือให้ได้รับสัญชาติไทย ภายใต้กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๒) กลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านคน จะมุ่งเน้นการนำแรงงานเข้าสู่ระบบ การจ้างงานอย่างถูกต้อง รวมทั้งการนำเข้าอย่างเพียงพอโดยร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างที่คนไทยไม่ทำ รวมถึงการร่วมมือกับผู้ประกอบการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาโดยเฉพาะประมง เพื่อลดปัญหาการค้ำมนุษย์และการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนให้มีการกำหนดทิศทาง

นโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่ชัดเจนในการลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในระยะยาวให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรและกำลังแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป

๓) กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ จำนวนประมาณ ๑ แสนคน ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา ชาวเกาหลีเหนือ จะอำนวยความสะดวกให้เดินทางกลับประเทศต้นทาง

เมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวยหรือพิจารณาส่งไปประเทศที่สาม โดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ แล้วแต่กรณี

๔) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ ซึ่งเข้ามาอย่างถูกต้องหรือเข้ามาโดยการปลอมแปลงเอกสารเดินทางแล้วไม่กลับออกไป ให้ระมัดระวัง เข้มงวดในการตรวจลงตรา เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ

ตัวบุคคลและการเข้าออก รวมถึงพัฒนาระบบการเข้าออกบริเวณชายแดนและการติดตามเฝ้าระวัง และให้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยเคร่งครัด

## ๒. ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่

มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและสกัดกั้นกลุ่มที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านและใกล้เคียง การพัฒนาระบบสารสนเทศการตรวจคนเข้าเมืองและฐานข้อมูลประวัติบุคคลให้ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน

สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานได้ เพื่อสนับสนุนการติดตามตรวจสอบตัวกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อทุกภาคส่วน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนบริเวณชายแดน และชายฝั่งทะเลให้ร่วมมือกับภาครัฐในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง

## ๓. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เน้นการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคและพหุภาคี รวมทั้งให้องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคมในประเทศต้นทาง เพื่อลดการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทย

## ๔. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

๑) ในระยะเร่งด่วน ให้จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการรองรับ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ โดยระดับชาติมีคณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (กอ.ปร.) เป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในภาพรวม มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขานุการสภา

ความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ ระดับปฏิบัติ มีคณะกรรมการ ๕ คณะ เป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของ กอ.ปร. อย่างบูรณาการ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ

(๒) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ

(๓) คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ

(๔) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเฉพาะ มีเลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธานและรองเลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ



(๕) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลคนเข้าเมือง มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน และผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเลขานุการ

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคและพื้นที่ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งและ/หรือพัฒนาศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมือง ศูนย์สารสนเทศ รงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศคนเข้าเมือง และศูนย์ประสานงานแก้ปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับ กอ.รมน.ภาค ๑-๔ ให้สามารถสนับสนุนการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นปัจจุบัน โดยมีส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานหลัก รับผิดชอบตามลำดับ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ฯ กำหนดให้ กอ.รมน. ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ฯ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานผ่านศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับภาค ซึ่งเป็นกลไก กอ.รมน.ระดับภาคและ กอ.รมน.จังหวัด/กทม. เพื่อเสนอต่อ กอ.ปร. ทุก ๖ เดือน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงพิจารณายุทธศาสตร์ฯ ในทุก ๒ ปี เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) ในระยะต่อไป กำหนดให้มีการจัดทำนโยบายรองรับการโยกย้ายถิ่นฐานและการเคลื่อนย้ายประชากร ทั้งแบบปกติและแบบไม่ปกติภายในประเทศและภูมิภาค ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงและรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ ในปี ๒๕๕๘

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน

ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ได้กำหนดประเด็นกลยุทธในการดำเนินการไว้หลายประการ โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ดำเนินการในส่วนที่มอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

๑. สิทธิด้านการประกอบอาชีพให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ควรเป็นมาตรการระยะสั้นเฉพาะกิจการที่จำเป็นทางเศรษฐกิจ ไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย และสอดคล้องกับการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการดูแลสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานสากล

๓. นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับ โครงสร้างการผลิตที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและการผลิตแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ เพื่อยกระดับฐานการผลิตให้มีผลิตภาพสูงขึ้น (Productivity) และลดการพึ่งพิงฐานการผลิตและอุตสาหกรรมที่มีลักษณะ ๓D ที่ใช้แรงงานไร้ฝีมืออย่างเข้มข้น (Intensive labour)

๔. ส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงาน การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานไทยควบคู่กับการส่งเสริมวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสม เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยผู้ประกอบการมีส่วนร่วม

๕. ให้มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการกำหนดนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรและโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

๖. การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่เป็นแรงงานต่างด้าว และบุตรของแรงงานดังกล่าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งได้รับการจดทะเบียนล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ภายใต้หลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๗. เพิ่มประสิทธิภาพการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ เพื่อปรับสถานภาพให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายให้แล้วเสร็จในเวลาที่เหมาะสม รัฐมนตรีกำหนดโดยปรับปรุงกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้เกิดความรวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งพิจารณาสนับสนุนให้มีการเพิ่มจุดพิสูจน์สัญชาติในไทยให้มากขึ้น

๘.หารือกับประเทศต้นทางในการทบทวนบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานระหว่างรัฐบาล ไทย-พม่า ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา (MOU) รวมถึงข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงาน เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคในการนำเข้าแรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง และการนำเข้าแรงงานตาม MOU รวมทั้งเร่งรัดความร่วมมือในการจัดระบบแรงงานมาเข้า – กลับขึ้น และแรงงานตามฤดูกาลให้เป็นไปตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๙. หารือประเทศต้นทางในการพิจารณาขยายเวลาการอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและแรงงานที่นำเข้าอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศและไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เช่น อาจพิจารณาขยายเวลาการอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เป็น ๓ ปี ต่อได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละ ๑

ปี เป็นต้น แต่ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวจะต้องกลับประเทศต้นทางอย่างน้อย ๑ เดือน จึงจะสามารถกลับมาทำงานได้ใหม่ เพื่อป้องกันการตั้งรกรากในประเทศไทย

๑๐. พิจารณาให้มีการแลกเปลี่ยนแรงงานประเภทเดียวกันในสาขาที่มีความขาดแคลนอย่างแท้จริง ได้แก่ สาขาก่อสร้างและสาขาประมง เพื่อให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานในแหล่งหรือบริษัทอื่นในสาขาเดียวกันที่มีความต้องการแรงงานได้อย่างเป็นระบบโดยมีมาตรการควบคุมที่รัดกุมตามระเบียบที่กำหนด

๑๑. ควบคุมให้นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งกำหนดระยะเวลาการทำงาน อัตราค่าจ้างและการให้สวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน และให้นายจ้างรับผิดชอบจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานต่างด้าวและแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบตามกฎหมาย เพื่อการตรวจสอบและคุ้มครองดูแล

๑๒. พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดหาแรงงาน เพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ การควบคุมและจัดระเบียบแรงงานประมงที่สอดคล้องกับลักษณะของงานเป็นการเฉพาะโดยให้ผู้ประกอบการร่วมรับผิดชอบ

๑๓. แรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติในครั้งแรก เนื่องจากกรอกข้อมูลไม่ถูกต้องให้เจรจากับประเทศต้นทางให้พิสูจน์สัญชาติอีกครั้ง ในระหว่างนั้น แรงงานดังกล่าวรวมทั้งกลุ่มที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ให้ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว เพื่อทำงานได้จนถึงระยะเวลาที่กำหนด ส่วนกลุ่มที่สุดท้ายแล้วไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ให้ดำเนินการส่งกลับตามกฎหมาย

๑๔. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนที่ไม่ยื่นขอพิสูจน์สัญชาติหรือไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ ให้ดำเนินการผลักดันและส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยไม่ใช้ความรุนแรง โดยมีระบบการส่งกลับที่ชัดเจนและโปร่งใส บนพื้นฐานความปลอดภัย และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของแรงงาน

๑๕. ส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวร่วมมือกับชุมชนไทยในการจัดระเบียบและดูแลชุมชนร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของชุมชน การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการรักษาความมั่นคง

๑๖. เสริมสร้างจิตสำนึก ทักษะที่ดี และความรับผิดชอบต่อแรงงานต่างด้าวต่อชุมชนสังคมไทยและประเทศไทย เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในเชิงสังคมจิตวิทยา และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข

๑๗. ประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชุมชน นายจ้าง และผู้ประกอบการในพื้นที่ให้ตระหนักถึงภัยและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาผู้

หลบหนีเข้าเมืองและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย เพื่อสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการสอดส่อง  
เฝ้าระวัง และรับผิดชอบแก้ปัญหาาร่วมกับภาครัฐ

๑๘. นายจ้าง/ผู้ประกอบการ แรงงานที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนด  
ในการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตประพฤติมิชอบให้ได้รับโทษอย่างเฉียบ  
ขาด จริงจัง

## สรุป

โดยสรุป หน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายเรื่องแรงงานต่างด้าว ดำเนินการ  
โดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวและหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้อง ๒๑ หน่วยงาน โดยมีหน่วยงานหลัก คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย  
กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ทำให้ กบร.เป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างใหญ่มาก ขาด  
ความคล่องตัวในการทำงาน ถึงแม้จะมีการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ  
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ก็ตาม แต่ในการปฏิบัติก็ไม่สามารถ  
ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น มาตรการนำเข้าแรงงาน  
ต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายตามระบบ MOU ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพจาก  
ข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ขั้นตอนการดำเนินการที่ซับซ้อนมาก ทั้งประเทศต้นทางและในประเทศ  
ค่าใช้จ่ายสูง และนายจ้าง สถานประกอบการมักจะจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพื่อรอให้มี  
การเปิดจดทะเบียนซึ่งมีความสะดวกและค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่าการนำเข้าตาม MOU

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง  
ระบบ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ตามที่สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติเสนอ  
ซึ่งจะต้องมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป โดยจะมีการกำหนดโครงสร้างและ  
หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ใหม่ ให้ปลัดกระทรวง  
แรงงานเป็นประธาน ทำให้ กบร. มีความคล่องตัวมากขึ้น และมียุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา  
อย่างชัดเจน

## บทที่ ๓

### ผลกระทบการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา

สภาพการณ์ที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งก่อน และหลังวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งผลกระทบจากนโยบายการเปิดโอกาสผ่อนผันการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวทั้งในระดับฝีมือและแรงงานระดับล่างต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยทั้งในแง่บวกและลบ ผลประโยชน์สำคัญที่เกิดขึ้นเห็นได้ชัด คือ การมีรายได้มากขึ้นของประเทศไทยจากการรับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาในกระบวนการผลิตสินค้า ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเภทใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) และเกิดการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาจึงจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเสริมให้สามารถผลิตสินค้าตอบสนองความต้องการของตลาด นอกจากนี้การประกอบธุรกิจของไทยส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก (SMEs) บางกิจการจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำและสามารถแข่งขันทางด้านราคากับธุรกิจขนาดใหญ่ได้

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานระดับล่างที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายนั้นแม้ว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่ก็นำมาซึ่งปัญหาทางสังคมด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเมืองอย่างผิดกฎหมาย จากการศึกษาของงานวิจัยต่างๆ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (อังกูณ ฆงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ : ๒๕๕๖) ในการวิเคราะห์ผลกระทบด้านมหภาคของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน การจ้างงานของคนและการกระจายรายได้ โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่เรียกว่า Computable General Equilibrium (CGE) สำหรับระบบเศรษฐกิจไทย พบว่าการมีแรงงานเพิ่มขึ้นในประเทศ มีผลทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง เนื่องจากค่าจ้างแรงงานถูกลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น ซึ่งสามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ ๑ ผลต่อระดับ GDP (% การเปลี่ยนแปลง)

| ค่าความยืดหยุ่น<br>ของการทดแทนกัน<br>ระหว่างแรงงาน<br>ไทยและต่างชาติ | อุปสงค์                          | แรงงาน<br>ไม่เพิ่ม | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๔๗๘,๐๕๒<br>คน | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๕๗๒,๘๘๐<br>คน |
|--|----------------------------------|--------------------|--|--|
| ๐.๗๕   | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | ๐.๗๕   | ๐.๕๕   |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๓.๕๔               | ๔.๓๗   | ๔.๕๔   |
| ๑๐.๐๐  | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | ๐.๗๕   | ๐.๕๐   |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๓.๕๔               | ๔.๓๓   | ๔.๔๕   |

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๕

ตารางที่ ๒ ผลต่ออัตราเงินเฟ้อ (% การเปลี่ยนแปลงของ CPI)

| ค่าความยืดหยุ่น<br>ของการทดแทนกัน<br>ระหว่างแรงงาน<br>ไทยและต่างชาติ | อุปสงค์                          | แรงงาน<br>ไม่เพิ่ม | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๔๗๘,๐๕๒<br>คน | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๕๗๒,๘๘๐<br>คน |
|--|----------------------------------|--------------------|--|--|
| ๐.๗๕   | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | -๐.๖๖  | -๐.๗๕  |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๓.๕๗               | ๒.๘๖   | ๒.๗๒   |
| ๑๐.๐๐  | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | -๐.๗๑  | -๐.๘๕  |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๓.๕๗               | ๒.๘๐   | ๒.๖๕   |

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๕

ตารางที่ ๓ ผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัด (real current account) การเปลี่ยนแปลง หน่วย : ล้านบาท

| ค่าความยืดหยุ่น<br>ของการทดแทนกัน<br>ระหว่างแรงงาน<br>ไทยและต่างชาติ | อุปสงค์                          | แรงงาน<br>ไม่เพิ่ม | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๔๓๘,๐๕๒<br>คน | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๕๓๒,๘๘๐<br>คน |
|--|----------------------------------|--------------------|--|--|
| ๐.๗๕   | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | ๑๐๕,๔๓๘  | ๑๑๓,๔๒๖  |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๗ ๑ ,๔<br>๒๕       | ๕๑,๕๒๑   | ๕๖,๑๐๐   |
| ๑๐.๐๐  | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | ๑๑๔,๕๑๒  | ๑๑๕,๔๑๔  |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๗ ๑ ,๔<br>๒๘       | ๕๓,๔๕๕   | ๑๐๒,๖๘๔  |

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๕

ตารางที่ ๔ ผลต่ออัตราค่าจ้างแรงงานไทย (% การเปลี่ยนแปลง)

| ค่าความยืดหยุ่น<br>ของการทดแทนกัน<br>ระหว่างแรงงาน<br>ไทยและต่างชาติ | อุปสงค์                          | แรงงาน<br>ไม่เพิ่ม | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๔๓๘,๐๕๒<br>คน | แรงงาน<br>ต่างชาติ<br>เพิ่มขึ้น<br>๕๓๒,๘๘๐<br>คน |
|--|----------------------------------|--------------------|--|--|
| ๐.๗๕   | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | -๑.๑๒  | -๑.๔๐  |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๑๑.๘๕              | ๑๐.๖๔  | ๑๐.๓๓  |
| ๑๐.๐๐  | การส่งออกและการลงทุนคงที่        |                    | -๒.๒๐  | -๒.๖๓  |
|  | การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม<br>๑๐% | ๑๑.๘๕              | ๕.๔๒   | ๘.๕๔   |

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๕

จากตาราง แสดงให้เห็นว่า ณ ระดับการทดแทนกันของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานไทย เท่ากับส่วนกรณีที่การทดแทนกันของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานไทยสูงกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ ๑๐.๐๐) การเพิ่มของแรงงานต่างชาติจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวน้อยกว่ากรณีข้างต้น ประมาณร้อยละ ๐.๐๔-๐.๐๕ เช่นเดียวกับผลต่ออัตราเงินเฟ้อ เมื่อมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลงเรื่อยๆ โดยผลต่อการลดลงนี้จะมีมากหากมีการทดแทนกันของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานไทยสูง (ค่าความยืดหยุ่นสูง) เนื่องจากกรณีนี้มีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยถูกลงมากกว่า และส่งผลสืบเนื่องต่อดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลมากกว่าด้วย

ส่วนผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยจะมีไม่มากนัก คือค่าจ้างแรงงานไทยถูกลงน้อยกว่าหากแรงงานต่างชาติทดแทนได้ไม่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง มีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างชาติต่ำกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ ๐.๗๕)

ซึ่งสามารถอธิบายได้จาก ๒ ส่วน คือ

๑. ระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างชาติที่ต่ำกว่า แสดงว่าเมื่อมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นจะมีการแย่งงาน (จากแรงงานไทย) โดยแรงงานต่างชาติไม่มากนักนั่นเอง แต่จะมีผลต่อการสร้าง (great) ผลผลิต (GDP) ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า

ดังนั้นในกรณีนี้ผลจากการสร้างผลผลิตมีมากกว่าผลจากการแย่งงาน หรือทดแทนของแรงงานต่างชาติ ทำให้การที่แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นมีผลลดค่าจ้างแรงงานของแรงงานไทยลงไม่มากนัก ซึ่งค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพียงร้อยละ ๑.๑๒ (หรือลดลงประมาณ ๑ บาท จาก ๑๐๐ บาท) หากแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น ๔๗๘,๐๕๒ คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ ๑.๔๐ หากแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น ๕๗๒,๘๘๐ คน แต่หากการทดแทนกันสูงขึ้น (ถึงระดับค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ ๑๐.๐๐) ค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒.๒ เมื่อมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น ๔๗,๐๕๒ คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ ๒.๖ เมื่อมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น ๕๗๒,๘๘๐ คน ซึ่งในกรณีนี้ผลจากการแย่งงานมากกว่าผลจากการสร้างผลผลิต ทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยลดลงมากกว่า

สำหรับธุรกิจที่อาศัยความได้เปรียบจากค่าจ้างที่ต่ำ จะได้ประโยชน์จากการเพิ่มของแรงงานต่างชาติมากกว่าแรงงานไทย ในกรณีธุรกิจเพื่อการส่งออกหากมีการจำกัดแรงงานต่างชาติ อาจประสบปัญหาในการแข่งขัน ส่วนธุรกิจที่อาศัยเทคโนโลยีจะได้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติอพยพไม่มากนัก การที่ผู้ประกอบการจะได้ประโยชน์ (ดูจาก GDP ที่เพิ่มขึ้น) ในขณะที่แรงงานไทยจะได้ค่าจ้างลดลง จะทำให้การกระจายรายได้เลวลง แต่ข้อสรุปนี้อาจไม่เป็นจริงหากแรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้นช่วยรักษาสภาพการแข่งขันของประเทศในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือสูง เพราะอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แรงงานไทยเป็นหลักจะได้ประโยชน์ไปด้วย



จากข้อมูลทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในระดับล่างนั้น ช่วยสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจมีการขยายตัวโดยรวมเพิ่มขึ้น แต่ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรายได้ของคนไทยที่ทำงานในอาชีพที่มีการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวเล็กน้อย เพราะทำให้เกิดการกดราคาค่าแรงของแรงงานไทยลงแม้จะไม่มากก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อุปสรรคที่กล่าวมาโดยภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจแล้วการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวจะให้ผลประโยชน์มากกว่าผลเสีย แต่ก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาทำงานของแรงงานเหล่านี้ด้วย

### ผลกระทบทางสังคม

การหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่างนั้น แม้ว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่จากจำนวนที่มีมากมายเกินกว่าที่จะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ทางด้านสังคมซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของคนไทยเองและคนต่างด้าวในประเทศด้วยเช่นกัน การเข้ามาของแรงงานเหล่านี้มีมานานและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ เมื่อรัฐบาลไทยมีการผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ ปรากฏจำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนเป็นบางส่วน ซึ่งคาดว่ายังมีเพียง ๑ ใน ๓ ของจำนวนแรงงานจริงที่มีอยู่ ทั้งผู้ติดตามหรือครอบครัว แรงงานเหล่านี้ยู่กันหนาแน่นในบางพื้นที่ทั้งที่เป็นพื้นที่ชายแดน ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จังหวัดระนอง หรือในพื้นที่ใจกลางของประเทศไทย เช่น อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร หลายต่อหลายครั้งมีการเสนอข่าวการกระทำผิดกฎหมายของแรงงานอพยพต่างด้าวอย่างครึกโครม ในขณะที่มีข่าวการเสียชีวิตหรือการถูกเออาร์คเอาเปรียบของแรงงานต่างชาติ จำนวนมากที่เข้ามาอยู่ในประเทศ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม (Social Impact Assessment) อย่างไรก็ตาม ได้มีการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยทำการรวบรวมจากข้อมูลและสถิติของหน่วยงานต่างๆ เพื่อสะท้อนผลกระทบในภาพรวมของประเทศ และเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่มีแรงงานจำนวนมากเพื่อเป็นกรณีศึกษา ในส่วนที่เป็นภาระที่เกิดกับประเทศไทยจากข้อมูลและสถิติที่มีการรวบรวมไว้ของหน่วยงานต่างๆ แสดงให้เห็นภาระที่ประเทศไทยต้องแบกรับเพิ่มขึ้นจากการที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน คือค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่ใช้เพื่อการรักษาพยาบาลแรงงานอพยพต่างชาติเป็นจำนวนเงินสูงมากในแต่ละปี (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ๒๕๓๕ ; สถาบันเอเชียศึกษา ๒๕๔๔, กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๔๕) ซึ่งระยะก่อนหน้าที่รัฐบาลจะผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนของแรงงานอพยพต่างชาติผิดกฎหมาย มีความพยายามของหน่วยงานสาธารณสุขในบางพื้นที่ ได้จำหน่ายบัตรสุขภาพแก่แรงงานต่างชาติเพื่อลดภาระด้านงบประมาณที่ต้องใช้เป็นค่ารักษาพยาบาล

แก่แรงงาน แต่ในปัจจุบันได้มีการจัดสรรเงินที่ได้จากการจดทะเบียนของแรงงานต่างชาติมารองรับ จึงสามารถลดภาระด้านสาธารณสุขลงไปได้บ้าง

ส่วนผลกระทบอีกด้านหนึ่งซึ่งอาจจัดว่าเป็นภาระที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยเช่นกัน คือการจัดการกับประชากรเด็กต่างชาติ เนื่องจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งได้นำ ผู้ติดตามหรือครอบครัวมาด้วย จำนวนผู้ติดตามซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในจำนวนที่ขึ้นทะเบียนรวมทั้ง สมาชิกครอบครัวที่อยู่ในวัยเด็ก และยังมีเด็กเกิดใหม่ในประเทศไทยอีกจำนวนมากกว่า ๒๐,๐๐๐ คน เป็นปัญหาเรื่องการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค และการจัดการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้ ทั้งนี้ ผลกระทบทางด้านสังคมจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติ สามารถสรุปประเด็นต่างๆ ได้ ดังนี้

#### ๑. ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การเข้ามาของแรงงานอพยพต่างชาติเป็นจำนวนมากในบางพื้นที่ เช่น จังหวัด ตาก และสมุทรสาคร ทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวและครอบครัวกลายเป็นชุมชน ต่างด้าวขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในแง่ของความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชากรไทยรวมถึงในกลุ่มแรงงานต่างด้าวเอง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความ เปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอื่นๆ

ผลกระทบประการหนึ่งคือ การมีแรงงานจำนวนมากทำให้เกิดการแข่งขันเอง มีคนส่วนหนึ่งว่างงาน พบว่ามีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนมาก บ่อยครั้ง มีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุรา และมีการลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้เกิด ความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่คนต่างด้าวจากตัวอย่างของชุมชนที่มีการเข้ามารวมเข้ามาอยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เช่น ในพื้นที่ว่างเปล่าของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่าแม่คนไทยในแม่สอดจะคุ้นเคยกับการมีแรงงานต่างชาติอยู่ภายในชุมชนเป็นอย่างดี แต่ก็มี ปัญหากระทบกระทั่งกันอยู่บ้างเสมอ ทั้งนี้เมื่อแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานก่อให้เกิดปัญหา ผู้กระทำผิดมักหลบหนีข้ามกลับในประเทศพม่า ทำให้จับกุมได้ยาก อย่างไรก็ตามรู้สึกหวาดกลัว แรงงานต่างชาติของคนในอำเภอแม่สอดมีค่อนข้างน้อยทั้งนี้อาจด้วยความคุ้นเคย และการอยู่ ร่วมกันมานาน

ในกรณีของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ปรากฏว่าปัญหาอาชญากรรมจากแรงงาน ต่างด้ายโดยรวมแล้ว ไม่ได้สูงกว่าที่เกิดจากคนไทยในพื้นที่อำเภอแม่สอดเลย จะมีเพียงแต่ปัญหา การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและการปลอมแปลงเอกสารราชการเท่านั้นที่คนต่างชาติมีปัญหา มากกว่าคนไทย นอกจากนี้จากข้อมูลสถิติคดีอาญาที่เกิดขึ้นจากผู้กระทำผิดที่เป็นคนต่างด้าวของ จังหวัดตากยืนยันลักษณะการกระทำผิดของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าได้เป็นอย่างดีว่า ไม่ได้

ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถิติคดีอาญาอื่น นอกเหนือจากการกระทำผิดตามพ.ร.บ.คนเข้าเมืองมากนัก แสดงให้เห็นว่าแรงงานต่างชาตินั้น ไม่ได้เป็นต้นกำเนิดของปัญหาสังคมมากไปกว่าคนไทยด้วยกันเอง แต่ก็เป็นส่วนเสริมให้ปัญหาทางสังคมที่เพิ่มมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องยาเสพติด ซึ่งแม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะไม่ได้ก่อปัญหานี้มากไปกว่าคนไทย แต่ก็พบเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชุมชนคนไทยและชุมชนแรงงานต่างด้าวเองในพื้นที่ เพราะยาเสพติดเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ที่จะตามมาอีกมาก

ในกรณีของชุมชนแรงงานต่างชาตินในจังหวัดสมุทรสาครจะมีลักษณะความสัมพันธ์กับชุมชนคนไทยที่แตกต่างจากในจังหวัดตาก ทั้งนี้การอยู่ร่วมกันของแรงงานต่างชาติดกับชุมชนไทย มีทั้งลักษณะที่แยกกันอยู่ มีความสัมพันธ์กันตามความจำเป็น เช่น ร้านขายของในชุมชนที่มีแรงงานพม่าอยู่ หรือมีบ้านพักอาศัยในชุมชนเดียวกัน ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติ เช่น ลักทรัพย์ แต่มักกระทำกับคนชาติเดียวกันมากกว่า ที่กระทำกับคนไทยมีบ้างแต่ไม่มากนัก อย่างไรก็ตามการศึกษาของสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาครในปี ๒๕๕๒ และกองวิจัยและพัฒนา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปี ๒๕๕๔ พบว่า ผลกระทบที่เกิดกับชุมชนไทยที่อยู่ร่วมกับชุมชนต่างด้าวที่เห็นชัดเจนคือเรื่องสิ่งแวดล้อม มีขยะจำนวนมาก ชุมชนสกปรกขึ้นเพราะความไม่มีระเบียบของแรงงานต่างชาติ และพบว่าชุมชนเกิดความรู้สึกหวาดกลัวภัยอาชญากรรมจากแรงงานต่างชาติในชุมชนอยู่เสมอ (สาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร ๒๕๕๒; กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๒๕๕๔)

## ๒. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข

จากการศึกษาพบว่าโรงพยาบาลที่อยู่บริเวณแนวแดนที่มีแรงงานต่างด้าวมาทำงาน อาทิ โรงพยาบาลแม่สอดในระหว่างปี ๒๕๔๘-๒๕๕๐ มีแรงงานพม่ามารับบริการทั้งแบบผู้ป่วยนอก และผู้ป่วยใน โดยผู้ป่วยนอกที่มีสัญชาติพม่าคิดเป็นร้อยละ ๕ ของจำนวนผู้ป่วยนอกทั้งหมด ส่วนผู้ป่วยในมีถึงร้อยละ ๒๗ ของผู้ป่วยในทั้งหมด โดยค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์รักษาพยาบาลของโรงพยาบาลที่มีต่อผู้ป่วยชาวพม่าในปี ๒๕๕๐ มีถึง ๑๐,๖๐๓,๘๔๓ บาท ขณะที่โรงพยาบาลแม่สายนั้นสัดส่วนของผู้ป่วยนอกที่เป็นผู้ป่วยต่างด้าวคิดเป็นร้อยละ ๒๑ ของผู้ป่วยนอกทั้งหมด ขณะที่เป็นผู้ป่วยในประมาณร้อยละ ๒๕ ของผู้ป่วยในทั้งหมดที่เข้ามารักษาในโรงพยาบาลแม่สาย (สุกัญญา จันทวนิช ๒๕๕๔) ซึ่งตัวเลขค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแรงงานต่างชาติเหล่านี้ที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้เป็นภาระให้แก่โรงพยาบาลดังกล่าวเป็นอย่างนี้ และแม้จะมีการควบคุมจำนวนแรงงานต่างชาติ แต่สถานการณ์ของอำเภอทั้งสองนี้ เป็นตัวอย่างได้ดีว่าของอำเภอที่มีความต้องการจ้างแรงงานมากที่ต้องแบกรับภาระของการรักษาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเหล่านี้ สำหรับรายละเอียดผลกระทบทางด้านสาธารณสุขในภาพรวมทั้งหมดที่เป็นภาระ

ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นสถาบันเอเชียศึกษา ได้ทำการศึกษาโดยพิจารณาแบ่งแรงงานต่างด้าวออกเป็น ๒กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน พบว่า แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะผ่านการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัด และได้รับบัตรประกันสุขภาพ โดยแรงงานต่างด้าวแต่ละคนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการออกบัตรประกันสุขภาพเป็นจำนวนเงิน ๑,๓๐๐ บาทต่อคน เงินที่รับส่วนนี้จะได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนต่างๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากข้อมูลการออกบัตรประกันสุขภาพให้แก่แรงงานต่างด้าวในปี ๒๕๕๕ จำนวนทั้งสิ้น ๕๖๘,๒๔๕ คน รวมเป็นเงินที่รัฐบาลได้รับจากแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น ๖๘๑,๘๕๘,๘๐๐ บาท แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน จำนวนนี้คาดว่ามีสูงกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขอขึ้นทะเบียนเป็นจำนวนมาก แรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่สร้างผลกระทบในด้านสาธารณสุขแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่สำคัญ หรือปัญหาการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย เป็นต้น

ผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐบาลต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจะต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตาม เป็นต้น ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐต้องเสียไปเพื่อใช้รักษาแรงงานต่างด้าวเป็นดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๕ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ (ผู้ป่วยนอก) จำแนกตามประเภทการมีบัตรและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (ต.ค.๕๔-ก.ย.๕๕)

| ประเภท                                    | ผู้ป่วยนอก |                  |                    |
|---|------------|------------------|--------------------|
|   | ครั้ง      | ค่าใช้จ่าย (บาท) | เฉลี่ย (บาท/ครั้ง) |
| มีบัตรประกันสุขภาพ                        | ๔๓๖,๔๑๑    | ๖๐,๑๕๓,๔๐๕       | ๑๓๗.๘๔             |
| ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (รักษาพยาบาลฟรี)    | ๓๒๓,๘๓๗    | ๒๑,๕๘๔,๖๓๕       | ๖๗.๘๕              |
| ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (แรงงานจ่ายเงินเอง) | ๑๘๕,๕๕๒    | ๑๘,๖๕๕,๓๕๒       | ๑๐๐.๕๔             |
| รวม                                       | ๙๔๖,๘๐๐    | ๑๐๐,๘๙๓,๓๙๒      | ๑๐๖.๕๗             |

ที่มา : สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ ๖ ค่าใช้จ่ายในการให้รักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ (ผู้ป่วยใน) จำแนกตามประเภทการมีบัตรและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (ต.ค.๕๔-ก.ย.๕๕)

| ประเภท                                       | ผู้ป่วยใน |         |                  |                 |                  |
|--|-----------|---------|------------------|-----------------|------------------|
|  | คน        | วัน     | ค่าใช้จ่าย (บาท) | เฉลี่ย (บาท/คน) | เฉลี่ย (บาท/วัน) |
| มีบัตรประกันสุขภาพ                           | ๒๒,๓๒๔    | ๗๓,๒๘๖  | ๕๘,๗๔๓,๕๓๕       | ๒,๖๓๑.๔๑        | ๘๐๑.๕๗           |
| ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ<br>(รักษาพยาบาลฟรี)    | ๑๕,๗๕๑    | ๑๑๘,๔๘๗ | ๕๓,๐๑๖,๕๕๗       | ๔,๖๕๕.๕๔        | ๗๘๕.๐๔           |
| ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ<br>(แรงงานจ่ายเงินเอง) | ๓๗,๔๖๒    | ๑๒๕,๘๖๒ | ๔๐๕,๘๒๘          | ๑,๐๕๓.๕๕        | ๓๒๕.๖๒           |
| รวม  | ๗๕,๕๓๗    | ๓๑๗,๖๓๕ | ๑๕๗,๕๘๗,๙๒๐      | ๒,๑๒๒.๐๕        | ๖๐๖.๘๑           |

ที่มา : สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ ๗ แสดงการค่าใช้จ่ายแรงงานต่างด้าวที่เก็บเงินได้และเก็บเงินไม่ได้ ปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (ต.ค.๕๔-ก.ย.๕๕)

| การให้บริการ            | ผู้ป่วยนอก |            | ผู้ป่วยใน |            | รวมค่าใช้จ่าย<br>บาท |
|-------------------------|------------|------------|-----------|------------|----------------------|
|                         | ครั้ง      | บาท        | ครั้ง     | บาท        |                      |
| เก็บเงินได้             | ๖๒๒,๔๐๓    | ๗๘,๘๕๒,๗๕๗ | ๕๕,๗๘๖    | ๕๕,๗๒๖,๔๐๗ | ๑๓๔,๕๗๙,๒๐๔          |
| เก็บเงินไม่ได้          | ๓๒๓,๘๓๗    | ๒๑,๕๘๔,๖๓๕ | ๑๕,๗๕๑    | ๕๖,๐๑๖,๕๕๗ | ๑๑๕,๐๐๑,๑๙๖          |
| ร้อยละของการ<br>รับภาระ | ๕๒.๐๓      | ๒๗.๘๘      | ๓๓.๑๐     | ๕๓.๒๗      | ๖๔.๔๐                |

ที่มา : สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

จากข้อมูลการให้บริการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ารับบริการเป็นผู้ป่วยในมีจำนวนมาก และมีค่าใช้จ่ายเป็นมูลค่าสูงมากเมื่อเทียบกับผู้ป่วยนอก แสดงให้เห็นถึงการเจ็บป่วยของแรงงานต่างด้าวเป็นการเจ็บป่วยที่รุนแรงต้องรักษาพยาบาลนาน ดังจะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเฉลี่ยของผู้ป่วยนอกเพียงคนละ ๑๐๖.๕๗บาท ในขณะที่ผู้ป่วยในค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเฉลี่ยสูงถึง ๒,๑๒๒.๐๕บาท/คน ในการพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นจะพิจารณาถึงแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพและไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล เพราะค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในส่วนนี้รัฐบาลจะต้องรับภาระ ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นเงินถึง ๑๑๕,๐๐๑,๑๙๖บาท คิดเป็นร้อยละ ๓๕.๑๗จากค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลแก่

แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ เมื่อทำการวิเคราะห์ผลการบริการกลุ่มที่เก็บเงินได้ต่อกลุ่มที่เก็บเงินไม่ได้พบว่า ร้อยละของการรับภาระของผู้ป่วยนอกเท่ากับ ๒๗.๘๘ แต่กลับสูงถึงร้อยละ ๕๓.๒๗ ในกลุ่มผู้ป่วยใน ส่วนในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ ๖๔.๒ แสดงให้เห็นถึงภาระในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพและไม่สามารถชำระค่าบริการได้อยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวที่มีความสามารถในการชำระค่ารักษาพยาบาล

จากข้อมูลทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าในแต่ละปีภาครัฐจะต้องเสียทั้งเงินและทรัพยากรทางการแพทย์จำนวนมากไปกับแรงงานต่างด้าว ทั้งที่ยังมีคนไทยอีกเป็นจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสในการได้รับบริการทางด้านสาธารณสุขอยู่ในขณะที่แรงงานต่างด้าวเองการที่มีปัญหาการเจ็บป่วยเป็นจำนวนมาก ก็สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงทางด้านสุขภาพที่ค่อนข้างต่ำของตัวแรงงานต่างด้าวเองอีกด้วย นอกจากนี้ภาระด้านสาธารณสุขอีกด้านหนึ่งคือค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคต่างๆ ซึ่งจะนำมาสู่ความไม่มั่นคงในด้านสุขภาพของประชาชน การมีแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมากทำให้ภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในแต่ละปีเพิ่มขึ้นเพื่อให้นำไปเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อเฝ้าระวัง ควบคุมดูแลโรคติดต่อที่เกิดจากกลุ่มแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะโรคที่ป้องกันได้ กล่าวคือในการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนและจากการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา พบแรงงานที่มารับบริการในโรงพยาบาลของรัฐป่วยเป็นไข้มาเลเรีย อูจาระร่วง หรือ โรคบางโรคที่พบน้อยหรือควบคุมได้แล้วในประเทศไทย เช่น โรคไขก้างหลังแอ่น โรคเท้าช้าง วัณโรค มาเลเรีย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลำดับของโรคที่ตรวจพบในแรงงานต่างด้าวตามจังหวัดที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน และอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากพบว่า มีกลุ่มโรคที่ตรวจพบเหมือนกัน ได้แก่ ไข้มาเลเรีย อูจาระร่วง อาหารเป็นพิษ โรคเท้าช้าง และ เอดส์ ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจก็อาจก่อให้เกิดการแพร่กระจายของโรคติดต่อเหล่านี้ในประเทศไทย

โดยค่าใช้จ่ายในด้านส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในทั้งสองส่วนรวมทั้งประเทศ คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒๘,๒๘๕,๒๓๕ บาท ซึ่งมากกว่าปี ๒๕๕๔ ถึงร้อยละ ๒๖๗.๗ (จากรายงานใน ๖๕ จังหวัด สำหรับจังหวัดที่ไม่ได้รายงาน เนื่องจากไม่มีระบบการเก็บข้อมูลในด้านนี้) โดยจังหวัดที่มีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มากที่สุด คือ จังหวัดตาก ๖,๓๗๓,๔๗๗ บาท

### ๓. ผลกระทบด้านการศึกษา

การศึกษาของสถาบันเอเชียศึกษาในปี ๒๕๕๔ คาดประมาณว่าจำนวนผู้ติดตามแรงงานมีประมาณ ๑ ใน ๔ ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มีประชากรเด็กซึ่งไม่มี การสำรวจจำนวนที่แน่นอนว่ามีเท่าใด แต่รายงานสถานการณ์ด้านสาธารณสุขในแรงงานต่างชาตินระบุว่า มีอัตราเกิดของแรงงานต่างชาติ ๑๒.๕๑ ต่อ ๑๐๐๐ หรือประมาณ ๑๕,๗๗๒ คนต่อปี (กระทรวงสาธารณสุข ๒๕๕๕) โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างชาติซึ่งมีอยู่เป็นจำนวน

มากนัก เด็กในครอบครัวแรงงานต่างชาติดีโอกาสได้รับการศึกษาอยู่ ๒ ลักษณะ คือ ศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานต่างชาติดี และเข้าเรียนในสถานการศึกษาของไทย ซึ่งตัวเลขจากกระทรวงศึกษาสะท้อนว่ามีเด็กต่างชาติที่เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทยจำนวนมาก (ตารางที่ ๘)

ตารางที่ ๘ สถิติการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร

จำแนกรายภาค

| จังหวัด     | เด็กที่ไม่มีทะเบียนราษฎร | เด็กด้อยโอกาส | เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย | รวม     |
|-------------|--------------------------|---------------|------------------------|---------|
| ภาคกลาง     | ๒,๗๕๐                    | ๖,๐๕๓         | ๗,๕๘๑                  | ๑๖,๓๘๔  |
| ภาคเหนือ    | ๖๑๐                      | ๒,๕๓๐         | ๑๔๐,๘๗๕                | ๑๔๔,๐๑๕ |
| ภาคอีสาน    | ๑,๒๒๘                    | ๕,๗๓๐         | ๘๔๐                    | ๗,๗๙๘   |
| ภาคใต้      | ๑,๖๒๑                    | ๑,๘๐๕         | ๕๑๓                    | ๔,๙๓๙   |
| รวมทั้งสิ้น | ๖,๒๑๙                    | ๑๖,๑๒๒        | ๑๕๒,๗๑๙                | ๑๗๕,๐๖๐ |

ที่มา : สถาบันเอเชียศึกษา, ๒๕๕๕

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า เด็กที่เกิดจากครอบครัวแรงงานต่างชาตินั้น มีความมั่นคงทางการศึกษาก่อนข้างต่ำ โอกาสที่จะได้เข้าศึกษาในโรงเรียนมีไม่มากนัก แต่ทั้งนี้แม้จะมีจำนวนไม่มากก็ตาม แต่ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยเองด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณทางการศึกษาในแต่ละปี มาเพื่อช่วยเหลือเด็กต่างชาติเป็นจำนวนมาก ทำให้เสียงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาการศึกษาให้แก่เด็กไทย โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนไป ทั้งๆ ที่มีเด็กไทยเองอีกเป็นจำนวนมากเช่นกันที่ยังขาดโอกาสในการได้รับการศึกษาที่ดีอยู่

อย่างไรก็ดี ทักษะของประชาชนไทยบางส่วนเห็นด้วยว่าเด็กควรได้รับการศึกษา เพราะหากมีแนวโน้มว่าเด็กต้องอยู่ในสังคมไทยไปอีกนาน การเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้เข้าเรียนในโรงเรียนไทย นอกจากได้เรียนรู้ภาษาไทยอันเป็นผลดีต่อการสื่อสารและความเข้าใจต่อกันแล้ว ยังทำให้เด็กได้เรียนรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบและวัฒนธรรมไทย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างเชื้อชาติต่อไปในอนาคตแต่บางส่วนก็เห็นว่าควรให้เด็กเรียนหนังสือแต่ให้ชุมชนแรงงานต่างชาติจากการเรียนการสอนกันเอง

ผลกระทบทางด้านสังคมจากการเข้ามาของแรงงานอพยพต่างชาตินั้นแม้ว่าโดยรวมจะมีค่อนข้างมาก แต่ก็ไม่อาจหักล้างผลดีที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศได้หมด ดังนั้น การจ้างแรงงานต่างชาติจึงยังมีความจำเป็นต้องจ้างต่อไป แต่ทั้งนี้ภาครัฐรวมทั้งประชาชนทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรร่วมมือกันลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้น้อยลง เพื่อให้การเข้ามาทำงานของแรงงาน

ต่างชาตินั้นส่งผลประโยชน์กับประเทศไทยสูงสุด และก่อให้เกิดผลกระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในทางลบน้อยที่สุด ทั้งนี้แนวทางการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติจะนำเสนอในบทถัดไป

### ผลกระทบที่มีต่อแรงงานต่างด้าวเอง

จากการศึกษาของกฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (๒๕๕๐) พบว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยหลายคนทราบว่า ประเทศไทยมิใช่ดินแดนที่ไร้ปัญหา บางครั้งพวกเขาต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่คาดฝันจากการหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย หลายกรณีที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยใกล้เคียงกับที่ได้รับมาจากประเทศต้นทาง เพราะประเด็นที่สำคัญก็คือแรงงานเหล่านี้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และส่วนใหญ่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงมีแนวโน้มที่จะถูกเอาเปรียบได้ง่าย กล่าวคือผลกระทบที่แรงงานต่างด้าวอาจประสบได้แก่

๑. การเอาเปรียบจากนายหน้า และนายจ้าง อาจเริ่มตั้งแต่การหลอกลวงแรงงานต่างด้าวจากสถานที่หนึ่งไปยังที่หนึ่งโดยแรงงานไม่ได้มีความเต็มใจหรือยินยอมพร้อมใจ หลายงานเป็นงานผิดกฎหมาย อาทิ ตัดไม้ทำลายป่า ขนยาเสพติด หรือการทำงานอย่างหนัก รวมทั้งการหลอกลวงว่าจะให้ค่าจ้างที่ไม่ตรงกับความจริง การตั้งค่าหัว ค่านายหน้าที่สูง จนแรงงานไม่สามารถใช้คืนได้ รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่เป็นสตรีก็อาจถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยไม่สามารถเรียกร้องเอาผิดได้ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวมักต้องอดทนต่อการถูกเอาเปรียบดังกล่าว เพราะการที่ไม่มีทางเลือก หลายกรณีพบว่านายจ้างหลายรายเรียกเจ้าหน้าที่ตำรวจมาจับแรงงานเหล่านี้เพราะไม่ต้องการจ่ายค่าแรง

๒. การเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งประเทศต้นทางและเจ้าหน้าที่ไทย ทั้งตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจท้องที่มีผลประโยชน์อยู่กับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งการรีดไถในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งการที่ต้องถูกหักค่าจ้างเพื่อเป็นค่าคุ้มครอง

๓. ความหวาดระแวงจากคนไทย คนไทยถูกปลุกฝังให้เกลียดพม่าอยู่แล้วจากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ การปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจึงมักจะไม่ได้ความเมตตา และหวาดระแวง เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดกับแรงงานพม้ามักไม่ได้รับความสนใจ หรือให้ความสงสารจากคนไทย



## ผลกระทบกับการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ

๑. การกีดกันทางการค้า จากการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ประเทศไทยมีโอกาสถูกกีดกันทางการค้าอันเนื่องมาจากการใช้แรงงานต่างด้าวจากความซับซ้อนของการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนของบริษัทข้ามชาติ การเกาะกลุ่มและตอบโต้กันระหว่างประเทศคู่ค้า ประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีแรงงานมีฝีมือและมีการศึกษาจะเน้นการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและมูลค่าสูง ขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยจะใช้ความได้เปรียบในเรื่องแรงงานราคาถูกในการผลิตสินค้าและบริการ ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเสียเปรียบในเรื่องต้นทุนการผลิตในเรื่องค่าจ้างแรงงานจึงเกิดความไม่พอใจ ประกอบกับการผลักดันของสหภาพแรงงานและผู้ผลิตภายในประเทศซึ่งต้องการคุ้มครองผลประโยชน์ของตน ได้ร้องเรียนและบีบบังคับให้ฝ่ายบริหารของประเทศตนหาทางออกโดยการนำเรื่องสิทธิและมาตรฐานแรงงานขึ้นมาในกำหนดเป็นเครื่องมือในการต่อรองในการค้าระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการลดศักยภาพการแข่งขันของประเทศคู่ค้า และเป็นการตอบโต้ทางการค้าในรูปแบบต่างๆ อาทิ การห้ามนำเข้าสินค้า ยกเลิกสิทธิพิเศษทางการค้าให้กับประเทศที่ใช้แรงงานเด็ก โดยนำประเด็นเรื่องการกำหนดให้ประเทศคู่ค้าใช้มาตรฐานแรงงานเดียวกันกับตน

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่าเอามาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับการให้สิทธิพิเศษทางศุลกากรกับประเทศที่กำลังพัฒนาที่เป็นประเทศคู่ค้า (อุมพรภักทรวณิชย์ ๒๕๕๒: ๓๒) โดยสหรัฐฯ ได้เริ่มผลักดันตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ แต่ไม่ประสบความสำเร็จจนได้มีการผลักดันต่อในแกตต์ และในที่สุดได้พยายามผลักดันไว้ในการประชุมปฏิญญารัฐมนตรี WTO สหรัฐฯ ได้เสนอให้ระบุเรื่อง Core Labour Standards และ Multilateral Trading System เพื่อส่งเสริมให้มีการยอมรับมาตรฐานแรงงานหลักระหว่างประเทศ ตามที่สหประชาชาติกำหนดไว้ล่าสุดสหรัฐฯ ได้พยายามผลักดันให้ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานตามที่ชนะของสหรัฐฯ กล่าวคือสหรัฐฯ ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานว่าควรให้ความสำคัญธรรมชาติของแรงงาน โดยเน้นประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง อายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน การห้ามบังคับใช้แรงงาน ชั่วโมงการทำงาน สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างแรงงาน โดยอาศัยมาตรการการค้าฝ่ายเดียว เช่น การใช้มาตรการการให้สิทธิ GSP และใช้กฎหมาย Tariff Act of ๑๙๓๐ รวมทั้งจะให้การสนับสนุนแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน และสร้างแผนความปลอดภัย (Social safety net programs) อาทิ การประกันการว่างงาน และเงินชดเชย และเงินสะสม และสหรัฐฯ จะให้

เงินสนับสนุนทางเทคนิคต่อความพยายามเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานของ ILO ให้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนา

๒. ปัญหาสิทธิมนุษยชน นอกจากประเทศไทยต้องประสบปัญหาการกีดกันทางการค้าจากข้ออ้างเรื่องการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจึงเป็นที่จับตามองของต่างประเทศแล้ว อาจเป็นทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนในต่างประเทศออกมาต่อต้านสินค้าไทยโดยอ้างว่าประเทศไทยมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการใช้แรงงานที่มีลักษณะเป็นการค้ามนุษย์ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวโดยภาคเอกชนก็ส่งผลกระทบต่อสินค้าไทยและภาพพจน์ของประเทศ เพราะโครงการ GSP ได้เริ่มเสื่อมความสำคัญทางเศรษฐกิจไปแล้ว การรายงานของ NGO และสื่อมวลชนที่รายงานการใช้แรงงานทาสไปทั่วโลกส่งผลกระทบต่อจิตใจของผู้บริโภคที่ไม่ต้องการใช้สินค้าจากประเทศที่มีการกดขี่แรงงาน ซึ่งมีส่วนกระตุ้นให้ประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมในการชี้แจงและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งทั้งนี้หลายกรณีที่เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่องค์กรสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติ ได้ให้ประเทศไทยรายงานการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน เป็นประจำทุกปี

ซึ่งกรณีตัวอย่างของข้อกล่าวหาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยถูกจับตาจากการใช้แรงงานต่างด้าวจากต่างประเทศซึ่งอาจเป็นปัญหาให้เกิดการกีดกันทางการค้าโดยการอ้างเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน และการใช้แรงงานโดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระดับสากลได้ในอนาคต หากยังไม่มีการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวให้เป็นรูปธรรม

## บทที่ ๔

### การกำหนดนโยบายที่เหมาะสม

#### ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

จากการศึกษานโยบายและแผนการบริหารจัดการแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ ลักลอบเข้ามาทำงาน โดยการนำ SWOT Analysis ซึ่งเป็นเครื่องมือหรือวิธีการ ที่มีประสิทธิภาพ อย่างหนึ่ง ที่จะชี้ว่าการดำเนินธุรกิจใดมีจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) อะไรบ้าง ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงโอกาส (Opportunities) และข้อจำกัด (Threats) ของธุรกิจตนเองและธุรกิจของ คู่แข่งขัน การวิเคราะห์ SWOT จะทำให้ธุรกิจมุ่งเฉพาะกิจการที่มีความเข้มแข็งหรือมีโอกาสด้าน คู่แข่งได้ดีที่สุด โดยการนำเทคนิคการวิเคราะห์ SWOT ประยุกต์กับการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการบริหาร จัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีผลการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

จุดอ่อนจุดแข็งของนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ ผ่านมา

#### ๑. จุดแข็ง (Strengths)

จุดแข็ง คือ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีผลต่อการดำเนินนโยบายให้ ได้รับความสำเร็จ ถ้าขาดปัจจัยเหล่านี้แล้ว ก็ไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบายได้ ปัจจัยที่จำเป็นและเปิด โอกาสให้สามารถดำเนินงานตามนโยบายข้างต้นได้ อาจประกอบด้วย คือ

##### ๑.๑ นโยบายที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไป

ขณะนี้ สภาพของนโยบายได้เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงเวลาต้นทศวรรษที่ ๕๐ แล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลกำลังปรับเปลี่ยนนโยบายผ่อนผันเป็นการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย และเลิกนโยบายผ่อนผันที่ได้ดำเนินมาแล้ว พร้อมทั้งได้ลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับ ๓ ประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงานเรียบร้อยแล้วและจะมีผลใช้บังคับพร้อมกัน ทั้ง ๓ ฉบับ ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๖ บันทึกความเข้าใจนี้จะ เป็นพื้นฐานการนำเข้าแรงงาน และปฏิบัติต่อแรงงานเหล่านั้นตามมาตรฐานเท่าเทียมกับแรงงานไทย การเปลี่ยนแปลงเป็นนโยบาย นำเข้าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีสำหรับการแก้ไขปัญหา การใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหลาย ประการ คือ ๑) จะมีความชัดเจนของนโยบายที่ส่งสัญญาณให้ผู้ประกอบการให้ปรับเปลี่ยนและเลิก หวังใช้แรงงานราคาถูกอีกต่อไป ๒) การดำเนินนโยบายใหม่จะ โปร่งใสยิ่งขึ้น ๓) การปราบปราม

และจับกุมจะมีทิศทางที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะสังคมจะตรวจสอบผลการดำเนินงาน

ฉะนั้น การเปลี่ยนนโยบายนำเข้าแรงงานจากทั้ง ๓ ประเทศ โดยมีบันทึกความเข้าใจทั้ง ๓ ฉบับนั้น เป็นพื้นฐานความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานและการบริหารจัดการแรงงานนำเข้าที่เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งนับเป็นจุดแข็งสำหรับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้หมดไปหรือเหลือน้อยที่สุดในระยะยาว

๑.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามนโยบายได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย อาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ นับว่าเป็นจุดแข็งของการแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจะจับได้ผลักดันให้แรงงานเหล่านี้ออกนอกประเทศได้ รัฐบาลก็ต้องใช้มาตรการชั่วคราวที่ผ่อนผันให้อยู่ และอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวเป็นเวลา ๑ หรือ ๒ ปี ระหว่างการรอการส่งกลับ ถ้ากฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เปิดช่องให้ดำเนินงานได้รัฐบาลก็ไม่สามารถจัดการปัญหานี้ได้โดยสะดวก

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องจะมีอยู่ ๒ ฉบับ คือ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๒๑ พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับนี้ได้เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราว และอนุญาตให้ทำงานในอาชีพและกิจการที่ประกาศอนุญาตโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง ๒ ฉบับนี้จะเปิดโอกาสให้รัฐบาลดำเนินงานได้เฉพาะนโยบายชั่วคราวเท่านั้น แต่ถ้าจะดำเนินนโยบายระยะยาวที่นำเข้าแรงงานถูกกฎหมาย อาจต้องมีการแก้ไขให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานนั้นด้วย กล่าวคือ อย่างน้อยจะต้องแก้ไขมาตรา ๓๔ ของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ที่ห้ามคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ทำงานเป็นกรรมกรใช้แรงงาน โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้แรงงานจาก ๓ ประเทศสามารถเข้ามาชั่วคราวเพื่อประกอบอาชีพกรรมกรใช้แรงงานได้ตามบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับ ๓ ประเทศว่าด้วยการจ้างแรงงาน

สำหรับ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว ๒๕๒๑ จะต้องมีการทบทวนปรับปรุง มาตรา ๖ ที่ว่าด้วยการกำหนดงานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในลักษณะต่างๆ กันหลายประการ หรือมาตรา ๗ ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานนอกเหนือที่ได้ระบุไว้ตามมาตรา ๖ หรืออาจไปแก้ไขบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนด งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตราใดมาตราหนึ่ง

## ๒. จุดอ่อน (Weaknesses)

จุดอ่อนในหลักของ SWOT Analysis หมายถึงสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไข หรือสิ่งที่ดำเนินการไว้ไม่ดี สำหรับการดำเนินตามนโยบายผ่อนผันและอนุญาตให้ทำงาน ได้ชั่วคราวหรือนโยบายนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายก็ตามสิ่งที่ถือเป็นจุดอ่อนคือ

### ๒.๑ การขาดวิสัยทัศน์ของนโยบาย

นโยบายผ่อนผันและอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว ที่ได้ดำเนินงานมาแล้ว ๖ ครั้ง ล้วนเป็นนโยบายที่หวังผลชั่วคราว หรือแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมายชั่วคราว ไม่มีความคิดหรือวิสัยทัศน์ที่จะแก้ไขปัญหาอย่างถาวรและระยะยาว ดูเหมือนว่านโยบายชั่วคราวที่ใช้มาตลอด ๖ ครั้งนั้น ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าจะทำให้เลิกการใช้แรงงานต่างด้าว และสามารถสกัดกั้นการลักลอบเข้าประเทศ แต่นโยบายนั้นก็ไม่มีผลดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะแผนปฏิบัติงานด้านการปราบปราม จับกุม และสกัดกั้นไม่มีประสิทธิภาพและขาดการบูรณาการ แม้ว่าขณะนี้เป็นที่แน่นอนแล้วว่า จะมีการนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายแต่ก็ยังมีวิสัยทัศน์เรื่องป้องกันผลกระทบด้านต่างๆ ต่อแรงงานไทยระดับเดียวกัน เช่น สัดส่วนการจ้างแรงงานไทยและแรงงานจาก ๓ ประเทศ ค่าจ้าง และการสำรวจความต้องการ (Effective Demand) การทำงานของไทยในระดับ “พื้นที่” ที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ เป็นต้น

### ๒.๒ ผู้ประกอบการหรือนายจ้างขาดความเชื่อถือนโยบายผ่อนผัน

ผู้ประกอบการหรือนายจ้างคิดและเชื่อว่านโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานคงไม่จริงจังและเห็นว่าเป็นการผ่อนผันชั่วคราวระยะ ๑ หรือ ๒ ปี เมื่อครบกำหนดผ่อนผันแล้ว รัฐบาลก็จะประกาศนโยบายผ่อนผันต่อไปอีก และความเชื่อนั้นก็ก็เป็นความจริง ที่รัฐบาลจะประกาศผ่อนผันใหม่เมื่อใกล้จะสิ้นสุดการผ่อนผันครั้งที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลกำลังเปลี่ยนนโยบายเป็นการนำเข้าแรงงาน แต่ความเชื่อว่ายังสามารถใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองคู่ขนานกับแรงงานนำเข้าถูกกฎหมาย อาจยังมีอยู่และยังมีลักลอบใช้อย่างเดิม ซึ่งจะเพิ่มปัญหาเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมและจะทำให้เห็นนโยบายใหม่ล้มเหลวได้ ฉะนั้นรัฐบาลต้องทำการปราบปรามจับกุมอย่างจริงจังเพื่อเปลี่ยนความเชื่อเก่าๆ นั้นให้หมดไปให้ได้

### ๒.๓ ขาดการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายระยะยาวที่แน่นอนและจริงจัง

เนื่องจากมีความเชื่อว่านโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานชั่วคราวดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ จึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาและแนวทางเลือกอื่นๆ สำหรับการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบที่ยั่งยืนในระยะยาว เช่น นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย กำหนดนโยบายเลิกใช้แรงงานผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด และมีระบบการปราบปราม จับกุม และสกัดกั้น

อย่างจริงจังและแบบบูรณาการเมื่อมีนโยบายนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายแล้ว ก็จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ว่า จะนำเข้ามาใช้ในกิจการอะไรบ้าง ที่ไหน และเท่าไร เงื่อนไขการใช้เป็นอย่างไร เรื่องต่างๆ เหล่านี้จะต้องกำหนดเป็นกรอบไว้ตั้งแต่เริ่มนโยบายด้วย

#### ๒.๔ ขาดการรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ

แม้ว่ารัฐบาลได้มีนโยบายผ่อนผันตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ แต่ก็ขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหลบหนีเข้าเมืองเหล่านั้นอย่างครบถ้วน เช่น ไม่เคยเก็บข้อมูลนายจ้างจนถึงนโยบาย ครั้งที่ ๖ ปี ๒๕๔๔ จึงได้มีการเก็บข้อมูลนายจ้างที่ขอใช้แรงงาน ซึ่งข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ลักษณะการใช้แรงงานในกิจการต่างๆ ได้อย่างดี และเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอนุญาตกิจการที่ให้ทำหรือไม่ให้ทำงานสำหรับแรงงานที่จะนำเข้าไปในอนาคตด้วย

#### ๒.๕ การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง

เนื่องจากระยะเวลาเตรียมดำเนินการนโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานชั่วคราวแต่ละครั้งจะสั้นมาก เช่น นโยบายผ่อนผันครั้งแรกในปี ๒๕๓๕ ให้เวลาการจดทะเบียนไว้ ๕๐ วัน ฉะนั้นการประชาสัมพันธ์เรื่องนโยบาย และมาตรการต่างๆ จึงน้อยมาก นอกจากนั้น การดำเนินการตามนโยบายแต่ละครั้ง ยังไม่มีแผนประชาสัมพันธ์อย่างจริงจังอีกด้วย ยกเว้นการดำเนินการนโยบายผ่อนผัน ครั้งที่ ๖ ในปี ๒๕๔๕ ที่มีแผนประชาสัมพันธ์เป็นรูปธรรม การขาดประชาสัมพันธ์หรือมี แต่การประชาสัมพันธ์น้อย จะมีส่วนสำคัญต่อการเข้าทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว มีการสำรวจครั้งหนึ่งในปี ๒๕๔๓ ที่จังหวัดราชบุรีเพื่อทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษานิเทศศาสตร์คนหนึ่ง พบว่า แรงงานไทยจำนวน ๑๒๐ คนที่ตกเป็นตัวอย่างนั้น ร้อยละ ๖๕.๖ ตอบว่าไม่ทราบว่ารัฐบาลมีโครงการจ้างงานไทยทดแทนแรงงานพม่าหลบหนีเข้าเมืองตามนโยบายผ่อนผันปี ๒๕๔๒ ข้อมูลนี้พอยืนยันได้ว่า การประชาสัมพันธ์มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย ดังกล่าว

### ๓. โอกาส (Opportunities)

โอกาสที่รัฐบาลจะดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุความสำเร็จได้ อาจประกอบด้วย

#### ๓.๑ ประชาชนทั่วไปให้การสนับสนุน

ประชาชนทั่วไปอยากให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้หมดไปหรือให้เหลือน้อยที่สุด เพราะได้ตระหนักถึงปัญหาผลกระทบที่ประเทศกำลังประสบอยู่ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ฉะนั้นจึงอยากเห็นการแก้ไขให้ปัญหาผลกระทบหมดไป เมื่อประชาชนมีทัศนคติสนับสนุนแล้วการเข้ามีส่วนร่วมจะมากขึ้นเพียงใด คงจะขึ้นอยู่กับการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงอีกทอดหนึ่ง แต่ที่ผ่านมามีปรากฏหลักฐานหลายประการว่ายังมีการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง เมื่อรัฐบาลกำลังจะใช้นโยบายนำเข้าแรงงาน การประชาสัมพันธ์ที่ทั่วถึงและจริงจังจึงมีความสำคัญมากขึ้น

### ๓.๒ สถานประกอบการและองค์กรเอกชนให้การสนับสนุน

สถานประกอบการที่ไม่มีการใช้แรงงานเหล่านี้ มีความต้องการให้รัฐบาลจัดการการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายให้หมดไป เพื่อการแข่งขันเชิงธุรกิจจะเป็นธรรมมากขึ้น ฉะนั้น สถานประกอบการและองค์กรเหล่านี้มีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาซึ่งมีการลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมาย ถ้าได้รับข้อมูลอย่างต่อเนื่องและได้รับการขอร้อง

### ๓.๓ ได้รับการสนับสนุนทางด้านการเมือง

การดำเนินนโยบายผ่อนผันแต่ละครั้ง ได้รับการยอมรับทางการเมือง และไม่มีเสียงคัดค้านของการเมืองแต่อย่างใด เพราะอยากให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานเหล่านั้นให้หมด ฉะนั้นการดำเนินนโยบายจะได้รับความร่วมมือและเข้ามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วย

## ๔. ข้อจำกัด (Threats)

ข้อจำกัด คือ อุปสรรคต่างๆ ที่จะดำเนินงานตามนโยบายให้ประสบความสำเร็จที่สำคัญคือ

### ๔.๑ การให้ความสำคัญของปัญหาแรงงานต่างด้าว

เนื่องจากประเทศไทยยังให้น้ำหนักในเรื่องแรงงานต่างด้าวในเชิงเศรษฐกิจมากกว่าความมั่นคง การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากกำหนดเป็นวาระแห่งชาติแล้ว จะทำให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

### ๔.๒ ขาดการวางแผนปฏิบัติงานเชิงบูรณาการและการมีส่วนร่วม

การดำเนินงานตามนโยบายจะต้องมีแผนปฏิบัติงานรองรับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย นโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานของแรงงานแต่ละครั้ง ยังไม่เห็นแผนปฏิบัติงานที่มีลักษณะการประสานงานหรือลักษณะบูรณาการ แม้แต่แผนปฏิบัติงานสำหรับนโยบายครั้งที่ ๖ ซึ่งประกอบด้วย ๔ แผนงานดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ชัดว่าแผนงานปราบปราม และจับกุม ที่ดำเนินงานโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยลำพัง แทนที่จะร่วมมือและประสานกับกรมการจัดหางาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบสภาพการทำงานของคนในโรงงาน และสถานประกอบการ ถ้ามีการร่วมมือกัน ก็จะทำให้การปราบปราม และจับกุม มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนั้น แผนปฏิบัติงานด้านนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน และประชาชนอีกด้วย ตลอดจนขาดการใช้หลักการตลาดเข้ามาช่วยอีกด้วย

### ๔.๓ แผนงานปราบปราม จับกุม และส่งกลับยังไม่เข้มแข็งพอ

จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินการปราบปราม จับกุมและส่งกลับ พบว่าการดำเนินการด้านนี้ได้ผลเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น การรายงานของคณะอนุกรรมการสืบสวนปราบปราม และควบคุมส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของ กบร. ได้พบปัญหาหลายด้าน

คือ ด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งได้แก่การ ไม่ลงสารบบคดี ไม่ดำเนินคดีกับผู้ให้ที่พักพิง และ ผู้นำพาให้ได้ผลจริงจึงเท่าที่ควร อัยการมักไม่สั่งฟ้องเพราะขาดพยานหลักฐาน และการตรวจค้น ต้องขอหมายค้น โดยเฉพาะห้องเช่า จะต้องขอหมายค้นหลายฉบับ ส่วนด้านการปราบปรามและ จับกุมต้องมุ่งเน้นที่นายจ้าง การจับแรงงานหรือประมงทำได้ยากมาก แรงงานมักจะ ไม่ชดทอคใคร เป็นนายจ้าง จึงขยายผลการจับกุมได้ยากมาก เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะต้องรีบดำเนินการ แก้ไข โดยเฉพาะหลังรัฐบาลไชน โยบายนำเข้าแรงงานถูกกฎหมาย มิฉะนั้นแล้ว จะ ไม่มี ผู้ประกอบการใดใช้แรงงานถูกกฎหมาย แต่ยังคงลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมายต่อไปเพราะจะ ถูก กว่ามาก

#### ๔.๔ เจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานเข้าประเทศ

มีเจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานเข้าประเทศ โดยจะได้ ผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลจะต้องหาทางขจัดทั้งเจ้าหน้าที่ และขบวนการ ดังกล่าวให้หมดไป

#### ๔.๕ ผู้ประกอบการและนายจ้างที่ใช้แรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ไม่ร่วมมือ

เนื่องจากผู้ประกอบการและนายจ้างเหล่านี้จะได้ประโยชน์จากการใช้แรงงาน ดังกล่าวเพราะเชื่อว่าการปราบปราม และจับกุมผู้กระทำผิดไม่มีประสิทธิภาพพอ จึงยังใช้แรงงาน เหล่านี้ต่อไป รัฐบาลต้องวางแผนปราบปราม และจับกุม ตลอดจนลงโทษบุคคลเหล่านี้ให้รุนแรง จนรู้สึกว่าจะไม่คุ้มที่จะเสี่ยงใช้แรงงานผิดกฎหมายต่อไป

### ทิศทางการแก้ไขแรงงานต่างด้าวในอนาคต

ภายใต้กระแสการแข่งขันเสรี และการเปลี่ยนแปลงของโลก การพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศไทยต้องทบทวน การใช้แรงงานราคาถูกประเภทไร้ฝีมือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ใช้ใน อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นในปัจจุบันแรงงาน ซึ่งมีความสำคัญน้อยลงในอนาคตขณะที่ อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง และขั้นสูงที่ควรเป็นทิศทางที่พึงเลือกเดินของรัฐ ในการ สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตให้เป็นโครงสร้างที่ทันสมัยและแข่งขัน ได้ รัฐมี ความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายทางด้านอุตสาหกรรมที่เด่นชัด เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ และต้องมีนโยบายการปรับตัวออกจากการใช้แรงงานราคาถูก ที่เคยเป็น ปัจจัยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาก่อน และปัจจุบันยังมีนายทุนธุรกิจจำนวนมากที่ยึดติด แนวคิดในการประกอบการแบบนี้อยู่ แนวคิดของการประสานประโยชน์ระหว่างภาครัฐและนัก ลงทุน เจ้าของสถานประกอบการ จนเป็นที่มาของการจดทะเบียนแรงงานผิดกฎหมายดังที่กล่าวมา ข้างต้น ตั้งอยู่บนฐานคติของอำนาจรัฐที่มองแรงงานต่างชาติ ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่



มองในฐานะเป็นแรงงานที่สมควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทยและถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองพึงได้รับสิทธิให้มีคุณภาพชีวิต และสิทธิเสรีภาพการทำงานภายใต้มาตรฐานเดียวกับคนงานไทยทั้งหมด แม้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๓๕ จะกำหนดให้จัดสภาพการจ้างตามกฎหมายแรงงานไทย แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะจะเรียกร้องต่อนายจ้างได้ เพราะอาจถูกไล่ออกเลิกจ้าง ประกอบกับกลไกรัฐอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานมาตลอด ย่อมทำให้คนงานต่างชาติถูกนายจ้างกดขี่เอาเปรียบได้อย่างราบรื่น โดยปราศจากมาตรการตรวจสอบจากรัฐ

จากการศึกษาจากพบว่าในปัจจุบันเริ่มมีทิศทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปสู่ทิศทางการบริหารคุ้มครอง กล่าวคือหลังจากการดำเนินนโยบายผ่อนผันมาหลายครั้ง ในปี พ.ศ.๒๕๔๖ ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมมือกันด้านการจ้างแรงงาน (รายละเอียดตามภาคผนวก) กับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง ๓ ประเทศ โดยตามข้อตกลงนี้ แต่ละประเทศภาคีจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และดำเนินมาตรการเพื่อให้มีการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามที่ขอผ่อนผันไว้ในช่วงเดือน ต.ค.๔๖- ก.ย.๔๗ เสมือนเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย กล่าวคือจะไม่มีการผ่อนผัน และอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานอีกต่อไป แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันไว้แล้วจะต้องดำเนินให้มีหลักฐาน ตลอดจนปฏิบัติไปตามเงื่อนไขของข้อตกลง เช่น มีการทำสัญญาทำงาน และมีการจ่ายเงินร้อยละ ๑๕ ของเงินเดือนสมทบเข้ากองทุนเพื่อการส่งตัวกลับเมื่อแรงงานเหล่านี้หมดสัญญา ซึ่งเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ในหลักการตามที่กระทรวงแรงงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (รายละเอียดตามภาคผนวก) ซึ่งทิศทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในอนาคตที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบครบวงจร โดยมุ่งไปสู่เป้าหมายสุดท้ายคือการใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย

อย่างไรก็ตามปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และการเมือง ตลอดจนปัญหาด้านอื่นๆ เช่น ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว การใช้แรงงานต่างด้าวเด็ก จนนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาโดยแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมายังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จครบวงจร ดังนั้นทิศทางในอนาคตของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวควรต้องกำหนดให้ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างจริงจัง โดยการดำเนินการ ดังนี้

๑. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหรือการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นวาระแห่งชาติ

๒. จัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ วิเคราะห์ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง เพื่อใช้ในการวางแผนนโยบายได้

๓. ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานได้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องโดยการเปิดจดทะเบียนผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ รวมทั้งออกใบอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ทราบข้อมูลจำนวนคนต่างด้าว ที่อยู่ที่ทำงานชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาด้านความมั่นคง และปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

๔. ดำเนินการยกระดับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวให้มีสถานะเป็นหน่วยงานระดับกรมเพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบมีความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานตั้งแต่การวางแผนการบริหารจัดการ การจัดระบบแรงงานต่างด้าว การจดทะเบียนจัดทำประวัติแรงงานต่างด้าว การอนุญาตการทำงาน การควบคุมการเคลื่อนย้าย การปราบปรามจับกุมดำเนินคดีรวมทั้งการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย

๕. ดำเนินการออกกระเปาะสืบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบรวมทั้งปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งในเรื่องการให้โควตา การอนุญาตทำงาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการกำหนดประเภทอาชีพของแรงงานต่างด้าวทำได้รวมทั้งการปรับปรุงค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานให้เป็นอัตราเดียวทั่วประเทศ

๖. ดำเนินการประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทาง(พม่า ลาวและกัมพูชา) อย่างใกล้ชิดเพื่อเร่งรัดการดำเนินการตาม MOU และการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ และดำเนินการในการแก้ไขปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ(MOU) โดยเฉพาะประเด็นระยะเวลาการจ้างแรงงานต่างด้าวที่กำหนดวาระการจ้างงานไว้ ๒ ปี และสามารถต่ออายุได้อีกไม่เกิน ๒ ปี เมื่อครบกำหนด ๔ ปีแล้ว แรงงานต่างด้าวต้องเดินทางกลับไปพำนักเป็นเวลา ๓ ปี จึงจะเดินทางกลับมาทำงานใหม่ได้ โดยการปรับลดระยะเวลาการกลับไปพำนักให้เหลือไม่เกิน ๑ เดือนแล้วให้สามารถกลับเข้ามาทำงานได้ใหม่

๗. กำหนดให้ภาคเอกชน โดยเฉพาะนายจ้าง/สถานประกอบการ รวมทั้งภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาและรับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ โดยการชี้แจงทำความเข้าใจประชุมสัมมนานายจ้าง ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไปให้ได้รับทราบนโยบายเพื่อร่วมกันสอดส่องดูแล และจัดระเบียบการใช้แรงงานต่างด้าวโดยการจัดโซนนิ่ง (Zoning) ที่พักอาศัยแรงงานต่างด้าวให้เป็นหลักแหล่ง รวมทั้งกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (LEVY) เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อการใช้แรงงานต่างด้าว

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ก่อนที่ประเทศไทยจะเปิดประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จึงต้องกำหนดให้ประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวเป็นวาระแห่งชาติ โดยเน้นการจัดระเบียบแรงงานให้ถูก ต้องและเป็นระบบ ลดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย รวมทั้งเตรียมความพร้อมด้านแรงงานให้เพียงพอ เพื่อรองรับเศรษฐกิจ ซึ่งการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นนโยบายสำคัญของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ซึ่งได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย (กบร.) ที่เคยมีอยู่ก่อนหน้านี้เพื่อกำหนดมาตรการ/ กระบวนการ และการปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนระเบียบต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพหลัก ร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงกลาโหม กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยึดถือการดำเนินการในการปฏิบัติและหากกำหนดให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นวาระแห่งชาติ และได้ดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว เชื่อว่าจะก่อให้เกิดผลดีในด้านต่างๆ กล่าวคือ

๑. เป็นการป้องกัน และยุติการที่นายจ้างจะ ฉวยโอกาสจ้างแรงงานต่างชาติ เพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยไม่ยอมจ้างคนงานไทยให้เต็มที่ต่อเนื่อง และไม่ยอมปรับปรุงเทคโนโลยี ประสิทธิภาพการผลิต เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการประกอบการ ให้สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจตลาดโลกได้

๒. ป้องกันการประเทศคู่ค้าหรือองค์การการค้าโลกหรือองค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นำปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานต่างชาติ มาเป็นเงื่อนไขกีดกันทางการค้า หรือตัดสิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศไทยได้

๓. ทำให้รัฐสามารถเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ทำงานอย่างเป็นระบบ จากการใช้แรงงานต่างชาติ และเพื่อนำภาษีและค่าธรรมเนียมเหล่านี้ มาจัดบริการทางสังคมการศึกษา

พัฒนาฝีมือและสาธารณสุขแก่แรงงานเหล่านี้เป็นธรรมเนียมเหมาะสมต่อไป โดยรัฐบาลไม่ต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายดังที่ผ่านมา

๔. ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ต้องหลบซ่อน ทำงานได้อย่างเต็มที่และเข้ามาเป็นส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาสังคม ความหวาดกลัวภัยที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว

๕. การลดโอกาสการจ้างแรงงานต่างด้าวทำให้ การเพิ่มอำนาจการต่อรองของแรงงานไทยในระยะยาวด้วย

## บทที่ ๕

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

จากการศึกษาจะพบว่าในภาพรวมเป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่าประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ในระดับล่างมาก เพราะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานนั้นมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นการเสริม หรือทดแทนแรงงานในภาคการผลิตที่ขาดแคลนแรงงานไทย แต่ขณะเดียวกันการจ้างแรงงานต่างด้าวมาใช้ในภาคการผลิต ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคบริการมากขึ้นนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคมของประเทศ เช่นเดียวกัน กล่าวคือ การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานนั้นเสมือนเป็นเพียงการลดต้นทุนให้แก่ นายจ้างแต่ฝ่ายเดียว เพราะโดยสภาพความเป็นจริงแล้วยังมีแรงงานไทยว่างงานอยู่ที่สามารถทำงานให้ผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวอยู่ได้ หากมีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน หรือค่าจ้างแรงงานที่เหมาะสม ซึ่งเมื่อมีแรงงานต่างด้าวที่ผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานได้ในอัตราค่าจ้างต่ำ ผู้ประกอบการก็มักแก้ปัญหาโดยการจ้างแรงงานเหล่านั้น ภาคการผลิตภายในประเทศจึงไม่เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต เพื่อปรับปรุงอุตสาหกรรมให้ลดการใช้แรงงานเข้มข้น

ขณะที่การป้องกันผู้ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาจะพบว่าประเทศไทยให้น้ำหนักในเรื่องความมั่นคงเชิงเศรษฐกิจมากกว่าความมั่นคงของประเทศทำให้การกวาดจับเข้มงวดกับผู้ลักลอบเข้าประเทศไม่หนักแน่น แม้ว่าแนวชายแดนติดกับพม่า จะทอดแนวยาวหลายพันกิโลเมตร แต่การที่มีผู้ลักลอบเข้าประเทศได้นับล้านคนถือว่าเป็นเรื่องผิดปกติจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะสะท้อนถึงนโยบายและการปฏิบัติที่หละหลวม ที่ก่อให้เกิดกองทัพแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากประเทศไทยมากมายเช่นนี้ในเวลาเพียงไม่กี่ปีจากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองนั้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการสื่อสารระหว่างนโยบายระดับบนกับผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งปัญหาการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณป้องกันการลักลอบ รวมทั้งปัญหา ด้านกำลังพลเพื่อป้องกันการลักลอบเข้ามาในประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นในพื้นที่บริเวณชายแดนมักมีการกล่าวกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้มงวดกวาดจับในการป้องกันปราบปรามคนหลบหนีเข้าเมือง มีผลทำให้มีผู้ลักลอบเข้าประเทศ และนายจ้างสามารถลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย โดยข้ออ้างว่าจับส่งแล้วกลับ เดียวก็ลักลอบเข้ามาอีกที่มักเป็นข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ จนดูเสมือนว่าปัญหา การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่

โปร่งใสของเจ้าหน้าที่เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง นอกเหนือจากปัญหาในการดำเนินนโยบายอันเกิดจากนักการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความเชื่อมโยงถึงระดับชาติ มีการใช้อิทธิพลจนทำให้นโยบายการใช้แรงงานต่างด้าวบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริง

นอกจากนี้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน ยังขาดองค์กรในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ที่สามารถบูรณาการการปฏิบัติงานจากทุกฝ่ายให้ร่วมกันแก้ปัญหาในทิศทางเดียวกัน เป็นลักษณะที่เป็นองค์รวมซึ่งเดิมหน่วยงานหลักที่เป็นผู้กำหนดนโยบายให้กับเรื่องนี้คือ สมช. และ กพร. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กล่าวคือ สมช. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ไม่มีกำลังคนที่จะดูแลในเรื่องนี้ ขณะที่ กพร. ตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการแก้ปัญหาผู้ลักลอบเข้ามาทำงานเชิงเศรษฐกิจอย่างครบวงจร และทำหน้าที่ประสานการแก้ปัญหา ซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์ แม้มีการตั้งอนุกรรมการในระดับจังหวัดกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นให้ร่วมกันตัดสินใจแต่เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดต่าง ๆ ในเรื่องของการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย นอกจากนี้การขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และจะมีความซับซ้อนทำให้ไม่สามารถนำมาข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ทั้งในการบริหารจัดการและการวางแผนนโยบายได้

กล่าวโดยสรุปแล้วนโยบายแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาไม่ใช่เป็นการวางแผนงานไว้ล่วงหน้า หรือเพื่อป้องกันปัญหา แต่เป็นเพียงมาตรการเฉพาะหน้าเพื่อแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติเท่านั้น แต่อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำทะเบียนเป็นแนวคิดบนพื้นฐานของแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่ถูกต้อง แต่ที่ผ่านมามีนักวิชาการให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรการจัดการระบบควบคุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านที่ดำเนินการมาแล้ว ที่มีข้อจำกัดโดยสรุปได้ดังนี้

๑. เกณฑ์การกำหนดพื้นที่ผ่อนผันยังไม่แน่ชัด โดยบางจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันนั้น มีแรงงานต่างชาติอยู่ไม่มากนัก แต่บางจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติจำนวนมากกลับไม่อยู่ในข่าย

๒. มาตรการ ที่จะ เป็น แนวปฏิบัติระดับท้องถิ่นยังคงสับสน และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเองก็ไม่ชัดเจนว่า บุคคลใดอยู่ในข่ายที่จะมาขอจดทะเบียนได้บ้าง

๓. ยังไม่มีการจัดระบบมารองรับผู้มาจดทะเบียน ผลก็คือไม่มีความแตกต่างใดๆ ระหว่างแรงงานที่จดทะเบียนแล้วหรือไม่ได้จด มีรายงานว่า มีผู้ที่ได้รับอนุญาตทำงานแล้วถูกจับกุมปะปนไปกับแรงงานอื่นๆ และถูกยึดเอกสารไปด้วย

๔. การมอบอำนาจให้ สตม. มีบทบาทหลักในการพิจารณาผู้มีคุณสมบัติตามกำหนด โดยปราศจากระบบตรวจสอบ อาจทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจหน้าที่ได้ง่าย

๕. มีแรงงานต่างชาติใหม่หลั่งไหลเข้ามาด้วยความเข้าใจว่าประเทศไทยเปิดโอกาสเสรี และการจดทะเบียนก็ได้กลายเป็นเงื่อนไขให้เกิดการติดต่อสื่อสารในหมู่งานกับนายหน้า ณ สถานที่จดทะเบียนนั้น โดยเกิดการชักนำให้เคลื่อนย้ายแหล่งทำงาน ซึ่งผิดจุดประสงค์ของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

๖. แม้มีเงื่อนไขไม่ยินยอมให้แรงงานเคลื่อนย้ายพื้นที่ ในทางปฏิบัติไม่มีมาตรการควบคุมหรือจัดระเบียบ อีกทั้งเป็นข้อกำหนดที่แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยในรูปแบบของงาน เช่น การก่อสร้าง ที่คนงานจะต้องย้ายไปตามสถานก่อสร้างต่างๆ หรือ งานประมง เป็นต้น จึงกลายเป็นประเด็นนำไปสู่การใช้อำนาจในทางมิชอบ

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษานโยบายที่ผ่านมาจะพบว่าการกำหนดนโยบาย บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในอนาคต โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านนั้นระยะเวลาอันใกล้นี้เชื่อว่า จากสภาพความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ค่าแรงที่แตกต่างกันมาก แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านยังคงมีความต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย จากข้อจำกัดของนโยบายที่ผ่านมาพบว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรอยู่บนทิศทางการปฏิบัติที่ครบวงจรและรอบด้าน ร่วมบูรณาการหน่วยงาน และทรัพยากรของประเทศ โดยการศึกษาครั้งมีข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ดังนี้

### ๑. ระดับการปฏิบัติ

๑.๑. ดำเนินนโยบายที่ยืดหยุ่น หลากหลายต่อแรงงานต่างด้าว ตามความจำเป็นต้องการที่แตกต่างกันไปของแต่ละพื้นที่ ลักษณะของแรงงาน ช่วงเวลาความต้องการ โดยการสำรวจศักยภาพ ทางกายภาพ ประเภทกิจการ จำนวนความต้องการแรงงานต่างด้าว และการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่

๑.๒. กำหนดเป็นพื้นที่เฉพาะ หรือเขตเศรษฐกิจเฉพาะ อาทิ พื้นที่บริเวณชายแดนที่สำคัญทั้งของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเพื่อรองรับการเจริญเติบโตตามบันทึกความเข้าใจร่วมกันของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะเป็นแหล่งจ้างแรงงาน หรือใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน

๑.๓. กำหนดมาตรการ เงื่อนไข เพื่อดำเนินสำหรับกลุ่มแรงงาน ระบบการเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าว ทั้งที่ได้รับการผ่อนผัน และการเข้ามาทำงานในลักษณะ เข้า-ไป เย็น-กลับ

๑.๔. ทำความเข้าใจ รวมทั้งจูงใจเจ้าหน้าที่ในระดับการปฏิบัติให้มีความเข้าใจในนโยบาย และแนวทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๑.๕. ดำเนินมาตรการปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่เป็นไป  
บันทึกความเข้าใจร่วมกัน หรือตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยการปรับปรุงระบบงานด้านการข่าว สกัด  
กัน ลาดตะเวน และประสานงานตามแนวชายแดนอย่างครบวงจร และอย่างบูรณาการระหว่าง  
หน่วยงาน กวาดล้างจับกุม แรงงานต่างด้าว ที่อยู่นอกเหนือเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งกวาดล้าง  
จับกุม นายจ้าง นายหน้า และผู้ที่ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าว

๑.๖. ให้ชุมชน ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการใช้นโยบาย ทั้งการกำหนดพื้นที่  
จังหวัดที่เปิดโอกาสให้มีการใช้แรงงานต่างด้าว และการมีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปราม การ  
ลักลอบเข้ามาทำงาน ของแรงงานต่างด้าว

๑.๗. กำหนดมาตรการระบบการส่งกลับ แรงงานต่างด้าว โดยการพัฒนาระบบข้อมูล  
ระบบการพิสูจน์สัญชาติ และความร่วมมือในระดับพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของประเทศไทย และ  
ประเทศเพื่อนบ้าน โดยดูแลความเป็นอยู่ และสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าวระหว่างรอการ  
ส่งกลับให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

๑.๘. ให้การคุ้มครองสภาพการจ้างงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สวัสดิการ  
สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน มีการเพิ่มบทลงโทษ  
ต่อกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง

## ๒. ระดับการบริหารจัดการ

๒.๑. พัฒนาระบบข้อมูลแรงงานต่างด้าวอย่างครบวงจร รวมทั้งการบริหารจัดการ  
ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒. ปรับปรุงระบบการทำงาน และขั้นตอนการประสานการทำงานของหน่วยงาน  
และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๓. จัดตั้งศูนย์บริหารงานแรงงานต่างด้าวที่เบ็ดเสร็จ ในการบริหารจัดการแรงงาน  
ต่างด้าวทั้งในด้านการสำรวจความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยผ่านนายจ้าง และสมาคมวิชาชีพ  
หรือกลุ่มผู้ประกอบการ การวางแผนควบคุม ปริมาณแรงงานต่างด้าว การประชาสัมพันธ์แก่  
ประชาชน นายจ้าง และตัวแรงงานต่างด้าวในเชิงรุก และการเป็นศูนย์สั่งการ กำกับดูแล เจ้าหน้าที่ผู้  
ที่เกี่ยวข้อง

๒.๔. สร้างช่องทาง และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในการใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามามี  
ส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นประชาชน นายจ้าง และหน่วยงานของรัฐ  
ที่เกี่ยวข้อง

๒.๕. จัดสรรงบประมาณ กำลังพลอย่างเพียงพอ



### ๓. ระเบียบนโยบาย

๓.๑ กำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ อาทิ

๓.๑.๑ เปิดจดทะเบียนผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ รวมทั้งออกใบอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ทราบข้อมูลจำนวนคนต่างด้าว ที่อยู่ที่ทำงานชัดเจน

๓.๑.๒ ยกกระดับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ให้มีสถานะเป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานตั้งแต่การวางแผนการบริหารจัดการ การจัดระบบแรงงานต่างด้าว การจดทะเบียนจัดทำประวัติแรงงานต่างด้าว การอนุญาตการทำงาน การควบคุมการเคลื่อนย้าย การปราบปรามจับกุมดำเนินคดี รวมทั้งการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย

๓.๑.๓ ดำเนินการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพของประชาชน เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งในเรื่องการให้โควตา การอนุญาตทำงาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการกำหนดประเภทอาชีพของแรงงานต่างด้าวทำได้รวมทั้งการปรับปรุงค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานให้เป็นอัตราเดียวทั่วประเทศ

๓.๑.๔ ประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทาง(พม่า ลาว และกัมพูชา) อย่างใกล้ชิด เพื่อเร่งรัดการดำเนินการตาม MOU และการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ และดำเนินการในการแก้ไขปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ(MOU) ในประเด็นการกลับไปพำนักของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานครบ ๔ ปี ให้สามารถกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้เมื่อได้กลับไปพำนักเป็นเวลาไม่เกิน ๑ เดือน

๓.๑.๕ ให้ภาคเอกชนภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาและรับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ โดยการจัดโซนนิ่ง (Zoning) ที่พักอาศัยแรงงานต่างด้าวให้เป็นหลักแหล่ง และให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (LEVY)

๓.๒ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคม อาทิ

๓.๒.๑. การกำหนดมาตรการควบคุมการสมรส การวางแผนครอบครัว การคุมกำเนิด ของแรงงานต่างด้าว

๓.๒.๒. การกำหนดมาตรฐานทางสาธารณสุข การควบคุมโรคติดต่อ โดยให้แรงงานต่างด้าว ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

๓.๒.๓ การปรับปรุง และสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่แรงงานต่างด้าว รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้การทำงานของแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบมาตรฐานทางสากล และเป็นไปตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

๓.๒.๔ ส่งเสริมอุตสาหกรรมในสาขาที่ใช้ทักษะ และความรู้ รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการผลิต ไปสู่การใช้เทคโนโลยีมากขึ้น โดยใช้มาตรการทางภาษีสนับสนุน

๓.๒.๕ ส่งเสริม และย้ายฐานการผลิต ของภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรกรรม โดยเฉพาะกิจการที่จำเป็นต้องใช้แรงงาน วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน ไปสู่พื้นที่เฉพาะที่กำหนดไว้ โดยมีระบบประกันความเสี่ยงแก่ผู้ประกอบการ

๓.๓ ดำเนินการการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี กล่าวคือ ในระดับทวิภาคี จะต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้านเพื่อกำหนดแนวคิดและหลักปฏิบัติร่วมกันในการจัดส่งแรงงานต่างชาติ เช่น การใช้แรงงานภายใต้ระบบสัญญาจ้าง มีการวางแผนทางในการปฏิบัติต่อแรงงานร่วมมือ ดังที่รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านที่ผ่านมา รวมทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ที่ไม่เน้นแต่การค้าและการลงทุน แต่ต้องเอื้อต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละประเทศ

---

## บรรณานุกรม

จิโรจน์ ไชยจิต, พลตำรวจตรี การดำเนินมาตรการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่  
เหมาะสม:ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานสัญชาติ พม่า. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกัน  
ราชอาณาจักร. ๒๕๔๖

ชัยพงษ์ สำเนียง. ความยั่งยืนของแรงงานต่างด้าว: มนุษย์ล่องหนไร้ตัวตน หรือ ฟันเฟืองสำคัญทาง  
เศรษฐกิจ?. ออนไลน์ เข้าถึงได้จาก [http://www.siamintelligence.com/thai-labor-migration-  
status/](http://www.siamintelligence.com/thai-labor-migration-status/). ๒๕๕๖.

ธาริน อยู่ครอบ, ว่าที่ ร.ต. ทำการศึกษาเรื่อง แรงงานต่างด้าวในภาคธุรกิจ:ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ  
สังคม และแรงงานท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร.  
๒๕๔๑.

รัฐบาลไทย. รัฐบาลเปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งสุดท้ายก่อนนำเข้าสู่ระบบ. ออนไลน์ เข้าถึง  
ได้จาก <http://www.thaigov.go.th/th/public-service/item/32037-.html>. ๒๕๕๖.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. กรุงเทพฯ:อัสสัม.  
๒๕๕๕.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

|                        |  |
|------------------------|--|
| ชื่อ                   | นายเดชา พุกภัยพัฒนรักษ์  |
| วัน เดือน ปี เกิด      | 10 ตุลาคม 2507   |
| การศึกษา               | ปริญญาตรี รัฐศาสตร์บัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ<br>มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<br>ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม<br>สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)   |
| ประวัติการทำงาน โดยย่อ | ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ๓) อำเภอละงู จังหวัดสตูล<br>นักการข่าว ๔ กองงานความมั่นคง กรมการปกครอง<br>บุคลากร ๖ ฝ่ายเทศบาลและสุขาภิบาล ส่วนการบริหารงานบุคคล<br>สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<br>ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานเทศบาล ๗) เทศบาลตำบลบ้านพรุ อำเภอ<br>หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา<br>เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๘ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงวัฒนธรรม<br>แรงงานจังหวัดภูเก็ต (นักวิชาการแรงงาน ๘)<br>จัดหางานจังหวัดพังงา (นักวิชาการแรงงาน ๘)<br>จัดหางานจังหวัดภูเก็ต (นักวิชาการแรงงาน ๘)<br>จัดหางานจังหวัดอุดรธานี<br>จัดหางานจังหวัดนครปฐม<br>จัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร<br>ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว<br>ตำแหน่งปัจจุบัน |
|                        | ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว   |

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา..... ยุทธศาสตร์.....

เรื่อง..... การกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว.....

ผู้วิจัย..... นายเคชา พงษ์พัฒนารักษ์..... หลักสูตร..... วปม..... วันที่..... 7.....

ตำแหน่ง..... ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.....

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นต้องอาศัยแรงงาน ซึ่งเป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญประการหนึ่ง ประเทศไทยในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม และงานในระดับล่าง เนื่องด้วยปริมาณของประชากรวัยทำงานของไทยลดลงอย่างมาก และเป็นวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้น รวมถึงอัตราการเกิดก็ลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน ซึ่งในยุคปัจจุบันเป็นยุคของการแข่งขันเสรีประเทศที่มีต้นทุนในการผลิตต่ำ ย่อมมีความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้ความได้เปรียบในด้านต่าง ๆ อาทิ เทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย การมีระบบข้อมูลสารสนเทศและระบบบริหาร จัดการที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยในการแข่งขัน ในขณะที่ประเทศที่กำลังพัฒนายังจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีต้นทุนสูงและต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญและ ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะถูกผนวกเข้าเป็นต้นทุนในการผลิต ประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศจึงยังต้องใช้แรงงานเป็นปัจจัยหลักในการผลิต (Labor intensive) เพื่อลดต้นทุนในด้านการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ก็เอื้อต่อการใช้แรงงานเป็นหลัก กล่าวคือ ค่าจ้างแรงงานราคาถูก จำนวนคนว่างงานที่เพิ่มขึ้น และการที่แรงงานส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย เป็นแรงงานไร้ฝีมือทำให้ต้องยอมรับสภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าและยังต้องการแรงงานราคาถูกเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต แรงงานบางส่วนอพยพเข้าไปทำงานในประเทศเพื่อนบ้านอย่างผิดกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และปัญหาอื่น ๆ ตามมาเป็นลูกโซ่

ในส่วนของประเทศไทย มีแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเข้ามาทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเหล่านี้มีทั้งปัจจัยผลักดัน (Push Factors) อาทิ ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความไม่สงบของประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) เช่น ความต้องการแรงงานราคาถูกของนายจ้าง การขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพที่คนไทยไม่นิยมทำ เป็นต้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบาย มาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและมาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ
3. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย จากการวิเคราะห์การดำเนินงานตามนโยบาย มาตรการในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตเฉพาะในการศึกษานโยบายที่เหมาะสมในการดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล ปัญหาในการนำนโยบายที่กำหนดไว้แล้วไปปฏิบัติ และแนวทางในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในเรื่องแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย

## วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมเกี่ยวกับทฤษฎี แนวความคิด จากเอกสารของทางราชการ วิทยานิพนธ์ เอกสารวิจัย และตำราต่างๆ ทั้งจากห้องสมุดของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมทั้งเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาทำการวิเคราะห์ หอ้งค์ประกอบที่จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม และทำการสังเคราะห์เพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

## ผลการวิจัย

เมื่อศึกษาการดำเนินการตามนโยบายแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ว่ายังมีปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ จากผลการศึกษา พบว่า แม้ว่าการใช้แรงงานต่างด้าวจะส่งผลช่วยสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาคเพิ่มขึ้น แต่ก็ส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทย มีการแย่งงานคนไทย เช่น การประกอบอาชีพอิสระ การค้าขาย การมุ่งเน้นใช้แรงงานมากกว่าการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต เนื่องจากการใช้แรงงานต่างด้าวมียอดมากกว่า
2. ผลกระทบทางสังคม
  - 2.1 ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ย่อมส่งผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรม ทั้งในกลุ่มแรงงานต่างด้าวหรือกับคนไทย ปัญหาการทะเลาะวิวาทในกลุ่มแรงงานต่างด้าวด้วยกันเอง
  - 2.2 ปัญหาทางด้านสาธารณสุข แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ขาดความรู้เรื่องสุขอนามัย รวมทั้งเป็นพาหะนำโรคติดต่อ เช่น โรคเท้าช้าง วัณโรค โรคเอดส์ เป็นต้น รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการป้องกันและรักษาจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

2.3 ปัญหาด้านการศึกษา รัฐต้องใช้งบประมาณเพื่อจัดการศึกษาให้แก่บุตรของแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นจากงบประมาณปกติที่ใช้ในการจัดการศึกษาให้แก่คนไทยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากรัฐต้องปฏิบัติตามหลักหรือกติกาสากล

3. ผลกระทบที่มีต่อแรงงานต่างด้าว จากการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยบางส่วน โดยเฉพาะแรงงานที่หลบหนีเข้ามาทำงาน มักจะมีแนวโน้มที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง การถูกริดไถจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง ความคิดที่ถูกลูกฝังให้เกลียดพม่าจากประวัติศาสตร์ ทำให้ไม่ได้รับความเห็นใจจากคนไทย หากแรงงานดังกล่าวได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง

4. ผลกระทบกับการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ จากการใช้ประเทศไทยใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นเรื่องที่จะนำมาใช้ในการกีดกันทางการค้า จากข้ออ้างเรื่องการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ หรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการใช้แรงงานที่มีลักษณะเป็นการค้ามนุษย์

## ข้อเสนอแนะ

จากข้อจำกัดของนโยบายที่ผ่านมาพบว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรอยู่บนทิศทางการปฏิบัติที่ครบวงจรและรอบด้าน ร่วมบูรณาการหน่วยงาน และทรัพยากรของประเทศ โดยการศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ดังนี้

### 1. ระดับการปฏิบัติ

1.1. ดำเนินนโยบายที่ยืดหยุ่น หลากหลายต่อแรงงานต่างด้าว ตามความจำเป็น ความต้องการที่แตกต่างกัน ไปของแต่ละพื้นที่ ลักษณะของแรงงาน ช่วงเวลาความต้องการ โดยการสำรวจศักยภาพทางกายภาพ ประเภทกิจการ จำนวนความต้องการแรงงานต่างด้าว และการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่

1.2. กำหนดเป็นพื้นที่เฉพาะ หรือเขตเศรษฐกิจเฉพาะ อาทิ พื้นที่บริเวณชายแดนที่สำคัญทั้งของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อรองรับการเจริญเติบโตตามบันทึกความเข้าใจร่วมกันของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะเป็นแหล่งจ้างแรงงาน หรือใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน

1.3. กำหนดมาตรการ เงื่อนไข เพื่อดำเนินการสำหรับกลุ่มแรงงาน ระบบการเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าว ทั้งที่ได้รับการผ่อนผัน และการเข้ามาทำงานในลักษณะ เข้า-ไป เย็น-กลับ

1.4. ทำความเข้าใจ รวมทั้งจูงใจเจ้าหน้าที่ในระดับการปฏิบัติให้มีความเข้าใจในนโยบาย และแนวทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

1.5. ดำเนินมาตรการปราบปรามแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่เป็นไปบันทึกความเข้าใจร่วมกัน หรือตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยการปรับปรุงระบบงานด้านการข่าว สกัดกั้น ลาดตะเวน และประสานงานตามแนวชายแดนอย่างครบวงจร และอย่างบูรณาการระหว่างหน่วยงาน กวาดล้างจับกุมแรงงานต่างด้าว ที่อยู่นอกเหนือเงื่อนไขที่กำหนด รวมทั้งกวาดล้างจับกุม นายจ้าง นายหน้า และผู้ที่ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าว

1.6. ให้ชุมชน ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการใช้นโยบาย ทั้งการกำหนดพื้นที่ จังหวัด ที่เปิดโอกาสให้มีการใช้แรงงานต่างด้าว และการมีส่วนร่วมในการป้องกันปราบปราม การลักลอบเข้ามาทำงาน ของแรงงานต่างด้าว

1.7. กำหนดมาตรการระบบการส่งกลับ แรงงานต่างด้าว โดยการพัฒนาระบบข้อมูล ระบบการพิสูจน์สัญชาติ และความร่วมมือในระดับพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้าน โดยดูแลความเป็นอยู่ และสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าวระหว่างรอการส่งกลับให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

1.8. ให้การคุ้มครองสภาพการจ้างงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน สวัสดิการ สุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน มีการเพิ่มบทลงโทษต่อกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง

## 2. ระดับการบริหารจัดการ

2.1. พัฒนาระบบข้อมูลแรงงานต่างด้าวอย่างครบวงจร รวมทั้งการบริหารจัดการข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง

2.2. ปรับปรุงระบบการทำงาน และขั้นตอนการประสานการทำงานของหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3. จัดตั้งศูนย์บริหารงานแรงงานต่างด้าวที่เบ็ดเสร็จ ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ทั้งในด้านการสำรวจความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยผ่านนายจ้าง และสมาคมวิชาชีพ หรือกลุ่มผู้ประกอบการ การวางแผนควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าว การประชาสัมพันธ์แก่ประชาชน นายจ้าง และตัวแรงงานต่างด้าวในเชิงรุก และการเป็นศูนย์สั่งการ กำกับดูแล เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง

2.4. สร้างช่องทาง และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียในการใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นประชาชน นายจ้าง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

2.5. จัดสรรงบประมาณ กำลังพลอย่างเพียงพอ

## 3. ระดับนโยบาย

3.1. กำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นวาระแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการต่างๆ อาทิ

3.1.1 เปิดจดทะเบียนผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ รวมทั้งออกใบอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ทราบข้อมูลจำนวนคนต่างด้าว ที่อยู่ที่ทำงานชัดเจน

3.1.2 ยกกระดับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ให้มีสถานะเป็นหน่วยงานระดับกรม เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานตั้งแต่การวางแผนการบริหารจัดการ การจัดระบบแรงงานต่างด้าว การจดทะเบียนจัดทำประวัติแรงงานต่างด้าว การอนุญาตการทำงาน การควบคุมการเคลื่อนย้าย การปราบปรามจับกุมดำเนินคดี รวมทั้งการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย



3.1.3 คำเนินการออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบรวมทั้งปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพื่อให้สามารถบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับความเป็นจริงทั้งในเรื่องการให้โควตา การอนุญาตทำงาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการกำหนดประเภทอาชีพของแรงงานต่างด้าวทำได้รวมทั้งการปรับปรุงค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานให้เป็นอัตราเดียวทั่วประเทศ

3.1.4 ประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทาง(พม่า ลาว และกัมพูชา) อย่างใกล้ชิด เพื่อเร่งรัดการดำเนินการตาม MOU และการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวที่ค้างอยู่ให้แล้วเสร็จ และดำเนินการในการแก้ไขปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ(MOU) ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

3.1.5 ให้ภาคเอกชนภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาและรับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ โดยการจัดโซนนิ่ง(Zoning)ที่พักอาศัยแรงงานต่างด้าวให้เป็นหลักแหล่ง และให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (LEVY)

### 3.2. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคม อาทิ

3.2.1. การกำหนดมาตรการควบคุมการสมรส การวางแผนครอบครัว การคุมกำเนิดของแรงงานต่างด้าว

3.2.2. การกำหนดมาตรฐานทางสาธารณสุข การควบคุมโรคติดต่อ โดยให้แรงงานต่างด้าว ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

3.2.3 การปรับปรุง และสร้างหลักประกันทางสังคมให้แก่แรงงานต่างด้าว รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้การทำงานของแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบมาตรฐานสากล และเป็นไปตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ

3.2.4 ส่งเสริมอุตสาหกรรมในสาขาที่ใช้ทักษะ และความรู้ รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างการผลิต ไปสู่การใช้เทคโนโลยีมากขึ้น โดยใช้มาตรการทางภาษีสันับสนุน

3.2.5 ส่งเสริม และย้ายฐานการผลิต ของภาคอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรกรรม โดยเฉพาะกิจการที่จำเป็นต้องใช้แรงงาน วัตถุประสงค์จากประเทศเพื่อนบ้านไปสู่พื้นที่เฉพาะที่กำหนดไว้ โดยมีระบบประกันความเสี่ยงแก่ผู้ประกอบการ

3.3. คำเนินการการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี กล่าวคือในระดับทวิภาคี จะต้องมีการประชุมความร่วมมือกันระหว่างประเทศเพื่อนบ้านเพื่อที่กำหนดแนวคิดและหลักปฏิบัติร่วมกันในการจัดส่งแรงงานต่างชาติ เช่น การใช้แรงงานภายใต้ระบบสัญญาจ้าง มีการวางแผนทางในการปฏิบัติต่อแรงงานร่วมมือ ดังที่รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านที่ผ่านมา รวมทั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ที่ไม่เน้นแต่การค้าและการลงทุน แต่ต้องเอื้อต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของแต่ละประเทศ