

ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกับความมั่นคง

โดย

นายสมศักดิ์ คารารัตนโรจน์
ประธานกรรมการบริหาร
บริษัท ซี.เอ.เอส. แอสเซท จำกัด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร วปม. รุ่นที่ ๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกับความมั่นคง
 ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์
 ผู้วิจัย นายสมศักดิ์ คารารัตนโรจน์ หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ทำการศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย และแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว รวมถึงทำการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว พร้อมเสนอแนะแนวทางแก้ไข ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนใหญ่มีสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานในระดับล่าง แรงงานต่างด้าวที่มีการสะสมอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานานและเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากการศึกษานโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาของประเทศไทยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงเป็นหลัก ซึ่งนโยบายดังกล่าวไม่ตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจไทยที่ยังพึ่งพาแรงงานระดับล่างจำนวนมาก รวมถึงแรงงานต่างด้าวบางส่วนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ จึงควรมีแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวเชิงบูรณาการที่คำนึงถึงความสอดคล้องของนโยบายทั้งในด้านการรักษาความมั่นคง ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการคุ้มครองแรงงานอย่างเพียงพอ โดยมีการกำหนดนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนในระยะยาวและรัดกุมมากขึ้น พร้อมวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง อันเนื่องมาจากสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจไทย และการเตรียมแผนรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงาน อันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน (AEC)

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวทางเบื้องต้นในการดำเนิน “โครงการสนับสนุนเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย” ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งในแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ (สมุทรสาครโมเดล) โดยทำการศึกษาจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร การวิจัยทำให้ทราบว่า ภาครัฐ เอกชน และผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวเห็นด้วยกับการดำเนินโครงการดังกล่าว เนื่องจากเป็นโครงการสนับสนุนการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว พร้อมเสนอแนะปัจจัยประกอบการดำเนินโครงการให้ประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรม

คำนำ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของประเทศไทย และภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา หลังไหลเข้ามาทำงานทั้งแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยแรงงานต่างด้าวกุมนี้นี้เมื่อเคลื่อนย้ายเข้ามาแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในภาคการผลิตและการบริการของประเทศไทยมานานแล้ว และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไทย แม้ว่ารัฐบาลทุกสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังคงมีมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ภาครัฐไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องได้ทั้งหมด รวมถึงแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อประเทศไทยพร้อมด้วยอีก ๕ ประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะยิ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและโครงสร้างแรงงานของประเทศไทย จึงจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีการเตรียมพร้อมรับมือต่อภาวะการดังกล่าว

(นายสมศักดิ์ คารารัตนโรจน์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร ที่อนุเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ ผู้นำชุมชน แรงงานไทย และแรงงานต่างด้าว ในพื้นที่ที่ทำการศึกษานำร่องในอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร รวมทั้งคณาจารย์ อาจารย์ที่ปรึกษา และเพื่อนร่วมรุ่น ที่ให้คำแนะนำและเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดี และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดระบบแรงงานต่างด้าว และผู้ที่สนใจทั่วไป

(นายสมศักดิ์ ดารารัตนโรจน์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อ | ก |
| คำนำ | ข |
| กิตติกรรมประกาศ | ค |
| สารบัญ | ง |
| สารบัญตาราง | ฉ |
| สารบัญแผนภาพ | ช |
| บทที่ ๑ บทนำ | ๑ |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | ๑ |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | ๓ |
| ขอบเขตของการวิจัย | ๔ |
| วิธีดำเนินการวิจัย | ๔ |
| ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย | ๔ |
| บทที่ ๒ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย | ๕ |
| ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว | ๕ |
| ประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย | ๑๐ |
| กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย | ๑๘ |
| สรุป | ๓๔ |
| บทที่ ๓ สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าว | ๓๕ |
| สถานการณ์แรงงานต่างด้าวและแนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าว | ๓๕ |
| สภาพปัญหาและผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างด้าว | ๕๖ |
| การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย | ๖๐ |
| ยุทธศาสตร์และนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว | ๗๓ |
| สรุป | ๘๑ |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|--|---|
| บทที่ ๔ | |
| บทวิเคราะห์ปัญหาแรงงานต่างด้าว | ๘๓ |
| วิเคราะห์ยุทธศาสตร์และนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว | ๘๓ |
| ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว | ๑๐๖ |
| สรุป | ๑๑๒ |
| บทที่ ๕ | |
| สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ | ๑๑๔ |
| สรุปผลการศึกษา | ๑๑๔ |
| ข้อเสนอแนะ | ๑๒๐ |
| บรรณานุกรม | ๑๒๓ |
| ภาคผนวก | ๑๒๗ |
| ภาคผนวก ก | โครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย |
| ภาคผนวก ข | ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน |
| ภาคผนวก ค | ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ไทยเป็นภาคี |
| ภาคผนวก ง | สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าว |
| ประวัติย่อผู้วิจัย | ๑๔๐ |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | | หน้า |
|--------------|--|------|
| ตารางที่ ๒-๑ | จำนวนแรงงานต่างด้าวและลักษณะการเข้าเมือง จำแนกตามตารางที่แบ่งประเภทแรงงานต่างด้าวใน พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ | ๑๓ |
| ตารางที่ ๓-๑ | จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง รายมาตรา รายนาม (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔) | ๓๓ |
| ตารางที่ ๓-๒ | จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง รายมาตรา รายนาม (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) | ๓๘ |
| ตารางที่ ๓-๓ | จัดอันดับ ๕ อันดับแรกของจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าว ที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศมากที่สุด ปี พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๕ | ๔๑ |
| ตารางที่ ๓-๔ | จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือจังหวัดสมุทรสาคร จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง รายมาตรา ปี พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๕ | ๔๒ |
| ตารางที่ ๓-๕ | จำนวนคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ประเภทคนต่างด้าว และสัญชาติ (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕) | ๔๓ |
| ตารางที่ ๓-๖ | จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ตามมติคณะรัฐมนตรี จำแนกตามสัญชาติและประเภทกิจการ (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) | ๔๓ |
| ตารางที่ ๓-๗ | ธุรกิจประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ๕ อันดับแรก ในภาพรวมทั้งประเทศ และตามภูมิภาค | ๕๑ |

สารบัญตาราง (ต่อ)

| ตารางที่ | | หน้า |
|--------------------|---|------|
| ตารางที่ ๔-๑ | จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ตามเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรี | ๘๓ |
| ตารางที่ ๔-๒ | นโยบายที่อนุญาตผ่อนผันให้ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว อยู่อาศัยในประเทศไทยและจัดทำทะเบียนประวัติ ของมติคณะรัฐมนตรี | ๑๐๘ |
| ตารางที่ ๔-๒ (ต่อ) | นโยบายที่อนุญาตผ่อนผันให้ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว อยู่อาศัยในประเทศไทยและจัดทำทะเบียนประวัติ ของมติคณะรัฐมนตรี | ๑๐๙ |

สารบัญแผนภาพ

| แผนภาพที่ | | หน้า |
|---------------|---|------|
| แผนภาพที่ ๓-๑ | แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕ | ๓๖ |
| แผนภาพที่ ๓-๒ | จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร จำแนกรายภาค (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕) | ๔๐ |
| แผนภาพที่ ๓-๓ | สถิติของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยมากที่สุด ๓ อันดับแรก (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) | ๔๒ |
| แผนภาพที่ ๓-๔ | จำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ได้รับอนุญาตทำงาน ทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) | ๔๔ |
| แผนภาพที่ ๓-๕ | จำนวนคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตทำงาน ทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) | ๔๕ |
| แผนภาพที่ ๓-๖ | จำนวนคนต่างด้าวสัญชาติลาวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕) | ๔๕ |
| แผนภาพที่ ๓-๗ | แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย (ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕) | ๔๖ |
| แผนภาพที่ ๓-๘ | แสดงสถานการณ์ความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการ สัดส่วนความต้องการแรงงานในระดับประเทศ และ ระดับภูมิภาค จำแนกตามการศึกษา | ๔๘ |
| แผนภาพที่ ๓-๙ | แสดงสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการ สัดส่วนการขาดแคลนแรงงานในระดับประเทศ และ ระดับภูมิภาค จำแนกตามการศึกษา | ๕๐ |

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

| แผนภาพที่ | | หน้า |
|----------------|--|------|
| แผนภาพที่ ๓-๑๐ | ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔ | ๕๔ |
| แผนภาพที่ ๓-๑๑ | แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน จังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ | ๕๕ |
| แผนภาพที่ ๓-๑๒ | จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในจังหวัด สมุทรสาคร จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕) | ๕๕ |
| แผนภาพที่ ๔-๑ | ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ | ๕๐ |
| แผนภาพที่ ๔-๒ | ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita) ของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ | ๑๐๓ |

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of South East Asia Nations: ASEAN) ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วยประเทศสมาชิก ๑๐ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไน เวียดนาม ลาว พม่า กัมพูชา และไทย จะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) อย่างสมบูรณ์แบบ โดยมีเป้าหมายร่วมกันว่าการเปิดประตูสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะส่งผลให้ภูมิภาคอาเซียนกลายเป็นกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ที่มีฐานการผลิตร่วมกัน มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยทางการผลิตอย่างเสรี เกิดความเป็นปึกแผ่น และสร้างอำนาจต่อรองทางด้านการค้า และเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลกได้อย่างเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อรับมือกับการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่นกัน ซึ่งแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ย่อมส่งผลทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ปัจจุบันประเทศไทยยังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ และมีการคาดการณ์ว่าจะยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสังคมไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ประกอบกับการเลิกทำงานของแรงงานไทย รวมถึงค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นจากการปรับค่าแรงขั้นต่ำ จนค่าแรงในประเทศไทยสูงกว่าในประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ ทำให้เกิดการไหลเข้าของแรงงานจากประเทศที่มีค่าแรงต่ำกว่า โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว และกัมพูชา

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย ทำโดยการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ แรงงานทักษะสูง และแรงงานที่มีทักษะน้อย ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวทั้งสองกลุ่ม มีความสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่ในงานวิจัยนี้จะเน้นแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะน้อยหรือไม่มีทักษะ เนื่องจากเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคงของประเทศ

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยส่วนใหญ่ประกอบด้วย ๓ สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งประเทศไทยมีการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคการผลิตจำนวนมากเนื่องจากการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะประเภทงาน ๓D คืองานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานอันตราย (Dangerous) การใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการต่างๆ อาทิ กิจการอาหารและอาหารสัตว์ กิจการก่อสร้าง กิจการสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม กิจการเกษตร กิจการประมง กิจการบริการ เป็นต้น จากข้อมูลของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๑,๑๓๑,๘๕๑ คน ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๖๗,๘๘๑ คน และจากการประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ – ๒๕๕๕ คาดว่ามีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองรวมถึงบุตรและผู้ติดตาม ประมาณ ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายยังคงมีจำนวนไม่เพียงพอับความต้องการแรงงานของทุกภาคส่วน จึงทำให้มีการลักลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมาย แม้รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อลดจำนวนแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมถึงเปิดให้มีการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย เพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้ถูกต้องตามกฎหมายเพิ่มเติม แต่ยังไม่สามารถควบคุม และบริหารจัดการแรงงานให้อยู่ในระบบได้ทั้งหมด ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าว ปัญหาการศึกษาเด็กต่างด้าว ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาสาธารณสุข การจัดการชุมชนและแหล่งที่พักอาศัย ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด และความมั่นคงภายใน เป็นต้น

นอกจากนี้ สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ยังส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดอ่อนที่ถูกจับตามองจากประชาคมโลกในเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว สิทธิมนุษยชน การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจจะถูกหยิบยกเป็นประเด็นในการกีดกันทางการค้าของสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมของไทยในระยะต่อไป ปัจจุบันประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์แต่ยังไม่มีความพยายามแก้ไขอย่างจริงจัง และอยู่ในกลุ่มที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier Two Watch List) เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน (พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖) และถูกปรับลดเป็น Tier ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก เผยแพร่สู่สาธารณชนทุกปี ส่งผลกระทบทำให้หน่วยงานราชการในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการสั่งห้ามนำเข้าสินค้าของประเทศไทย ๕ ประเภท ได้แก่ กุ้ง ปลา น้ำตาล (ผลิตจากอ้อย) เสื้อผ้า และสื่อลามก โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้ารวมทั้ง ๕ ประเภท คิดเป็นจำนวนเงินที่ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้ไปถึงปีละกว่าหนึ่งแสนล้านบาท

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ และส่งผลกระทบถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทั้งภาครัฐและเอกชนจะต้องช่วยกันรับมือแก้ไข รวมถึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแผนการรองรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเปิดเสรีทางการค้า AEC

ภาพรวมของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย มีการกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ รายงาน “ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติ” ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำการศึกษาใน ๑๑ จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่มากที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สุราษฎร์ธานี ตาก สมุทรสาคร ระยอง ตราด อุบลราชธานี หนองคาย และขอนแก่น ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จังหวัดสมุทรสาครมี GDP สูงเป็นอันดับ ๕ ของประเทศ แต่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมกเป็นอันดับต้นๆ โดยใน พ.ศ. ๒๕๕๔ เขตอำเภอเมือง มีประชากรต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานประมาณ ๑๖๒,๒๕๑ คน ใน ๓๑ ชุมชน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร์ ซึ่งมีจำนวน ๔๕๕,๐๘๕ คนแล้ว แรงงานต่างด้าวมกถึงร้อยละ ๓๔.๕ ของประชากรจดทะเบียน จึงได้ใช้จังหวัดสมุทรสาครเป็นพื้นที่ศึกษาของงานวิจัยนี้ โดยจะทำการศึกษาเพื่อให้มีการประสานนโยบายด้านแรงงานกับนโยบายการพัฒนาประเทศ และนโยบายการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่มีผลกระทบกับความมั่นคง
๒. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
๓. เพื่อประเมินปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว
๔. เพื่อหาแนวทางความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และการพัฒนาโครงการที่พักอาศัยสำหรับแรงงานต่างด้าว
๕. เพื่อเสนอแนวทางในการบูรณาการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ศึกษา สํารวจ และจัดเก็บข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวในชุมชนที่มีสภาพความแตกต่างจากชุมชนเมืองในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร

๒. ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร (สมุทรสาครโมเดล) และแนวคิดของผู้มีผลงานด้านการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและผู้ทรงคุณวุฒิในองค์กรภาคเอกชนและผู้เกี่ยวข้อง

๓. ศึกษาแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นของแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร และความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนที่มีที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวตั้งอยู่ โดยอาศัยข้อมูลแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ (โครงการขับเคลื่อนแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครสู่การปฏิบัติ) มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และเพื่อประเมินปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นซึ่งจะช่วยทำให้เกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

๑. หน่วยงานภาครัฐองค์กรภาคเอกชน และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและตระหนักในความสำคัญของปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

๒. ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะชี้แนะแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว อันจะช่วยแก้ปัญหาด้านความมั่นคงและการกีดกันทางการค้ายกระดับประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าโลก

๓. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวซึ่งจะสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือประสานในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้สามารถดำเนินการได้สำเร็จเป็นรูปธรรม

บทที่ ๒

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

๑. ความหมายของแรงงานต่างด้าว

มีผู้ที่ให้คำจำกัดความของ แรงงานต่างด้าว หรือ แรงงานข้ามชาติ แตกต่างกันทั้งในแง่ของกฎหมายและในเชิงวิชาการ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

“ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

และ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่า คนต่างด้าวจะทำงานได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น

สำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ได้ให้ความหมายของแรงงานข้ามชาติไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ ๙๗ ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. ๒๔๙๒ (ค.ศ. ๑๙๔๙) มาตรา ๑๑ คือ หมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อที่จะไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเอง และรวมถึงบุคคลใดๆ ที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน แต่ไม่รวมถึงคนที่ทำงานตามบริเวณชายแดน จิตกร หรือสมาชิกของกลุ่มผู้ขานาญการที่เข้าเมืองระยะสั้น ชาวเรือ และลูกเรือเดินทะเลต่างชาติ นอกจากนี้ ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๔๑ ยังไม่รวมถึงบุคคลที่เข้ามาเพื่อการศึกษาหรือการฝึกอบรมและบุคคลที่เข้ามาทำงานชั่วคราวเฉพาะด้าน อันเนื่องมาจากการร้องขอของนายจ้างในประเทศไทย และต้องออกไปเมื่อเสร็จสิ้นการทำงานแล้ว

นอกจากนี้ ในส่วนขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้มีการกำหนดความหมายแรงงานข้ามชาติในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัวของเขาเหล่านั้น ไว้ในมาตรา ๒ คือหมายถึง “บุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น”

ซึ่งเห็นได้ว่า ความหมายของแรงงานข้ามชาติของสหประชาชาติมีความหมายกว้างกว่าความหมายแรงงานข้ามชาติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาก เพราะได้รวมถึงแรงงาน ๘ ประเภท ได้แก่ คนงานที่ทำงานตามบริเวณชายแดน คนงานตามฤดูกาล ชาวเรือ คนงานที่ทำงานในสถานที่ทำงานนอกประเทศ คนงานที่ทำงานโยกย้ายไปมา คนงานที่ทำงานตามโครงการ คนงานที่มีกิจการของตนเอง และคนงานที่ได้รับการว่าจ้างพิเศษให้ไปทำงานในประเทศที่ตนไม่ได้มีสัญชาตินั้น อย่างไรก็ตามก็ยังไม่รวมถึง บุคคลที่เดินทางข้ามประเทศเพื่อทำงานในฐานะที่เป็นผู้ลงทุน (Investor) ผู้ลี้ภัยหรือบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ (Refugees or Stateless Person) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้ฝึกอบรม และผู้ที่ทำงานภายใต้การว่าจ้างขององค์การระหว่างประเทศ (กนกนิยก์ ตัณฑกุลรัตน์ และคณะ, ๒๕๕๓ : ๗-๘)

๒. การอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับใบอนุญาตในการทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ดังนี้

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตทำงาน

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๕, มาตรา ๑๑, มาตรา ๑๓ (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๔ ให้ทำงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๕ (เป็นลูกจ้างที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อเป็นประกันค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักร)

ทั้งนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ ประเภทที่ ๑ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๕

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๕ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๒.๑.๑ ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะ และเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถ ทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้ามาร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามา ทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของกลุ่มสมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น

๒.๑.๒ ประเภทเข้ามาทำงานอันจำเป็นเร่งด่วน หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นงานที่ต้องดำเนินการโดยทันทีทันใด หากไม่เร่งดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินกิจการของบริษัทหรือลูกค้าของบริษัท หรือส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยไม่มีแผนการดำเนินการล่วงหน้ามาก่อน และต้องเข้ามาทำงานนั้น ในระยะเวลาไม่เกิน ๑๕ วัน

งานจำเป็นและเร่งด่วน ออกโดยระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๓ จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในหมวดอาชีพต่างๆ แต่ไม่เกิน ๑๕ วัน ดังนี้

งานบริหารงานและวิชาการ

- งานประชุมหรือสัมมนาหรือเยี่ยมชมธุรกิจ
- งานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว
- งานบรรยายพิเศษและวิชาการ
- งานอำนวยการบิน

งานด้านเทคนิค

- งานช่างตรวจสอบติดตามผลและแก้ไขปัญหาด้านเทคนิค
- งานประชุมเกี่ยวกับการติดตั้งเครื่องจักรและเทคนิค
- งานวิศวกรเครื่องปั้น งานช่างเครื่องปั้น
- งานช่างซ่อมหรือติดตั้งเครื่องจักรกล
- งานช่างเทคนิคด้านปิโตรเลียม
- งานสาธิตและทดสอบเครื่องมือกล
- งานอบรมและสัมมนาทางด้านเทคนิค
- งานถ่ายทำภาพยนตร์

งานจัดหางานต่างประเทศ

- งานคัดเลือกคนงาน
- งานทดสอบฝีมือช่าง

งานเบ็ดเตล็ด

- งานจัดซื้อสินค้า
- งานประสานงานการท่องเที่ยว
- งานสาธิตบุคคลไม่มีวัตถุประสงค์ทางการค้าหรือแสวงหากำไรทางธุรกิจ

งานที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายเห็นควรรับแจ้งเป็นกรณีพิเศษตามความจำเป็นขณะนั้น

๒.๑.๓ ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ ข้อ ๑๐ (๑๐) มีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

๒.๑.๔ ประเภทข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี ได้แก่ พิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเดิมคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับ อนุญาตให้ทำงานได้ ๒ งาน คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงานชนิดบัตรสีชมพู และแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้เป็นแรงงานเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสารรับรองสถานะจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เป็นต้น เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการขออนุญาตทำงานชนิดบัตรสีเขียว

แรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ปัจจุบันทำข้อตกลงกับประเทศ ๓ ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา

๒.๒ ประเภทที่ ๒ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๑

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๑ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งยังไม่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งนายจ้างยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทน โดยเข้ามาทำงานที่มีทักษะและตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืองานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นผู้ที่มีความสามารถหรือความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถหรือมีความชำนาญแต่ไม่สามารถร่วมงานได้ เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน ๓๐ วัน

๒.๓ ประเภทที่ ๓ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๓ (๑) และ (๒)

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๓ (๑) และ (๒) หมายถึง คนต่างด้าว ต่อไปนี้

๑) คนต่างด้าวถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

๒) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

๒.๔ ประเภที่ ๔ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๔ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

๒.๕ ประเภที่ ๕ ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒

ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น เช่น พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

ประเภทของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

๑. ประเภทของแรงงานต่างด้าวโดยทั่วไป

ปัจจุบัน สามารถจำแนกประเภทของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

๑.๑ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย (Regular Migrant Worker)

เป็นแรงงานต่างด้าวที่มาอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งจะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง และได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยจากกระทรวงแรงงาน จะมีปัญหาไม่มาก เนื่องจากมีจำนวนจำกัดตามที่ทางการอนุญาตให้เข้ามาในแต่ละปี และทุกคนจะมีชื่อที่อยู่และรายละเอียดต่างๆ ที่หน่วยงานราชการสามารถติดตามดูแลได้ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายมี ๔ ประเภท ได้แก่

๑.๑.๑ ประเภทตลอดชีพ

คือ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ พ.ศ. ๒๕๑๕ ตามความในข้อ ๑๐ (๑) ของประกาศฉบับนี้ ซึ่งกำหนดให้ใบอนุญาตทำงานแบบตลอดชีพนี้ใช้ได้ตลอดชีวิตของแรงงานต่างด้าวตามอาชีพที่แรงงานต่างด้าวเคยทำอยู่ก่อนขอออกใบอนุญาตทำงาน เว้นแต่แรงงานต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับแทน เงื่อนไขนี้ก็ยังมิผลใช้บังคับ

แรงงานต่างด้าวประเภทนี้เป็นแรงงานต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและทำงานอยู่ก่อนวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งขณะที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำงานอยู่ในประเทศไทยนั้น ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้แรงงานต่างด้าวต้องขออนุญาตทำงาน เมื่อต่อมาประเทศไทยตรากฎหมายกำหนดควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยการให้ต้องขออนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ จึงให้อำนาจอธิบดีกรมแรงงานออกใบอนุญาตทำงานประเภทตลอดชีพให้แก่แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ได้ แรงงานต่างด้าวประเภทนี้ถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมาตั้งแต่ดั้งเดิม

แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแบบตลอดชีพนี้ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ ใช้บังคับ คือ ก่อนวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้ยื่นขอ

ใบอนุญาตทำงานภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ ใช้บังคับ (ภายใน วันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๖) และหากใบอนุญาตทำงานออกให้แล้วแต่แรงงานต่างด้าวยังไม่ได้ รับใบอนุญาตและยังทำงานอยู่จนถึงวันที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ใช้บังคับ (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๑) ก็ต้องปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวนั้นได้ไปรับใบอนุญาตทำงานภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติใช้บังคับ (คือภายในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๑) แรงงานต่างด้าวนั้นจึงจะ ได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ แต่ต้องไม่มีการเปลี่ยนอาชีพใหม่

๑.๑.๒ ประเภทชั่วคราว

คือ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว ใบอนุญาตทำงานแบบชั่วคราวจะออกให้แก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตาม กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) หรือ แรงงาน ต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยแล้วยื่นขอใบอนุญาตทำงาน การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าว ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทชั่วคราวจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์พระราชบัญญัติการทำงานของคน ต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานนอกจากงานที่กำหนดให้ ในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และ ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อ ทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้ เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ”

ดังนั้น หากงานใดเป็นงานที่มีได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือ เป็นงานที่กำหนดห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา คนต่าง ด้าวนั้นก็ไม่สามารถขออนุญาตทำงานดังกล่าวในประเทศไทยได้ ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำอยู่ ๔ ฉบับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน พ.ศ. ๒๕๒๒, พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและ วิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖, พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานใน อาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งได้กำหนดอาชีพที่ห้ามคน ต่างด้าวทำไว้รวม ๓๕ อาชีพ นอกจากการประกอบอาชีพที่ต้องห้ามดังกล่าว ๓๕ อาชีพแล้ว สำหรับ งานในอาชีพที่แรงงานต่างด้าวจะขออนุญาตทำงานในประเทศไทยได้นั้น ก็ยังคงต้องมีกฎเกณฑ์ กำหนดว่า การพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวนั้น ให้เจ้าหน้าที่พิจารณา

อนุญาตเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การแข่งขันของไทย ความมั่นคงของประเทศและหลักมนุษยธรรมตามระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๓๗

โดยปกติการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทยตามเงื่อนไขของใบอนุญาตทำงานแบบชั่วคราวจะกำหนดให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทยได้ไม่เกิน ๒ ปี แต่แรงงานต่างด้าวสามารถขอต่ออายุใบอนุญาตได้

๑.๑.๓ ประเภทส่งเสริมการลงทุน

คือ การออกใบอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ใบอนุญาตประเภทนี้ อาจเรียกอย่างย่อได้ว่า ใบอนุญาตประเภทส่งเสริมการลงทุน หลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตทำงานประเภทส่งเสริมการลงทุนนี้จะออกให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ได้เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่นที่รัฐส่งเสริม ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐, พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๒๒, พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น สำหรับระยะเวลาในการอนุญาตให้ทำงานได้นั้น จะเป็นไปตามที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเสนอไป โดยอาจอนุญาตให้มากกว่า ๑ ปีก็ได้ และสามารถขอต่ออายุใบอนุญาตได้เช่นเดียวกันกับใบอนุญาตทำงานประเภทชั่วคราว

เหตุผลของการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวประเภทนี้ ก็เนื่องจากนักลงทุนต่างชาติและบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทยตามนโยบายส่งเสริมและเชื้อเชิญการลงทุนของรัฐบาลไทยมักต้องการใช้แรงงานที่หาได้ยากในประเทศไทยในการเริ่มต้นและดำเนินกิจการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานประเภทนี้ มักเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือแรงงานประเภทที่มีฝีมือ (Skill Labor Workers) ซึ่งเคยทำงานอยู่แล้วในบริษัทแม่ของบริษัทข้ามชาติซึ่งมาลงทุนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพเป็นกรรมการผู้จัดการ วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญการผลิต ครู อาจารย์ เหตุที่บริษัทข้ามชาติเหล่านี้ไม่จ้างคนไทยก็เนื่องมาจากเหตุผลทั้งของความต้องการของบริษัทข้ามชาติเอง และเหตุผลของความไม่พร้อมของแรงงานไทย โดยเหตุผลแรกซึ่งเป็นเหตุผลของบริษัทข้ามชาติก็เนื่องจากบริษัทเหล่านี้ต้องการคนที่มีความสามารถสูง พูดภาษานั้นๆ ได้ อีกทั้งยังไม่เชื่อความสามารถของคนไทยหรือกิจการนั้นเป็นกิจการของตนเอง คู่สมรส ญาติ เป็นการร่วมลงทุน หรือมีสัญญาว่าจะต้องส่งวิศวกร

มาควบคุม หรือต้องการถ่ายทอดเทคโนโลยี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการออกประกาศ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่ ป.๔/๒๕๕๓ เรื่อง การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือใน โครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เพื่อเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับ ปฏิบัติการในภาคอุตสาหกรรม

๑.๑.๔ ประเภทที่เข้ามาทำงานภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

ได้แก่ แรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายตามที่ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

นอกจากแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ทั้ง ๔ ประเภท ดังกล่าว ยังมีแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย แต่ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมที่ต้องขอใบอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ แรงงานต่างด้าวประเภทนี้สามารถแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่มย่อย ซึ่งประกอบไปด้วย

กลุ่มแรกเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีสถานะเป็นบุคคลในคณะผู้แทนทางทูต บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษ รวมถึงคนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อทำงานประจำอยู่กับบุคคลดังกล่าวด้วย ในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของบุคคลเหล่านั้นนั้นก็เป็นไปเพื่อการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทย โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะได้รับการคุ้มครองเอกสารสิทธิและความคุ้มกันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีของประเทศไทยที่มีต่อสนธิสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต (Vienna Convention on Diplomatic Ration, ๑๙๖๑)

กลุ่มที่สองได้แก่แรงงานต่างด้าวที่มีสถานะเป็นบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะการกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่ได้กำหนดตามพระราชกฤษฎีกา และบุคคลอื่นที่รัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ หรือกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด เหตุที่แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงานเหมือนอย่างแรงงานต่างด้าวโดยทั่วไป เนื่องจากแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนที่ผ่านการพิจารณาคัดเลือกจากหน่วยงานของรัฐให้เข้ามาเพื่อทำประโยชน์ให้กับประเทศไทยอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องผ่านการขอใบอนุญาตทำงานอีก

๑.๒ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Irregular Migrant Worker)

แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่มีทักษะฝีมือทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง สาเหตุที่ต้องจ้างแรงงานกลุ่มนี้มี ๒ ประเภท คือ ขาดแคลนแรงงานไทย เนื่องจากในบางอาชีพ แรงงานไทยไม่สนใจทำ และในช่วงฤดูกาลเกษตรแรงงานในภาคเอกชนบางส่วนจะถอนตัวไปช่วยงานในครัวเรือนเกษตร และอีกสาเหตุหนึ่งคือ แรงงานต่างด้าวก่อค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก จึงเป็นเหตุจูงใจให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวกลับรอบเข้าเมืองกลุ่มนี้มากขึ้น เหตุผลของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวประเภทนี้ที่สำคัญจะเป็นปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางที่มีความแตกต่างในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ซึ่งการเข้ามาทำงานในประเทศไทยอาจทำให้ได้รับค่าตอบแทนมากกว่าการทำงานในประเทศบ้านเกิดของแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวที่สร้างปัญหาสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวก่อนหน้านี้เข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพในประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน อาทิ การแย่งงานแย่งรายได้ การนำโรคอันตรายหรือร้ายแรงเข้ามาแพร่ระบาด การประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สิน การประกอบอาชญากรรม ภัยอันตรายจากแรงงานต่างด้าวมักปรากฏเป็นข่าวตามสื่อมวลชนอยู่เนืองๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน และเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องไม่สามารถติดตามควบคุมดูแลและทราบประวัติความเป็นมาได้ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและมาจากหลายประเทศ เช่น ปากีสถาน บังกลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา เนปาล พม่า ลาว กัมพูชา จีน เวียดนาม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย และเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่งานวิจัยนี้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ

๒. การจำแนกประเภทแรงงานต่างด้าวจาก พม่า ลาว และกัมพูชา

ก่อน พ.ศ. ๒๕๓๑ ประเทศไทยไม่มีประสบการณ์การหลั่งไหลเข้าประเทศอย่างมากของแรงงานต่างด้าวจากทั้งสามประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถขอใบอนุญาตทำงาน โดยใช้ช่องทางตามมาตราที่ ๑๗ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ระบุว่า รัฐบาลสามารถผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารการเดินทางสามารถขออนุญาตทำงานได้อย่างถูกกฎหมายชั่วคราวในประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๓๘ มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดทำกรอบการจดทะเบียนตามกฎหมายของแรงงานเหล่านี้เป็นรายปี โดยแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราวในระหว่างการรอถูกส่งกลับประเทศ แต่ในทางปฏิบัตินั้น การอนุญาตชั่วคราวถูกขยายเวลาตลอดทุกปี เนื่องจากภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง แรงงานกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจไทย ปัจจุบัน แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย ๔ กลุ่ม คือ (กตยา อาชนิจกุล, ๒๕๕๕ : ๖-๗)

๒.๑ แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน หรือมักเรียกว่า “กลุ่มผ่อนผัน”

หมายถึงแรงงานที่จดทะเบียนเพื่อได้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว (ทร. ๓๘/๑) และได้รับหมายเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก จากกระทรวงมหาดไทยโดยเริ่มที่หมายเลข ๐๐ แรงงานเหล่านี้จะต้องผ่านการตรวจสุขภาพก่อน จึงจะขอใบอนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงานได้ โดยได้รับหลักฐานจากหน่วยงานของรัฐ ๓ ฉบับ คือ ใบอนุญาตให้พำนักอาศัยชั่วคราว (ทร. ๓๘/๑) บัตรประกันสุขภาพและใบอนุญาตทำงาน ตัวเลขเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีอยู่รวม ๑๖๗,๘๘๑ คน

๒.๒ แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ (Nationality Verification, NV) หรือถูกเรียกสั้นๆว่า “กลุ่มพิสูจน์สัญชาติ”

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้วางมาตรการที่จะปรับสภาพของแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาเป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวจากลาวและกัมพูชา เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยแรงงานต่างด้าวจากประเทศลาวจะได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) ออกโดยกระทรวงการต่างประเทศลาว ขณะที่แรงงานชาวกัมพูชาจะได้เอกสารรับรองตัวบุคคล (Certification Identification) ออกโดยกระทรวงแรงงานของกัมพูชา

สำหรับแรงงานจากประเทศพม่า กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเริ่มขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยระยะแรกมีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนและใช้เวลานาน แต่ปัจจุบันรัฐบาลพม่ายินยอมให้เข้ามาตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยรวม ๕ จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร เชียงใหม่ และสุราษฎร์ธานี แรงงานจากประเทศพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้เอกสารการเดินทาง และบัตรประจำตัวประชาชนออกโดยรัฐบาลพม่า

เมื่อแรงงานต่างด้าวผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ เท่ากับว่าเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมหรือส่งกลับ และสามารถเดินทางได้ทั่วประเทศไทย นอกจากนี้ ยังสามารถเดินทางกลับประเทศของตนได้ แต่ถ้าต้องการเดินทางกลับเข้ามาประเทศไทย ต้องยื่นคำร้องขอกับเจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมืองหลังจากที่กลับออกไปแล้ว แต่แรงงานกลุ่มนี้ต้องรายงานตัวสำนักตรวจคนเข้าเมืองทุก ๙๐ วัน และสามารถขออนุญาตทำงานได้เพียง ๔ ปี

เท่านั้น (๒ ปี ๒ ครั้ง) โดยต้องกลับไปประเทศของตนเองนาน ๓ ปี จึงจะสามารถขอกลับเข้ามาทำงานในประเทศได้อีกครั้ง หลังจากระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ๔ ปี หกคน ตัวเลขเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีอยู่รวม ๘๓๓,๖๐๓ คน

๒.๓ แรงงานต่างด้าวเข้าประเทศผ่านบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding, MOU)

ระหว่างรัฐบาลไทย-กัมพูชา ไทย-พม่า และ ไทย-ลาว ใน พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้จัดทำกรอบการทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่จะเข้ามาและทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมาย ภายใต้บันทึกข้อตกลงนี้ แรงงานต่างด้าวจะได้รับสวัสดิการสังคม สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล และสิทธิประโยชน์อื่นๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานกลุ่มนี้ถูกเรียกสั้นๆว่า “กลุ่มนำเข้า” ตัวเลขเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีอยู่รวม ๕๓,๒๖๕ คน

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา เริ่มมีการนำเข้าแรงงานจากประเทศลาว และกัมพูชาตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แต่สำหรับแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ต้องใช้เวลาถึง ๓ ปี ในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง และเพิ่งเริ่มมีแรงงานจากประเทศพม่าในปี ๒๕๕๓ เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานที่เข้ามาผ่านบันทึกข้อตกลงไม่สามารถขยายระยะเวลาการทำงานเกินกว่า ๔ ปีได้ (๒ ปี ๒ ครั้ง) และต้องครบ ๓ ปี ก่อนที่จะสามารถขอกลับเข้ามาทำงานในประเทศได้อีกครั้ง หลังจากระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ๔ ปี หกคน

๒.๔ แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน

หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต ไม่ว่าจะมิเอกสารการพำนักรั่วคราว (ทร. ๓๘/๑) หรือไม่ก็ตาม จำนวนแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ ไม่มีตัวเลขชัดเจน แรงงานเหล่านี้มักอยู่ด้วยความหวาดระแวงที่จะถูกจับกุม ถูกข่มขู่และถูกส่งกลับ

ตารางที่ ๒-๑ จำนวนแรงงานต่างด้าวและลักษณะการเข้าเมืองจำแนกตามตารางที่แบ่งประเภท
แรงงานต่างด้าวในพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

| ลักษณะการเข้าเมือง | จำนวน |
|---|---------|
| ๑. แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย | ๕๔๐,๕๓๑ |
| ๑.๑ มาตรา ๕ | ๕๑๐,๖๘๔ |
| ๑) ตลอดชีพ | ๕๘๓ |
| ๒) ทั่วไป | ๘๒,๘๓๓ |
| ๓) นำเข้าตาม MOU | ๕๓,๒๖๕ |
| ๔) พิสูจน์สัญชาติ | ๓๓๓,๖๐๓ |
| ๑.๒ มาตรา ๑๒ ประเภทส่งเสริมการลงทุน | ๒๙,๘๔๗ |
| ๒. แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย | ๑๕๓,๓๒๐ |
| ๒.๑ มาตรา ๑๓ ประเภทชนกลุ่มน้อย | ๒๕,๔๓๕ |
| ๒.๒ มาตรา ๑๓ ตามมติ ครม. ต่อยอายุแรงงาน ๓ สัญชาติ | ๑๖๗,๘๘๕ |

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน, ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวฉบับแรกได้เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งได้โปรดให้ตรากฎหมายกำหนดให้กรรมการลาภต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานอัตราฉบับละ ๓ สตางค์ โดยมีระเบียบปฏิบัติว่า ผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง ๑๘ - ๔๐ ปี พุทธศาสนาไทยได้

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลได้ออกประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอีกหลายฉบับ คือ

ปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ประกาศใช้กฎหมาย พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๔ โดยกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

ปี พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยม โดยออกกฎหมายบังคับให้โรงสี และกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด และได้ออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทยและมีการใช้มาตรการรุนแรงกับหัวหน้ากรรมกรชาวจีนที่ก่อการนัดหยุดงานด้วยการเนรเทศกลับ นอกจากนี้ยังมีการออกกฎหมายควบคุมโควตาคนจีนเข้าประเทศ และขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีคนต่างด้าว

ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยมีบทบัญญัติให้เจ้าของกิจการในกิจการประเภทที่มีคนงานตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป จะต้องจ้างบุคคลสัญชาติไทยทำงานไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐

ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับคนต่างด้าวไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มอบหมายให้กองแรงงานซึ่งสังกัดกรมประชาสงเคราะห์พิจารณาปรับปรุง โดยได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายใหม่ แต่ปรากฏว่ามีอุปสรรคขัดข้องจึงทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นล่าช้า จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในรูปของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ พ.ศ. ๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ และให้ยกเลิก พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๔

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนไทย กำหนดประเภทและสิทธิหน้าที่ของคนต่างด้าวที่จะมาประกอบอาชีพ หรือทำงานในประเทศไทย และสิทธิหน้าที่ของนายจ้างในการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน ทั้งนี้รัฐบาลได้แสดงเจตนารมณ์ในการกำหนดขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อคุ้มครองการมีงานทำของคนไทย (ชนนาท รัตนมณี และคณะ, ๒๕๕๗ : ๑๗ อ้างถึงใน สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ๒๕๕๑ : ๒-๘)

ปัจจุบันประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกแล้ว โดยกรมแรงงานได้เสนอร่างปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ ให้เหมาะสมกับสภาวะทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ แทน (เริ่มใช้บังคับวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๑) และต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับแทน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่สำคัญในปัจจุบัน มีดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เริ่มใช้บังคับ ณ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย เกี่ยวกับ แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว และหลักเกณฑ์และวิธีการการส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อให้กระบวนการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

๑.๑ การยื่นคำขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว

คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานในประเทศไทย ต้องปฏิบัติดังนี้

๑) คนต่างด้าวที่ยังไม่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ประสงค์จะทำงานในประเทศไทย ให้ปฏิบัติดังนี้ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ๒๕๕๑ : ๒-๑๐ – ๒-๑๕)

๑.๑) คิดต่อขอคำแนะนำหรืออนุญาตเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวหรือขอวีซ่า (Non-Immigrant Visa) ณ สถานทูตไทยประจำประเทศนั้นๆ

๑.๒) กรณีขอวีซ่า (Non-Immigrant Visa) แล้ว สถานทูตไทยต้องการหนังสือรับรองการอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ให้นายจ้างดำเนินการยื่นขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว ตามแบบคำขอ ตท. ๓ พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบแบบตามที่กำหนด ณ สำนักงานของกรมการจัดหางาน ซึ่งสถานประกอบการของนายจ้างนั้นตั้งอยู่ โดยในเขต

กรุงเทพมหานครติดต่อสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน และในต่างจังหวัดติดต่อ
สำนักจัดหางานจังหวัด ซึ่งสถานประกอบการของนายจ้างนั้นตั้งอยู่

๑.๓) นำหนังสือแจ้งผลพิจารณาอนุญาตให้เข้ามาทำงานที่นายจ้าง
ส่งให้ไปประกอบการยื่นขอวีซ่า (Non-Immigrant Visa) ที่สถานทูตไทยประจำประเทศนั้นๆ

๑.๔) เมื่อคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ต้องไป
ติดต่อยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา ๘ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่เดินทางเข้าใน
ราชอาณาจักร พร้อมทั้งยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ได้แก่ สำเนาหนังสือเดินทาง หรือใบสำคัญ
ประจำตัวคนต่างด้าว โดยถ่ายสำเนาทุกหน้าพร้อมรายการ แสดงการประทับตราให้อยู่ใน
ราชอาณาจักรประเภทอยู่ชั่วคราว มิใช่ประเภทนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน พร้อมฉบับจริง,
หนังสือแจ้งการพิจารณาอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ (ต้นฉบับ), ใบรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
ซึ่งรับรองว่าผู้ขอไม่มีโรคตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๐ แห่ง
พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว

๒) คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ประสงค์จะทำงาน ทั้งใน
กรณีจะขออนุญาตทำงานครั้งแรก หรือกรณีใบอนุญาตเดิมขาดอายุจึงต้องขอใหม่

๒.๑) คนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
(มีหลักฐานใบสำคัญถิ่นที่อยู่และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาใน
ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีใช้
ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว (Tourist Visa) หรือผู้เดินทางผ่าน (Transit Visa)

- มีความรู้และความสามารถในการทำงานตามที่ขออนุญาต

- ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรค ในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่
รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง โรคพิษสุราเรื้อรัง และโรคซิฟิลิสในระยะที่ ๓

- ไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคน
เข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวภายในระยะเวลา ๑ ปี ก่อนวันขอรับ
ใบอนุญาต

๒.๒) ต้องติดต่อยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานตามแบบคำขอ ตท. ๒
พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบตามแบบคำขอตามที่กำหนด ณ สำนักงานของกรมการจัดหางาน
ซึ่งสถานประกอบการของนายจ้างนั้นตั้งอยู่ โดยในเขตกรุงเทพมหานครติดต่อสำนักบริหารแรงงาน

ต่างดาว กรมการจัดหางาน และในต่างจังหวัดติดต่อสำนักจัดหางานจังหวัด ซึ่งสถานประกอบการ
ของนายจ้างนั้นตั้งอยู่

๑.๒ ระยะเวลาการอนุญาต

๑) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) จะพิจารณาให้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน ๑ ปี และให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาต

๒) ใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่น (มาตรา ๑๐) จะได้รับอนุญาตตามระยะเวลาซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอนุญาต

๓) ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ตามมาตรา ๑๒ ซึ่งสามารถทำงานได้ ๒๙ อาชีพตามที่รัฐมนตรีกำหนดมีระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี

๔) กรณีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนให้มีอายุสามสิบวันนับแต่วันออกใบอนุญาต

๑.๓ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต

๑) เป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานหรือไม่

๒) กิจกรรมนั้นส่งเสริมการนำรายได้เข้าประเทศหรือไม่ เช่น กิจกรรมส่งออก หรือการท่องเที่ยว

๓) มีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้และถ่ายทอดให้กับคนไทย

๔) เป็นงานที่คนไทยยังทำไม่ได้หรือขาดแคลน

๕) ไม่เป็นอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๘ จำนวน ๓๕ อาชีพ

๖) ปฏิบัติตามระเบียบกรมการจัดหางาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๓๗

คนต่างด้าวผู้ใดฝ่าฝืนทำงานต้องห้าม ๓๕ อาชีพ หรือคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ ถ้าทำงานนอกเหนือจากกำหนด ๒๙ อาชีพ มีความผิดจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐ บาท ถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๑.๔ การต่ออายุใบอนุญาต

๑) คนต่างด้าวจะต้องยื่นเรื่องขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนที่ใบอนุญาตจะหมดอายุ

๒) ถ้าหากคนต่างด้าวยื่นภายในกำหนดเวลาแล้ว สามารถทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะแจ้งผลการพิจารณาต่อใบอนุญาตหรือไม่อนุญาต

๓) การต่ออายุใบอนุญาตจะได้รับการพิจารณาครั้งละไม่เกิน ๑ ปี กรณีคนต่างด้าวทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว โดยไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุหรือได้ยื่นคำขอแล้วแต่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตและมีไดุ้ทธธรรณหรือุทธธรรณแล้วแต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม่อนุญาต มีความผิดจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๑.๕ สิทธิการุทธธรรณ

เมื่อยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานและไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ได้รับการต่ออายุใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ทำงานอื่น หรือไม่ให้เปลี่ยนท้องที่ หรือสถานที่ทำงาน ผู้ขอมีสิทธิุทธธรรณโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งไม่อนุญาต

เมื่อได้รับุทธธรรณแล้ว ให้ผู้รับุทธธรรณนำส่งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว (รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตามมาตรา ๒๔, ๒๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๒๙) ภายใน ๑๕ วัน โดยคณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายใน ๑๕ วัน และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยคำุทธธรรณภายใน ๓๐ วัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

๑.๖ การขอรับใบอนุญาตทำงาน

ในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน การขอรับใบแทนใบอนุญาตการทำงานและการขออนุญาตเปลี่ยนการทำงานหรือเปลี่ยนท้องที่ หรือสถานที่ในการทำงานให้ยื่นคำขอ ณ จังหวัดที่เป็นที่ตั้งสถานที่ทำงาน หรือสำนักงานของคนต่างด้าวผู้ยื่นคำขอ ดังนี้

๑) ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่น ณ กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ หรือศูนย์บริการวิซ่า แล้วแต่กรณี

๒) เมื่อใบอนุญาตทำงานชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย ต้องยื่นขอใบแทนใบอนุญาตภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ทราบการชำรุด หรือสูญหาย (มาตรา๑๙) ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท ตามมาตรา ๓๖

๓) เมื่อเลิกทำงานต้องคืนใบอนุญาตทำงานให้แก่นายทะเบียนในท้องที่จังหวัดที่ตั้งสถานที่ทำงานภายใน ๗ วัน นับแต่วันเลิกทำงาน (มาตรา๒๐) ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๓๕

๔) ต้องทำงานตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น หากประสงค์จะทำงานอื่น หรือเปลี่ยนท้องที่ หรือสถานที่ในการทำงานต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน (มาตรา๒๑) ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา ๓๘

๕) คนต่างด้าวที่ได้รับการขยายระยะเวลาการทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่ต้องแจ้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับการขยายระยะเวลา (มาตรา ๑๔) ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท ตามมาตรา ๓๖

๖) ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และประสงค์จะทำงานต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานต่อนายทะเบียนก่อน โดยผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตสามารถทำงานไปพลางก่อนได้ จนกว่านายทะเบียน จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุ (มาตรา ๑๕) ผู้ฝ่าฝืนทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว มีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๓๗

๗) กรณีการเปลี่ยน ชื่อ นามสกุล สัญชาติ ที่อยู่อาศัยของคนต่างด้าว หรือชื่อสถานที่ทำงาน ต้องยื่นคำร้องขอแก้ไขโดยไม่ชักช้า

๑.๗ นายจ้างที่จะจ้างคนต่างด้าวต้องปฏิบัติ ดังนี้

๑) ห้ามรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือรับคนต่างด้าวเข้าทำงานที่มีลักษณะงานหรือเงื่อนไขต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต (มาตรา ๒๒) ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๓๘

๒) นายจ้างที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงานหรือให้ย้ายไปทำงานที่อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือออกจากงานต้องแจ้งนายทะเบียน ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่เข้ารับทำงาน หรือย้ายออกจากงาน (มาตรา ๒๓) ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๔๐

๒. กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

๒.๑ หลักการพื้นฐานของกฎหมายคนเข้าเมือง

การเข้าเมือง และการพำนักอาศัยของคนต่างด้าว ถือเป็นอำนาจอธิปไตย และดุลยพินิจของรัฐเจ้าของดินแดน (รัฐผู้รับ) กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้บังคับให้รัฐมีหน้าที่ต้องรับหรืออนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในรัฐตน รัฐจึงมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในรัฐก็ได้ โดยรัฐเจ้าของดินแดนมีอำนาจในการตรากฎหมายควบคุม การเข้าเมืองของคนต่างด้าวภายใต้เงื่อนไขใดๆ ได้อย่างเต็มที่ หลักการนี้ได้รับการยืนยันโดยศาลของประเทศสหรัฐอเมริกา และอังกฤษว่า “การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน”

๒.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางมาตรการควบคุมคนต่างด้าวของประเทศ ไทยมีกฎหมายหลัก ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐, พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒, พระราชบัญญัติปิโตรเลียม

พ.ศ. ๒๕๑๔ และ กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญาทวิภาคีที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศ (BITs) นอกจากนี้ในการใช้กฎหมายคนเข้าเมืองยังต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีความสัมพันธ์กันด้วย เช่น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๓, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ายมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๖๓

๒.๓ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการเข้าเมือง คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยโครงสร้างของกฎหมายแบ่งออกเป็น ๘ หมวด ๘๒ มาตรา

- | | |
|--------|---|
| หมวด ๑ | คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง |
| หมวด ๒ | การเข้าและออกนอกราชอาณาจักร |
| หมวด ๓ | พาหนะ |
| หมวด ๔ | การเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว |
| หมวด ๕ | การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ราชอาณาจักร |
| หมวด ๖ | การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร |
| หมวด ๗ | เบ็ดเตล็ด |
| หมวด ๘ | บทกำหนดโทษ |

โดยกฎหมายคนเข้าเมืองมีแนวคิดในการควบคุมการเดินทางเข้าเมืองของคนต่างด้าวใน ๔ ลำดับขั้นตอนด้วยกัน คือ

- ก่อนเข้าประเทศ เช่น การขอวีซ่า
- คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศ
- คนต่างด้าวพักอาศัยในประเทศ
- คนต่างด้าวเดินทางออกไปนอกประเทศ

รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒.๓.๑ หลักการทั่วไปในการตรวจคนเข้าเมือง

มาตรา ๑๑ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

“บุคคลจะเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรไทย จะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เท่านั้น โดยอาจเป็นด่านตรวจคนเข้าเมือง (Immigration check points) เขตท่าสถานี (Stations) หรือท้องที่ (Areas) และต้อง

เป็นไปตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” หน่วยงานของประเทศไทยที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ คือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

หนังสือเดินทาง (Passport) คือ เอกสารทางการที่ออกให้โดยรัฐเจ้าของสัญชาติเพื่อแสดงว่า บุคคลที่ถือหนังสือเดินทางนั้นสัญชาติอะไร หนังสือเดินทางนั้นมี ๕ ประเภท ได้แก่

- หนังสือเดินทางทูต
- หนังสือเดินทางราชการ
- หนังสือเดินทางบุคคลธรรมดา
- หนังสือเดินทางหมู่คณะ
- หนังสือเดินทางสหประชาชาติ

เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง คือ เอกสารที่มีข้อความลักษณะเดียวกับหนังสือเดินทางซึ่งออกโดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้ถือมีถิ่นพำนักอยู่หรือสังกัดอยู่ เช่น

- Certificate of Identity
- Travel Document for Aliens
- Emergency Certificate
- Document of Identity
- Permit to Travel
- Seaman's Discharge Book

๒.๓.๒ คนต่างด้าวที่ห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร

กฎหมายของประเทศต่างๆ จะมีการกำหนดข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยคำนึงถึงเหตุผลหรือเงื่อนไขต่างๆ สำหรับกรณีของประเทศไทยก็มีการกำหนดไว้เช่นกัน คือ มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

เหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ

๑) มาตรา ๑๒ (๖) บุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือศาลต่างประเทศ เว้นแต่ในความผิดลหุโทษ หรือกระทำการโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นในกฎกระทรวง

๒) มาตรา ๑๒ (๗) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่มีภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

๓) มาตรา ๑๒ (๘) มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อค้าประเวณี ค้าหญิงหรือเด็ก ค้ายาเสพติด ลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือประกอบกิจการอื่นอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย

๔) มาตรา ๑๒ (๑๐) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๖ (เพื่อประโยชน์แก่ประเทศ หรือเพื่อความสะดวกเรียบร้อย เช่น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๓๗๕/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๓ กำหนดแนวทางสั่งห้ามไม่ให้บุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะอุปปีเข้ามาในราชอาณาจักร อำนาจในการสั่งไม่อนุญาตนี้เป็นอำนาจโดยแท้ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)

๕) มาตรา ๑๒ (๑๑) เป็นคนต่างด้าวที่ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศหรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้วหรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณาขเว้นให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

เหตุผลด้านเศรษฐกิจ

๑) มาตรา ๑๒ (๒) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามสมควรแก่กรณี ที่เข้ามาในราชอาณาจักร

๒) มาตรา ๑๒ (๓) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

๓) มาตรา ๑๒ (๕) ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๑๔ (ปัจจุบันกฎหมายกำหนดจำนวนเงินติดตัวสำหรับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นเงินสดหรือเอกสารพินิจจ่ายหรือแลกเป็นเงินสดได้โดยต้องแลกเป็นเงินไทยได้ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท หรือครอบครัวละไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท)

เหตุผลด้านอนามัย

๑) มาตรา ๑๒ (๔) คนต่างด้าวที่วิกลจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ปัจจุบันกฎหมายกำหนดไว้ ๖ โรค ได้แก่ โรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้าง โรคยาเสพติดให้โทษ โรคซิฟิลิสระยะที่ ๓ โรคพิษสุราเรื้อรัง)

๒) มาตรา ๑๒ (๕) คนต่างด้าวยังมิได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นนั้น

๒.๒.๓ คนต่างด้าวที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารแทน

๑) มาตรา ๑๓ (๒) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวโดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น

๒) มาตรา ๑๓ (๓) คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารทอดเดียวตลอดเพียงผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ และรวมตลอดถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะแห่งรถไฟเช่นนั้นด้วย

๒.๒.๔ คนต่างด้าวที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันระหว่างประเทศ
มาตรา ๑๕ คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะพิเศษ ทำให้กฎหมายคนเข้าเมืองได้ยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายนี้ เว้นแต่

- ต้องเข้าออกราชอาณาจักรตามหลักเกณฑ์ทั่วไป (มาตรา ๑๑)
- ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารแทนหนังสือเดินทาง (มาตรา ๑๒(๑))
- ต้องไม่เป็นผู้กบฏหรือเป็นโรคต้องห้าม (มาตรา ๑๒(๔))
- ต้องไม่เป็นผู้ยังมิได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์ (มาตรา ๑๒(๕))
- ต้องไม่มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อค้าประเวณี ค้าหญิงหรือเด็ก ค้ายาเสพติด ลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือประกอบกิจการอื่นอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย (มาตรา ๑๒(๘))

บุคคลตามมาตรา ๑๕ (๑) ได้แก่

๑) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต ซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรหรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น

๒) พนักงานฝ่ายกงสุลและลูกจ้างฝ่ายกงสุล ซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักร หรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น

๓) บุคคลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศโดยความเห็นชอบของรัฐบาลไทยให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร

๔) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร เพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ

๕) หัวหน้าสำนักงานขององค์การหรือทบวงการะหว่างประเทศ ที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทยหรือซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว และรวมถึงพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลอื่นซึ่งองค์การหรือทบวงการเช่นว่านั้นแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักรเพื่อองค์การหรือทบวงการดังกล่าว หรือเพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับองค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศนั้น

๖) คู่สมรส หรือบุตร ซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนแบ่งครัวเรือนของบุคคลตาม ๑), ๒), ๓), ๔) หรือ ๕)

๗) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำเป็นปกติ ณ ที่พักอาศัยของบุคคลตาม ๑) หรือบุคคลซึ่งได้รับเอกสิทธิเท่าเทียมกันกับบุคคลซึ่งมีตำแหน่งทางทูตตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือกับองค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศ

๒.๒.๕ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองเป็นกรณีพิเศษ

มาตรา ๑๗ รัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใด เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆก็ได้

๓. พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ดังนี้

มาตรา ๖๕ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่กฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ผู้รับสัมปทานและผู้รับจ้าง ซึ่งได้ทำสัญญาจ้างเหมาโดยตรงกับผู้รับสัมปทานมีสิทธินำช่างฝีมือ และผู้เชี่ยวชาญรวมถึงคู่สมรสและบุตรที่อยู่ในอุปการะซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรตามความจำเป็นในการประกอบกิจการปีโตรเลียมได้ตามจำนวนและระยะเวลาที่คณะกรรมการมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนคนเข้าเมืองและระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองผู้รับสัมปทานมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

๔. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

คำนิยาม มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ได้รับการส่งเสริม” หมายความว่า ผู้ได้รับบัตรส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ดังนี้

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อศึกษาลู่ทางการลงทุนหรือกระทำการอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนได้ตามกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร การขออนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่คณะกรรมการกำหนดและในการอนุญาตคณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขตามที่พิจารณาเห็นสมควรไว้ด้วยก็ได้

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ผู้ได้รับการส่งเสริมได้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวซึ่งเป็น

(๑) ช่างฝีมือ

(๒) ผู้ชำนาญการ

(๓) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (๑) และ (๒) เข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามจำนวนและกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินอัตราจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา ๒๖ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๔ และคนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๕ ได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบตลอดระยะเวลาเท่าที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

นอกจากนี้ ยังมีประกาศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ที่ ป.๔/๒๕๕๓ เรื่อง การอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับปฏิบัติการในภาคอุตสาหกรรมในโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สำหรับโครงการที่มีเงื่อนไขเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศฯ

๕. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

คำนิยาม มาตรา ๔ (๒) ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรม

“ผู้ประกอบการค้าเพื่อการส่งออก” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบการค้าหรือการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในเขตอุตสาหกรรมส่งออก การเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ดังนี้

มาตรา ๔๔ ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออกอาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมหรือในเขตอุตสาหกรรมส่งออก แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการเห็นสมควรแม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่น

ในกรณีที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก ซึ่งเป็นคนต่างด้าวเลิกกิจการหรือโอนกิจการให้แก่ผู้อื่น ผู้ประกอบอุตสาหกรรมหรือผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออกต้องจำหน่ายที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์และส่วนควบกับที่ดินนั้นให้แก่ ก.น.อ. หรือผู้รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณีภายในเวลาสามปีนับแต่วันที่เลิกหรือโอนกิจการ มิฉะนั้นให้อธิบดีกรมที่ดินจำหน่ายที่ดินและส่วนควบกับที่ดินนั้นให้แก่ ก.น.อ. หรือบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๔๕ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวซึ่งเป็น

(๑) ช่างฝีมือ

(๒) ผู้ชำนาญการ

(๓) คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของบุคคลใน (๑) หรือ (๒) เข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามจำนวน และภายในกำหนดระยะเวลาให้อยู่ได้ในราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดจำนวนหรือระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา ๔๖ ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวเพียงเท่าที่พระราชบัญญัตินี้มีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๕ ได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะตำแหน่งหน้าที่การทำงานที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ ตลอดระยะเวลาเท่าที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

นอกจากนี้ ยังมีประกาศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ ๓/๒๕๔๖ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้นำคนต่างด้าว ซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานในนิคมอุตสาหกรรม และพิจารณาอนุญาตให้คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะของช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖

๖. พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ แทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ในการนี้จำเป็นต้องกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และโดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติว่าการกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น

งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งออกตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้แก่

(๑) งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมงตาม (๒) งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตาม (๑) ไม่ใช่บังคับแก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๒) งานกลีกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา หรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงทางทะเล

(๓) งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น

- (๔) งานแกะสลักไม้
- (๕) งานจับจีบยานยนต์ หรืองานจับจีบยานพาหนะที่ไม่ใช่เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานจับจีบเครื่องบินระหว่างประเทศ
- (๖) งานขายของหน้าร้าน
- (๗) งานขายทอดตลาด
- (๘) งานควบคุม ตรวจสอบหรือให้บริการบัญชี ยกเว้น งานตรวจสอบภายใน
- เป็นครั้งคราว
- (๙) งานเจียรระไน หรือขัดเพชรหรือพลอย
- (๑๐) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (๑๑) งานทอผ้าด้วยมือ
- (๑๒) งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (๑๓) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (๑๔) งานทำเครื่องเงิน
- (๑๕) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (๑๖) งานทำเครื่องถม
- (๑๗) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องนาก
- (๑๘) งานทำเครื่องลงหิน
- (๑๙) งานทำตุ๊กตาไทย
- (๒๐) งานทำที่นอนผ้าห่มนวม
- (๒๑) งานทำบัตร
- (๒๒) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- (๒๓) งานทำพระพุทธรูป
- (๒๔) งานทำมีด
- (๒๕) งานทำร่มด้วยกระดาษหรือผ้า
- (๒๖) งานทำรองเท้า
- (๒๗) งานทำหมวก
- (๒๘) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้น งานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

(๒๙) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระเบียบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ

(๓๐) งานวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบหรือเขียนแบบ ประมาณราคา อำนาจการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ

(๓๑) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย

(๓๒) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา

(๓๓) งานมวนบุหรี่ด้วยมือ

(๓๔) งานมัคคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว

(๓๕) งานเร่ขายสินค้า

(๓๖) งานเรียงตัวพิมพ์อักษรด้วยมือ

(๓๗) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ

(๓๘) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ

(๓๙) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี ยกเว้น

(ก) งานปฏิบัติหน้าที่อนุญาตตุลาการ

(ข) งานว่าต่างแก้ต่างในชั้นอนุญาตตุลาการ ถ้ากฎหมายซึ่งใช้บังคับแก้ไขข้อพิพาทที่พิจารณาโดยอนุญาตตุลาการนั้นมีใช้กฎหมายไทย หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องขอบังคับคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการนั้นในราชอาณาจักรไทย

หมายเหตุ ตามมติคณะรัฐมนตรี ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ทำงานได้ ๒ อาชีพ คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน

๗. กฎหมายอื่นๆ

นอกจากกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายคนเข้าเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว อาทิ

๗.๑ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

๗.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

๗.๓ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗

๗.๔ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

สรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ได้แก่ คำจำกัดความของแรงงานต่างด้าว ประเภทของแรงงานต่างด้าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน รวมถึงทำให้ทราบองค์ความรู้ในด้านกระบวนการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย เพื่อเป็นความรู้พื้นฐานประกอบการวิเคราะห์ในบทต่อไป

บทที่ ๓

สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าว

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวและแนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เอกสารทางราชการ งานวิจัย รายงานสถิติที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย รวมถึงบทความการวิเคราะห์ทิศทางและแนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย มีรายละเอียดดังนี้

๑. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

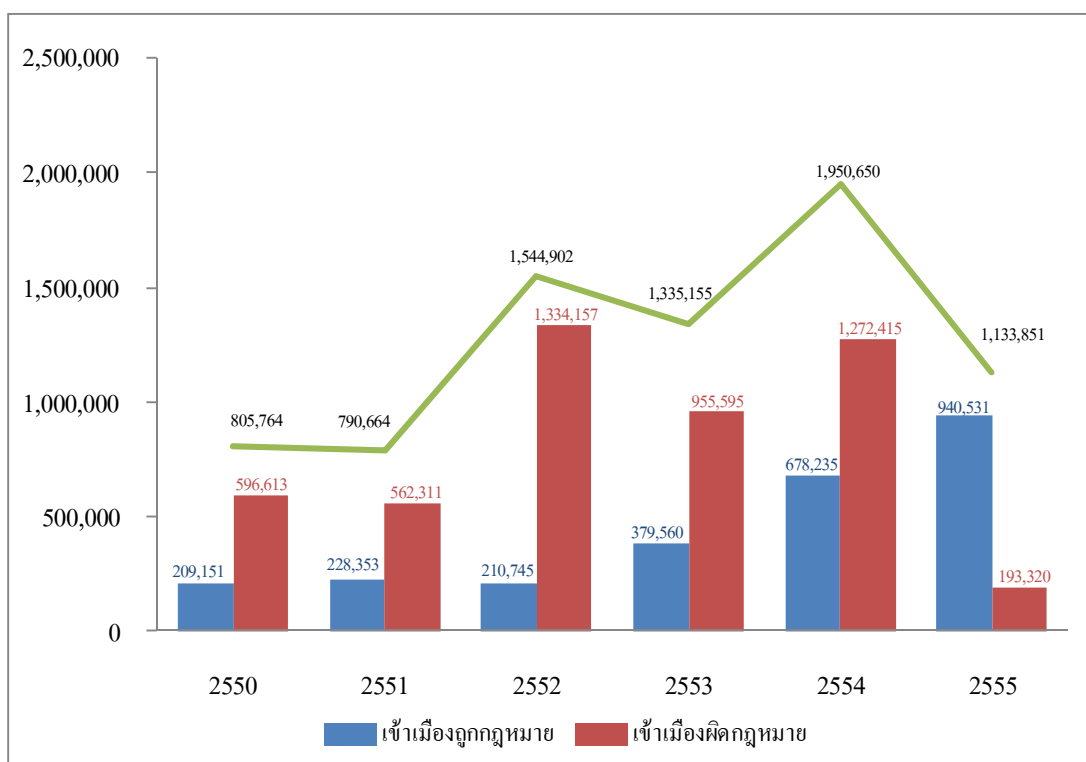
จากการศึกษาสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน พบว่า ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๕ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยที่เข้าเมืองถูกกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ (ดังแสดงในแผนภาพที่ ๓-๑) ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมด ไม่ว่าจะเคยขออนุญาตทำงานหรือไม่ รวมทั้งครอบครัว ผู้ติดตาม จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติในแต่ละปีเพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย ในขณะที่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมีทั้งจำนวนเพิ่มขึ้นและลดลง (ดังแสดงในแผนภาพที่ ๓-๑) เนื่องจากหลายปัจจัย เช่น สภาพเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน สถานการณ์ทางการเมือง ฯลฯ

ข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ระบุว่า จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรไทย ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มีจำนวน ๘๒๖,๓๙๙ คน สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีจำนวน ๘๐๕,๗๖๔ คน และสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีจำนวน ๗๙๐,๖๖๔ คน โดยแบ่งเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ๒๒๘,๓๕๓ คน และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๕๖๒,๓๑๑ คน ซึ่งถือว่าการเปลี่ยนแปลงจำนวนไม่มากนัก

จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนแรงงานต่างด้าวกงเหลือในประเทศไทย ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนเป็นเท่าตัว คือมีจำนวนถึง ๑,๕๔๔,๙๐๒ คน โดยแบ่งเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายเพียง ๒๑๐,๗๔๕ คน และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมากถึง ๑,๓๓๔,๑๕๗ คน ทั้งนี้เนื่องจากการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

จำนวนแรงงานต่างด้าวคงเหลือในประเทศไทยยังคงระดับล้านคนเรื่อยมาจนกระทั่งในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลใช้นโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีจำนวนแรงงานต่างด้าวคงเหลืออยู่ในประเทศไทย ๑,๓๔๕,๗๒๘ คน ซึ่งเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ ๕๕๘,๘๔๓ คน แต่ในเดือนกุมภาพันธ์ปีเดียวกันนั้น ได้ถูกผลักดันกลับออกไปจนเหลือจำนวนแรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศไทย ๗๖๕,๕๔๐ คน และเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเพียง ๓๒๑,๑๘๕ คน

แผนภาพที่ ๓-๑ แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๕



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ทะลักกลับเข้าประเทศไทยอีกครั้ง เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในการปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ๓๐๐ บาท แรงงานต่างด้าวจำนวนมากโดยเฉพาะชาวกัมพูชาจึงลักลอบกลับเข้ามาหางานทำในประเทศไทยอีกครั้ง ทำให้แรงงานต่างด้าวที่คงเหลืออยู่ในไทยจำนวน ๗๖๕,๕๔๐ คน ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพิ่มขึ้นเป็น ๑,๕๕๐,๖๕๐ คน ณ สิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเป็น

คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมากถึง ๑,๒๓๒,๔๑๕ คน และแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาทั้งที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก ๑๐๗,๒๑๐ คน เป็น ๓๔๗,๘๑๔ คน ในช่วงเวลาดังกล่าว

ด้านแรงงานชาวพม่าซึ่งถือเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทยนั้น เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีจำนวนคงเหลือ ๕๖๕,๖๓๘ คน แบ่งเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมาย ๑๕๓,๕๔๘ คน และเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๔๑๒,๐๙๐ คน แต่เมื่อถูกนโยบายผลักดันกลับประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ปีเดียวกันนั้น ทำให้แรงงานต่างด้าวชาวพม่ามีจำนวนคงเหลือในประเทศไทยเพียง ๔๑๕,๘๖๔ คน โดยเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ๒๖๘,๕๗๔ คน

อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นแรงงานชาวพม่าก็ทะลักกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้งเช่นเดียวกับแรงงานกัมพูชา โดยมีแรงงานต่างด้าวชาวพม่าคงเหลือในประเทศไทย ณ สิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นจำนวนมากถึง ๑,๓๑๓,๓๒๕ คน โดยแบ่งเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน ๔๐๕,๓๗๑ คน และเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน ๙๐๗,๙๕๔ คน

ตารางที่ ๓-๑ จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักร
จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง รายมาตรา ราชภาค
(ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔)

| จังหวัด | รวมทั้งสิ้น (คน) | เข้าเมืองถูกกฎหมาย | | | | | | เข้าเมืองผิดกฎหมาย | | |
|-----------------------|---------------------|-----------------------------------|---------|--------|--------------------|------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-------------|---|
| | | รวมเข้าเมือง ถูกกฎหมาย (คน) | มาตรา ๕ | | | | มาตรา ๑๒ ส่งเสริมการ ลงทุน BOI | รวมเข้าเมือง ผิดกฎหมาย (คน) | มาตรา ๑๓ | |
| | | | ตลอดชีพ | ทั่วไป | พิสูจน์ สัญชาติ | นำเข้าตาม MOU | | | ชนกลุ่มน้อย | มติ ครม.๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) |
| ทั่วราชอาณาจักร | ๑,๕๕๐,๖๕๐ | ๖๗๘,๒๓๕ | ๕๘๓ | ๗๓,๘๔๑ | ๕๐๕,๒๓๘ | ๗๒,๓๕๖ | ๒๕,๘๑๗ | ๑,๒๗๒,๔๑๕ | ๒๔,๓๕๑ | ๑,๒๔๘,๐๖๔ |
| กรุงเทพมหานคร | ๔๖๘,๖๔๗ | ๒๖๐,๐๗๔ | ๑๐ | ๔๒,๐๓๒ | ๑๘๖,๔๖๗ | ๑๖,๓๐๐ | ๑๕,๒๖๕ | ๒๐๘,๕๗๓ | ๒,๖๗๔ | ๒๐๕,๘๙๙ |
| ภูมิภาค | ๑,๔๘๒,๐๐๓ | ๔๑๘,๑๖๑ | ๕๗๓ | ๓๑,๘๐๙ | ๓๑๘,๗๗๑ | ๕๖,๐๕๖ | ๑๐,๕๕๒ | ๑,๐๖๓,๘๔๒ | ๒๑,๖๗๗ | ๑,๐๔๒,๑๖๕ |
| ปริมณฑล | ๔๑๖,๑๘๒ | ๑๒๐,๖๓๔ | ๐ | ๕,๔๑๓ | ๑๐๔,๒๒๑ | ๕,๒๓๖ | ๑,๖๕๖ | ๒๕๕,๕๕๘ | ๑,๓๓๕ | ๒๕๔,๒๒๓ |
| ภาคกลาง | ๔๒๒,๓๑๔ | ๑๒๕,๘๔๑ | ๑๘๒ | ๕,๒๔๕ | ๕๐,๑๒๑ | ๒๒,๘๖๓ | ๗,๔๓๐ | ๒๕๒,๔๗๓ | ๒,๘๐๕ | ๒๕๐,๖๖๘ |
| ภาคเหนือ | ๒๑๘,๑๘๗ | ๓๕,๐๒๖ | ๒๕ | ๔,๘๘๘ | ๓๐,๑๕๓ | ๘๑ | ๗๒๑ | ๑๗๕,๑๖๑ | ๑๗,๐๔๓ | ๑๖๒,๑๑๘ |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | ๔๓,๖๐๕ | ๑๕,๕๔๕ | ๑๗๑ | ๒,๓๓๔ | ๘,๓๐๖ | ๔,๗๓๓ | ๔๐๑ | ๒๗,๖๖๐ | ๒๑๘ | ๒๗,๔๔๒ |
| ภาคใต้ | ๓๘๑,๗๑๕ | ๑๑๒,๗๑๕ | ๕๕๕ | ๕,๕๖๕ | ๑๐๗,๖๙๕ | ๑๕,๑๔๓ | ๓๐๔ | ๒๖๕,๐๐๐ | ๒๗๖ | ๒๖๔,๗๒๔ |

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

สำหรับสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ กลับมีความแตกต่างออกไปจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นอย่างมาก โดย ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร มีจำนวน ๑,๕๕๐,๖๕๐ คน แบ่งเป็น คนต่างด้าวเข้าเมืองถูก

กฎหมายจำนวน ๖๓๘,๒๓๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๗๗ และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน ๑,๒๗๒,๔๑๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๒๓ ในขณะที่ ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักรมีจำนวน ๑,๑๓๓,๘๕๑ คน แบ่งเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน ๕๔๐,๕๓๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๒.๕๕ และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน ๑๕๓,๓๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๐๕ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวน ๒๖๒,๒๕๖ คน ในขณะที่ คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวนลดลงจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มากถึง ๑,๐๗๕,๐๕๕ คน

ตารางที่ ๓-๒ จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือที่ราชอาณาจักร
จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง รายมาตรา ราชภาค
(ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)

| จังหวัด | รวมทั้งสิ้น (คน) | เข้าเมืองถูกกฎหมาย | | | | | | เข้าเมืองผิดกฎหมาย | | |
|-----------------------|---------------------|-----------------------------------|---------|--------|--------------------|------------------|--------------------------|--------------------|-------------|---|
| | | รวมเข้าเมือง ถูกกฎหมาย (คน) | มาตรา ๕ | | | | มาตรา ๑๒ | ผิดกฎหมาย (คน) | มาตรา ๑๓ | |
| | | | ตลอดชีพ | ทั่วไป | พิสูจน์ สัญชาติ | นำเข้าตาม MOU | ส่งเสริมการ ลงทุน BOI | | ชนกลุ่มน้อย | มติ ครม.๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) |
| ทั่วราชอาณาจักร | ๑,๑๓๓,๘๕๑ | ๕๔๐,๕๓๑ | ๕๘๓ | ๘๒,๘๓๓ | ๗๓๓,๖๐๓ | ๕๓,๒๖๕ | ๒๕,๘๔๗ | ๑๕๓,๓๒๐ | ๒๕,๔๓๕ | ๑๖๗,๘๘๑ |
| กรุงเทพมหานคร | ๑๒๕,๕๑๔ | ๕๗,๕๓๓ | ๑๐ | ๔๖,๐๐๐ | ๒๖,๑๖๖ | ๖,๘๑๕ | ๑๘,๕๔๒ | ๒๗,๙๘๑ | ๒,๗๕๘ | ๒๕,๑๘๓ |
| ภูมิภาค | ๑,๐๐๘,๓๓๗ | ๔๘๓,๐๕๘ | ๕๗๓ | ๓๖,๘๓๓ | ๗๐๗,๔๓๗ | ๔๖,๔๕๐ | ๑๑,๓๐๕ | ๑๒๕,๓๓๙ | ๒๒,๖๘๑ | ๑๔๒,๖๙๘ |
| ปริมณฑล | ๒๑๘,๘๒๐ | ๑๔๕,๐๕๔ | ๐ | ๗,๕๑๖ | ๑๑๐,๔๓๙ | ๑๕,๑๑๑ | ๑,๕๘๘ | ๒๕,๗๖๖ | ๑,๘๑๑ | ๒๗,๕๕๕ |
| ภาคกลาง | ๓๒๘,๓๘๔ | ๒๖๓,๐๖๑ | ๑๘๒ | ๑๐,๓๒๓ | ๑๕๖,๕๕๕ | ๔๗,๘๕๓ | ๘,๐๖๘ | ๖๕,๓๒๓ | ๓,๑๕๔ | ๖๒,๑๖๙ |
| ภาคเหนือ | ๑๓๕,๕๕๘ | ๑๐๕,๖๖๒ | ๒๕ | ๕,๕๑๘ | ๕๘,๗๑๕ | ๕๗๕ | ๘๒๑ | ๓๔,๒๕๖ | ๑๗,๑๐๑ | ๑๗,๑๕๕ |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | ๓๐,๕๐๒ | ๒๓,๓๒๘ | ๑๗๑ | ๒,๖๑๓ | ๑๒,๕๕๕ | ๗,๐๕๓ | ๔๕๖ | ๗,๑๗๔ | ๒๖๓ | ๖,๙๑๑ |
| ภาคใต้ | ๒๕๐,๖๗๓ | ๒๖๑,๘๕๓ | ๕๕๕ | ๑๐,๔๖๓ | ๒๓๘,๖๘๕ | ๑๑,๘๑๔ | ๓๓๒ | ๒๘,๗๘๐ | ๒๗๒ | ๒๘,๕๐๘ |

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

ถึงแม้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายลดลงจากปี พ.ศ.๒๕๕๔ ส่วนหนึ่งมาจากคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และเปลี่ยนสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา ๕ ประเภทพิสูจน์สัญชาติ ก็ตาม แต่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้จำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายลดลงอย่างมีนัยสำคัญ คือ การที่รัฐบาลพม่าได้ปรับตัวให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งการปล่อย นางออง ซาน ซูจี หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านให้เป็นอิสระ และการจัดการเลือกตั้งทั่วประเทศ การเปิดรับการเข้ามาลงทุนจากต่างชาติ จนได้รับการยกเลิกรัฐธรรมนูญว่าบาตรจากนานาชาติ ประเทศพม่าจึงกลายเป็นตลาดใหม่ นักลงทุนทั้งจากยุโรป อเมริกา เอเชีย รวมทั้งประเทศไทย ต่างทยอยกันเข้าไปเตรียมทำธุรกิจในประเทศพม่า

นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประเทศพม่ายังได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้พม่าต้องการใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ดังนั้นแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยจึงเดินทางกลับไปทำงานยังบ้านเกิดของตัวเองเป็นจำนวนมาก

ณ สิ้นเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรไทยทั้งหมด ๑,๕๓๒,๕๐๔ คน แบ่งเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย ๖๕๘,๗๗๗ คน และเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๑,๒๗๓,๗๒๗ คน โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่าถึง ๑,๓๓๓,๒๒๗ คน แบ่งเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมาย ๔๒๕,๑๕๑ คน และเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๕๐๘,๐๗๖ คน

แต่เมื่อถึงสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ผ่านมา แรงงานต่างด้าวกงเหลืออยู่ในไทยมีจำนวนลดลงเหลือ ๑,๑๖๒,๓๗๓ คน แบ่งเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย ๕๘๕,๔๓๑ และคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๑๗๒,๕๔๒ คน โดยจำนวนที่ลดลงไปนี้ มาจากแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เดินทางกลับไปทำงานในบ้านเกิด ซึ่งทำให้เหลือแรงงานต่างด้าวชาวพม่าอยู่ในไทยเพียง ๗๐๕,๒๓๕ คน หรือลดลงถึงครึ่งหนึ่งจากเมื่อต้นปี โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น ณ สิ้นเดือนกันยายน มีจำนวนคงเหลืออยู่เพียง ๕๗,๑๕๑ คน เท่านั้น ส่วนที่เข้าเมืองถูกกฎหมายมีจำนวนคงเหลือเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น ๖๕๒,๐๘๔ คน

สำหรับแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น เมื่อสิ้นเดือนมกราคมมีจำนวนคงเหลือ ๓๔๘,๓๕๑ คน ต่อมาลดลงเหลือ ๒๑๕,๗๓๘ คน ในสิ้นเดือนกันยายน และแรงงานต่างด้าวชาวลาวมีจำนวนคงเหลือ ณ สิ้นเดือนมกราคม เท่ากับ ๑๖๕,๒๕๘ คน และลดลงเหลือ ๑๐๒,๓๖๓ คน ในสิ้นเดือนกันยายน

เพียง ๕ เดือนในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรไทยมีจำนวนลดลงกว่า ๘ แสนคน หรือเกือบครึ่งหนึ่งจากเมื่อต้นปี โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่ลดลงไปเป็นจำนวนมากที่สุด ซึ่งการลดลงในครั้งนี้ แตกต่างจากการลดจำนวนลงในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเป็นผลมาจากนโยบายผลักดันของรัฐบาลไทย แต่แรงงานต่างด้าวก็แอบกลับเข้ามาอีกในเวลาไม่นาน จึงถือเป็นการลดจำนวนลงแบบชั่วคราว ส่วนการลดจำนวนลงในครั้งนี้เป็นผลมาจากความต้องการแรงงานภายในประเทศพม่าเพิ่มขึ้นอย่างมากและต่อเนื่อง จึงอาจเป็นการลดจำนวนลงอย่างถาวรหรืออย่างน้อยก็เป็นช่วงระยะเวลานาน

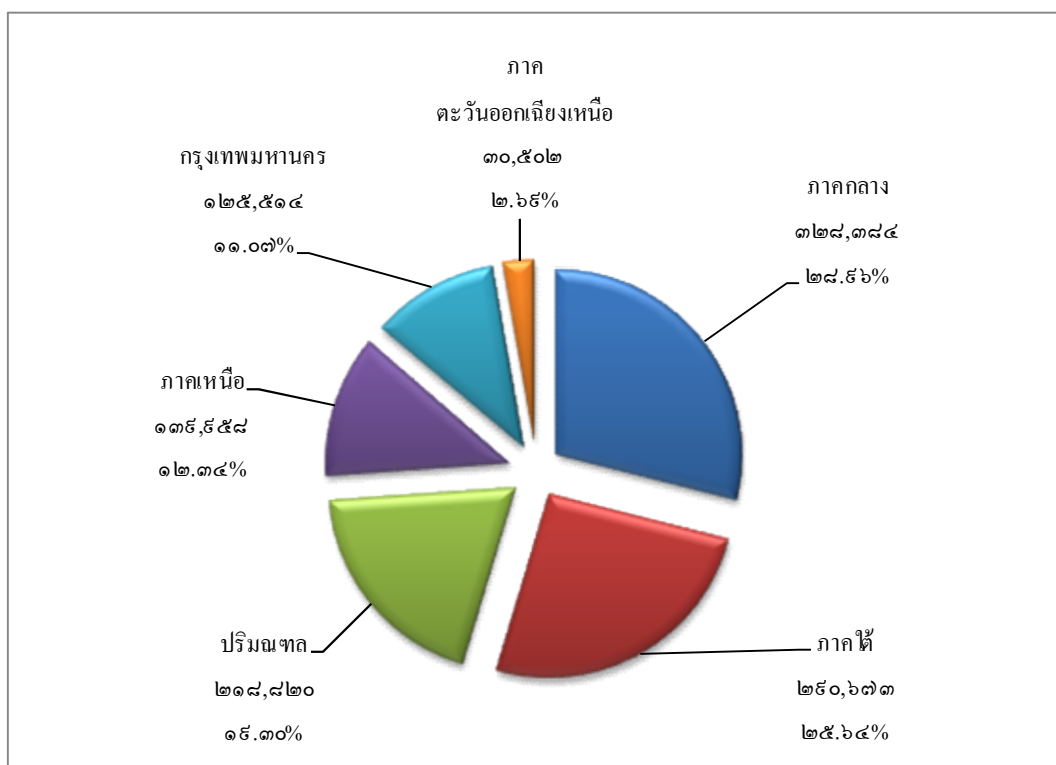
หากมองในด้านความมั่นคงและโอกาสทางอาชีพของแรงงานไทยแล้ว ถือเป็นเรื่องที่ดี แต่หากมองในด้านเศรษฐกิจ การหายไปของแรงงานระดับล่างจำนวนมากๆเป็นระยะเวลานาน ย่อมทำให้เกิดการสะดุดในภาคการผลิต ก่อสร้าง และบริการ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวได้เข้ามามีครองงานที่มีลักษณะหนัก เน้นหยาบ สกปรก และค่าแรงต่ำมาเป็นระยะเวลานานหลายปีแล้ว

ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศไทย (ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Online, ๒๕๕๕)

๒. วิเคราะห์ข้อมูลแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

จากข้อมูลในตารางที่ ๓-๑ และ ๓-๒ บ่งชี้ว่าแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกระจายอยู่โดยทั่วไปในแต่ละภูมิภาค เมื่อเปรียบเทียบจำนวนคนต่างด้าวกงเหลือรายพื้นที่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า ภาคกลาง มีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานกงเหลือมากที่สุด จำนวน ๓๒๘,๓๘๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๙๖ รองลงมาคือ ภาคใต้ จำนวน ๒๕๐,๖๗๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๖๔ ปริมณฑล จำนวน ๒๑๘,๘๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๓๐ ภาคเหนือ จำนวน ๑๓๙,๕๕๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๓๔ กรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๒๕,๕๑๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๐๗ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๓๐,๕๐๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๖๕ ของจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร แสดงสัดส่วนตามแผนภาพที่ ๓-๒

แผนภาพที่ ๓-๒ จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร
จำแนกรายภาค (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

จากการจัดเรียง ๕ อันดับแรกของจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศมากที่สุด ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ พบว่า กรุงเทพมหานคร เป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด รองลงมาได้แก่ สมุทรสาคร เชียงใหม่ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีแรงงานต่างด้าวในจังหวัดที่ติดชายทะเลมากขึ้น เช่น ชลบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต

ตารางที่ ๓-๓ จัดอันดับ ๕ อันดับแรกของจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศมากที่สุด ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕

| จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศ | | | | | |
|--|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| อันดับที่ | พ.ศ. ๒๕๕๑ | พ.ศ. ๒๕๕๒ | พ.ศ. ๒๕๕๓ | พ.ศ. ๒๕๕๔ | พ.ศ. ๒๕๕๕ |
| ๑ | กรุงเทพมหานคร (๑๕๖,๕๕๑ คน) | กรุงเทพมหานคร (๓๕๑,๕๕๑ คน) | กรุงเทพมหานคร (๓๓๓,๘๘๖ คน) | กรุงเทพมหานคร (๔๖๘,๖๔๗ คน) | กรุงเทพมหานคร (๑๒๕,๕๑๔ คน) |
| ๒ | สมุทรสาคร (๘๓,๓๕๑ คน) | สมุทรสาคร (๑๖๖,๐๒๔ คน) | สมุทรสาคร (๑๒๔,๘๔๕ คน) | สมุทรสาคร (๑๓๒,๒๕๑ คน) | ชลบุรี (๑๑๑,๓๓๕ คน) |
| ๓ | เชียงใหม่ (๖๔,๕๕๗ คน) | เชียงใหม่ (๗๘,๔๓๐ คน) | เชียงใหม่ (๖๘,๓๓๑ คน) | ชลบุรี (๑๑๔,๔๑๐ คน) | สุราษฎร์ธานี (๕๘,๖๘๗ คน) |
| ๔ | ภูเก็ต (๓๓,๓๓๘ คน) | สมุทรปราการ (๓๑,๐๓๗ คน) | สุราษฎร์ธานี (๖๒,๕๔๑ คน) | ปทุมธานี (๘๐,๘๓๐ คน) | ภูเก็ต (๘๔,๕๕๖ คน) |
| ๕ | สุราษฎร์ธานี (๓๔,๖๖๑ คน) | ชลบุรี (๓๐,๒๖๑ คน) | สมุทรปราการ (๖๒,๒๕๒ คน) | สุราษฎร์ธานี (๘๐,๘๖๔ คน) | เชียงใหม่ (๘๓,๔๘๗ คน) |

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

จังหวัดสมุทรสาคร จัดอยู่ในกลุ่มปริมาณพล ซึ่งประกอบด้วย ๕ จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ, นนทบุรี, ปทุมธานี, นครปฐม และสมุทรสาคร ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔ จังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานรวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๓๒,๒๕๑ คน แบ่งเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย จำนวน ๔๓,๑๑๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๐๓ และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวน ๑๒๕,๑๔๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๔.๙๗ ในขณะที่ ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕ จังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานรวมจำนวนทั้งสิ้น ๓๓,๓๓๘ คน แบ่งเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย จำนวน ๓๑,๐๓๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๖.๖๕ และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวน ๔,๕๘๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๓๕

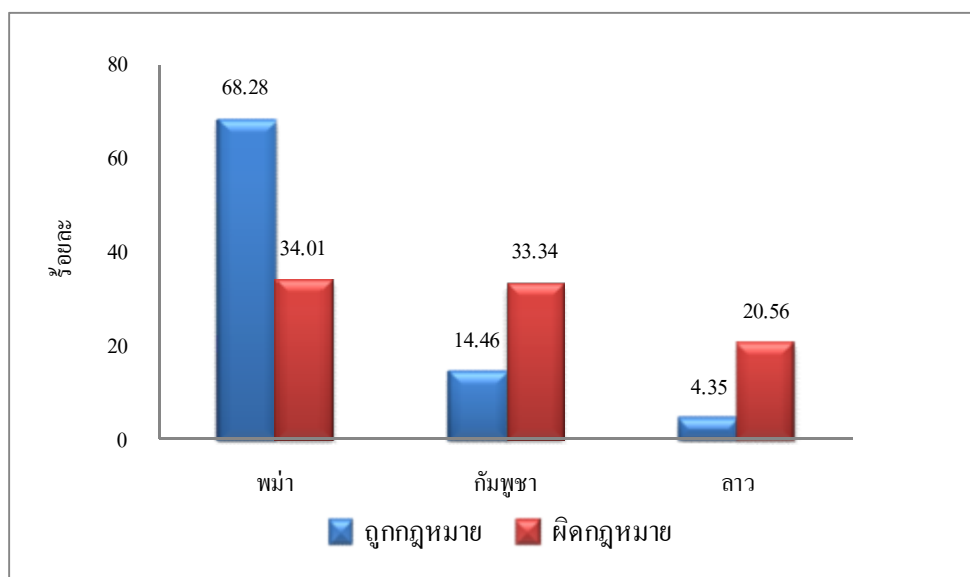
ตารางที่ ๓-๔ จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือ จังหวัดสมุทรสาคร
จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ระยะเวลา ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕

| ณ เดือนธันวาคม | รวมทั้งสิ้น (คน) | เข้าเมืองถูกกฎหมาย | | | | | | เข้าเมืองผิดกฎหมาย | | |
|----------------|---------------------|-----------------------------------|---------|--------|--------------------|------------------|--------------------------|-----------------------------------|-------------|---|
| | | รวมเข้าเมือง ถูกกฎหมาย (คน) | มาตรา ๘ | | | | | รวมเข้าเมือง ผิดกฎหมาย (คน) | มาตรา ๑๓ | |
| | | | ตลอดชีพ | ทั่วไป | พิสูจน์ สัญชาติ | นำเข้าตาม MOU | ส่งเสริมการ ลงทุน BOI | | ชนกลุ่มน้อย | มติ ครม.๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) |
| พ.ศ. ๒๕๕๑ | ๘๓,๓๕๑ | ๖,๒๐๒ | ๗๔ | ๑,๑๔๘ | ๓,๓๓๘ | ๑,๔๘๕ | ๑๕๓ | ๗๗,๑๔๙ | ๑,๐๕๐ | ๑๒๘,๖๕๗ |
| พ.ศ. ๒๕๕๒ | ๑๖๖,๐๒๔ | ๕,๗๕๒ | ๗๔ | ๓๒๑ | ๓,๖๓๕ | ๑,๖๕๕ | ๖๓ | ๑๖๐,๒๗๒ | ๖๕ | ๑๖๐,๑๖๓ |
| พ.ศ. ๒๕๕๓ | ๑๒๔,๘๔๕ | ๓๓๖ | ๗๔ | ๒๑๔ | ๐ | ๐ | ๔๘ | ๑๒๔,๕๑๓ | ๕๕ | ๑๒๔,๔๕๘ |
| พ.ศ. ๒๕๕๔ | ๑๗๒,๒๕๑ | ๔๓,๑๑๐ | - | ๔๓๑ | ๔๑,๒๘๑ | ๑,๓๗๗ | ๒๑ | ๑๒๙,๑๔๑ | ๔๔๔ | ๑๒๘,๖๕๗ |
| พ.ศ. ๒๕๕๕ | ๓๗,๓๐๐ | ๓๒,๓๑๕ | - | ๔๘๕ | ๒๘,๐๒๕ | ๓,๗๗๔ | ๓๑ | ๕,๙๘๕ | ๔๘๕ | ๕,๔๕๒ |

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

ข้อมูลแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เมื่อจำแนกตามสัญชาติ พบว่า ๓ ลำดับแรกที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ พม่า กัมพูชา และลาว ตามลำดับ โดยมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ถูกกฎหมายรวมจำนวน ๖๔๕,๕๕๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๘.๒๘ ของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายทั้งหมด และมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าผิดกฎหมายรวมจำนวน ๖๕,๗๕๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๐๑ ของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งหมด

แผนภาพที่ ๓-๓ สัญชาติของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย
มากที่สุด ๓ ลำดับแรก (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

ตารางที่ ๓-๕ จำนวนคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานกงเหลือทั่วราชอาณาจักร
จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ประเภทคนต่างด้าว และสัญชาติ
(ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)

| คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานกงเหลือทั่วราชอาณาจักร | | | | | | | | | | | |
|--|------------------------|-------------------------------|---------|--------|----------------|---------------------|-------------------------|---|-------------------------------|--------------|-----------------------|
| ลำดับ | เข้าเมืองถูกต้องกฎหมาย | | | | | | | เข้าเมืองผิดกฎหมาย | | | |
| | สัญชาติ | รวมเข้าเมือง ถูกต้องกฎหมาย | มาตรา 9 | | | | มาตรา 12 | สัญชาติ | รวมเข้า เมืองผิด กฎหมาย | มาตรา 13 | |
| | | | ตลอดชีพ | ทั่วไป | พิสูจน์สัญชาติ | นำเข้ามา ตาม MOU | ส่งเสริมการลงทุน BOI | | | ชนกลุ่มน้อย* | มติ ครม. 3 สัญชาติ |
| | รวมทั้งสิ้น | 951,839 | 983 | 91,206 | 733,603 | 93,265 | 32,782 | รวมทั้งสิ้น | 193,320 | 25,439 | 167,881 |
| 1 | อเมริกันแลนด์ | 1,206 | | 991 | | | 215 | กัมพูชา* | 64,454 | 45 | 64,409 |
| 2 | ออสเตรเลีย | 287 | | 226 | | | 61 | พม่า* | 65,741 | 1,973 | 63,768 |
| 3 | ออสเตรเลีย | 3,210 | | 2,710 | | | 500 | จีน | 760 | 760 | |
| 4 | บังกลาเทศ | 463 | | 444 | | | 19 | ลาว* | 39,753 | 49 | 39,704 |
| 5 | เบลเยียม | 662 | | 519 | | | 143 | เนปาล | 5 | 5 | |
| 6 | พม่า | 649,952 | | 1,409 | 630,185 | 18,241 | 117 | เวียดนาม | 1 | 1 | |
| 7 | ลาว | 41,386 | | 133 | 29,625 | 11,619 | 9 | กระเหรี่ยง | 2,266 | 2,266 | |
| 8 | กัมพูชา | 137,598 | | 384 | 73,793 | 63,405 | 16 | มูเซอ | 179 | 179 | |
| 9 | แคนาดา | 1,671 | | 1,503 | | | 168 | เฝ้า | 3 | 3 | |
| 10 | จีน | 12,010 | | 8,744 | | | 3,266 | ฮิเกอ | 224 | 224 | |
| 11 | เยอรมัน | 2,867 | | 2,240 | | | 627 | ลีซอ | 139 | 139 | |
| 12 | เลมมารัก | 710 | | 521 | | | 189 | ไทยใหญ่ | 13,350 | 13,350 | |
| 13 | แอฟริกาใต้ | 520 | | 472 | | | 48 | มอญ | 502 | 502 | |
| 14 | ฟินแลนด์ | 453 | | 388 | | | 65 | จีนฮ่อ | 69 | 69 | |
| 15 | ฝรั่งเศส | 3,466 | | 2,771 | | | 695 | อัสสัมทหารจีนกะเหรี่ยง | 10 | 10 | |
| 16 | อังกฤษ | 9,815 | | 8,977 | | | 838 | จีนฮ่อพหุพลเรือน | 11 | 11 | |
| 17 | ฮ่องกง | 64 | | 58 | | | 6 | จีนฮ่ออิสระ | 102 | 102 | |
| 18 | อินโดนีเซีย | 837 | | 684 | | | 153 | ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า | 152 | 152 | |
| 19 | ไอร์แลนด์ | 417 | | 378 | | | 39 | ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า-ลาว | 148 | 148 | |
| 20 | อิตาลี | 471 | | 425 | | | 46 | ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า-นาย | 81 | 81 | |
| 21 | อินเดีย | 9,284 | | 7,331 | | | 1,953 | ลาวอพยพ | 9 | 9 | |
| 22 | ไอซ์แลนด์ | 70 | | 67 | | | 3 | เนปาลอพยพ | 1 | 1 | |
| 23 | อิสราเอล | 1,615 | | 1,273 | | | 342 | ไทยเชื้อ | 1,370 | 1,370 | |
| 24 | ญี่ปุ่น | 29,770 | | 13,032 | | | 16,738 | ล่าผู้ | 260 | 260 | |
| 25 | เกาหลีเหนือ | 27 | | 27 | | | - | ลาว | 633 | 633 | |
| 26 | เกาหลีใต้ | 3,502 | | 2,497 | | | 1,005 | ไม่ระบุ | 589 | 589 | |
| 27 | ศรีลังกา | 234 | | 179 | | | 55 | อื่นๆ | 2,508 | 2,508 | |
| 28 | มาเลเซีย | 2,329 | | 1,634 | | | 695 | หมายเหตุ : * พม่าและลาว มาตรา 13 ชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มที่มีก่อน กลุ่มสามมติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาวและกัมพูชา) | | | |
| 29 | นอร์เวย์ | 307 | | 256 | | | 51 | | | | |
| 30 | เนปาล | 352 | | 325 | | | 27 | | | | |
| 31 | นิวซีแลนด์ | 686 | | 587 | | | 99 | | | | |
| 32 | ฟิลิปปินส์ | 9,209 | | 8,500 | | | 709 | | | | |
| 33 | ปากีสถาน | 819 | | 757 | | | 62 | | | | |
| 34 | รัสเซีย | 1,753 | | 1,716 | | | 37 | | | | |
| 35 | สวีเดน | 1,111 | | 1,004 | | | 107 | | | | |
| 36 | สิงคโปร์ | 1,719 | | 1,323 | | | 396 | | | | |
| 37 | สวิตเซอร์แลนด์ | 981 | | 810 | | | 171 | | | | |
| 38 | จีนไต้หวัน | 4,415 | | 2,724 | | | 1,691 | | | | |
| 39 | ออสเตรีย | 8,200 | | 7,335 | | | 865 | | | | |
| 40 | เวียดนาม | 495 | | 431 | | | 64 | | | | |
| 41 | อื่นๆ | 6,896 | 983 | 5,421 | | | 492 | | | | |

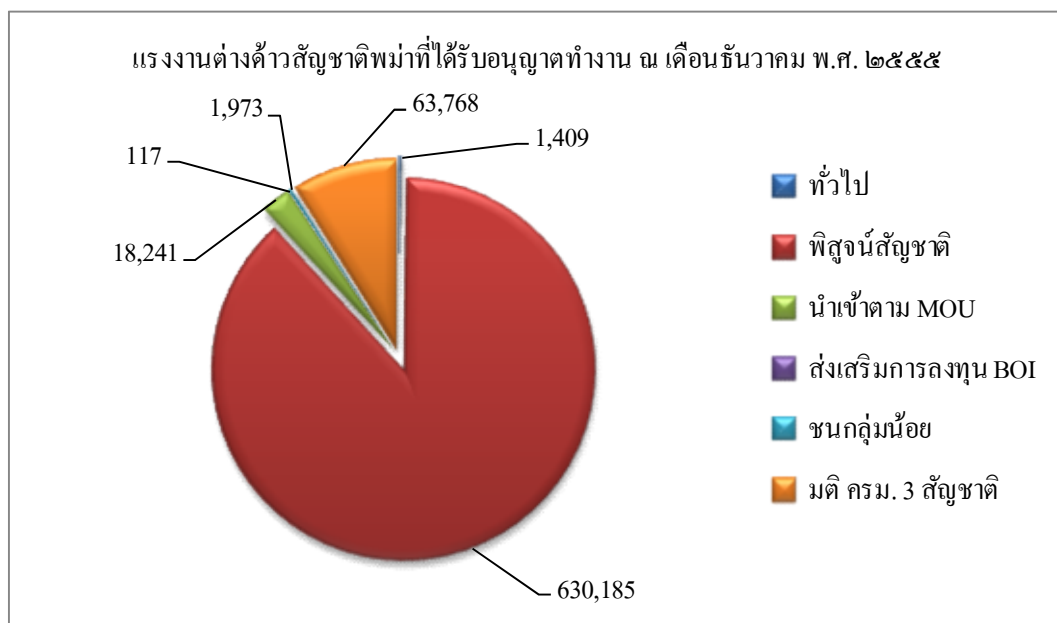
ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

จากตารางที่ ๓-๕ พบว่า แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีจำนวนรวม ๗๑๕,๖๕๓ คน แบ่งเป็น เข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน ๖๔๕,๕๕๒ คน และ เข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน ๖๕,๗๔๑ คน โดยแรงงานต่างด้าวประเภทพิสุจน์สัญชาติ มีจำนวนมากที่สุด จำนวน ๖๓๐,๑๘๕ คน รองลงมาเป็นประเภทที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๓ (มติ ครม. ๓ สัญชาติ) มีจำนวน ๖๓,๗๖๘ คน และประเภทนำเข้าตาม MOU จำนวน ๑๘,๒๔๑ คน

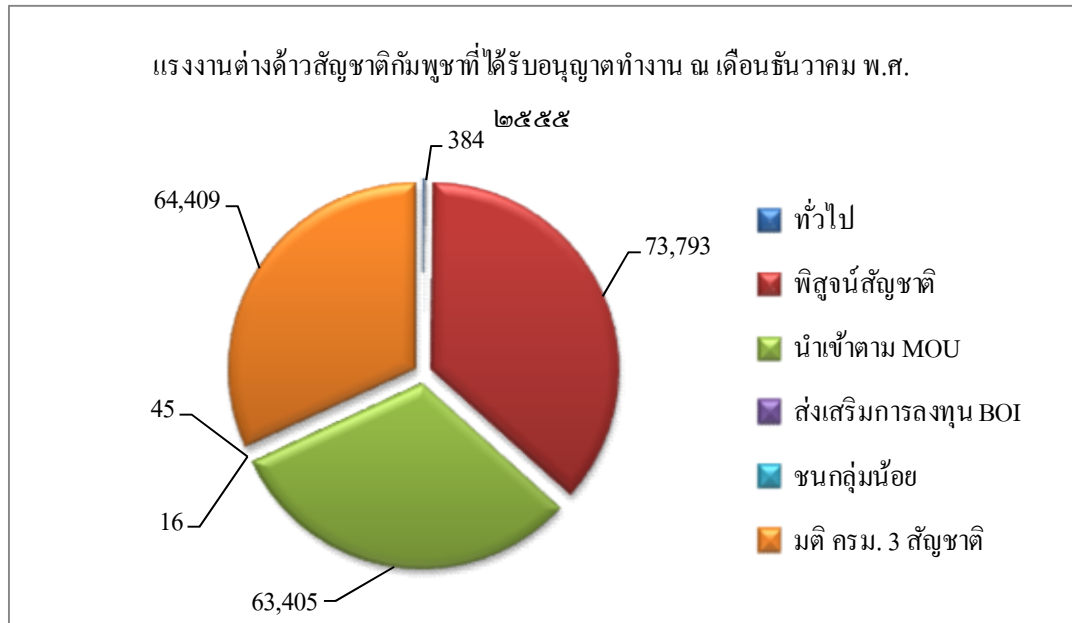
แรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา มีจำนวนมากเป็นอันดับสองรองจากสัญชาติพม่า รวมจำนวน ๒๐๒,๐๕๒ คน แบ่งเป็น เข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน ๑๓๗,๕๕๘ คน และเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน ๖๔,๔๙๔ คน โดยแรงงานต่างด้าวประเภทพิสุจน์สัญชาติมีจำนวนมากที่สุด จำนวน ๗๓,๗๕๓ คน รองลงมาเป็นประเภทที่ได้รับอนุญาตตาม ๑๓ (มติ ครม. ๓ สัญชาติ) มีจำนวน ๖๔,๔๐๕ คน และประเภทนำเข้าตาม MOU จำนวน ๖๓,๘๐๕ คน ซึ่งการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตาม MOU มีจำนวนมากที่สุดใน ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา)

แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว มีจำนวนมากเป็นอันดับสามรองจากสัญชาติพม่า และกัมพูชา รวมจำนวน ๘๑,๑๓๕ คน แบ่งเป็น เข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน ๔๑,๓๘๖ คน และเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน ๓๙,๗๔๙ คน โดยแรงงานต่างด้าวประเภทที่ได้รับอนุญาตตาม ๑๓ (มติ ครม. ๓ สัญชาติ) มีจำนวนมากที่สุด จำนวน ๓๙,๗๐๔ คน รองลงมาเป็นประเภทพิสุจน์สัญชาติ มีจำนวน ๒๕,๖๒๕ คน และประเภทนำเข้าตาม MOU จำนวน ๑๑,๖๑๕ คน

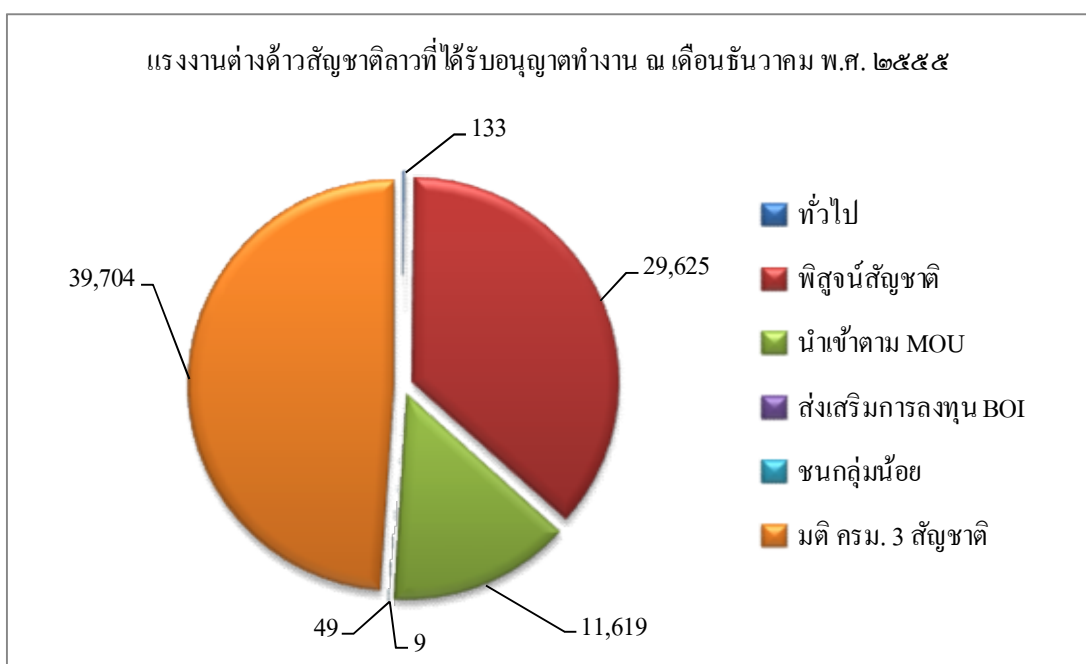
แผนภาพที่ ๓-๔ จำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร
จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)



แผนภาพที่ ๓-๕ จำนวนคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร
จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)

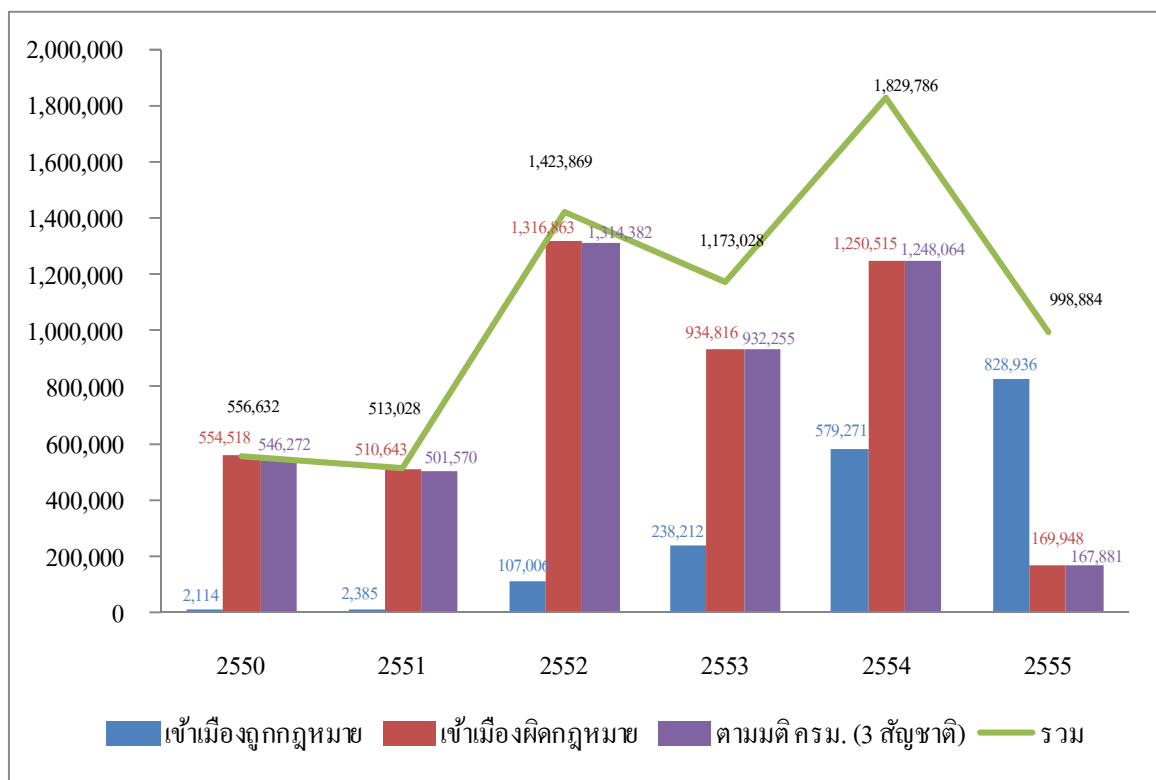


แผนภาพที่ ๓-๖ จำนวนคนต่างด้าวสัญชาติลาวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร
จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)



สำหรับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ๓ สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๕ ดังแผนภาพที่ ๓-๗ แสดงให้เห็นว่า ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยมีจำนวนเกินครึ่งของแรงงานชาตินั้นๆ ซึ่งแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ๓ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นับเป็นครั้งแรกที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมากกว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

แผนภาพที่ ๓-๗ แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา
ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๕



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

จากข้อมูลตารางที่ ๓-๕ ยังมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย เช่น ไทยใหญ่, กระเหรี่ยง, ไทยลื้อ เป็นต้น

ตารางที่ ๓-๖ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ตามมติคณะรัฐมนตรี
จำแนกตามสัญชาติและประเภทกิจการ (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)

| ประเภทกิจการ | กิจการ (แห่ง) | ต่างด้าวตามมติ ครม. ๓ สัญชาติ | | | รวม |
|--|------------------|-------------------------------|--------|---------|---------|
| | | พม่า | ลาว | กัมพูชา | |
| งานกรรมกร | ๔๐,๘๖๗ | ๕๕,๐๗๒ | ๓๔,๐๘๑ | ๖๑,๕๖๕ | ๑๕๕,๑๒๒ |
| 1. ประมง | ๕๐๗ | ๕๖๖ | ๓๕๗ | ๓,๑๔๕ | ๔,๕๐๘ |
| 2. ต่อเนื่องประมงทะเล | ๘๐๓ | ๑,๕๘๓ | ๒๑๘ | ๒,๖๔๘ | ๔,๘๔๙ |
| 3. เกษตรและปศุสัตว์ | ๕,๖๖๘ | ๑๐,๔๖๕ | ๘,๐๗๕ | ๑๑,๖๘๗ | ๓๐,๒๓๕ |
| 4. กิจการก่อสร้าง | ๗,๕๒๕ | ๑๕,๓๗๔ | ๔,๐๐๔ | ๒๐,๒๒๓ | ๓๙,๖๐๑ |
| 5. กิจการต่อเนื่องการเกษตร | ๑,๖๖๔ | ๕,๒๓๖ | ๑,๐๑๐ | ๒,๕๔๑ | ๘,๓๘๑ |
| 6. ต่อเนื่องปศุสัตว์ โรงฆ่าสัตว์ ซ้ำแหละ | ๒๕๒ | ๒,๓๖๘ | ๒๐๐ | ๘๔๔ | ๓,๔๑๒ |
| 7. กิจการรีไซเคิล | ๘๔๗ | ๑,๑๕๕ | ๔๕๑ | ๑,๖๓๘ | ๓,๒๔๔ |
| 8. เหมืองแร่ / เหมืองหิน | ๕๕ | ๑๕๕ | ๑๗ | ๕๗ | ๒๒๙ |
| 9. จำหน่ายผลิตภัณฑ์โลหะ | ๘๕๑ | ๕๗๕ | ๑,๒๗๗ | ๑,๓๑๐ | ๓,๕๖๒ |
| 10. จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม | ๔,๔๔๕ | ๓,๑๗๗ | ๔,๗๕๘ | ๓,๐๕๖ | ๑๐,๕๓๖ |
| 11. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากดิน | ๒๕๕ | ๗๕๘ | ๓๑๒ | ๑๕๗ | ๑,๒๖๗ |
| 12. ผลิตหรือจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง | ๕๒๖ | ๑,๔๓๔ | ๗๕๕ | ๑,๐๕๒ | ๓,๗๒๕ |
| 13. แปรรูปหิน | ๑๐๑ | ๑๘๐ | ๖๓ | ๑๕๒ | ๔๑๕ |
| 14. ผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป | ๑,๔๕๓ | ๓,๘๓๖ | ๒,๒๕๕ | ๘๗๕ | ๖,๔๒๐ |
| 15. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก | ๗๔๗ | ๑,๓๔๗ | ๑,๑๘๓ | ๑,๐๒๘ | ๓,๕๕๘ |
| 16. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์กระดาษ | ๑๒๒ | ๒๒๔ | ๑๗๓ | ๑๔๔ | ๕๔๓ |
| 17. ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ | ๑๗๕ | ๔๓๐ | ๑๔๐ | ๓๐๗ | ๘๕๒ |
| 18. ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คลังสินค้า | ๒๗๔ | ๓๒๓ | ๑๑๘ | ๕๕๕ | ๑,๒๖๐ |
| 19. ค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย | ๓,๕๒๑ | ๒,๗๗๕ | ๓,๑๘๑ | ๓,๔๕๖ | ๙,๙๓๓ |
| 20. อยู่ซ่อมรถ ล้าง อัดฉีด | ๔๔๑ | ๓๐๐ | ๕๘๓ | ๒๕๕ | ๑,๕๗๙ |
| 21. สถานีบริการน้ำมัน แก๊ส เชื้อเพลิง | ๓๑๕ | ๒๘๑ | ๓๔๘ | ๒๖๕ | ๘๐๙ |
| 22. สถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม สถานพยาบาล | ๘๑ | ๘๔ | ๒๒ | ๕๖ | ๑๖๓ |
| 23. การให้บริการต่างๆ | ๔,๕๕๑ | ๕,๒๔๒ | ๔,๔๔๕ | ๕,๕๐๖ | ๑๙,๗๔๔ |
| งานรับใช้ในบ้าน | ๑๐,๕๐๐ | ๔,๖๕๖ | ๕,๖๒๓ | ๒,๔๔๐ | ๑๓,๒๑๙ |
| 24. ผู้รับใช้ในบ้าน | ๑๐,๕๐๐ | ๔,๖๕๖ | ๕,๖๒๓ | ๒,๔๔๐ | ๑๓,๒๑๙ |
| รวม | ๕๑,๓๖๗ | ๖๓,๗๖๘ | ๓๕,๗๐๔ | ๖๔,๔๐๕ | ๑๖๓,๘๗๗ |

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวจำแนกตามประเภทกิจการ ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า งานกรรมกร กิจการที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานมากที่สุด ๕ อันดับ ได้แก่ เกษตรและปศุสัตว์ รองลงมาคือ กิจการก่อสร้าง, การให้บริการต่างๆ, จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม, ค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวประเภทพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าตาม MOU ได้รับอนุญาตทำงานใน ๒ งานคือ งานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน ใน ๒๔ ประเภทกิจการ

๓. แนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าว

การจ้างแรงงานต่างด้าวส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยขยายตัวมากขึ้น สามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในบางประเภทกิจการ เกิดผลดีด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDR) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่าการจ้างแรงงานต่างด้าว ประมาณ ๔ แสนคน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๖๔

ปัจจัยหลักที่กำหนดให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย ๒ ด้าน คือ

๑) ความต้องการของตลาดหรือนายจ้าง (Demand - Pull Factors) เป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงและต่อเนื่อง ทำให้เกิดภาวะการขาดแรงงานภายในประเทศ

๒) ความต้องการทำงานของแรงงาน (Supply - Push Factors) เป็นปัจจัยที่เกิดจากประเทศต้นทาง เช่น แรงงานมีอัตราว่างงานสูง หางานทำยาก หรือมีรายได้ต่ำกว่า ประเทศประสบปัญหา ทำให้แรงงานต้องดิ้นรนหางานทำในต่างประเทศ

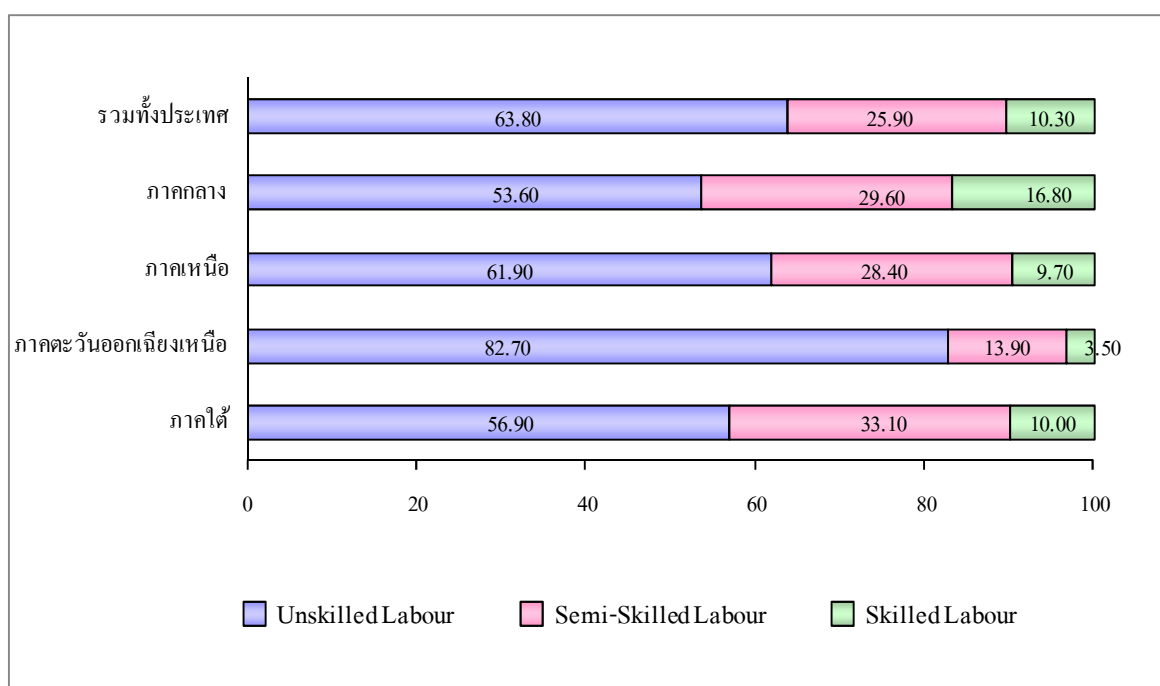
ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เกี่ยวกับสถานการณ์จ้างงาน พบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับโครงสร้างความต้องการแรงงานทั้งระดับประเทศ และระดับภูมิภาค ดังนี้ (เสาวณี จันทะพงษ์ และ กรวิทย์ ดันศรี, ๒๕๕๔ : ๓๓-๓๖)

๑) ผู้ประกอบการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและต่ำกว่าอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ ๖๓.๘ ของความต้องการแรงงานทั้งหมด รองลงมาคือ ความต้องการแรงงานกึ่งมีทักษะ (Semi-skilled Labor) ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและสูงกว่าร้อยละ ๒๕.๘ และความต้องการแรงงานที่มีทักษะ (Skilled Labor) ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ ๑๐.๔ สะท้อนถึงกระบวนการผลิตของไทยที่ยังใช้เทคโนโลยีต่ำหรือภาวะความเข้มข้นในการใช้ทุนที่ต่ำ (Low Capital Deepening) และใช้แรงงานราคาถูกและทักษะต่ำ ประกอบกับการลดลงของการใช้ทุนอย่างเข้มข้นโดยเฉพาะหลังจากที่ไทยประสบกับวิกฤตการเงินในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๔๑ และการนำเข้าแรงงานต่างด้าวราคาถูกจำนวนมากเพื่อทดแทนการลงทุนในสินทรัพย์ทุน (Capital Investment)

๒) ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ (Large Enterprises) ในกลุ่มธุรกิจผลิตยานยนต์ และชิ้นส่วนและกลุ่มธุรกิจค้าส่ง-ปลีกยานยนต์และซ่อมแซมบำรุงรักษามีความต้องการแรงงานที่มีทักษะในสัดส่วนสูงโดยเฉพาะระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ในขณะที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ในธุรกิจบริการในกลุ่มธุรกิจโรงพยาบาล โทรคมนาคม การเงินและประกันภัย สถาปัตยกรรมและวิศวกรรม และตัวแทนธุรกิจเดินทางและนำเที่ยวมีความต้องการแรงงานฝีมือที่มีทักษะที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีในสัดส่วนสูง

๓) โครงสร้างความต้องการแรงงานมีความคล้ายคลึงกันทั้งในระดับประเทศ และภูมิภาค คือ มากกว่าครึ่งของผู้ประกอบการทั้งหมดต้องการแรงงานไร้ฝีมือ และเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ประกอบการภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องการแรงงานไร้ฝีมือมากที่สุดถึงร้อยละ ๘๒.๗ ของความต้องการแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด ส่วนโครงสร้างความต้องการแรงงานพบว่า สาขาที่มีความต้องการจากตลาดแรงงานมากที่สุดคือ ภาคการผลิต (Manufacturing Sector) (ร้อยละ ๖๓.๒) รองลงมาคือ ภาคบริการ (Service Sector) (ร้อยละ ๓๐.๘) ได้แก่ สาขา อสังหาริมทรัพย์ สาขาโรงแรม สาขาการค้าปลีกค้าส่ง และสาขาก่อสร้าง ตามลำดับ

แผนภาพที่ ๓-๘ แสดงสถานการณ์ความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการ
สัดส่วนความต้องการแรงงานในระดับประเทศและ
ระดับภูมิภาค จำแนกตามการศึกษา

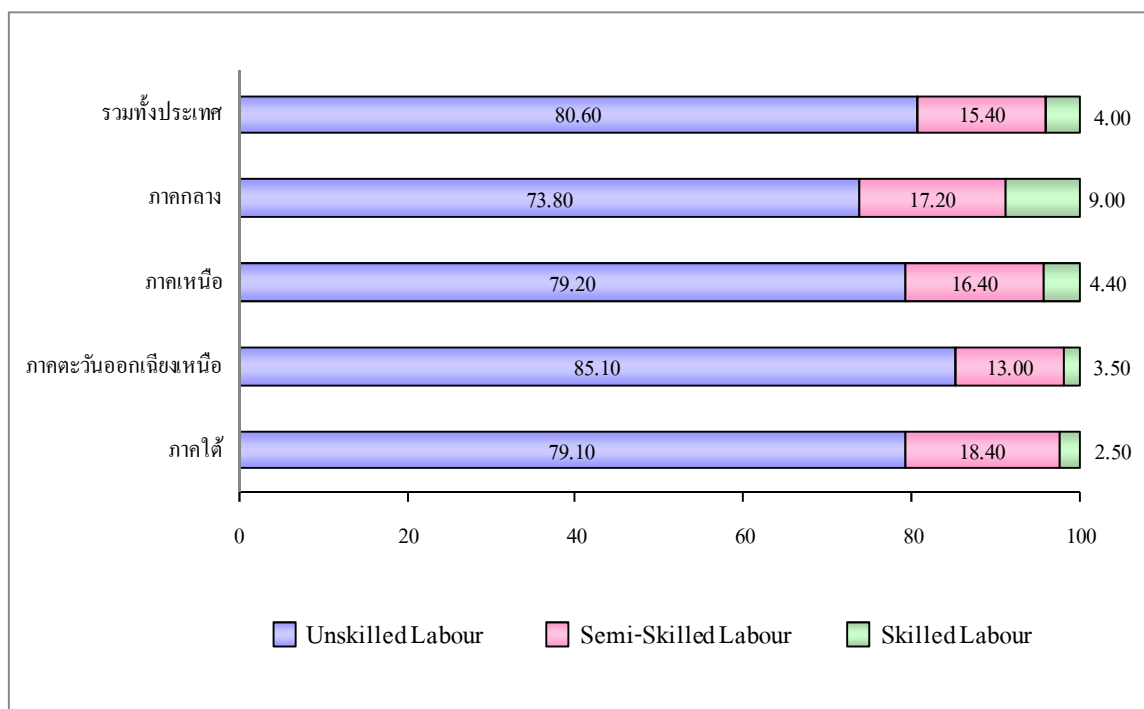


ที่มา: การสำรวจสถานการณ์การจ้างงานธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

ผลการสำรวจสถานการณ์จ้างงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนสถานการณ์ขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการไทยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

๑) ในภาพรวมระดับประเทศ สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการมีโครงสร้างเดียวกันกับสถานการณ์ความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการแต่มีระดับของปัญหาที่รุนแรงกว่า กล่าวคือ ผู้ประกอบการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือถึงร้อยละ ๘๐.๖ ของจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนทั้งหมด รองลงมาคือ แรงงานกึ่งมีทักษะ ร้อยละ ๑๕.๔ และแรงงานมีทักษะร้อยละ ๔.๐ และผู้ประกอบการภาคตะวันออกเฉียงเหนือขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือมากที่สุดคือร้อยละ ๘๕.๑ ของแรงงานที่ขาดแคลนทั้งหมดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงงานจากภาคนี้เคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศมากที่สุด

แผนภาพที่ ๓-๕ สถานการณ์การขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบการ
สัดส่วนการขาดแคลนแรงงานในระดับประเทศและ
ระดับภูมิภาค จำแนกตามการศึกษา



ที่มา: การสำรวจสถานการณ์การจ้างงานธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

๒) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานรุนแรงในภาคการผลิต สามในสี่ของจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนทั้งหมดอยู่ในภาคการผลิต รองลงมาคือ ภาคบริการ ร้อยละ ๒๐.๕ กระจายในทั้งธุรกิจบริการสำคัญที่มีความต้องการแรงงานสูง ได้แก่ สาขาก่อสร้าง การค้าปลีกค้าส่ง อสังหาริมทรัพย์ และโรงแรม ตามลำดับ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสาขาการผลิตรุนแรงมากที่สุด ในภาคกลาง คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๖ ของจำนวนการขาดแคลนแรงงานทั้งหมดในภาคกลาง เนื่องจากอุตสาหกรรมการผลิตสำคัญของไทยทั้งเพื่อการส่งออก และบริโภคภายในประเทศ เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม ผลิตภัณฑ์ยาง และพลาสติก ส่วนใหญ่กระจุกตัวเชิงพื้นที่ของอุตสาหกรรมในภาคกลาง โดยเฉพาะจังหวัด กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ผู้ประกอบการในภาคบริการของภาคเหนือประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานในสัดส่วนสูงในสาขาก่อสร้าง ขณะที่ผู้ประกอบการในภาคบริการของภาคใต้ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสัดส่วนสูงในสาขาท่องเที่ยว

ตารางที่ ๓-๗ ธุรกิจประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ๕ อันดับแรก
ในภาพรวมทั้งประเทศ และตามภูมิภาค

| | อันดับ ๑ | อันดับ ๒ | อันดับ ๓ | อันดับ ๔ | อันดับ ๕ |
|--------|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|---|--------------------------------|
| ภาพรวม | สิ่งทอ / เครื่องแต่งกาย/เครื่องหนัง | อิเล็กทรอนิกส์/เครื่องใช้ไฟฟ้า | ผลิตภัณฑ์อาหาร/เครื่องดื่ม | ผลิตภัณฑ์ยาง/พลาสติก | ก่อสร้าง |
| กลาง | อิเล็กทรอนิกส์/เครื่องใช้ไฟฟ้า | สิ่งทอ/เครื่องแต่งกาย/เครื่องหนัง | ผลิตภัณฑ์ยาง/พลาสติก | ผลิตภัณฑ์ยานยนต์/ชิ้นส่วน | ก่อสร้าง |
| เหนือ | สิ่งทอ/เครื่องแต่งกาย/เครื่องหนัง | ผลิตภัณฑ์อาหาร/เครื่องดื่ม | ก่อสร้าง | อิเล็กทรอนิกส์/เครื่องใช้ไฟฟ้า | ค้าปลีกฯ |
| อีสาน | สิ่งทอ/เครื่องแต่งกาย/เครื่องหนัง | ก่อสร้าง | ผลิตภัณฑ์อาหาร/เครื่องดื่ม | ขนส่ง/คลังสินค้า | อิเล็กทรอนิกส์/เครื่องใช้ไฟฟ้า |
| ใต้ | ผลิตภัณฑ์ยาง/พลาสติก | ผลิตภัณฑ์อาหาร/เครื่องดื่ม | โรงแรม/ภัตตาคาร | ผลิตไม้/ผลิตภัณฑ์จากไม้(ยกเว้นเฟอร์นิเจอร์) | ค้าปลีกฯ |

ที่มา: การสำรวจสถานการณ์การจ้างงานธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

๓) ปัญหาการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นกระจายไปในทุกภาคการผลิตสำคัญ สามในสี่ของจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนทั้งหมดอยู่ในภาคการผลิต รองลงมาคือ ภาคบริการ ร้อย

ละ ๒๐.๕ กระจายในทั้งธุรกิจบริการสำคัญที่มีความต้องการแรงงานสูง ได้แก่ สาขาก่อสร้าง การค้าปลีกค้าส่ง อสังหาริมทรัพย์ และ โรงแรม ตามลำดับ ในระดับประเทศ ภาคการผลิตอุตสาหกรรม ธุรกิจที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากที่สุด ๕ อันดับแรก

ลำดับที่ ๑ อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive Industries) คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องแต่งกายและเครื่องหนัง

ลำดับที่ ๒ อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเป็น Original Equipment Manufacturer (OEM) และ Assembly Industries ที่เกี่ยวข้องกับ High Technology คือ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุปกรณ์และเครื่องใช้ไฟฟ้า

ลำดับที่ ๓ และ ๔ อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่เป็น Resource-based Industries คือ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่มและอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก

ลำดับที่ ๕ อยู่ในกลุ่มภาคบริการที่ใช้แรงงานสูง คือ สาขาก่อสร้าง

จะเห็นได้ว่าในระดับประเทศและภูมิภาคปัญหาการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นกระจายไปในทุกภาคการผลิตสำคัญทั้งที่เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น กลุ่มอุตสาหกรรมที่มีลักษณะเป็น Original Equipment Manufacturer (OEM) และ Assembly Industries ที่เกี่ยวข้องกับ High Technology กลุ่มอุตสาหกรรมที่เป็น Resource-based Industries และกลุ่มภาคบริการที่ใช้แรงงานสูง

ในระดับภูมิภาค ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม สิ่งทอ เครื่องแต่งกายและเครื่องหนังจะประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานมากที่สุด เป็นผลจากการกระจุกตัวในเชิงพื้นที่กันมากในจังหวัดที่อยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขตที่ ๓ โดยเฉพาะในแถบจังหวัดที่อยู่ใกล้หรือติดกับชายแดนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคตะวันตก ขณะเดียวกันแรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือจะเคลื่อนย้ายมาทำงานในภาคอื่นในสัดส่วนสูง ส่วนภาคใต้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง พลาสติก จะขาดแคลนแรงงานมากที่สุด

ประเทศไทยในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานในปริมาณที่สูง โดยเฉพาะแรงงานในภาคเกษตรกรรม และแรงงานในระดับล่าง เนื่องด้วยปริมาณของวัยทำงานของไทยลดลง เป็นวัยพึ่งพาเพิ่มขึ้น และอัตราการเกิดลดลง ทำให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ ๒๕๕๕; กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ๒๕๕๓) ทำให้มีความจำเป็นที่ต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเป็นแรงงานทดแทน ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมามีความต้องการแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อเป็นแรงงานทดแทน เช่น กรรมกรแบกหาม แม่บ้าน ยาม คนทำความสะอาด ฯลฯ ซึ่งในปัจจุบันมีแรงงานในภาคส่วนนี้กว่า ๓ ล้านคน

(กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ๒๕๕๓) ซึ่งเป็นแรงงานที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และผิดกฎหมาย และนับวันจะเพิ่มทวีขึ้น โดยเฉพาะแรงงานพม่าที่มีส่วนสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจประเทศไทยเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง มีความสำคัญอย่างสูงในเศรษฐกิจรับเหมาก่อสร้าง และกิจการประมง

ด้านผู้ประกอบการที่เลือกใช้แรงงานต่างด้าว เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ประกอบกับจำนวนแรงงานด้อยฝีมือที่เข้าสู่ตลาดมีจำนวนน้อยลงก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทย โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมและภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น ทำให้ผู้ประกอบการเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานเหล่านี้อดทนต่อสภาพการทำงาน และสมัครใจทำงานในงานที่คนไทยไม่สนใจทำ ทำให้แรงงานต่างด้าวนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยบรรเทาผลกระทบจากภาวะการขาดแคลนแรงงานลงได้บางส่วน ซึ่งหากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถบริหารจัดการ และแก้ไขปัญหามูลค่าแรงงานต่างด้าวได้ จะทำให้ภาพรวมของตลาดแรงงานภายในประเทศมีศักยภาพเพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวและรักษาความได้เปรียบของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยได้ต่อไป อีกทั้งยังเป็นการรักษาขีดความสามารถของอุตสาหกรรมหลักของไทยให้ยังคงมีช่องว่างความได้เปรียบเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน ท่ามกลางภาวะการแข่งขันที่เข้มข้นในภาคการผลิตของภูมิภาคอาเซียน

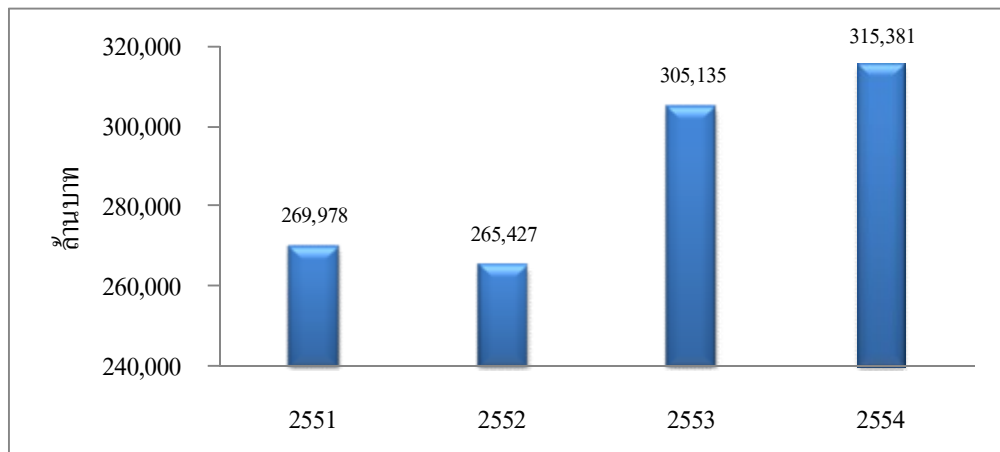
๔. สภาพเศรษฐกิจและการจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

จังหวัดสมุทรสาครตั้งอยู่ภาคกลางของประเทศในเขตปริมณฑล อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ ๓๐ กิโลเมตร เป็นจังหวัดชายฝั่งทะเลอ่าวไทยมีพื้นที่ ๘๖๒.๓๖๔ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๕๔๕,๒๖๖ ไร่

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาครขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) เท่ากับ ๓๑๕,๓๘๑ ล้านบาท มากเป็นอันดับ ๕ ของประเทศ รองจากกรุงเทพมหานคร, ระยอง, ชลบุรี และสมุทรปราการ แยกเป็นภาคการเกษตร ๑๕,๘๒๕ ล้านบาท (ร้อยละ ๕.๐๒) และนอกภาคเกษตร ๒๙๙,๕๕๖ ล้านบาท (ร้อยละ ๙๔.๙๘) และมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อจำนวนประชากรในพื้นที่ (GPP Per Capita) เท่ากับ ๕๔๑,๑๕๕ บาท มากเป็นอันดับ ๒ ของประเทศ รองจากจังหวัดระยอง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔ จังหวัดสมุทรสาครมีอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) และผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อจำนวนประชากรในพื้นที่ (GPP Per Capita) เฉลี่ยร้อยละ ๔.๓ ต่อปี สาขาหลักที่มีมูลค่าสูงที่สุด ได้แก่ สาขาการผลิตอุตสาหกรรม ๒๒๓,๕๓๘ ล้านบาท รองลงมาได้แก่ สาขาการขนส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ฯ ๓๖,๑๖๕ ล้านบาท และการประมง ๑๓,๘๕๐ ล้านบาท ตามลำดับ

ส่วนสาขาการผลิตที่มีอัตราการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของจังหวัด ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔ ได้แก่ สาขาการบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์ มีการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๑๑.๕ ต่อปี

แผนภาพที่ ๓-๑๐ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) จังหวัดสมุทรสาคร
ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔



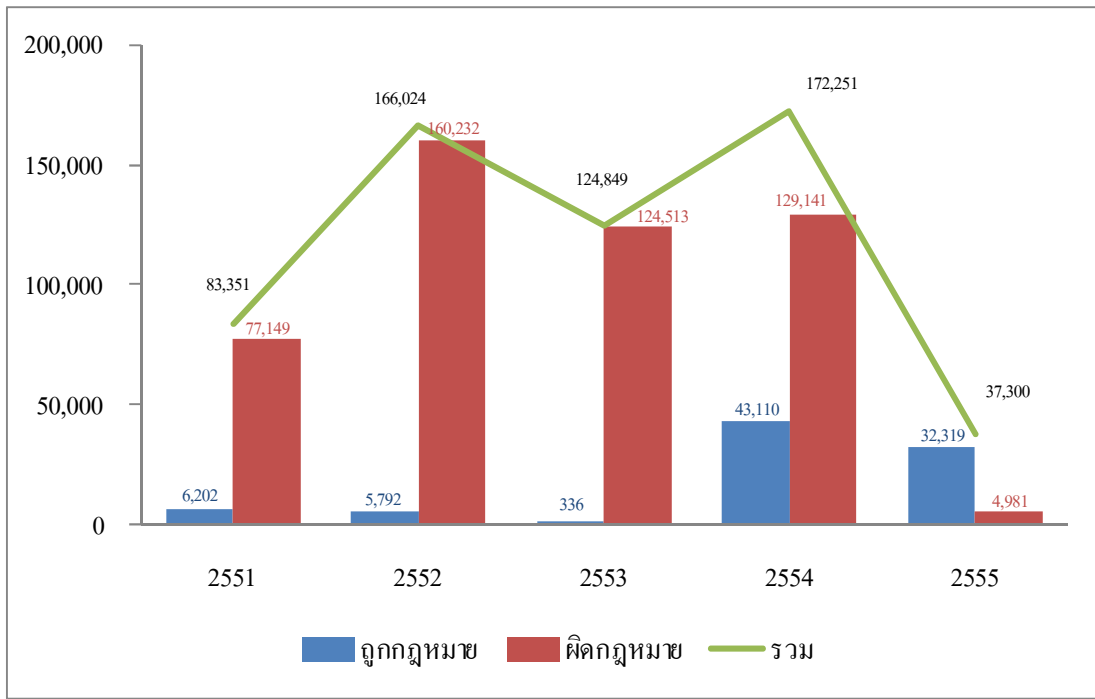
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

จังหวัดสมุทรสาคร เป็นเมืองซึ่งมีความโดดเด่นด้านอุตสาหกรรมประมงและต่อเนื่องประมงเพื่อการส่งออก ซึ่งมีความจำเป็นต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก และเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานคนไทย โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่าง ซึ่งคนไทยไม่นิยมทำงานในกิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องประมงทะเล และภาคเกษตร อันเนื่องมาจากเป็นงานหนัก งานสกปรก และมีกลิ่นเหม็น จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้นายจ้าง สถานประกอบการต่างๆ ที่ขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง มีความจำเป็นต้องการแรงงานต่างด้าวมาทดแทนเพื่อให้กิจการสามารถดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง

ข้อมูลจากสำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาครระบุว่า ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖ จังหวัดสมุทรสาครมีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั้งสิ้นจำนวน ๕๒,๕๗๖ คน ซึ่งเมื่อจำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองของคนต่างด้าว พบว่า กลุ่มคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีมากกว่ากลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายจำนวน ๔๘,๕๕๐ คน (ร้อยละ ๙๓.๑๘) และคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน ๓,๕๘๖ คน (ร้อยละ ๖.๘๒)

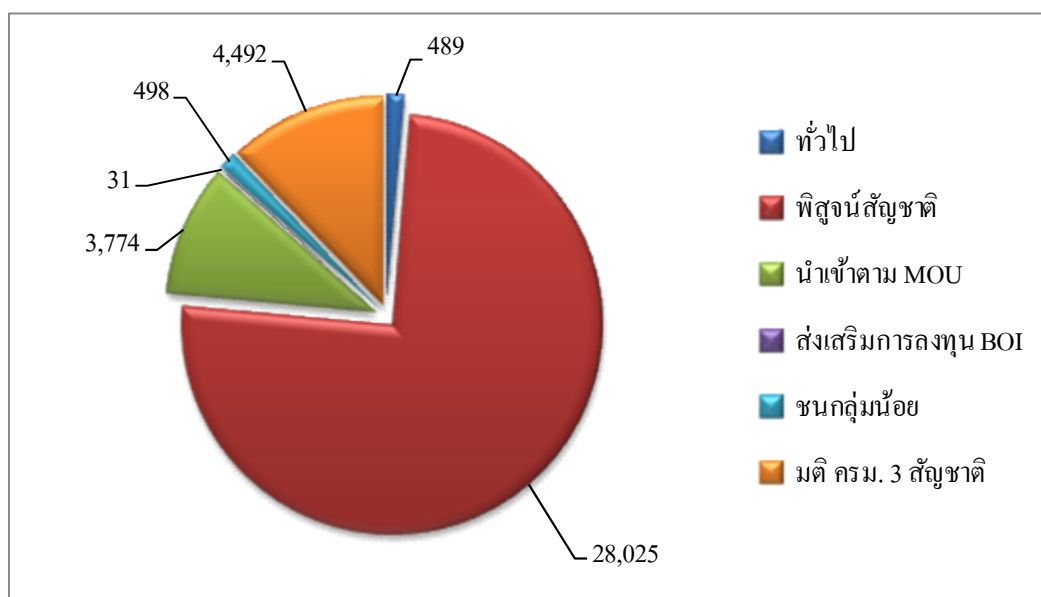
สถิติแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในจังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕ แสดงดังแผนภาพที่ ๓-๑๑ และแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือในจังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำแนกตามประเภทแสดงดังแผนภาพที่ ๓-๑๒

แผนภาพที่ ๓-๑๑ แนวโน้มของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน
ในจังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ ๓-๑๒ จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในจังหวัดสมุทรสาคร
จำแนกตามประเภทคนต่างด้าว (ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

ที่ตั้งชุมชนของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

ข้อมูลจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาครระบุว่า แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานเป็นการชั่วคราวในจังหวัดสมุทรสาครส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าเชื้อสายมอญ โดยแหล่งที่ตั้งชุมชนคนต่างด้าวที่มีการพักอาศัยหนาแน่นอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร มีจำนวน ๓๑ ชุมชน ดังนี้ (สำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร, ออนไลน์, ๒๕๕๓)

๑) พื้นที่ตำบลมหาชัย ได้แก่ ชุมชนหอพักบ้านเช่าบริเวณวิเชียรโชฎก ซอย ๑๖ ประมาณ ๑,๕๐๐ คน ชุมชนสะพานปลาสมุทรสาคร ประมาณ ๕,๐๐๐ คน ชุมชนตลาดกลางค้ากุ้ง ประมาณ ๕,๐๐๐ คน ชุมชนหอพักบ้านเช่าบริเวณเกาะสมุทร ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ชุมชนตลาดพงษ์ทิพย์ ประมาณ ๒,๐๐๐ คน ชุมชนเจษฎาวิถิ์ ซอย ๘ ประมาณ ๕,๐๐๐ คน ชุมชนบ้านท่าจีน จำนวน ๑๐,๐๐๐ คน ชุมชนท่าฉลอม ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ชุมชนท่าทราย ประมาณ ๒๐,๐๐๐ คน

๒) พื้นที่ตำบลท่าจีน ได้แก่ ชุมชนตลาดทะเลไทย ประมาณ ๕๐๐ คน ชุมชนวัดหงส์อรุณรัศมี ประมาณ ๓,๐๐๐ คน

๓) พื้นที่ตำบลโคกขาม ได้แก่ ชุมชนหอพักบ้านเช่าหมู่บ้านมหาชัยนิเวศน์ ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ชุมชนบ้านโลก ประมาณ ๕,๐๐๐ คน ชุมชนบ้านขอม ประมาณ ๒,๐๐๐ คน ชุมชนหมู่บ้านเบญจทรัพย์นคร ประมาณ ๓,๐๐๐ คน

๔) พื้นที่ตำบลท่าทราย ได้แก่ ชุมชนคลองครุ ประมาณ ๑๕,๐๐๐ คน ชุมชน KL ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ชุมชนตลาดมหาชัยวิลล่า ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ชุมชนซอยวัดทองธรรมิการาม ประมาณ ๓,๐๐๐ คน

๕) พื้นที่ตำบลบางน้ำจืด ได้แก่ ชุมชนซอยกองพนันพล ประมาณ ๑,๐๐๐ คน ชุมชนนิคมอุตสาหกรรมบางปะกง ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน

๖) พื้นที่ตำบลบางหญ้าแพรก ได้แก่ ชุมชนซอยวัดสามัคคีศรัทธาราม ประมาณ ๕,๐๐๐ คน ชุมชนวัดบางหญ้าแพรก ประมาณ ๑,๐๐๐ คน ชุมชนโกรกกรากใน ประมาณ ๕,๐๐๐ คน

๗) พื้นที่ตำบลบางโทรัด ได้แก่ ชุมชนวัดเกตุมณี ประมาณ ๓,๐๐๐ คน

๘) พื้นที่ตำบลโกรกกราก ได้แก่ ชุมชนวัดโกรกกราก ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน

๙) พื้นที่ตำบลนาดี ได้แก่ ชุมชนเคหะชุมชนมหาชัย ประมาณ ๓,๐๐๐ คน ชุมชนปัญญาพัฒนาที่ดิน ประมาณ ๑,๐๐๐ คน ชุมชนคลองนา ประมาณ ๕,๐๐๐ คน ชุมชนวัดเทพนรรัตน์ ประมาณ ๕,๐๐๐ คน

๑๐) พื้นที่ตำบลคอกกระบือ ได้แก่ ชุมชนแสงเจริญ (เชื่อมสุข) ประมาณ ๕๐๐ คน

สภาพปัญหาและผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างด้าว

แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวจะเป็นการช่วยเพิ่มอุปทานแรงงานเมื่อเกิดการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในประเทศ รวมถึงช่วยเพิ่มศักยภาพของภาคการผลิตที่ต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นก็ตาม แต่การที่มีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวเมื่อมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ เนื่องจากมักอาศัยอยู่อย่างแออัด บางแห่งมีการรวมตัวเป็นชุมชนต่างด้าวขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบกับคนไทยในพื้นที่ และเป็นภาระต่อภาครัฐในการให้บริการและสวัสดิการทางสังคมต่างๆ เช่น การรักษาพยาบาล และการศึกษา เป็นต้น

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้รวบรวมสภาพปัญหาและผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนี้ (ชนนัท รัตนมณี, ๒๕๔๗ : ๕๔-๖๕ ; สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ๒๕๕๑ : ๒-๖๐ – ๒-๖๕)

๑. ผลกระทบด้านความมั่นคง

การที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และพักอาศัยอยู่กระจัดกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ หรืออยู่รวมกันเป็นชุมชนขนาดใหญ่ในพื้นที่ตามจังหวัดต่างๆ โดยที่ภาครัฐไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง ไม่สามารถตรวจสอบ และควบคุมดูแลได้ ย่อมเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนสูงมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับการบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในระยะยาว

แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำให้เกิดเป็นกลุ่มอิทธิพล เกิดการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ ที่ไม่สามารถตรวจติดตามผู้กระทำความผิดได้ ทำให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย อาชญากรรม ยาเสพติด และการค้าประเวณี เป็นต้น

แรงงานต่างด้าวนำเอาผู้ติดตามและครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกัน ทำให้จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองและผู้ติดตามเพิ่มสูงมากขึ้นกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้มีการสำรวจอยู่อีกเป็นจำนวนมาก เกิดการขยายตัวของชุมชนอย่างรวดเร็ว และการเข้ามาพักอาศัยจึงกลายเป็นการอพยพถิ่นฐานเข้ามาอยู่แบบถาวร มิใช่การเข้ามารับจ้างทำงานแล้วเดินทางกลับออกไปตามปกติ

การเข้ามาตั้งถิ่นฐานของแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นคนต่างชาติโดยมีแนวโน้มการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น นับเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยตรง

การมีกลุ่มบุคคลที่แอบแฝงมากับแรงงานต่างด้าวเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น เช่น การต่อต้านรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มก่อการร้าย โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการปฏิบัติการหรือเข้ามาดำเนินการกับประเทศไทย นับเป็นปัญหาด้านความมั่นคงที่สำคัญประการหนึ่ง

๒. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากค่าจ้างในประเทศไทยสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว กัมพูชา และพม่า) จึงจูงใจให้แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานระดับล่างเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ส่วนผู้ประกอบการในประเทศไทยย่อมต้องการแรงงานราคาถูก อีกทั้งอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงานระดับล่าง จึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวในกระบวนการผลิตที่ไม่ต้องอาศัยทักษะมากนัก ส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสได้งานทำน้อยลง เสริมให้ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรอง

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานและมีการพัฒนาความรู้ความสามารถ มีโอกาสเลือกทำงานในระดับสูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาแย่งงานของแรงงานไทย

ปัญหาประเทศคู่แข่งหยิบยกเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นประเด็นกีดกันทางการค้า และความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงที่ต่ำ อาจทำให้ผู้ประกอบการขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต

๓. ผลกระทบทางสังคม

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมในด้านต่างๆ ดังนี้

๓.๑ ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด

การมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมากทำให้เกิดการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยกัน มีแรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงาน จึงมักพบว่ามีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่จำนวนมากบ่อยครั้ง

แรงงานต่างด้าวที่ก่อปัญหาอาชญากรรมขึ้นส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและไม่ได้ทำการจดทะเบียนเมื่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก่อปัญหาขึ้นส่วนใหญ่ภายหลังก่อเหตุมักใช้วิธีหลบไปทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในสถานประกอบการ เช่น ญาติ เพื่อน หรือคนรู้จัก โดยไม่ได้หนีออกนอกประเทศและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายเนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีการจัดทำประวัติและรูปถ่ายเพื่อยืนยันตัวบุคคลแต่อย่างใด

แรงงานต่างด้าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ เพราะยาเสพติดเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอาชญากรรมอื่นที่จะตามมา

๓.๒ ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์

จากสถิติผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดในคดีต่างๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ยังไม่มาจดทะเบียนราว ๑-๑.๕ ล้านคน ในครั้งหนึ่งของจำนวนนี้เป็นผู้หญิงและเด็กที่เสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้วย แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าประเทศไทยโดยอาศัยขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าผิดกฎหมายเป็นผู้นำพาเข้ามาทำงานในประเทศไทยหรืออาศัยเครือข่ายทางสังคมที่เป็นญาติหรือเพื่อนที่เคยทำงานมาก่อนแล้วชักชวนเข้ามาขายหน้าผิดกฎหมายมีทั้งคนไทยและคนพม่า นอกจากมีขบวนการนำเข้าแล้วยังมีขบวนการนำกลับแรงงานต่างด้าวไปขายแดนเพื่อเยี่ยมญาติด้วย

๓.๓ ปัญหาด้านการศึกษา

แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เข้ามาอาศัยในประเทศไทย จะมีเรื่องแต่งงาน ซึ่งเด็กที่เกิดมาต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องสัญชาติ การศึกษา และสภาพทางสังคม โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่จะได้รับการศึกษามีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ การศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นเองในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย

๔. ผลกระทบทางสาธารณสุข

แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสอบสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและยังไม่ขึ้นทะเบียนสร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สถานะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดหรือการกระจายโรคติดต่อที่สำคัญ เช่น โรคซิฟิลิส มาเลเรีย ฯลฯ ซึ่งบางโรคเป็นโรคระบาดที่ได้หายไปจากเมืองไทยแล้วก็กลับมาอีก เช่น โรคเรื้อน ทั้งนี้ หากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้วอาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง และแรงงานต่างด้าวที่เป็นเพศหญิงส่วนหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อประกอบธุรกิจอาชีพหญิงบริการ ส่งผลให้เกิดอาชีพบริการทางเพศข้ามชาติมากขึ้น อันจะทำให้เกิดการติดต่อและการแพร่ระบาดของโรค รวมถึงผลกระทบต่อรายจ่ายด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค

๕. ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม

การมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ในประเทศไทยจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาการอยู่อาศัยอย่างแออัด ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม และปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากปล่อยน้ำเสีย การทิ้งขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลต่างๆ และ

นั ำ ม ำ ชั ำ ง ปั ญ ห ำ แ ห ลั ำ ง นั ำ เน ำ เ ลี ย

การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

จากการศึกษานโยบายการควบคุมและการอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พบว่า นโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัยมีทิศทางที่ไม่แน่นอนและมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งหากพิจารณาวิวัฒนาการของนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย สามารถจัดกลุ่มนโยบายการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวออกเป็น ๔ ระยะ (คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน สภานายความ, ๒๕๕๔ : ๑๘-๒๕ ; กนกนิกย์ ดันท์กุลรัตน์, ๒๕๕๓ : ๑๑-๑๕) ดังต่อไปนี้

๑. นโยบายก่อนปี พ.ศ. ๒๔๕๐

ในยุคสมัยที่ประเทศไทยยังมิได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีอาณาเขตและประชาชนที่แน่นอน เป็นรัฐสมัยใหม่ ไม่มีการจำกัดเสรีภาพในการทำงานของแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้ค่อนข้างเสรี การใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติและเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ ซึ่งแรงงานในสมัยนั้นมีทั้งรูปแบบแรงงานที่เป็นแรงงานทาส แรงงานเชลยศึก และแรงงานรับจ้าง การติดต่อทางการค้าระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค มีมานานตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นราชธานี พ่อค้าและแรงงานต่างด้าวเป็นแขนขาและเป็นกำลังสำคัญของประเทศ ตั้งแต่อดีตเรื่อยมา จนกระทั่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ การรุกรานจากชาติตะวันตก ประกอบกับการค้าแรงงานอันเป็นผลมาจากการค้าและการเมืองระหว่างประเทศไทยกับชาติตะวันตก ทำให้มีความต้องการใช้แรงงานกรรมกร ทำให้ประเทศไทยในสมัยนั้นกลายเป็นสวรรค์ของตลาดแรงงานกรรมกร

คนต่างด้าวในสมัยนั้น สามารถเข้ามาเป็นได้ทั้งแรงงานไร้ฝีมือ เช่น แรงงานที่เข้ามาทำงานเป็นกรรมกร และเป็นได้ทั้งแรงงานที่มีฝีมือ และผู้เชี่ยวชาญ บางรายสามารถเข้ามารับราชการในราชสำนักและเป็นที่ปรึกษาของพระเจ้าแผ่นดิน เช่น โรแลง ยักแมงส์ (Gustave Rolin-Jaequemyns) หรือเจ้าพระยาอภัยราชา-สยามานุกุลกิจ ซึ่งเข้ามารับราชการในตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั่วไป ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ และมีบทบาทสำคัญในการนำพาประเทศสยามไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่และเป็นประเทศไทยในกาลต่อมา

ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยที่ประเทศไทยยังมิได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีอาณาเขตและประชาชนที่แน่นอน ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นตลาดแรงงานของแรงงานต่างด้าวที่ค่อนข้างเสรี และแรงงานต่างด้าวก็มีส่วนช่วยผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่ความเจริญ และมีความเจริญรุ่งเรือง มาตั้งแต่ครั้งอดีตกาล

๒. นโยบายระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๑ – ๒๕๓๔

ต่อมาช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๔๙๑ – ๒๕๓๔ ประเทศไทยเริ่มจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลั่งไหลมาอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะทำงานในประเภทงานกรรมกร โดยรัฐบาลในยุคนั้นกำหนดให้กิจการ โรงสีและกิจการก่อสร้างต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมดและออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทย ประกอบกับในสมัยนั้น แรงงานต่างด้าวที่มีความรู้ความสามารถในวิทยาการใหม่ๆ เป็นที่ต้องการของประเทศ เนื่องจากประเทศเพิ่งก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ แรงงานต่างด้าวที่ประกอบอาชีพชั้นสูงจึงเป็นที่ต้องการ ในขณะที่แรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามารับจ้างทำงานด้วยกำลังกายไม่เป็นที่ต้องการอีกต่อไป และกลายเป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยในที่สุด

ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ มีสาระโดยสรุปคือ ให้ออกบัตรประจำตัวคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งใช้ได้ ๕ ปี ขณะที่รอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร คนต่างด้าวผิดกฎหมายสามารถขอใบอนุญาตทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ โดยมีอายุคราวละ ๑ ปี และต้องอยู่ภายในพื้นที่ที่กำหนดให้ การเคลื่อนย้ายระหว่างหมู่บ้าน ตำบล อำเภอที่แจ้งไว้ต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด การเคลื่อนย้ายระหว่างจังหวัดต้องขออนุญาตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมี ๓๙ ลักษณะงาน

ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานโดยอาศัยกำลังกายอย่างเดียวไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความเป็นจริงก็ยังมีคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ แม้ว่าจะเป็น การฝ่าฝืนกฎหมายก็ตาม

๓. นโยบายระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๔๓

จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ประเทศไทยโดยรัฐบาล อานันท์ ปันยารชุน เริ่มมีนโยบายผ่อนปรนต่อแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานผิดกฎหมายมากขึ้น โดยให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวในอัตรา ๕,๐๐๐ บาทต่อลูกจ้างหนึ่งคน และยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ทั้งนี้ในครั้งนั้นรัฐบาลกำหนดให้เฉพาะแรงงานสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาในประเทศหลังวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และกำหนดให้พื้นที่ที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้ มีเพียง ๕ จังหวัดชายแดน ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วคือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ดาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ใน ๒๗ กิจการ อย่างไรก็ตาม นโยบายผ่อนผันการเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวในระบบ

การประกันตัวแรงงานในครั้งนั้น ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอ้างว่าอัตราค่าประกันตัวแรงงานต่อคนจำนวน ๕,๐๐๐ บาท เป็นจำนวนที่สูงเกินไป

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายใต้การนำของรัฐบาล บรรหาร ศิลปอาชา คณะรัฐมนตรียังคงมีนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวแบบระบบประกันตัว แต่เนื่องจากความกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้น และลดค่าประกันตัวให้น้อยลง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติในวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานชาวพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายให้สามารถอาศัยและทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลา ๒ ปี ในพื้นที่ ๔๓ จังหวัด ใน ๘ กลุ่มอุตสาหกรรม ๓๖ ประเภทกิจการ นโยบายในครั้งนั้นถือว่าประสบความสำเร็จเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมีนายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมาประกันตัวและขอรับใบอนุญาตทำงานเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังคงมองว่า แรงงานต่างด้าวกระทำผิดกฎหมาย ให้อำนาจนายจ้างมีหน้าที่ควบคุมดูแลลูกจ้างที่หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาที่พบในครั้งนั้นและยังคงหลงเหลือให้เห็นเป็นปัญหาแม้ขณะนี้ คือ นายจ้างยึดใบอนุญาตทำงานตัวจริงและให้ลูกจ้างถือเพียงฉบับสำเนา

ต่อมาไม่นาน ประเทศไทยได้รับผลจากวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้เกิดวิกฤติการว่างงานตามมา คณะรัฐมนตรีภายใต้การบริหารของรัฐบาล ชวน หลีกภัย จึงมีนโยบายแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชน โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ คน และในเดือนกรกฎาคมในปีเดียวกันนั้นเอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรายงานว่า มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการส่งกลับรวมทั้งสิ้น ๒๔๕,๘๑๗ คน นโยบายในปีนั้น จึงถือได้ว่าเป็นนโยบายควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวในด้านของความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการว่างงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างเฉพาะหน้า และอาจถือได้ว่าประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมายแม้ว่าจะสามารถส่งกลับแรงงานต่างด้าวได้เกือบจะเท่ากับจำนวนที่วางแผน เนื่องจากสาเหตุ ๒ ประการ ประการแรก แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ถูกส่งตัวกลับไปแล้วไม่นานก็ยังเดินทางย้อนกลับมาใหม่อยู่ดี ประการที่สอง นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการยังคงมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเนื่องจากไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอีกครั้ง ในวันที่ ๒๘ เมษายน และ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ต่อไปอีกไม่เกิน ๑ ปี

ปีถัดมา ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะรัฐมนตรียังคงมีนโยบายควบคุมแรงงานต่างด้าวในระบบประกันตัว แต่ครั้งนี้อำนาจการพิจารณาอนุญาตอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์ข้อมูลและการสำรวจความต้องการแรงงานที่แต่ละจังหวัดส่งมาเพื่อเป็นกรอบในการกำหนด จำนวน

แรงงานประเภทกิจการ และพื้นที่ที่ผ่อนผัน ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลและสำรวจความต้องการ ภายใต้นโยบายดังกล่าว ทำให้มีการจำกัดขอบเขตมากขึ้น โดยกำหนดให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว ได้เฉพาะในพื้นที่ ๓๗ จังหวัด ๑๘ กิจการ และจำนวนแรงงานที่ให้การผ่อนผันรวม ๑๐๖,๐๐๐ คน

ในปีถัดมา พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังคงใช้ระบบประกันตัวและจำกัดจำนวนแรงงาน ประเภทกิจการ และพื้นที่ แม้ว่าภาคธุรกิจเอกชนจะผลักดันให้รัฐบาลผ่อนผันให้มีการขยายจำนวน การจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้น แต่รัฐบาลยังคงยืนยันที่จะผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว ใน พื้นที่ ๓๗ จังหวัด และ ๑๘ กิจการ ในจำนวนแรงงาน ๑ แสนกว่าคนเช่นเดิม ภายในระยะเวลาอีก ๑ ปี และนอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการควบคุมมากยิ่งขึ้นโดยกำหนดดังนี้

๑) ให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร

๒) แรงงานต่างด้าวต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมา

ซึ่งในประเด็นหลังนี้ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนในทางครอบครัวและเกิดปัญหาตามมาอีกทอด กล่าวคือ เมื่อมีการตรวจ สุขภาพแรงงานหญิงแล้วพบว่ามีการตั้งครรภ์ก็จะถูกส่งกลับประเทศทันที จึงทำให้มีการคัดค้านจาก นักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำหน้าที่พัฒนาและคุ้มครองแรงงาน

๔. นโยบายระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – พ.ศ. ๒๕๕๖

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถือได้ว่าเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการควบคุมการทำงาน ของแรงงานต่างด้าวในทิศทางที่พลิกผันจากนโยบายในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๔๓ เป็น อย่างมาก คณะรัฐมนตรีนำโดยรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร มีมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ยกเลิกข้อจำกัดทางพื้นที่ และประเภทกิจการ โดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว ได้ในทุกจังหวัด และทุกประเภทกิจการ อีกทั้งเป็นครั้งแรกที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่มีได้ ทำงานกับนายจ้างคนใดหรือสถานประกอบการใด สามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เนื่องจาก นโยบายในปีนั้น มีเป้าหมายเพื่อให้มีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาลงทะเบียนมากที่สุด และเพื่อให้ทราบจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่แท้จริง ข้อมูลประวัติ การพักอาศัย การ เคลื่อนย้าย และประเภทการทำงานให้มากที่สุด โดยเปิดให้จดทะเบียนเป็นระยะเวลา ๒๐ วัน เริ่ม ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งการขึ้นทะเบียนครั้งนี้ มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนมากที่สุดกว่าทุกปีที่ผ่านมา (สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน, ๒๕๕๑ : ๒-๕๕ – ๒-๕๖)

ในปีถัดมา พ.ศ. ๒๕๔๕ ประเทศไทยมีนโยบายการควบคุมการทำงาน ของ แรงงานต่างด้าวที่สืบเนื่องกับมติในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยในปีนั้น มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว

หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๓ สัญชาติ ที่เคยได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ทำงานต่อไปได้อีก ๑ ปี และแก้ไขกิจการโดยปรับเป็น ๖ กลุ่มประเภทกิจการ

นโยบายปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากจะสืบทอดนโยบายปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว ยังเสริมสร้างการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น โดยมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ซึ่งเป็นครั้งแรกนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และถือเป็นการพัฒนาระบบคุ้มครองแรงงานที่มีทิศทางที่ดีขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากก่อนหน้านี้แม้แรงงานจะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกละเมิดโดยนายจ้างก็ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้

และ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นโยบายการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว เป็นไปในทางเดียวกับนโยบายปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๕ คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงาน ๓ สัญชาติ อาศัยอยู่และทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวไม่เกิน ๑ ปี ในจำนวนเท่ากับการอนุญาตในปี พ.ศ. ๒๕๔๕

ในปีถัดมา พ.ศ. ๒๕๔๗ มติคณะรัฐมนตรีเดือนเมษายน ได้เปลี่ยนระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใหม่ โดยได้กำหนดมีการขึ้นทะเบียนในส่วน of แรงงานต่างด้าวและนายจ้าง โดยแรงงานต่างด้าวที่มีนายจ้างพามารายงานตัวขึ้นทะเบียนของนายจ้าง ส่วนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่มีนายจ้างพามารายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำ สามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในทางกลับกัน นายจ้างสามารถแจ้งความประสงค์ว่าต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใด จากประเทศใดใน ๓ ประเทศ หรือจะไม่ระบุประเทศก็ได้ ซึ่งการขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนี้ให้รวมผู้ติดตามด้วย (สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ๒๕๕๑ : ๒-๕๘)

นอกจากนี้ ภาครัฐมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและแบบบูรณาการ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการร่างกฎกระทรวง กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับและการออกใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา และร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยแบ่งขั้นตอนออกเป็น ๒ ระยะดังต่อไปนี้

ระยะที่ ๑ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ อาศัยอยู่ในประเทศไทย เป็นการชั่วคราวไม่เกิน ๑ ปี

ระยะที่ ๒ การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้รัฐบาลประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและรับรอง

สถานะโดยการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว จากนั้นให้กระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองลงตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานตามมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

ในปีเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการยกร่างแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยมีการยกเลิกงานกรรมกร (ข้อ ๑) และงานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง (ข้อ ๒) ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถทำงานทั้งสองได้ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลประเทศไทยและรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เช่น ชาวเวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ และจีนฮ่ออพยพพลเรือน ฯลฯ) พร้อมกับการเจรจาร่วมกับรัฐบาล พม่า ลาวและกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางปฏิบัติสำหรับการอนุญาตให้ทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ และมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและต่อเนื่องกับนโยบายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีเป้าหมายในการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ ๗ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือปรับสภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

๒) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการคุ้มครองการจ้างแรงงานในระดับมาตรฐานเช่นเดียวกับแรงงานคนไทย

๓) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน

๔) ยุทธศาสตร์การปราบปรามดำเนินคดีขบวนการนำพา ผู้ให้ที่พักพิงอาศัยนายจ้าง และคนต่างด้าวที่ไม่มีงานทำ

๕) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว โดยมีหลักการคือการลงโทษผู้กระทำความผิดและจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่ส่งกลับ

๖) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อสร้างความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐทุกฝ่าย

๗) ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการที่กระทรวงแรงงานเสนอมาใน ๖ ข้อ ซึ่งสาระสำคัญของการผ่อนผันอยู่ในยุทธศาสตร์ข้อที่ (๑) กล่าวคือ อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับอนุญาตทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ และทำงานต่อไปได้อีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวดำเนินการไปตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีจุดมุ่งหมาย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายสอดคล้องกับบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) จึงดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และใบอนุญาตจะหมดอายุในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๓ กลุ่ม (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑, วันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ และวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑) อยู่และทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และยังอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่มี ท.ร. ๓๘/๑ แต่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือใบอนุญาตทำงานหมดอายุไปแล้ว มาจดทะเบียนแรงงานและขอใบอนุญาตทำงาน โดยทั้งสี่กลุ่มข้างต้นจะสามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยในกิจกรรมและผู้ใช้ในบ้านได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี สิ้นสุดวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ เท่ากันทุกกลุ่ม นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี ยังได้ผ่อนผันให้บุตรแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ (หมายถึง บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือบุตรที่เกิดในราชอาณาจักร ระหว่างบิดามารดาได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร) สามารถอยู่ในราชอาณาจักร เช่นเดียวกับพ่อและแม่ (กนกนิกษ์ ดันท์กุลรัตน์, ๒๕๕๓ : ๑๖)

ในปีถัดมา พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่สำคัญและมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑) อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงที่ออกความตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เกี่ยวกับ แบบหลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว และหลักเกณฑ์และวิธีการการส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒)

๒) เห็นชอบแนวทางดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน ตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว

หลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ วันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และขอให้กระทรวงแรงงานพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่อยู่นอกระบบผ่อนผันและลักลอบทำงาน และผู้ติดตามที่อยู่ในประเทศอยู่แล้วเท่านั้น และป้องกันการสวมสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาใหม่ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒)

๓) รับทราบตามที่รายงานจากประธานกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองว่า รายงานผลการประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่อยู่นอกระบบผ่อนผันเพื่อให้ทำงานในกิจการใน ๑๘ กิจการ โดยให้มีการประกาศรับสมัครคนไทยเข้าทำงานก่อน หากคนไทยไม่ทำจึงอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒)

๔) เห็นชอบขยายเวลาการจัดทำทะเบียนประวัติ การตรวจสอบ และการขออนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และการจดทะเบียนผ่อนผันให้บุตรแรงงานต่างด้าวให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยจำกัดเฉพาะที่เป็นบุคคลอายุไม่เกิน ๑๕ ปี เท่านั้น (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒)

๕) เห็นชอบการจัดให้มีการขยายเวลาการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาเฉพาะในกิจการประมงที่ได้ประกาศไว้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ จากวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ไปจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยไม่รวมบุตรและผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ สิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ และเห็นชอบให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปนำเสนอต่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาการนิมนต์และติดตามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่อยู่นอกระบบให้สอดคล้องกับนโยบายด้านความมั่นคงก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒)

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นโยบายการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นลักษณะที่สานต่อและสืบทอดนโยบายในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘

ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกไปอีก ๒ ปี สิ้นสุดในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยแรงงานต้องกรอกเอกสารให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ และได้รับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามวันเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการโดยรับฟังและรับทราบข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” ซึ่งมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ ดังนี้

๑) ด้านนโยบาย

๑.๑) เปิดโอกาสให้มีการจดทะเบียนได้ตลอดทั้งปี เพื่อสอดคล้องกับการหมุนเวียนแรงงานตามความต้องการของตลาด

๑.๒) ยกเลิกประกาศจังหวัด เรื่องการจัดระบบในการควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะบางข้อที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว

๑.๓) ลดขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงานให้สั้นลง เพื่อให้นายจ้างสามารถขอใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวได้รวดเร็วขึ้น

๒) ด้านการบริหารจัดการ

๒.๑) ใช้บัตรสีที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่

๒.๒) ลงโทษผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง หรือนายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยที่มีได้ดำเนินการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างจริงจังโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๒.๓) ควบคุมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน เพื่อนำไปสู่การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเทียบเท่ากับลูกจ้างคนไทย และรับประกันความปลอดภัยในสถานที่ทำงานตลอดจนกำกับดูแล และยุติพฤติกรรมการบังคับข่มขู่และทำร้ายร่างกายจากนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

๓) ด้านกฎหมาย

๓.๑) บังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นหลักเสียก่อนโดยลงโทษบุคคลที่นำหรือพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายตลอดจนผู้ที่ที่พักพิง แล้วจึงใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นรอง

๓.๒) ลดค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการดำเนินการ

๓.๓) ปรับแก้การกำหนดเงินกองทุนในมาตรา ๑๔ และ ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีจำนวนหรือสัดส่วนที่เหมาะสมมีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย ปรับแก้มาตรการการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ

สถานการณ์การใช้แรงงานและปรับแก้กำหนดโทษกรณีการกระทำผิดของแรงงานต่างด้าวและนายจ้างโดยให้ได้รับโทษทั้งทางแพ่งและอาญา

นอกจากนี้ในปีนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติใน วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑) กำหนดงานที่คนต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองถูกกฎหมายอาจทำได้ ซึ่งไม่รวมถึงคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ขอรับใบอนุญาตทำงาน ได้แก่ งานบริหาร งานวิชาชีพและวิชาการเฉพาะด้าน งานทางเทคนิคงานบริการ งานทักษะฝีมือ งานรับใช้ในบ้าน และงานฝึกงาน

๒) กำหนดให้งานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกรเป็นงานที่คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานฯ อาจทำได้ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

๓) กำหนดให้งานกรรมกรและงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้คนต่างด้าวทำได้เป็นงานที่คนต่างด้าวซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับรองสถานะให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการถาวร และได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจทำได้ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

ต่อมา วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) มาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงาน รวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน ๑๕ ปี โดยใช้มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และใช้มาตรา ๕ และมาตรา ๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จัดทำทะเบียนประวัติราษฎรต่างด้าว รวมทั้งใช้มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างการส่งกลับ

๒) มาตรการป้องกันสกัดกั้น และปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเน้นดำเนินการในการสกัดกั้นและป้องกันการเข้าใหม่อย่างเด็ดขาดจริงจังและต่อเนื่องทั้งก่อนการจดทะเบียน ระหว่างจดทะเบียน และหลังสิ้นสุดการจดทะเบียน

๓) มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่อย่างถูกต้องกฎหมายดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีสาระสำคัญดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ออนไลน์, ๒๕๕๕)

๑) เห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยการเร่งรัดดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วให้แล้วเสร็จภายใน วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งนี้ ไม่เกินวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕

โดยให้กระทรวงมหาดไทยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ระหว่างการพิสูจน์สัญชาติอยู่ในราชอาณาจักร จนถึงวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ และกำหนดเงื่อนไขให้สามารถกลับไปพิสูจน์สัญชาติในประเทศของตนได้ เมื่อแรงงานเหล่านั้นผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วให้สามารถใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เพื่อขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นเวลา ๒ ปี โดยสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียว ระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี และสามารถทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้

๒) เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวตามมติคณะกรรมการการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕ อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกจนถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕)

๓) มีมติให้กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการภาคเอกชน ซึ่งขณะนี้ใกล้สิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕ (เรื่อง การขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าว) เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕)

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีสาระสำคัญดังนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ออนไลน์, ๒๕๕๖)

๑) เห็นชอบตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างในประเทศไทยอยู่แล้ว รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา ๑๒๐ วัน เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) จากประเทศต้นทางและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายพร้อมกับได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะกับนายจ้างเดิมต่อไป (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖)

๒) เห็นชอบการขยายระยะเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งนายจ้างได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว บัญชีรายชื่อและเอกสารต่างๆ ไว้กับกรมการจัดหางานแล้ว อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษต่อไปอีกเป็นเวลา ๑๒๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certification of Identity) จากประเทศต้นทางและได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายพร้อมกับได้รับอนุญาตทำงานเฉพาะกับนายจ้างเดิมต่อไป ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๖)

๓) เห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา หลังวันที่ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่นายจ้างได้ยื่นบัญชีไว้กับกรมการจัดหางาน (ตามมติกรม. วันที่ ๑๕

มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖) ที่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลจากประเทศต้นทางให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตให้ทำงาน เพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี และในระหว่างการผ่อนผันให้ประเทศต้นทางเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติเพื่อรับรองสถานะบุคคล เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖)

เห็นได้ว่านโยบายในช่วงปีหลังนี้ ภาครัฐพยายามที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและปรับเปลี่ยนสถานะลักลอบหลบหนีเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นได้รับการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถอาศัยอยู่และทำงานในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติราษฎรต่างด้าวโดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ๓ ฉบับ คือ

๑) มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒) มาตรา ๕ และมาตรา ๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติราษฎรต่างด้าว

๓) มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่ออนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ

ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรี นโยบายการผ่อนผันและอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเป็นการอาศัยอำนาจของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า ส่วนการแก้ไขปัญหในระยะยาว รัฐบาลมีความพยายามที่จะจ้างงานหรือนำเข้าแรงงานภายใต้ MOU ภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในกรณีการจ้างงานหรือนำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้ MOU นั้น กระบวนการยังอยู่ในระยะแรกอีกทั้งยังไม่มีกฎกระทรวงที่กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการออกไปอนุญาตตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ยุทธศาสตร์และนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว

ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ และเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาล ดังปรากฏจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ การเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เป็นนโยบายที่ได้รับการบรรจุให้ดำเนินการภายในระยะเวลา ๔ ปี โดยการปรับปรุงระบบป้องกันและบังคับใช้กฎหมายให้ความเป็นธรรม และเฝ้าระวังไม่ให้เกิดปัญหากระทบต่อความมั่นคงและความสงบสุขภายในประเทศ ภายใต้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติกับการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน

นอกจากนั้น ยังปรากฏอยู่ในนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิตในส่วนนโยบายแรงงาน เพื่อเตรียมการรองรับการเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยเน้นระบบบริหารจัดการเพื่อจัดระบบแรงงานต่างด้าว จัดระบบอำนวยความสะดวก และมาตรการการกำกับดูแล ติดตามการเข้าออกของแรงงานทุกประเทศเพื่อดึงดูดแรงงานที่มีฝีมือเข้าประเทศ ควบคู่กับการป้องกันผลกระทบจากการเข้าประเทศของแรงงานไร้ฝีมือ และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ

๑. แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ กระทรวงแรงงาน

แผนแม่บทด้านแรงงาน (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ๕ ด้าน ดังนี้

- ๑) การเสริมสร้างความสมดุลของตลาดแรงงาน และความยั่งยืนให้ภาคแรงงาน
 - ๒) การเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงานและผู้ประกอบการในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
 - ๓) การบริหารจัดการแรงงานระหว่างประเทศ
 - ๔) การเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กำลังแรงงาน
 - ๕) การพัฒนาการบริหารจัดการของกระทรวงแรงงานให้มีความเป็นเลิศ
- โดยประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ

เป้าประสงค์ : การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ และเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

กลยุทธ์ที่ ๔ : พัฒนาระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศรวมถึงการลดผลกระทบทางลบต่อความมั่นคงของประเทศ และให้การคุ้มครองป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน เพื่อลดเงื่อนไขการกีดกันทางการค้าและการส่งออก โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

๑) พัฒนาระบบและรูปแบบการอนุญาตและผ่อนผันการทำงานของคนต่างด้าว การกำหนดแนวทางการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า บริการ การลงทุน และการเคลื่อนย้ายบุคลากร

๒) พิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๓) พัฒนาระบบบริหารจัดการ บุคลากร และเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพ

๔) จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ยุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผล ทั้งในเรื่องการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว และการประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

๕) ในระยะสั้นจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับมาตรการของกระทรวงแรงงาน ในระยะยาวดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

๖) เน้นตรวจแรงงานในสถานประกอบการกลุ่มเสี่ยงที่จะมีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเป็นกลไกในการบริหารงานขณะเดียวกันมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจในจังหวัดที่เป็นกลุ่มเสี่ยง เพื่อ

ป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ควบคู่กับการรณรงค์ให้มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัดกับสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน และอบรม ประชุม สัมมนาเพื่อสร้างความตระหนักเรื่องการป้องกันปัญหาและบริหารจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานให้แก่เครือข่าย รวมทั้งรณรงค์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์ด้านแรงงานแก่นายจ้างและลูกจ้าง

๒. นโยบาย และยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ

นโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ระบุยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คือ ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕) ด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕) ที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) กล่าวคือ

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) รวมถึงผู้ติดตาม/บุตรที่ได้รับการผ่อนผันไว้เดิม และที่จดทะเบียนใหม่ล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ รวมประมาณ ๒ ล้านคน ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี ๒ มีนาคม ๒๕๔๗) และมติคณะรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในระยะสั้น คือ การจัดระเบียบแรงงานเพื่อการจ้างงานที่ถูกกฎหมาย โดยมีมาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ตามความเหมาะสม และใช้กระบวนการชุมชนช่วยแก้ปัญหา ส่วนในระยะยาวให้มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการผลิตกำลังแรงงานที่สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงและความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงเตรียมความพร้อมที่จะใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวตามลำดับ ยุทธศาสตร์ต่อกลุ่มเป้าหมายนี้จะมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

๓. แผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ ของประเทศไทย

สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวโดยขาดการควบคุมดูแล คุ้มครองอย่างเหมาะสม ยังอาจทำให้ประเทศไทยถูกกีดกันทางการค้าจากการใช้แรงงานผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่ม

ประเทศที่มีการค้ามนุษย์แต่ยังไม่มีความพยายามแก้ไขอย่างจริงจัง และจัดอยู่ในกลุ่มที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier Two Watch List) เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน (พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖) ตามที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดทำรายงานการค้ามนุษย์ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งรัฐบาลไทยให้ความสำคัญและได้ผลักดันการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคีในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ๖ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา จีน พม่า ลาว เวียดนาม และไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประสานงานการจัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้ง ติดตามประเมินผลเรื่องการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และได้นำเสนอแผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ รวมถึงจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕)

๔. แผนปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐

แผนปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐ ได้กำหนดกลยุทธ์ (และโครงการ/กิจกรรม) เพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การจัดการระบบบริหารแรงงานต่างด้าวให้มุ่งไปสู่การใช้
แรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องกฎหมาย

เป้าหมาย :

๑) มีระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมไทยได้อย่างมีสันติสุข

๒) จัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน และอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์

กลยุทธ์ที่ ๑ : การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นเอกภาพในลักษณะบูรณาการทั้งส่วนราชการและภาคเอกชนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงการ/กิจกรรม

- ๑) โครงการจัดตั้งศูนย์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพสูง
- ๒) จัดจ้างเจ้าหน้าที่ประสานงานด้านการสื่อสารภาษา กับแรงงานต่างด้าว สัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา (ล่าม)
- ๓) จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานแก่แรงงานต่างด้าว
- ๔) จัดทำข้อมูลสองภาษาเพื่อร่วมกันประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผ่านสื่อสาธารณะ
- ๕) จัดทำสื่อกระตุ้นและแจ้งเบาะแสการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย

กลยุทธ์ที่ ๒ : การจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการในระดับจังหวัดที่สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการจังหวัดสมุทรสาคร

กลยุทธ์ที่ ๓ : การให้บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) โดยการจัดทำระบบคอมพิวเตอร์ในการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และรับจดทะเบียนกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานต่างด้าว

โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการจัดตั้งศูนย์ออกใบอนุญาตทำงาน

กลยุทธ์ที่ ๔ : การปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง โดยการให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำแผนบูรณาการตรวจสอบการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดสมุทรสาครและพื้นที่เกี่ยวข้องร่วมกัน

โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการจัดตั้งศูนย์ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน (สป.รต.) ระดับจังหวัด

๒) โครงการตรวจตราเรือประมงเมื่ออยู่ในทะเล และการตรวจตราเรือประมงก่อนออกทะเล

๓) ตรวจคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบกิจการ

กลยุทธ์ที่ ๕ : การส่งเสริมสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการประชาสัมพันธ์รณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยการใช้สื่อวิทยุ โทรทัศน์

๒) จัดทำแผ่นพับประชาสัมพันธ์ งานกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม ๔ ภาษา คือ อังกฤษ พม่า ลาว และเขมร

๓) จัดอบรมให้ความรู้ด้านประกันสังคมแก่นายจ้าง/สถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวน ๘๐ คน/ปี

๔) จัดประชุมชี้แจงการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานให้นายจ้างเจ้าของสถานประกอบกิจการประเภทประมงทะเล และกิจการต่อเนื่อง

- ๕) อบรมแนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (GLP) ให้ผู้ประกอบการล้ง
- ๖) ส่งเสริมให้ได้รับประกาศเกียรติคุณ GLP ร่วมกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กลยุทธ์ที่ ๖ : การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหารกำกับดูแลตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อตรวจสอบการลักลอบ นำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำงาน

โครงการ/กิจกรรม

- ๑) โครงการเพิ่มจำนวนผู้ตรวจแรงงานและตรวจตราสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวโดยประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อจัดอาสาสมัครผู้ช่วยตรวจแรงงานให้ทำหน้าที่รายงานเรื่องการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำงาน

- ๒) จัดอบรมเพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การพัฒนาคุณภาพแรงงานต่างด้าวให้มีความสามารถตามมาตรฐานการผลิต

เป้าหมาย : แรงงานต่างด้าวได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานตามมาตรฐานการผลิต

กลยุทธ์ที่ ๑ : การพัฒนาฝีมือแรงงานต่างด้าวเพื่อเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน (Labor productivity) หรือปริมาณของผลผลิตต่อแรงงาน เพื่อป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงาน

โครงการ/กิจกรรม

- ๑) โครงการการพัฒนาฝีมือแรงงานทดสอบและวัดความสามารถที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้าง

- ๒) โครงการจัดทำระบบสารสนเทศข้อมูลแรงงานต่างด้าวเชิงบูรณาการจังหวัดสมุทรสาคร

- ๓) ศูนย์บริการเฉพาะแรงงาน ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา)

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน

เป้าหมาย : จัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามมาตรฐานสากล

กลยุทธ์ที่ ๑ : การวางแผนครอบครัวแรงงานต่างด้าว

โครงการ/กิจกรรม

- ๑) โครงการส่งเสริมการวางแผนครอบครัวให้แรงงานต่างด้าว

กลยุทธ์ที่ ๒ : การสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการโดยให้คำนึงถึงผลกระทบการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าว

โครงการ/กิจกรรม

- ๑) โครงการรณรงค์การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว
- ๒) โครงการจัดทำสติกเกอร์ประชาสัมพันธ์ติดตามสั่งและโรงงาน
- ๓) โครงการจัดทำโปสเตอร์ด้านความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย

กลยุทธ์ที่ ๓ : การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหารกำกับดูแลตรวจสอบนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อตรวจสอบการให้ความคุ้มครองสภาพการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล

โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการส่งเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอาสาสมัคร ให้สามารถช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตในจังหวัดสมุทรสาคร

๒) โครงการส่งเสริมอาสาสมัครผู้ช่วยตรวจแรงงานให้ทำหน้าที่รายงานเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว

- ๓) โครงการสนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย

กลยุทธ์ที่ ๔ : ส่งเสริมการมีหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว

โครงการ/กิจกรรม

- ๑) โครงการส่งเสริมการมีหลักประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การสมานฉันท์ชุมชนแรงงานต่างด้าวกับชุมชนไทย

เป้าหมาย :

การจัดกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมเพื่อสานสัมพันธ์ระหว่างแรงงานต่างด้าวกับชุมชนไทย

การสร้างจิตสำนึกแรงงานต่างด้าวในการรักษาสภาพแวดล้อม

กลยุทธ์ที่ ๑ : การมวชนสัมพันธ์และประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในการจัดระเบียบชุมชนเพื่อลดปัญหาความหวาดกลัวแรงงานต่างด้าว (xenophobia) และปัญหาอาชญากรรมระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกันเองและระหว่างแรงงานต่างด้าวกับครอบครัวคนไทย

โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการสำรวจและจัดทำข้อมูลรายละเอียดที่ตั้งชุมชนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

๒) โครงการสร้างจิตสำนึกของแรงงานต่างด้าวในการคัดแยกขยะฯ / ทิ้งขยะลงสู่แม่น้ำลำคลอง

กลยุทธ์ที่ ๒ : การส่งเสริมกิจกรรมชุมชนระหว่างแรงงานต่างด้าวและชุมชนคนไทย
โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการจัดกิจกรรมเชิงวัฒนธรรม การละเล่นกีฬางานทำบุญทางศาสนา
งานประเพณี

๒) โครงการส่งเสริมให้ความรู้ด้านวัฒนธรรมแก่แรงงานต่างด้าว

๓) โครงการสร้างจิตสำนึกแรงงานต่างด้าวต่อสิ่งแวดล้อม

๔) โครงการสานสัมพันธ์แรงงานต่างด้าวกับชุมชนไทย (เวทีประชาคม)

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ : การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

เป้าหมาย : มีการส่งเสริมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมจังหวัดสมุทรสาครที่ใช้
แรงงานไทยเพิ่มขึ้น

กลยุทธ์ที่ ๑ : การเร่งปรับโครงสร้างภาคการผลิตของจังหวัดสมุทรสาครที่ใช้
แรงงานมีฝีมือ ปรับโครงสร้างกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นไปใช้ทุนในรูปเครื่องจักร
และเทคโนโลยีทดแทนมากขึ้น

โครงการ/กิจกรรม

๑) โครงการส่งเสริมการปรับโครงสร้างการผลิตของจังหวัดสู่การผลิตที่ใช้
เทคโนโลยีแทนคน

๒) โครงการส่งเสริมทักษะอาชีพแรงงานไทยเพื่อทดแทนแรงงานต่างด้าวในอนาคต

สรุป

จากการศึกษาสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยมีแหล่งข้อมูลที่สำคัญคือ รายงานสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน และรายงานสถานการณ์แรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๕ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมายมีจำนวนเพิ่มขึ้น เหตุผลหนึ่งเนื่องมาจากนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ในขณะที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังคงมีอยู่และมีจำนวนไม่แน่นอนขึ้นกับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ อาทิ ความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน, การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย, นโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ฯลฯ โดยแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวชายแดนติดกับประเทศไทย คือ พม่า ลาว และกัมพูชา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า แรงงานมีการกระจายตัวอยู่ทั่วไป โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่มากในพื้นที่บริเวณ ภาคกลาง, ภาคใต้, ปริมณฑล, ภาคเหนือ, กรุงเทพฯ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ การจัดอันดับจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวมาก ๕ อันดับแรก ได้แก่ กรุงเทพฯ, ชลบุรี, สุราษฎร์ธานี,ภูเก็ต และเชียงใหม่ ตามลำดับ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ แรงงานสัญชาติ พม่า, กัมพูชา และลาว ตามลำดับ ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวประเภทพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าตาม MOU ได้รับอนุญาตทำงานใน ๒ งาน คือ งานกรรมกรและงานคนรับใช้ในบ้าน ใน ๒๔ ประเภทกิจการ กิจการที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานมากที่สุด ได้แก่ เกษตรและปศุสัตว์ รองลงมาคือ กิจการก่อสร้าง, การให้บริการต่างๆ, จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม และ ค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอย

จากการศึกษาแนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า ผู้ประกอบการไทยยังพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับสูง โดยผู้ประกอบการภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องการแรงงานไร้ฝีมือมากที่สุด ส่วนโครงสร้างความต้องการแรงงาน พบว่า สาขาที่มีความต้องการจากตลาดแรงงานมากที่สุดคือ ภาคการผลิต รองลงมาคือ ภาคบริการ ได้แก่ สาขาส่งเสริมการค้า สาขาโรงแรม สาขาการค้าปลีกค้าส่ง และสาขาก่อสร้าง ตามลำดับ ประกอบกับปริมาณวัยทำงานของแรงงานไทยลดลง ส่งผลให้แรงงานในระดับล่างของไทยขาดแคลน และมีความจำเป็นที่ต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อทดแทน ทำให้แนวโน้มการจ้างแรงงานต่างด้าวมักเพิ่มสูงขึ้น

ในส่วนของสภาพเศรษฐกิจและการจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งผู้วิจัยใช้เป็นพื้นที่ศึกษา พบว่า จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดที่มีขนาดเล็ก แต่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ มากเป็นอันดับ ๕ ของประเทศ และเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีประชากรต่างด้าวอยู่ในพื้นที่ถึงร้อยละ ๓๔.๕ ของประชากรตามทะเบียนราษฎร กระจายอยู่ในพื้นที่อำเภอเมือง มีจำนวน ๓๑ ชุมชน โดยจังหวัดสมุทรสาครอยู่ติดชายทะเล จึงมีอุตสาหกรรมประมงและต่อเนื่องประมงเพื่อการส่งออก ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานไทยไม่นิยมทำงานในกิจการดังกล่าว เพราะเป็นงานหนัก สกปรก มีกลิ่นเหม็น

จากการศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า การที่มีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งในงานวิจัยสรุปประเด็นปัญหาไว้ ๕ ด้าน คือ ผลกระทบด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม (ประกอบด้วยปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด, ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์, และปัญหาด้านการศึกษา) สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพื่อทราบแนวทางในการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวจากหน่วยงานภาครัฐ สรุปได้ว่า ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๐ – ๒๕๓๔ ภาครัฐมีการจำกัดการจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งรวมถึงแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานเป็นแรงงานที่ไม่ใช่แรงงานมีฝีมือหรือแรงงานผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นอุปสรรคต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวในสมัยนั้น จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มมีนโยบายผ่อนปรนต่อแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราว ซึ่งมีสาเหตุมาจากผู้ประกอบการ นักธุรกิจ ที่มีความต้องการใช้แรงงานดังกล่าวเพื่อทดแทนแรงงานไทย แต่การผ่อนผันมีข้อจำกัดทั้งในด้านจำนวนแรงงาน พื้นที่ และระยะเวลาที่ผ่อนผัน นโยบายระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ปัจจุบัน เป็นนโยบายที่มีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและบูรณาการ ซึ่งนอกจากจะมีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราวแล้ว ยังมีการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะแรงงานต่างด้าว เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

นอกจากนี้ ทำการศึกษายุทธศาสตร์และนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่สำคัญของประเทศไทย ได้แก่ แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ กระทรวงแรงงาน, นโยบาย และยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ และแผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๖ และในส่วนของจังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ แผนปฏิบัติการบริหารจัดการ

แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๐ (สมุทรสาคร โมเดล) เพื่อ
ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์ปัญหาแรงงานต่างด้าว

วิเคราะห์ยุทธศาสตร์และนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษายุทธศาสตร์และนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว พบว่า แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ไร้ฝีมือ) ของประเทศไทยที่ผ่านมา เน้นการแก้ปัญหา ทางด้านความมั่นคงของชาติเป็นหลักมากกว่ามุ่งเน้นด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการคุ้มครอง แรงงาน โดยมองว่าคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองกว่า ๒ ล้านคนในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลกระทบ ทางสังคม เศรษฐกิจ การสาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์และการรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคที่มี ลักษณะเคลื่อนไหวก้าวหน้า ทำให้เกิดสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในภูมิภาคเดียวกัน โดยเฉพาะที่มีพรมแดนของประเทศติดกันยังมีความกระชับยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือระหว่าง กันเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งจะเริ่มดำเนินการตามแนวทางของประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อันจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ ในแง่ของการเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงานในกลุ่มประเทศประชาคมเดียวกัน

๑. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติด้านความมั่นคง

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งได้ดำเนินการผ่านมติคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดเป็นนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – จนถึงปัจจุบัน ซึ่งวิธีการนี้มีการอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่ ไม่มีเอกสารแสดงตน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานใน ประเทศไทยได้ชั่วคราว และทำการผ่อนผันเป็นปีๆไป ชะลอการผลักดันส่งกลับออกไปนอกประเทศ

การผ่อนผันให้แรงงานเหล่านี้ทำงานได้ชั่วคราวเพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้ออกมาปรากฏตัวเพื่อจัดทำทะเบียนราษฎรที่ไม่ใช่คนไทย (ทร.๓๘/๑) แล้ว ผ่อนผันให้อยู่ตรวจโรคทำประกันสุขภาพ และอนุญาตผ่อนผันให้ขอรับใบอนุญาตทำงานได้ถูกต้อง ตามกฎหมายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการ พร้อมดำเนินการควบคู่ไปกับการสกัดกั้นไม่ให้มีแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใหม่อีก แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ยอมมาขึ้นทะเบียนให้ตำรวจ

ดำเนินการปราบปรามจับกุม และผลักดันส่งกลับต่อไป และมีการใช้ความร่วมมือกับประเทศต้นทาง มาพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารรับรอง โดยเป็นหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง ปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองและขออนุญาตทำงาน โดยถูกกฎหมาย ด้วยการให้วีซ่า และใบอนุญาตทำงานครั้งละ ๒ ปี ได้ ๒ ครั้ง ไม่เกิน ๔ ปี เมื่อครบ ๔ ปี แล้วต้องออกจากราชอาณาจักรไทยกลับประเทศต้นทาง การจะเข้ามาทำงานใหม่ให้เข้ามาได้ตามการจ้างงานในระบบที่ทำความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทางนั้นๆ ในรูปแบบการจ้างงานตามบันทึกความเข้าใจระหว่างกัน (MOU) ส่วนแรงงานที่นายจ้างไทยมีความจำเป็นต้องจ้างต่อไป หลังสิ้นสุดการผ่อนผันเพราะการขาดแคลนแรงงาน ให้ใช้วิธีการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยการนำเข้า โดยถูกกฎหมายเท่านั้น

นโยบายนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำการลงทะเบียนมากที่สุด เพื่อทราบจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่แท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐทราบข้อมูลประวัติ การพักอาศัย การทำงานของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว และสามารถควบคุมดูแลได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตาม ยังมีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมากที่ไม่ได้มาขึ้นทะเบียน และหน่วยงานราชการก็ไม่สามารถลงโทษผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ยอมมารายงานตัวเข้าสู่ระบบได้อย่างจริงจัง จึงเสมือนว่าการรายงานตัวเข้าสู่ระบบกับการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวไม่มีความแตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนแล้วก็สามารถหลุดออกจากระบบทะเบียนอันเนื่องมาจากการทำผิดกฎระเบียบต่างๆ ได้

นอกจากการกำหนดนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ดังกล่าว หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้กำหนดมาตรการอื่นๆ มาเสริมกับระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ อาทิ มาตรการการควบคุมการเข้าเมืองบริเวณด่านและชายแดน การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวอย่างเคร่งครัด การนำเข้าแรงงานจาก ๓ ประเทศ ตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างประเทศไทยกับพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย และการวางขอบเขตในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ โดยออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรีเช่นกัน

จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๓ การดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง หรือ กบร. ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการบริหารแรงงานต่างด้าว มีหน้าที่โดยสังเขป คือการ

พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งป้องกันปราบปราม และดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

และในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ภาครัฐมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะยาว โดยได้มีการลงนามว่าด้วยการจ้างงาน (แรงงานไร้ฝีมือ) กับ ๓ ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย และรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบบูรณาการมากขึ้น โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ได้แก่

- ๑) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ๒) ยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ๓) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
- ๔) ยุทธศาสตร์การปราบปรามเน้นการข่าวและการจับกุมนายจ้าง
- ๕) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับ
- ๖) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์
- ๗) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีเป้าหมายคือการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายภายใต้ ๗ ยุทธศาสตร์หลักดังกล่าว

ทั้งนี้ หลังการจัดตั้ง กบร. ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้ว ประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้แต่งตั้งอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อรับผิดชอบ ๗ ยุทธศาสตร์ของการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว จำนวน ๘ คณะ และคณะทำงานที่ตั้งภายหลังเพิ่มเติมอีก ๓ คณะ ซึ่งจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินงานด้านต่างๆ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (จัดทำประวัติทะเบียนคนต่างด้าว), กระทรวงแรงงาน (ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง), กระทรวงสาธารณสุข (ตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ), กระทรวงกลาโหม (สกัดกั้นการลักลอบเข้าประเทศของแรงงานต่างด้าว), สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สกัดกั้น จับกุม แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลักลอบทำงาน) และกระทรวงการต่างประเทศ (เจรจาร่วมกับประเทศต้นทางเพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางปฏิบัติ) ซึ่งต่อมา มีการปรับโครงสร้างโดยให้ปรับลดคณะอนุกรรมการเหลือเพียง ๕ คณะ และกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดทุกจังหวัด

รวมถึงประเทศไทยได้มีการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้ รวมถึงมีการประสานกับ

ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อความร่วมมือกันในการพิสูจน์สัญชาติ ปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองและขออนุญาตทำงาน โดยถูกต้องกฎหมาย

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวดังกล่าวข้างต้น เป็นแนวทางซึ่งประเทศไทยใช้เพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยดำเนินการผ่านมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการเปิดให้จดทะเบียน การขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มาโดยลำดับ จึงเป็นคำถามว่ารัฐบาลจะทำการจัดระบบแรงงานต่างด้าวโดยออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีไปจนถึงปี พ.ศ. ใด และสิ้นสุดการจัดระบบเมื่อใด รวมถึงคำถามเกี่ยวกับแนวทางดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มารายงานตัวเข้าระบบทะเบียน หรือแรงงานต่างด้าวที่หลุดออกจากระบบทะเบียนด้วยการทำผิดกฎระเบียบต่างๆ และแนวทางดำเนินการเมื่อขอการมารายงานตัวเข้าระบบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ หรือมียอดไม่เกินไปตามเป้าหมาย

นอกจากนี้ เป็นที่สังเกตว่า ในอดีตที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือรัฐบาลที่อยู่ไม่ครบวาระในการบริหารงาน ส่งผลให้นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวขาดความต่อเนื่อง และเป็นจุดอ่อนของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี

ผลจากกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้งและมีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาสั้นๆ ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ ทำให้แรงงานต่างด้าวเกิดความไม่แน่ใจในกฎระเบียบที่มีผลต่อการทำงานของตนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงทำให้แรงงานบางส่วนไม่สนใจที่จะนำตนเองเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมาย และบางส่วนเกรงว่าหากเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานถูกต้องกฎหมายแล้ว จะทำให้มีการติดตามจากภาครัฐ และต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด เช่น ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้สามารถต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ ๒ ครั้ง ครั้งละ ๒ ปี เท่านั้น ซึ่งเท่ากับผูกมัดตนเองให้ทำงานในไทยได้อีกแค่ ๔ ปี และต้องเดินทางกลับประเทศตนเป็นระยะเวลานานถึง ๓ ปี จึงจะสามารถกลับมาทำงานได้ใหม่

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ภาครัฐควรมีแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีความยั่งยืน โดยมีการปรับปรุงนโยบายชั่วคราวไปสู่นโยบายระยะยาว และมีหน่วยงานที่สามารถรับผิดชอบดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ให้ทำการผ่อนผัน รวมถึงมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ ๔-๑ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไข
ของมติคณะรัฐมนตรี

| มติกรม. ครั้งที่ | จำนวนกิจการ ที่อนุญาตทำ | จำนวน ท้องที่จังหวัด | ระยะเวลาที่ ผ่อนผัน (ปี) | จำนวนแรงงาน ต่างด้าว ๓ สัญชาติ (คน) | จำนวนแรงงานต่างด้าว | | |
|-----------------------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------------|--|---------------------|------------------|------------------|
| | | | | | พม่า | กัมพูชา | ลาว |
| (๑) มติกรม. ๒๕๓๕ | | | | | | | |
| (๒) มติกรม. ๒๕๔๐ | ๓๖ | ๔๓ | ๒ ปี | ๒๕๓,๖๕๔ | ๒๕๖,๔๕๒ (๘๘%) | ๒๕,๕๖๘ (๓%) | ๑๑,๕๕๔ (๕%) |
| (๓) มติกรม. ๒๕๔๑ | ๔๗ | ๕๔ | ๑ ปี | ๕๐,๕๑๑ | ๓๕,๐๕๓ (๘๓%) | ๑๐,๕๕๓ (๒๒%) | ๑,๒๖๑ (๑%) |
| (๔) มติกรม. ๒๕๔๒ | ๑๘ | ๓๗ | ๑ ปี | ๕๐,๕๗๔ | ๘๕,๓๑๘ (๘๕%) | ๕,๔๕๒ (๑๐%) | ๑,๑๖๔ (๑%) |
| (๕) มติกรม. ๒๕๔๓ | ๑๘ | ๓๗ | ๑ ปี | ๕๕,๖๕๖ | ๕๐,๓๒๔ (๕๕%) | ๓,๕๕๑ (๘%) | ๑,๐๑๑ (%) |
| (๖) มติกรม. ๒๕๔๔ | ๑๑ ประเภท | ทั่วประเทศ | ๖ เดือน | ๕๖๘,๒๔๕ | ๔๕๑,๓๓๕ (๗๕%) | ๕๓,๕๕๖ (๑๐%) | ๕๕,๓๕๘ (๑๐%) |
| (๗) มติกรม. ๒๕๔๕ | ๑๑ ประเภท | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๔๓๐,๐๗๔ | ๓๔๕,๒๖๔ (๘๑%) | ๓๘,๖๑๔ (๙%) | ๔๖,๑๙๖ (๑๐%) |
| (๘) มติกรม. ๒๕๔๖ | ๖ ประเภท | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๒๘๘,๗๘๐ | ๒๔๗,๗๕๑ (๘๖%) | ๑๕,๖๗๕ (๓%) | ๒๕,๓๕๔ (๓%) |
| (๙) มติกรม. ๒๕๔๗ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๘๔๔,๓๘๗ | ๖๒๕,๒๖๐ (๗๕%) | ๑๑๐,๐๑๘ (๑๓%) | ๑๐๙,๑๐๙ (๑๒%) |
| (๑๐) มติกรม. ๒๕๔๘/๑ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๗๐๕,๒๕๓ | ๕๓๕,๔๑๖ (๗๖%) | ๗๕,๘๐๔ (๑๑%) | ๙๐,๐๓๓ (๑๓%) |
| (๑๑) มติกรม. ๒๕๔๘/๒ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๒๐๘,๕๖๒ | ๑๖๓,๔๕๕ (๗๘%) | ๒๓,๔๑๐ (๑๑%) | ๒๑,๖๙๗ (๑๐%) |
| (๑๒) มติกรม. ๒๕๔๙ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๖๖๘,๕๗๖ | ๕๖๘,๘๗๘ (๘๕%) | ๔๘,๓๖๒ (๗%) | ๕๑,๓๓๖ (๘%) |
| (๑๓) มติกรม. ๒๕๕๐ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๕๔๖,๒๗๒ | ๔๕๘,๐๕๑ (๘๓%) | ๒๖,๐๕๖ (๕%) | ๒๒,๐๘๕ (๔%) |
| (๑๔) มติกรม. ๒๕๕๑ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑ ปี | ๕๐๑,๕๗๐ | ๔๗๖,๖๗๖ (๙๕%) | ๑๒,๐๕๔ (๒%) | ๑๒,๘๔๐ (๓%) |
| (๑๕) มติกรม. ๒๕๕๒ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑๘ ก.พ. ๒๕๕๓ | ๑,๓๑๔,๓๘๒ | ๑,๐๗๘,๗๖๗ (๘๒%) | ๑๒๔,๗๖๑ (๑๐%) | ๑๑๑,๘๕๔ (๘%) |
| (๑๖) มติกรม. ๑๕ ม.ก. ๕๓ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๒๘ ก.พ. ๒๕๕๕ | ๕๓๒,๒๕๕ | ๘๑๒,๕๘๔ (๘๓%) | ๕๖,๔๗๕ (๖%) | ๖๒,๗๕๒ (๓%) |
| (๑๗) มติกรม. ๒๖ เม.ย. ๕๔ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑ ปี ๑๔ มิ.ย. ๕๕ | ๑,๒๔๘,๐๖๔ | ๕๐๕,๕๗๓ (๓๓%) | ๒๓๕,๕๒๑ (๑๕%) | ๑๐๖,๙๗๐ (๘%) |
| (๑๘) มติกรม. ๑๒ มิ.ย. ๕๕ | ๒ ประเภทหลัก | ทั่วประเทศ | ๑๔ พ.ค. ๕๕ | ๑๖๗,๘๘๑ | ๖๓,๗๖๘ (๓๘%) | ๖๔,๔๐๕ (๓๘%) | ๓๙,๗๐๘ (๒๔%) |

นอกจากปัญหา อุปสรรค ด้านความต่อเนื่องของนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนในแต่ละรัฐบาลแล้ว ยังพบปัญหา อุปสรรค ในการแก้ไขปัญหาระงจงานต่างด้าวในด้านกระบวนการขั้นตอน การดำเนินงานตามนโยบาย ดังนี้

กระบวนการจดทะเบียนมีความยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูง แรงงานต่างด้าวที่ไม่มีความรู้หรือไม่มีรายได้เพียงพอ จำเป็นต้องพึ่งพานายหน้าหรือนายจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน และแรงงานเสี่ยงต่อการถูกเอาเปรียบในด้านต่างๆ

ข้อมูลสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวระบุว่า แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการเปลี่ยนสถานะภาพเป็นแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายของการผ่อนผันแล้ว หลุดออกจากระบบทะเบียนด้วยการทำผิดกฎระเบียบต่างๆ ทุกปี ทั้งนี้ สาเหตุหนึ่งคือกฎระเบียบต่างๆ ขาดความยืดหยุ่นในการตอบสนองการเปลี่ยนนายจ้าง การขออนุญาตออกพื้นที่ ฯลฯ ประกอบกับธรรมชาติปกติของแรงงานต่างด้าวระดับล่างที่มีการเข้าออกจากการจ้างงานด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ

จากการศึกษานโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา พบว่า ในแต่ละรัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวที่แตกต่างกัน โดยนโยบายการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอาศัยและทำงานในราชอาณาจักรได้อย่างถูกต้องเป็นการชั่วคราวในช่วงแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๓๖ ยังไม่ได้มีการระบุถึงบุตรหรือผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มีการกำหนดนโยบายที่อนุญาตผ่อนผันให้ผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัยในประเทศไทยและจัดทำทะเบียนประวัติ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิอาศัยครอบคลุมถึง “ผู้ติดตาม” แรงงานอย่างครอบคลุม และเป็นการเคารพสิทธิในครอบครัวของแรงงานต่างด้าวเป็นครั้งแรกของประเทศไทย แต่หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว นโยบายการจดทะเบียนและจัดทำประวัติผู้ติดตามมีการเปลี่ยนแปลงตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้งในด้านคำจำกัดความและแนวทางการปฏิบัติ ทำให้เกิดความสับสน นโยบายในช่วงหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมีการจำกัดความทางด้าน “ความสัมพันธ์” และด้าน “อายุ” ของผู้ติดตาม โดยอนุญาตให้เฉพาะที่เป็น “บุตร” และ “อายุไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์” ของแรงงานต่างด้าวที่ยื่นขอจดทะเบียน ดังเช่นที่เห็นในปัจจุบัน

ในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว มีการตีความคำว่า “ผู้ติดตาม” คือ ต้องเป็นผู้ที่ “เดินทางกันมา” กับแรงงานต่างด้าวเท่านั้น ไม่ใช่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยภายหลังจากที่บิดาหรือมารดาที่ได้จดทะเบียนแรงงานไปแล้ว และไม่ใช่ผู้ที่เกิดในประเทศไทย ทำให้บุตรของแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่ได้รับการจดทะเบียนเป็นผู้ติดตาม

นอกจากนี้ หากพิจารณาในด้านความสอดคล้องของนโยบายกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมของประเทศไทยแล้ว พบว่า ยังไม่มีการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าว

หรือสัดส่วนแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้ทำงานในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของคนไทย และไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

โดยสรุปภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า นโยบายผ่อนผันการทำงานโดยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาทำการจดทะเบียน รวมถึงนโยบายการบริหารจัดระบบแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา เป็นการดำเนินการเพื่อให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาในด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งการดำเนินการเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่าแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เนื่องจากรัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารงานเพื่อแก้ปัญหานี้ ได้กำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่เดิม ซึ่งคาดการณ์ว่ามีจำนวนมากกว่า ๒ ล้านคน และเป็นการแก้ปัญหาเมื่อปัญหาได้แปรสภาพมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะนำแรงงานต่างด้าวกลับเข้าสู่ระบบได้ทั้งหมดทันที และในสภาพความเป็นจริงแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในภาคการผลิตและบริการของประเทศไทยมานานแล้ว การผลักดันแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับสู่ประเทศต้นทางในระยะเวลาอันสั้น โดยที่ไม่มีการวางแผนเพื่อให้มีแรงงานทดแทนอย่างเหมาะสม ย่อมส่งผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในอนาคต ซึ่งปัจจุบัน โครงสร้างประชากรของประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้แนวโน้มของปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การก้าวสู่ AEC ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยยังไม่มีแผนรองรับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจ้างแรงงานต่างด้าวระดับล่างจำนวนมาก โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน หรือไม่มีการเตรียมความพร้อมด้านระบบสาธารณสุขและปัจจัยพื้นฐานรองรับ รวมถึงไม่มีการวางแผนทางในการจัดระเบียบและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางสังคม สาธารณสุข การแย่งทรัพยากรธรรมชาติ และด้านความมั่นคงในการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดีในเชิงเศรษฐกิจ

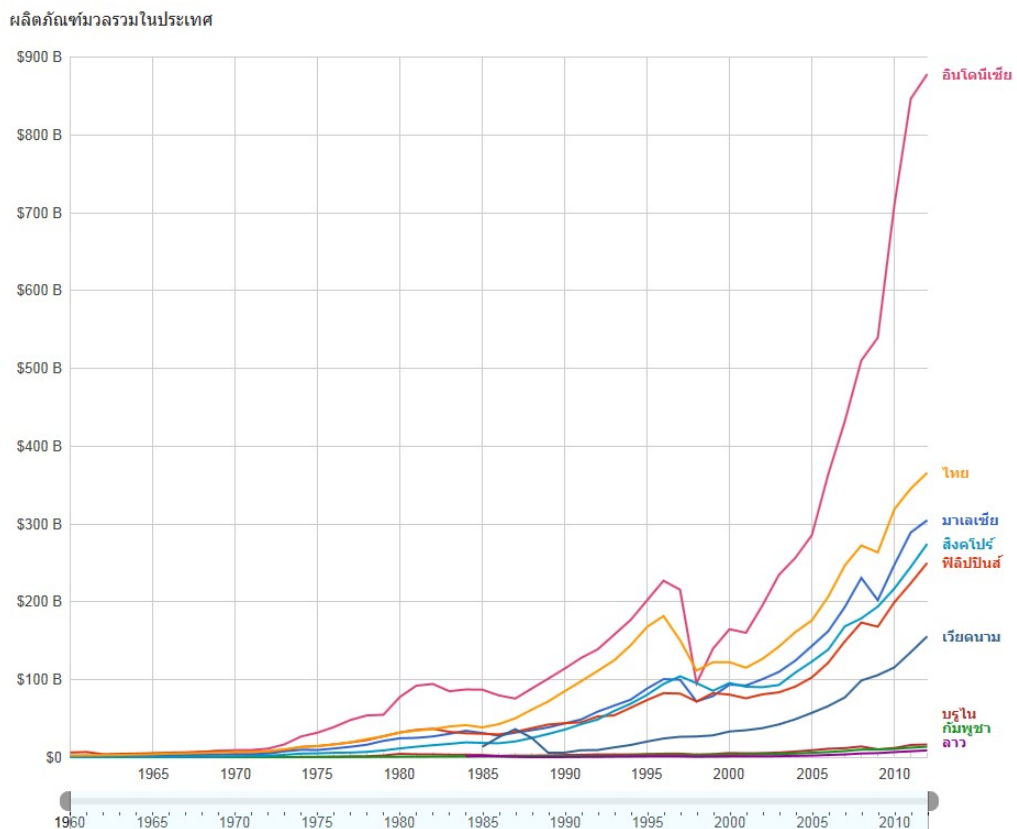
จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทั้งที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ในระบบผ่อนผันคือ แรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคม ที่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการ ความเป็นอยู่ และการนำพาไปสู่การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์แต่ยังไม่มีกฎหมายพยายามแก้ไขอย่างจริงจัง (Tier Two Watch List) เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน (พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖) และถูกปรับลดเป็น Tier Three ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามรายงานการค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ที่ผ่านมาของประเทศไทยนั้น ยังไม่สามารถแก้ปัญหาในประเด็นนี้

๒. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติด้านเศรษฐกิจ

จากรายงานขององค์การสหประชาชาติ ประมาณการว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ – ๒๕๕๓ ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวในประเทศมากเป็นอันดับ ๒ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รองจากประเทศสิงคโปร์ โดยข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน แสดงให้เห็นว่าประชากรแรงงานสัญชาติ พม่า กัมพูชา และลาว มีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในราชอาณาจักรไทย

แผนภาพที่ ๔-๑ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



ที่มา: ธนาคารโลก

การที่ประเทศไทยเป็นจุดมุ่งหมายของแรงงานต่างด้าวเป็นอันดับต้นๆ ของภูมิภาคเป็นผลมาจากสาเหตุทางเศรษฐกิจและทางการเมืองของประเทศไทยและประเทศต้นทาง ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นหนึ่งในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ “Newly Industrializing Countries (NICs)” หรือ “Newly Industrializing Economies (NIEs)” ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอันดับท้ายๆ หรือประเทศที่กำลังพัฒนาในอันดับต้นๆ ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศและรายได้ต่อจำนวนประชากรอยู่ในอันดับต้นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เป็นปัจจัย “ดึงดูด” ให้มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพในประเทศไทยมากขึ้นเรื่อยๆ และเมื่อประกอบกับการที่ประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่รอบๆ เช่น พม่า ลาว และกัมพูชา ยังคงมีการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจที่ช้า โดยเฉพาะกรณีของประเทศพม่ายังคงมีปัญหาค่าความขัดแย้งภายใน จึงเป็นปัจจัย “ผลัก” ให้ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านหลั่งไหลเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพในประเทศไทย

แรงงาน ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย อีกทั้งเป็นหนึ่งในตัวแปรหลักที่มีผลต่อการกำหนดความสามารถในการแข่งขันในระดับอุตสาหกรรมต่อเนื่องมายังระดับประเทศ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยส่งผลให้อัตราค่าจ้าง ค่าครองชีพ ของคนงานไทยสูงขึ้นมาก กิจกรรมที่เป็นธุรกิจใช้แรงงานระดับล่างเกิดภาวการณ์ขาดแคลน โดยเฉพาะในกิจการที่เป็นการทำงานสกปรก (Dirty) เช่น งานฟาร์มเลี้ยงหมู งานโรงโม่หิน งานโรงสีข้าว หรืองานอันตราย (Dangerous) เช่น กิจการประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องประมงทะเล และงานซ้ำซากน่าเบื่อหน่าย (Difficult) งานรับใช้ในบ้าน งานเหล่านี้มีการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำมาก รวมทั้งสภาพการทำงานไม่ดี สวัสดิการไม่ดี คนไทยจึงไม่ต้องการที่จะทำงานประเภทนี้ ในขณะที่ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ประเทศเพื่อนบ้านมีสภาพเศรษฐกิจด้อยกว่า มีสภาพความไม่มั่นคงทางการเมืองและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความล้มเหลวในการดำรงชีวิตและทางด้านการแพทย์ ล้วนเป็นปัจจัยในการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งในประเทศของตนมีรายได้ประชากรต่ำกว่าไทยมาก เข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งถูกกฎหมายและในลักษณะของการหลบหนี ลักลอบเข้าเมือง เพื่อทำงานที่มีรายได้ดีกว่าโดยไม่มีเอกสาร และรัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมสกัดกั้นได้ทั้งหมด ปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า ๒ ล้านคน และอยู่ในลักษณะที่กระจายไปทั่วทุกจังหวัดในหลายกิจการ เนื่องด้วยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ยอมรับการทำงานหนักที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทย และอดทนทำงานสูงกว่าคนไทย ทำให้ผู้ประกอบการหันมาใช้แรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้น เพราะได้เปรียบในการใช้แรงงานราคาถูก ง่าย ช่วยแก้ปัญหาความขาดแคลนแรงงานคนไทย

ศูนย์วิจัยกสิกรไทยระบุว่า ประเด็นปัญหาในตลาดแรงงานไทยที่กำลังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการรองรับการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและของประเทศ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ประกอบกับอัตราการเกิดต่ำ และทัศนคติของคนรุ่นใหม่ที่มีแนวโน้มอาชีพอิสระมากขึ้น ส่งผลให้ผู้เข้าสู่กำลังแรงงานลดจำนวนลง โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างเพื่อทำงานประเภท ๓D และงานในอุตสาหกรรมที่พึ่งพาแรงงานเข้มข้น ซึ่งปัญหาในภาคแรงงานได้เริ่มส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมไทย

นอกจากนี้ เมื่อประเทศไทยพร้อมด้วยประเทศเพื่อนบ้านอีก ๕ ประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันในภูมิภาคเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ และการคงความได้เปรียบในการเป็นฐานการผลิตของอุตสาหกรรมสำคัญ การเป็นประชาคมอาเซียนจะนำโอกาสต่างๆ มาสู่ประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น คือ

๑) การใช้อาเซียนเป็นฐานผลิต (Production Base)

๒) การเข้าถึงตลาดขนาดใหญ่ซึ่งจะรวมกันเป็นหนึ่งเดียว (Single Market)

ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ได้มากขึ้น

ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้วัตถุประสงค์ “ตลาดและฐานการผลิตเดียว” มี ๕ องค์ประกอบหลัก คือ

๑) การเคลื่อนย้ายสินค้าเสรี

๒) การเคลื่อนย้ายบริการเสรี

๓) การเคลื่อนย้ายการลงทุนเสรี

๔) การเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรีขึ้น

๕) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าข้อตกลงการค้าบริการขององค์การการค้าโลก ได้ระบุให้มีการเปิดเสรีในการเคลื่อนย้ายแรงงาน (Free Flow of Labor) โดยถือเป็น ๑ ใน ๔ รูปแบบของการค้าบริการด้วย แต่ในการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น มีการนำร่องเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานฝีมืออย่างเสรี (Free Flow of skilled Labor) ซึ่งจะอยู่ในกรอบ AEC Blueprint หรือแผนงาน โดยเป็นเรื่อง “การเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพตามข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติในสาขาวิชาชีพหลัก” (Mutual Recognition Arrangements : MRAs) ที่ได้มีการลงนามไปแล้ว ๘ สาขาวิชาชีพ คือ วิศวกร พยาบาล สถาปนิก นักสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ นักบัญชี และการท่องเที่ยว

แม้ว่า การเปิดเสรีการเคลื่อนย้ายแรงงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ยังไม่รวมถึงกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) แต่ในความเป็นจริง เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจ จะส่งผลให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น และแรงงานที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือ ความต้องการให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือจะมีมากขึ้นในอนาคต ซึ่งอาจผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือได้อย่างเสรีเป็นรูปธรรมภายใต้ข้อตกลงระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน

ผลกระทบที่สำคัญต่อโครงสร้างแรงงานของประเทศไทยในการก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนคือ การขยายตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนและในประเทศไทยย่อมส่งผลให้แนวโน้มความต้องการแรงงานมีเพิ่มขึ้น มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือภายในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพิ่มมากขึ้น และจะนำไปสู่การไหลเข้าของแรงงานไร้ฝีมือ ๓ สัญชาติ จากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น ทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมด้านนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มทางเศรษฐกิจ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ยังไม่มีนโยบายระยะยาวเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรตลาดแรงงาน และการรวมตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน รวมถึงไม่ได้กำหนดทิศทางของนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขการขาดแคลนแรงงานเนื่องจากปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

ทั้งนี้ ต้องพิจารณาด้วยว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้ง ๓ ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ก็มีการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งประเทศลาวเริ่มมีการขาดแคลนแรงงานและในระยะยาวอีก ๒ ประเทศ อาจมีแรงงานส่วนเกินที่มาทำงานในประเทศไทยลดลง รวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนก็มีการพัฒนาและมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ ได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยแม้จะไม่ได้มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์เฉพาะ แต่ได้เสนอแนะใน “แนวทางการปฏิรูปประเทศไทยท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง” กำหนดยุทธศาสตร์ การสร้างความเชื่อมโยงประเทศในภูมิภาค การพัฒนาฐานการผลิตและการลงทุนตาม Economic Corridor การสร้างความพร้อมบุคลากร การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมความร่วมมือในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรม และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศไทยเตรียมพร้อมโดยการสร้างกลไกระดับชาติ ได้แก่

- ๑) คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ
- ๒) สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ
- ๓) คณะกรรมการ/อนุกรรมการดำเนินงาน

ซึ่งตามแผนงานในแต่ละเสา กำหนดให้มีการเตรียมความพร้อมด้านเอกชนและแรงงาน โดยให้มีการพัฒนาศักยภาพ การเสริมสร้างเครือข่ายนักธุรกิจและผู้ประกอบการในอาเซียน การจัดทำยุทธศาสตร์เพื่อลดทอนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อภาคธุรกิจไทย

จะเห็นได้ว่าการเตรียมความพร้อมของไทยเพื่อการก้าวเข้าสู่ AEC เน้นในเรื่อง การพัฒนาระบบคมนาคม การสื่อสาร การเชื่อมต่อ การส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย และแรงงานไทยในต่างประเทศ ในด้านพื้นที่มีการกำหนดให้มีการบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ เชื่อมต่อ แต่ยังไม่พบว่ามีกำหนดแผนการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ในประเทศไทย

โดยสรุปภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า แนวโน้มเมื่อเปิดเสรีอาเซียน จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น เมื่อประเทศในกลุ่มสมาชิกมีระดับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน สำหรับประเทศไทยนั้น คาดการณ์ว่าจะมีความต้องการแรงงานระดับล่างและแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น เพื่อรองรับภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น ซึ่งนอกจากความจำเป็นที่ต้องแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่เดิมแล้ว ยังรวมถึงมีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองมาใหม่ โดยต้องมีการร่วมมือกันกับประเทศเพื่อนบ้าน และการบริหารจัดการชายแดนร่วมกัน

นอกจากนี้ ภาครัฐควรมีการสนับสนุนอย่างบูรณาการ เพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ทั้งในด้านระเบียบขั้นตอนและสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดแผนการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของคนไทย และไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ อาทิ

๑) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ควรมีการพิจารณาให้สอดคล้องกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น

๒) ภาครัฐควรมีการวางนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนในระยะยาว เนื่องจากมีบทบาทไม่น้อยในการช่วยผ่อนคลายความตึงตัวในตลาดแรงงานระดับล่างของอุตสาหกรรมไทย

๓) ควรมีการศึกษาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในการก้าวสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อทราบถึงความจำเป็นและความต้องการแรงงานต่างด้าว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการจัดหาแรงงานต่างด้าวระดับล่างที่ประเทศไทยยังขาดแคลน

๔) การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย เพื่อเตรียมการรองรับแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาใหม่ อันจะช่วยจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว แก้ปัญหาด้านความมั่นคง

๕) ภาครัฐและเอกชนร่วมมือกันเพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานถูกกฎหมาย เช่น การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย เพื่อให้มีความสะดวก รวดเร็ว และประหยัด โดยอาจใช้วิธีการของประเทศเกาหลีที่ประสบความสำเร็จในการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยใช้ระบบ Employment Permit System (EPS), การสนับสนุนมาตรการด้านภาษี เป็นต้น

๓. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติด้านการคุ้มครองแรงงาน

เมื่อพิจารณาแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการจ้างแรงงานกรรมกรได้อย่างเต็มที่และอย่างถูกต้อง อีกทั้งขาดมาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว จึงทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว การละเมิดสิทธิในการพัฒนาตนเองของแรงงานต่างด้าว การบังคับใช้แรงงาน การเอาเปรียบจากนายจ้าง และการแสวงหาผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริต รวมถึงมีกระบวนการนายหน้าลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีมาก่อนที่จะเกิดนโยบายจดทะเบียนผ่อนผันการทำงานของแรงงานต่างด้าว และยังคงเป็นปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่า นโยบายระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ปัจจุบัน รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบและบูรณาการ พร้อมแทรกมิติด้านการคุ้มครองแรงงาน โดยมีทั้งมาตรการผลักดันให้เกิดกระบวนการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย การนำแรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างแรงงานที่ถูกต้อง และมาตรการลงโทษแรงงานและนายจ้างที่ฝ่าฝืน รวมถึงขบวนการลักลอบนำพาและเจ้าหน้าที่ที่รู้เห็นเป็นใจ ประกอบกับมีการกล่าวถึงมาตรการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ ยังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการทำงานของมาตรการคุ้มครองดังกล่าว ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและบูรณาการ

ภายใต้ระบบการผ่อนผัน โดยการจดทะเบียนและรับใบอนุญาตของมติคณะรัฐมนตรี มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน การละเมิดสิทธิในการพัฒนาตนเอง ของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามที่เป็นเด็ก ดังนี้ (คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาทนายความ, ๒๕๕๔ : ๔๕-๖๑)

๑) มีการใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย

๒) เกิดขบวนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมายและขบวนการนายหน้าส่งผลให้กระบวนการจดทะเบียนแรงงานเสีย และทำให้แรงงานได้รับความเดือดร้อน ไม่ที่จะเป็นการได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง การถูกขี้ดเอกสารฉบับจริง หรือการถูกขูดรีดหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

๓) แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบผ่อนผัน ไม่ได้รับสิทธิในการเลือกทำงานโดยเสรี

๔) นโยบายการศึกษาถ้วนหน้าไม่เข้าถึงและไม่เหมาะสมสำหรับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวที่เป็นเด็ก

๕) สภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัยและการถูกลิดรอนสิทธิในเงินทดแทน ซึ่งการประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าวในระบบผ่อนผันไม่ครอบคลุมกรณีเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บจากการทำงาน และแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบผ่อนผันและที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน (ลักลอบอยู่อาศัยและทำงานโดยมิได้รับอนุญาต) ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทน

๖) แรงงานต่างด้าวภายใต้ระบบผ่อนผันไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคม ซึ่งสาเหตุของปัญหาไม่ได้มาจากกฎหมาย แต่มาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งหมายให้แรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มครองในระบบประกันสุขภาพที่แตกต่างหากออกจากระบบประกันสังคม โดยที่ระบบประกันสุขภาพดังกล่าว มีความคุ้มครองที่จำกัดและเลือกปฏิบัติ (ไม่ครอบคลุมยารักษาโรค HIV/AIDS และไม่ครอบคลุมกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายจากการทำงาน)

๗) แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะที่ยังไม่ได้เข้าสู่ระบบผ่อนผัน ถูกลิดรอนสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษาข้อมูลแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ หลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงานที่มีรายงานสถิติการจับกุมผลักดันส่งกลับของเจ้าหน้าที่ในแต่ละปีมีจำนวนมากกว่า ๓ แสนคน ในจำนวนนี้มีแรงงานต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งเหยื่อจำนวนหนึ่งเลือกที่จะไม่ถูกคัดแยกกว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น ขาดแรงจูงใจจากระบบ กลัวถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง อุปสรรคด้านภาษา ระบบราชการและการเข้าเมือง รวมถึงความกลัวที่จะถูกนักค้ามนุษย์แก้แค้น ความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ไทย กระบวนการทางกฎหมายที่ล่าช้า และความจำเป็นทางการเงินของเหยื่อขาดช่วงไม่ให้เหยื่อส่วนใหญ่เข้าร่วมกระบวนการทางกฎหมายของไทย ประกอบกับรัฐบาลไม่ได้เสนอทางเลือกที่ถูกกฎหมายอื่นๆ แก่เหยื่อที่เผชิญกับการถูกแก้แค้นหรือเผชิญกับชีวิตที่ยากลำบากเมื่อกลับประเทศบ้านเกิด ซึ่งเหยื่อจากการค้ามนุษย์ชาวต่างชาติจะถูกส่งตัวกลับประเทศอย่างเป็นระบบผ่านกระบวนการระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลหลังดำเนินการทางคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแล้วเสร็จ

เหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ และงานรับใช้ตามบ้าน ส่วนการค้ามนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ การบังคับในธุรกิจทางเพศ การบังคับให้ขุดถนนตามถนน การค้าอวัยวะ เป็นต้น

แรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระบบผ่อนผัน เป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคม เนื่องจากเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ต้องอยู่อย่างหลบซ่อน เพราะกลัวถูกจับกุม ทำให้ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม มักถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการ ความ

เป็นอยู่ และการตกเป็นเป้าหมายของขบวนการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งผู้บริโภคนในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

จากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report - TIP) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ระบุว่า ประเทศไทยได้รับการประเมินในระดับ Tier Two Watch List (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ แต่ยังใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการแก้ไขปัญหา) เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน โดยยกเว้นจากการถูกปรับลดระดับลงเป็น Tier Three โดยอัตโนมัติเป็นปีที่ ๒ ซึ่งสหรัฐอเมริกาให้เหตุผลว่า ประเทศไทยยังไม่ได้แสดงหลักฐานว่ามีความพยายามเพิ่มขึ้นในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เมื่อเทียบกับปีก่อน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ตระหนักถึงความพยายามของไทยในเรื่องนี้ และเห็นว่าไทยควรปรับปรุงการดำเนินคดีและการลงโทษผู้กระทำความผิดให้มากและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยฝ่ายสหรัฐอเมริกาพร้อมที่จะร่วมมือกับฝ่ายไทยในการแก้ปัญหานี้

และสืบเนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าว ปัจจุบัน หน่วยงานราชการในประเทศไทย สหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการสั่งห้ามนำเข้าสินค้าของประเทศไทย ๕ ประเภท ได้แก่ กุ้ง ปลา น้ำตาล (ผลิตจากอ้อย) เสื้อผ้า และสื่อลามก นอกจากนี้ ประเทศไทยยังถูกปรับลดระดับขึ้นเป็น Tier Three ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งจะส่งผลให้การค้าขายและการส่งออกสินค้าของประเทศไทยไปยังตลาดสหรัฐอเมริกาดลดลง และสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาการระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการค้า นอกเหนือจากการพิจารณาการระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการค้าแล้ว สิ่งที่สหรัฐฯ อาจพิจารณาดำเนินการกับประเทศที่อยู่ในระดับ Tier Three ได้แก่ สหรัฐฯ อาจไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่ลูกจ้างของรัฐบาลประเทศดังกล่าวในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งสหรัฐฯ อาจคัดค้านความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศดังกล่าวอาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) และธนาคารโลก (World Bank) อีกด้วย

โดยสรุปภาพรวม อาจกล่าวได้ว่านโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวได้รับการจดทะเบียนและรับใบอนุญาตภายใต้มติคณะรัฐมนตรีมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวได้อย่างเต็มที่และอย่างถูกต้อง การจดทะเบียนและการขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ทั่วถึงและไม่เข้าถึงแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ทั้งหมด ทำให้เกิดช่องว่างและนำไปสู่การค้ามนุษย์ ส่งผลให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับให้อยู่ในกลุ่ม Tier Three ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย รวมถึงการส่งออกของสินค้าไทยในตลาดโลก

๔. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวทางของสมุทรสาครโมเดล

แผนปฏิบัติการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ (สมุทรสาครโมเดล) จัดทำขึ้นภายใต้กรอบทิศทางของแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ของแผนที่กำหนดให้จังหวัดสมุทรสาครเป็น “ศูนย์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพสูง โดยการจัดระบบการใช้แรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย ค้ำครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน และให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์กับประชาชนในจังหวัดสมุทรสาคร (สมุทรสาครโมเดล)” โดยประกอบด้วยยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ที่สำคัญ ๕ ประการ ได้แก่

- ๑) ยุทธศาสตร์การจัดการระบบบริหารแรงงานต่างด้าวให้มุ่งไปสู่การใช้แรงงานต่างด้าว ที่ถูกต้องกฎหมาย
- ๒) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพแรงงานต่างด้าวให้มีความสามารถตามมาตรฐานการผลิต
- ๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน
- ๔) ยุทธศาสตร์การสมานฉันท์ชุมชนแรงงานต่างด้าวกับชุมชนไทย
- ๕) ยุทธศาสตร์การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

สมุทรสาครโมเดล เป็นความพยายามในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครอย่างเป็นระบบให้สัมฤทธิ์ผล โดยได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ และองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความรู้และความเข้าใจตรงกัน สามารถนำไปปฏิบัติในทิศทางที่สอดคล้องกัน ซึ่งมีการกำหนดโครงการที่จะดำเนินการไว้รวมจำนวน ๓๓ โครงการ ดังมีรายละเอียดแสดงไว้ในบทที่ ๓ ทั้งนี้ ผู้วิจัยในฐานะภาคเอกชนมีมุมมองว่า “โครงการสนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย” ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน เป็นโครงการที่มีความสำคัญ และเป็นโครงการที่ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ที่สามารถช่วยแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านความมั่นคง, ด้านเศรษฐกิจ และด้านการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงเป็นโครงการรองรับการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการก้าวสู่ AEC ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงแนวทางในการดำเนินโครงการนี้

ทั้งนี้ การพัฒนาที่พักอาศัยสำหรับแรงงานต่างด้าว ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ภาครัฐสามารถเข้ามาบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างทั่วถึง

เป็นระบบ และยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าว รวมถึงช่วยลดผลกระทบและปัญหาอันเนื่องจากการอยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนแรงงานต่างด้าวกับคนไทย

๔.๑ ปฏิญญาสากลด้านที่อยู่อาศัยขององค์การสหประชาชาติ

เนื่องจากที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อคนทุกคน องค์การสหประชาชาติจึงได้มีการกำหนดให้ที่อยู่อาศัยที่พอเพียง เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR) ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐทั้งหมดต้องตระหนักและดำเนินการเพื่อสิทธิมนุษยชนในข้อนี้ และได้มีการกำหนดสิทธิของแรงงานต่างด้าวด้านที่อยู่อาศัย ว่าเป็น “แรงงานต่างด้าว ควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับประชาชนในประเทศ ในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย และที่อยู่อาศัยแบบเคหะสงเคราะห์ รวมทั้งการป้องกันการเช่าที่เอารัดเอาเปรียบ”

๔.๒ กรณีศึกษาที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จังหวัดสมุทรสาคร มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดหรือ GPP เท่ากับ ๓๑๕,๓๘๑ ล้านบาท สูงเป็นอันดับ ๕ ของประเทศรองจาก กรุงเทพฯ, ระยอง, ชลบุรี และสมุทรปราการ และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดต่อจำนวนประชากรหรือ GPP Per Capita เท่ากับ ๕๔๑,๑๕๕ บาท สูงเป็นอันดับ ๒ ของประเทศ รองจากจังหวัดระยอง โดยข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวระบุว่า ณ สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จังหวัดสมุทรสาครมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือ ๑๗๒,๒๕๑ คน โดยแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัยกระจัดกระจายอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง ใน ๓๑ ชุมชน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในปีเดียวกันซึ่งมีจำนวน ๔๕๕,๐๘๘ คน (ข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔) แล้ว พบว่าคนต่างด้าวมียอดถึงร้อยละ ๓๘.๕ ของประชากรในจังหวัด

แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะทำงานในกิจการต่อเนื่องจากการประมง ห้างเย็น ทอผ้า ก่อสร้าง เกษตรและปศุสัตว์ รวมถึงเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖ จังหวัดสมุทรสาครมีสถานประกอบการที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมจำนวนมากถึง ๘,๔๗๔ แห่ง จากการที่จังหวัดสมุทรสาครเป็นแหล่งธุรกิจประมงที่สำคัญของประเทศ และเป็นศูนย์กลางการซื้อขายสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ทำให้ภาคการประมงมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก แต่เนื่องจากแรงงานไทยไม่นิยมทำงานในกิจการประมงและต่อเนื่องจากประมงทะเล เพราะเป็นงานหนัก สกปรก และมีกลิ่นเหม็น ระยะเวลาไม่แน่นอน มักจ้างเป็นงานเหมาหรือจ้างเฉพาะฤดูกาล จึงทำให้มีการเข้าออกงานสูง เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการดังกล่าว ในส่วนของกิจการภาคเกษตรและที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรก็ประสบปัญหาการขาดแคลน

แรงงานเช่นกัน ซึ่งเป็นงานที่ต้องอยู่กลางแจ้ง ตากแดด ทำงานไม่เป็นเวลา ทั้งนี้ รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ ก็ขาดแคลนแรงงาน ผู้ประกอบการจึงหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานแทนแรงงานไทย เนื่องจากแรงงานต่างด้าวไม่รังเกียจงานหนักงานสกปรก และมีความอดทน ซึ่งรัฐบาลก็ได้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ทำงานในจังหวัดสมุทรสาครตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน

จากการศึกษา ทำให้ทราบว่าแรงงานต่างด้าวชาวพม่า เป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ในจังหวัดสมุทรสาคร ทั้งนี้ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเอง สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มีเชื้อสายพม่าแท้ๆ กลุ่มที่มีเชื้อสายมอญ และกลุ่มที่มีเชื้อสายอื่นๆ การที่ประชากรส่วนใหญ่ของจังหวัดสมุทรสาครเป็นคนไทยเชื้อสายรามัญ (มอญ) โดยคนไทยเชื้อสายรามัญได้ตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ จึงทำให้คนไทยบางส่วนสามารถสื่อสารด้วยภาษามอญกับแรงงานชาวพม่าที่มีเชื้อสายมอญได้ ความสนิทสนมระหว่างคนไทยในพื้นที่กับกลุ่มแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่มีเชื้อสายมอญจึงมีมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

จากการศึกษาข้อมูลและการสัมภาษณ์แรงงานต่างด้าวพบว่า ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวจะพักอาศัยร่วมกันตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป โดยอาจอยู่ร่วมกันกับครอบครัวหรือเพื่อนฝูง และร่วมกันจ่ายค่าเช่าที่พัก ซึ่งที่พักอาศัยมีหลายประเภท เช่น ห้องแถว อพาร์ทเมนต์ หรือบ้านเดี่ยวขนาดเล็ก บ้านพักอาศัยมักจะอยู่ในตรอก หรือซอยต่างๆ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเลือกพักอาศัยอยู่ตามชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวหรือญาติอาศัยอยู่ก่อน และไม่พักอาศัยอยู่ร่วมกับคนไทย

จากการศึกษาข้อมูลที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร แบ่งได้เป็น ๔ ประเภท ตามสภาพการพักอาศัย คือ

๑) ที่พักอาศัยที่นายจ้างจัดให้ มักเป็นอาคารพักอาศัยรวม โดยแบ่งเป็นห้องเช่า ใช้พื้นที่เพื่ออยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว และไม่เพียงพอต่อจำนวนแรงงานต่างด้าว

๒) ที่อยู่อาศัยประเภทเช่า มีทั้งการเช่าตรง เช่าช่วง และแบ่งเช่า เช่าทั้งบ้านและที่ดิน เช่าที่ดินปลูกบ้าน เช่าห้องพัก เช่าแบ่งห้อง และเช่าพื้นที่นอน ในอาคารหลายรูปแบบ ซึ่งมีทั้งสภาพปานกลางและสภาพเสื่อมโทรม

๓) ที่อยู่อาศัยบุกรุก ส่วนใหญ่ในที่ดินของภาครัฐสร้างเป็นอาคารมาตรฐานต่ำ ไม่ถูกสุขลักษณะ

๔) ที่อยู่อาศัยในเรือประมง มักเป็นที่อยู่ของแรงงานกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ผลจากการสัมภาษณ์แรงงานต่างด้าวใน ๒ ชุมชน ในพื้นที่เขตอำเภอเมืองสมุทรสาคร พบว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ตอบว่าไม่มีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย แต่ผลจากการสังเกต

กลับพบว่า แรงงานต่างด้าวมีปัญหาที่อยู่อาศัยค่อนข้างมาก โดยเฉพาะปัญหาระบบสาธารณูปโภค ไม่เพียงพอ เช่น น้ำประปา การจัดเก็บขยะ การระบายน้ำ มีพื้นที่หน่วยพักอาศัยเล็กกว่ามาตรฐาน อยู่กันอย่างแออัด โครงสร้างที่พักอาศัยไม่แข็งแรง มีปัญหาเรื่องการระบายอากาศและขาดแสงธรรมชาติ ชุมชนหนาแน่นแออัด มีความเสี่ยงอันตรายจากอัคคีภัย สภาพโดยรอบชุมชนแรงงานต่างด้าว มีปัญหาเรื่องความสะดวก และปัญหาขยะที่ไม่มีการดูแลอย่างทั่วถึง ทำให้เน่าเสีย มีผลกระทบต่อ สุขอนามัยของคนในชุมชน มีทัศนียภาพที่ไม่สวยงาม ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย

ผลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของแรงงานต่างด้าวต่อโครงการที่พักอาศัย แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดทำโครงการที่พักอาศัย ภายใต้การดำเนินงานของ ภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากส่วนราชการ โดยแหล่งที่พักอาศัยควรใกล้กับสถานที่ทำงาน เพื่อความสะดวกในการเดินทาง และจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคเพียงพอ และจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สถานที่พักผ่อน ร้านจำหน่ายสินค้าจำเป็น เป็นต้น แต่ยังมีข้อกังวล เกี่ยวกับการอยู่ร่วมกับคนเชื้อชาติอื่น รวมถึงความอิสระในด้านการดำเนินชีวิต

ผลจากการสัมภาษณ์คนไทยในพื้นที่ใกล้เคียงชุมชนแรงงานต่างด้าว พบว่าคนไทยเคยประสบปัญหาอันเนื่องมาจากแรงงานต่างด้าว เช่น ปัญหาความรำคาญ ปัญหา ความรู้สึกไม่สงบ ปัญหาความขัดแย้งด้านวัฒนธรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาไม่รุนแรง จึงเลือกที่จะ ปล่อยปัญหาให้ผ่านเลยไปโดยไม่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้เกี่ยวข้องให้เข้ามาดำเนินการแก้ไข

ผลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของคนไทยและผู้นำชุมชนต่อโครงการ ที่พักอาศัย ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดทำโครงการที่พักอาศัย เนื่องจากเห็นว่าเป็นโครงการที่ช่วย จัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้อยู่เป็นสัดส่วน ลดผลกระทบต่อชุมชนคนไทย และภาครัฐสามารถ เข้าไปควบคุมดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของภาคส่วนราชการต่อโครงการที่พักอาศัยเห็นด้วยกับการจัดทำโครงการที่พักอาศัย เนื่องจากการจัดระเบียบที่พักอาศัยของแรงงาน ต่างด้าว โดยมองว่าผู้ว่าจ้างหรือผู้ประกอบการควรเป็นผู้ลงทุนในการจัดทำโครงการดังกล่าว และ ควรมีการศึกษารูปแบบโครงการที่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่นั้นๆ และควรมีความสะดวกใน การที่ภาครัฐจะเข้าไปตรวจสอบและบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ผลจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของภาคเอกชนต่อโครงการที่พักอาศัย ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดทำโครงการที่พักอาศัย โดยมองว่ามีความจำเป็นที่ต้องได้รับการ สนับสนุนจากภาครัฐในหลายด้าน การดำเนินงานจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการหลายส่วน ซึ่ง อาจมีระเบียบข้อบังคับที่แตกต่างกัน และยังมีอีกหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะทำให้โครงการ ประสบผลสำเร็จได้ รวมถึงควรมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับความคุ้มค่าในการลงทุนเมื่อเทียบกับ

ผลตอบแทนที่จะได้รับทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งอาจจะต้องมีการศึกษาด้นแบบจากในต่างประเทศที่ได้ดำเนินโครงการประสบผลสำเร็จแล้ว

วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของโครงการพัฒนาที่พักอาศัยสำหรับแรงงานต่างด้าว
ข้อดี

๑) ยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับแรงงานต่างด้าว ให้มีที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐาน มีระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีการจัดการด้านสุขอนามัยที่ดี ทำให้พื้นที่สะอาดอยู่ในสภาพเรียบร้อย มีทัศนียภาพที่สวยงาม

๒) ถือเป็นการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวได้อีกช่องทางหนึ่ง ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่อยู่กระจัดกระจายทั่วไป ช่วยแก้ปัญหาด้านความมั่นคง

๓) การอยู่รวมกันของแรงงานต่างด้าว ทำให้ภาครัฐสามารถเข้าไปตรวจสอบ บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างทั่วถึงเป็นระบบ

๔) แรงงานต่างด้าวสามารถใช้ทรัพยากรต่างๆ ร่วมกันภายในพื้นที่จำกัด มีความสะดวกในด้านการให้บริการต่างๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์กระจายข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐ/ศูนย์ให้คำแนะนำและปรึกษาด้านแรงงาน/ศูนย์ให้ข้อมูลด้านการเปิดรับสมัครงาน, โรงเรียนสอนภาษา, การให้บริการด้านสาธารณสุขและการตรวจสุขภาพ เป็นต้น

๕) เป็นการจัดแบ่งโซนพื้นที่สำหรับแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นสัดส่วน ทำให้สามารถลดปัญหาอาชญากรรม หรือความเสี่ยงที่อาจมีผลกระทบต่อสังคมโดยรอบได้เป็นอย่างดี

๖) ทำให้นโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเกิดผลสำเร็จในเชิงรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น

๗) ผู้ประกอบการ นายจ้าง เข้าถึงแรงงานต่างด้าวได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น ช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

๘) แรงงานต่างด้าวได้รับข้อมูลในการทำงานที่ถูกต้องจากแหล่งที่มีความเชื่อถือได้ ลดการพึ่งพานายหน้า ช่วยลดค่าใช้จ่าย และป้องกันการค้ำมนุษย์

๙) ช่วยแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม การเกิดชุมชนแออัด การบุกรุกที่ดิน
ข้อเสีย

๑) ในระยะแรกประชาชนในพื้นที่ยังขาดความเข้าใจในโครงการอาจไม่สนับสนุนให้เกิดการสร้างโครงการ

๒) โครงการดังกล่าวใช้งบประมาณลงทุนสูงและมีความเสี่ยงในการลงทุน

๓) ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เพิ่มขึ้นอาจทำให้แรงงานต่างด้าวรู้สึกไม่อิสระ

๔.๓ นโยบาย มาตรการด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว ในสิงคโปร์

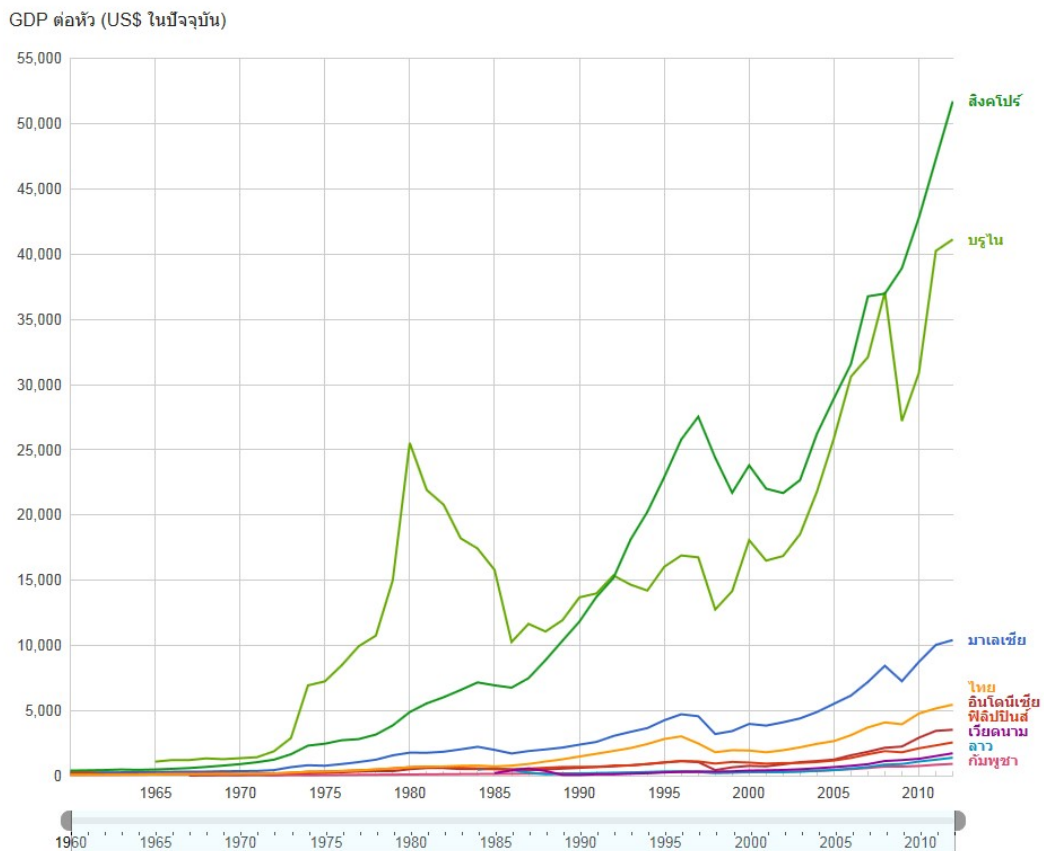
สิงคโปร์เป็นประเทศเล็กที่สุดในภูมิภาคอาเซียน แต่มีความเจริญด้านเศรษฐกิจอย่างมาก มี GDP ต่อหัว สูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน การที่สิงคโปร์มีประชากรและแรงงานน้อย แต่มีความต้องการแรงงานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเปิดรับแรงงานต่างด้าวมากกว่า ๔๐ ปี แล้ว แรงงานย้ายเข้าสิงคโปร์แบ่งเป็น ๒ ประเภท (สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, ๒๕๕๖)

๑) ผู้ที่อยู่อาศัยถาวร (Permanent Residents (PRs))

๒) ผู้ที่อยู่อาศัยชั่วคราว (Nonresidents)

โดยแรงงานต่างด้าวประเภทผู้ที่อยู่อาศัยถาวร (PRs) มีสิทธิและหน้าที่เกือบจะเท่าเทียมกับคนสิงคโปร์ มีสิทธิเรื่องที่อยู่อาศัยที่รัฐอุดหนุน แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

แผนภาพที่ ๔-๒ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัว (GDP per capita)
ของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



ที่มา: ธนาคารโลก

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สิงคโปร์มีประชากรประมาณ ๕.๑ ล้านคน ซึ่งเป็นคนสิงคโปร์แท้ๆ ๑.๘๕ ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่อาศัยถาวร (PRs) ๑.๘๖ ล้านคน และเป็นแรงงานต่างด้าว (Nonresidents) ถึง ๑.๒๙ ล้านคน จากจำนวนแรงงานทั้งสิ้น ๓.๓๖ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๘ ของแรงงานทั้งหมดของสิงคโปร์ และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากนโยบายการดึงดูดกำลังคนจากต่างชาติ ปัจจุบันแรงงานที่เพิ่มมากที่สุดคือ แรงงานชั้นกรรมกรที่ทำงานบริการในร้านอาหารและแหล่งท่องเที่ยว

รัฐบาลสิงคโปร์มีการวางแผนและมาตรการ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว คือ

๑) แรงงานฝีมือต่ำ (Low-Skilled Workers) มีการจำกัดจำนวน โดยการออกหนังสือ อนุญาตการทำงาน การจัดเก็บภาษีแรงงาน และมีแนวโน้มว่ามาตรการจะเข้มข้นขึ้น

๒) แรงงานฝีมือขั้นสูง (Highly Skilled Labor) นักวิชาชีพที่มีมากเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๒ ของแรงงานต่างด้าวในสิงคโปร์ทั้งหมด เป็นผู้ที่ทำให้สิงคโปร์มีบทบาทสำคัญในโลกยุคโลกาภิวัตน์ จึงกำหนดเป็นยุทธศาสตร์หลัก ด้านการพัฒนาประเทศคือ การให้คนกลุ่มนี้มีสิงคโปร์เป็น “บ้าน” (Home) ให้สิงคโปร์เป็น “Talent Capital” เมืองหลวงแห่งผู้ฉลาด มีมาตรการเพื่อให้แรงงานฝีมือสูงกลายเป็นพลเมืองสิงคโปร์ต่อไป มีการจัดที่อยู่อาศัยให้ตอบสนองต่อความต้องการของคนกลุ่มนี้โดยเฉพาะ ล่าสุดกำหนดให้สิงคโปร์เป็นเมืองที่น่าอยู่อาศัย นำทำงานและน่าสนุกสนาน “A Great Place to Live, Work and Play”

ปัญหาของแรงงานต่างด้าวทักษะน้อยเป็นปัญหาที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญ มีการออกกฎหมายเช่น The Employment Act กำหนดสิทธิของแรงงาน ซึ่งรวมถึงการมีที่พักที่ได้มาตรฐาน ปลอดภัย และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอ โดยผู้จ้างงานต้องเป็นผู้จัดให้ ทั้งที่พักและการเดินทาง ระหว่างที่พักและที่ทำงาน โดย The Ministry of Man Power (MOM) จะไปตรวจที่พักคนงานเป็นประจำ เมื่อมีการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย ผู้จ้างงานจะถูกลงโทษและประกาศเผยแพร่ในสื่อต่างๆ ด้วย

ผลกระทบจากการที่มีแรงงานเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้อุปทานที่อยู่อาศัยในสิงคโปร์ไม่เพียงพอ มีราคาแพง รัฐบาลจึงมีมาตรการในการรักษาสมดุลของตลาดที่อยู่อาศัย ให้มีที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายของผู้อยู่อาศัยทุกระดับรายได้ (Affordable Housing) เช่น การทบทวน ข้อกำหนดเพดานรายได้ในการซื้อที่อยู่อาศัยของ HDB การขยายให้โครงการ อาคารเช่าของรัฐครอบคลุมผู้มีรายได้ปานกลาง ตามแนวคิด “Inclusive Growth” การเติบโตที่มีการกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมแก่ทุกภาคส่วนของสังคม แรงงานต่างด้าวได้สร้างการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจแก่สิงคโปร์มหาศาล แต่ส่งผลกระทบต่อด้านการเมืองและสังคม

เกิดปัญหาการอยู่ร่วมกันอย่างผสมผสาน ส่งผลต่ออัตลักษณ์ของชาติ (National Identity) รัฐบาลพยายามให้ สิงคโปร์เป็นดินแดนแห่งการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขระหว่างคนหลายเชื้อชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการตั้งสถาบันบูรณาการแห่งชาติ (Singapore's National Integration Council) และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดเป้าหมายให้สิงคโปร์เป็นรัฐแห่งความสามัคคี (State of Harmony) แต่คนสิงคโปร์ส่วนใหญ่ก็ยังรู้สึกอึดอัดเมื่อมีคนต่างชาตินำมาอยู่ร่วมมากขึ้น

๔.๔ ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า นโยบายและมาตรการ ด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย แตกต่างจากสิงคโปร์ โดยเฉพาะในประเด็นด้านที่อยู่อาศัย ถึงแม้ว่าจากรายงานส่วนใหญ่จะบอกว่า AEC จะไม่ส่งผลกระทบมากนักก็ตาม แต่ในความเป็นจริง เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นเมื่อใด ย่อมมีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้นเมื่อนั้น และแรงงานที่เพิ่มขึ้นนั้น ส่วนใหญ่ก็จะเป็นกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือที่มักมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัย จึงเป็นความจำเป็น และเป็นหน้าที่ตามปณิญาสาสกลด้านที่อยู่อาศัย ที่ภาครัฐจะต้องมีนโยบายและการดำเนินการ เพื่อให้แรงงานทุกคนทุกครัวเรือนได้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ซึ่งจะเห็นตัวอย่างจากสิงคโปร์ที่ได้มีการประสานนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวกับนโยบายการพัฒนาประเทศ นโยบายการพัฒนาเมือง และที่อยู่อาศัยอย่างบูรณาการ

ประเทศไทยจึงควรมีการเตรียมพร้อม มีการกำหนดนโยบายและมาตรการ ด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว เพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นผลจากการเปิด AEC หรือไม่ก็ตาม โดยควรมีนโยบายในการกำหนดสัดส่วนระหว่างประชากรไทยกับแรงงานต่างด้าว ทั้งแรงงานทักษะชั้นสูงและแรงงานทักษะน้อยและไร้ทักษะ มีการประสานนโยบายด้านแรงงานกับนโยบายการพัฒนาประเทศ นโยบายการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัย กำหนดการ ตั้งถิ่นฐาน การกระจายตัวของแรงงานประเภทต่างๆ ในเชิงพื้นที่ มีการกำหนด มาตรฐานและติดตามตรวจสอบที่พักอาศัยของแรงงาน เพื่อให้มีความปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการบริการ ด้านการสาธารณสุขและการ รักษาสิ่งแวดล้อมเพียงพอ มีการปรับปรุงและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และมีการติดตามข้อมูลการเปลี่ยนแปลงตลาดแรงงานและตลาดที่อยู่อาศัยของแรงงาน เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ

ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบาย

๑) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ที่ผ่านมามีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้น โดยดำเนินการผ่านมติคณะรัฐมนตรี เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำการขึ้นทะเบียน และผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร เพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งนโยบายมีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาสั้นๆ มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง และขาดความต่อเนื่อง

๒) ยังไม่มีนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ในระยะยาว ที่มีความชัดเจน

๓) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ คือไม่ต้องการให้มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายแม้แต่คนเดียว ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงของชาติ ไม่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ยังพึ่งพาแรงงานระดับล่าง ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง นอกจากนี้ การก้าวก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะส่งผลให้มีการแข่งขันในระดับประเทศสูงขึ้น และมีแนวโน้มความต้องการแรงงานในระดับล่างเพิ่มมากขึ้น จะยิ่งส่งผลต่อภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างของไทย

๔) ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เช่น คนขรา เด็ก และผู้หญิง ซึ่งติดตามแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมาก ซึ่งไม่มีนโยบายเพื่อดำเนินการที่ชัดเจน และแรงงานต่างด้าวที่มีครอบครัวและคลอดบุตรในประเทศไทย ไม่มีนโยบายเพื่อดำเนินการที่ชัดเจนเช่นกัน

๕) การเข้ามาอยู่ของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ทำให้เกิดชุมชนคนต่างด้าวในพื้นที่ต่างๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมไทย และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ซึ่งยังไม่มีนโยบายเพื่อเตรียมการรองรับในด้านนี้

๒ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ภายหลังการผ่อนผันเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ มาปฏิบัติ ดังนี้

๒.๑ การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ เพื่อผ่อนผันให้มีสิทธิอยู่รอการส่งกลับ และอนุญาตทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ

๑) มีแรงงานผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากและอยู่กระจัดกระจายเกินกว่ากำลังเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาทำการขึ้นทะเบียนได้ทั้งหมด

๒) แรงงานต่างด้าวไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการจดทะเบียนแรงงานและผลทางกฎหมายของแต่ละขั้นตอน จากประชาสัมพันธ์ของรัฐในภาษาของตน

๓) ระยะเวลาที่เปิดให้จดทะเบียนแรงงานมีกรอบระยะเวลาที่จำกัดมากเกินไป ทำให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยบางส่วนไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการจ้างแรงงานที่ถูกต้องได้ทัน

๔) การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและการออกใบอนุญาตทำงานมีความยุ่งยากและซับซ้อน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องการออกเอกสารใช้เวลาหลายเดือน รวมถึงปัญหาเรื่องความเข้าใจถ้อยคำและผลทางกฎหมายของเอกสาร

๕) แรงงานต่างด้าวต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานและนายจ้างบางรายเอาเปรียบลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว ผู้ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วยการหักเงินกับแรงงานต่างด้าวเกินกว่าค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง

๖) นโยบายที่เปิดให้มีการจดทะเบียนผู้ติดตามไม่สม่ำเสมอ ทำให้มีแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถนำบุตรไปจดทะเบียนเป็นผู้ติดตามได้ เนื่องจากนโยบายในปีนั้นๆไม่เปิดช่อง เช่น ในปีที่แรงงานจดทะเบียนไม่ได้เปิดให้มีการจดทะเบียนผู้ติดตาม

๗) นโยบายที่เปิดให้มีการจดทะเบียนผู้ติดตามไม่ครอบคลุมการพิสูจน์สัญชาติ โดยนโยบายการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ไม่มีการกำหนดให้มีการพิสูจน์สัญชาติผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว

๘) นโยบายที่เปิดให้มีการจดทะเบียนผู้ติดตาม ขอบเขตของคำว่าผู้ติดตามไม่ครอบคลุมสมาชิกในครอบครัว โดยนโยบายการอนุญาตผ่อนผันให้ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัยในประเทศไทยและจัดทำทะเบียนประวัติปรากฏขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน

พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ติดตามแรงงานเข้าถึงการจดทะเบียนอย่างครอบคลุม แต่
นโยบายภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีทิศทางที่กลับไปกลับมา โดยสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔-๒ นโยบายที่อนุญาตผ่อนผันให้ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัย
ในประเทศไทยและจัดทำทะเบียนประวัติของมติดะรัฐมนตรี

| นโยบาย | แรงงานต่างด้าว | ผู้ติดตาม |
|------------|--|--|
| พ.ศ. ๒๕๔๗ | ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ให้สามารถอยู่อาศัยและทำงานได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและให้ทำงานได้เป็นระยะเวลา ๑ ปี | ญาติพี่น้อง สามี ภริยาหรือบุตรหลานที่อาศัยอยู่ในประเทศ |
| พ.ศ. ๒๕๔๘* | ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่จัดทำทะเบียนประวัติเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก ๑ ปี จนถึง วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๙ | ญาติพี่น้อง สามี ภริยาหรือบุตรหลานที่อาศัยอยู่ในประเทศ ที่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ติดตามในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ |
| พ.ศ. ๒๕๔๙* | ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแรงงานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และผู้ติดตาม อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก ๑ ปีจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ (ต่อมาในวันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ครม. มีมติให้ขยายระยะเวลาอนุญาตต่อไปอีก ๑ ปีจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑) | ญาติพี่น้อง สามี ภริยาหรือบุตรหลานที่อาศัยอยู่ในประเทศ ที่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ติดตามในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ |
| พ.ศ. ๒๕๕๐* | ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผู้ที่ได้ขออนุญาตทำงานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และ อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก ๒ ปีจนถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ | ผู้ติดตามที่เป็น “บุตรของแรงงาน” ที่จดทะเบียนด้วยกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่สะดุด โดยยุติการอนุญาตผู้ติดตามแรงงานจำพวกอื่น (มติดะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐) |

หมายเหตุ * เป็นการจดทะเบียนต่อเนื่องไม่ขาดสายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

ตารางที่ ๔-๒ (ต่อ) นโยบายที่อนุญาตผ่อนผันให้ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัย
ในประเทศไทยและจัดทำทะเบียนประวัติของมติดคณะรัฐมนตรี

| นโยบาย | แรงงานต่างด้าว | ผู้ติดตาม |
|-----------|--|--|
| พ.ศ. ๒๕๕๑ | จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่อยู่นอกระบบผ่อนผันซึ่งลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน ทั้งกลุ่มที่ไม่เคยจัดทำทะเบียนประวัติ (คนใหม่ ไม่มี ท.ร. ๓๘/๑) และคนที่เคยจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้วแต่การผ่อนผันสิ้นสุดลง (คนเก่า มี ท.ร. ๓๘/๑) ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ | ไม่รวมถึงผู้ติดตาม |
| พ.ศ. ๒๕๕๒ | <ul style="list-style-type: none"> - จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน - ขยายเวลาการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเฉพาะในกิจการประมงอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ | <ul style="list-style-type: none"> - “บุตรที่มีอายุไม่เกิน ๑๕ ปี” โดยให้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเท่ากับระยะเวลาที่บิดาหรือมารดาซึ่งเป็นแรงงานได้รับอนุญาต - กรณีการขยายเวลาสำหรับกิจการประมง “ไม่รวมบุตรและผู้ติดตาม” |
| พ.ศ. ๒๕๕๓ | ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกไปอีก ๒ ปี สิ้นสุดในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ | เช่นเดียวกับปี พ.ศ. ๒๕๕๒ |
| พ.ศ. ๒๕๕๔ | จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยอยู่และทำงานได้ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ | “บุตรที่มีอายุไม่เกิน ๑๕ ปี” |

๕) มีการนำมาตรการที่สร้างข้อจำกัดเกินกว่าที่จะให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ เข้ามาอยู่ในระบบผ่อนผันจดทะเบียน ทำให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้จดทะเบียน หลุดออกไปจากระบบทุกปี

๑๐) มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ บ่อยครั้ง แรงงานต่างด้าวเกิดความไม่แน่ใจในกฎระเบียบที่มีผลต่อการขออนุญาตทำงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้บางส่วนไม่สนใจที่จะเข้าสู่ระบบตามกฎหมาย เมื่อเปลี่ยนแปลงพินิจสัญชาติแล้วเกรงจะถูกติดตามเข้มงวดจากทั้งรัฐบาลไทยและจากประเทศต้นทาง

๑๑) แรงงานต่างด้าวไม่ทราบสิทธิที่พึงมีในกระบวนการทางกฎหมาย เมื่อประสบปัญหาเกี่ยวกับการทำงาน และแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมายทำให้เข้าถึงบริการทางกฎหมายได้ยาก

๒.๒ การสกัดกั้นการลักลอบเข้าประเทศเพื่อมาทำงาน การปราบปราม จับกุมดำเนินคดีลักลอบใช้ต่างด้าวทำงาน และการผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มี ๓ ภารกิจ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ คือ

- การสกัดกั้น (ทหาร ตำรวจชายแดน)
- การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน (ตำรวจ เจ้าหน้าที่กะทรวงแรงงาน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น)

- การผลักดันส่งกลับประเทศต้นทาง (ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองหรือ ตม.)

ทั้งนี้ สรุปปัญหาและอุปสรรคในการสกัดกั้นการลักลอบเข้าประเทศ ได้แก่

๑) ประเทศไทยมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า ลาว และกัมพูชาเป็นระยะทางหลายพันกิโลเมตร จึงมีคนต่างด้าวหลุดลอดเข้ามาประเทศไทยได้

๒) มีกลุ่มผู้หาประโยชน์ในลักษณะของการเป็นผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าประเทศ และนำไปสู่ขบวนการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน

๒.๓ การปรับเปลี่ยนสถานะภาพแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง และขออนุญาตทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย (การพินิจสัญชาติแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ)

๑) ข้อมูลข่าวสารเรื่องการพินิจสัญชาติไม่เข้าถึงแรงงานต่างด้าวได้ทั้งหมด เนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่สามารถอ่านหรือสื่อสารภาษาไทยได้ ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องพึ่งพานายหน้าและแหล่งข้อมูลอื่น เช่น เพื่อนหรือคนในครอบครัว ซึ่งในบางกรณีข้อมูลที่ได้นายหน้าก็ไม่ถูกต้อง

๒) การพิสูจน์สัญชาติมีค่าใช้จ่ายสูง แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ทำการพิสูจน์สัญชาติโดยใช้บริการนายหน้า ทำให้แรงงานบางครอบครัวไม่สามารถทำให้คนในครอบครัวเข้าสู่กระบวนการอยู่อาศัยและทำงานได้อย่างถูกต้องทุกคนได้ แรงงานบางคนต้องตกอยู่ในสถานะที่ต้องเลือกระหว่างการพิสูจน์สัญชาติและขอใบอนุญาตทำงานให้ตนเองและคู่สมรส หรือจดทะเบียนบุตรผู้ติดตาม

๒.๔ การนำเข้าแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติตามบันทึกข้อตกลง (MOU)

ปัญหาและอุปสรรคการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ตามบันทึกข้อตกลง (MOU) ได้แก่

๑) ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าตาม MOU สูง และขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานตาม MOU ที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และใช้ระยะเวลานาน ทั้งในประเทศต้นทางและประเทศไทย ทำให้แรงงานต่างด้าวบางคนเลือกที่จะลักลอบเข้าเมืองมากกว่าเพราะใช้เวลาที่สั้นกว่า

๒) ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของประเทศต้นทาง ประเทศลาวห้ามไม่ให้นำเข้าแรงงานไปทำอาชีพผู้รับใช้ในบ้าน และการไปทำงานที่ต่างประเทศต้องดำเนินการผ่านบริษัทจัดหางานของประเทศลาวเท่านั้น สำหรับประเทศกัมพูชา รัฐบาลมีข้อกำหนดในเรื่องอายุในการทำ Passport เพื่อไปทำงานที่เมืองไทยว่าต้องไม่เกิน ๓๕ ปี และกำหนดประเภทของงานด้วย ถึงแม้ว่าแรงงานจะมีงานทำอยู่ที่ประเทศไทยแล้วก็ตาม

ข้อมูล ณ เดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานโดยการนำเข้าตาม MOU มีจำนวนทั้งสิ้น ๕๓,๒๖๕ คน แบ่งเป็นสัญชาติกัมพูชา ๖๓,๔๐๕ คน พม่า ๑๘,๒๔๑ คน ลาว ๑๑,๖๑๙ คน จากข้อมูลดังกล่าว พบว่าการนำเข้าแรงงานต่างด้าวยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้างอยู่เป็นจำนวนมาก สาเหตุหนึ่งมาจากการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU มีค่าใช้จ่ายสูง และใช้ระยะเวลานานในการดำเนินการ ขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานที่ยุ่งยากซับซ้อน การขาดประสบการณ์ในกระบวนการนำเข้าของบริษัทจัดหางาน ประสิทธิภาพในการสนับสนุนของเจ้าหน้าที่รัฐบาลฝ่ายการนำเข้าแรงงานไม่เพียงพอ บริษัทจัดหางานไม่มีเครือข่ายในพื้นที่หรือหมู่บ้าน ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของประเทศต้นทาง การกลับก่อนกำหนดของแรงงานต่างด้าว และ ข้อจำกัดของตัวแรงงาน

สรุป

แนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา กำหนดเป็นนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียน โดยดำเนินการผ่านมติคณะรัฐมนตรี เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) มาทำการลงทะเบียน และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว รอการพิสูจน์สัญชาติ เปลี่ยนเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย โดยอนุญาตให้ทำงานได้ ๒ ปี ๒ ครั้ง เมื่อครบ ๔ ปีแล้ว ต้องออกจากราชอาณาจักรไทย กลับประเทศต้นทาง การจะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยใหม่ให้ดำเนินการในรูปแบบการจ้างงานตามบันทึกความเข้าใจ (MOU)

นโยบายผ่อนผันดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำการลงทะเบียนมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบจำนวน ข้อมูลประวัติ การพักอาศัย การทำงานของแรงงานต่างด้าว และสามารถควบคุมดูแลได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวดังกล่าว เป็นการแก้ปัญหาในระยะสั้น ซึ่งมีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาสั้นๆ และมีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลส่งผลให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และมีแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มารายงานตัวเข้าระบบทะเบียน รวมถึงมีแรงงานต่างด้าวหลุดออกจากระบบทะเบียนด้วยการทำผิดกฎระเบียบต่างๆทุกปี ซึ่งยังไม่มีแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน รวมถึงยังไม่มีกำหนดนโยบายในระยะยาว

หากมองในด้านเศรษฐกิจแล้ว แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในภาคการผลิตและการบริการของประเทศไทยและมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย การผลักดันแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับสู่ประเทศต้นทางในระยะเวลายั่งยืน โดยที่ไม่มีการวางแผนเพื่อให้มีแรงงานทดแทนอย่างเหมาะสม ย่อมส่งผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง และส่งผลต่อภาคการผลิต ก่อสร้าง และบริการ ซึ่งปัจจุบันโครงสร้างประชากรของประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้แนวโน้มของปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การก้าวสู่ AEC ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยยังไม่มีแผนรองรับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเกินกับความต้องการ ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รวมถึงปัญหาการแย่งงานคนไทย จึงควรมีการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวหรือสัดส่วนแรงงาน

ต่างด้าวที่จะอนุญาตให้ทำงานในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทั้งที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ในระบบผ่อนผันคือ แรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคม ที่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการ ความเป็นอยู่ และการนำไปสู่การค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้ำมนุษย์แต่ยังไม่มีความพยายามแก้ไขอย่างจริงจัง และอยู่ในกลุ่มที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier Two Watch List) เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน (พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖) และถูกปรับลดเป็น Tier Three ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามรายงานการค้ำมนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาของประเทศไทยนั้น ยังไม่สามารถแก้ปัญหาในประเด็นนี้

ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวที่มีการคำนึงถึงความสอดคล้องในด้านความมั่นคงของชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยอาศัยข้อมูลแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๐ (โครงการขับเคลื่อนแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ผู้การปฏิบัติ) พบว่า “โครงการสนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย” ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน เป็นโครงการที่ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ที่สามารถช่วยแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้ง ๓ ด้าน คือ ด้านความมั่นคง, ด้านเศรษฐกิจ และด้านการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงเป็นโครงการรองรับการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการก้าวสู่ AEC ซึ่งจากการศึกษาชุมชนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร พบว่า สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวมีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาด้านความปลอดภัย ความไม่ถูกสุขลักษณะ ความแออัด ความไม่พร้อมของระบบสาธารณูปโภค ซึ่งจากการสัมภาษณ์ ภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงการพัฒนาที่พักอาศัย เนื่องจากเป็น โครงการที่ช่วยจัดระเบียบที่พักอาศัยให้กับแรงงานต่างด้าว มีที่พักที่ได้มาตรฐาน ถูกสุขลักษณะ อีกทั้ง เป็นการแบ่งโซนพื้นที่สำหรับแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นสัดส่วน ลดผลกระทบที่จะเกิดกับสังคมโดยรอบ และภาครัฐสามารถเข้าไปควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยภาครัฐให้การสนับสนุน

ด้านการส่งเสริมการจัดตั้งโครงการและประชาสัมพันธ์ ภาคเอกชนสนับสนุนด้านการจัดระเบียบและ
สร้างมาตรฐานที่อยู่อาศัยแรงงานต่างด้าว ด้านแหล่งเงินทุน และการบริหารโครงการในระยะยาว

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การศึกษา “ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกับความมั่นคง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ สภาพปัญหา ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไข ซึ่งนอกจากผู้วิจัยจะทำการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เอกสารทางราชการ งานวิจัย รายงานสถิติที่เกี่ยวข้องแล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาโดยอาศัยข้อมูลแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๐ (สมุทรสาครโมเดล) มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พร้อมทำการศึกษาข้อมูลและสำรวจความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงและมีชุมชนแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

๑. สถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง

ในช่วงก่อนประเทศไทยจะเป็นรัฐสมัยใหม่ ไม่มีการจำกัดเสรีภาพในการทำงานของแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้ค่อนข้างเสรี แต่ต่อมาประเทศไทยมีการพยายามจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าวและมีการกำหนดอาชีพกรรมกรเป็นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทย ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ประเทศไทยได้เริ่มก้าวสู่วิถีการผลิตทางอุตสาหกรรมและมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์สูง และชะลอตัวในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๔๑ หลังจากนั้นก็กลับมาขยายตัวอย่างรวดเร็ว การที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวสูง ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากสถานประกอบการและนายจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีการขยายกำลังการผลิต และดึงดูดใจแรงงานด้วยการปรับอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้น แรงงานจึงหลั่งไหลจากภาคเกษตรเข้า

สู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นไปตามกลไกตลาด การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตของประเทศไทยจากเกษตรกรรมไปสู่ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ส่งผลให้อัตรากำลังสูงขึ้น ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้าน พม่า ลาว และกัมพูชา มีสภาพเศรษฐกิจด้อยกว่า และเป็นสาเหตุให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานประเภทสกปรก (Dirty), หนัก (Difficult) และอันตราย (Dangerous) ซึ่งเป็นงานที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจทำ เนื่องจากแรงงานไทยมีทางเลือกในการทำงานที่ดีกว่า

ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ระบุว่า ณ สิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วราชอาณาจักรไทย ทั้งหมด ๑,๑๓๓,๘๕๑ คน แบ่งเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย ๕๔๐,๕๓๑ คน และเข้าเมืองผิดกฎหมาย ๑๕๓,๓๒๐ คน โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ถึงจำนวน ๕๕๘,๘๘๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๘ ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมด เมื่อพิจารณาตามสัญชาติของแรงงานต่างด้าว พบว่า ๓ ลำดับแรก ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ พม่า กัมพูชา และลาว ตามลำดับ กล่าวคือ ร้อยละ ๖๓.๑, ๑๓.๘ และ ๗.๑ ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด แรงงานต่างด้าวกระจายอยู่โดยทั่วไปในแต่ละภูมิภาค โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ แรงงานต่างด้าวอยู่ในกรุงเทพมหานครมากที่สุด รองลงมาคือภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่มากที่สุด ๕ อันดับแรก ได้แก่ กรุงเทพฯ, ชลบุรี, สุราษฎร์ธานี,ภูเก็ต และเชียงใหม่ ตามลำดับ

การลักลอบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวที่มีการสะสมอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานานและเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาใหม่ และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ก่อนแล้วและสร้างครอบครัวมีลูกหลานเกิดขึ้นใหม่ในประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวยังมีช่องทางที่ลักลอบเข้ามาได้หลายช่องทางตามแนวชายแดนของประเทศ อีกทั้งยังมีขบวนการนอกกฎหมายที่ชักนำแรงงานเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการยากที่ภาครัฐจะป้องกันปราบปรามและเข้าไปควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวสะสมและขยายตัวใหญ่ขึ้น ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด

๒. แนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว

ภาครัฐมีความพยายามที่จะนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีผู้ประมาณการว่ามีจำนวนมากกว่า ๒ ล้านคน เข้าระบบเพื่อให้มีสถานะได้รับการคุ้มครองและควบคุมดูแลอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับเนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาด้านการขาดแคลน

แรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ จำเป็นต้องอนุญาตให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชา ได้ รัฐบาลจึงเริ่มกำหนดให้มีนโยบายการจดทะเบียนผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ เพื่อให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ทำการจดทะเบียนเข้าระบบ และสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ชั่วคราว แต่เนื่องจากการผ่อนผันมีข้อจำกัดทั้งในด้านจำนวนแรงงาน พื้นที่ และระยะเวลาที่ผ่อนผัน ทำยที่สุด นโยบายระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔ – ปัจจุบัน จึงเป็นนโยบายที่มีความพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและบูรณาการ และมีความพยายามแทรกมิติการคุ้มครองแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง รวมถึงการกำหนดมาตรการอื่นๆ มาเสริมกับระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ อาทิ มาตรการการควบคุมการเข้าเมืองบริเวณด่านและชายแดนเพื่อสกัดกั้นการเข้าประเทศ, การปราบปรามจับกุมผลักดันส่งกลับผู้ลักลอบทำงาน, การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวอย่างเคร่งครัด, การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่และทำงานในประเทศไทย เปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองและทำงานโดยถูกต้องกฎหมาย และการนำเข้าแรงงานจาก ๓ ประเทศตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างประเทศไทยกับพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นต้น

๓. ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้

๑) นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจะถือว่าสัมฤทธิ์ผลเมื่อแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเข้าระบบได้ทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนมากที่ไม่ได้มารายงานตัวเข้าระบบทะเบียน และมีแรงงานต่างด้าวที่หลุดออกจากระบบทะเบียนด้วยการทำผิดกฎระเบียบต่างๆทุกปี ซึ่งยังไม่ได้มีการกำหนดแนวทางดำเนินการเมื่อยอดการมารายงานตัวเข้าระบบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ หรือมียอดไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

๒) ระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ซึ่งได้ดำเนินการผ่านมติคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และดำเนินการมาต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดคำถามว่ารัฐบาลจะทำการจัดระบบแรงงานต่างด้าวโดยออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีไปจนถึงปี พ.ศ. ใด และสิ้นสุดการจัดระบบเมื่อใด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือรัฐบาลที่อยู่ไม่ครบวาระในการบริหารงาน ทำให้ขาดความต่อเนื่อง ส่งผลต่อกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้งและมีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาสั้นๆ ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้

๓) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา พบว่า ในแต่ละรัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับผู้ติดตามของแรงงานต่างด้าวที่แตกต่างกัน แม้ว่านโยบายในช่วงหลังตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมีการจำกัดความทางด้าน “ความสัมพันธ์” และด้าน “อายุ” ของผู้ติดตาม โดยอนุญาตให้เฉพาะที่เป็น “บุตร” และ “อายุไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์” ของแรงงานต่างด้าวที่ยื่นขอจดทะเบียน ดังเช่นที่เห็นในปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติไม่ครอบคลุมบุตรของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด หรือบุตรที่เกิดในประเทศไทย

๔) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายของรัฐบาลไทยที่ผ่านมามุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านความมั่นคงของชาติเป็นหลัก แต่ในสภาพความเป็นจริง แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในภาคการผลิตและการบริการของประเทศไทยมานานแล้ว การผลักดันแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับสู่ประเทศต้นทางในระยะเวลาอันสั้น โดยที่ไม่มีการวางแผนเพื่อให้มีแรงงานทดแทนอย่างเหมาะสม ย่อมส่งผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างในอนาคต ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดทิศทางของนโยบายและยุทธศาสตร์ในการแก้ไขการขาดแคลนแรงงานเนื่องจากปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจไทย

๕) การก้าวสู่ AEC ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันในภูมิภาคที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้นเพื่อช่วงชิงการลงทุนจากต่างชาติ ประกอบกับการขยายตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนและในประเทศไทยจะส่งผลให้แนวโน้มความต้องการแรงงานมีเพิ่มขึ้นนำไปสู่การไหลเข้าของแรงงานไร้ฝีมือ ๓ สัญชาติ จากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น ทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีนโยบายระยะยาวเพื่อรองรับการรวมตัวทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอาเซียน รวมถึงแผนการรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

๖) แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทั้งที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ในระบบผ่อนผันแรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคม ที่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการ ความเป็นอยู่ และการนำพาไปสู่การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์แต่ยังไม่มีกฎหมายแก้ไขอย่างจริงจัง และอยู่ในกลุ่มที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier Two Watch List) เป็นปีที่ ๔ ติดต่อกัน (พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖) ตามรายงานการค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และถูกปรับลดอันดับเป็น Tier Three ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗

๔. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามแนวทางสมุทรสาครโมเดล

จังหวัดสมุทรสาคร เป็นจังหวัดที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด GPP สูงเป็นอันดับ ๕ ของประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีการใช้

แรงงานต่างด้าวจำนวนมากในกิจการประมงและต่อเนื่องจากประมง ห้างเย็น ทอผ้า ก่อสร้าง เกษตร และปศุสัตว์ รวมถึงเป็นลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า มีการกระจายอยู่ทั่วไปในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จำนวน ๓๑ ชุมชน ซึ่งสมุทรสาครโมเดลเป็นแผนปฏิบัติการที่มีความพยายามแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งได้กำหนดโครงการที่จะดำเนินการไว้ ๓๗ โครงการ โดยผู้วิจัยทำการศึกษา “โครงการสนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย” เนื่องจากเป็นโครงการที่ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงเป็นโครงการที่แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ใน ๓ มิติ ได้แก่ มิติด้านความมั่นคง, มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติด้านการคุ้มครองแรงงาน และยังเป็นโครงการรองรับการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการก้าวสู่ AEC

ผลการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวใน ๒ ชุมชน ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร มีปัญหาที่อยู่อาศัยค่อนข้างมาก ทั้งด้านระบบสาธารณูปโภค ความแออัด และสุขอนามัย ซึ่งจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เห็นด้วยกับการจัดทำ โครงการที่พักอาศัย เนื่องจากเป็นการจัดแบ่งโซนพื้นที่อย่างเป็นสัดส่วน และเป็นการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวได้อีกช่องทางหนึ่ง เพื่อให้ภาครัฐสามารถเข้าไปตรวจสอบและบริหารจัดการได้อย่างสะดวกทั่วถึงเป็นระบบ ลดปัญหาอาชญากรรม สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และผลกระทบจากการอยู่ร่วมกันกับชุมชนคนไทย ผู้ประกอบการสามารถเข้าถึงแรงงานถูกกฎหมายได้ง่ายขึ้น อีกทั้งช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับแรงงานต่างด้าวที่มีที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐาน ปลอดภัย ซึ่งการดำเนินการโครงการให้สำเร็จเป็นรูปธรรมได้นั้น ต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในหลายด้านทั้งในเชิงนโยบายและความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานโยบายและมาตรการด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีการใช้แรงงานต่างด้าวระดับล่างจำนวนมาก พบว่า รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานต่างด้าวระดับล่าง มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดที่พักได้มาตรฐาน ปลอดภัย และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอให้กับแรงงานต่างด้าว โดยผู้จ้างงานเป็นผู้จัดหาให้ นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมีการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานก่อนการพิจารณาอนุญาต การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากนายจ้างสำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าว การกำหนดสัญญาสิทธิแรงงานต่างด้าวที่ให้เข้ามาทำงาน โดยจะอนุญาตให้แรงงานแต่ละกลุ่มสัญชาติทำงานในแต่ละภาคธุรกิจแตกต่างกันไป

ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยควรมีการประสานด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว กับนโยบายการพัฒนาประเทศ นโยบายการพัฒนาเมือง และที่อยู่อาศัยอย่างบูรณาการ โดยมีการ

กำหนดนโยบายและมาตรการด้านที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว รวมถึงการกำหนดสัดส่วนระหว่างประชากรไทยกับแรงงานต่างด้าวทั้งแรงงานทักษะสูงและแรงงานไร้ทักษะ

โดยสรุป การบริหารแรงงานต่างด้าวให้สัมฤทธิ์ผลจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องประสานความร่วมมือกันอย่างสอดคล้อง อย่างไรก็ตาม นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวถือเป็นก้าวแรกที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นกรอบที่กำหนดทิศทางของประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การวางบทบาทและหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ ความต้องการแรงงานภายในประเทศ และการปรับปรุงระบบเพื่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม รวมถึงเตรียมการรองรับการเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างบูรณาการ อันจะทำให้ประเทศไทยประสบผลสำเร็จทั้งในด้านการบริหารแรงงานต่างด้าวควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความสามารถในการแข่งขันในประชาคมอาเซียน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ดังต่อไปนี้

๑. ประเทศไทยควรมีนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนในระยะยาว เนื่องจากการกำหนดนโยบายโดยผ่านมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา เป็นลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ที่ใช้บังคับในช่วงระยะเวลาสั้นๆ และมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความสับสน รวมถึงการกำหนดนโยบายควรคำนึงถึงความสอดคล้องทั้งในด้านความมั่นคงของชาติ การพัฒนา เศรษฐกิจ และด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างเพียงพอ มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

๒. ควรมีการศึกษาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในการก้าวสู่ความเป็น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงมีการศึกษาความต้องการและภาวะการขาดแคลนแรงงานของภาคธุรกิจต่างๆ เพื่อทราบถึงความจำเป็นและปริมาณความต้องการแรงงานต่างด้าว สำหรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และการจัดหาแรงงานระดับล่างที่ประเทศไทยยังขาดแคลน รวมถึงใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และวางแผนดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมด้านแรงงานของประเทศไทยในการก้าวเข้าสู่ AEC

๓. มีการกำหนดจำนวนหรือสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้ทำงาน ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันคนไทย และไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ ชาติ รวมถึงมีระบบบริหารจัดการแรงงานที่ดี และมีการเตรียมปัจจัยพื้นฐานรองรับ เพื่อไม่ให้ส่งผล กระทบต่อคนไทยที่อยู่อาศัยในพื้นที่

๔. ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการพัฒนาโครงการที่พักอาศัย สำหรับแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเป็นโครงการที่ช่วยจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว สามารถกำหนดโซน ที่พักอาศัยของแรงงานได้ หน่วยงานของภาครัฐสามารถควบคุมดูแล ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับแรงงานต่างด้าวทำได้อย่างเป็นระบบ รูปแบบโครงการเป็นการ ร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านการประชาสัมพันธ์และการ ส่งเสริมการจัดตั้งโครงการ ภาคเอกชนสนับสนุนด้านการจัดระเบียบและสร้างมาตรฐานที่พักอาศัย

แรงงานต่างด้าว ด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการบริหารโครงการในระยะยาว ซึ่งสามารถศึกษาต้นแบบจากประเทศที่มีการดำเนินการแล้ว เช่น สิงคโปร์

๕. มีการปรับปรุงนโยบายและพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวระบบเดิมที่มีอยู่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ อาทิ

๕.๑ การปรับปรุงนโยบายและมาตรการในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สามารถนำไปปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จ

๕.๒ ควรมีระบบฐานข้อมูลที่ดี ชัดเจน และเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

๕.๓ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในระบบที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ตรวจสอบได้ง่าย เช่น การใช้บัตรสมาร์ทการ์ด เก็บข้อมูลพื้นฐานของแรงงาน เช่น ข้อมูลเอกลักษณ์บุคคล การขออนุญาตทำงาน การเปลี่ยนนายจ้าง เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้ทุกหน่วยงานนำมาใช้ในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๔ กำหนดมาตรการการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในระยะยาวให้สอดคล้องกับลักษณะของกิจการการจ้างงานที่มีการใช้แรงงานในรูปแบบและระยะเวลาที่ต่างกันเพื่อเป็นทางเลือกให้กับทั้งแรงงานและผู้ประกอบการในการจดทะเบียน เช่น ขยายหรือกำหนดระยะเวลาของการจดทะเบียนให้สอดคล้องกับงานภาคเกษตรและประมง การมีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร และการเปลี่ยนนายจ้างที่มีขั้นตอนน้อยลง เพื่อดึงแรงงานที่ขึ้นทะเบียนให้อยู่ในระบบมากที่สุด

๕.๕ จัดให้มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อให้กระบวนการให้บริการมีขั้นตอนที่สั้นและสะดวก ผู้รับบริการสามารถยื่นเอกสารหรือรับบริการผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยให้บริการในภาษาพม่า ลาว และกัมพูชา ตามความเหมาะสม

๕.๖ ขยายความร่วมมือบริเวณชายแดนในระดับทวิภาคีเพื่อป้องกันปราบปรามการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย เพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมบริเวณชายแดนและภายในประเทศด้วยเครื่องมือเทคโนโลยีสมัยใหม่ ในการจับกุมสกัดกั้นและส่งกลับประเทศต้นทาง

๕.๗ จัดให้มีการอบรมให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นครั้งแรก

๕.๘ เปิดโอกาสเพื่อการพัฒนาทักษะด้านภาษาที่จำเป็นในการสื่อสารให้กับแรงงานต่างด้าว เพื่อลดปัญหาด้านการสื่อสารให้น้อยลง

๕.๕ กำหนดแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เช่น แรงงานจากประเทศพม่าเชื้อสายมอญ กระเหรี่ยงบางกลุ่ม ไทยใหญ่ ที่มีข้อขัดแย้งทางเชื้อชาติที่ซับซ้อน และประเทศต้นทางไม่ยอมรับ

๕.๑๐ การนำเข้าแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติตาม MOU และการนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในอนาคต ควรมีความสอดคล้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานที่มีการจัดทำขึ้นมาเพื่อรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย อุตสาหกรรมที่เป็นจุดขายของประเทศ และแผนการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยประเทศไทยสามารถศึกษานโยบาย จากต่างประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน และบริหารแรงงานต่างด้าวได้ประสบความสำเร็จ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเกาหลี

๕.๑๑การพัฒนา ปรับปรุง ระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกข้อตกลง (MOU) ให้เกิดความสะดวก ใช้เวลาสั้นลงกว่าที่เป็นอยู่ มีกระบวนการขั้นตอนที่ลดลง ค่าใช้จ่ายถูกลง ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย

ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีและแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา แรงงานต่างด้าวได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้น แรงงานไทยมีทางเลือกในการทำงานมากขึ้น แรงงานต่างด้าวจึงเป็นกำลังแรงงานทดแทนในส่วนดังกล่าว โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งมีการอพยพย้ายถิ่นโดยผลจากความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความแตกต่างของอัตราค่าจ้าง นโยบายด้านการจ้างงานและความต้องการของตลาดแรงงานระดับล่าง ซึ่งตลาดแรงงานภายในประเทศไทยยังมีความจำเป็นและมีความต้องการแรงงานระดับล่างในจำนวนค่อนข้างสูง และมีแนวโน้มอย่างต่อเนื่องในระยะต่อไป จึงนับเป็นความท้าทายของประเทศไทยในการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่สอดคล้องกับมิติด้านความมั่นคง มิติด้านเศรษฐกิจ และมิติด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กนกนิษัฏ์ ดัชนีกุลรัตน์ และคณะ. คู่มือด้านสิทธิและหน้าที่แรงงานข้ามชาติ (สำหรับผู้ปฏิบัติงาน).

กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดา เพลส จำกัด, ๒๕๕๓.

วารสารและหนังสือพิมพ์

สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. “คอลัมน์ คุณภาพ คุณประโยชน์”, มติชน. ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖. หน้า ๖.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัยส่วนบุคคล

กฤตยา อาชวนิจกุล กุลภา วจนสาระ. “การจ้างแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างชาติ”. เอกสารวิจัย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๒.

คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ. “แรงงานต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง”. เอกสารวิจัย, คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๕๐.

ชนนาท รัตนมณี และคณะ. “แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ ๖ ประเภท พ.ศ.๒๕๕๕)”. เอกสารวิจัย, คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๓.

สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. “รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน”. เอกสารวิจัย, สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ๒๕๕๑.

อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์ จรัมพร ไช้ลายอง และกัญญา อภิพรชัยสกุล. “ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติใน ๑๑ จังหวัดสำคัญในประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๓”. เอกสารวิจัย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๓.

กฎหมาย

“พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘”,

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๒, ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘, หน้า ๔-๖.

“พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕, ๒๒

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๒๔-๔๓.

“พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕”, ราชกิจจา

นุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๓, ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๕, หน้า ๑๔.

“พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๕๖, ๑ มีนาคม ๒๕๒๒,

หน้า ๔๕-๕๒.

“พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๘๘, เมษายน ๒๕๑๔,

หน้า ๑/๒๓.

“พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๕๔, ๔ พฤษภาคม

๒๕๒๐, ฉบับพิเศษ หน้า ๑-๓๕.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร. “แผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์การบริหารจัดการแรงงานต่าง

ด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๐”. (โครงการขับเคลื่อนแผน

แม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จังหวัดสมุทรสาคร (สมุทรสาครโมเดล) ผู้การ

ปฏิบัติ), ๒๕๕๖.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย”.

(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.m-society.go.th/article_attach/10412/15302.pdf,

๒๕๕๕.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการ

ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๕)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.chiangmai.m-society.go.th/media/topics/files/6-12-54.pdf>, ๒๕๕๔.

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. “แผนปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖ ของประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nocht.m-society.go.th/album/download/d6be02ba49052a2f9345722a229e9f1b.pdf>
- กระทรวงแรงงาน. “แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ (รายงานฉบับสมบูรณ์)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://lib.doe.go.th/andetails.asp?an_no=6307, ๒๕๕๖.
- กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน. “การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.chiangmai.go.th/cmgov/3.9.pdf>, ๒๕๕๖.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. “การจำแนกประเภทแรงงานข้ามชาติจากพม่า กัมพูชา และลาว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsr/Contents/Documents/.../ Vol33 No1.pdf>, ๒๕๕๖.
- กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน. “การศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อการจ้างงานคนไทยและต่อชุมชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://lib.doe.go.th/doeinfo/pagedata/frmDocDetail2.aspx?docno=12564>, ๒๕๕๕.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สถานทูตลาว. “นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.phamit.org/upload/public/file/b1350622551.pdf>, ๒๕๕๖.
- เสาวณี จันทะพงษ์ กรวิทย์ ดันศรี. “การขาดแคลนแรงงานไทย: สภาพปัญหา สาเหตุและแนวทางแก้ไข”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.bot.or.th/thai/EconomicConditions/Publication/Documents/3_labour_Sep2013.pdf, ๒๕๕๕.
- นรา รัตนรุจ. “คู่มือสำหรับผู้ดำเนินการอบรมหลักสูตรอบรมเรื่อง การเสริมสร้างศักยภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://203.155.51.53/iomthailand/files/s%20Manual_Final.pdf, ๒๕๕๖.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์. “การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://www.senate.go.th/web-senate/research47/d004.htm>, ๒๕๕๖.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์. “การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : <http://www.senate.go.th/web-senate/research47/d004.htm>, ๒๕๕๘.
- “รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport13-t.html>, ๒๕๕๖.

ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “สถานการณ์แรงงานต่าง
ด้าวปี ๒๕๕๕”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : [http:// www.apecthai.org/apec/th/ econnews.
php?id=834](http://www.apecthai.org/apec/th/econnews.php?id=834), ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ดพ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก :
<http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>, ๒๕๕๖.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ดพ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙ ”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้
จาก : www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/SummaryPlan11_thai.pdf, ๒๕๕๖.

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร. “รายงานสถานการณ์แรงงานจังหวัดสมุทรสาครรองรับ
ประชาคมอาเซียนไตรมาส ๓ ปี ๒๕๕๖ (กรกฎาคม – กันยายน)”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้
จาก : [http://115.31.136.62/sites/samutsakhon.mol.go.th/files/raayngaansthaankaarnaer
ngngaancchanghwadsmuthrsaakhrngrabprachaakhmaaechiynAC.pdf](http://115.31.136.62/sites/samutsakhon.mol.go.th/files/raayngaansthaankaarnaerngngaancchanghwadsmuthrsaakhrngrabprachaakhmaaechiynAC.pdf), ๒๕๕๖.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. “วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่ว
ราชอาณาจักร ประจำปี ๒๕๕๔”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.policy.doe.go.
th/ebookdoc/020400012515_1.pdf](http://www.policy.doe.go.th/ebookdoc/020400012515_1.pdf), ๒๕๕๔.

สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. “ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ”.
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.nsc.go.th/Download1/rapee_nsc-doc.pdf, ๒๕๕๕.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. “วารสารสถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่ว
ราชอาณาจักร ประจำปี ๒๕๕๕”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.policy.doe.go.
th/ebookdoc/020400012563_0.pdf](http://www.policy.doe.go.th/ebookdoc/020400012563_0.pdf), ๒๕๕๕.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:
//www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99301614&key_word](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99301614&key_word), ๒๕๕๖.

“สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี ๑๕ มกราคม ๒๕๕๖”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2556-01-15.html#14>, ๒๕๕๖.

รัฐบาลไทย. “สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// www.
thaigov.go.th/th/media-centre-government-house/news-summary-cabinet-meeting/item/
83041-25-มีนาคม-2557.html](http://www.thaigov.go.th/th/media-centre-government-house/news-summary-cabinet-meeting/item/83041-25-มีนาคม-2557.html), ๒๕๕๖.

ผนวก ก

โครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของ ประเทศไทย

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีหน้าที่โดยสังเขป คือ การพิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งป้องกันปราบปราม และดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ทั้งนี้หลังการจัดตั้ง กบร. แล้ว ประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้แต่งตั้งอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อให้รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ของการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จำนวน ๘ คณะ และคณะทำงานที่ตั้งภายหลังอีก ๓ คณะ ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นเลขานุการ

๒. คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวมีรองปลัดกระทรวงแรงงานในฐานะหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นเลขานุการ

๓. คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าทำงานมีเสนาธิการทหารเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบาย และแผนกรมยุทธการทหาร เป็นเลขานุการ

๔. คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานมีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายกิจการพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้บังคับการกองพัฒนาป้องกันและควบคุมอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเลขานุการ

๕. คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มีผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นประธาน ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นเลขานุการ

๖. คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์เป็นเลขานุการ

๗. คณะอนุกรรมการติดตาม และประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมี ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นเลขานุการ

๘. คณะอนุกรรมการอำนวยการและประสานงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) มีเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายใน เป็นประธาน ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานความมั่นคง กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายใน เป็นเลขานุการ

นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานที่ดั่งขึ้นภายหลังอีก ๓ คณะ คือ

- คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา

- คณะทำงานด้านการจัดทำข้อมูลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

- คณะทำงานพิจารณากลับกรองการจัดการเงินนอกงบประมาณการบริหารแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ซึ่ง โครงสร้างของ กพร. และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่าง ด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย แสดงดังแผนภาพในหน้าถัดไป

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีมีมติปรับโครงสร้าง คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยให้ปรับลดคณะอนุกรรมการจากเดิม ๑๑ คณะ เหลือเพียง ๕ คณะ ประกอบด้วย

๑. คณะอนุกรรมการป้องกันและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๒. คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

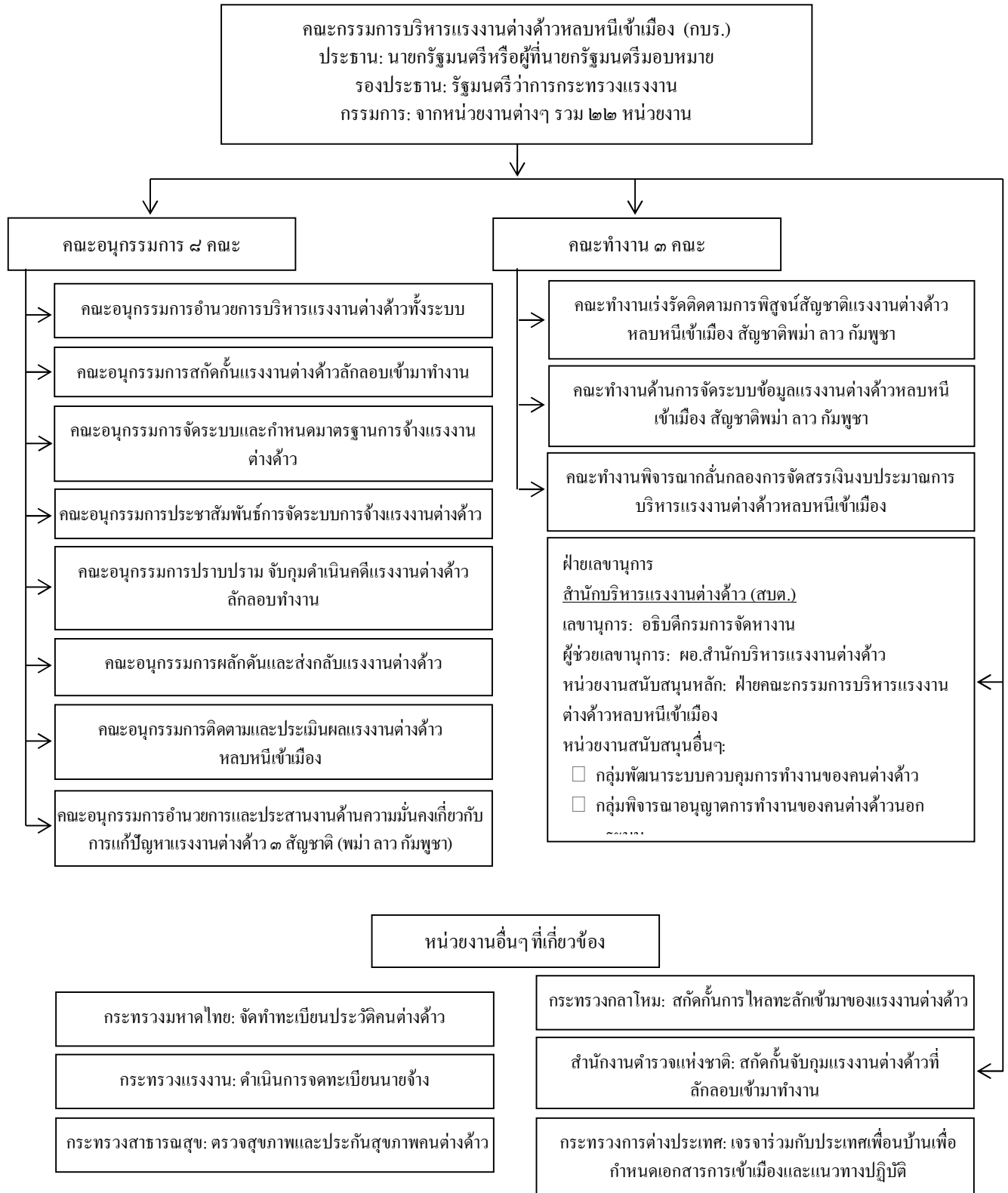
๓. คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๔. คณะอนุกรรมการบริหารจัดการระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๕. คณะอนุกรรมการด้านสังคมและคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

และกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการในระดับจังหวัดทุกจังหวัด โดยมีผลบังคับใช้ ใน วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

แผนภาพโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย



ผนวก ข

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

AEC เป็นการพัฒนามาจากการเป็น สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of South East Asian Nations: ASEAN) ก่อตั้งขึ้น ตาม ป ฎิ ญ ญา กรุง เท พ ฯ (Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีประเทศผู้ก่อตั้งแรกเริ่ม ๕ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ บรูไน ก็ได้เข้าเป็น สมาชิก ตามด้วย พ.ศ. ๒๕๓๘ เวียดนาม ก็เข้าร่วมเป็นสมาชิก ต่อมา พ.ศ. ๒๕๔๐ ลาวและพม่า เข้าร่วม และปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กัมพูชา ก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกลำดับที่ ๑๐ ทำให้ปัจจุบันอาเซียนเป็นกลุ่ม เศรษฐกิจภูมิภาคขนาดใหญ่ มีประชากรรวมกันเกือบ ๕๐๐ ล้านคน

จากนั้นในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๙ ที่อินโดนีเซีย เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงกันที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประกอบด้วย ๓ เสาหลัก คือ

๑. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)
๒. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (Socio-Cultural Pillar)
๓. ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (Political and Security Pillar)

คำขวัญของอาเซียน คือ “One Vision, One Identity, One Community.” หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม

เดิมกำหนดเป้าหมายที่จะตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ต่อมาได้ตกลงกันเลื่อน กำหนดให้เร็วขึ้นเป็นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และก้าวสำคัญต่อมาคือการจัดทำปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่เดือนธันวาคม ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ นับเป็นการยกระดับความร่วมมือของอาเซียนเข้าสู่มิติใหม่ในการสร้างประชาคม โดยมีพื้นฐานที่แข็งแกร่งทางกฎหมายและมี องค์กรรองรับการดำเนินการเข้าสู่เป้าหมายดังกล่าวภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียน รวม ๑๐ ประเทศได้แก่ ไทย พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว กัมพูชา บรูไน

สำหรับเสาหลักการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้อาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การ ลงทุน แรงงานฝีมือ อย่างเสรี และเงินทุนที่เสรีขึ้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ อาเซียนได้จัดทำพิมพ์ เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เป็นแผนบูรณาการงานด้านเศรษฐกิจ

ให้เห็นภาพรวมในการมุ่งไปสู่ AEC ซึ่งประกอบด้วยแผนงานเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ พร้อมกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ จนบรรลุเป้าหมายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมทั้งการให้ความยืดหยุ่นตามที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันล่วงหน้า

ในอนาคต AEC จะเป็นอาเซียน +๓ โดยจะเพิ่มประเทศ จีน เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น เข้ามาอยู่ด้วย และต่อไปก็จะมีการเจรจา อาเซียน +๖ จะมีประเทศ จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ อินเดียต่อไป

AEC Blueprint

สำหรับเสาหลักการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้อาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ อย่างเสรี และเงินทุนที่เสรีขึ้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ อาเซียนได้จัดทำพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เป็นแผนบูรณาการงานด้านเศรษฐกิจให้เห็นภาพรวมในการมุ่งไปสู่ AEC ซึ่งประกอบด้วยแผนงานเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ พร้อมกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินมาตรการต่าง ๆ จนบรรลุเป้าหมายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมทั้งการให้ความยืดหยุ่นตามที่ประเทศสมาชิกได้ตกลงกันล่วงหน้าเพื่อสร้างพันธมิตรยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

อาเซียนได้กำหนดยุทธศาสตร์การก้าวไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่สำคัญดังนี้

๑. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน
๒. การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง
๓. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน และ
๔. การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

โดยมีรายละเอียดแยกตามหัวข้อดังนี้

๑. การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน

การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะทำให้อาเซียนมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น โดยอาเซียนได้กำหนดกลไกและมาตรการใหม่ ๆ ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินมาตรการด้านเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว เร่งรัดการรวมกลุ่มเศรษฐกิจในสาขาที่มีความสำคัญลำดับแรก อำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายบุคคล แรงงานฝีมือ และผู้เชี่ยวชาญ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกสถาบันในอาเซียน

การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันของอาเซียน มี ๕ องค์ประกอบหลัก คือ

- (๑) การเคลื่อนย้ายสินค้าเสรี
- (๒) การเคลื่อนย้ายบริการเสรี

- (๓) การเคลื่อนย้ายการลงทุนเสรี
- (๔) การเคลื่อนย้ายเงินทุนเสรีขึ้น
- (๕) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี

ทั้งนี้ อาเซียนได้กำหนด ๑๒ สาขาอุตสาหกรรมสำคัญลำดับแรกอยู่ภายใต้ตลาดและฐานการผลิตเดียวกันของอาเซียน ได้แก่ เกษตร ประมง ผลิตภัณฑ์ยาง ผลิตภัณฑ์ไม้ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ การขนส่งทำอากาศ สุขภาพ E-ASEAN ท่องเที่ยว และโลจิสติกส์ รวมทั้งความร่วมมือในสาขาอาหาร เกษตรและป่าไม้

การเป็นตลาดสินค้าและบริการเดียวจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายการผลิตในภูมิภาค และเสริมสร้างศักยภาพของอาเซียนในการเป็นศูนย์กลางการผลิตของโลก และเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานโลก โดยประเทศสมาชิกได้ร่วมกันดำเนินมาตรการต่างๆ ที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันของอาเซียน

ได้แก่ยกเลิกภาษีศุลกากรให้หมดไป ทอยอยยกเลิกอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภายในปรับประสานพิธีการด้านศุลกากรให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและง่ายขึ้น ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนธุรกรรมเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี นักลงทุนอาเซียนสามารถลงทุนได้อย่างเสรีในสาขาอุตสาหกรรมและบริการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเปิดให้ เป็นต้น

๒. การเป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขัน

เป้าหมายสำคัญของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน คือ การสร้างภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง มีความเจริญรุ่งเรือง และมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันมี ๖ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (๑) นโยบายการแข่งขัน (๒) การคุ้มครองผู้บริโภค (๓) สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (IPR) (๔) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (๕) มาตรการด้านภาษี (๖) พาณิชนียอิเล็กทรอนิกส์ประเทศสมาชิกอาเซียนมีข้อผูกพันที่จะนำกฎหมายและนโยบายการแข่งขันมาบังคับใช้ภายในประเทศ เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมกันและสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันของภาคธุรกิจที่เป็นธรรม นำไปสู่การเสริมสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคในระยะยาว

๑. การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน

การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน มี ๒ องค์ประกอบ คือ (๑) การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) (๒) ความริเริ่มในการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiatives for ASEAN Integration: IAI) ความริเริ่มดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดช่องว่างการพัฒนา ทั้งในระดับ SME และเสริมสร้างการรวมกลุ่มของกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ให้สามารถดำเนินการ

ตามพันธกรณีและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน รวมทั้งเพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

๔. การเป็นภูมิภาคที่มีการบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก

อาเซียนอยู่ในท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่มีการเชื่อมต่อระหว่างกันและมีเครือข่ายกับโลกสูง โดยมีตลาดที่พึ่งพากันและอุตสาหกรรมระดับโลก ดังนั้น เพื่อให้ภาคธุรกิจของอาเซียนสามารถแข่งขันได้ในตลาดระหว่างประเทศ ทำให้อาเซียนมีพลวัตเพิ่มขึ้นและเป็นผู้ผลิตของโลก รวมทั้งทำให้ตลาดภายในยังคงรักษาความน่าดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ อาเซียนจึงต้องมองออกไปนอกภูมิภาค

อาเซียนบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยดำเนิน ๒ มาตรการคือ (๑) การจัดทำเขตการค้าเสรี (FTA) และความเป็นหุ้นส่วนทำเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด (CEP) กับประเทศนอกอาเซียน (๒) การมีส่วนร่วมในเครือข่ายห่วงโซ่อุปทานโลก

ผนวก ก

ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

การสู้รบในสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองได้พรากชีวิตมนุษย์ไปไม่น้อยกว่าหกสิบล้านคน และยังส่งผลกระทบในด้านอื่นๆ ต่อความเป็นอยู่และศักดิ์ศรีของมนุษย์ ทั้งในรูปแบบของความอดอยาก การทรมานนักโทษ การใช้แรงงานเยี่ยงทาส และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ดังนั้น หลังจากที่ได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจึงได้ให้คำมั่นที่จะร่วมกันป้องกันมิให้เกิดโศกนาฏกรรมดังกล่าวขึ้นอีก ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนทั่วทุกแห่ง โดยได้รับการยกย่องขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ (ค.ศ. ๑๙๔๗) โดยคณะกรรมการภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน ๘ คน โดยมีนาง Eleanor Roosevelt ภรรยาอดีตประธานาธิบดีสหรัฐฯ เป็นประธาน และเป็นหนึ่งในบุคคลสำคัญที่ผลักดันให้ประเทศต่างๆ ให้การสนับสนุนและรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยการลงคะแนนเสียง ซึ่งมีประเทศลงคะแนนเสียงสนับสนุน ๔๘ ประเทศ รวมทั้งไทย ดออกเสียง ๘ ประเทศ และไม่มีประเทศใดลงคะแนนเสียงคัดค้าน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ถือเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับในปัจจุบันล้วนมีพื้นฐานและได้รับการพัฒนาและมาจากปฏิญญาสากลฉบับนี้ทั้งสิ้น และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนากฎหมายภายในประเทศของประเทศต่างๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศของตน

ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่พัฒนามาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลักๆ มีทั้งสิ้น ๕ ฉบับได้แก่

๑. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)

๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR)

๓. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW)

๔. [อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก](#) (Convention on the Rights of the Child-CRC)

๕. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-CERD)

๖. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment- CAT)

๗. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)

๘. อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญ โดยถูกบังคับ (Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - CED)

๙. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน โยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families MWC)

ปัจจุบันประเทศไทยเข้าเป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศหลักเหล่านี้แล้วทั้งสิ้น ๗ ฉบับ รวมทั้งเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW ว่าด้วยการรับซื้อ ร้องเรียน และอนุสัญญาสิทธิเด็กอีก ๒ ฉบับคือ พิธีสารเลือกรับเรื่องการขายเด็ก การค้าประเวณีและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the Convention on Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography) และพิธีสารเลือกรับเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกัน ด้วยอาวุธ (Optional Protocol to the Convention on Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict) ส่วนอนุสัญญาอีกสองฉบับที่ไทยยังไม่ได้เป็นภาคีคือ อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญ โดยถูกบังคับ และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว

ผนวก ง

สาธารณรัฐสิงคโปร์กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ประเทศสิงคโปร์กำหนดประเภทใบอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ๖ ประเภท ดังนี้

๑. Employment Pass (EP) เป็นใบอนุญาตทำงานระดับวิชาชีพ (Professional) และระดับบริหาร (Executive) ที่มีเงินเดือนประจำ ๓,๓๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไป และมีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับ แบ่งเป็นหลายระดับดังนี้

- ระดับ P๑ ค่าจ้างมากกว่า ๘,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไป
- ระดับ P๒ ค่าจ้างมากกว่า ๔,๕๐๐ แต่ไม่เกิน ๘,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์
- ระดับ Q๑ สำหรับผู้ได้รับค่าจ้างมากกว่า ๓,๓๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไป

๒. Personalized Employment Pass (PEP) เป็นใบอนุญาตแบบใหม่เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ที่มีความสามารถพิเศษ (Global Talent) ในการเข้ามาทำงานในสิงคโปร์ ให้เป็นการเฉพาะตัวแก่ผู้ที่ถือใบอนุญาตประเภท EP ที่มีคุณสมบัติเฉพาะตามที่กำหนด โดยไม่เกี่ยวข้องกับนายจ้างหรือบริษัทที่ทำงานอยู่ ผู้มีใบอนุญาต PEP ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ในทุกภาคธุรกิจ และไม่ต้องยื่นใบอนุญาตทำงานใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนงานหรือรองานใหม่ จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศสิงคโปร์ต่อไปได้อีก ๖ เดือน ระหว่างเปลี่ยนงานโดยจะออกให้แต่ละคนเพียงครั้งเดียว มีอายุ ๓ ปี และไม่สามารถขอต่ออายุได้อีกมีคุณสมบัติขั้นต่ำ ดังนี้

- ระดับผู้บริหารที่อยู่ต่างประเทศ ต้องมีเงินเดือนขั้นต่ำ ๑๘,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ (เงินเดือนสุดท้ายไม่เกิน ๖ เดือน นับจากวันออกใบอนุญาตทำงาน)

- เป็นผู้ที่ถือใบอนุญาต P๑ อยู่แล้ว และยื่นขอได้รับใบอนุญาตประเภท PEP จะต้องมียอดเงินอย่างน้อย ๑๒,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์

- ต้องมีรายได้ประจำปีที่ผ่านมาอย่างน้อย ๑๔๔,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์

๓. S Pass เป็นใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างด้าวที่มีฝีมือแรงงานระดับกลาง เช่น ช่างเทคนิค และจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- มีเงินเดือนประจำขั้นต่ำ ๒,๒๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์
- สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาหรืออนุปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิคหลักสูตรเต็มเวลาอย่างน้อย ๑ ปี
- ประเภทของงานที่เกี่ยวกับวิชาชีพ ผู้ชำนาญการ หรือช่างเทคนิค โดยเฉพาะอาชีพที่เป็นที่ต้องการในตลาดแรงงานสิงคโปร์ในระยะ ๒ - ๓ ปี ข้างหน้า

- มีประสบการณ์ทำงาน
- โฉวตาของผู้ถือใบอนุญาตทำงาน S Pass มีอัตราร้อยละ ๑๕ ในภาคบริการ และร้อยละ ๒๐ ในภาคธุรกิจอื่นๆ ของกำลังแรงงานของบริษัทนั้นๆ

๔. Work Permit (Foreign Worker) เป็นใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าว กึ่งฝีมือ (semi-skilled worker) และแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled worker) อายุระหว่าง ๑๖-๕๐ ปี ที่มีเงินเดือนต่ำกว่า ๒,๒๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ ซึ่งจะมีการควบคุมโดยการเก็บค่าธรรมเนียม (Levy) จากนายจ้าง การกำหนดสัดส่วนของแรงงานท้องถิ่นกับแรงงานต่างด้าว การกำหนดประเทศที่อนุญาตให้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ

๕. Work Permit (Foreign Domestic Worker) เป็นใบอนุญาตทำงานสำหรับคนงานต่างด้าวที่ทำงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งมาจากประเทศที่กระทรวงแรงงานสิงคโปร์อนุญาตเท่านั้น อายุระหว่าง ๒๕-๕๐ ปี และมีการศึกษาอย่างน้อย ๘ ปี (สำหรับลูกจ้างที่มาจากไทยต้องจบอย่างน้อย ม.๓) สำหรับผู้ที่เข้ามาทำงานสิงคโปร์ครั้งแรกต้องผ่านการอบรม Settling-In Program (SIP) เป็นการอบรมเรื่องการทำงานในสิงคโปร์ และความปลอดภัยในการทำงาน

๖. อื่น ๆ ได้แก่ ใบอนุญาตทำงานสำหรับผู้ประกอบการ ใบอนุญาตฝึกงานแบบ Work Holiday Program และ Long-Term Social Visit ใบอนุญาตทำงานของนักศึกษา และใบอนุญาตทำงานพิเศษเด็ก นอกจากการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานก่อนการพิจารณาอนุญาต และจัดเก็บค่าธรรมเนียม (Levy) จากนายจ้าง จากการจ้างแรงงานต่างด้าวแล้ว สิงคโปร์ยังพิจารณาอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานสัญชาติต่างๆ เข้ามาทำงาน โดยมีการแบ่งกลุ่มประเทศที่อนุญาตให้เข้ามาทำงานในระดับ Work Permit เป็น ๓ กลุ่มประเทศ ได้แก่

- (๑.) กลุ่มประเทศ Traditional Sources (TS) ได้แก่ มาเลเซีย จีน
- (๒.) กลุ่มประเทศ Non – Traditional Sources (NTS) ได้แก่ ไทย อินเดีย บังกลาเทศ ศรีลังกา เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และปากีสถาน
- (๓.) กลุ่มประเทศ North Asian Sources (NAS) ได้แก่ ฮองกง มาเก๊า เกาหลีใต้ และไต้หวัน

ทั้งนี้ สิงคโปร์จะอนุญาตให้แรงงานจากกลุ่มประเทศดังกล่าวทำงานในแต่ละภาคธุรกิจแตกต่างกันไป ดังนี้

| สาขาธุรกิจ | TS | NTS | NAS |
|-----------------|----|---------|-----|
| การก่อสร้าง | ๑ | ๑ (ไทย) | ๑ |
| ผู้ต่อเรือ | ๑ | ๑ (ไทย) | ๑ |
| งานรับใช้ในบ้าน | ๑ | ๑ (ไทย) | X |
| การผลิต | ๑ | X | ๑ |
| บริการ | ๑ | X | ๑ |

นอกจากนี้ นายจ้างจะต้องวางเงินค่าธรรมเนียมจ้างงานแรงงานต่างด้าว (Levy Bond) แก่แรงงานต่างด้าวในภาคก่อสร้าง สำหรับแรงงานฝีมือคนละ ๖๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ และแรงงานไร้ฝีมือคนละ ๒,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ การวางเงินค้ำประกัน (Security Bond) คนละ ๕,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (กองทุนเงินทดแทน) และการจ่ายเงินประกันค่ารักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าว และแรงงานต่างด้าวที่ทำงานรับใช้ในบ้านในวงเงินประกันไม่ต่ำกว่า ๑๕,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ และขยายระยะเวลาจ้างงานให้แก่แรงงานต่างด้าวประเภทแรงงานฝีมือ ทำงานติดต่อกันสูงสุดได้ไม่เกิน ๑๘ ปี

กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์บริหารจัดการการจ้างแรงงานต่างด้าวทุกขั้นตอน โดยหากตรวจพบว่ามีการจ้างแรงงานที่คุณสมบัติไม่ครบตามที่กำหนดไว้ข้างต้น แรงงานจะถูกส่งกลับประเทศและไม่ได้รับอนุญาตให้กลับมาทำงานในสิงคโปร์อีก และนายจ้างอาจไม่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวตลอดไป และถูกดำเนินการตามกฎหมายแล้วแต่ระดับความรุนแรงของการกระทำผิด

ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ สิงคโปร์จัดตั้ง Inter-Agency Taskforce on Trafficking in Persons โดยมีกระทรวงมหาดไทย (MHA) และกระทรวงแรงงาน (MOM) เป็นประธานร่วมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (SPF) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ICA) กระทรวงการพัฒนาสังคมและครอบครัว (MSF) กระทรวงสาธารณสุข (MOH) กระทรวงยุติธรรม (Min Law) กระทรวงการต่างประเทศ (MFA) และสำนักงานอัยการสูงสุด (AGC) เป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะทำงานได้ประกาศแผนปฏิบัติการระดับชาติ (National Plan of Action) เพื่อดำเนินการค้ำนุชอย่างบูรณาการระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘ ซึ่งรวมถึงการปรับแก้กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประวัติย่อผู้วิจัย

| | |
|-------------------|--|
| ชื่อ | [นายสมศักดิ์ คารารัตนโรจน์] |
| วัน เดือน ปี เกิด | [๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๑] |
| การศึกษา | [๑. ปริญญาบัณฑิตศึกษาศาสตร์ คณะเทคโนโลยีสารสนเทศ ปี ๒๕๕๒ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี] [๒. ปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ (ภาคพิเศษ) ปี ๒๕๕๕ มหาวิทยาลัยรามคำแหง] |

ประวัติการทำงานโดยย่อ

- [๑. ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เริ่มเข้ามาช่วยธุรกิจครอบครัว ผลิตและจำหน่ายตัวเรียงพิมพ์ไทย จีน และอังกฤษ ให้กับโรงพิมพ์ทั่วประเทศ เริ่มเรียนรู้งานในตำแหน่งพนักงานเก็บตัวเรียงจนได้เลื่อนขั้นขึ้นไปตามลำดับ รับผิดชอบธุรกิจด้านการขายกระดาษที่มีคาร์บอนในตัว (Carbonless) กระดาษอาร์ต กระดาษอาร์ตแก้ว และมีการสั่งอุปกรณ์การพิมพ์เข้ามาจำหน่ายมากขึ้น]
- [๒. ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ได้ขยายกิจการและรับผิดชอบดูแลเครื่องพิมพ์เก่า โดยนำเข้าเครื่องเก่าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศและภูมิภาค]
- [๓. ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการขยายเครือข่ายการจัดจำหน่ายสินค้าด้านการพิมพ์ ให้มีความหลากหลายแบบครบวงจร ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าหมึก อุปกรณ์การพิมพ์ กระดาษ โดยเฉพาะกระดาษที่มีคาร์บอนในตัว (Carbonless) ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้นำที่มียอดขายสูงที่สุดในประเทศ]
- [๔. ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้จัดตั้ง บริษัท ซี. เอ. เอส. พรินต์ซิติ จำกัด โดยดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร โครงการนิคมอุตสาหกรรมการพิมพ์และบรรจุภัณฑ์ สีนสาคร ซึ่งเป็นนิคมอุตสาหกรรมการพิมพ์แห่งแรกของโลก เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการพิมพ์ไทยให้ยั่งยืน ก้าวไกลสู่ตลาดโลกแบบครบวงจร]
- [ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งคณะผู้บริหารและคณะกรรมการ ของกลุ่มบริษัทในเครือ บริษัท เจริญอักษร โฮลดิ้ง กรุ๊ป จำกัด]

ตำแหน่งปัจจุบัน [ประธานกรรมการบริหาร บริษัท เจริญอักษร โฮลดิ้ง กรุ๊ป จำกัด]
 [ประธานกรรมการบริหาร นิคมอุตสาหกรรมสินสาคร]
 [ประธานชมรมกอล์ฟการพิมพ์ไทย]
 [คณะกรรมการที่ปรึกษา กลุ่มอุตสาหกรรมการพิมพ์]
 [อนุกรรมการผังเมืองและนิคมอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรม]
 [ประธาน กตศร. สถานีตำรวจนครบาลโคกขาม จังหวัดสมุทรสาคร]
 [กรรมการภาครัฐร่วมเอกชน จังหวัดสมุทรสาคร]
 [กรรมการ กอ.รมน. จังหวัดสมุทรสาคร]
 [กรรมการกีฬา จังหวัดสมุทรสาคร]
 [กรรมการผังเมืองและจราจร จังหวัดสมุทรสาคร]
 [กรรมการ โรงเรียนอัสสัมชัญ]

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกับความมั่นคง
ผู้วิจัย นายสมศักดิ์ คารารัตน์โรจน์ หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7
ตำแหน่ง ประธานกรรมการบริหาร บริษัท ซี.เอ.เอส. แอสเซท จำกัด

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of South East Asia Nations: ASEAN) จะก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economics Community: AEC) อย่างสมบูรณ์แบบ โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการเปิดประตูสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะส่งผลให้ภูมิภาคอาเซียนกลายเป็นกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่มีฐานการผลิตร่วมกัน สร้างอำนาจต่อรองทางด้านการค้าและเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก สำหรับประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อรับมือกับการก้าวเข้าสู่ AEC เช่นกัน ซึ่งแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าว ย่อมส่งผลทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ปัจจุบันประเทศไทยยังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่างภายในประเทศ และมีการคาดการณ์ว่ายิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสังคมไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ประกอบกับการเลือกทำงานของแรงงานไทย รวมถึงค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในประเทศไทยปรับสูงขึ้นกว่าในประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ ทำให้เกิดการไหลเข้าของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าแรงต่ำกว่าทั้งแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยส่วนใหญ่ประกอบด้วย 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และ กัมพูชา ซึ่งประเทศไทยมีการใช้แรงงานต่างด้าวในภาคการผลิตจำนวนมากเนื่องจากการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะประเภทงาน 3D คืองานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานอันตราย (Dangerous) ในปี พ.ศ. 2555 มีแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงาน จำนวน 1,133,851 คน เป็นแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จำนวน 998,884 คน และจากการประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคาดว่ามีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองรวมถึงบุตรและผู้ติดตาม ประมาณสองล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายยังคงมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการแรงงานของทุกภาคส่วน จึงทำให้มีการลักลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมาย แม้รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อลดจำนวนแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

รวมถึงเปิดให้มีการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย แต่ยังไม่สามารถควบคุม และบริหารจัดการแรงงานให้อยู่ในระบบได้ทั้งหมด ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าว ปัญหาการศึกษาเด็กต่างด้าว ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาสาธารณสุข การจัดการชุมชนและแหล่งที่พักอาศัย ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด และความมั่นคงภายใน เป็นต้น

นอกจากนี้ สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ยังส่งผลให้ประเทศไทย กลายเป็นจุดอ่อนที่ถูกจับตามองจากประชาคมโลกในเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าว สิทธิมนุษยชน การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจจะถูกหยิบยกเป็นประเด็นในการกีดกันทางการค้าของสินค้า เกษตรและอุตสาหกรรมในระยะต่อไป โดยประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้ามนุษย์ แต่ยังไม่มีความพยายามแก้ไขอย่างจริงจัง และอยู่ในกลุ่มที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) ติดต่อกัน 4 ปี (พ.ศ. 2553 – 2556) และถูกปรับลดเป็น Tier 3 ในปี พ.ศ. 2557 ตามการจัดทำรายงาน การค้ามนุษย์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้หน่วยงานราชการในประเทศ สหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการสั่งห้ามนำเข้าสินค้าของประเทศไทย 5 ประเภท ได้แก่ กุ้ง ปลา น้ำตาล (ผลิตจากอ้อย) เสื้อผ้า และสื่อลามก โดยมีมูลค่าการส่งออกสินค้ารวมทั้ง 5 ประเภท คิดเป็นจำนวนเงิน ที่ประเทศไทยต้องสูญเสียรายได้ไปถึงปีละกว่าหนึ่งแสนล้านบาท

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทั้ง ภาครัฐและเอกชนจะต้องช่วยกันริบเร่งแก้ไข รวมถึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแผนการรองรับ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมของ ประเทศไทยในการเปิดเสรีทางการค้า AEC

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่มีผลกระทบกับความมั่นคง
2. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
3. เพื่อประเมินปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว
4. เพื่อหาแนวทางการร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และการพัฒนาโครงการที่พักอาศัยสำหรับแรงงานต่างด้าว
5. เพื่อเสนอแนวทางในการบูรณาการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษา สำรวจ และจัดเก็บข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวในชุมชนที่มีสภาพความแตกต่างจากชุมชนเมืองในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร
2. ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร (สมุทรสาคร โมเดล) และแนวคิดของผู้มีผลงานด้านการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและผู้ทรงคุณวุฒิในองค์กรภาคเอกชนและผู้เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ความคิดเห็นของแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร และความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนที่มีที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวตั้งอยู่ โดยอาศัยข้อมูลแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 – 2560 (โครงการขับเคลื่อนแผนแม่บทการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครสู่การปฏิบัติ) มาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และเพื่อประเมินปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นซึ่งจะช่วยให้เกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า นโยบายในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา กำหนดเป็นนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งดำเนินการโดยผ่านมติคณะรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำการลงทะเบียนมากที่สุด เพื่อทราบข้อมูลของแรงงานต่างด้าว และภาครัฐสามารถควบคุมดูแลได้อย่างเป็นระบบ เป็นการแก้ปัญหาในด้านความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวดังกล่าว เป็นการแก้ปัญหาในระยะสั้น และมีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้ง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ส่งผลให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และยังคงมีแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มารายงานตัวเข้าระบบทะเบียน รวมถึงมีแรงงานต่างด้าวหลุดออกจากระบบทะเบียนด้วยการทำผิด

กฎระเบียบต่างๆทุกปี ซึ่งภาครัฐยังไม่มีแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน รวมถึงยังไม่มี การกำหนดนโยบายแก้ปัญหาแรงงานดังกล่าวในระยะยาว

หากมองในด้านเศรษฐกิจแล้ว แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่อยู่ในภาคการผลิตและการบริการ ของประเทศไทย การผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับสู่ประเทศต้นทางในระยะเวลาอันสั้น โดยที่ยังไม่มี การวางแผนเพื่อให้มีแรงงานทดแทนอย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมส่งผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน ระดับล่าง และส่งผลต่อภาคการผลิต ก่อสร้าง และบริการ ซึ่งปัจจุบัน โครงสร้างประชากรของประเทศไทย กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้แนวโน้มของปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน การก้าวสู่ AEC ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยยังไม่มีแผนรองรับการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่ทั้งนี้ การมีแรงงานต่างด้าว จำนวนมากเกินกับความต้องการ ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รวมถึงปัญหาการแย่งงานคนไทย

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือทั้งที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ในระบบผ่อนผันเป็น กลุ่มที่เกรงกลัวต่อการถูกจับกุม และมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการ ความเป็นอยู่ และนำไปสู่การค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งอาจจะถูกหยิบยกเป็นประเด็นในการกีดกันทางการค้าของ ประเทศไทย ภาครัฐจึงควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวที่มี การคำนึงถึงการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน ระยะยาวที่มีการคำนึงถึงความสอดคล้องใน 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านความมั่นคงของชาติ ด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ และด้านการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กร ภาคเอกชนในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยอาศัยข้อมูลแผนปฏิบัติการฉบับสมบูรณ์การบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า “โครงการสนับสนุนภาคเอกชนจัดทำโครงการที่พักอาศัย” ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน เป็นโครงการที่ ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ที่สามารถช่วยแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านความมั่นคง, ด้านเศรษฐกิจ และด้านการคุ้มครองแรงงาน รวมถึงเป็น โครงการรองรับการเตรียม ความพร้อมของประเทศไทยในการก้าวสู่ AEC ซึ่งจากการศึกษาชุมชนแรงงานต่างด้าวในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร พบว่า สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์หลาย ประการ เช่น ปัญหาด้านความปลอดภัย ความไม่ถูกสุขลักษณะ ความแออัด ความไม่พร้อมของระบบ สาธารณูปโภค ซึ่งจากการสัมภาษณ์ ภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับ โครงการพัฒนาที่พักอาศัย เนื่องจากเป็น โครงการที่ช่วยจัดระเบียบที่พักอาศัยให้กับ แรงงานต่างด้าว มีที่พักที่ได้มาตรฐาน ถูกสุขลักษณะ อีกทั้ง เป็นการแบ่งโซนพื้นที่สำหรับแรงงานต่างด้าว

อย่างเป็นสัดส่วน ลดผลกระทบที่จะเกิดกับสังคมโดยรวม ช่วยแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และภาครัฐสามารถเข้าไปควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐให้การสนับสนุนด้านกฎเกณฑ์ การอนุมัติต่างๆ ภาคเอกชนสนับสนุนด้านแหล่งเงินทุนและการบริหารโครงการ

ข้อเสนอแนะ

1. ประเทศไทยควรมีนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนในระยะยาว เนื่องจากการกำหนดนโยบายโดยผ่านมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา เป็นลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ใช้บังคับในช่วงระยะเวลาสั้นๆ และมีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความสับสน รวมถึงการกำหนดนโยบายควรคำนึงถึงความสอดคล้องทั้งในด้านความมั่นคงของชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวอย่างเพียงพอ มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่มีความชัดเจนสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

2. ควรมีการศึกษาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในการก้าวสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงมีการศึกษาความต้องการและภาวะการขาดแคลนแรงงานของภาคธุรกิจต่างๆ เพื่อทราบถึงความจำเป็นและปริมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวสำหรับใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายให้บรรลุเป้าหมายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และการจัดหาแรงงานระดับล่างที่ประเทศไทยยังขาดแคลน รวมถึงใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และวางแผนดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมด้านแรงงานของประเทศไทยในการก้าวเข้าสู่ AEC

3. มีการกำหนดจำนวนหรือสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันคนไทย และไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รวมถึงมีระบบบริหารจัดการแรงงานที่ดี และมีการเตรียมปัจจัยพื้นฐานรองรับ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อคนไทยที่อยู่อาศัยในพื้นที่

4. ควรมีการศึกษความเป็นไปได้และแนวทางในการพัฒนาโครงการที่พักอาศัยสำหรับแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเป็นโครงการที่ช่วยจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว สามารถกำหนดโซนที่พักอาศัยของแรงงานได้ หน่วยงานของภาครัฐสามารถควบคุมดูแล ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร และจัดสวัสดิการด้านต่างๆ ให้กับแรงงานต่างด้าวทำได้อย่างเป็นระบบ รูปแบบโครงการเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชน โดยสามารถศึกษาต้นแบบจากประเทศที่มีการดำเนินการแล้ว เช่น สิงคโปร์

5. มีการปรับปรุงนโยบายและพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเดิมที่มีอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาระบบนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายให้มีความสะดวก รวดเร็ว และประหยัด การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นต้น