

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ
ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

โดย

พลตำรวจตรี อนุรักษ์ แสงวงกิจ
รองผู้บัญชาการ
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560 - 2561

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี อนุพล แสงวงกิจ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 60

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และวิเคราะห์ปัญหา ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคน เข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผู้วิจัยได้ศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงาน ต่างด้าว และศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้า เมืองกับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วย การศึกษาข้อมูลจากแนวคิด นโยบาย ยุทธศาสตร์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึก กับผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จำนวน 13 คน

ผลการศึกษา พบว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่าง ด้าวตามกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติ โดยบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ การตรวจ อนุญาต การควบคุมการพำนัก การผลักดันส่งกลับ และการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง อย่างไรก็ดีตาม ผลการศึกษายังพบว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีสภาพปัญหา อุปสรรคทั้งใน ระดับนโยบายและระดับหน่วยงาน สำหรับแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ เหมาะสมนั้น ควรบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว ส่วนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีแนวทางในการพัฒนาการ บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวด้านต่างๆ อาทิ ด้านบุคลากร, ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน, ด้าน การประชาสัมพันธ์, และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

ผลการศึกษาครั้งนี้นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้ว่า รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ส่วนข้อเสนอเชิงปฏิบัตินั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรมีแนวทางในการบริหารจัดการแรงงาน ต่างด้าวอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงแนวทางการพัฒนาในหน่วยงานด้านต่างๆ อย่างรอบด้าน สำหรับ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ควรขยายขอบเขตของการศึกษาไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จัดการแรงงานต่างด้าว พร้อมกับขยายการศึกษาลงไปในระดับ หน่วยงาน ของสำนักงานตรวจคนเข้า เมือง เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อไป

ABSTRACT

Title Systematic Administration of Alien Workers by the Immigration Bureau for Economic Stability

Field Economics

Name Pol. Maj. Gen. Natapol Swangkij **Course** NDC **Class** 60

This research on systematic administration of alien workers by the Immigration Bureau for economic stability aimed to examine systematic approaches for alien worker administration, to analyze problems, factors influencing alien workers administration and also to propose the guideline for alien workers administration by the Immigration Bureau for economic stability. The researcher reviewed the policies related to alien workers administration and investigated economic activities related to alien workers by the Immigration Bureau, especially such involving 3 nationalities including Myanmar, Laos and Cambodian. By applying qualitative method, the study focused on the concept, policy, strategy and relevant researches together with in-depth interview with 13 experts in the Immigration Bureau.

Findings from the study suggested that the Immigration Bureau has implemented alien workers administration within the country's policy and strategic framework. Alien workers administration involves the procedures and processes relating to verification and permission, residence control, repatriation and interception of alien workers smuggling. However, those findings also showed that alien workers administration has encountered certain problems and obstacles either at policy making level or agency level. With respect to the approach for development of alien workers administration, it is advisable to integrate cooperation from related parties including government sector, state agencies, entrepreneurs and alien workers. The Immigration Bureau should put in place the guideline for development of alien workers administration including personnel, interagency cooperation, public relations, and information technology etc.

This study has also led to the policy recommendations that the government should allow related agencies to participate more in the process for developing policies on alien workers. With respect to practical recommendations, the Immigration Bureau should have systematic guideline for alien workers administration taking into account comprehensive approaches for organization development. With respect to academic recommendations, it is suggested that the scope of study should extend to cover other agencies involving in alien workers administration including sub-agency level of the Immigration Bureau for the benefit of alien workers administration by the Immigration Bureau.

คำนำ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และวิเคราะห์ปัญหา ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งผู้วิจัยคาดหวังว่า ผลการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะต่างๆ จะสามารถเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวมถึงผู้ที่มีความสนใจ ไม่มากก็น้อยในการนำผลการศึกษาวิจัยไปประยุกต์ใช้ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามกรอบนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสม และก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจต่อไป

พลตำรวจตรี

(ณัฐพล แสงวงกิจ)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	5
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
บทที่ 2 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	7
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย	7
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	19
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	26
สรุป	37
บทที่ 3 ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ	
จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	39
ปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	39
ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	41
แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	48
สรุป	49
บทที่ 4 สรุปผลการสัมภาษณ์ ปัญหา อุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ	
จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และแนวทางการบริหารจัดการ	
แรงงานต่างด้าว	50
ปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	
ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ	56
แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ สรุป	58 61
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	63
สรุป	63
ข้อเสนอแนะ	68
บรรณานุกรม	71
ภาคผนวก	77
ผนวก ก โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	78
ผนวก ข แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว	84
ผนวก ค จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2556-2560 และการกระจายตัวของแรงงานตามภูมิภาคต่างๆ	89
ผนวก ง ประเภทกิจการทางเศรษฐกิจที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติทำงาน	91
ประวัติย่อผู้วิจัย	92

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1 - 1	ผลการจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ช่วงปี ค.ศ. 2010-2017	2
2 - 1	โครงสร้างหน่วยงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 20	
3 - 1	อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ระหว่างไตรมาส 3 ปี พ.ศ. 2557- ไตรมาส 3 ปี พ.ศ. 2560	43
3 - 2	ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เรียกเก็บไม่ได้ของคนต่างด้าว ปีงบประมาณ 2553 - 2558	45

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานต่างด้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของไทยมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย สามารถจำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม (จำแนกรายมาตรา ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) คือ คนต่างด้าวตามมาตรา 9 (คนต่างด้าวตลอดชีพ, คนต่างด้าวทั่วไป, คนต่างด้าวพิสูจน์สัญชาติ, คนต่างด้าวนำเข้าตาม MOU), คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน, คนต่างด้าวตามมาตรา 13 ประเภทชนกลุ่มน้อย และคนต่างด้าวมาตรา 14 ประเภททำงานลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล

แรงงานต่างด้าวดังกล่าว ได้กระจายตัวทำงานอยู่ตามกิจการเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ในทุกภูมิภาคของประเทศไทย และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุด หากจำแนกตามภูมิภาค พบว่า พื้นที่ปริมณฑลมีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุด (ร้อยละ 36) รองลงมาคือพื้นที่ภาคกลาง และภาคใต้ตามลำดับ (ร้อยละ 19 และ 18 ตามลำดับ)

ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทั่วราชอาณาจักรทั้งสิ้น 1,955,478 คน โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว กัมพูชา ที่มีจำนวนมากที่สุดถึง 1,726,416 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, ออนไลน์, 2561) ซึ่งแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าว เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน รวมถึงแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้รับการปรับสถานะเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน โดยกระจายตัวทำงานอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน เช่น กิจการก่อสร้าง, กิจการเกษตรและปศุสัตว์, กิจการด้านการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นกิจการที่มีมูลค่าสูงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

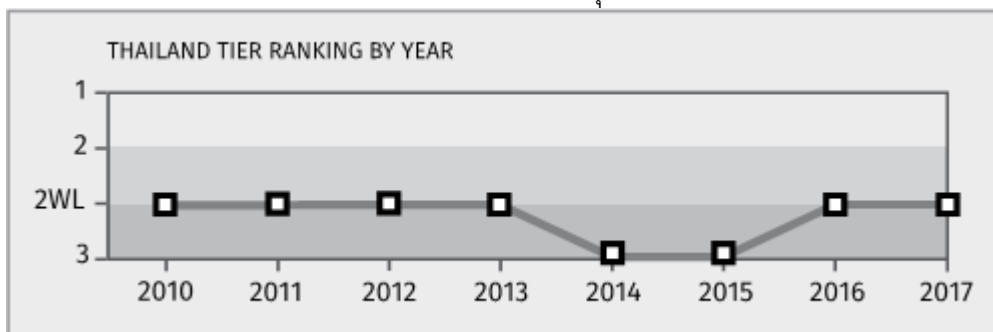
ด้วยจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศไทยดังกล่าว จึงถือเป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งในทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ ผ่านการใช้จ่าย และการบริโภคต่างๆ ในพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ รวมถึงการเป็นส่วนขับเคลื่อนสำคัญต่อภาคการผลิตในกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ยังไม่นับรวมผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านสาธารณสุขของประเทศที่ต้องจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีเป็นจำนวนมากเพื่อให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นตามหลักมนุษยธรรม สิ่งเหล่านี้ล้วนทำให้ไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกลับประสบปัญหาในเรื่องของการค้ามนุษย์ในระดับรุนแรง โดยในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2557 หรือในเวลาไม่กี่สัปดาห์ ภายหลังการเกิดรัฐประหารขึ้นในประเทศ ได้ถูกสำนักงานเพื่อการติดตามและการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ แห่งกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. State Department's Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons) จัดอันดับ

การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวของไทยอยู่ที่ระดับต่ำที่สุด (TIER 3) หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายด้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งการตกสู่กลุ่ม Tier 3 ดังกล่าว อาจทำให้ไทยสูญเสียความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ ในด้านต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) รวมทั้ง อาจเผชิญหน้ากับการถูกสหรัฐฯ คัดค้านความช่วยเหลือจากสถาบันสำคัญระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก รวมถึงความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ระหว่างประเทศ (วิชชุ เวชชาชีวะ, ออนไลน์, 2560)

นอกจากนี้ การถูกจัดอันดับดังกล่าว ยังอาจส่งผลกระทบต่อกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารทะเลที่ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาและ EU จะได้รับผลกระทบ อาจทำให้ไทยต้องสูญเสียรายได้ราวปีละ 575-730 ล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 20,240-25,696 ล้านบาท (ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, ออนไลน์, 2560) ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทุกมิติเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐาน จนกระทั่งประเทศไทยได้ถูกปรับอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ให้อยู่ในอันดับที่ดีขึ้นในปี พ.ศ. 2559 โดยในปัจจุบันประเทศไทยถูกจัดสถานะให้ประเทศไทยอยู่ในบัญชีที่มีการค้ามนุษย์แบบต้องจับตามองเป็นพิเศษ หรือ Tier 2 Watch List (ประชาชาติธุรกิจ, ออนไลน์, 2560) ดังแสดงตามแผนภาพที่ 1-1

แผนภาพที่ 1-1 ผลการจัดอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศไทย ช่วงปี ค.ศ. 2010-2017



ที่มา: Trafficking in Persons Report 2017, 2017: 387

ภายใต้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์อย่างเข้มแข็งของรัฐบาล ที่ดำเนินงานในมิติต่างๆ ทั้งในเชิงนโยบาย การคุ้มครอง การป้องกัน การบังคับใช้กฎหมาย และการสร้างความร่วมมือ นำไปสู่การเพิ่มงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหา การแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การพัฒนากระบวนการยุติธรรมในเชิงโครงสร้าง การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด การดูแลผู้เสียหาย การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ฯลฯ โดยการแก้ไขปฏิรูป ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หนึ่งในนั้นคือ การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560) ที่รวมกฎหมาย 2 ฉบับที่ออกมาก่อนหน้านี้เข้าด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559

ภายหลังการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 ซึ่งมีบทลงโทษต่อทั้งผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย

ฉบับเดิม กลับทำให้ภาคการผลิตเกิดการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวขึ้นทันที โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ที่มีจำนวนมากที่สุด ซึ่งในหลายพื้นที่แรงงานต่างด้าวได้มีการทยอยเดินทางกลับประเทศเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความตื่นกลัวต่อบทลงโทษที่มีความรุนแรง อาจส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างสูง ทำให้เกิดข้อกั้วงว และการทักท้วงจากหลายภาคส่วน อาทิ ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นว่ กฎหมายใหม่อาจทำให้ผู้ประกอบการเดือดร้อน เตรียมส่งข้อมูลหรือกั้บกระทรวงแรงงาน และยื่นถึงนายกรัฐมนตรี (ประชาชาติธุรกิจ, ออนไลน์, 2560), การตัดสินใจประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 23 มิ.ย. ที่ผ่านมาของกระทรวงแรงงาน เป็นไปด้วยความฉุกละหุก ไม่มีการหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และขาดการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (บีบีซีไทย, ออนไลน์, 2560), ผู้แทนจากสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ แสดงความเห็นว่ กฎหมายฉบับนี้จะกระทบกับธุรกิจรับเหมาก่อสร้างอย่างแน่นอนไม่ว่ารายเล็กหรือรายใหญ่ เพราะงานก่อสร้างใช้แรงงานข้ามชาติจำนวนมาก และยอมส่งผลต่อโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่รัฐบาลพยายามเร่งผลักดัน เช่น ถนน รถไฟทางคู่รถไฟฟ้่า ผู้รับเหมาไม่มีทางหาแรงงานมาทดแทนได้ทัน (แนวหน้า, ออนไลน์, 2560) เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจของศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตร และศูนย์วิจัยกสิกรไทย โดยศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตรได้ประเมินมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว ซึ่งจำแนกสมมติฐานตามกรณีต่างๆ ว่าอยู่ระหว่าง 800-2,000 ล้านบาท (ศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตร, ออนไลน์, 2560) ส่วนศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประเมินว่ ผลจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยคิดเป็นร้อยละ 0.08-0.3 ของ GDP ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายระหว่าง 1.24-4.65 หมื่นล้านบาท (ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, ออนไลน์, 2560)

ด้วยผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว จึงทำให้รัฐบาลประกาศใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อชะลอการบังคับใช้บทลงโทษใน 4 มาตราของ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวออกไป 180 วัน โดยจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2561 ต่อไป

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นถึงความสำคัญของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังอย่างสูง ทั้งในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบาย รวมถึงมาตรการด้านต่างๆ มอบหมายให้แก่วงงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง โดยมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีภารกิจหลักในการให้บริการตรวจบุคคล และยานพาหนะที่เดินทางเข้ามาและออกไปนอกราชอาณาจักร รวมทั้งให้บริการคนต่างด้าวขณะพำนักอยู่ในประเทศ และป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น เริ่มต้นตั้งแต่วัฒนตอนการตรวจอนุญาต การคัดกรองเพื่อสกัดกั้บคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตรวจสอบการพักอาศัยและพฤติการณ์คนต่างด้าว สืบสวนจับกุมคนต่างด้าวที่ผิดกฎหมายหรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร สกัดกั้บแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ผลักดันส่งกลับและขึ้นบัญชีคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้กลับเข้ามาในราชอาณาจักรได้

อีก ด้วยภารกิจที่เกี่ยวข้องในหลายขั้นตอนดังที่กล่าวมานี้ จึงมีประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการได้ในหลายมิติ นอกจากนี้ ด้วยความที่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต้องบูรณาการการดำเนินการกับหลายหน่วยงานร่วมกัน จึงอาจเกิดข้อจำกัดในการดำเนินงานได้ ดังนั้น การศึกษาเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กรณีสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จึงมีความสำคัญและจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
 - 1.1 ศึกษาเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
 - 1.2 ศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าว
3. สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา)

วิธีดำเนินการวิจัย

- การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality research) มีวิธีศึกษา ดังนี้
1. การเก็บข้อมูลทางพุทธิภูมิ ดำเนินการศึกษาข้อมูลจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในส่วนงานของกองบังคับการสืบสวนสอบสวน, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมือง, กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1, กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3 ถึง 6 จำนวน 7 หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 13 คน
 3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากข้อ 1 และ 2 มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Contented analysis) เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้แนวคิดในการปรับบทบาท และโครงสร้างของหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
2. ได้แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

คำจำกัดความ

- แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา โดยเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 9 และมาตรา 14 ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 คือ คนต่างด้าวพิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมือง ได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน และอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และปรับสถานะการเข้าเมืองถูกกฎหมายเรียบร้อยแล้ว, คนต่างด้าวนำเข้ามาตาม MOU ได้แก่ คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทย กับรัฐบาลประเทศต้นทาง, คนต่างด้าวประเภททำงานลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ได้แก่ คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานบริเวณชายแดน ในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาลในพื้นที่ความตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประเทศที่ติดกับราชอาณาจักรไทย
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หมายถึง หน่วยงานที่มีภารกิจในการตรวจบุคคล และยานพาหนะที่เดินทางเข้ามาในประเทศ และออกไปนอกประเทศ โดยให้บริการในการเดินทางข้ามแดน และการรักษาความมั่นคงของประเทศ ในการสกัดกั้นบุคคลต้องห้ามหรือไม่พึงประสงค์ ไม่ให้เดินทางเข้าหรือออกนอกประเทศได้ รวมทั้งป้องกันภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ

บทที่ 2

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ายุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วรวบรวมสาระสำคัญ โดยนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีลำดับดังนี้

1. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย
2. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. สรุป

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ภาคเศรษฐกิจด้านต่างๆ ของประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวในการผลิต โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจาก 3 สัญชาติ อันได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าว เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน รวมถึงแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้รับการปรับสถานะเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน (หรือเป็นแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 9 และมาตรา 14 ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551) ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญ และมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานในภาครัฐ เช่น รัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในปัจจุบัน (รวมถึงแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์ หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน โดยปรากฏรายละเอียดในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)

ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (เรื่องบูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในชาติ, การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล, การบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และร่วมพัฒนาประเทศ), ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (เรื่องการสร้าง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุกกลุ่มในสังคม), ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนา

ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (เรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ)

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 3 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (แนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบสุขภาพภาครัฐ และปรับระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ), ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน (แนวทางการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่นๆ, แนวทางการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศ เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามชาติ), ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ (แนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน)

3. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564)

ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ปรากฏในส่วนที่ 2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป) ใน 2 นโยบาย คือนโยบายจัดระบบบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน (เสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง และกระชับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน, ปรับปรุงกลไก และพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง, ส่งเสริมการใช้มิติทางสังคมและวัฒนธรรม ในการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีทุกระดับกับประเทศเพื่อนบ้าน, จัดระเบียบการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจ และการเป็นประตูเชื่อมโยงการค้า ที่มีความสมดุลทั้งในมิติเศรษฐกิจและสังคม กับมิติความมั่นคง), นโยบายจัดระบบ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง (กำหนดนโยบายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง, แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างและยังไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทาง, จัดระเบียบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการรักษาความมั่นคงของชาติ, ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง, พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความทันสมัย เป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ)

การกำหนดกรอบแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยข้างต้น ถูกนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์ แนวนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น รวมถึงการจัดทำแผนแม่บท หรือแผนบริหารจัดการต่างๆ อาทิ แผนแม่บทด้านแรงงาน, แผนบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว, แผนปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น การที่แต่ละหน่วยงานมีกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์ หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่มาจากกรอบเดียวกัน ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานร่วมกัน หรือส่งเสริมให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของแต่ละหน่วยงานมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดนโยบาย ตลอดจนมาตรการต่างๆ สำหรับบริหารจัดการ รวมถึง

การแก้ไขปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยผู้ศึกษาได้ประมวลการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกเป็นช่วงเวลาต่างๆ มีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

1. ช่วง พ.ศ. 2535-2539

ปี พ.ศ.2535 คณะรัฐมนตรีมีมาตรการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากแรงกดดันของนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีความต้องการใช้แรงงานดังกล่าวเพื่อทดแทนแรงงานไทย โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (เช่น งานหนัก, งานสกปรก และงานที่มีความเสี่ยง) ซึ่งแรงงานคนไทยไม่นิยมทำ โดยกำหนดให้เฉพาะแรงงานสัญชาติเมียนมา (ซึ่งเข้ามาในประเทศหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519) และสามารถจ้างแรงงานดังกล่าวได้ใน 9 จังหวัดชายแดน (ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว) คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ใน 27 กิจการ เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยและทำงานในประเภทกิจการที่คนไทยไม่ทำ (ในการดำเนินการให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวในอัตรา 5,000 บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคนและยื่นขอใบอนุญาตทำงาน แต่ผลการดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากผู้ประกอบการอ้างว่าอัตราค่าประกันตัวแรงงานจำนวน 5,000 บาทต่อคนเป็นจำนวนที่สูงเกินไป)

ในปี พ.ศ.2539 คณะรัฐมนตรีมีนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวแบบระบบประกันตัว โดยให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายให้สามารถอาศัย และทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ภายในระยะเวลา 2 ปี ในพื้นที่ 43 จังหวัด ใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม 36 ประเภทกิจการ

2. ช่วง พ.ศ. 2540-2544

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีจึงมีนโยบายแก้ไขปัญหาการว่างงานของประชาชน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2541 ให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวจำนวน 300,000 คน เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศ (นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ถูกส่งตัวกลับประเทศไปไม่นานก็เดินทางย้อนกลับมาใหม่ รวมทั้งผู้ประกอบการยังคงมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเนื่องจากไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติในปี พ.ศ. 2541 เพื่อผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ต่อไปอีกไม่เกิน 1 ปี)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติในปี พ.ศ. 2542 เพื่อผ่อนผันการจ้างงานแรงงานต่างด้าวใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด (ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวยังคงเป็นระบบการประกันตัว)

ในปี พ.ศ. 2543 นโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวยังคงใช้ระบบประกันตัว และจำกัดจำนวนแรงงาน ประเภทกิจการ พื้นที่ ระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 1 ปี และเพิ่มการควบคุมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะงานกรรมกร และแรงงานต่างด้าวต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมา

ปี พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีได้ยกเลิกข้อจำกัดทางพื้นที่ และประเภทกิจการ โดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ในทุกจังหวัด และทุกประเภทกิจการ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่มีได้ทำงานกับนายจ้างคนใดหรือสถานประกอบการใด สามารถจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาลงทะเบียนมากที่สุด เพื่อให้ทราบจำนวนแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองที่แท้จริง ข้อมูลประวัติ การพักอาศัย การเคลื่อนย้าย และประเภทการทำงาน ซึ่งทำให้มีแรงงานต่างด้าวมายกทะเบียนเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ (ในปี พ.ศ. 2544) มีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นรองประธาน, เลขาธิการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ โดย กบร. จะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงานต่างๆ ตลอดจนมีหน้าที่กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล ประสานการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงงานเชิงวิชาการ วิจัย และประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยให้อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)

3. ช่วง พ.ศ. 2545-2549

ปี พ.ศ. 2545 มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่เคยได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2544 สามารถทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี (และแก้ไขประเภทกิจการ โดยปรับเป็น 6 กลุ่มประเภทกิจการ) และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่เคยทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงอยู่แล้วให้สามารถอาศัย

ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับภายใน 1 ปี (อีกทั้งผ่อนผันการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในจังหวัดตาก โดยนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการต้องนำลูกจ้างที่ทำงานอยู่ก่อนแล้ว และแรงงานที่ยังมิได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2545 ในประเภทกิจการต่างๆ ตามประกาศของกระทรวงแรงงานมารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน) และในปีนี่ยังมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน

ปี พ.ศ. 2546 นโยบายการควบคุมแรงงานต่างด้าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายในปี พ.ศ. 2544-2545 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงาน 3 สัญชาติสามารถอาศัยอยู่ และทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี (ในจำนวนเท่ากับการอนุญาตในปี พ.ศ. 2545) และในปีนี่ยังมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และรัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมา ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน

ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดแบบหลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับและการออกใบอนุญาตทำงาน สำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมถึงร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าวตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และกำหนดแนวทางในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ (โดยแบ่งขั้นตอนออกเป็น 2 ระยะ คือ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี และการปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้รัฐบาลประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ และรับรองสถานะโดยการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว จากนั้นให้กระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองลงตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการยกเว้นภาษีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยมีการยกเลิกงานกรรมกร (ข้อ 1) และงานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง (ข้อ 2) ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวสามารถทำงานทั้งสองได้ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลประเทศไทยและรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เช่น ชาวเวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ และเงินฮ่ออพยพพลเรือน ฯลฯ) พร้อมกับให้มีการเจรจาร่วมกับรัฐบาลประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางปฏิบัติสำหรับการอนุญาตให้ทำงานแบบ มาเข้า-กลับเย็น

ปี พ.ศ. 2548 มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 และมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและต่อเนื่องกับนโยบาย ปี พ.ศ. 2547

ปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลใช้แนวทางการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวแบบประกันตัว ประกาศเตือนให้นายจ้างนำแรงงานที่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียน ท.ร. 38/1 และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน ท.ร. 38/1 แล้วแต่ยังไม่ได้จดทะเบียนมีนายจ้าง ให้มารายงานตัวและเสียค่าประกันตัวคนละ 10,000 บาทสำหรับกรณีแรก และคนละ 50,000 บาท สำหรับกรณีหลัง (จากประกาศดังกล่าว รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์จากองค์กรพัฒนาเอกชนว่า นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่

คำนึงถึงการปราบปรามคนหลบหนีเข้าเมืองและความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและสถานะทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมของแรงงานต่างด้าว ภายหลังจากจึงได้ยกเลิกมติที่ให้นายจ้างต้องประกันตัวแรงงานต่างด้าว และคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับอนุญาตทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550)

4. ช่วง พ.ศ. 2550-2554

ปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติ หรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งใบอนุญาตทำงานยังไม่สิ้นอายุ และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ได้รับ การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และให้กระทรวงการต่างประเทศ เจริญกับสหภาพเมียนมา เพื่อให้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมาในประเทศไทย (และนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย เป็นการนำร่อง (กรณีพิเศษ) จำนวน 10,000 คน เพื่อเป็นการโน้มน้าวให้ทางการเมียนมาจัดส่ง เจ้าหน้าที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาในประเทศไทย) รวมทั้งให้เปิดจุด ทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบ ทำงานอยู่แล้วใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และสงขลา 4 อำเภอ คือ อำเภอเพทา สะบ้าย้อย นาทวี และจะนะ)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับ อนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2551 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี (สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553) และเห็นชอบให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการ ปกครอง (เคยมี ท.ร.38/1) อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี (สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553)

ปี พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา และเห็นชอบให้เปิดจุดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่ (โดยผ่อน ผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553) และให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร)

ปี พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงที่ออกความตาม พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการ ขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว และหลักเกณฑ์และวิธีการการส่ง เงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับไปนอกราชอาณาจักร

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางดำเนินการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน, รวมทั้งมี มติเห็นชอบขยายเวลาการจัดทำทะเบียนประวัติ การตรวจสุขภาพ และการขออนุญาตทำงานแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ และการจดทะเบียนผ่อนผันให้บุตรแรงงานต่างด้าวให้สามารถอยู่

ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว, และมีมติเห็นชอบให้มีการขยายเวลาการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา (เฉพาะในกิจการประมง)

ปี พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2552 โดยขยายเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 2 ปี (สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555)

ปี พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ อาทิ มาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย, มาตรการป้องกัน สกัดกั้น ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่อย่างถูกกฎหมาย, มาตรการปรับโครงสร้าง คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ รวมทั้งปรับโครงสร้าง กบร. ให้มีคณะกรรมการทั้งในส่วนกลาง และในระดับจังหวัด, มาตรการยกระดับหน่วยงานเลขานุการ กบร. เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบ โดยการยกระดับสถานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็น หน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง และระดับจังหวัด โดยให้กระทรวงแรงงาน และสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการดังกล่าวต่อไป เป็นต้น

5. ช่วง พ.ศ. 2555-2559

ปี พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา เช่น เร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติฯ, ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติฯ, ลดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU), ขยายเวลาการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ออกไปอีก 1 ปี, ขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติขยายเวลาการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างอยู่แล้ว รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 15 ปี อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 120 วัน (นับแต่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2555 ถึง 14 เมษายน พ.ศ. 2556) และให้กรมการจัดหางานตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้กับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว (โดยกรมการจัดหางานได้จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จแรงงานต่างด้าวเมียนมา ลาว และกัมพูชากรณีพิเศษ จำนวน 12 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ตาก ขอนแก่น ปทุมธานี กาญจนบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม ระยอง ระนอง สุราษฎร์ธานี และสงขลา)

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขยายเวลาดำเนินการของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ออกไปอีก 120 วัน (นับแต่วันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2556 ไปจนถึงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2556) เพื่อดำเนินการให้แรงงานต่างด้าว และบุตรของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี (ที่นายจ้างได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว บัญชีรายชื่อ และเอกสารต่างๆ ไว้กับกรมการจัดหางาน แล้วอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษต่อไปอีกเป็นเวลา 120 วัน) เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว หรือเอกสารรับรองบุคคลจากประเทศต้นทาง และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายพร้อมกับได้รับอนุญาตทำงาน

ในปีเดียวกัน (พ.ศ. 2556) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา (กรณีหลังวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2556) อาทิ ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่นายจ้างได้ยื่นบัญชีรายชื่อไว้กับกรมการจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลจากประเทศต้นทาง ให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี และอนุญาตให้ทำงาน (ทั้งนี้ไม่เกิน 1 ส.ค.2557) เพื่อให้ประเทศต้นทางเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติออกเอกสารเพื่อรับรองสถานะบุคคลให้แรงงานต่างด้าวเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และขอรับอนุญาตทำงาน (ตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551), เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างในกิจการประมงทะเลใน 22 จังหวัดชายทะเล (ได้แก่ กระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร ตราด ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา สตูล) ปีละ 2 ครั้ง เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (ท.ร.38/1) และขอรับใบอนุญาตทำงาน โดยอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตทำงาน (และมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (เฉพาะกิจการประมงทะเล) เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557) เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในช่วงแรกมีรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ, เสนาธิการทหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ ขับเคลื่อนนโยบายโดยคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (อกนร.) ซึ่งมีเสนาธิการทหาร เป็นประธานอนุกรรมการ, เจ้ากรมยุทธการทหาร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ต่อมา (ในปีเดียวกัน) สำนักนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ใหม่ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอกภาพ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (รองหัวหน้า คสช.) เป็นประธานกรรมการ, ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ปลัดกระทรวงแรงงาน และ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน, เสนาธิการทหาร เป็นเลขานุการ, เจ้ากรมยุทธการทหาร อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

นอกจากนี้ (ในปีเดียวกัน) คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ (กนร.) ได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน, ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นเลขานุการ (และ กนร. มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานอนุกรรมการ, ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานอนุกรรมการ)

ปี พ.ศ. 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าว สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ดังนี้ 1) กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจสัญชาติแล้ว (ภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558) อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตทำงานถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 เมื่อครบกำหนดระยะเวลาอนุญาตแล้ว จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี และเมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้ว แรงงานกลุ่มนี้ต้องเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และสามารถกลับเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (MOU) ได้ในโอกาสต่อไป, 2) กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ถือใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่ยังไม่ได้เข้ารับการตรวจสัญชาติ (ภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2558) แรงงานต่างด้าวดังกล่าวจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติให้แล้วเสร็จ เมื่อผ่านการตรวจสัญชาติแล้ว จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตทำงานต่อไปอีก 2 ปี, 3) กลุ่มที่ไม่มีรายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่ และขออนุญาตทำงาน (ภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558) ให้ถูกดำเนินการตรวจสอบ ติดตาม จับกุม และผลักดันส่งกลับ ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด, 4) กลุ่มผู้ติดตาม ให้ผู้ติดตามมารายงานตัวเพื่อขอรับบัตรใหม่พร้อมกับแรงงานต่างด้าว (ภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558) ผู้ติดตามที่มารายงานตัวจะมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ 1) หรือ 2) แล้วแต่กรณี สำหรับผู้ติดตามที่ไม่มีมารายงานตัวจะต้องถูกดำเนินการผลักดันพร้อมแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีมารายงานตัวกลุ่มที่ 3)

ในปีเดียวกัน (พ.ศ. 2558) มีประกาศกระทรวงมหาดไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา เช่น ประกาศเรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2557 (ฉบับที่ ๒), ประกาศเรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558, ประกาศเรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (เฉพาะกิจการประมงทะเล) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้น

ปี พ.ศ. 2559 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ปี พ.ศ. 2559) ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา อาทิเช่น การรายงานตัวเพื่อขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย 2 กลุ่ม (กลุ่มที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรชมพู) และกลุ่มที่มีเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้) กำหนดให้สิ้นสุดการทำงานในวันเดียว (คือวันที่ 31 มีนาคม

พ.ศ. 2561) ทั้งนี้ ไม่รวมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายซึ่งได้จดทะเบียนในช่วงเวลาที่ผ่านมาทั้ง 2 ระยะ, การให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรในทุกประเภทกิจการทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี และจะต่ออายุการทำงานอีกได้ครั้งละ 2 ปี ไม่เกิน 4 ครั้ง รวมแล้วไม่เกิน 8 ปี โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง ซึ่งการต่ออายุแต่ละครั้ง ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กรมการจัดหางานกำหนด, การออกกฎกระทรวงกำหนดรูปแบบใบอนุญาตทำงาน โดยให้กระทรวงแรงงานปรับปรุงกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรูปแบบใบอนุญาตทำงานให้มีลักษณะ และข้อความสอดคล้องตรงกับที่ระบุไว้ด้านหลังบัตรชมพู โดยให้มีผลย้อนหลังครอบคลุมในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบการดำเนินการกับกลุ่มแรงงานต่างด้าว (หลังวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งได้จัดทำทะเบียนประวัติ และขออนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 1 เมษายน-29 กรกฎาคม พ.ศ. 2559) เป็นต้น

นอกจากนี้ (ในปีเดียวกัน) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการจัดตั้ง ศูนย์แรกรับเข้าทำงานและสิ้นสุดการจ้าง (เป็นศูนย์อบรมให้ความรู้ ตรวจสอบ คัดกรอง ประสานระหว่างนายจ้างกับแรงงาน ฯลฯ) กับศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว (เป็นศูนย์ให้คำปรึกษา แนะนำ ช่วยเหลือ ป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ จัดหาที่พักชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าว ฯลฯ)

6. ช่วง พ.ศ. 2560-ปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลมีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว) ซึ่งเป็นการรวมกฎหมาย 2 ฉบับก่อนเข้าด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 โดยการออกพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว เพื่อให้การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทั้งระบบ

ภายใต้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวฉบับดังกล่าว จะมีการตั้ง คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ, ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ, อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ, ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ) และจะมีการตั้ง กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมี คณะกรรมการกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารกองทุน (มีปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ, ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ)

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาใน พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวฉบับดังกล่าว กลับมีบทลงโทษและอัตราค่าธรรมเนียมต่อทั้งผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับเดิม (อัตราโทษปรับใหม่ ตั้งแต่ 20,000 ถึง 800,000 บาท) อีกทั้งการตัดสินใจประกาศใช้ พ.ร.ก. ฉบับดังกล่าว เป็นไปด้วยความฉุกฉะหุก ไม่มีการหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอแก่ภาคประชาชน และขาดการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน จึงเกิดเสียงวิจารณ์ในเชิงลบจากหลายภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบ ทั้งในส่วนของ

นายจ้างหรือผู้ประกอบการ ในส่วนของแรงงานต่างด้าวเอง รวมถึงหน่วยงาน สถาบันทางวิชาการต่างๆ ดังนั้น ภายหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว จึงทำให้รัฐบาลประกาศใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อชะลอการบังคับใช้บทลงโทษใน 4 มาตราของ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวออกไป 180 วัน โดยจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2561 ต่อไป (ภายหลังจากในช่วงปี พ.ศ. 2561 มีการปรับแก้เนื้อหาของ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวฉบับดังกล่าว ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามร่างแก้ไขพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) การบริหารจัดการการทำงาน ของแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2560)

ปี พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในประเทศไทยตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา อาทิเช่น การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย (ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) โดยจำแนกการผ่อนผันเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ผ่านการตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้ว กับกลุ่มที่ยังไม่ได้ตรวจพิสูจน์สัญชาติ (ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัว จะได้รับ บัตรฉบับใหม่ (หมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2561) และพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ หากไม่มา รายงานตัวจะได้รับการผ่อนผัน และพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยให้ใช้เอกสารที่ได้รับการผ่อนผันอยู่เดิมในการพิสูจน์สัญชาติ), การดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวให้มีเอกภาพเป็นฐานเดียวกัน โดยจัดตั้งในทุกจังหวัดและ กรุงเทพมหานคร ภายใต้อำนาจคณะกรรมการบริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ... มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธาน และมีเจ้าหน้าที่งานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (ส่วนกรณีของ กรุงเทพมหานคร ให้อธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย เป็นประธาน และมีผู้อำนวยการ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ภายใต้อำนาจกำกับดูแล ของอธิบดีกรมการจัดหางาน) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้ง และกำกับดูแล การดำเนินการของศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และอำนวยความสะดวกให้กับศูนย์ พิสูจน์สัญชาติของประเทศต้นทาง พร้อมกับจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวในจังหวัด, การจัดทำ ทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรให้กับ แรงงานต่างด้าว ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อการทำงาน ด้านหลังบัตรมีข้อมูลการอนุญาตทำงาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ตามที่ได้รับการประสานจากกระทรวงแรงงาน รวมถึงการกำหนดให้มีเลข ประจำตัว 13 หลักให้กับแรงงานต่างด้าว โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงาน หลักในการดำเนินการ, การวางระบบสารสนเทศเพื่อการจัดระบบฐานข้อมูลของแรงงานต่างด้าว โดยมี กระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง เป็นต้น

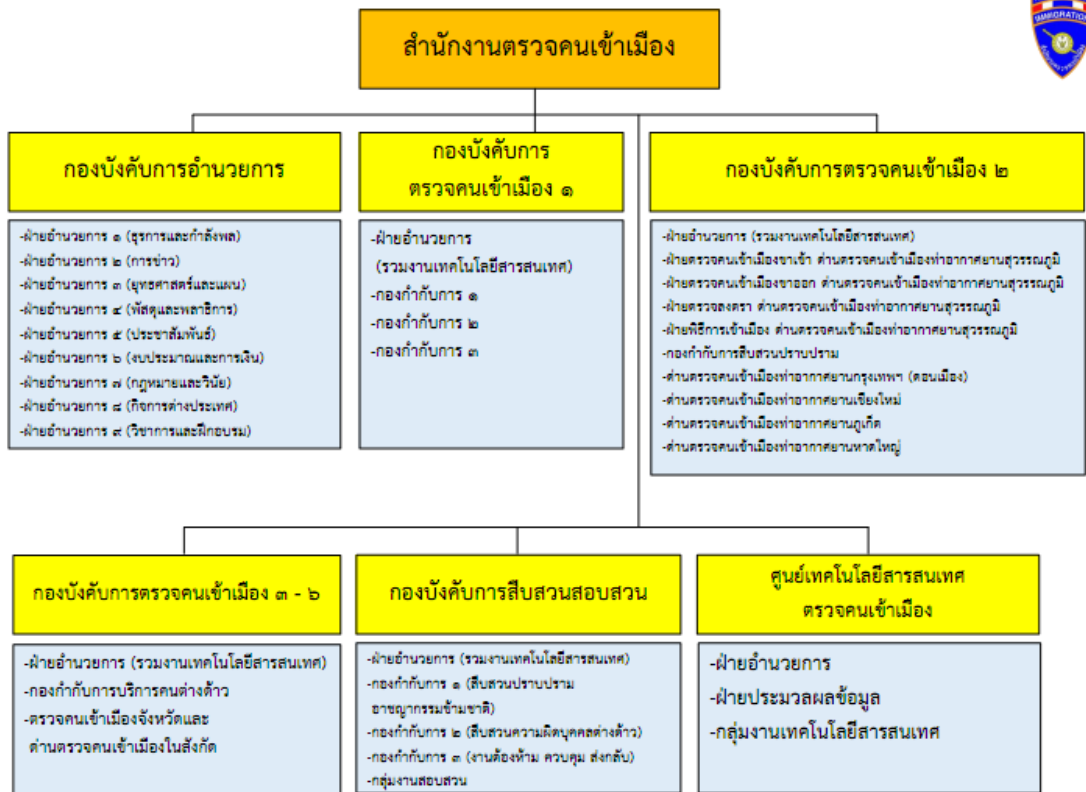
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองถือเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย โดยมีภารกิจหลักในการตรวจบุคคล และยานพาหนะเพื่อสกัดกั้นบุคคลต้องห้ามหรือไม่พึงประสงค์ มิให้เดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรได้ รวมทั้ง

ให้บริการคนต่างด้าวขณะพำนักอยู่ในประเทศไทยในการเดินทางข้ามแดน และการรักษาความมั่นคงของประเทศ

ในอดีตไม่มีระเบียบเกี่ยวกับการตรวจตราคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย จึงทำให้การเดินทางเข้า-ออกของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างเสรี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2470 รัฐบาลในสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ได้ตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 พร้อมทั้งจัดตั้ง “กรมตรวจคนเข้าเมือง” ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย โดยมีศูนย์รวมที่ทำการอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีด่านตรวจคนเข้าเมืองมณฑล ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ด่านตรวจคนเข้าเมืองอำเภอบางแห่งในภาคตะวันออกและภาคใต้เท่านั้น ต่อมามีการปรับโครงสร้างหน่วยงานอีกหลายครั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ. 2552 มีการแบ่งโครงสร้างหน่วยงานออกเป็น 8 กองบังคับการ (กองบังคับการอำนาจการ, กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1 ถึง 6, กองบังคับการสืบสวนสอบสวน) และ 1 หน่วยงาน (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) จนถึงปัจจุบัน (แสดงรายละเอียดในแผนภาพที่ 2-1 และรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก)

แผนภาพที่ 2-1 โครงสร้างหน่วยงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง



ที่มา: ผังโครงสร้าง สตม. (www.immigration.go.th)

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการตามกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ดังนี้คือ

1. นโยบายระดับชาติ ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 (นโยบายที่ 4.2 ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง, นโยบายที่ 7.4 ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง และนโยบายที่ 7.5 พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมือง) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์, ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน, ยุทธศาสตร์การพัฒนากาต เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ)

2. ยุทธศาสตร์ระดับชาติ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (เรื่องบูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในชาติ, การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล, การบริหารจัดการความมั่นคงให้สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และร่วมพัฒนาประเทศ), ยุทธศาสตร์การสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม (เรื่องการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุกกลุ่มในสังคม), ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (เรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ) และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564

(ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับ การขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว)

3. ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ได้แก่ ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2564 (ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล)

จากกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ข้างต้น ส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 4 ขั้นตอน คือ การตรวจอนุญาต การควบคุมการพำนัก การผลักดันส่งกลับ และการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง อันมีรายละเอียด ดังนี้ (เจริญพงษ์ ชันดีโล และคณะ, 2560)

1. การตรวจอนุญาตให้เข้าเมือง และการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจความสมบูรณ์ถูกต้องของเอกสารการเข้าเมือง ตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม และประทับรอยตราการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant) รหัส LA ให้กับแรงงานต่างด้าว และประทับรอยตรารหัส NON O (LA) ให้กับบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี โดยประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวกลุ่มต่างๆ ดังนี้

1.1 กลุ่มบัตรสีชมพู หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติ (ท.ร.38/1) ได้รับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่ยังไม่ผ่านการตรวจสัญชาติจากประเทศต้นทาง

1.1.1 แรงงานต่างด้าวที่บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยระบุสิ้นสุดใบอนุญาตในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรถึงวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรครบกำหนดแล้วหากประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้ตรวจสอบว่า ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 แรงงานต่างด้าวมียุครบ 55 ปีบริบูรณ์หรือไม่ ถ้าครบ 55 ปีบริบูรณ์ หรือเกินกว่า 55 ปีแล้ว ให้ถือว่าสิ้นสุดการอนุญาต คนต่างด้าวต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราอยู่ต่อในราชอาณาจักรได้อีก 15 วัน เพื่อเตรียมการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หากไม่ครบ 55 ปี ให้ประทับตราอยู่ต่อได้อีกไม่เกินวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2563

1.1.2 แรงงานต่างด้าวที่บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยระบุสิ้นสุดใบอนุญาตในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรถึงวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรครบกำหนดแล้ว หากประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้ตรวจสอบว่า ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 แรงงานต่างด้าวมียุครบ 55 ปีบริบูรณ์หรือไม่ ถ้าครบ 55 ปีบริบูรณ์ หรือเกินกว่า 55 ปีแล้ว ให้ถือว่าสิ้นสุดการอนุญาต คนต่างด้าวต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราอยู่ต่อในราชอาณาจักรได้อีก 15 วัน เพื่อเตรียมการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หากไม่ครบ 55 ปี ให้ประทับตราอยู่ต่อได้อีกไม่เกินวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

1.1.3 ผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี ที่บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยระบุวันสิ้นสุดใบอนุญาตในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2561 หรือวันที่ 1

พศจิกายน พ.ศ. 2560 อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของบิดาหรือมารดา แต่ระยะเวลาการอนุญาตดังกล่าวต้องไม่เกินวันที่ผู้ติดตามมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์

1.2 แร้งงานต่างด้าวที่นำเข้าตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) หมายถึง แร้งงานต่างด้าวที่นำเข้าอย่างถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2559 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2558 และบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ด้วยการเปิดโอกาสให้นายจ้างแสดงความต้องการแรงงานผ่านกรมการจัดหางานเพื่อแจ้งความต้องการแรงงาน (Demand Letter) ไปยังประเทศเพื่อนบ้านให้จัดแร้งงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนรออยู่แล้วส่งผ่านแดนเข้ามายังประเทศไทย

พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสารการเข้าเมือง ข้อมูลบุคคลต้องห้าม หากไม่พบจะอนุญาตให้แร้งงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 2 ปี เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรครบจนกำหนดระยะเวลาการอนุญาตแล้ว หากประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้อยู่ต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าวแล้ว แร้งงานต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง กรณีขอจ้างงานซ้ำ แร้งงานต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง และต้องเว้นระยะเวลา 30 วัน ก่อนการยื่นขอจ้างซ้ำ

1.3 แร้งงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล หมายถึง แร้งงานต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (BORDER PASS) เดินทางเข้ามาเพื่อทำงานกรรมกร หรืองานรับใช้ในบ้าน ในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา 14 แห่ง พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ชายแดนตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2559 และความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ส่วนการทำงานในลักษณะไป-กลับของแร้งงานต่างด้าวสัญชาติลาวอยู่ระหว่างการเจรจา

การอนุญาตให้แร้งงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจสอบความสมบูรณ์ของบัตรผ่านแดน (BORDERPASS) บัญชีรายชื่อแร้งงานต่างด้าว (NAMELIST) ตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม หากไม่พบจะประทับตราขาเข้าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาครั้งละ 30 วัน

2. การควบคุมการพำนัก

2.1 การแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าว โดยเฉพาะเรื่องการแจ้งที่พักอาศัยเมื่ออยู่ในราชอาณาจักรหรืออยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่า 90 วัน ตามมาตรา 37 และการแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวตามมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ให้เจ้าบ้านเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรม ที่รับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัยต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคน

เข้าเมืองท่องเที่ยวที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมนั้นตั้งอยู่ภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่รับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัย เพื่อให้ทราบที่พักอาศัยที่แท้จริงของคนต่างด้าวเหล่านั้น เพื่อประโยชน์ในการวางแผนป้องกันปราบปรามอาชญากรรมตลอดจนการป้องกันการก่อการร้าย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบการแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวตามมาตรา 37 (5) และมาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกำชับการปฏิบัติไว้แล้ว (ตาม ว.ตร. ด่วนที่สุด ที่ 0029.132/5060 ลง 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558)

2.2 การสกัดกั้น สืบสวน ปราบปราม จับกุมคนต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมือง หรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร สืบสวนหาข่าวความเคลื่อนไหว แหล่งพักอาศัย แหล่งชุมชนของคนต่างด้าว สกัดกั้นบุคคลหนีคดี เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแผนปราบปรามแรงงานต่างด้าว (มก 001/52) ให้หน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติ และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว ออกเป็น 4 แนวทาง ได้แก่ ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าว, การดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน/ ผู้นำพา/ เจ้าของพาหนะ/ นายจ้าง/ ผู้ให้ที่พักพิง, แนวทางวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (BORDERPASS) หรือบัตรผ่านแดนชั่วคราว (TEMPORARYBORDERPASS)/ ฐานความผิด, และแนวทางวิธีการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่แสดงบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู)/ ฐานความผิด (รายละเอียดในภาคผนวก ข) ตามหนังสือ ตร. ที่ 0029.132/ ว.85 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว ลง 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

3. การผลักดันส่งกลับ

ผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรเมื่อการดำเนินคดีสิ้นสุด กรณีจับกุมคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา ในความผิดฐานเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ผลักดันออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ต้องดำเนินคดี และขึ้นห้าม (Blacklist) เข้าราชอาณาจักรคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

4. การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง

บูรณาการข้อมูลข่าวสาร สืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และจับกุมดำเนินคดี ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นายทุน ผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังโดยเคร่งครัด

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยมีระบบสารสนเทศที่สำคัญ ได้แก่ ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification Blacklist Immigration Control System: PIBICS), ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel), ระบบจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-Finger Print), ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System: APPS) อันมีรายละเอียด ดังนี้ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2559 อ้างถึงใน เจริญพงษ์ ชันดีโล และคณะ, 2560)

1. ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification Blacklist Immigration Control System: PIBICS) ติดตั้งในปี พ.ศ. 2555 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบบุคคลและพาหนะที่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักร แบ่งเป็น 5 กลุ่มงาน 32 ระบบงาน

1.1 กลุ่มงานตรวจคนเข้าเมือง ได้แก่ ระบบการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร ระบบหนังสือเดินทางไทย ระบบการจัดเก็บบัตรเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร ตม.6 ระบบตรวจผู้โดยสารผ่านลำ ระบบการตรวจลูกเรือ และระบบ Visa On Arrival

1.2 กลุ่มงานบริการคนเข้าเมือง ได้แก่ ระบบขอยุ่ต่อในราชอาณาจักร ระบบแจ้งที่พักอาศัย ระบบการอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร ระบบการขอมิถินที่อยู่ในราชอาณาจักร ระบบงานทะเบียนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ระบบสลักหลังแจ้งออกและตรวจลงตรา ระบบงานทะเบียนคนต่างด้าว ระบบขอรับและเปลี่ยนประเภทตรวจลงตรา ระบบบันทึกบุคคลต่างด้าวเสียชีวิต และระบบให้บริการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (ลาว เมียนมา และกัมพูชา)

1.3 กลุ่มงานควบคุมคนเข้าเมือง ได้แก่ ระบบบัญชีบุคคลต้องห้ามและบัญชีเฝ้าดู ระบบงานทะเบียนผู้ต้องกัก ระบบพิธีการเข้าเมืองเกี่ยวกับคนไทยที่ทำความผิดในต่างประเทศ ระบบสืบสวน ระบบสอบสวนและติดตามคดี และระบบบันทึกผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธเข้าเมือง

1.4 กลุ่มงานธุรการและอำนวยการ ได้แก่ ระบบทะเบียนพล ระบบคดีวินัย ระบบสวัสดิการ ระบบฝึกอบรม ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ระบบค่าล่วงเวลา และระบบพัสดุ

1.5 กลุ่มงานอื่นๆ ได้แก่ ระบบงานเชื่อมต่อข้อมูลจากโครงการ POLIS ระบบงานเชื่อมต่อข้อมูลกับหน่วยงาน/ระบบอื่นๆ และระบบ Administrator

2. ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel) เริ่มเปิดให้บริการตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2555 ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เบื้องต้นให้บริการเฉพาะผู้โดยสารชาวไทย

3. ระบบจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-Finger Print) เป็นการนำข้อมูลชีวภาพมาใช้ในการพิสูจน์ตัวบุคคล โดยจัดเก็บข้อมูลประวัติ ลายพิมพ์นิ้วมือผู้ต้องหา ผู้ต้องกัก ผู้ถูกผลักดัน เพื่อตรวจสอบกับฐานข้อมูลบัญชีเฝ้าดูในระบบ PIBICS และสืบค้นลายพิมพ์นิ้วมือเพื่อยืนยันตัวบุคคลของผู้ต้องหา

4. ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System: APPS) เป็นการตรวจสอบข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้าระหว่างประเทศขาเข้า-ขาออก และผู้โดยสารเปลี่ยนผ่านลำ (Transit/Transfer) ตั้งแต่ขั้นตอนการเช็คอิน ณ เคาน์เตอร์ออกบัตรโดยสาร (Boarding Pass) โดยระบบจะส่งข้อมูลมาตรวจสอบกับระบบฐานข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หากพบว่าเป็นผู้โดยสารที่อยู่ในบัญชีต้องห้าม ระบบจะตอบกลับทันที (แบบ Real Time) ว่าไม่อนุญาตให้เดินทางเข้าหรือออกนอกประเทศ

ในด้านการรักษาความมั่นคง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เน้นการตรวจสอบบุคคล และยานพาหนะเข้าออกราชอาณาจักร โดยเฉพาะผู้อยู่ในบัญชีต้องห้าม ติดตามความเคลื่อนไหว และสถานการณ์ความไม่สงบทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย โดยได้ตั้งศูนย์ควบคุมสั่งการงานตรวจคนเข้าเมือง (Thai Immigration 24/7 Center: TIC) เป็นศูนย์กลางสำหรับผู้บริหารในการบัญชาการ โดยนำระบบระดับปฏิบัติการมาบูรณาการร่วมกัน ประกอบด้วย ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (APPS), ระบบสารสนเทศสำนักงาน

ตรวจคนเข้าเมือง (PIBICS), ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel), ระบบฐานข้อมูลอาชญากรรมข้ามชาติ (Case Management Intelligence System: CMIS), ระบบสังเกตการณ์ด้านตรวจคนเข้าเมืองทั่วประเทศ (CCTV Surveillance), ระบบการติดต่อสื่อสารด้วย IP Phone, สายด่วนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 1178 เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก เช่น ข้อมูลสารสนเทศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (POLIS), ระบบ CRIMES และระบบฐานข้อมูลหมายของตำรวจสากล (Interpol) เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับศูนย์ปฏิบัติการสั่งการและควบคุมระบบการคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (COMMAND OPERATION CENTER: CCOC)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในภาพรวม หรือเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงแรงงานต่างด้าวและบริษัทที่เกี่ยวข้อง อาทิ งานวิจัยของยงยุทธ แฉล้มวงษ์, สราวุธ ไพฑูลย์พงศ์ และคณะ (2560) ที่วิเคราะห์ถึงสถานการณ์แรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ทั้งในเรื่องของจำนวนแรงงาน การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มที่สำคัญ รวมถึงวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบที่กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว ตลอดจนนำเสนอภาพรวมของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษา พบว่า แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ในประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนสูงขึ้น และกระจายตัวทำงานตามภาคเศรษฐกิจประเภทต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมการเกษตร, การก่อสร้าง, การประมง, ภาคบริการ เป็นต้น โดยการกำกับดูแลแรงงานต่างด้าว (ในอดีต) ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดทางงบประมาณ, การไม่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่แท้จริง, หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดำเนินการร่วมกันในภาพรวม ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน, การจัดระบบแรงงานต่างด้าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์เบ็ดเสร็จ, ข้อมูลแรงงานต่างด้าวไม่สมบูรณ์, กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับซึ่งมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบ การดำเนินการจึงไม่เป็นเอกภาพ ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงสู่ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) และมีข้อเสนอของงานวิจัยในการแก้ปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าว โดยเสนอให้ ยกเลิกนโยบายการลงทะเบียน และการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว โดยใช้วิธีการผ่าน MOU ที่ได้ลงนามแทน (พัฒนาระบบ MOU เพิ่มเติม), สนับสนุนให้แรงงานต่างด้าวเข้าร่วมระบบประกันสังคม โดยรัฐบาลสมทบงบประมาณ, ภาครัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2553) ยังได้ศึกษาวิจัยผลกระทบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยงานวิจัยดังกล่าวนำเสนอถึงสถานการณ์ตลาดแรงงานไทย, ปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว, ปัจจัยด้านนโยบาย กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าว, ผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมจากการจ้างแรงงานต่างด้าว และข้อเสนอแนะในด้านนโยบายและกฎระเบียบต่อแรงงานต่างด้าว ซึ่งผลการศึกษา พบว่า โครงสร้างกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นกลุ่มที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า ความไม่สมดุลในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น เพื่อมาทดแทนแรงงานไทยที่

ขาดแคลน เนื่องจากตลาดแรงงานยังมีความต้องการ โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ส่งผลให้ผู้ประกอบการหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน โดยมีปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่ส่งผลต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านมีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าไทย สำหรับนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของไทยในอดีต พบว่า นโยบายก่อนปี พ.ศ. 2544 ส่วนใหญ่เป็นนโยบายระยะสั้น แบบปีต่อปี, มีเพียงแนวปฏิบัติหลักๆ และขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ, ไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอกับสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าว, แนวนโยบายในแต่ละปีขึ้นกับมติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย) และไม่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยตรง จนกระทั่งหลังปี พ.ศ. 2544 เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายแรงงานต่างด้าวครั้งใหญ่ โดยประเทศไทยเริ่มลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อการจัดระเบียบในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ, จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทางแผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549 ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร อันมีสาเหตุมาจากการย่อหย่อน ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และเกิดปัญหาความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในบางหน่วยงาน ส่วนประเด็นเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานไทยระดับล่างจะมีโอกาสได้งานทำน้อยลง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวหนาแน่น (เกิดจากการมีอุปทานแรงงานระดับล่างเพิ่มขึ้น ส่งผลต่ออัตราค่าจ้างที่แรงงานไทยได้รับต่ำลงสังคม) และอาจเกิดผลเสียต่อความสามารถในการต่อรองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ (หากประเทศคู่แข่งหยิบยกเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นประเด็นกีดกันทางการค้า) สำหรับผลกระทบทางสังคม พบว่า หากแรงงานต่างด้าวไปก่ออาชญากรรม หรือมีการรวมกลุ่มกันจำนวนมากจนกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ (อาจเกิดการมั่วสุมอบายมุข) อาจสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาของคนไทย และคนต่างชาติที่มาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้ รวมถึงอาจเกิดผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายเอง (เสียสิทธิด้านแรงงาน, ด้านการศึกษาของบุตร, ด้านการรักษาพยาบาล, การถูกหลอกลวงและเอาเปรียบจากนายหน้า) ส่วนข้อเสนอจากงานวิจัยชิ้นนี้ คือ สร้างความสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานต่างด้าว, ควรตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมใน กบร., ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม ทั้งงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, เร่งปรับโครงสร้างการผลิตให้ผู้ประกอบการหันไปอาศัยความได้เปรียบด้านเทคโนโลยีแทนการใช้แรงงานราคาถูก, ปรับปรุงขั้นตอนอำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตทำงานในประเทศให้สะดวกมากขึ้น, สร้างระบบฐานข้อมูลที่ดีและชัดเจนสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาประเทศไทย, สนับสนุน ส่งเสริมให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียเติบโต และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีเพื่อให้มีมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น

ต่อมาเป็นงานวิจัยของ กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ (2552) ที่นำเสนอความเป็นมาและสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย, ข้อเสนอแนะทางในการทำบัญชีอาชีพสำหรับแรงงานต่างด้าว และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษา พบว่า ในปี พ.ศ. 2551 มีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีความสำคัญต่อการทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่าง โดยเกิดข้อกังวลจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับผลกระทบของ พรบ. ฉบับดังกล่าว และการกำหนดอนุบัญญัติที่เหมาะสมเพื่อมารองรับการปฏิบัติตาม พรบ. โดยเฉพาะอนุบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดอาชีพที่แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยสามารถทำได้ ในส่วนของสถานการณ์ด้านแรงงาน พบว่า ประเทศไทยยังประสบกับภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศ และภาวะขาดแคลนแรงงานต่างชาติ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากแรงงานมีลักษณะหมุนเวียนเคลื่อนย้ายสูง อีกทั้งภาครัฐไม่มีนโยบายเปิดให้แรงงานใหม่มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ทำให้แรงงานมีจำนวนไม่พอกับความต้องการ รวมถึงเกิดการตั้งแรงงาน ทั้งในระหว่างภาคการจ้างงาน และในประเภทกิจการเดียวกัน (โดยแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มักจะทำงานอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานแบบไม่ถูกต้องตามกฎหมาย) สำหรับประเด็นข้อเสนอแนวทางในการทำบัญชีอาชีพสำหรับแรงงานต่างด้าว มีข้อเสนอสำคัญ 2 ประการ ในการพิจารณาอาชีพให้แรงงานข้ามชาติทุกประเภท โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยและแรงงาน 3 สัญชาติ คือ การพิจารณาอาชีพทุกประเภทอย่างสอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจของนายจ้าง ตามมาตรฐานอาชีพ และมาตรฐานอุตสาหกรรมของประเทศไทย, การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพให้กับทุกอาชีพในการทำงานทุกระดับทักษะ เพื่อให้แรงงานทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีคุณสมบัติในการทำงานตามมาตรฐานสากล และสามารถพัฒนาทักษะทางวิชาชีพของตนต่อไปได้ นอกจากนี้ในรายงานวิจัยฉบับดังกล่าว ยังสรุปจำแนกอาชีพของชนกลุ่มน้อย และแรงงานต่างด้าวตามภาคการจ้างงานออกเป็น 7 ประเภท คือ ภาคการเกษตร (เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์) และประมง, ภาคการก่อสร้าง, ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม, ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง, ภาคการให้บริการ, ภาคกิจการขนส่ง (ทั้งทางน้ำและทางบก), ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว พบว่า ควรการจัดจดทะเบียนแรงงานใหม่ (เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง และความต้องการแรงงาน และให้สอดคล้องกับมาตรการใหม่ที่กำหนดไว้ใน พรบ. การจ้างงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551), ปรับมุมมองใหม่ต่อแรงงานต่างด้าว (เน้นธรรมาภิบาลในการจัดการแรงงานต่างด้าว และการคุ้มครองสิทธิแก่แรงงานต่างด้าว โดยการจัดการที่ดีจะช่วยลดการทุจริตภายในกลไกของรัฐ และลดช่องทางการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากจากแรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่รัฐได้)

ต่อมาเป็นงานของ ศักดินา สนธิศักดิ์โยธิน และคณะ (2550) ที่ได้วิจัยประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2550 โดยติดตามประเมินผลการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ช่วงการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว และประเมินผลการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ช่วงการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว ทั้งผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจในระดับมาก (ทั้งระดับการปฏิบัติการ, ปัจจัยนำเข้า, กระบวนการ, และผลลัพธ์) แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคด้านต่างๆ ได้แก่ ความผิดพลาดในการแจ้งข่าวสารไม่ชัดเจน, กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผน, ปัญหากระบวนการตรวจเอกสารพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว, การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน, ปัญหามาตรการรองรับผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ, ปัญหามาตรการรองรับผู้ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ, ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่มาต่ออายุ

ใบอนุญาตและไม่เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ, ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานในการตรวจพิสูจน์สัญชาติ, และปัญหาแรงงานต่างด้าวขาดความรู้ความเข้าใจ ส่วนประเด็นการประเมินผล การดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) พบว่า ปริมาณ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวไม่บรรลุเป้าหมายที่ทางผู้ประกอบการได้ร้องขอไว้ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ สรุปประเด็นปัญหาในภาพรวมพร้อมข้อเสนอแนะไว้ดังนี้ คือ ปัญหาความทั่วถึงในการประชาสัมพันธ์ และขาดความชัดเจนในการให้ข้อมูลข่าวสาร (ควรกำหนดการวางแผนประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง ใช้ สื่อให้ครอบคลุมทุกแขนง, กรมการจัดหางานต้องกำหนดให้การประชาสัมพันธ์ด้านแรงงานต่างด้าว เป็นตัวชี้วัด เพื่อให้หน่วยงานประจำจังหวัดนำไปปฏิบัติ), ปัญหามาตรการดำเนินการกับผู้เข้ารับการ ตรวจพิสูจน์สัญชาติแล้วไม่ผ่าน (แต่ละศูนย์ควรแลกเปลี่ยนประสบการณ์และร่วมปรึกษาหารือ เพื่อใช้ เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน, รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางรองรับการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่), ปัญหาการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตและไม่ เข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ (ควรกำหนดมาตรการลงโทษให้สูง และตั้งหน่วยงานรับแจ้งเบาะแส จากภาคประชาชน, รัฐบาลต้องวางนโยบาย และมาตรการที่ชัดเจนในการผลักดันกลุ่มแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย), ปัญหาการติดตามประเมินผล (กระบวนการดำเนินการ) กับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มาต่อ อายุใบอนุญาตและเข้ารับการตรวจพิสูจน์สัญชาติ (กรมการจัดหางานต้องเป็นแกนนำในการกำหนด ทิศทาง มาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นแนวทางเดียวกัน, รัฐบาลควรมีมาตรการที่ชัดเจนต่อแรงงาน ต่างด้าว พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่มีความเชื่อมโยง กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง), ปัญหาความชัดเจนในแนวนโยบายต่ออายุการทำงานของแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางานควรสร้างความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจแก่แรงงาน ต่างด้าว, รัฐบาลควรกำหนดนโยบายในการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจนทั้งในระยะสั้นและ ระยะยาว), ปัญหามาตรการ MOU กับแรงงานเมียนมา (กรมการจัดหางานควรเป็นแกนหลักในการ ผลักดันการหารือระดับทวิภาคีของทั้งสองประเทศ, รัฐบาลต้องมีความชัดเจนในการกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว)

นอกจากนี้ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการจ้างแรงงานต่าง ด้าว โดยนำเสนอถึงภาพรวมและสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย, ระบบการบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวของภาครัฐ และทางเลือกเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ใน อนาคตประเทศไทยจะเกิดการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากการเติบโตของจำนวนแรงงานไทยจะค่อยๆ ลดลง (จากภาวะการลดลงของอัตราการเจริญพันธุ์ และการขยายโอกาสทางการศึกษา) แต่หากเกิด ภาวะเศรษฐกิจถดถอยมากเท่าไร ก็จะเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานเข้าเท่านั้น และการขาดแคลน แรงงานจึงนำไปสู่การจ้างแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการ ทั้งในแง่ของความจำเป็น และต้นทุนการ จ้างงานที่ต่ำกว่าแรงงานไทย สำหรับประเด็นด้านระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของภาครัฐ พบว่า มีหน่วยงานเป็นจำนวนมากทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ (สภาความมั่นคงแห่งชาติ: สมช., คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: กศช., กองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ: กอรมน., หน่วยงานทหาร, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงมหาดไทย: กรมการปกครอง, สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, และหน่วยงานอื่นๆ) ที่มาเกี่ยวข้อง กับงานนโยบาย รวมถึงปัญหาการขาดการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบในหน่วยงานราชการ โดยมีปัญหา ที่เกิดจากการจัดการของรัฐ ดังนี้ ขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ, การรวมศูนย์อำนาจรัฐในเรื่อง

การจัดการแรงงานต่างด้าว, การออกกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติให้อำนาจข้าราชการในการตีความและใช้ดุลยพินิจสูงโดยไม่มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ (เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบเพื่อหาผลประโยชน์), ความซับซ้อนและสับสนเรื่องกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว, ขาดการประสานงานและวางแผนเรื่องแรงงานต่างด้าว

ในส่วนของทางเลือกเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว คณะผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ แนวนโยบายและมาตรการในระยะสั้นและระยะยาวต่อคนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวทั่วไป, แนวนโยบายและมาตรการต่อแรงงานเฉพาะกลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานมีฝีมือ และไร้ฝีมือ, แนวนโยบายและมาตรการเฉพาะ 3 เรื่อง (ท่าทีของรัฐบาลไทยต่อรัฐบาลเมียนมา, ปัญหาเด็กต่างชาติ, ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ) ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

1. แนวนโยบายและมาตรการในระยะสั้นและระยะยาวต่อคนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวทั่วไป

1.1 การปรับนโยบายและมาตรการระยะสั้นสำหรับปัญหาแรงงานต่างด้าว (ประกาศนิตินิเทศกรรมแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นระยะ เพื่อให้แรงงานเข้าสู่ระบบมากที่สุด, จัดทำระบบทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ เชื่อถือ และตรวจสอบได้, กำหนดนโยบายต่อแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องต่อสภาพการจ้างงาน และความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ หรือตามแต่ละลักษณะงาน, เน้นการแก้ปัญหาในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยยกระดับปัญหาไปสู่ระดับภูมิภาคอาเซียน)

1.2 การปรับนโยบายและมาตรการระยะยาวสำหรับปัญหาแรงงานต่างด้าว (ใช้ข้อมูลพื้นฐานด้านความต้องการแรงงานของประเทศมากำหนดนโยบายการจ้างงานของไทย และกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวในระยะยาวชัดเจนมากขึ้น โดยใช้ข้อมูลความต้องการของภาคตลาดแรงงานมาช่วยผ่อนคลายปัญหาการใช้แรงงานผิดกฎหมาย, ส่งคายนาระเบียบกฎหมาย ประกาศ และ พรบ. ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวทั้งหมด)

1.3 การจัดตั้งองค์กรรับมือเรื่องคนต่างด้าวในประเทศไทยระดับชาติ (ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับชาติที่อาจชื่อว่า คณะกรรมการคนต่างด้าวแห่งชาติ: กคต. ให้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแห่งชาติว่าด้วยเรื่องคนต่างด้าวและแรงงานต่างด้าว และคณะกรรมการควรมีที่มาจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าว)

2. แนวนโยบายและมาตรการต่อแรงงานเฉพาะกลุ่ม

2.1 แรงงานต่างด้าวมีฝีมือ (นโยบายส่งเสริมการลงทุนและนโยบายให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานควรปรับให้มีความสอดคล้องกัน โดยเน้นผลประโยชน์ประเทศเป็นหลัก, ควรวางมาตรการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติให้ชัดเจน รัดกุม, ควรพิจารณาข้อกำหนด ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริง, กำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจน ไม่ควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้การตีความมากเกินไป, เผยแพร่แนวทางปฏิบัติในการขอใบอนุญาตทำงานให้กว้างขวาง, วางแผนและปฏิบัติการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้แก่แรงงานไทย, พิจารณามาตรการที่สามารถติดตามประเมินผลเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีของแรงงานต่างด้าวสู่แรงงานไทย, พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่แรงงานฝีมือต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยแบบหลบเลี่ยงกฎหมาย เพื่อรายได้ทางภาษีจากแรงงานกลุ่มนี้, สร้างระบบบริหารจัดการข้อมูลของแรงงานฝีมือต่างด้าวที่มี

ประสิทธิภาพ โดยจัดทำฐานข้อมูลด้วยระบบเดียวกันทั่วประเทศ ปรับปรุงแบบฟอร์มต่างๆ จัดทำทะเบียนประวัติเพื่อการสืบค้น และจัดเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอเหมาะสมกับงาน, หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำการประเมินประโยชน์ที่แท้จริงของ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ว่าบรรลุตฤตฤประสงค์หรือไม่)

2.2 แร้งงานต่างด้าวไร้ฝีมือ (ควรคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับสภาพปัญหาการจ้าง, ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม, นโยบายแรงงานต่างด้าวต้องแยกระหว่างผู้อพยพพลัดถิ่นทางการเมือง และผู้อพยพเข้ามาหางานทำ, ยึดหลักสิทธิมนุษยชนโดยเน้นหลักการเสรีภาพและความเสมอภาค)

3. แนวนโยบายและมาตรการเฉพาะเรื่อง

3.1 กรณีแรงงานจากประเทศเมียนมา (ควรมีนโยบายความสัมพันธ์ทั้งในระบบทวิภาคี ระบบภูมิภาคและพหุภาคี โดยสนับสนุนการใช้เวทีสหประชาชาติเพื่อเจรจารัฐบาลเมียนมาให้เคารพสิทธิมนุษยชน, คัดค้านการจับกุมนักโทษการเมืองในเมียนมา, ส่งเสริมการค้าการลงทุนของประเทศไทยสู่เมียนมา โดยเชื่อมโยงกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานชาวเมียนมา)

3.2 กรณีปัญหาเด็กต่างชาติ (ปฏิบัติต่อเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีแยกจากผู้ใหญ่, จัดหาสถานสงเคราะห์เพื่อดูแลเลี้ยงดูเด็กที่ตกเป็นเหยื่อระหว่างการดำเนินคดี, จัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่เพื่อให้บริการเด็กอย่างเพียงพอ, จัดมาตรการปกป้องคุ้มครองแรงงานเด็กให้เท่าเทียมกับเด็กไทย, ปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหา, จัดให้มีกลไกความร่วมมือและสงเคราะห์เด็กระหว่างประเทศ ระหว่างองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรสหประชาชาติ ทั้งระดับทวิภาคี พหุภาคี ในประเทศต้นทางกับประเทศไทย, หามาตรการรองรับเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างด้าว)

3.3 ขบวนการค้าแรงงานมนุษย์ข้ามชาติ (ประกาศนโยบายปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติทุกรูปแบบ, ทบทวนปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกและขั้นตอนด้านกฎหมาย, สร้างความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ และแก้ไขปัญหาความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียน)

สำหรับงานวิจัยที่เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงแรงงานต่างด้าวและบริบทที่เกี่ยวข้อง มักจะเป็นบริบทในเชิงลักษณะงาน และในเชิงพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ เช่น งานวิจัยของ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2551) ที่ศึกษาวิจัยถึงแรงงานต่างด้าวกับงานภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง โดยงานวิจัยดังกล่าวนำเสนอความต้องการแรงงานที่แท้จริง และแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ในงานภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง) ซึ่งผลการศึกษาในประเด็นความต้องการแรงงานที่แท้จริง พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานมีจำนวนต่ำกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ควรอนุญาตให้จ้างงานมาก โดยกิจการด้านเพาะปลูกและก่อสร้างมีคนไทยทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก (การจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจนี้ควรต้องไขความระมัดระวังเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อคนงานไทย) ส่วนกิจการเลี้ยงสัตว์และประมง หากจะจ้างแรงงานต่างด้าวก็จะมีผลกระทบต่อคนงานคนไทยมากขึ้น แต่สำหรับกิจการต่อเนื่องจากประมง อาจจะสามารถลดอัตราการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวลงได้ระดับหนึ่ง โดยกระตุ้นให้คนไทยเข้าไปทำงานในกิจการนี้มากขึ้น สำหรับประเด็นเรื่องแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คณะผู้วิจัยสรุปเป็นแนวทางปฏิบัติในการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนี้คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (ดูแลแรงงานต่างด้าวใน

ลักษณะเดียวกับแรงงานไทย), การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความโปร่งใสไร้อคติ, สร้างความร่วมมือกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าว (เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ), การนำแรงงานต่างด้าวมารวมในเชิงเศรษฐกิจจะพิจารณาแยกจากเรื่องความมั่นคงของชาติ และไม่สามารถมองข้ามเรื่องสิทธิมนุษยชนได้, ควรมีแนวทางในการพัฒนาแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน (ทั้งตัวแรงงานต่างด้าว ผู้ติดตาม สมาชิกในครัวเรือน)

ส่วนข้อเสนอแนะของงานวิจัยชิ้นดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้จำแนกออกเป็น 4 ประการ คือ ข้อเสนอแนะในมิติเศรษฐกิจ (ข้อเสนอแนะด้านรูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าว, ข้อเสนอแนะรายสาขากิจการ), ข้อเสนอแนะในมิติความมั่นคง, ข้อเสนอแนะในมิติความเป็นมนุษย์, และข้อเสนอแนะด้านรูปแบบองค์กรบริหารต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในมิติเศรษฐกิจ

1.1 ข้อเสนอแนะด้านรูปแบบการจ้างแรงงานต่างด้าว (กระทรวงแรงงานควรนำผลการศึกษาเรื่องความต้องการที่แท้จริงในการใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งได้จากการศึกษา มากำหนดโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวแต่ละสาขาในภาพรวม, จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามเกณฑ์ที่ถูกต้อง จะต้องไม่เกินโควตาที่กำหนด, ควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (levy) จากนายจ้าง และเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานรายปี พร้อมรับการตรวจโรคและซื้อประกันสุขภาพ)

1.2 ข้อเสนอแนะรายสาขากิจการ (ควรใช้บัตรสีเพื่อจำแนกประเภทของกิจการ และมีเกณฑ์การอนุญาต และต่ออายุตามแต่ละประเภทกิจการ โดยสาขาเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ใช้บัตรเขียว สาขาประมงใช้บัตรขาว สาขาต่อเนื่องจากประมงใช้บัตรฟ้า สาขาก่อสร้างใช้บัตรแดง)

2. ข้อเสนอแนะในมิติความมั่นคง (การจัดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีกครั้ง และไม่ยินยอมให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีกต่อไป, ปกป้องแนวชายแดนเพื่อมิให้มีผู้ลักลอบเข้าประเทศ, ในขณะที่ยังไม่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างปี ควรยึดแนวทางผ่อนปรนในการดำเนินคดีกับนายจ้าง และแรงงานที่จดทะเบียนแล้วในเรื่องการหนีงานหรือหนีนายจ้าง, ในขณะที่ยังไม่มียุติในการส่งกลับจะต้องปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวด้วยความที่เป็นมนุษย์, หากจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมือง (ที่ไม่ได้มาจากประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา) ได้จะต้องส่งกลับประเทศต้นทางสถานเดียว, ควรพัฒนาฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของกระทรวงมหาดไทยให้สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการพิสูจน์สถานะของแรงงาน เมื่อถูกจับดำเนินคดีได้อย่างทันที, ใช้นโยบายเชิงรุกด้านมวลชนสัมพันธ์และประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในการจัดระเบียบชุมชน เพื่อลดปัญหาความหวาดกลัวแรงงานต่างด้าว (xenophobia) และปัญหาอาชญากรรมระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกันเอง และระหว่างแรงงานต่างด้าวกับครอบครัวคนไทย, ส่งเสริมกิจกรรมชุมชนระหว่างแรงงานต่างด้าวและชุมชนคนไทย, จัดให้แรงงานต่างด้าวหรือบุตรหลานได้มีโอกาสเข้าพำนักอาศัยเป็นระยะสั้นๆ กับครอบครัวคนไทยที่เป็นอาสาสมัคร, เพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรอาสาสมัครอื่นๆ ให้สามารถช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตในประเทศไทย)

3. ข้อเสนอแนะในมิติความเป็นมนุษย์ (กระทรวงสาธารณสุข และรัฐบาลควรร่วมกันพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการให้บริการสาธารณสุข ให้เหมาะสมกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในพื้นที่และสภาพปัญหา, ควรกำหนดให้มีทางเลือกของการให้การประกันสุขภาพแก่กลุ่มแรงงานต่าง

ตัวอย่างหลากหลายมากขึ้น, จัดระบบบริการด้านสาธารณสุขโดยเชื่อมโยงแผนกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน หรือที่มีแรงงานต่างด้าวไปรับบริการจำนวนมาก, ประสานกับประเทศต้นทางเพื่อร่วมกันป้องกัน รักษา โรคติดต่อที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าว, จัดระบบการให้คำปรึกษาด้านโรคติดต่อแก่แรงงานต่างด้าว ให้บริการผ่านระบบสายด่วน (hotline) โดยร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนให้บริการล่ามประจำสถานพยาบาล คลินิกที่มีแรงงานต่างด้าวไปใช้บริการเป็นจำนวนมาก, ประสานกับประเทศต้นทางเพื่อป้องกันและปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์, ควรตั้งคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวขึ้นใน กบร. เพื่อให้มีบทบาทด้านมนุษยธรรม, จัดให้มีระบบสายด่วนรับเรื่องร้องเรียนของแรงงานต่างด้าวที่ถูกละเมิดได้ตลอดเวลา, เร่งผลักดันกฎหมายเรื่องการคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้าน (ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าว), ให้กระทรวงแรงงานจัดทำข้อตกลง (MOU) กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงอื่นๆ ในการส่งต่อแรงงานต่างด้าวและแรงงานเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เข้าสู่กระบวนการคุ้มครองแทนการผลักดันส่งกลับ, ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายแรงงานอย่างครบถ้วน (เพิ่มจำนวนผู้ตรวจแรงงาน และสอดส่องตรวจตราสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นพิเศษ), ใช้วิทยุชุมชนเป็นสื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เรื่องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายและเรื่องสิทธิแรงงานให้แก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง, ควรประสานกับองค์กรนายจ้างในการจัดให้มีหรือส่งเสริมแผนเพิ่มความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานต่างด้าวเมื่อเริ่มจ้างแรงงาน)

4. ข้อเสนอแนะด้านรูปแบบองค์กรบริหารต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ควรปรับปรุง คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในมิติต่างๆ เช่น องค์ประกอบของ กบร., ปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการ เป็นต้น โดยประเด็นสำคัญคือ ควรพิจารณาเพิ่มจำนวนคณะกรรมการใน กบร. ที่มาจากตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียในภาคเอกชนและภาคประชาชน, พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, พิจารณาให้มีคณะอนุกรรมการเพิ่มขึ้นอีกสองคณะ ได้แก่ คณะอนุกรรมการลดผลกระทบด้านสังคม และคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว, นอกจากนี้ ควรพิจารณาปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้ปลัดกระทรวงแรงงานมาเป็นเลขาธิการ กบร. แทนที่อธิบดีกรมการจัดหางาน เพื่อให้สามารถประสานงานและระดมทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น)

ต่อมาเป็นงานวิจัยของ เจริญพงษ์ ชันดีโล และคณะ (2560) ที่ทำการศึกษาบทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการจัดระเบียบคนต่างด้าว โดยงานวิจัยดังกล่าวนำเสนอถึง นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจคนเข้าเมือง, บริบทและภารกิจงานตรวจคนเข้าเมือง, การจัดระเบียบคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, และแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งผลการศึกษา พบว่า นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจคนเข้าเมือง ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579), นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564), ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (จัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย โดยดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้ที่พักพิง ขบวนการนำพา และเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่างเด็ดขาดจริงจัง, เพิ่มความเข้มในการป้องกันสกัดกั้น การลักลอบเข้าเมือง บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จัดทำแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลประวัติบุคคลเชื่อมโยงปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน), และยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2564

สำหรับประเด็นด้านบริบทและภารกิจงานตรวจคนเข้าเมือง พบว่า ภารกิจงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อควบคุมคนต่างด้าวจะเริ่มตั้งแต่คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร จนกระทั่งเดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยเริ่มจากกระบวนการก่อนมา, กระบวนการก่อนเข้า, กระบวนการควบคุมการพำนัก, และกระบวนการตรวจก่อนออก อันมีรายละเอียดดังนี้ กระบวนการก่อนมา (การตรวจคัดกรองคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่สถานทูต สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาตรวจลงตรา (VISA), การขึ้นบัญชีคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยตาม MOU), กระบวนการก่อนเข้า (ตรวจอนุญาตบุคคลและยานพาหนะที่เดินทางเข้าราชอาณาจักร ในช่องทางอนุญาตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย, ตรวจลงตรา Visa on Arrival แก่คนต่างด้าวสัญชาติที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย, ตรวจอนุญาตคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา มาเลเซีย ตามความตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง, ตรวจอนุญาตคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ที่เข้ามาทำงานตาม MOU, ตรวจข้อมูลผู้ต้องหาคดี (Interpol 24/7, Interpol Red Notice), ผลักดันคนต่างด้าวที่ถูกปฏิเสธการเข้าเมือง), กระบวนการควบคุมการพำนัก (ควบคุมการพำนักของคนต่างด้าว, สืบสวนปราบปรามคนต่างด้าวผิดกฎหมาย, ตรวจสัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา), กระบวนการตรวจก่อนออก (ตรวจเปรียบเทียบฐานข้อมูลป้องกันการหลบหนีคดีออกนอกประเทศ, บันทึกข้อมูลการเดินทางออก, ตรวจสอบการอยู่เกินกำหนดของคนต่างด้าว เปรียบเทียบปรับ Over stay, ให้บริการการสงวนสิทธิ์ขอยุ่ต่อ Re-entry คนต่างด้าว) ส่วนประเด็นการจัดระเบียบคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พบว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 4 ขั้นตอน คือ การตรวจอนุญาตให้เข้าเมืองและการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร, การควบคุมการพำนัก, การผลักดันส่งกลับ, และการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ, ด้านระเบียบกฎหมาย, และด้านการปฏิบัติงาน (ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ, ด้านการควบคุมคนต่างด้าว, ด้านการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง) อันมีรายละเอียดดังนี้ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ปัญหาความไม่เสถียรของระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (PIBICS) ดังนั้น สดม. ควรบำรุงรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย อุปกรณ์ต่อพ่วง อุปกรณ์เครือข่ายให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานตลอดเวลา, ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงระบบสารสนเทศ (Online) กับหน่วยงานภายในและภายนอก ดังนั้น สดม. ควรเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานต่างด้าวกับหน่วยงานต่างๆ อาทิ ข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยของกรมการปกครอง ข้อมูลการอนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงาน ข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าวของกระทรวงสาธารณสุข), ด้านระเบียบกฎหมาย (เนื่องจาก พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้บทบัญญัติหลายประการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และสถานการณ์ในปัจจุบัน), ด้านการปฏิบัติงาน (ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ: ควรจัดสรรบุคลากรชาย/หญิง ให้สอดคล้องกับภารกิจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่, ด้านการควบคุมคนต่างด้าว: ควรกำหนดให้เจ้าบ้าน เจ้าของผู้ประกอบการเคหสถานฯ ซึ่งรับแรงงานต่างด้าวที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้าพักอาศัย ต้องแจ้งการเข้าพักอาศัยต่อ

พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือควรกำหนดมาตรการควบคุมขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน, ด้านการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง: ควรควบคุมการผ่านเข้าออกตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวด (Seal Border) บูรณาการหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่บริเวณแนวชายแดนเพื่อป้องกันไม่ให้เข้าประเทศ และพัฒนาระบบการเข้าออกบริเวณชายแดน โดยนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการควบคุมการอนุญาตเข้าออก เพื่อความสะดวกในการติดตามตรวจสอบตัวบุคคล และตรวจสอบการเดินทางกลับได้อย่างชัดเจน) นอกจากนี้ งานวิจัยฉบับดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับแนวทางในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัย และพัฒนาศูนย์ควบคุมสั่งการงานตรวจคนเข้าเมือง (TIC) เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย เริ่มให้มีการจัดระบบแรงงานข้ามชาติ และเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 โดยอนุญาตให้แรงงานสัญชาติเมียนมาสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นลูกจ้างได้สัญชาติแรก (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ออนไลน์, 2553) หลังจากนั้น ได้ดำเนินการจัดการแรงงานต่างด้าวแบบระบบประกันตัว โดยให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาเป็นระยะ หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีนโยบายควบคุมการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง เพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานของคนไทย มุ่งเน้นควบคุมการจ้างแรงงาน จับกุมสกัดกั้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา

กระทั่ง ปี พ.ศ. 2544 มีการจัดตั้ง คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นรองประธาน, อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีการปรับโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมเป็นระยะ

ปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ามาบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และเผชิญกับสภาพปัญหาของประเทศ ในการถูกจัดอันดับการแก้ไขปัญหาในเรื่องการค้ามนุษย์ของไทยอยู่ที่ระดับต่ำที่สุด (TIER 3) คสช. จึงต้องทำงานเชิงรุกเพื่อบูรณาการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงในทุกมิติ และมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ขึ้นมาทำหน้าที่แทน คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งในช่วงแรกมีรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหัวหน้าฝ่ายความมั่นคงของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ, เสนาธิการทหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ ขับเคลื่อนนโยบายโดย คณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (อกนร.) ซึ่งมีเสนาธิการทหาร เป็นประธานอนุกรรมการ, เจ้ากรมยุทธการทหาร เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ต่อมา (ในปีเดียวกัน) สำนักนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ใหม่ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอกภาพ โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (รองหัวหน้า คสช.) เป็นประธานกรรมการ, ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ปลัดกระทรวงแรงงาน และ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน, เสนาธิการทหาร เป็นเลขานุการ, เจ้ากรมยุทธการทหาร อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

นอกจากนี้ (ในปีเดียวกัน) คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน, ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นเลขานุการ (และ กนร. มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการ

จัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธานอนุกรรมการ, ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานอนุกรรมการ)

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งมีบทลงโทษต่อทั้งผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวในอัตราที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายฉบับเดิม ทำให้แรงงานต่างด้าวในหลายพื้นที่ได้มีการทยอยเดินทางกลับประเทศเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความตื่นกลัวต่อบทลงโทษ ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวขึ้นทันที โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) จากนั้นรัฐบาลจึงประกาศใช้มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อชะลอการบังคับใช้บทลงโทษใน 4 มาตราของ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวออกไป 180 วัน โดยจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2561 ต่อไป

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในปัจจุบัน ถูกกำหนดกรอบแนวทางให้ยึดโยงกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ร่วมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564) เพื่อให้ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์ หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณในการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน โดยมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำหน้าที่เป็นหนึ่งในหน่วยงานหลักของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีภารกิจตั้งแต่ด้านความมั่นคง (Security) เพื่อสกัดกั้นคนต่างด้าวที่ไม่พึงประสงค์ไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักร และอำนวยความสะดวก (Service) แก่คนไทยและคนต่างด้าว ผ่านกระบวนการกักขังคนเข้าเมือง เพื่อควบคุมคนต่างด้าว เริ่มตั้งแต่คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร จนกระทั่งเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

บทที่ 3

ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้

1. ปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
3. แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
4. สรุป

ปัญหา อุปสรรค ที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

สำหรับปัญหา อุปสรรค จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในที่นี้ คือ ภาพรวมของสภาพปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย และปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเอง ซึ่งผลการศึกษาครั้งนี้ พบข้อปัญหา อุปสรรค จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ใน 3 ประเด็น คือ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560)

1. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

เนื่องจากมีหลายหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย โดยแต่ละหน่วยงานขาดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน บางภารกิจอาจไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน ทั้งยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่ยังไม่มีเอกภาพในการดำเนินการเท่าที่ควร

2. ความล้มเหลวในเชิงนโยบาย

เนื่องจากที่ผ่านมา นโยบายที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์แรงงานต่างด้าวที่เป็นจริง (กรณีนี้เห็นได้ชัดจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 แล้วเกิดปัญหาตามมามากมาย จนกระทั่งรัฐบาลต้องประกาศใช้ ม.44 ในการเลื่อนการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวออกไปก่อน) ขาดนโยบายที่มีความต่อเนื่องระยะยาว ขาดนโยบายที่มีความชัดเจนด้านอุปทานของภาคเศรษฐกิจ (การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาคการเกษตร การผลิต และการบริการ) รวมถึงความไม่ชัดเจนของนโยบายด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าวที่ยังขาดวิธีการที่ชัดเจนและเปิดเผย ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายการรับลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

3. กระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย

สำหรับปัญหา อุปสรรคในประเด็นดังกล่าว เกิดขึ้นในขั้นตอนของการปฏิบัติตามนโยบายด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เช่น นโยบายด้านการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว

พบปัญหาในเรื่องวิธีการ และเอกสารไม่แน่ชัด ฐานข้อมูลจัดเก็บคนละฐานข้อมูล, นโยบายด้านกระบวนการ MOU พบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูง กระบวนการยื่นเอกสารซับซ้อน และใช้เวลานาน รวมถึงหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และขาดอัตรากำลังที่เพียงพอ เป็นต้น

นอกจากนี้ผลการศึกษา พบว่า ปัญหา อุปสรรค จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มี 3 ประเด็น คือ ภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

1. ภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น

สืบเนื่องจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 ส่งผลให้ในหลายพื้นที่แรงงานต่างด้าวได้มีการทยอยเดินทางกลับประเทศเป็นจำนวนมาก เพราะตื่นกลัวต่อพลงโทษที่มีความรุนแรง ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวในกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แม้ว่าในภายหลังกฎหมายจะประกาศระงับบทบัญญัติใน พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวฉบับดังกล่าวออกไปก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบก็คือ การนำแรงงานต่างด้าวนอกระบบให้เข้าสู่ระบบทั้งหมด ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทั้งในการตรวจอนุญาต การควบคุมการพำนัก การผลักดันส่งกลับ และการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง โดยในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ อาจต้องใช้เวลาผ่อนผัน และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการปรับตัวในระยะเวลา 2-3 ปี จึงส่งผลให้ในระยะสั้น บุคลากรของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ต้องมีภารกิจในเชิงรุกมากขึ้น ทั้งในด้านการประชาสัมพันธ์ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว จึงทำให้บุคลากรของหน่วยงานเหล่านั้นมีภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น

2. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ด้วยภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าว หลังจากนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยจะต้องมีการประสานการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด เพื่อความเป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบาย สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงต้องเร่งปรับตัว เพื่อการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงแรกอาจพบปัญหา อุปสรรคจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานอยู่บ้าง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะต้องเร่งแก้ปัญหาตลอดจนวางแนวทางเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3. การทูลจริตคอร์รัปชัน

สืบเนื่องจากบทลงโทษที่รุนแรงของ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 อาจเป็นช่องทางให้นายหน้าเรียกค่านายหน้าเพิ่มมากขึ้น เพราะไม่ว่าจะเข้าหรือออกประเทศ แรงงานต่างด้าวจะต้องจ่ายให้นายหน้าทุกช่องทาง ดังนั้น อาจเกิดการอาศัยช่องทางของกฎหมายจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเพื่อเรียกผลประโยชน์ เรียกรับสินบน จากผู้ประกอบการหรือแรงงานต่างด้าวของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ (เช่น ผู้ประกอบการส่วนหนึ่งต้องการได้รับความสะดวกในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย ซึ่งมีลำดับขั้นตอนยุ่งยาก และเป็นผลจากการมีอัตราค่าปรับรุนแรงทำให้นายจ้างที่ทำผิดกฎหมาย ไม่ต้องการจ่ายค่าปรับเต็มจำนวน เป็นต้น) ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องดำเนินการป้องกัน ตลอดจนมีมาตรการในการรับมือกับปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ในช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก (รายละเอียดในภาคผนวก ค) โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจาก 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่มีจำนวนมากที่สุด ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากกว่า 1.8 ล้านคน ซึ่งแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าว มีการกระจายตัวทำงานอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน (รายละเอียดในภาคผนวก ง) ดังนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ จึงมีความสำคัญ และมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ในหลายด้าน โดยมีปัจจัยสำคัญที่เกิดจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย อย่างน้อย 2 ประการ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในปี พ.ศ. 2557 และการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560

ผลจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในปี พ.ศ. 2557 อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว จากมุ่งเน้นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ เป็นมุ่งเน้นประเด็นด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นนายทหารระดับสูง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2560) พร้อมทั้งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และคณะกรรมการย่อย เพื่อติดตามและตรวจสอบ การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ภายหลังจากแต่งตั้งคณะกรรมการ กนร. ดังกล่าว นำไปสู่การจัดตั้งศูนย์ One Stop Service ซึ่งรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวไว้ด้วยกัน เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย โดยมีการขยายศูนย์ไปทั่วประเทศ

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ซึ่งเป็นผลมาจากความพยายามในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล แต่เป็นไปด้วยความฉุกฉลุกรุก ไม่มีการหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และขาดการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (บีบีซีไทย, ออนไลน์, 2560) จนส่งผลกระทบต่อหลายภาคส่วน โดยเฉพาะกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย รวมถึงผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศ

ดังนั้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จึงมีความสำคัญ และสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ในหลายด้าน ทั้งผลกระทบเชิงบวก และผลกระทบเชิงลบ อันมีรายละเอียดดังนี้

1. ผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจไทย

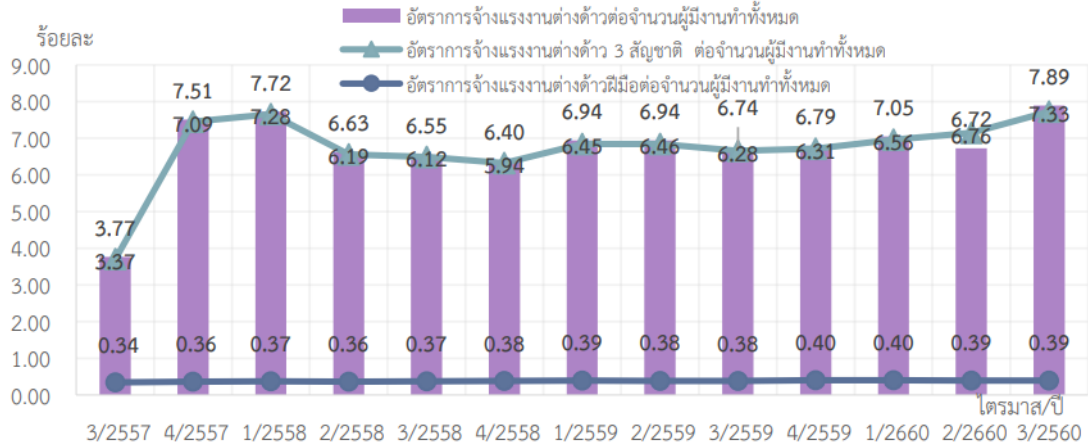
ผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ หมายถึง การเกิดข้อดี หรือประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ สร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน รักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ เพิ่มอุปทานแรงงาน เพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

1.1 สร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน

กิจการทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ของประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวในการผลิต โดยเฉพาะกิจการทางเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรม การที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ มีการกระจายตัวทำงานอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ทั่วประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เข้าทำงานในกิจการก่อสร้าง, กิจการเกษตรและปศุสัตว์, กิจการด้านการให้บริการมากที่สุด (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, ออนไลน์, 2561) จึงแสดงให้เห็นถึงการสร้างเสถียรภาพให้แก่ตลาดแรงงานในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทนั้นๆ โดยเฉพาะกับตลาดแรงงานภาคเกษตรกรรมของไทย ที่ต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดที่มีทิศทางการเติบโตจากปีก่อนหน้า ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจของไทย จะพบว่า ข้อมูลในไตรมาส 3 ของปี พ.ศ. 2560 อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 7.89 หมายความว่า ในผู้มีงานทำทุกๆ 100 คน จะมีการจ้างแรงงานต่างด้าว 7-8 คน โดยเป็นการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ร้อยละ 7.33 (กระทรวงแรงงาน, ออนไลน์, 2561) แสดงให้เห็นว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวจะยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง รวมทั้งสัดส่วนของอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ใกล้เคียงกับอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ มีบทบาทสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดแรงงานไทย (ดังแสดงในแผนภาพที่ 3-1)

แผนภาพที่ 3-1 อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ระหว่างไตรมาส 3 ปี พ.ศ. 2557- ไตรมาส 3 ปี พ.ศ. 2560



ที่มา: กระทรวงแรงงาน, 2560

1.2 รักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) วิเคราะห์ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ทำให้โครงสร้างของตลาดแรงงานบิดเบือน เนื่องจากผู้ประกอบการยังคงเปิดโรงงานที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น แม้จะรู้ว่าไม่มีแรงงานระดับล่างเพียงพอ เพื่ออาศัยความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงที่ต่ำ และสามารถส่งออกไปแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ศิริชัย เพชรรักษ์ และ ชยสร สมบุญมาก (2559) ที่วิเคราะห์ว่า ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องการรักษาความสามารถในการแข่งขันไว้ ประกอบกับมีนโยบายและการจัดการในกิจการของนายจ้างเอง หรือปัจจัยเรื่องพื้นที่ตั้งสถานที่ทำงานซึ่งเอื้ออำนวยต่อการใช้แรงงานต่างด้าว จึงเป็นเหตุผลให้เกิดการพึ่งพาแรงงานจากต่างด้าวในการผลิตของผู้ประกอบการในไทย ดังนั้น การที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการ เลือกใช้แรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการของตน จึงมีส่วนช่วยรักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการในประเทศได้

1.3 เพิ่มอุปทานแรงงาน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) วิเคราะห์ว่า โครงสร้างการผลิตในประเทศไทยได้แปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ขณะที่กำลังแรงงานที่มีอยู่เดิม และกำลังแรงงานใหม่ ยังไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การขาดแคลนแรงงานจึงเกิดขึ้นในบางสาขาการผลิต พร้อมไปกับการว่างงาน ส่งผลให้เกิดการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เพื่อมาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน และมีทักษะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในภาคการผลิตต่างๆ สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ ปณิตา ศรศรี (2554) และ ดวงพร รอดเพ็งสังคะ และคณะ (2556) ซึ่งมองว่าแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเพิ่มอุปทานแรงงานของประเทศไทย และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้หลายเหตุผล อาทิเช่น สภาพเศรษฐกิจของประเทศไม่เอื้อต่อการทำงาน, ต้องการหาโอกาสในการทำงานและรายได้ที่สูงขึ้น เป็นต้น การย้ายเข้ามาทำงานในไทยของแรงงานต่างด้าวจึงช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้

ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะกิจการทางเศรษฐกิจในภาคการผลิต ภาคเกษตร และภาคก่อสร้างที่มีความต้องการแรงงานสูง

1.4 เพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีส่วนช่วยในการเพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของประเทศไทย ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการสร้างมูลค่าความเติบโตทางเศรษฐกิจ ผ่านการใช้จ่าย และการบริโภคต่างๆ ในพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่ รวมถึงการเป็นส่วนขับเคลื่อนสำคัญต่อภาคการผลิตในกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ยังมีกรณีต่างๆ ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แล้วส่งผลกระทบต่อมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) อย่างเช่นกรณีศึกษาของ ธนะพงษ์ โพธิ์ปิติ (2557) ที่ศึกษาจำนวนแรงงานในประเทศลดลงจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งผลให้รายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ลดลงไปด้วย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การแก้ไขปัญหาระยะสั้น ทำได้โดยการนำเข้าแรงงานต่างด้าว โดยหากไม่เพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวให้มากขึ้นในปี พ.ศ. 2573 จะทำให้ GDP ลดลงร้อยละ 7 และรายได้ต่อหัวประชากรลดลงร้อยละ 8, และในปี พ.ศ. 2593 GDP จะลดลงร้อยละ 16 และรายได้ต่อหัวลดลงร้อยละ 17 (หากเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวจะทำให้ GDP เพิ่มขึ้นร้อยละ 4.29 แต่รายได้ต่อหัวลดลงร้อยละ 0.76, และปี พ.ศ. 2593 GDP จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.70 แต่รายได้ต่อหัวลดลงร้อยละ 0.22) ซึ่งหากในปี พ.ศ. 2573 ประเทศไทยต้องการจะรักษาระดับ GDP ไว้ ประเทศไทยจะต้องการแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 9.14 ล้านคน (แต่คาดว่าจะมีแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยเพียง 6.4 ล้านคน) สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ปณิตา ศรศรี (2554) ที่พบว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวมีความสัมพันธ์กับผลผลิตมวลรวมของประเทศ หากแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจไทยจะทำให้ผลผลิตมวลรวมของประเทศลดลงประมาณร้อยละ 0.49

จากข้อมูลดังกล่าว จึงช่วยยืนยันว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีส่วนช่วยในการเพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553) ที่วิเคราะห์ว่า การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวนั้น จะช่วยเพิ่มรายได้ให้กับตัวแรงงานต่างด้าว ตลอดจนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อเป็นตลาดรองรับสินค้าของไทยต่อไป

2. ผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทย

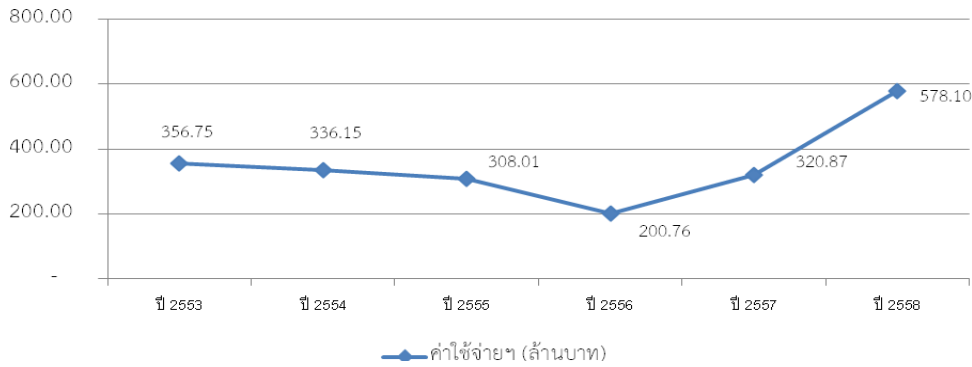
ผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ หมายถึง การเกิดข้อจำกัด ลดทอน หรือขัดต่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ เพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ ถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ พึ่งพาแรงงานต่างด้าวมกเกินไป ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP

2.1 เพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ

วีระศักดิ์ นาหะศิริ (2557) วิเคราะห์ว่า การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจะเป็นการเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ของประเทศไทย ซึ่งเมื่อรวมกับคนไทยใช้บริการก็จะทำให้ปริมาณผู้ใช้บริการสาธารณะ (หรือผู้บริโภคสาธารณะ) โดยรวมเพิ่มขึ้นด้วย มีผลทำให้รัฐบาล

ต้องเพิ่มบุคลากร และงบประมาณเพื่อให้บริการต่างๆ เพิ่มขึ้น ตามปริมาณผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน จากตัวอย่างข้อมูลในแผนภาพ 2-2 พบว่า ในแต่ละปี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางด้านสาธารณสุข ต้องมีงบประมาณเพื่อการดูแลคนต่างด้าว ปีละหลายร้อยล้านบาท

แผนภาพที่ 3-2 ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เรียกเก็บไม่ได้ของคนต่างด้าว ปีงบประมาณ 2553 – 2558



ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, กระทรวงสาธารณสุข, 2558

2.2 ถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2558) ชี้ให้เห็นผลกระทบในกรณีของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย โดยวิเคราะห์ว่า นายจ้างบางรายได้แสวงหาประโยชน์จากการจ้างแรงงานเหล่านี้ด้วยการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่จัดหาสวัสดิการตามกฎหมายที่ครบถ้วน รวมทั้งอาจมีการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเยี่ยงทาส ทารุณกรรม ล่วงละเมิดทางเพศ โดยแรงงานเหล่านี้ไม่กล้าไปแจ้งความกับเจ้าหน้าที่เพราะตนเองก็กระทำผิดกฎหมาย นอกจากบางรายที่ทนไม่ได้และหลบหนีออกมา ทำให้ไทยได้รับความเสียหายโดยเฉพาะกับประเทศคู่ค้าในยุโรป และอเมริกาซึ่งมักนำเอาประเด็นเหล่านี้มาเป็นมาตรการกีดกันทางการค้ากับประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยเคยถูกนำประเด็นเหล่านี้มาเป็นข้อกีดกันทางการค้าด้วยเช่นเดียวกัน โดยศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (2560) เคยวิเคราะห์ถึงกรณีที่ประเทศไทยถูกจัดอันดับการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการค้ามนุษย์ อยู่ที่ระดับต่ำที่สุด (TIER 3) ซึ่งหมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายด้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ อาจส่งผลกระทบต่อกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารทะเลที่ส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาและ EU จะได้รับผลกระทบ ซึ่งอาจทำให้ไทยต้องสูญเสียรายได้ราวปีละ 575-730 ล้านยูโร หรือประมาณ 20,240-25,696 ล้านบาท

2.3 พึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2558) วิเคราะห์ว่า ประเทศไทยอาจเกิดปัญหาด้านแรงงานขึ้นในอนาคต เนื่องจากมีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจากประเทศในกลุ่มอาเซียน (เมื่ออาเซียนรวมตัวกันด้านเศรษฐกิจ จะเกิดการเจริญเติบโตในภาคเกษตรและสาขาอื่นๆ เช่น การท่องเที่ยว เป็นต้น จะเกิดการเคลื่อนย้ายทุน การลงทุน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี ซึ่งจะทำให้ฐานการผลิตของประเทศในกลุ่มอาเซียน พัฒนาเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ส่งผลต่อตลาดแรงงาน โดยเฉพาะด้านค่าจ้างก็จะเริ่มปรับตัวสูงขึ้น และจะเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงาน

จากต่างด้าวที่เคยทำงานในประเทศไทย เดินทางกลับประเทศมากขึ้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้เตรียมพร้อมอย่างเพียงพอแล้ว ปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานจนกระทบต่อระบบเศรษฐกิจก็อาจเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ การพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป อาจส่งผลกระทบต่อนายจ้าง หรือผู้ประกอบการในประเทศได้ ซึ่ง ศิริชัย เพชรรักรักษ์ และ ชยสร สมบุญมาก (2559) วิเคราะห์ว่า ปัญหาการว่างงาน และการทำงานต่ำกว่าระดับ ที่เกิดจากแรงงานอพยพเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราตำแหน่งงานที่ว่างอยู่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับแรงงานท้องถิ่นเองก็มีมากอยู่แล้ว รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทที่มีการนำเครื่องจักรทุนแรงเข้ามาช่วย จึงทำให้แรงงานอพยพบางส่วนเกิดการว่างงาน ซึ่งแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ เมื่อเกิดการแข่งขันกับการหางานทำ จึงยอมรับค่าจ้างแรงงานต่ำ โดยการตัดราคาค่าแรงงานให้ต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างแรงงานอพยพที่เข้ามาอยู่ก่อนกับแรงงานอพยพที่สวัสดิการไม่ดี จึงมักก่อให้เกิดการประท้วงหยุดงานและเรียกร้องเพื่อให้ค่าจ้างสูงขึ้น

2.4 ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)

ผลกระทบในหัวข้อนี้ เกิดจากความไม่เหมาะสมในการประกาศใช้นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560) ซึ่งเป็นไปด้วยความฉุกฉลุกรุก ไม่มีการหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และขาดการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น (บีบีซีไทย, ออนไลน์, 2560) ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวขึ้นทันที โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ที่มีจำนวนมากที่สุด ซึ่งในหลายพื้นที่แรงงานต่างด้าวได้มีการทยอยเดินทางกลับประเทศเป็นจำนวนมาก เนื่องจากความตื่นกลัวต่อบทลงโทษที่มีความรุนแรง

ศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตร และศูนย์วิจัยกสิกรไทย ได้ประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจของกรณีดังกล่าวไว้อย่างเป็นระบบ โดยศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตรได้ประเมินมูลค่าความเสียหายอยู่ระหว่าง 800-2,000 ล้านบาท มีการจำแนกสมมติฐานตามกรณีต่างๆ สำหรับการขาดหายไป (เดินทางกลับประเทศหรือย้ายกลับถิ่นฐานเดิมของตนเอง) ของแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบ (ไม่ได้ถูกจัดเก็บข้อมูลในระบบหรือยังไม่ได้ลงทะเบียน) โดยจำแนกเป็น 3 กรณีดังนี้

กรณี 1 แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบขาดไป ร้อยละ 5 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคเกษตรสินค้าพืช จำนวน 434.31 ล้านบาท รองลงมา คือ สาขาประมง 244.80 ล้านบาท และสาขาปศุสัตว์ 174.42 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 853.53 ล้านบาท

กรณี 2 แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบขาดไป ร้อยละ 10 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคเกษตร สินค้าพืช จำนวน 868.62 ล้านบาท รองลงมา คือ สาขาประมง 489.360 ล้านบาท และสาขาปศุสัตว์ 348.84 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 1,707.06 ล้านบาท

กรณี 3 แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรที่อยู่นอกระบบขาดไป ร้อยละ 15 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคเกษตร สินค้าพืช จำนวน 1,302.93 ล้านบาท รองลงมา คือ สาขาประมง 734.40 ล้านบาท และสาขาปศุสัตว์ 523.26 ล้านบาท รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 2,560.59 ล้านบาท

ส่วนศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประเมินว่า ผลจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 จะส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยมีลักษณะผลกระทบเป็น 3 แนวทาง คือ ในกรณีที่กระทบน้อยที่สุดจะมีมูลค่าความเสียหายไม่ต่ำกว่า 1.24 หมื่นล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.08 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP), ระดับปานกลางที่ร้อยละ 0.2 ของ GDP คิดเป็นมูลค่า 2.84 หมื่นล้านบาท, กรณีกระทบรุนแรงจะส่งผลเสียหายเป็นมูลค่า 4.65 หมื่นล้านบาท หรือในระดับร้อยละ 0.3 ของ GDP

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ขั้นตอนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ไม่เหมาะสม ทั้งในแง่ระยะเวลา และเนื้อหาการดำเนินงาน ล้วนมีส่วนในการลดมูลค่า และส่งผลกระทบต่ออัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรจะต้องบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวเอง โดยรัฐบาลจะต้องมีแนวทางบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกำหนด

นโยบาย หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกไป โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระแก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการมากจนเกินไป

สำหรับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ควรจัดกิจกรรม, จัดฝึกอบรม, ประชาสัมพันธ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้แก่บุคลากรภายในหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

สำหรับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีแนวทางในการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ อย่างถูกต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงการจัดกิจกรรมประชุมสัมมนา ศึกษาข้อดีข้อเสีย ผลกระทบ เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด พร้อมกับอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแบบบูรณาการทั้งระบบ ภาครัฐ หรือการปราบปรามของเจ้าหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียวคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ กลไกภาคเอกชนเป็นสิ่งสำคัญ

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว โดยให้ระยะเวลาแก่ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว ในการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นช่องทางให้นายหน้า หรือผู้บังคับใช้กฎหมายบางหน่วยงาน นำไปบีบบังคับในการเรียกรับผลประโยชน์ได้ และส่งเสริมการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงาน ตลอดจนส่งเสริมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ ให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม ซื่อสัตย์สุจริต

ในส่วนของผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวเอง ควรต้องหมั่นติดตามข้อมูล ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวที่หน่วยงานภาครัฐประชาสัมพันธ์อยู่เสมอ และปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะผู้ประกอบการภาคส่วนที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูง ก็จำเป็นต้องบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

สรุป

ภาพรวมของสภาพปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย สามารถจำแนกสภาพปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นภายนอกการควบคุมของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง คือ เรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ, ความล้มเหลวในเชิงนโยบาย และกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนสภาพปัญหา อุปสรรคภายในสำนักสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง คือ เรื่องภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น, การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการทุจริตคอร์รัปชัน

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเกิดจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในปี พ.ศ. 2557 และการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้งในเชิงบวกและลบ โดยผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ หมายถึง การเกิดข้อดี หรือประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ การสร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน, การรักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ, การเพิ่มอุปทานแรงงาน, การเพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งในแง่ของจำนวนที่เพิ่มขึ้น อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดที่มีทิศทางการเติบโต

ส่วนผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ หมายถึง การเกิดข้อจำกัด ลดทอน หรือขัดต่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ เพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ, ถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ, พังพาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป, ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP

แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรจะต้องบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวเอง โดยรัฐบาลจะต้องมีแนวทางบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกำหนดนโยบาย หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกไป โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระแก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการมากจนเกินไป

บทที่ 4

สรุปผลการสัมภาษณ์ ปัญหา อุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ ทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอผลสรุปที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิภายในหน่วยงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรค รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้

1. ปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ
2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ
3. แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ
4. สรุป

ปัญหา อุปสรรค ที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ

สำหรับปัญหา อุปสรรค จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในที่นี้ คือ ภาพรวมของสภาพปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผลการศึกษารังนี้ สะท้อนให้เห็นถึงข้อปัญหา อุปสรรค จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยสามารถจำแนกเป็นสภาพปัญหาภายใน และภายนอกหน่วยงาน ดังนี้ คือ

1. ปัญหา อุปสรรคภายในหน่วยงาน
- 1.1 ปัญหา อุปสรรคด้านบุคลากร

เนื่องจากจำนวนแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์เพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในเขตพื้นที่เศรษฐกิจ และจังหวัดขนาดใหญ่ซึ่งมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก เช่น จังหวัดสมุทรปราการ (มีฐานเศรษฐกิจส่วนใหญ่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตยานยนต์ ชิ้นส่วนยานยนต์ การขนส่งสินค้าและบริการ (Logistics) และธุรกิจค้าขายของภาคเอกชน รวมถึงเป็นแหล่งวัตถุดิบที่นำเข้าจากต่างประเทศ และเป็นคลังสินค้าที่สำคัญ นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางการขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ส่งผลให้ผู้ประกอบการเข้ามาประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก จึงมีการจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เป็นจำนวนมาก) จังหวัดเชียงใหม่ (พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่า ภูเขา และที่ราบเชิงเขา โดยแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา ที่เข้ามาใช้แรงงานประเภทเกษตรกรรม ทำสวน ทำไร่ และมีส่วนบางส่วนเป็นแรงงานที่เข้ามาเพื่อไปทำงานในพื้นที่ชั้นใน) จังหวัดระนอง (มีฐานเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมประมง และอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมง ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหารทะเล

แปรรูป อาหารทะเลแช่แข็ง ปลาป่น เป็นต้น แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นสัญชาติเมียนมา ที่เข้ามาเป็นแรงงานตามความต้องการของตลาดที่กำลังขยายตัวทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อัตรากำลังพลของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานกลับไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างสอดคล้องกันในทุกพื้นที่ จึงทำให้เกิดปัญหาด้านจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการแก่แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในช่วงเวลาจำเป็นเร่งด่วน เช่นกรณีการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในกำหนดเวลา ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ต้องประสบกับปัญหาการขาดกำลังพลในการปฏิบัติงานที่เพียงพอ จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการปฏิบัติงาน และไม่สามารถให้บริการแก่แรงงานต่างด้าวได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

1.2 ปัญหา อุปสรรคด้านสถานที่การปฏิบัติงาน

สำหรับปัญหา อุปสรรคด้านสถานที่การปฏิบัติงาน เกิดจากบางสถานที่ให้บริการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีข้อจำกัดด้านอาคารสถานที่ ซึ่งไม่เพียงพอกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาใช้บริการ และสถานที่บางแห่งมีความคับแคบ ไม่สามารถรองรับกับปริมาณผู้มาติดต่อราชการได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งในปัจจุบัน พื้นที่การปฏิบัติงานบางแห่งได้มีการรวมขั้นตอนของการให้บริการนายจ้าง และแรงงานต่างด้าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไว้ที่จุดเดียว (One stop service) เพื่อความสะดวก ประหยัดขั้นตอน และระยะเวลาในการติดต่อราชการ อาจส่งผลให้ในบางช่วงเวลามีผู้มาใช้บริการเป็นจำนวนมากในพื้นที่เดียวกัน จนเกิดความไม่สะดวกกับผู้มาติดต่อราชการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่คนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ถูกจับกุมและส่งตัวมายังสถานกักตัวคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อรอการส่งกลับ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องสถานที่ควบคุมตัวมีความแออัด เนื่องจากจำนวนคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปี ส่งผลให้มีค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องกักกลุ่มนี้เป็นจำนวนมากขึ้นไปด้วย

1.3 ปัญหา อุปสรรคด้านระบบเทคโนโลยี

ปัจจุบันสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ โดยมีระบบสารสนเทศที่สำคัญ ได้แก่ ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification and Blacklist Immigration Control System: PIBICS), ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel), ระบบจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-Finger Print) และระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System: APPS) ซึ่งระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือที่เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เรียกชื่อย่อว่า ระบบ PIBICS มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยเป็นระบบเดียวทั่วประเทศ สามารถเชื่อมต่อฐานข้อมูลด้านต่างๆ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทั้งหมด เป็นระบบที่ช่วยในการบูรณาการข้อมูล ตลอดจนทำหน้าที่เป็นคลังข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (คมชัดลึก, ออนไลน์, 2554)

สำหรับปัญหา อุปสรรคในด้านระบบเทคโนโลยีของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น สามารถจำแนกได้ใน 2 ด้าน คือ ด้านผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้งาน (user) และด้านระบบ (system) โดยปัญหาในด้านของผู้ปฏิบัติงานนั้น มักจะพบในส่วนของการบันทึกข้อมูลลงในระบบสารสนเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอาจบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวเข้าไปในระบบไม่ถูกต้อง หรือ

ขาดความครบถ้วน เนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจต่อระบบที่เพียงพอ ส่วนปัญหาในด้านของระบบนั้น มักจะพบปัญหาในเรื่องความขัดข้อง และความล่าช้าของระบบ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความถูกต้องของฐานข้อมูล และเกิดความล่าช้าในการให้บริการ

2. ปัญหา อุปสรรคภายนอกหน่วยงาน

2.1 ปัญหา อุปสรรคด้านนโยบายแรงงานต่างด้าว

จากการบริหารจัดการและดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล นำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมากที่สุดฉบับหนึ่ง มีจุดมุ่งหมายที่จะนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เข้ามาอยู่ในระบบอย่างถูกต้อง แต่ตัวนโยบายนี้เองก็ยังคงประสบปัญหาหลายด้าน จากการประกาศใช้กฎหมายโดยไม่คำนึงถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบคอบเพียงพอ ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น จากการนำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง จึงยังมีการหลบเลี่ยงจากผู้ประกอบการบางราย ซึ่งการพยายามหลบเลี่ยงค่าใช้จ่ายของผู้ประกอบการ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวทำงานอย่างถูกกฎหมายนั้น อาจกลายเป็นช่องทางให้แก่กลุ่มนายหน้า นำไปเรียกค่านายหน้าจากแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น

การบังคับใช้กฎหมายที่มีระยะเวลาจำกัดดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความตื่นตระหนก และสร้างความสับสนแก่แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก จนเกิดการไหลออกนอกประเทศของแรงงานต่างด้าวในช่วงแรก ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและผู้ประกอบการที่จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในภาคธุรกิจขนาดเล็ก และขนาดย่อม (SMEs) ที่ส่วนใหญ่จะพึ่งพาแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตาม หลังจากการประกาศผ่อนผันกฎหมายฉบับดังกล่าว (ตาม ม. 44) ผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจเริ่มเบาบางลง แรงงานต่างด้าวเริ่มทยอยกลับมา และผู้ประกอบการบางส่วนเริ่มนำแรงงานต่างด้าวของตนไปขึ้นทะเบียน และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวตาม MOU เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ เมื่อมีการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีปริมาณแรงงานต่างด้าวมาติดต่อราชการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านต่างๆ ต้องมีการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น รวมถึงต้องปฏิบัติงานนอกเวลาเพื่อให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

2.2 ปัญหา อุปสรรคด้านกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย

สำหรับปัญหา อุปสรรคด้านกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย สามารถจำแนกได้ 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นปัญหา อุปสรรคด้านกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สอง เป็นปัญหา อุปสรรคด้านกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว อันมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 ปัญหา อุปสรรคด้านกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน โดยมีหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันไป เช่น กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบเรื่อง ทะเบียนประวัติของคนต่างด้าว, กรมการจัดหางาน รับผิดชอบเรื่อง การอนุญาตให้ทำงานของคนต่างด้าว, กระทรวงสาธารณสุข รับผิดชอบเรื่อง การตรวจสุขภาพของคนต่างด้าว เป็นต้น รวมถึงระบบสารสนเทศด้านข้อมูลแรงงานต่างด้าวของแต่ละหน่วยงาน ยังไม่สามารถเชื่อมโยง

อย่างเป็นระบบได้ ส่งผลให้กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวเกิดปัญหา อุปสรรคจากการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายยังอาจเกิดความสับสน เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี (มติ ครม.) ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรนั้นมีหลายมติ และมีวันสิ้นสุดไม่พร้อมกัน จึงอาจทำให้เกิดความสับสนในการแยกประเภทแรงงานต่างด้าวต่างๆ ว่าได้รับอนุญาต หรือมีเหตุผลการขอยุ่ต่อตามมติใด

2.2.2 ปัญหา อุปสรรคด้านกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว

สำหรับกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว พบปัญหา อุปสรรคในด้านการขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อปฏิบัติของแรงงานต่างด้าวอย่างเพียงพอ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าและเกิดปัญหาในภาพรวมต่อการปฏิบัติตามนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายของผู้ประกอบการยังพบปัญหา เนื่องจากการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มสูงขึ้น ทั้งด้านค่าใช้จ่าย, ขั้นตอนการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, ระยะเวลาในการดำเนินการ เป็นต้น จนนำไปสู่การหลบเลี่ยง และไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของผู้ประกอบการบางส่วน

2.3 ปัญหา อุปสรรคด้านพื้นที่ปฏิบัติงาน

เนื่องจากพื้นที่ปฏิบัติงาน หรือพื้นที่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองบางแห่ง มีลักษณะในทางกายภาพที่เสี่ยง หรือสภาพภูมิประเทศเอื้อให้เกิดการกระทำ ความผิด เช่น พื้นที่ติดกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน, อาณาเขตพื้นที่ติดชายแดนมีระยะทางไกล, พื้นที่ติดชายแดนมีลักษณะเป็นเทือกเขาสูง เป็นเกาะแก่ง หรือเป็นแม่น้ำขนาดใหญ่ เป็นต้น โดยพื้นที่ลักษณะดังกล่าวสามารถพบอัตราการกระทำความผิดในด้านต่างๆ ที่มากกว่าพื้นที่ในลักษณะปกติทั่วไป อาทิ การค้ามนุษย์, ค้าสัตว์ป่า, ยาเสพติด, สินค้าหนีภาษี, การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

2.4 ปัญหา อุปสรรคด้านการเมือง และสังคม

สาเหตุที่แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน (โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจาก 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว กัมพูชา) มีความต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นประสบปัญหาความมั่นคงภายใน จนส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำ ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนตามแนวชายแดนที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน รวมถึงพื้นฐานของสังคมไทยที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจโอบอ้อมอารี ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงาน และใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทยได้อย่างปกติสุข จนแนวโน้มของจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ มักเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดความรู้ทักษะในการทำงาน และขาดอำนาจต่อรอง จนอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการถูกละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวทั้งสภาพการจ้าง และสภาพการทำงานที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงมีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองแบบไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจนำไปสู่ปัญหาการค้ามนุษย์ในอนาคต และส่งผลให้ประเทศไทยอาจไม่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ

นอกจากนี้ ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับปัญหาทางสังคมที่เริ่มก่อตัวขึ้น เช่น ปัญหาอาชญากรรมจากแรงงานต่างด้าว ปัญหาการเพิ่มจำนวนของเด็กต่างด้าวเกิดใหม่ในประเทศไทย ปัญหาด้านการควบคุมโรค ปัญหาการเพิ่มภาระทางระบบสาธารณสุขของประเทศ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นการเพิ่มหน้าที่รับผิดชอบให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยที่ไม่ได้เพิ่มทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานตามอย่างเพียงพอ

2.5 ปัญหา อุปสรรคด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความเข้มแข็งกว่าประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ จึงเป็นแรงจูงใจให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาสู่ประเทศไทย ประกอบกับประเทศไทยเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอุตสาหกรรม และงานบางลักษณะที่ไม่สามารถหาแรงงานไทยทำงานได้ โดยเฉพาะประเภทแรงงานประมง และแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมง เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ, อาหารทะเลแช่แข็ง เป็นต้น นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวยังกระจายตัวทำงานอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน เช่น กิจการก่อสร้าง, กิจการเกษตรและปศุสัตว์, กิจการด้านการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นกิจการที่มีมูลค่าสูงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

ด้วยความต้องการของตลาดที่กำลังขยายตัวทั้งในประเทศและต่างประเทศ แรงงานไทยจำนวนมากจึงมีแนวโน้มเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เกิดการไหลออกของแรงงานทักษะสูง และช่างเทคนิคต่างๆ ทำให้ตลาดแรงงานทักษะสูงในประเทศเกิดความตึงตัวและขาดแคลนเกิดความไม่สมดุลของตลาดแรงงานในประเทศไทย ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องการนำแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทดแทนแรงงานไทยในหลายกิจการทางเศรษฐกิจ (แต่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นยังไม่สามารถทดแทนตลาดแรงงานทักษะสูงในประเทศได้อย่างเพียงพอ แต่ก็สามารถช่วยสนับสนุนกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ที่ขาดแคลนแรงงานได้เป็นอย่างดี) จนเกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวมาสู่ประเทศไทยในปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าแรงงานแบบถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้ผู้ประกอบการบางรายที่ต้องการลดต้นทุนในส่วนนี้ ยอมหลบเลี่ยง และไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ประกอบการบางรายหลบเลี่ยง และไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเลือกใช้แรงงานต่างด้าวแบบผิดกฎหมาย อาจนำไปสู่ปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งความผิดตามข้อกฎหมาย การละเมิดสิทธิแรงงาน ปัญหาเรื่องค่านายหน้าจากแรงงาน หรือแม้กระทั่งกระบวนการค้ามนุษย์ โดยปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนต้องเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาในส่วนของปัญหา อุปสรรคจากการบริหารแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พบว่า เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้สรุปปัญหา อุปสรรคจากการบริหารแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไว้ 3 ด้าน คือ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ, ด้านระเบียบกฎหมาย, และด้านการปฏิบัติงาน โดยมองมิติปัญหาทั้งระดับภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งสภาพปัญหา อุปสรรคส่วนใหญ่ มีความสอดคล้องกับมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กล่าวมาในข้างต้น (จำแนกสภาพปัญหา อุปสรรค ทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงานอย่างชัดเจน) อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อแตกต่างในการสะท้อนถึงในสภาพปัญหา อุปสรรคบางประเด็น เช่น ด้านระเบียบกฎหมาย ที่ไม่ได้กล่าวถึงกฎหมายฉบับเดียวกัน (เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระยะเวลา และข้อกฎหมายบาง

ประการไปแล้ว), ด้านบุคลากร ที่ไม่ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาในลักษณะเดียวกัน (มีความแตกต่างในรายละเอียดระดับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตบางประการที่ผู้วิจัยพบจากการศึกษาเปรียบเทียบครั้งนี้ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิจะมีมุมมองถึงสภาพปัญหา อุปสรรคของหน่วยงาน (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) ที่กว้างกว่าข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในมิติของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ

ในช่วงที่ผ่านมา การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ตกอยู่ในลักษณะของการดำเนินการเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นหลัก แม้ว่าจะมีความพยายามจากหลายภาคส่วนในการวางแผนปฏิบัติการอย่างเป็นระบบร่วมกัน แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก โดยสภาพปัญหาหลักของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คือ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย ซึ่งมีความจำเป็นในหลายมิติ ทั้งในแง่ของการได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ (ลดการถูกต่อต้าน/ คว้าบาตรทางการค้าจากปัญหาด้านการค้ามนุษย์) การตอบสนองต่อความต้องการของภาคเศรษฐกิจภายในประเทศ (ความไม่สมดุลของตลาดแรงงานภายในประเทศ, การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ, ผู้ประกอบการมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว) โดยการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมายนั้น ได้ดำเนินการผ่านการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีเหตุผลสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งมีบทลงโทษในอัตราที่สูง ทำให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเกิดความตื่นตระหนก จนเกิดภาวะการไหลออกนอกประเทศของแรงงานต่างด้าว (เนื่องจากแรงงานส่วนหนึ่งไม่ต้องการขึ้นทะเบียน แต่เลือกที่จะกลับประเทศแทนและผู้ประกอบการหลายราย เกิดความกลัวในบทลงโทษ จึงเกิดการ “ลอยแพ” แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย เกิดปัญหาการผลักดันออกนอกประเทศเพิ่มมากขึ้น) ทำให้เกิดปัญหาวิกฤตการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวในระยะแรก นำไปสู่การประเมินมูลค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเนื้อหาก่อนหน้านี้

ประการที่สอง การประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว เพื่อให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง และมีขั้นตอนมากจนเกินไป (รวมถึงการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนแบบ MOU ก็มีขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน, ระยะเวลาานาน, ค่าใช้จ่ายสูง และผู้ประกอบการส่วนใหญ่ต้องดำเนินการโดยผ่านบริษัทจัดหาแรงงาน และบางประเทศต้องประสานงานเองทำให้ไม่สะดวกในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวในรูปแบบดังกล่าว) ส่งผลให้ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวบางส่วน ไม่ให้ความร่วมมือในการขึ้นทะเบียน จึงยังพบแรงงานต่างด้าวที่หลบเลี่ยงเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายอยู่ และกระจายตัวตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยยังไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ อาจถูกเรียกรับผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ได้ หรือเป็นช่องทางให้นายหน้าเรียกค่านายหน้าจากแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการถูกชักนำไปสู่การทำงานที่ผิด

กฎหมาย ถูกกดขี่บังคับใช้แรงงาน จนนำไปสู่กระบวนการค้ามนุษย์ และกลายเป็นปัญหาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตามแก้ไขต่อไป

ประการที่สาม เป็นผลสืบเนื่องมาจากต้นทุนทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการที่สูงขึ้นจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว อาจนำไปสู่การลงทุนด้านเทคโนโลยีเพื่อทดแทนในส่วนของแรงงานต่างด้าวในที่สุด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อในวงกว้างจนเกิดความไม่สมดุลต่อตลาดแรงงานในภูมิภาคได้

ประการที่สี่ การประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เกิดการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย (โดยการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว) อันจะนำไปสู่การลดระดับความรุนแรงของปัญหาด้านการค้ามนุษย์ของประเทศ ซึ่งการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว จะทำให้สามารถตรวจสอบข้อมูลด้านจำนวนแรงงานต่างด้าวในเขตพื้นที่ ตลอดจนทราบอัตราการจ้างงานของแรงงานต่างด้าวต่อผู้ประกอบการ และสามารถตรวจสอบข้อมูล (สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถบันทึกข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย เฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มีการขึ้นทะเบียนที่ถูกกฎหมายเท่านั้น โดยสามารถบันทึกข้อมูลของแรงงานต่างด้าว เช่น การรายงานตัว 90 วัน, การแจ้งที่อยู่ เป็นต้น เพื่อเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลของหน่วยงาน) รวมถึงติดตามแรงงานต่างด้าวที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางอาชญากรรม เพื่อลดปัญหาที่อาจเป็นภัยต่อสังคม หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาในส่วนของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พบว่า เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้สรุปปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไว้ในระดับนโยบาย โดยมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำหน้าที่เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานที่นำนโยบายจากภาครัฐมาปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะวิเคราะห์ถึง นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะพบสภาพปัญหาแตกต่างกันไปตามแต่ละช่วงเวลา โดยยังไม่ปรากฏรายละเอียดการวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว (ในปัจจุบัน) จากงานวิจัยมากนัก ส่วนใหญ่จะวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจที่อาจขึ้นจากการดำเนินนโยบาย (การประกาศใช้กฎหมาย คือ พรบ. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560) ของภาครัฐ ซึ่งมีความสอดคล้องกับมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิกลับไม่ได้กล่าวถึง คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากอดีต ทั้งในเชิงโครงสร้าง รวมถึงแนวนโยบายขององค์กร ซึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

แนวทางการพัฒนาการจัดการจัดการแรงงานต่างด้าว ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564 ที่กำหนดให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นเจ้าภาพหลัก 3 นโยบาย คือ

1. ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง โดยให้ดำเนินการติดตามตรวจสอบการเข้า-ออก, การขอยุ่ต่อในราชอาณาจักร, การพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง, ประสานร่วมมือ และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิด
2. การปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการ เพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง โดยส่งเสริมและพัฒนาระบบฐานข้อมูลร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน, ตรวจสอบการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างเข้มงวด, พัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ ให้รู้เท่าทันกับพัฒนาการของการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย, ตลอดจนเพิ่มมาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ
3. พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีให้มีความทันสมัยเป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวนโยบายข้างต้น นำไปสู่แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยสามารถจำแนกประเภทเป็นแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านบุคลากร, ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน, ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ อันมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวทางการพัฒนาด้านบุคลากร

สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในด้านบุคลากร หมายถึง การปรับปรุงกลไกการดำเนินงาน และการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นให้บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด พร้อมกับเพิ่มการทำงานในเชิงรุก เช่น การเตรียมความพร้อมด้านกำลังพลก่อนการปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างเข้มข้น, การปรับแนวทางแก้ปัญหาในเรื่องการค้ำมนุษย์ตั้งแต่ต้นทาง (การหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย) โดยมีมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน สามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม, การเพิ่มจุดบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ เป็นต้น

ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร จะมุ่งเน้นกระบวนการจัดฝึกอบรมสัมมนา เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานด้านต่างๆ อาทิ จัดสัมมนาเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, ฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และระเบียบที่เกี่ยวข้อง, ฝึกอบรมการใช้ และการบันทึกข้อมูลเข้าระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงาน เป็นต้น รวมถึงการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ให้แก่บุคลากรในหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้เสริมสร้างมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงหรือผลประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงเฝ้าระวังการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่อาจใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยหากมีเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยขั้นเด็ดขาด เพื่อมุ่งเน้นมาตรการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันภายในหน่วยงาน

2. แนวทางการพัฒนาด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มุ่งเน้นความสำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกันแบบบูรณาการทั้งระบบ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยลำพังได้ ดังนั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาคเอกชน (ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว) และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวร่วมกันผ่านการศึกษา และกิจกรรมต่างๆ เช่น การประชุมร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวร่วมกัน, ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่, เสริมสร้างกลไกสำหรับการตรวจตราเฝ้าระวังในพื้นที่เสี่ยง/ พื้นที่ชายแดนโดยร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังสนับสนุนให้มีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการนำแรงงานเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวในอีกแนวทางหนึ่ง

นอกเหนือจากการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานต่างด้าวด้วยกันแล้ว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว โดยให้ระยะเวลาแก่ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว ในการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นช่องทางให้นายหน้า หรือผู้บังคับใช้กฎหมายบางหน่วยงาน นำไปบีบบังคับในการเรียกรับผลประโยชน์ได้ ซึ่งการให้ความสำคัญแก่ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวในลักษณะดังกล่าว จะเป็นส่วนเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้เป็นอย่างดี

3. แนวทางการพัฒนาด้านการประชาสัมพันธ์

ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว ในเรื่องกฎหมายและข้อปฏิบัติที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตลอดจนบทลงโทษเมื่อฝ่าฝืนกฎหมายและข้อปฏิบัติเหล่านั้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ถึงช่องทางในการร้องเรียน หรือร้องทุกข์ของแรงงานต่างด้าว (หมายเลข 1178) พร้อมทั้งจัดทำช่องทางเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ใช้บริการให้มากขึ้น

นอกจากนี้ ควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงาน เพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้องและสะดวกรวดเร็ว อย่างเช่นการตั้งกลุ่ม (อาจใช้โปรแกรมหรือแอปพลิเคชันต่างๆ สนับสนุน เช่น Line, Facebook เป็นต้น) โดยให้มีเฉพาะผู้ประกอบการเข้ามาสอบถามปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับข้อปฏิบัติหรือข้อกำหนดของแรงงานต่างด้าวกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้

ในท้ายที่สุด สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรส่งเสริมการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ที่มีความรวดเร็ว ถูกต้อง ทัวถึง และแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่จนบรรลุผลสำเร็จ สื่อถึงความพยายามและความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง

4. แนวทางการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น การนำเทคโนโลยีมาช่วยในการจัดเก็บข้อมูล และเอกสารต่างๆ ในรูปแบบของไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น รวมถึงการจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการบริการแรงงานต่างด้าวที่มีความเสถียร และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรมีการปรับปรุง และพัฒนาเครือข่ายระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างสมบูรณ์ เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป ผลการศึกษาในส่วนของแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พบว่า เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้สรุปถึงแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศที่เหมาะสมว่า รัฐบาลควรบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง ส่วนแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้แสดงรายละเอียดของแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านเทคโนโลยี, ด้านบุคลากร, ด้านการประชาสัมพันธ์, ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งมีความสอดคล้องกับมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ

สรุป

ผลการศึกษาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิ ในแต่ละส่วนงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้แก่ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1, กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3 ถึง 6, กองบังคับการสืบสวนสอบสวน, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งสิ้น 7 หน่วยงาน นำไปสู่ข้อสรุป ดังนี้

1. ปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า ข้อมูลที่ค้นพบกับมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ ในด้านปัญหา อุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว มีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ สภาพปัญหา อุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวถูกจำแนกเป็น 2 ระดับ (สภาพปัญหาภายใน-ภายนอกหน่วยงาน กับสภาพปัญหาระดับประเทศ และระดับหน่วยงาน) โดยเป็นสภาพปัญหา อุปสรรคในด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ, ความล้มเหลวในเชิงนโยบาย (ทั้งในแง่การกำหนดนโยบาย การประกาศใช้ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ), และเป็นปัญหา อุปสรรคในระดับหน่วยงาน (ด้านบุคลากร, สถานที่ปฏิบัติงาน, เทคโนโลยี) รวมถึงเรื่องภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น, การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการทุจริตคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ไม่พบประเด็นปัญหา อุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในหลายด้าน อาทิ ด้านโครงสร้างหน่วยงาน (ซึ่งไม่มีการสะท้อนสภาพปัญหา ออกมาอย่างชัดเจนว่ามีหรือไม่มีปัญหาด้านโครงสร้างหน่วยงาน เพียงแต่สะท้อนข้อมูลออกมาในลักษณะของการส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อประสิทธิผลในการดำเนินงาน), ด้านงบประมาณ (ไม่มีการสะท้อนสภาพปัญหาออกมาอย่างชัดเจนว่ามีหรือขาดแคลนงบประมาณหรือไม่ แต่มีข้อเสนอในจัดหางบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน นอกเหนือจากงบประมาณปกติ เช่น กองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว) เป็นต้น แต่ก็มีการสะท้อนข้อมูลออกมาในลักษณะของการส่งเสริม หรือข้อเสนอต่างๆ แทน

นอกจากนี้ สภาพปัญหาอุปสรรคด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์พอสมควร เนื่องจากสภาพปัญหาบางอย่างมีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน โดยเฉพาะสภาพปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการต้องปฏิบัติตามนโยบาย บางครั้งจึงอาจไม่สามารถสะท้อนออกมาให้เห็นถึงสภาพปัญหา อุปสรรคในด้านดังกล่าวได้

2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาในครั้งนี้นี้ พบว่า มีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คือ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย ผ่านการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดบทลงโทษในอัตราที่สูง ทำให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเกิดความตื่นตระหนก จนเกิดภาวะการไหลออกนอกประเทศของแรงงานต่างด้าว, การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง และมีขั้นตอนมากจนเกินไป อาจเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการ

และแรงงานต่างด้าว, การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องกฎหมาย สามารถนำไปสู่การลดระดับความรุนแรงของปัญหาด้านการค้ามนุษย์ของประเทศ และสามารถบันทึกข้อมูล ตลอดจนติดตามแรงงานต่างด้าวที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางอาชญากรรม เพื่อลดปัญหาที่อาจเป็นภัยต่อสังคม หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาายังแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจได้มากที่สุด จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คือ การไม่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเพียงพอ จนอาจนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อระดับความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐบาลได้

3. แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นำไปสู่แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยสามารถจำแนกประเภทเป็นแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านบุคลากร (ปรับปรุงกลไกการดำเนินงาน และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน ทั้งศักยภาพในการทำงาน ความซื่อสัตย์สุจริต ฯลฯ), ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (ส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มุ่งเน้นความสำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกันแบบบูรณาการทั้งระบบ), ด้านการประชาสัมพันธ์ (เผยแพร่ความรู้ เพิ่มช่องทางในการสื่อสาร ฯลฯ) และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน)

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยเนื้อหาส่วนแรกจะเป็นการสรุปผลการศึกษาทั้งหมดในภาพรวม เนื้อหาส่วนต่อมาเป็นข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการ คือ เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, เพื่อวิเคราะห์ปัญหา ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, และเพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ใช้วิธีศึกษาโดยการเก็บข้อมูลทางทุติยภูมิ (ดำเนินการศึกษาข้อมูลจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง) ร่วมกับการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในส่วนงานของกองบังคับการสืบสวนสอบสวน, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมือง, กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1, กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3 ถึง 6 จำนวน 7 หน่วยงาน รวมทั้งสิ้น 13 คน) และวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลทางทุติยภูมิและปฐมภูมิที่ได้มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Contented analysis) เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีข้อค้นพบใน 4 ประเด็น คือ รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ปัญหา อุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อค้นพบประเด็นที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการตามกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ดังนี้คือ

1. นโยบายระดับชาติ ได้แก่ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 (นโยบายที่ 4.2 ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง, นโยบายที่ 7.4 ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง และนโยบายที่ 7.5 พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมือง) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์, ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน, ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ)

2. ยุทธศาสตร์ระดับชาติ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 ใน ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (เรื่องบูรณาการความร่วมมือกับต่างประเทศที่เอื้อให้เกิดความมั่นคง ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในชาติ, การรักษาความ มั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและทางทะเล, การบริหารจัดการความมั่นคงให้ สอดคล้องกับแผนงานพัฒนาอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชน และร่วมพัฒนาประเทศ), ยุทธศาสตร์การ สร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม (เรื่องการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุก กลุ่มในสังคม), ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับ ข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ) และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2564 (ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อรองรับ การขยายตัวของ อุตสาหกรรมท่องเที่ยว)

3. ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง ได้แก่ ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555- 2564 (ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบาย รัฐบาล)

จากกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ข้างต้น ส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 4 ขั้นตอน คือ การตรวจอนุญาต การควบคุมการพำนัก การผลักดันส่งกลับ และการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง อันมีรายละเอียด ดังนี้

1. การตรวจอนุญาตให้เข้าเมือง และการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจความสมบูรณ์ถูกต้องของเอกสารการเข้าเมือง ตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม และประทับรอยตราการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant) รหัส LA ให้กับแรงงานต่างด้าว และประทับรอยตรารหัส NON O (LA) ให้กับบุตรของ แรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน 18 ปี โดยประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าว กลุ่มต่างๆ อันได้แก่ แรงงานต่างด้าวกลุ่มบัตรสีชมพู, แรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจ (MOU), แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล

2. การควบคุมการพำนัก

เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจสอบการแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวเพื่อประโยชน์ในการวางแผนป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการสกัดกั้น สืบสวน ปราบปราม จับกุม คนต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมือง หรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

3. การผลักดันส่งกลับ

เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะผลักดันส่งกลับ คนต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรเมื่อการดำเนินคดีสิ้นสุด กรณีจับกุมคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา ในความผิดฐานเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ผลักดันออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ต้องดำเนินคดี และขึ้นห้าม (Blacklist) เข้าราชอาณาจักรคนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

4. การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง

เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะบูรณาการข้อมูลข่าวสาร สืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และจับกุมดำเนินคดี ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นายทุน ผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง โดยเคร่งครัด

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยมีระบบสารสนเทศที่สำคัญ ได้แก่ ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification and Blacklist Immigration Control System: PIBICS), ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel), ระบบจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-Finger Print), ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System: APPS)

ข้อค้นพบประเด็นที่ 2 ปัญหา อุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ผลสรุปจากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า สภาพปัญหา อุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว สามารถจำแนกออกเป็น 2 ระดับ (สภาพปัญหาภายใน-ภายนอกหน่วยงาน กับสภาพปัญหา ระดับประเทศ และระดับหน่วยงาน) โดยเป็นสภาพปัญหา อุปสรรคในด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย (ทั้งในแง่การกำหนดนโยบาย การประกาศใช้ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ), และเป็นสภาพปัญหา อุปสรรคในระดับหน่วยงาน (ด้านบุคลากร, สถานที่ปฏิบัติงาน, เทคโนโลยี) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น, การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อค้นพบประเด็นที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ผลการศึกษา พบว่า มีปัจจัยสำคัญที่เกิดจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย อย่างน้อย 2 ประการ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในปี พ.ศ. 2557 (โดยผลจากการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในปี พ.ศ. 2557 อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว จากมุ่งเน้นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ เป็นมุ่งเน้นประเด็นด้านความมั่นคงของชาติ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นนายทหารระดับสูง) และการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 (ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดบทลงโทษในอัตราที่สูง ทำให้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเกิดความตื่นตระหนก จนเกิดภาวะการไหลออกนอกประเทศของแรงงานต่างด้าว, การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง และมีขั้นตอนมากจนเกินไป อาจเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว, การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย สามารถนำไปสู่การลดระดับความรุนแรงของปัญหาด้านการค้ามนุษย์ของประเทศ และสามารถบันทึกข้อมูล ตลอดจนติดตามแรงงานต่างด้าวที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางอาชญากรรม เพื่อลดปัญหาที่อาจเป็นภัยต่อสังคม หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ)

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจได้มากที่สุด จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คือ การไม่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเพียงพอ จนอาจนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐบาลได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ในด้านที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว คือ แรงงานต่างด้าวสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจประเทศทั้งในเชิงบวกและลบ โดยผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว หมายถึง การเกิดข้อดี หรือประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ สร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน, รักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ, เพิ่มอุปทานแรงงาน, เพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งในแง่ของจำนวนที่เพิ่มขึ้น อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีความสามารถที่มีทิศทางการเติบโต

ส่วนผลกระทบเชิงลบต่อเศรษฐกิจไทยของแรงงานต่างด้าว หมายถึง การเกิดข้อจำกัดลดทอน หรือขัดต่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ เพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ, ถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ, พังพาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป, ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP

ข้อค้นพบประการที่ 4 แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรต้องบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวเอง โดยรัฐบาลจะต้องมีแนวทางบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกำหนดนโยบาย หรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกไป โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระแก่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ประกอบการมากจนเกินไป

ส่วนแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ สามารถจำแนกประเภทเป็นแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านบุคลากร, ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน, ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ อันมีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวทางการพัฒนาด้านบุคลากร

การปรับปรุงกลไกการดำเนินงาน และการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นให้บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด พร้อมกับเพิ่มการทำงานในเชิงรุก

ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร จะมุ่งเน้นกระบวนการจัดฝึกอบรม สัมมนา เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานด้านต่างๆ อาทิ จัดสัมมนาเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, ฝึกอบรมเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และระเบียบที่เกี่ยวข้อง, ฝึกอบรมการใช้และการบันทึกข้อมูลเข้าระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงาน เป็นต้น รวมถึงการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ให้แก่บุคลากรในหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้เสริมสร้างมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีเรียกรับผลประโยชน์ ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงเฝ้าระวังการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่อาจใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยหากมีเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ จะต้องถูกดำเนินการทางวินัยขั้นเด็ดขาด เพื่อมุ่งเน้นมาตรการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันภายในหน่วยงาน

2. แนวทางการพัฒนาด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มุ่งเน้นความสำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกันแบบบูรณาการทั้งระบบ โดยส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาคเอกชน (ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว) และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวร่วมกันผ่านการปฏิบัติงาน และกิจกรรมต่างๆ เช่น การประชุมร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวร่วมกัน, ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่, เสริมสร้างกลไกสำหรับการตรวจตราเฝ้าระวังในพื้นที่เสี่ยง/ พื้นที่ชายแดนโดยร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังสนับสนุนให้มีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการนำแรงงานเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวในอีกแนวทางหนึ่ง

3. แนวทางการพัฒนาด้านการประชาสัมพันธ์

ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว ในเรื่องกฎหมาย และข้อปฏิบัติที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตลอดจนบทลงโทษเมื่อฝ่าฝืนกฎหมายและข้อปฏิบัติเหล่านั้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมถึงการประชาสัมพันธ์ถึงช่องทางในการร้องเรียน หรือร้องทุกข์ของแรงงานต่างด้าว (หมายเลข 1178) พร้อมทั้งจัดทำช่องทางเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ใช้บริการให้มากขึ้น

นอกจากนี้ ควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงาน เพื่อให้ข้อมูล ที่ถูกต้องและสะดวกรวดเร็ว อย่างเช่นการตั้งกลุ่ม (อาจใช้โปรแกรมหรือแอปพลิเคชันต่างๆ สนับสนุน เช่น Line, Facebook เป็นต้น) โดยให้มีเฉพาะผู้ประกอบการเข้ามาสอบถามปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับข้อ ปฏิบัติหรือข้อกำหนดของแรงงานต่างด้าวกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้

ในท้ายที่สุด สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรส่งเสริมการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ที่มีความ รวดเร็ว ถูกต้อง ทัวถึง และแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่จนบรรลุผลสำเร็จ สื่อถึงความพยายามและความมุ่งมั่นของประเทศไทยในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์อย่างจริงจัง

4. แนวทางการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น การนำเทคโนโลยีมา ช่วยในการจัดเก็บข้อมูล และเอกสารต่างๆ ในรูปแบบของไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น รวมถึงการจัดให้มี ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการบริการแรงงานต่างด้าวที่มีความเสถียร และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรมีการปรับปรุง และพัฒนาเครือข่ายระบบเทคโนโลยี สารสนเทศต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างสมบูรณ์ เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นำไปสู่ข้อเสนอแนะ 3 ด้าน คือ ข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อเสนอ เิงปฏิบัติการ และข้อเสนอเชิงวิชาการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ด้านข้อเสนอเชิงนโยบาย แม้ว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ได้ถูก กำหนดกรอบแนวทางให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายที่จะประกาศบังคับใช้ ได้มีส่วนร่วมใน กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวมากขึ้น จากกรณีศึกษาครั้งนี้ พบว่า การประกาศใช้นโยบายด้าน การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล ผ่านการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นรอบด้านอย่างเพียงพอ นั้น สามารถส่งผลเสียในทางเศรษฐกิจและกระทบ ต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการเป็นอย่างสูง ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้า มามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่แรก และเน้นความเชื่อมโยงการจัดการแรงงานต่าง ด้าวเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติ ย่อมมีโอกาสได้นโยบายที่มีแนวทางการพัฒนาตรงความต้องการของทุก

ภาคส่วน ตลอดจนสามารถเห็นถึงแนวทาง/ วิธีการในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้องตรงความเป็นจริง มากกว่านโยบายที่ขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยวางแนวทางพัฒนาไปสู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ทั้งด้านนโยบาย ด้านโครงสร้างหน่วยงาน ด้านบุคลากร และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เน้นเชื่อมโยง และบูรณาการการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ รวมไปถึงการดำเนินการจัดเขตพื้นที่ส่งเสริมที่พักอาศัยแรงงานต่างด้าว (Zoning) เพื่อให้ผู้ประกอบการ นำแรงงานต่างด้าวเข้าที่พักอาศัย อันเป็นส่วนหนึ่งที่จะให้ผู้ประกอบการดูแลด้านสวัสดิการ สามารถจัดบริการรถรับ-ส่งได้โดยสะดวก มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยทั้งการพักอาศัยและการเดินทาง ขยายผลถึงการป้องกันปัญหาด้านสาธารณสุข การจัดการปัญหาขยะในพื้นที่ ตลอดจนการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลดีต่อทั้งชุมชนและสังคมโดยรวม ให้เป็นที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว (กระทรวงแรงงาน, ออนไลน์, 2560) ตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เพื่อการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย ให้นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งกำหนดระยะเวลาจ้างงาน อัตราค่าจ้าง และสวัสดิการอย่างชัดเจน พร้อมทั้งรับผิดชอบจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานต่างด้าว และแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบตามกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ทั้งสิทธิด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และในการเดินทาง

2. ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ

ในส่วน of ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการนั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรมีแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงแนวทางการพัฒนาในหน่วยงานด้านต่างๆ เช่น ด้านบุคลากร, ด้านโครงสร้างหน่วยงาน, ด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ, ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน (ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว) และภาคประชาชน โดยเน้นบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิผลจากการดำเนินงาน

3. ข้อเสนอเชิงวิชาการ

ด้านข้อเสนอเชิงวิชาการ คือ สถาบันการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถศึกษาวิจัยในประเด็นที่ต่อเนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งในด้านการขยายขอบเขตระยะเวลาในการติดตามผลกระทบของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะต่อไป รวมทั้งขยายขอบเขตของการศึกษาไปยังหน่วยงานอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหา ความต้องการ ตลอดจนแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานเหล่านั้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

นอกจากนี้ ภายใต้ข้อเสนอเชิงวิชาการ ควรขยายการศึกษาลงไปในระดับ “หน่วยงาน” ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดแบบเดียวกัน เพื่อจะได้สะท้อนถึงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จากแต่ละหน่วยงานภายในสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอย่างแท้จริง เพื่อสร้างกลุ่มเปรียบเทียบ (reference group) และสามารถพัฒนาไปสู่การสร้างตัวชี้วัดต่างๆ ร่วมกัน และผลการศึกษาในระดับหน่วยงานดังกล่าว จะมีส่วนในการพัฒนารูปแบบ วิธีการของการบริหาร

จัดการแรงงานต่างด้าวในระดับหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อไป

จากผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ข้อค้นพบที่นำไปสู่ข้อเสนอแนะในหลายประเด็นที่กล่าวมาในข้างต้น โดยเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายใต้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 (ซึ่งปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561) จะถูกนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ร.ก. ฉบับดังกล่าว เพื่อให้มีการใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น รวมถึงยกเลิกประกาศเขตที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว โดยให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานและพักที่ใดก็ได้ (เวิร์คพอยท์, ออนไลน์, 2561) และมีการปรับลดโทษลงจากเดิม (มติชน, ออนไลน์, 2561) ดังนั้น สิ่งที่น่าจับตามองหลังจากนี้คือ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายใต้กฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขว่า จะมีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นหรือไม่ หรืออาจกลายเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอีกต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วารสาร

กิริยา กุลกลการ. “แรงงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย”, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. 28 (3), กันยายน 2553. หน้า 109-110.

แรงงาน, กระทรวง. “ดัชนีชี้วัดหลักด้านการบริหารแรงงานของกระทรวงแรงงาน”, วารสารสถานการณ์และการเตือนภัยด้านแรงงาน. 7 (3), กรกฎาคม-กันยายน 2560. หน้า 30-31.

ศิริชัย เพชรรักษ์ และ ชยสร สมบุญมาก. “ตลาดแรงงานของไทยในอนาคต Labor of Thailand Market will in the Future”, วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. 2 (3), กันยายน-ธันวาคม 2559. หน้า 104-112.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ. “การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตาม พรบ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ”. รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2552.

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. “บทสังเคราะห์ สถานการณ์ คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบาย”. รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

เจริญพงษ์ ชันดีโล และคณะ. “บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการจัดระเบียบคนต่างด้าว”. รายงานการวิจัย, สาขาวิชาสัมมนาหมวดวิชาการตำรวจ, วิทยาลัยการตำรวจ, 2560.

ดวงพร รอดเพ็งสังคะ, ศิริพร ศิริปัญญาวัฒน์ และ กมลทิพย์ ละออกิจ. “การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศไทย”. รายงานการวิจัย, ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2556.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. “ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง”. รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. “ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทย ภายใต้ยุคพิสทุนส์สัญชาติ”. รายงานการวิจัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553.

สัมภาษณ์

- กันตวัฒน์ พงศ์สถาปติ, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการ 2 กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1. สัมภาษณ์. 26 มิถุนายน 2560.
- กิตติกร บุญสม, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 4. สัมภาษณ์. 19 มิถุนายน 2560.
- เจษฎา ไยสุน, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6. สัมภาษณ์. 20 มิถุนายน 2560.
- ชัยรัตน์ รัตนารธรรมวัฒน์, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 5. สัมภาษณ์. 22 มิถุนายน 2560.
- ชูฉัตร ธารีฉัตร, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน. สัมภาษณ์. 21 มิถุนายน 2560.
- ทงศักดิ์ ใจหลวง, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสมุทรปราการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3. สัมภาษณ์. 28 มิถุนายน 2560.
- ธัชพงศ์ สารวานางกูร, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน. สัมภาษณ์. 21 มิถุนายน 2560.
- บัณฑิต ตุงคะเศรษฐี, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 5. สัมภาษณ์. 22 มิถุนายน 2560.
- ปฏิพัทธ์ สุบรรณ ณ อยุธยา, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1. สัมภาษณ์. 26 มิถุนายน 2560.
- ประเสริฐ วิจิตรทัศนาศนา, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดหนองคาย กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 4. สัมภาษณ์. 19 มิถุนายน 2560.
- วีรยศ การุณยธร, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6. สัมภาษณ์. 20 มิถุนายน 2560.
- สิทธิชัย โล่กันภัย, พลตำรวจตรี, ผู้บังคับการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3. สัมภาษณ์. 28 มิถุนายน 2560.
- อดุลย์ เทพิกัน, พันตำรวจเอก, ผู้กำกับการ ฝ่ายประมวลผลข้อมูล ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมือง. สัมภาษณ์. 21 มิถุนายน 2560.

กฎหมาย

“คำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134, 4 กรกฎาคม 2560, หน้า 21-22.

“พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134, 22 มิถุนายน 2560, หน้า 3-31.

“พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 135, 27 มีนาคม 2561, หน้า 30-56.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

จินางค์กูร โรจนนันต์. “แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560-2579)”. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านนโยบายและยุทธศาสตร์สุขภาพ (HPT) รุ่นที่ 2. 26 กรกฎาคม 2560.

ทีปรัตน์ วิชากรกูร. “การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคงและยั่งยืน”. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2559 ของ สศช. กลุ่มย่อยที่ 5. 22 กรกฎาคม 2559.

ปรเมธี วิมลศิริ. “ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อนาคตประเทศไทย เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรวิทยาการประกันภัยระดับสูง รุ่นที่ 6. 26 สิงหาคม 2559.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. “แรงงานต่างด้าว ช่วยจริงหรืออุนวาย”. เอกสารประกอบการเสวนาโครงการติดตามเศรษฐกิจไทย ครั้งที่ 12. 10 เมษายน 2560.

อุษาวดี สุตะภักดิ์. “การศึกษารูปแบบและการดำเนินการด้านสุขภาพที่เหมาะสมของกองทุนระบบประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว”. เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการเรื่องจับตาทิศทางประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว. 6 กรกฎาคม 2557.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

การท่องเที่ยวและกีฬา, กระทรวง. “แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2560-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thai-german-cooperation.info/admin/uploads/publication/1be798cb24ee07703c498fcd47cbba4den.pdf,2560>.

ธนะพงษ์ โปธิปิติ. “ความต้องการแรงงานต่างชาติสำหรับสังคมสูงวัย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.manager.co.th/QOL/viewnews.aspx?NewsID=9570000078068,2557>.

แนวหน้า. “พ.ร.ก.แรงงานต่างด้าวฯ ยาแรงมาพร้อมผลข้างเคียงสูง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.naewna.com/local/278977,2560>.

- บริหารแรงงานต่างด้าว, สำนัก. “สถิติการทำงานของคนต่างด้าว ประจำเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/b579b43c5c135321afec8d83c4ed4aa4.pdf,2560.
- บริหารแรงงานต่างด้าว, สำนัก. “สถิติการทำงานของคนต่างด้าว ประจำเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/94ec1760f83293298787bf9d0fd3496a.pdf,2561.
- บริหารแรงงานต่างด้าว, สำนัก. “สถิติแรงงานต่างด้าวประจำปี พ.ศ. 2555”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/de207faef896013d98242b3149fa1d80.pdf,2556.
- บริหารแรงงานต่างด้าว, สำนัก. “สถิติแรงงานต่างด้าวประจำปี พ.ศ. 2556”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/06f47d520fee81270a315f7c84d4e7ae.pdf,2557.
- บริหารแรงงานต่างด้าว, สำนัก. “สถิติแรงงานต่างด้าวประจำปี พ.ศ. 2557”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/5f790ebd8469fb89efbe60674b585459.pdf,2558.
- บริหารแรงงานต่างด้าว, สำนัก. “สถิติแรงงานต่างด้าวประจำปี พ.ศ. 2558”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/cea979ea00fbb2f2ad2b6d5e53d5dde8.pdf,2559.
- บีบีซีไทย. “ไทยยังอยู่เที่ยว 2 รายงานค้านุซัยสหรัฐฯ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<https://www.bbc.com/thai/thailand-40420468,2560>.
- บีบีซีไทย. “สภาอุตสาหกรรม ก.แรงงานบังคับใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวไม่ศึกษาผลกระทบ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.bbc.com/thai/thailand-40505002,2560>.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. “เปิดเนื้อหา พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว 2560 ของเล่นชิ้นใหม่รัฐไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<https://prachatai.com/journal/2017/07/72284,2560>.
- ปณิตา ศรศรี. “แรงงานต่างด้าว ความสำคัญและการบริหารจัดการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://training.p3.police.go.th/doc/non4.pdf,2554>.
- ประชาชาติธุรกิจ. “Tier 2 Watch List ความผิดหวังของประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1499059174,2560.

- พุดพิงศ์ ศิริมาตย์. “โซนนิ่งจัดระเบียบ แรงงานต่างด้าว”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/570570,2560>.
- มติชน. “กรม.ฉลุย พ.ร.ก.แรงงานต่างด้าว ปรับลดโทษ จำคุกกฎหมาย ไฟเขียวพักอาศัยที่ไหนก็ได้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.matichon.co.th/politics/news_865593,2561.
- แรงงาน, กระทรวง. “ก.แรงงานแจง แนวคิดการจัดเขตที่พักอาศัยแรงงานต่างด้าว (Zoning)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://www.mol.go.th/content/58431/1490748229,2560>.
- แรงงาน, กระทรวง. “แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ.2560-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://www.mol.go.th/academician/panmaebot,2560>.
- แรงงาน, กระทรวง. “แผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
http://www.mol.go.th/sites/default/files/downloads/other/PlanStrategy_Labour55-59Minister.pdf,2554.
- วรวัฒน์ อมรวิวัฒน์, พันตำรวจเอก. “ศทส.ตม. คลังสมอง สตม.ป็น "PIBICS" สกัดโจรข้ามชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://www.komchadluek.net/news/crime/93686,2554>.
- วิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบัน. “ทีดีอาร์ไอ AEC กับแรงงานเกษตร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1430377402,2558.
- วิชชุ เวชชาชีวะ. “รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์. (TIP Report) ของสหรัฐอเมริกาและความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรม”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
https://www.jla.coj.go.th/doc/data/jla/jla_1498723567.pdf,2560.
- วีระศักดิ์ นาทะศิริ. “แผ่นดินของไทย ปัญหาของคนไทย (5) เรื่องแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://www.manager.co.th/daily/viewnews.aspx?NewsID=9570000086862,2557>.
- เวิร์คพอยท์. “ปลดล็อก แรงงานต่างด้าว ให้ทำงานและพักที่ใดก็ได้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<https://workpointnews.com/2018/05/03/ปลดล็อก-แรงงานต่างด้าว/,2561>.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, “การตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2550”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://research.mol.go.th/2013/rsdat/prg/eachview.php?okey=IFGLcO0>
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. “Timeline หลังไทยถูกจัดอันดับ Tier 3 (ปี 2557-2559)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<https://www.tcijthai.com/news/2016/18/watch/6417,2560>.

ศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจเกษตร. “ไขบทวิเคราะห์ผลกระทบเศรษฐกิจภาคเกษตรไทย ผ่าน พ.ร.ก. จัดการคนต่างด้าวปี 60”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<https://www.prachachat.net/economy/news-7966,2560>.

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. “ศูนย์วิจัยกสิกรไทยปรับเพิ่มจีดีพีโต 3.4% ชี้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวส่งผล กระทบเลวร้ายสุดคิดเป็น 4.6 หมื่นล้านบาท”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
<http://www.matichon.co.th/news/597449,2560>.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงาน. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nsc.go.th/Download1/policy58.pdf,2560>.

ภาษาต่างประเทศ

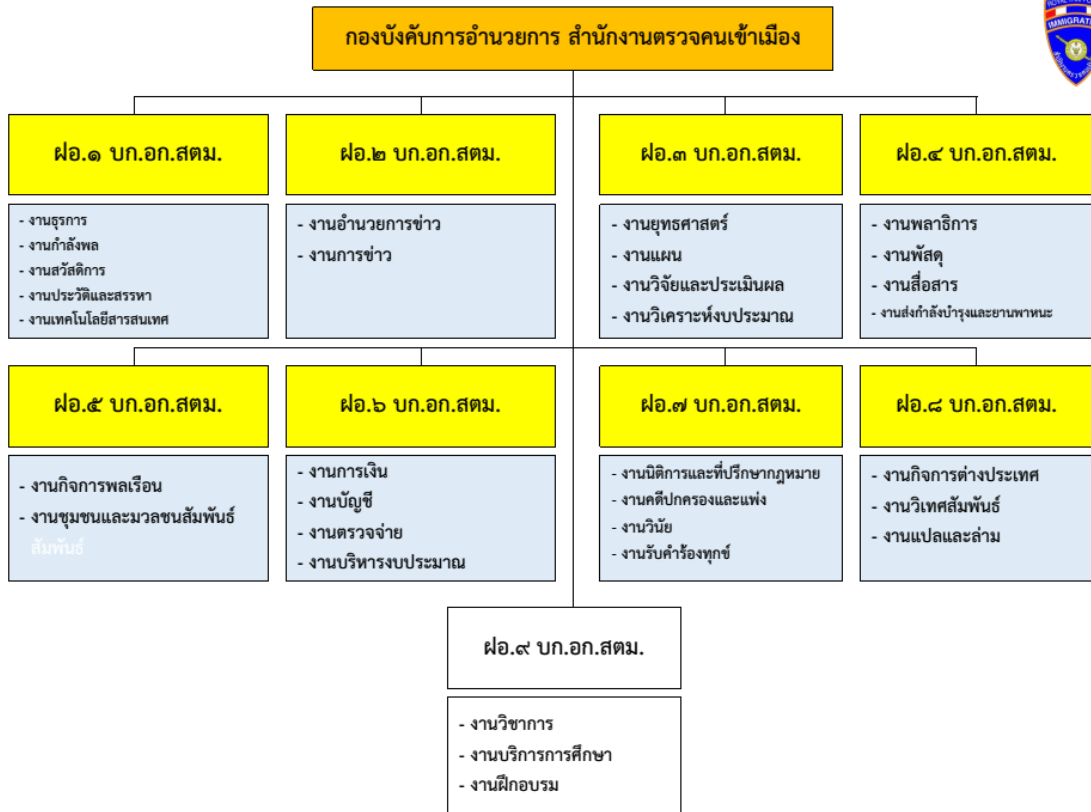
Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. “Trafficking in Persons Report 2017”. (Online). Available :
<https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf,2017>.

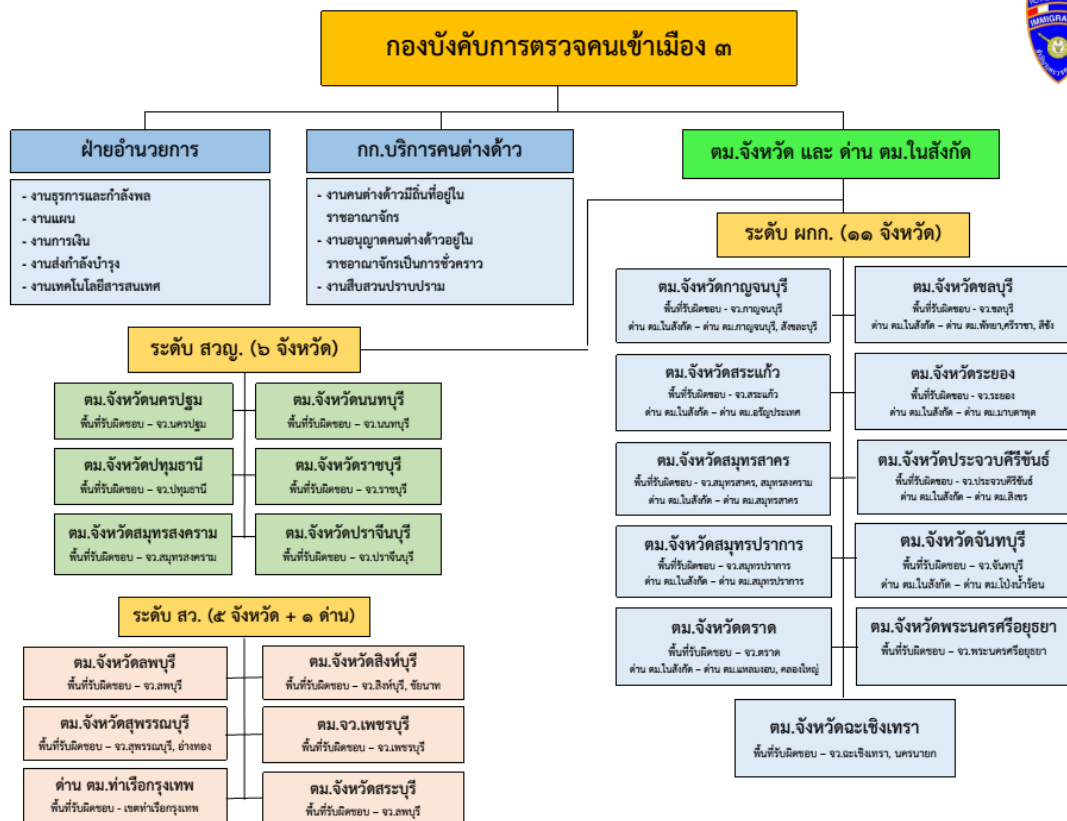
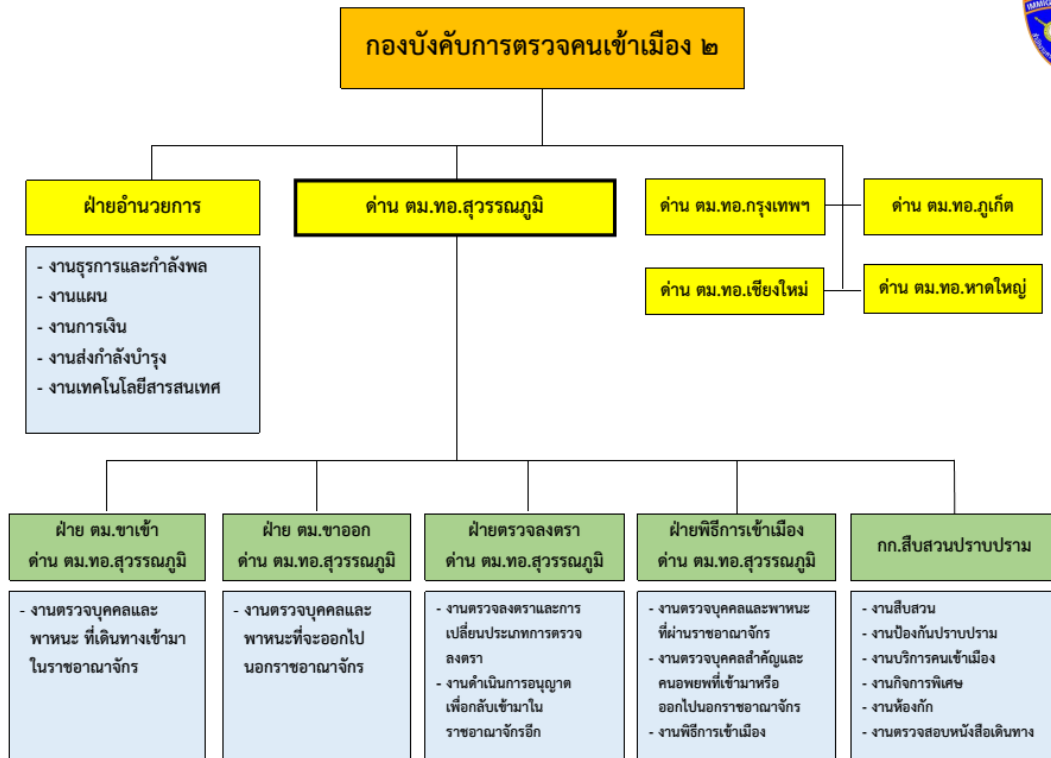
ภาคผนวก

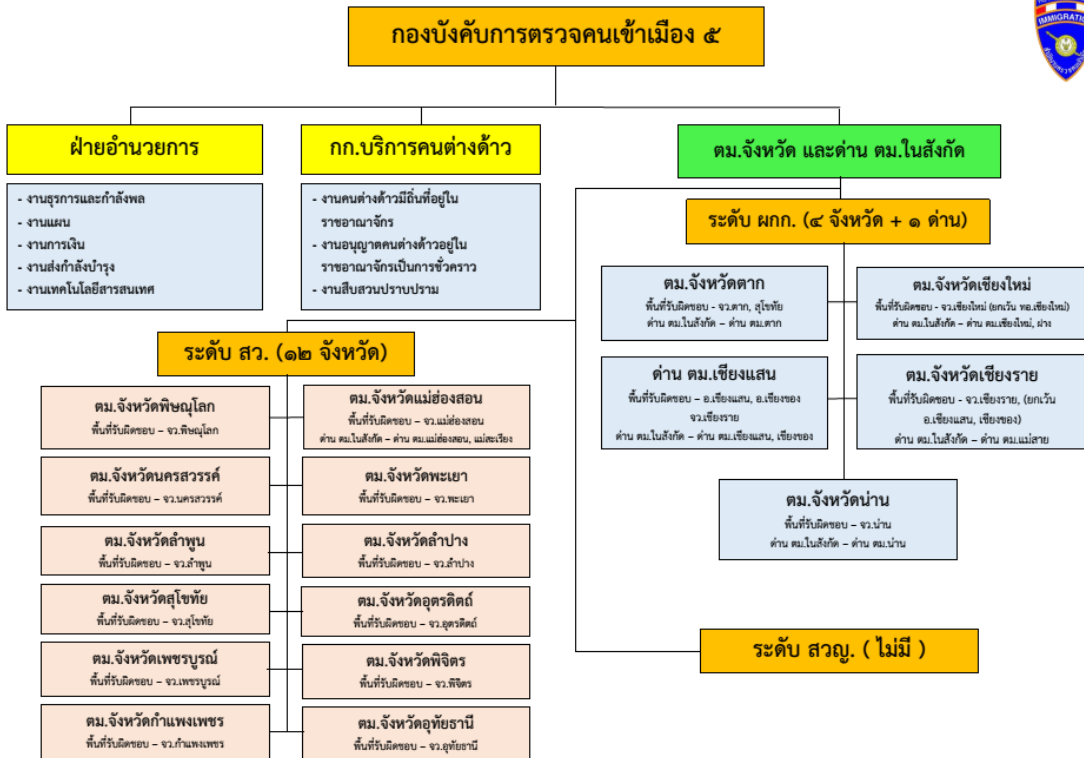
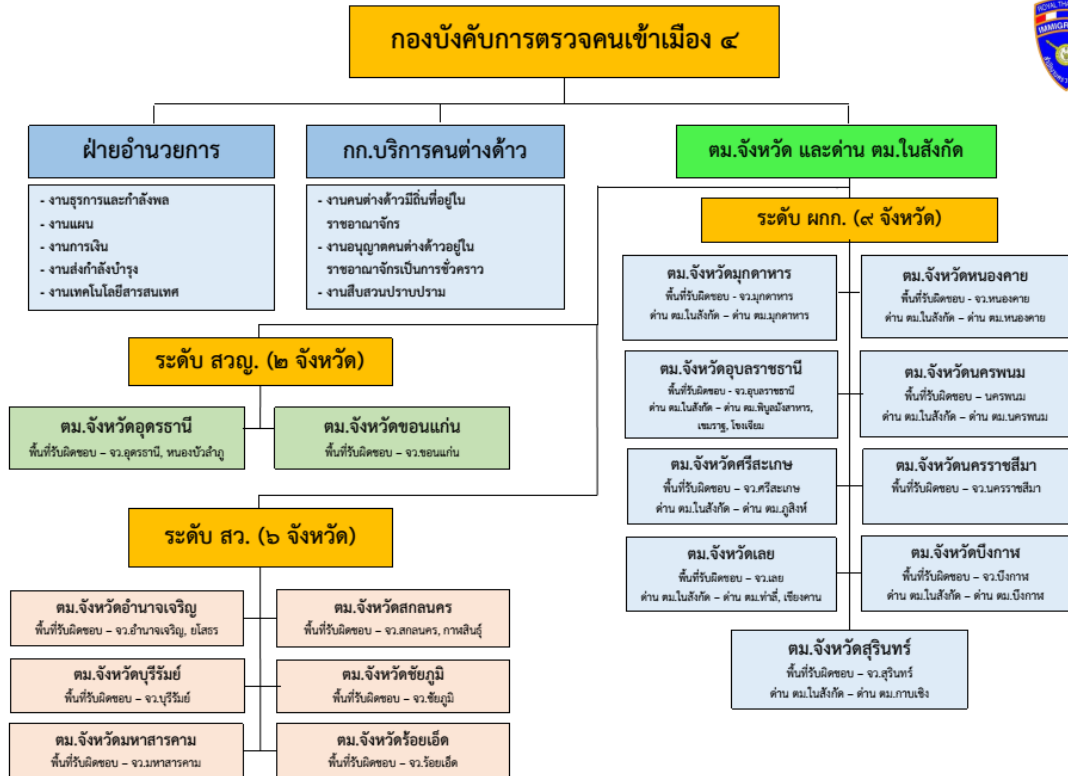
ผนวก ก

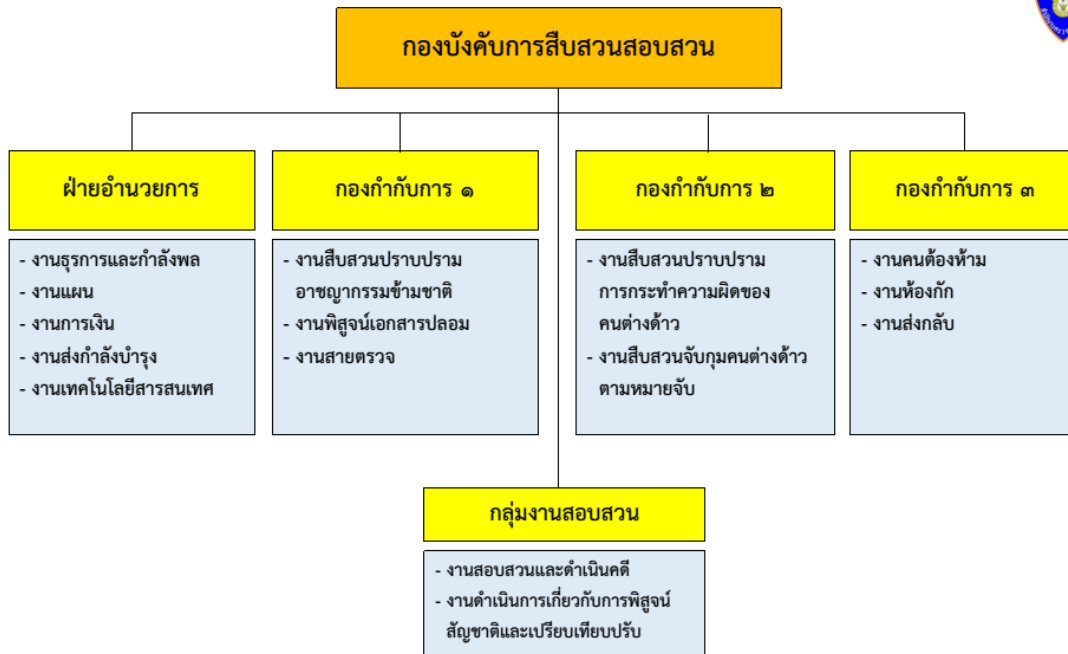
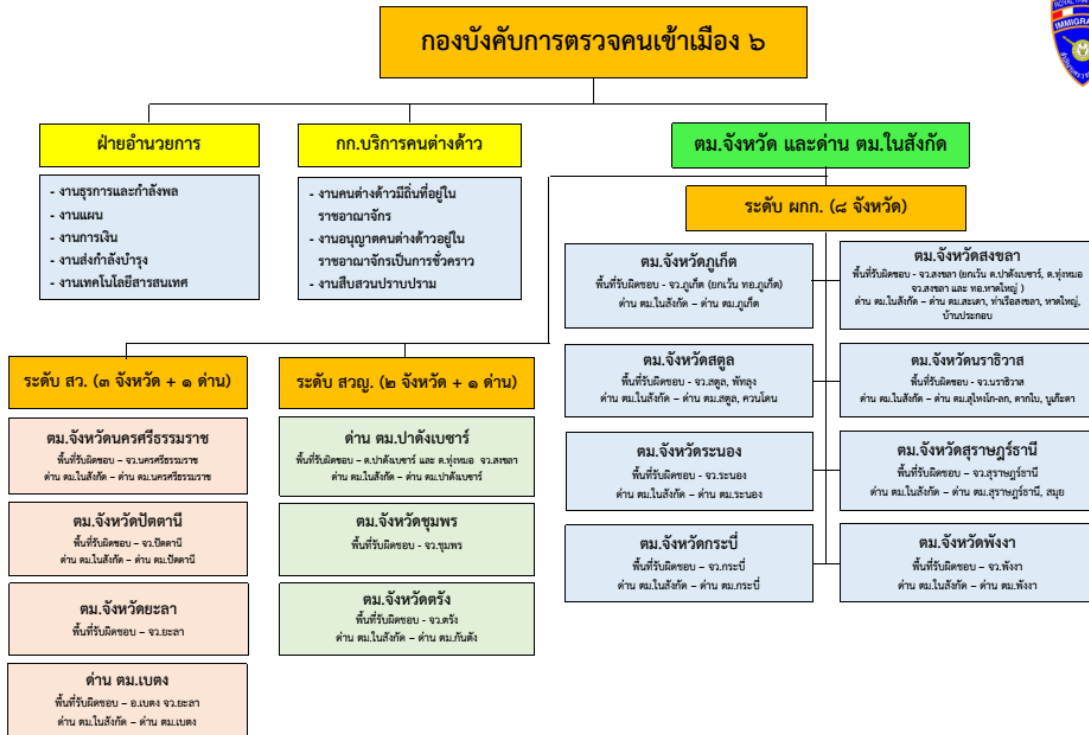
โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

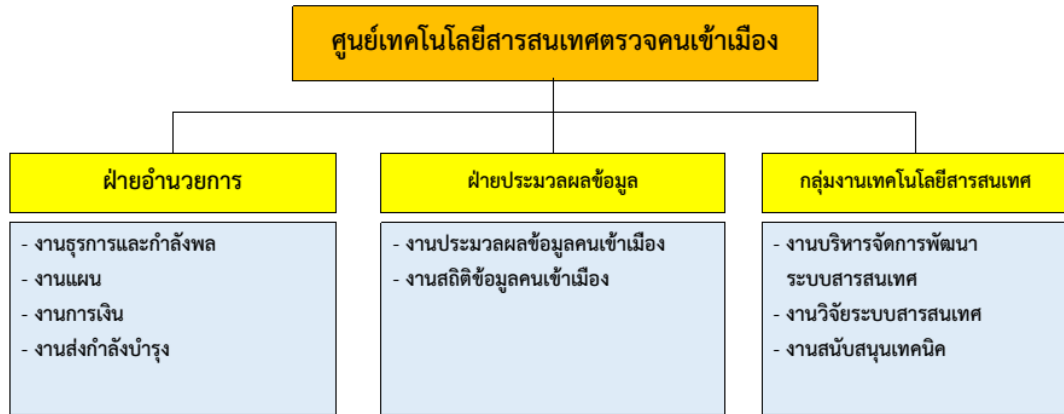










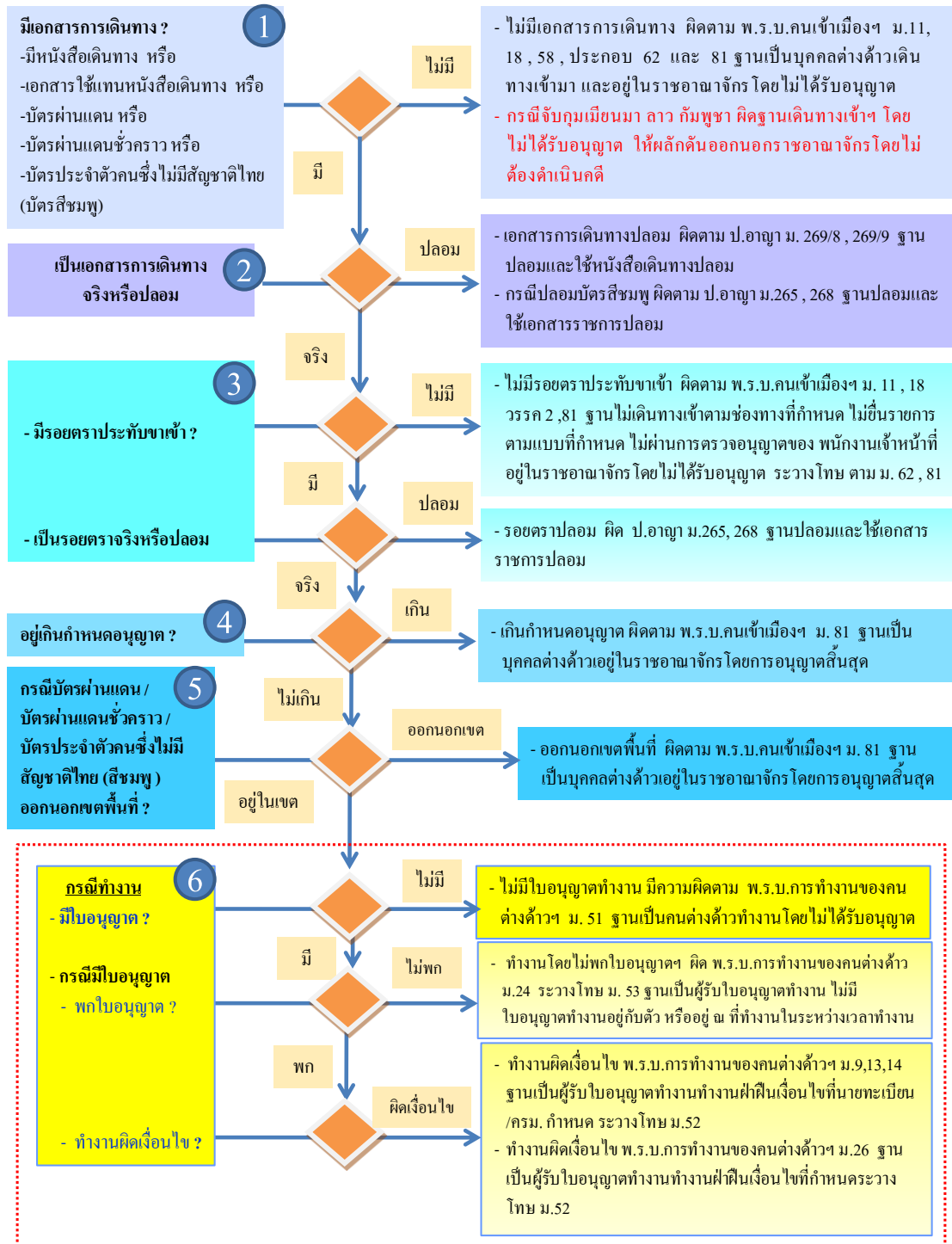


ผนวก ข

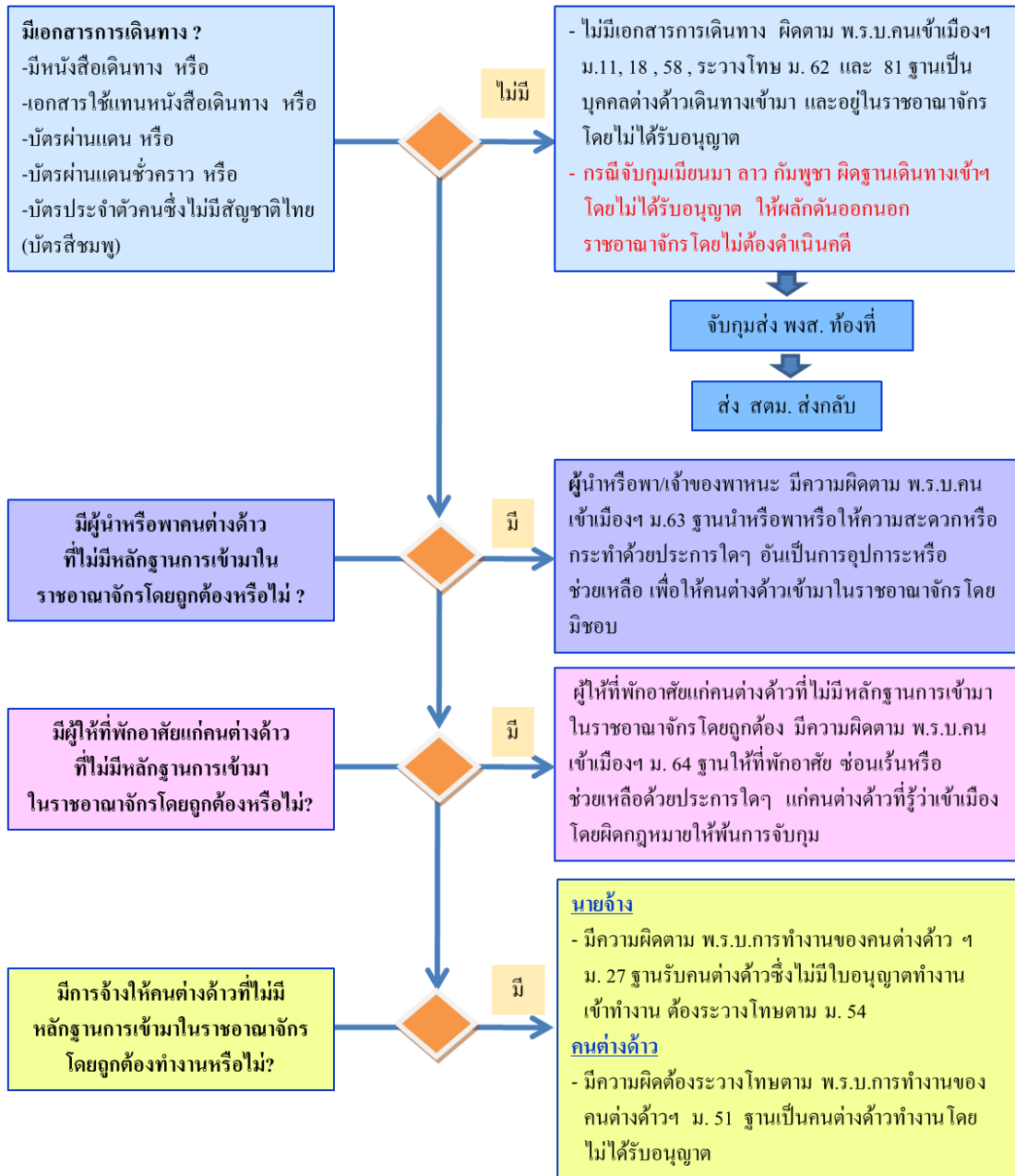
แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแผนปราบปรามแรงงานต่างด้าว (มก 001/52) ให้หน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว ประกอบด้วย ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าว (แผนภาพที่ 1), การดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน/ ผู้นำพา/ เจ้าของพาหนะ/ นายจ้าง/ ผู้ให้ที่พักพิง (แผนภาพที่ 2), แนวทางวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (BORDERPASS) หรือบัตรผ่านแดนชั่วคราว (TEMPORARYBORDERPASS)/ ฐานความผิด (แผนภาพที่ 3), และแนวทางวิธีการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่แสดงบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู)/ ฐานความผิด (แผนภาพที่ 4) ตามหนังสือ ตร. ที่ 0029.132/ว.85 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว ลง 12 พ.ย.2558 อันมีรายละเอียดตามแผนภาพด้านล่าง ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าว



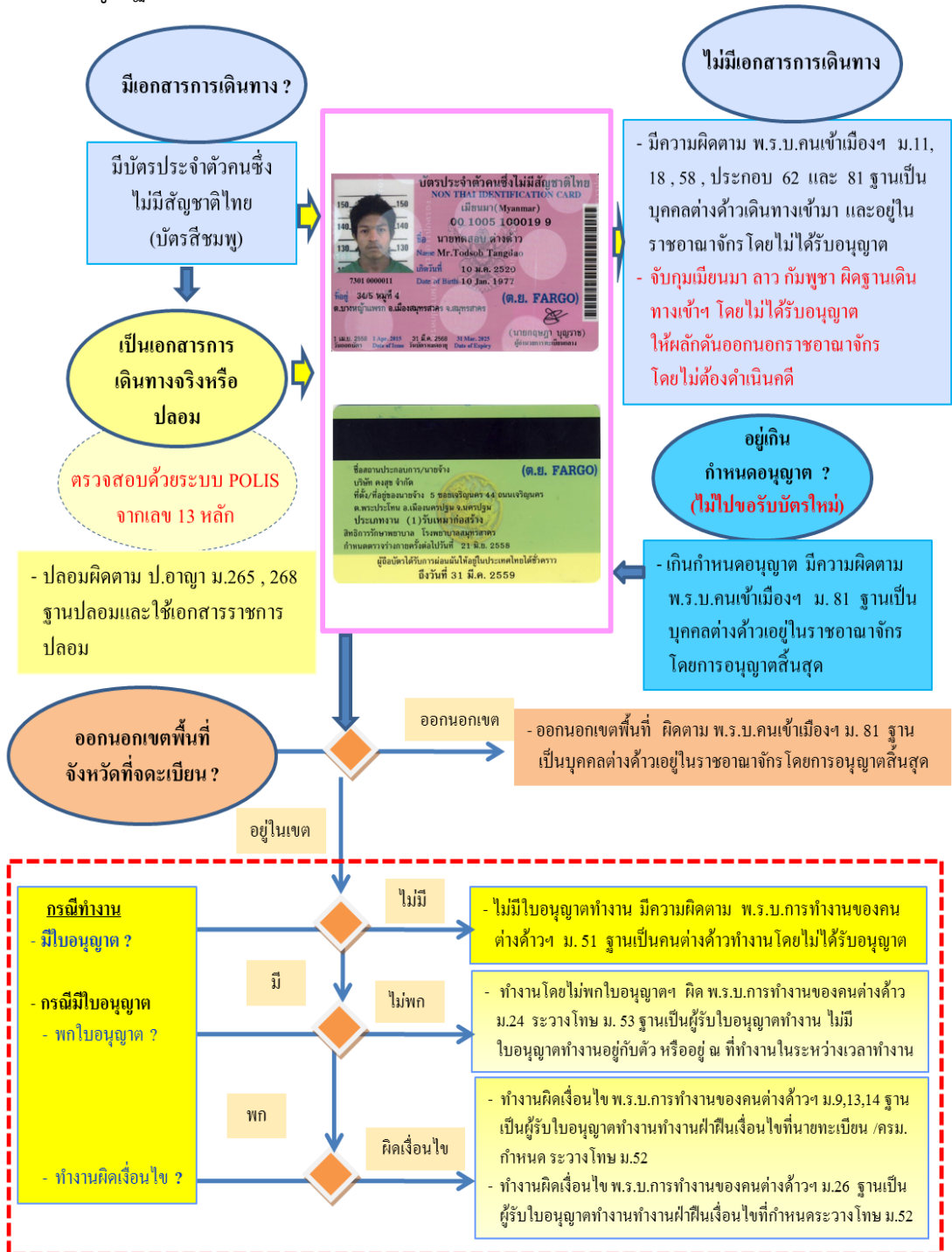
แผนภาพที่ 2 การดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน/ ผู้นำพา/ เจ้าของพาหนะ/ นายจ้าง/ ผู้ให้ที่พักพิง



แผนภาพที่ 3 แนวทางวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (BORDERPASS) หรือบัตรผ่านแดนชั่วคราว (TEMPORARY BORDERPASS)/ ฐานความผิด



แผนภาพที่ 4 แนวทางวิธีการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่แสดงบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู)/ ฐานความผิด

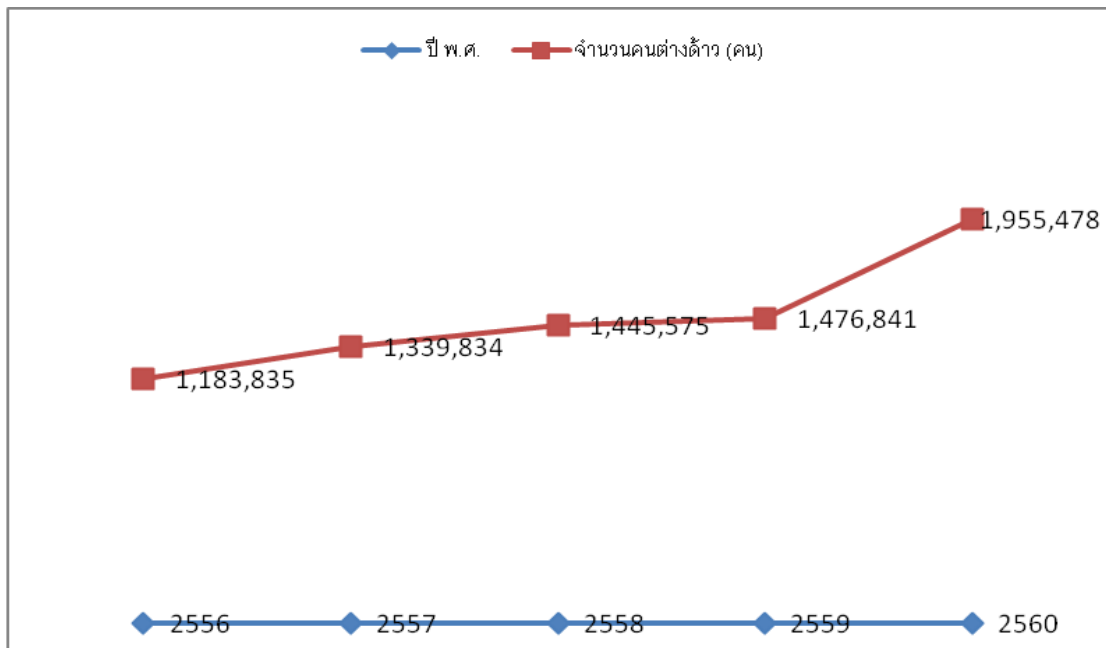


ผนวก ค

จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2556-2560 และการกระจายตัวของแรงงานตามภูมิภาคต่างๆ

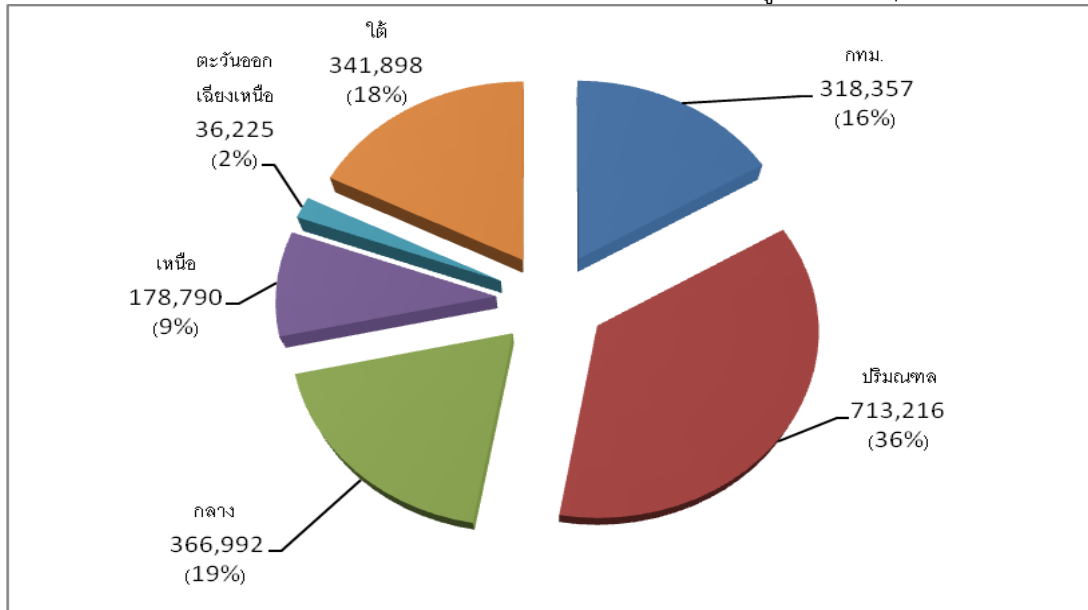
ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทั่วราชอาณาจักรทั้งสิ้น 1,955,478 คน โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว กัมพูชา ที่มีจำนวนมากที่สุดถึง 1,726,416 คน และได้กระจายตัวทำงานอยู่ตามกิจการเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ในทุกภูมิภาคของประเทศไทย และมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุด หากจำแนกตามภูมิภาค พบว่า พื้นที่ปริมณฑลมีจำนวนแรงงานต่างด้าวมากที่สุด รองลงมาคือพื้นที่ภาคกลาง และภาคใต้ตามลำดับ (ดังแสดงรายละเอียดตามแผนภาพด้านล่างนี้)

แผนภาพที่ 1 จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2556-2560



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กระทรวงแรงงาน

แผนภาพที่ 2 จำนวน (ร้อยละ) ของแรงงานต่างด้าวที่กระจายตัวตามภูมิภาคต่างๆ ในประเทศไทย



ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กระทรวงแรงงาน

ผนวก ง
ประเภทกิจการทางเศรษฐกิจที่อนุญาตให้
แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติทำงาน

ประเภทกิจการ		
-ประมง	-เหมืองแร่และเหมืองหิน	-แปรรูปหิน
-เกษตรและปศุสัตว์	-ก่อสร้าง-	-แปรรูปสัตว์น้ำ
-ต่อเนื่องประมงทะเล	-ต่อเนื่องปศุสัตว์	-ต่อเนื่องการเกษตร
-ผลิตหรือจำหน่ายวัสดุก่อสร้าง	-อู่ซ่อมรถ ล้าง อัดฉีด	-ผู้รับใช้ในบ้าน
ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับโลหะ	-ผลิตหรือจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม	-ผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป
-ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์	-ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก	-ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์จากดิน
-ผลิตหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์กระดาษ	-ให้บริการต่างๆ ยกเว้นกิจการรับเหมาฯ	-สถานศึกษา มูลนิธิ สมาคม
-รีไซเคิล รับซื้อของเก่า คัดแยกขยะ	-ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คลังสินค้า	สถานพยาบาล
-สถานีบริการน้ำมัน แก๊ส		-ค้าส่ง ค้าปลีก แผงลอยในตลาด
เชื้อเพลิง		

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กระทรวงแรงงาน

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตำรวจตรี อนุรักษ์ แสงวงกิจ
วัน เดือน ปีเกิด	9 กันยายน พ.ศ. 2506
การศึกษา	ระดับปริญญาโท บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ระดับปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต (ตร.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ประวัติการทำงานโดยย่อ	ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการทะเบียนพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รองผู้บังคับการ สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชัยนาท ผู้กำกับการ สถานีตำรวจภูธรเมืองสมุทรปราการ รองผู้กำกับการ จราจร สถานีตำรวจภูธรเมืองนนทบุรี สารวัตร งาน 2 กองกำกับการ 3 สันติบาล 2 รองสารวัตรป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจนครบาลหัวหมาก
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้บัญชาการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ผู้วิจัย พลตำรวจตรี วัฒนพล แสงวงกิจ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วประเทศทั้งสิ้น 1,955,478 คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) มากที่สุดถึง 1,726,416 คน โดยกระจายตัวทำงานอยู่ในกิจการทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ทั่วประเทศ แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยประสบปัญหาในเรื่องของการค้ามนุษย์ในระดับรุนแรง ถูกสำนักงานเพื่อการติดตามและการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ แห่งกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จัดอันดับการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอยู่ระดับต่ำที่สุด (TIER 3) ซึ่งการตกสู่กลุ่ม TIER 3 นั้น อาจส่งผลกระทบต่อกิจการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออกอาหารทะเลไปยังสหรัฐอเมริกา และ EU อาจทำให้ต้องสูญเสียรายได้ประมาณ 20,240-25,696 ล้านบาท ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเต็มความสามารถ กระทั่งปี พ.ศ. 2559 ไทยถูกปรับอันดับสถานการณ์การค้ามนุษย์ในอันดับที่ดีขึ้น ให้อยู่ในบัญชีที่มีการค้ามนุษย์แบบต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) การแก้ไขปัญหาในเรื่องการค้ามนุษย์ของรัฐบาล นำไปสู่การประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 แต่หลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวขึ้นทันที เนื่องจากมีความตื่นกลัวต่อบทลงโทษที่รุนแรง จึงทำให้แรงงานต่างด้าวเดินทางกลับประเทศเป็นจำนวนมาก

ศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตร ได้ประเมินผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจว่าอยู่ระหว่าง 800-2,000 ล้านบาท ส่วนศูนย์วิจัยกสิกรไทย ประเมินผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยคิดเป็นร้อยละ 0.08-0.3 ของ GDP ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายระหว่าง 1.24-4.65 หมื่นล้านบาท จนเกิดข้อกังวลจากหลายภาคส่วน จึงทำให้รัฐบาลประกาศใช้ ม. 44 เพื่อชะลอการบังคับใช้บทลงโทษใน พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าวออกไป 180 วัน จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นถึงความสำคัญของแรงงานต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง รัฐบาลจึงมอบหมายนโยบาย และมาตรการต่างๆ ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำหน้าที่เป็นอีกหน่วยงานหลัก ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

2. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ใช้วิธีศึกษาโดยการเก็บข้อมูลทางทฤษฎี (ดำเนินการศึกษาข้อมูลจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง) ร่วมกับการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในส่วนงานของกองบังคับการสืบสวนสอบสวน, ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมือง, กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 1, 3 ถึง 6) และวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลทางทฤษฎีและปฐมภูมิที่ได้มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Contented analysis) เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีข้อค้นพบใน 4 ประเด็น คือ รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, ปัญหาอุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว, และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อค้นพบประเด็นที่ 1 รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการตามกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ ดังนี้คือ นโยบายระดับชาติ (นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12), ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579, และยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง (ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2564) จากกรอบแนวทางนโยบายและยุทธศาสตร์ข้างต้น ส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใน 4 ขั้นตอน คือ การตรวจอนุญาต การควบคุมการพำนัก การผลักดันส่งกลับ และการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยมีระบบสารสนเทศที่สำคัญ ได้แก่ ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification and Blacklist Immigration Control System: PIBICS), ระบบช่องทางตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel), ระบบจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบลายพิมพ์นิ้ว

มืออัติโนมัติ (E-Finger Print), ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing System: APPS) เป็นต้น

ข้อค้นพบประเด็นที่ 2 ปัญหา อุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ผลสรุปจากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า สภาพปัญหา อุปสรรคจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว สามารถจำแนกออกเป็น 2 ระดับ โดยเป็นสภาพปัญหา อุปสรรคในด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย (ทั้งในแง่การกำหนดนโยบาย การประกาศใช้ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ), และเป็นสภาพปัญหา อุปสรรคในระดับหน่วยงาน (ด้านบุคลากร, สถานที่ปฏิบัติงาน, เทคโนโลยี) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น, การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการทุจริตคอร์รัปชัน

ข้อค้นพบประเด็นที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ จากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

ผลการศึกษา พบว่า มีปัจจัยสำคัญที่เกิดจากการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย อย่างน้อย 2 ประการ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ในปี พ.ศ. 2557 (อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าว จากมุ่งเน้นประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ เป็นมุ่งเน้นประเด็นด้านความมั่นคงของชาติ เพราะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นนายทหารระดับสูง) และการประกาศใช้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 (กฎหมายดังกล่าวมีบทลงโทษสูง ทำให้แรงงานต่างด้าวตื่นตระหนก เกิดภาวะการไหลออกนอกประเทศ, การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว มีค่าใช้จ่ายสูง ขั้นตอนมาก เพิ่มภาระแก่ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าว, การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ช่วยลดระดับความรุนแรงของปัญหาการค้ามนุษย์ และสามารถบันทึกข้อมูล ตลอดจนติดตามแรงงานต่างด้าวที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางอาชญากรรมได้)

ผลการศึกษาครั้งนี้ยังแสดงให้เห็นว่า การไม่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเพียงพอ อาจนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจและส่งผลต่อระดับความเชื่อมั่นที่มีต่อรัฐบาลได้ และยังมีข้อค้นพบว่า แรงงานต่างด้าวสามารถส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจประเทศทั้งในเชิงบวก (สร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน, รักษาความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการ, เพิ่มอุปทานแรงงาน, เพิ่มมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งในแง่ของจำนวนที่เพิ่มขึ้น อัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดที่มีทิศทางการเติบโต) และในเชิงลบ (เพิ่มต้นทุนในการจัดบริการสาธารณสุข, ถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ, พังพาแรงงานต่างด้าวมากเกินไป, ลดมูลค่าและอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP)

ข้อค้นพบประการที่ 4 แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

แนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวเอง โดยรัฐบาลจะต้องมีแนวทางบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมกำหนดนโยบาย

สำหรับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้กำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จากนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นำไปสู่แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยสามารถจำแนกประเภทเป็นแนวทางการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านบุคลากร (ปรับปรุงกลไกการดำเนินงาน และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน ทั้งศักยภาพในการทำงาน ความซื่อสัตย์สุจริต ฯลฯ), ด้านความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

(ส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มุ่งเน้นความสำคัญในการปฏิบัติงานร่วมกันแบบบูรณาการทั้งระบบ), ด้านการประชาสัมพันธ์ (เผยแพร่ความรู้ เพิ่มช่องทางในการสื่อสาร ฯลฯ) และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน)

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ข้อค้นพบที่นำไปสู่ข้อเสนอแนะได้ในหลายประเด็น โดยเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายใต้ พ.ร.ก. แรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 (ซึ่งปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561) โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ร.ก. ฉบับดังกล่าว เพื่อให้มีการใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น รวมถึงยกเลิกประกาศเขตที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว โดยให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานและพักที่ใดก็ได้ (เวิร์คพอยท์, ออนไลน์, 2561) และมีการปรับลดโทษลงจากเดิม (มติชน, ออนไลน์, 2561) ดังนั้น สิ่งที่น่าจับตามองหลังจากนี้คือ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายใต้กฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขว่าจะมีส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นหรือไม่ หรือจะกลายเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาต่อไป

นอกจากนี้ ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ นำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายได้ว่า รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายที่จะประกาศบังคับใช้ ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวมากขึ้น การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่แรก ย่อมมีโอกาสได้นโยบายที่มีแนวทางการพัฒนาตรงกับความต้องการของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

ในส่วนของข้อเสนอในเชิงปฏิบัตินั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรมีแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงแนวทางการพัฒนาในหน่วยงานด้านต่างๆ เช่น ด้านบุคลากร, ด้านโครงสร้างหน่วยงาน, ด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ, ด้านการประชาสัมพันธ์ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งส่งเสริมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน (ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว) และภาคประชาชน โดยเน้นบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิผลจากการดำเนินงาน

และผลการศึกษาในครั้งนี้ นำไปสู่ข้อเสนอในเชิงวิชาการ คือ การศึกษาวิจัยในประเด็นที่ต่อเนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งในด้านการขยายขอบเขตระยะเวลาในการติดตามผลกระทบของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะต่อไป และขยายขอบเขตของการศึกษาไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหา ความต้องการ ตลอดจนแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานเหล่านั้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย นอกจากนี้ ควรขยายการศึกษาลงไปในระดับ หน่วยงาน ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดแบบเดียวกัน เพื่อสร้างกลุ่มเปรียบเทียบ (reference group) และสามารถพัฒนาไปสู่การสร้างตัวชี้วัดต่างๆ ร่วมกัน และผลการศึกษาในระดับหน่วยงานดังกล่าว จะมีส่วนในการพัฒนารูปแบบ วิธีการของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระดับหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อไป