

การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว  
และธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

นายสัญญา ภัทรทรัพย์  
ประธานกรรมการเจ้าหน้าที่บริหาร  
บริษัท สำเนาอุตสาหกรรม (ไทยแลนด์) จำกัด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 – 2563

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัย เรื่อง “การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว” ลักษณะวิชาการเมือง ของ นายสัญญา ภัทรทรัพย์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา  
แรงงานต่างด้าว

**ลักษณะวิชา** การเมือง

**ผู้วิจัย** นายสัญญา ภัทรทรัพย์ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 62

การศึกษาเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา  
แรงงานต่างด้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจ  
รับเหมาแรงงานต่างด้าว 2) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจ  
รับเหมาแรงงานต่างด้าว และ 3) เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจ  
รับเหมาแรงงานต่างด้าว รวบรวมข้อมูลจาก การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่าง  
ด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์  
ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การ  
วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี  
ที่เกี่ยวข้อง สรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

ผลการวิจัยพบว่า สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พบว่า ประเภทคนต่าง  
ด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย 1) คนต่างด้าวตลอดชีพ 2) คนต่างด้าวมาตรา 59  
ประเภททั่วไป 3) คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ (เดิม) 4) คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม  
MOU 5) คนต่างด้าวมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน 6) คนต่างด้าวมาตรา 63 ประเภทชนกลุ่ม  
น้อย 7) คนต่างด้าวมาตรา 64 และ 8) คนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) สำหรับปัญหา  
เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวที่พบพอสรุปได้ 4  
ประเด็นได้แก่ 1) ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 2) ปัญหาด้านมาตรฐาน  
การจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน 3) ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย และ 4) ปัญหาด้าน  
การบริหารจัดการนโยบาย ส่วนแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงาน  
ต่างด้าว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชนและคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและ  
เป็นรูปธรรม มีดังนี้ 1) พัฒนาเครื่องมือในการบริหารแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ 2)  
มาตรการกำกับดูแล ควบคุม แรงงานต่างด้าว 3) พัฒนาการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐอย่างมี  
อาชีพ 4) บูรณาการความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน และ 5) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูล  
ข่าวสารด้านแรงงานต่างด้าว

ข้อเสนอแนะพบว่า รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจังในการแสวงหาความ  
ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดค่าใช้จ่าย ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการนำเข้า  
แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกกฎหมาย ขยายเวลาอนุญาตทำงานและปรับระเบียบให้  
เหมาะสม เช่น ในเรื่องอาชีพที่อนุญาตทำงานและการเปลี่ยนนายจ้าง เพื่อป้องกันการลักลอบทำงาน  
อย่างผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์

## Abstract

**Title** Development of Guidelines for Managing Foreign Workers and Foreign Labor Contract Business

**Field** Politic

**Name** Mr.Sanya Pattarasub **Couse** NDC **Class** 62

The study of development of guidelines for managing foreign workers and foreign labor contract business aimed to 1) study the conditions and problems relating to foreign workers and foreign labor contract business, 2) analyze the problems regarding the management of foreign workers and foreign labor contract business, and 3) propose management guidelines for foreign workers and foreign labor contract business. Researcher had collected information from In-depth interviews with foreign labor business contractors, foreign workers, employers, government's executive level and operational level officials with direct experience in foreign workers, including stakeholders from foreign workers. Data were analyzed by using content analysis and comparative analysis and synthesized relevant theoretical information. The research findings could be summarized as follows;

The results showed the situation of foreign workers in Thailand which found that the types of foreigners living in the Kingdom of Thailand consisted of 1) lifetime foreigners, 2) section 59 foreigners, general category, 3) section 59 foreigners, proved nationality (original), 4) section 59 foreigners, admission under the MOU, 5) section 6 2 foreigners, investment promotion category, 6) section 6 3 foreigners, minorities, 7) section 64 foreigners and 8) 3 nationalities foreigners (Myanmar, Laos, Cambodia). As for the problems relating to the management of foreign workers and the foreign workers contract business could be summarized as 4 issues which were 1) problems regarding the organization of foreign labor management, 2) problems regarding employment standards and labor protection, 3) problems of using legal measures, and 4) policy management issues. About the guidelines for managing foreign workers and foreign labor contract business which would lead to the creation of quality of life for communities and people in society with efficiency and concrete were as follows: 1) developed effective management tools for foreign workers, 2) Measures for supervision and control of foreign workers, 3) developed professional performance of government personnel, 4) integrated cooperation in both public and private sectors, and 5) public relations and dissemination of information on foreign workers.

The researcher had suggested that the government should consider taking action seriously in seeking cooperation with neighboring countries to reduce costs, reduced the procedure and time for legal imports of workers from neighboring countries, extended work permit times and adjust regulations accordingly, for example, when it comes to working permits and changing employers to prevent illegal work and human trafficking.

## คำนำ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ครั้งนี้ เป็นการศึกษานโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว แนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวไทย แนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาเป็นแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

ผู้วิจัย ขอขอบคุณ พลโท นักรบ บุญบัวทอง และพันเอก ถนายน ขาววิเศษ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ทั้งในแง่ของสาระ แนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำและกำลังใจแก่ผู้วิจัยจนสำเร็จการศึกษา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ สำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่จะนำไปพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยต่อไป

(นายสัญญา ภัทรทรัพย์)  
นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62  
ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงขึ้นมาได้ด้วยความกรุณาของพล.ท. นักรบ บุญบัวทอง และ พ.อ. ถนายน ขำวิเศษ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ทั้งในแง่ของสาระ แนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ในวิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักรทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำและกำลังใจแก่ผู้วิจัยจนสำเร็จการศึกษา

ขอขอบพระคุณประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าวทุกท่านที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ที่ได้กรุณาสละเวลา ตอบแบบสอบถามให้ผู้วิจัย ได้เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยครั้งนี้ จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ทุกท่าน ที่ให้ คำแนะนำ คอยช่วยเหลือเป็นกำลังใจด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณบิดา มารดา และครอบครัว ที่ให้ความช่วยเหลือ และคอยเป็นกำลังใจให้กับ ผู้วิจัยในการศึกษา จนสำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี และคุณประโยชน์อันใดที่จะได้รับ จากการศึกษาวิจัย ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบแต่บิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้สั่งสอนและประสิทธิ์ ประสาทวิชาการทุกแขนง เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและเกิด ประโยชน์แก่ประเทศชาติต่อไป

(นายสัญญา ภัทรทรัพย์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงขึ้นมาได้ด้วยความกรุณาของ พลโท นักรบ บุญบัวทอง และ พันเอก ถนายน ขำวิเศษ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ทั้งในแง่ของ สาระ แนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ในวิทยาลัยป้องกัน ราชอาณาจักรทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำและกำลังใจแก่ผู้วิจัยจนสำเร็จการศึกษา

ขอขอบพระคุณประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าวทุกท่านที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ที่ได้กรุณาสละเวลา ตอบแบบสอบถามให้ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยครั้งนี้ จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ทุกท่าน ที่ให้คำแนะนำ คอยช่วยเหลือเป็นกำลังใจด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณบิดา มารดา และครอบครัวที่ให้ความช่วยเหลือ และคอยเป็นกำลังใจให้กับ ผู้วิจัยในการศึกษา จนสำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี และคุณประโยชน์อันใดที่จะได้รับ จากการศึกษาวิจัย ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบแต่บิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้สั่งสอนและประสิทธิ์ ประสาทวิชาการทุกแขนง เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและเกิด ประโยชน์แก่ประเทศชาติต่อไป

(นายสัญญา ภัทรทรัพย์)  
นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62  
ผู้วิจัย



# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและสำคัญของการศึกษา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	4
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	5
สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	10
แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว	11
แนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวไทย	14
แนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว	21
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	25
กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว	29
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	30
กรอบความคิดของการวิจัย	37
สรุป	38
<b>บทที่ 3 สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว</b>	<b>40</b>
สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	40
การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน	46
แนวปฏิบัติในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ	50
สรุป	58

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา</b>	
<b>แรงงานต่างด้าว</b>	<b>60</b>
วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา	
แรงงานต่างด้าว	60
กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจ	
รับเหมาแรงงานต่างด้าว	65
แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว	70
สรุป	75
<b>บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>77</b>
สรุป	77
ข้อเสนอแนะ	80
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>84</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>87</b>
แบบสัมภาษณ์	88
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>90</b>

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมต่างๆ เติบโตค่อนข้างมาก และปัจจัยสำคัญในอุตสาหกรรมนั้นตัวแปรที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ แรงงาน ซึ่งในปัจจุบันพบว่า อุตสาหกรรมต่างๆ ในประเทศไทยนั้นได้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้ทดแทนแรงงานไทยจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นในภาคอุตสาหกรรมเกษตร ปศุสัตว์ อุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง อุตสาหกรรมก่อสร้าง หรือแม้กระทั่งภาคครัวเรือนก็ตาม การก้าวเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมแต่ละประเภทนั้นย่อมมีเหตุผลหรือแรงจูงใจที่แตกต่างกันออกไป จึงอาจถือได้ว่า แรงงานต่างด้าวได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจของประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม และในทางกลับกันว่า แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็สร้างภาระและมีผลกระทบต่อสังคมไทยไม่น้อยไปกว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้น อย่างไม่มีทางปฏิเสธได้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเรื่องการแย่งงานของแรงงานในประเทศ ผลกระทบด้านสังคมวัฒนธรรมจากกรณีปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ ที่สร้างความหวาดระแวงให้กับประชาชนในประเทศ คิดว่าแรงงานต่างด้าวเป็นบุคคลอันตรายน่ากลัว หรือแม้แต่เรื่องของการเมืองในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ที่อาจมีผลเกี่ยวข้องกับอ้อมในส่วนของทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นไม่ใช่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศเท่านั้น แรงงานต่างด้าวก็ได้รับผลกระทบในด้านต่างๆ รุนแรงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ในการต้องคอยหลบๆ ซ่อนๆ ด้วยเกรงว่าจะถูกจับกุมทำร้าย และส่งกลับประเทศของตน สภาพการณ์จากผลกระทบเหล่านี้ทำให้เกิดเป็นปัญหาสังคมที่ทำให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกันไม่สามารถอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขได้ รวมทั้งส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีก

ตลอดเวลาที่ผ่านมากว่า 20 ปี รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามโดยตลอดต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่แนวโน้มของปัญหามีได้ลดลง มีแต่จะเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ความพยายามที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จตามความคาดหมาย อาจจะด้วยสาเหตุปัจจัยเช่น การขยายตัวของภาคธุรกิจ การขาดแคลนแรงงานไทย ความยากจนและต้องการมีรายได้ของแรงงานเพื่อนบ้าน รวมทั้งการเข้าออกประเทศที่สะดวก

ในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ จำนวนประชากรวัยทำงานจะลดลง แรงงานในระดับผู้ใช้แรงงานที่เป็นคนไทย น้อยลงมาก (ปัจจุบันคนไทยก็ไม่ทำงานระดับผู้ใช้แรงงาน) ถึงแม้ว่าปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีต่างๆ จะถูกนำเข้ามาเติมเต็มการทำงานหรือลดจำนวนการใช้บุคลากร ด้านผู้ใช้แรงงาน ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา จำนวนระดับผู้ใช้แรงงานได้ ความต้องการแรงงานต่างด้าว มิได้ลดน้อยลงไป ประเด็นปัญหาการนำเข้าแรงงานทวีความรุนแรงมากขึ้น ที่มีสาเหตุมาจากหลายประการเช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายแรงงาน การเปิดโอกาส

ให้แรงงานเปลี่ยนนายจ้างได้ตามเหตุอันควร นายหน้าเถื่อนยังไม่หมดไปจากระบบแรงงานในประเทศ และไม่มีองค์กรอิสระกลางตัวแทนของฝั่งประเทศไทยในการร่วมแก้ปัญหาแรงงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น เป็นปัญหาทั้งหมดของแรงงานที่เกิดจากการกระทำของแรงงานเอง หรือการกระทำของนายจ้างโดยตรง บริษัทนำเข้าได้รับผลกระทบโดยตรงทันที ควรมีมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ให้เกิดความรับผิดชอบต่อกรณีอื่นๆ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แผนแม่บทกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน (พ.ศ. 2560 – 2564) รายงานว่าแผนแม่บทพัฒนาแรงงานไทยในระยะ 5 ปี มีประเด็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน 6 ยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 1) การเพิ่มศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน 2) การคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคง หลักประกันในการทำงาน และคุณภาพชีวิตที่ดี 3) เสริมสร้างองค์กรธรรมาภิบาล 4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างบูรณาการ เพื่อการบริหารจัดการและให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ และ 5) ส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 เห็นชอบการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ 2) การควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการเข้ามา ระหว่างการทำงานและกลับออกไปของแรงงานต่างด้าว 3) การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล 4) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ และ 5) การติดตามและประเมินผล

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลที่ได้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา      ทำการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว
2. ขอบเขตด้านประชากร      ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว
3. ขอบเขตด้านพื้นที่      กรุงเทพมหานคร
4. ขอบเขตด้านเวลา      ทำการศึกษาในช่วงเดือนเดือนพฤศจิกายน 2562 – พฤษภาคม 2563

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล
  - 1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ
  - 1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว
2. การวิเคราะห์ข้อมูล
 

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ
3. การนำเสนอข้อมูล
 

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการศึกษาวิจัย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว
2. ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว โดยภาครัฐและภาคเอกชนที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจสภาพและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวได้ชัดเจนยิ่งขึ้น
3. สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปปรับใช้เพื่อประสานความร่วมมือในการดำเนินงานด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างเหมาะสม

## คำจำกัดความ

แรงงาน	หมายถึง	ประชากรผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไปที่อยู่ในวัยแรงงานที่ใช้แรงกายหรือสมองในกระบวนการผลิตโดยได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้างหรือเงินเดือน
แรงงานต่างด้าว	หมายถึง	แรงงานซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย และเข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม
การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว	หมายถึง	นโยบายการดำเนินการจัดระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว การพิสูจน์สัญชาติ การจัดทะเบียน ราษฎร การขอใบอนุญาตทำงาน มาตรฐานการจ้างงาน สภาพการทำงาน การคุ้มครองแรงงาน และการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา  
แรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
2. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
3. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว
4. แนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวไทย
5. แนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว
6. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
7. กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
8. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบความคิดของการวิจัย
10. สรุป

### ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

#### 1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

กรมการจัดหางาน (2561 : 2 – 4) รายงานว่า ในการที่จะบรรลุวิสัยทัศน์และทำให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์นั้น จำเป็นจะต้องมีการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะยาว และกำหนดแนวทางการพัฒนาของทุกภาคส่วนให้ขับเคลื่อนไปทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาว เพื่อถ่ายทอดแนวทางการพัฒนาสู่การปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่องและมีการบูรณาการ และสร้างความเข้าใจถึงอนาคตของประเทศไทยร่วมกัน และเกิดการรวมพลังของทุกภาคส่วนในสังคมทั้งประชาชน เอกชน ประชาสังคม ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อการสร้างและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติและบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ”หรือคติพจน์ประจำชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันมีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมีความสุข อยู่ดีกินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งยุทธศาสตร์ที่จะใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาในระยะ 20 ปี ที่เกี่ยวข้องกับกรมการจัดหางาน 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

### 1.1.1 ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

มีเป้าหมายทั้งในการสร้างเสถียรภาพภายในประเทศและช่วยลดและป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกรวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มประเทศอาเซียนและประชาคมโลกที่มีต่อประเทศไทย กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

- 1) การเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลักและการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 2) การปฏิรูปกลไกการบริหารประเทศและพัฒนาความมั่นคงทางการเมือง ขจัดคอร์รัปชัน สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม
- 3) การรักษาความมั่นคงภายในและความสงบเรียบร้อยภายใน ตลอดจนการบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล
- 4) การพัฒนาระบบ กลไก มาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศทุกระดับ และรักษาดุลยภาพความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่
- 5) การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ สร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ
- 6) การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
- 7) การปรับกระบวนการทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องจากแนวตั้งสู่แนวระนาบมากขึ้น

### 1.1.2 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งจำเป็นจะต้องยกระดับผลิตภาพการผลิตและการใช้นวัตกรรมในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในอุตสาหกรรม เกษตรและบริการ การสร้างความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหาร การเพิ่มขีดความสามารถทางการค้าและการเป็นผู้ประกอบการ รวมทั้งการพัฒนาฐานเศรษฐกิจแห่งอนาคต ทั้งนี้ภายใต้กรอบการปฏิรูปและพัฒนาปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ทุกด้าน อันได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม การพัฒนาทุนมนุษย์ และการบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

- 1) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ และสร้างความเชื่อมั่นการส่งเสริมการค้าและการลงทุนที่อยู่บนการแข่งขันที่เป็นธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการพัฒนาประเทศสู่ความเป็นชาติการค้าเพื่อให้ได้ประโยชน์จากห่วงโซ่มูลค่าในภูมิภาค และเป็นการยกระดับไปสู่ส่วนบนของห่วงโซ่มูลค่ามากขึ้น
- 2) การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ บนฐานของการพัฒนานวัตกรรมและมีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการใช้ดิจิทัลและการค้าที่เข้มข้นเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและขยายกิจกรรมการผลิตและบริการโดยมุ่งสู่ความเป็นเลิศในระดับโลกและในระดับภูมิภาคในอุตสาหกรรมหลายสาขา และในภาคบริการที่หลากหลายตามรูปแบบการดำเนินชีวิตและการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนไป รวมทั้งเป็นแหล่งอาหารคุณภาพ สะอาดและปลอดภัยของโลก



3) การพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน พัฒนาทักษะผู้ประกอบการยกระดับผลิตภาพแรงงานและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สู่อุตสาหกรรม และพัฒนาวิสาหกิจชุมชนและสถาบันเกษตรกร

4) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษและเมืองพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน และพัฒนาระบบเมืองศูนย์กลางความเจริญ จัดระบบผังเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีส่วนร่วม มีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับศักยภาพ

5) การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในด้านการขนส่ง ด้านพลังงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนา

6) การเชื่อมโยงกับภูมิภาคและเศรษฐกิจโลก สร้างความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา กับนานาประเทศส่งเสริมความร่วมมือกับนานาชาติในการสร้างความมั่นคงด้านต่างๆ เพิ่มบทบาทของไทยในองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงสร้างองค์ความรู้ด้านการต่างประเทศ

#### 1.1.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

เพื่อพัฒนาคนและสังคมไทยให้เป็นรากฐานที่แข็งแกร่งของประเทศมีความพร้อมทางกาย ใจ สติปัญญา มีความเป็นสากล มีทักษะการคิด วิเคราะห์อย่างมีเหตุผล มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย มีคุณธรรมจริยธรรม รู้คุณค่าความเป็นไทย มีครอบครัวที่มั่นคง กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

1) การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ

2) การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ เท่าเทียม และทั่วถึง

3) การปลูกฝังระเบียบวินัย คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์

4) การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี

5) การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทยเสริมสร้างบทบาทของสถาบันครอบครัวในการบ่มเพาะจิตใจให้เข้มแข็ง

#### 1.1.4 ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีสมรรถนะสูง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระจายบทบาทภารกิจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม มีธรรมาภิบาล กรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ อาทิ

1) การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม

2) การวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ

3) การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

4) การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

5) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรมและเป็นสากล

6) การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ

7) การปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ

## 2 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564

**วิสัยทัศน์** “บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รวมทั้งคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล”

### พันธกิจ

1. จัดหาแรงงานต่างด้าวให้เพียงพอต่อความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ
2. พัฒนาให้เกิดการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้มาตรฐานสากล
3. จัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงาน เพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ
4. ดำเนินการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งระบบให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

### เป้าประสงค์

1. เพิ่มปริมาณและคุณภาพแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ
  2. ลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพื่อลดผลกระทบทางลบต่อคนไทย (เช่น โรคระบาด ปัญหาสังคม การค้ามนุษย์ เป็นต้น)
  3. ยกระดับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้มาตรฐานสากล
  4. เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ
  5. การติดตามและประเมินผลให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด
  6. นำไปสู่การรับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
- คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 เห็นชอบการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย ๖ กลยุทธ์/มาตรการ ดังนี้

1. ยึดอายุใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในปัจจุบันในสาขาที่มีความจำเป็น
2. นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย เพื่อทดแทนแรงงานเดิม โดยผ่านระบบ G to G
3. ให้มีโควตานายจ้างที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าว ภายใต้ระบบควบคุม Levy
4. ปรับเงื่อนไขในการจ้างงานของกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มในประเทศไทย ให้สามารถทำงานได้เทียบเท่ากับแรงงานไทย
5. ส่งเสริมให้สถานประกอบการที่ใช้แรงงานเข้มข้น สามารถเคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่มีแรงงานระดับล่างจำนวนมาก และค่าจ้างต่างได้

6. ส่งเสริมให้สถานประกอบการมีการปรับโครงสร้างและนำเทคโนโลยีมาใช้ทดแทน  
แรงงาน

7. ให้มีการสอบหรือทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานตั้งแต่ประเทศต้นทาง
8. พิจารณาให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย
9. ให้บริการฝึกอบรมแก่แรงงานต่างด้าว เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิต

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการเข้ามาระหว่างการทำงาน และ  
กลับออกไปของแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย ๘ กลยุทธ์/มาตรการ ดังนี้

1. ปรับปรุงมาตรการควบคุมป้องกันการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายให้เกิดผล  
สัมฤทธิ์อย่างจริงจัง

2. ดำเนินการลงโทษนายหน้าหรือผู้นำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย
3. ดำเนินการปราบปรามนายจ้างที่ใช้แรงงานผิดกฎหมาย โดยใช้โทษสูงสุด
4. ดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการทุกแห่งที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว
5. ดำเนินการกับเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ละเลยไม่ดำเนินการต่อแรงงานต่าง

ด้าว ตามกฎหมายอย่างจริงจัง

6. ดำเนินการส่งกลับแรงงานต่างด้าว ด้วยกระบวนการความร่วมมือกับประเทศต้นทาง
7. เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนส่งกลับ

8. จัดทำระบบการเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถตรวจสอบควบคุม  
การเข้ามาและกลับออกไปของแรงงาน รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยได้

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตาม  
มาตรฐานสากลประกอบด้วย 5 กลยุทธ์/มาตรการ ดังนี้

1. การแก้ปัญหา Tier 2 Watch List ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ IUU Fishing  
จากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

2. เร่งรัดกวดขันการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจังและ  
ต่อเนื่อง

3. สนับสนุนให้ประชาชนหรือภาคประชาสังคมเครือข่ายแจ้งเบาะแสการเอาเปรียบ  
และการจ้างแรงงานที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรม

4. อำนวยความสะดวกให้แรงงานต่างด้าว และจัดระบบการติดต่อสื่อสารใน การ  
เข้าถึงแหล่งร้องเรียนหรือร้องทุกข์

5. กวดขันการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อนายจ้างในการจ่ายค่าจ้างและ  
สวัสดิการให้แก่แรงงานต่างด้าว

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 7  
กลยุทธ์/มาตรการ ดังนี้

1. คงไว้ซึ่งคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระดับนโยบายของ  
ประเทศ

2. ยกระดับหน่วยงานปฏิบัติการของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร  
จัดการแรงงานทั้งระบบ

3. จัดหาทรัพยากรด้านบุคลากร/เจ้าหน้าที่ และงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

4. ปรับปรุงกฎหมาย/กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. พัฒนาหรือปรับปรุงข้อมูลกลางที่สามารถใช้สนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6. จัดให้มีระบบประชาสัมพันธ์ที่ทันสมัย

7. กลยุทธ์ในการวิจัย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การติดตามและประเมินผล ประกอบด้วย 7 กลยุทธ์/มาตรการ ดังนี้

1. การกำหนดแผนในการกำกับ ติดตามและดูแล

2. การประเมินผลการปฏิบัติงานตามกรอบตัวชี้วัด

3. การให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการ

ปฏิบัติงาน

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน และ 4) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว 2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการเข้ามาะหว่างการทำงาน และกลับออกไปของแรงงานต่างด้าว 3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล 4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ และ 5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การติดตามและประเมินผล

## สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

สถานการณ์แรงงาน ปี 2560 โดยสรุป ประชากรที่อยู่ในวัยทำงานหรืออายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 56.08 ล้านคน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 38.27 ล้านคน (ร้อยละ 68.28) ผู้มีงานทำ 37.72 ล้านคน ผู้ว่างงาน 0.44 ล้านคน ผู้ว่างงานรอฤดูกาล 0.12 ล้านคน เป็นผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน (ผู้ไม่พร้อมทำงาน) 17.80 ล้านคน (ร้อยละ 31.70) ได้แก่ ทำงานบ้าน 5.21 ล้านคน เรียนหนังสือ 4.39 ล้านคน และอื่น ๆ 8.20 ล้านคน (กรมการจัดหางาน, 2561 : 33)

สถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าว จากรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ 2560 พบว่า คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน และคงเหลือทำงานในประเทศไทย ในปีงบประมาณ 2560 (ตุลาคม 2559 – กันยายน 2560) รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,788,964 คน เป็นผู้ได้รับอนุญาตทำงานตลอดชีพ จำนวน 241 คน ประเภทชั่วคราว (ทั่วไป) จำนวน 103,132 คน แรงงานต่างด้าวตรวจสัญชาติและได้รับ อนุญาตทำงาน จำนวน 1,062,829 คน แรงงานต่างด้าวนำเข้าตาม MOU จำนวน 500,440 คน ประเภทส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น (มาตรา 12 ) จำนวน 45,013 คน ต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อย (มาตรา 13 ) จำนวน 58,663 คน และคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล จำนวน 18,646 คน เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2559 พบว่า คนต่างด้าว

คงเหลือทำงานอยู่ในประเทศไทยเพิ่มขึ้น (จาก 1,510,740 คน เป็น 1,788,964 คน) คิดเป็นร้อยละ 18.42 (ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ 2560 กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมการจัดหางาน)

การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ในปีงบประมาณ 2560 (ตุลาคม 2559 – กันยายน 2560) พบว่า มีคนงานไทยที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น จำนวน 114,958 คน เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2559 พบว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้น (จาก 114,003 คนเป็น 114,958 คน) คิดเป็นร้อยละ 0.84 โดยเป็นคนงานที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศจากกรุงเทพฯ มากที่สุด จำนวน 60,472 คน (ร้อยละ 52.60) และเป็นคนงานจากส่วนภูมิภาค จำนวน 54,486 คน (ร้อยละ 47.40) โดยใน ส่วนภูมิภาคเป็นคนงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด จำนวน 27,599 คน (ร้อยละ 24.01) รองลงมาคือ ภาคเหนือ จำนวน 9,369 คน (ร้อยละ 8.15 ) ภาคกลาง จำนวน 7,569 คน (ร้อยละ 6.59) ภาคใต้ จำนวน 5,727 คน (ร้อยละ 4.98) คน และปริณทล จำนวน 4,222 คน (ร้อยละ 3.67) ของจำนวนคนงานไทยที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศทั้งหมด ทั้งนี้ จำนวนคนงานไทยที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศพบว่า ได้เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยบริษัทจัดหางานเป็นผู้จัดส่ง จำนวน 30,283 คน (ร้อยละ 26.34) กรมการจัดหางานจัดส่งจำนวน 12,365 คน (ร้อยละ 10.76) คนงานจ้างเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง จำนวน 8,512 คน (ร้อยละ 7.41) นายจ้างพาลูกจ้างไปทำงาน จำนวน 8,246 คน (ร้อยละ 7.17) นายจ้างพาลูกจ้างไปฝึกงาน จำนวน 4,259 คน (ร้อยละ 3.70) และ RE-ENTRY จำนวน 51,293 คน (ร้อยละ 44.62) โดยส่วนใหญ่เดินทางไปทำงานในประเทศไต้หวันมากที่สุด จำนวน 35,263 คน (ร้อยละ 30.67) รองลงมา คือ สาธารณรัฐเกาหลีใต้ จำนวน 12,509 คน (ร้อยละ 10.88 ) ญี่ปุ่น จำนวน 8,789 คน (ร้อยละ 7.65) อิสราเอล จำนวน 8,477 คน (ร้อยละ 7.38) และมาเลเซีย จำนวน 6,062 คน (ร้อยละ 5.27) ของจำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปงานต่างประเทศทั้งหมดตามลำดับ นอกนั้นเดินทางไปทำงานประเทศอื่น ๆ รวมจำนวน 43,858 (ร้อยละ 38.15) (ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ 2560 กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมการจัดหางาน)

## แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

### 1. ความหมาย

ชัยวัฒน์ เกิดผล (2544 : 1) กล่าวว่า แรงงานที่มาจากประเทศอื่นหรือไม่มีสัญชาติไทย ถือเป็นแรงงานต่างชาติหรือต่างด้าวทั้งหมด ตามกฎหมายของประเทศไทยทั้งที่เป็นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายอื่นๆ ก็ใช้เรียกคนต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยว่าคนต่างด้าวทั้งสิ้น

กองคนงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2545 : 1) ได้ให้ความหมายของคนต่างด้าวไว้ว่า เป็นแรงงานทาสเชลยได้แก่ เขมร มอญ ลาว และญวน ซึ่งเป็นแรงงานราษฎรของประเทศผู้แพ้สงครามที่ถูกกวาดต้อน เพื่อเข้ามาทำเป็นกำลังแรงงานในยามสงบและยามศึก เนื่องจากโบราณพลเมืองไทยมีจำนวนน้อย

จุฑารักษ์ อินทรสุขศรี (2548 : 25) กล่าวว่า พระราชบัญญัติการทำงานต้องคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 5 ได้ให้ความหมาย “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย “ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกาย หรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

## 2. ประเภทแรงงานต่างด้าว

กรมการจัดหางาน (2544 : 59) ระบุว่า ตามการจัดระบบของแรงงานต่างด้าวของ กองแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานกำหนดลักษณะแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานภายใต้ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

2. แรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยผิดกฎหมายไทย โดยจำแนกรายละเอียด ดังนี้

2.1 แรงงานต่างด้าวที่มาทำงานภายใต้ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2527 แยกออกเป็น 4 ประเภทคือ

2.1.1 ประเภทชั่วคราว คือ กลุ่มคนต่างด้าวที่กำหนดไว้มาตรา 7 (ภายใต้บังคับมาตรา 10 งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามในมาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วน มีระยะเวลาทำงานไม่เกิน 15 วัน แต่คนต่างด้าวนั้นจะทำงานได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบตามแบบที่อธิบดีกำหนด)

2.1.2 ประเภทตลอดชีวิต หมายถึง คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยขอวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราวและอาศัยอยู่ในประเทศไทยครบ 3 ปี จึงทำการขอมีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักรไทยและได้รับใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยลักษณะคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 322 ข้อ 10 (1) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ใบอนุญาตที่ออกให้คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้นเว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่

2.1.3 ประเภทที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งได้แก่ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการลงทุนและอาจได้รับสิทธิพิเศษตามโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน

2.1.4 ประเภทที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยลักลอบเข้าเมืองมาอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และถูกจับและรอการส่งกลับหรือคนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่และที่ทำงานก่อนวันที่กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวใช้บังคับซึ่งสามารถแยกประเภท ได้ดังนี้

2.1.4.1 คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ หรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

2.1.4.2 คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างการรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรเช่น ญวนอพยพ ลาวอพยพ ขาวเนปาลอพยพ และคนต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม และวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

2.1.4.3 คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ตามประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

2.2 แรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยผิดกฎหมายไทย คือ กลุ่มแรงงานที่เข้ามาเพื่อ ประกอบอาชีพในประเทศไทย โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงาน ของคนต่างด้าวซึ่งจำแนกออกได้ ดังนี้

2.2.1 แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่เป็นแรงงานมีฝีมือหรือกึ่งฝีมือ ส่วนใหญ่ จะแฝงเข้ามาอยู่ในรูปแบบนักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ผู้ได้รับอนุญาตให้ผ่านหรือเข้าเมืองในระยะสั้น (Transit or Entry Visas) แล้วกลุ่มคนเหล่านี้ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานหรือ แรงงานจังหวัด

2.2.2 แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งเข้ามาตามแนว ชายแดนไทยโดยรูปแบบวิถีลักลอบเข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย ซึ่งได้รวมถึงผู้อพยพลี้ภัยแล้วเข้ามาทำงาน หรือประกอบอาชีพ

สาโรจน์ คมคาย (2553 : 24 – 25) กล่าวว่า แรงงานต่างด้าว ถ้าพิจารณาจาก พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตาม กฎหมาย หรือ ผิดกฎหมาย ได้รับใบอนุญาตทำงานซึ่งประกอบด้วย

1. คนต่างที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (NON – IMMIGRAT VISA) เช่น เข้ามาทำงานธุรกิจหรือสอนหนังสือ
2. คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่า ด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน
3. คนต่างด้าวดังต่อไปนี้

3.1 ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไป ประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งที่ใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

3.2 เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่า ด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อระหว่างรอการส่งกลับ ออกไป

3.3 ถูกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

3.4 เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

3.5 เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

4. คนต่างด้าวซึ่งภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยและมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง อาจขออนุญาตทำได้ในบางประเภทหรือลักษณะ

งานเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาลที่กำหนดแต่กฎหมายอนุญาตการทำงานภายในจังหวัดที่อยู่ติดชายแดนหรือท้องถิ่นที่ต่อเนื่องจังหวัดชายแดนเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งกลุ่มที่สำคัญได้แก่ แรงงาน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยแรงงานทั้งสองรูปแบบนี้มีลักษณะ ปัจจัยนำเข้าแรงงาน การดำเนินนโยบายของรัฐต่อแรงงานและผลกระทบที่เกิดขึ้นแตกต่างกันออกไป

## แนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวไทย

### 1. นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วนจะสาระ (2552 : vii – viii) กล่าวว่า แรงงานต่างด้าวแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2511 มาตรา 9 ได้แก่ 1) คนต่างชาติที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตลอดชีพ 2) คนต่างชาติที่เข้าทำงานโดยได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว 3) แรงงานระดับล่างที่นำเข้าจากราชอาณาจักรกัมพูชา และ สปป.ลาว ที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้พิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางและถือเอกสารเดินทางที่มีการตรวจลงตราตามนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2547

นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองระยะ ในระยะแรกเป็นการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนเป็นรายปี โดยไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพที่แน่นอน ในระยะที่สองนับตั้งแต่ปี 2547 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ให้มีการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้ว โดยมีโควตาตามความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อควบคุมปริมาณแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการ มีการเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นระบบ มีมาตรฐานสากล นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. ให้มีการจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา จากนั้นจึงให้มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (กรมการจัดหางาน, 2550 : 21 –22) ในการขึ้นทะเบียนแรงงานให้รวมผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ ตั้งแต่อายุหนึ่งขวบขึ้นไปและให้มีการแจ้งเกิด แจ้งตาย และแจ้งย้ายที่อยู่ งานสองประเภทที่อนุญาตให้จ้างได้แก่ กรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วนจะสาระ, 2552 : 20 -21) ตั้งแต่นั้นมา มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวดังต่อไปนี้

ใน พ.ศ. 2548 กระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบให้ลูกของแรงงานข้ามชาติเข้าศึกษาในสถานศึกษาของรัฐได้ เปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาและสถานะสิทธิบุคคล



ใน พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานเพื่อเป็นศูนย์อำนวยการในการดำเนินงานจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าว (กรมการจัดหางาน, 2550 : 21 – 22)

ใน พ.ศ. 2550 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานแล้วสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปี และเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวจากสหภาพพม่า สปป.ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานจากสหภาพพม่า สปป. ลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา การนำเข้าแรงงานจากสหภาพพม่าอย่างถูกกฎหมายและการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในสามจังหวัดภาคใต้ (กรมการจัดหางาน, 2550 : 22 – 23)

ใน พ.ศ. 2551 – 2552 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้ใบอนุญาตทำงานสามารถทำงานต่อไปได้อีกหนึ่งปี และดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว และกัมพูชาในด้านสุขภาพ มีการเปิดให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใดๆ เข้าถึงการประกันสุขภาพ

ใน พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 เห็นชอบการขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อรอการส่งกลับออกไปอีกไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 โดยให้แรงงานต่างด้าวดำเนินการแจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติและดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานหรือขอรับใบอนุญาต ทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าวแล้วให้หน่วยที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการป้องกัน สกัดกั้น การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ รวมทั้งดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งยังลักลอบทำงานตลอดจนผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และนายจ้าง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ทำหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพบก กองทัพเรือ โดยร่วมกันรับผิดชอบนโยบายและการปฏิบัติการป้องกัน ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน สำนักงานจัดหางานจังหวัดอุดรธานี จึงแจ้งฝากเตือนไปยังนายจ้างผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าว หากฝ่าฝืนจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งแรงงานต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2,000 - 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนนายจ้างผู้ประกอบการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000 – 100,000 บาทต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน (ข่าวกรมประชาสัมพันธ์ 28 มิถุนายน 2553) ได้เริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า โดยได้เชิญคณะผู้แทนจากสหภาพพม่ามาเพื่อการเจรจาความร่วมมือและเป็นสักขีพยานการมอบหนังสือเดินทางชั่วคราวแก่แรงงานจากสหภาพพม่ากลุ่มแรกจำนวน 17 คน

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตั้งศูนย์เฉพาะกิจปราบปราม จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลจากการดำเนินการทำให้มีการจับกุมแรงงานต่างด้าวและส่งกลับประเทศแม้ว่ายังไม่พบปัญหาเรื่องการ

ประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน หนังสือพิมพ์ The Irrawaddy (15 July 2010) รายงานว่า แรงงานที่ถูกส่งกลับไปชายแดนสหภาพพม่าถูกกองกำลังทหารในเขตสหภาพพม่าเรียกเก็บเงินค่าปรับคนละ 1,200 บาทหรือถูกจับกุม คุมขัง ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกบังคับขู่เข็ญ ถูกบังคับให้ทำงานและรายงานข่าวที่ไม่ยืนยันแหล่งที่มาอ้างว่ามีการส่งแรงงานสตรีไปขายบริการทางเพศด้วยทำให้ Human Rights Watch และหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้หยุดดำเนินการเนื่องจากอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงต่อแรงงานข้ามชาติที่มีมากกว่าหนึ่งล้านคนในประเทศไทย

มาร์ติน (2552 : 19 – 20) กล่าวว่า การขยายใบอนุญาตทำงานเป็นเวลาสามหรือห้าปีอาจจะสามารถสร้างแรงจูงใจให้กับนายจ้างและแรงงานต่างด้าว นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีความยืดหยุ่นตามสภาพความเป็นจริงเช่นการที่แรงงานต่างด้าวในภาคเกษตรบริเวณชายแดนที่มีความจำเป็นและเข้ามาทำงานตามฤดูกาลซึ่งไม่จดทะเบียนเนื่องจากมีค่าธรรมเนียมสูงเมื่อเทียบกับรายได้ มาร์ตินมีข้อเสนอสามประการได้แก่ ประการแรก ควรใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนเป้าหมายในการหมุนเวียนแรงงานต่างด้าวมากกว่าวิธีการแบบเก่าที่ใช้กฎเกณฑ์ข้อบังคับ ประการที่สอง การใช้เครื่องมือ ทางเศรษฐกิจในการปรับเปลี่ยนนายจ้างและแรงงานต่างด้าวให้ปฏิบัติตามเป้าหมายเชิงนโยบายตัวอย่างเช่น นายจ้างมักยินยอมจ่ายค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนแรงงาน ถ้าหากว่าการนำรายได้ไปใช้เพื่อการลดการใช้แรงงานหรือเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และแรงงานต่างชาติจะยินยอมกลับประเทศหากได้รับคืนเงินค่าธรรมเนียมที่ได้จ่ายไปก่อนหน้านี้ ประการสุดท้าย ต้องมีการประสานงานและความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้นายจ้าง สภาพแรงงานและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ มีส่วนกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

มีข้อวิจารณ์ว่า นโยบายของประเทศไทยไม่ชัดเจนและคงที่คงวา ยกตัวอย่างเช่นในเรื่องการจดทะเบียนผู้ติดตาม สถานภาพของบุตรและผู้ติดตาม การไม่จำแนกแรงงานตามสัญชาติและเชื้อชาติการแต่งงานข้ามชาติ การกำหนดโควตาที่ไม่มีการศึกษาความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนในแต่ละสาขาก่อน รวมทั้งปัญหาการเปลี่ยนนายจ้างและประเภทงาน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552) นโยบายการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง เสียเวลารอคอยนานและท้ายที่สุดแรงงานส่วนหนึ่งจะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายอีก

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การที่แต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนโดยไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพ มาจนกระทั่งมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากสถานการณ์ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอยู่เสมอและยังขาดนโยบายระยะยาวที่ชัดเจน นโยบายที่กล่าวมาข้างต้นยังมีความสัมพันธ์กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวซึ่งมีหลายฉบับตามที่กล่าวถึงต่อไป

## 2. การจัดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศ

ใน พ.ศ. 2544 รัฐบาลไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองเรียกโดยย่อว่า กปร. ระเบียบนี้กำหนดให้ กปร. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่

นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 25 กันยายน พ.ศ. 2544) ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ให้ กบร. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กบร. มีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทางแผนงานและมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกัน ปราบปราม และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552 : 4 – 15)

การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยเป็นภารกิจหนึ่ง ในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางานภายใต้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยมีหน่วยปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รายละเอียด ดังนี้

หน่วยปฏิบัติงานในส่วนกลางได้แก่ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวในระบบและศูนย์บริการวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน : One stop service) สำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1 – 12 กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว และหน่วยปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานจัดการหางานจัดหางานจังหวัด 75 จังหวัด

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้น แม้ว่าสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวและหน่วยงานของกระทรวงแรงงานจะมีบทบาทหลักในการดูแลติดตามแรงงานต่างด้าว แต่ความร่วมมือของหน่วยทุกหน่วยที่เป็นสมาชิกของ กบร. ทั้งในส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐกิจและหน่วยงานพัฒนาเอกชน ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศต่างก็มีบทบาทที่จะทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. ประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง จากการทบทวนวรรณกรรมในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่า แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้ามามีบทบาทสำคัญในภาคการผลิตรวมทั้งการเข้ามาทำงานของแรงงานเหล่านี้ส่งผลต่อระบบสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศด้วย โดยมีประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วยหัวข้อต่างๆ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ประเด็นและกิจกรรมอื่นที่มีความเชื่อมโยงกัน (Cross – cutting issues) ดังนี้

### 3.1 แรงงานต่างด้าวกับการพัฒนา

Huguet (2008 : 11) กล่าวว่า แรงงานข้ามชาติถูกมองว่าเป็นผลพวงของการพัฒนามากกว่าเป็นต้นเหตุหรือพลังขับเคลื่อนที่ทำให้เกิดการพัฒนา แรงงานข้ามชาติยังขาดโอกาสในการพัฒนาตนเองและการพัฒนาชุมชนและสังคมตามที่กล่าวถึงต่อไปนี้

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศทำงานในสองอาชีพได้แก่ อาชีพกรรมกร และอาชีพคนรับใช้ในบ้าน โดยนิยามว่าเป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำซ้ำๆ อารี จำปากลายและศิรินันท์ กิตติสุขสถิต (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009 : 16) ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ผลการศึกษาพบว่า มากกว่าหนึ่งในสามของแรงงานที่ทำงานในประเทศไทยนานกว่าสองปีเห็นว่าไม่ได้เรียนรู้ทักษะ หรือเรียนรู้ทักษะน้อยจากการมาทำงานในประเทศไทย

อารี จำปากลายและศิรินันท์ กิตติสุขสถิต (Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit, 2009 : 17) 31 - 34) พบว่า เงินที่ส่งกลับบ้านเป็นรายได้สำคัญของครอบครัวในประเทศต้นทาง โดยเป็นความเห็นร้อยละ 55.6 ของกลุ่มตัวอย่างชาวลาว ร้อยละ 50.8 ของกลุ่มตัวอย่างจากสหภาพพม่า และร้อยละ 39.5 จากราชอาณาจักรกัมพูชา ตามลำดับ ในระยะเวลาสองปี โดยเฉลี่ยมีการส่งเงินกลับบ้านประมาณ 12,500 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน การดูแลสุขภาพอนามัย การซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้ในครอบครัวและการศึกษาตามลำดับ ร้อยละ 30 ของกลุ่มตัวอย่างต้องการให้ครอบครัวใช้เงินที่ส่งกลับบ้านในการสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว ส่วนใหญ่ผู้รับเงินที่แรงงานส่งกลับบ้านเป็นพ่อแม่ของแรงงาน กลุ่มผู้แต่งงานแล้วเป็นกลุ่มที่ส่งเงินกลับบ้านมากที่สุด (ค่ามัธยฐาน = 40,000 บาท) ระยะเวลาที่ได้รับเงินหลังการส่งเงินคือ เวลาสองวันหรือไม่เกินหนึ่งสัปดาห์ วิธีการในการส่งเงินกลับบ้านของแรงงานชาวลาวมีความหลากหลายมากกว่าแรงงานจากอีกสองประเทศ โดยแรงงานชาวลาวส่งเงินผ่านญาติร้อยละ 32.5 ผ่านเพื่อนร้อยละ 19.7 ผ่านระบบธนาคารร้อยละ 15.4 และนำกลับบ้านเองร้อยละ 12

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนหนึ่งไม่สามารถทำงานตามความรู้ ความสามารถอย่างเต็มที่ ระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้ใช้มาตรฐานอาชีพ (Thailand standard classification of occupations) หรือเกณฑ์ของประเภทกิจการตามการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม (Thailand standard industrial classification) ซึ่งกระทรวงแรงงานจัดทำไว้แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ตัวอย่างกรณีการจ้างอาสาสมัครต่างชาติ (อสต.) และพนักงานสาธารณสุขต่างชาติ (พสต.) ซึ่งมีอุปสรรคคือไม่มีประเภทงานที่อนุญาตให้ทำงานได้รองรับ ทำให้ต้องจัดจ้างในตำแหน่งคนรับใช้ในบ้านหรือกรรมกรแทน การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ตามศักยภาพจึงน่าจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อแรงงานเองและต่อนายจ้างด้วย (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วนจะสาระ, 2552 : 75)

Paitoonpong and Chalamwong (2007 : 8) รายงานว่า ผู้ย้ายถิ่นที่ข้ามพรมแดนจาก สปป. ลาว พอใจที่จะใช้ช่องทางส่วนตัวมากกว่าเมื่อไม่สามารถใช้วิธีโอนเงินผ่านธนาคารได้ แรงงานชาวลาวสามารถส่งเงินกลับบ้านเป็นสัดส่วนสูงกว่าแรงงานชาวกัมพูชา (ร้อยละ 90 และร้อยละ 70 ตามลำดับ) โดยส่งเงินกลับบ้านเป็นประจำมากกว่า และมีจำนวนสูงกว่าตลอดเวลาที่ย้ายถิ่นฐาน แม้ว่าจะมีรายได้โดยเฉลี่ยน้อยกว่า คราวเรือนมากกว่าหนึ่งในห้าจากแขวงสะหวันนะเขต

และสาละวันอ้างว่าได้รับเงินส่งกลับบ้านโดยประมาณว่าคิดเป็นร้อยละ 43.1 และ 40.4 ตามลำดับของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือน ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ได้แสดงมูลค่าการส่งเงินเฉลี่ยรายเดือนต่อแรงงานต่างด้าวหนึ่งคนว่าเงินที่ไหลเข้าไปในราชอาณาจักรกัมพูชาตลอดระยะเวลาของการย้ายถิ่นต่ำกว่าเงินที่ไหลเข้าไปใน สปป.ลาว ข้อมูลนี้แสดงว่าเงินส่งกลับบ้านมีความสำคัญต่อครอบครัวของแรงงานอพยพที่อยู่ใน สปป.ลาว เป็นอย่างยิ่ง

Vasuprasat (2010 : 13) ได้รายงานผลการศึกษาคณะกรรมาธิการลาวที่รับเงินส่งมาจากแรงงานที่มาทำงานในประเทศไทยว่าในการส่งเงินกลับบ้าน นิยมการส่งเงินผ่านช่องทางที่ไม่เป็นทางการ โดยมักโอนเงินผ่านไปยังบัญชีธนาคารที่เปิดไว้บริเวณชายแดน แล้วจึงค่อยแจกจ่ายคนกลางในฝั่งลาวเพื่อส่งมอบเงินแก่ผู้รับเงินปลายทาง การส่งเงินผ่านคนกลางมีค่าใช้จ่ายประมาณร้อยละ 2 – 10 และประหยัดรวดเร็ว แรงงานส่วนหนึ่งมีบัญชีธนาคารโดยการช่วยเหลือของนายจ้างในการเปิดบัญชีธนาคาร ตัวแรงงานหรือญาติใช้บัตรเบิกเงินสดอัตโนมัติเบิกเงินสดในบริเวณชายแดน นอกจากนี้แรงงานส่วนหนึ่งโดยเฉพาะผู้ที่มิภูมิลำเนาอยู่ใกล้ชายแดนไทยยังถือเงินสดกลับบ้านด้วยตนเอง ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความเสี่ยง

Sciortino and Pumpuing (2552 : 109) กล่าวว่า ศักยภาพการลงทุนที่อ่อนแอก่อให้เกิดวงจรการย้ายถิ่นของแรงงานรุ่นต่อไป ทั้งนี้เพราะต้องใช้เงินที่ส่งกลับบ้านเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือการส่งสมาชิกวัยเยาว์กว่าเดินทางไปต่างประเทศ โคซากะ (Kosakae อ้างถึงใน Mekong Migration Network, 2008 : 54) เห็นว่าส่วนมากการส่งเงินกลับบ้านในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงดำเนินการโดยแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้หญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานผู้หญิงที่ยังไม่แต่งงาน

นอกเหนือจากปัญหาการที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถทำงานเต็มตามศักยภาพเนื่องจากข้อจำกัดตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ การไม่ใช้มาตรฐานอาชีพในการจ้างงาน ปัญหาในการส่งเงินกลับบ้าน แนวโน้มใหม่ในการสร้างงานในประเทศต้นทางที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในการสัมมนาระดับชาติซึ่งองค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นและกระทรวงแรงงานจัดขึ้นในวันที่ 17 มิถุนายน 2552 ณ โรงแรมอมารีวอเตอร์เกทยังกล่าวถึงปัญหาในการพัฒนาแรงงานต่างด้าวว่าเกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิในการเข้าหรือจัดตั้งสมาคมรวมทั้งสหภาพแรงงาน การขาดโอกาสในการรับการฝึกอบรมและนโยบายการอนุญาตให้จ้างงานแบบชั่วคราวทำให้นายจ้างไม่ลงทุนในการพัฒนาแรงงานต่างด้าวอีกด้วย (International organization for migration, 2010)

### 3.2 การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ใน พ.ศ. 2545 – 2546 รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับ สปป. ลาว ซึ่งผ่อนผันให้คนที่ถือสัญชาติลาวเข้าเมืองและทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยในฐานะเป็นแรงงานที่มีสัญญาจ้างงานและสามารถทำงานได้ 2 ปี โดยสามารถต่ออายุได้อีกหนึ่งครั้ง รวมเป็นระยะเวลาทำงานทั้งสิ้น 4 ปี ทั้งนี้กรมการจัดหางานรายงานข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2552 (กรมการจัดหางาน, 2552 : 11) ว่าได้นำเข้าแรงงานจากราชาอาณาจักรกัมพูชาจำนวน 17,235 คน และจาก สปป.ลาว จำนวน 10,212 คน แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการในส่วนองแรงงานจากสหภาพพม่า

ประชา วสุประสาท (Pracha Vasuprasat, 2008 : 13 – 20) ให้ความเห็นว่า ในระหว่าง พ.ศ. 2548 – 2550 นายจ้างต้องการจ้างแรงงานจาก สปป. ลาวมากกว่าจากราชาอาณาจักร กัมพูชา เนื่องจากปัจจัยทางวัฒนธรรมและภาษา แต่ในความเป็นจริงมีการจ้างงานแรงงานจาก สปป. ลาวจริงมีเพียงร้อยละ 15 ของจำนวนแรงงานที่ต้องการจ้างและเท่ากับร้อยละ 53 ของจำนวนที่ได้ยื่น คำร้องขอจ้างต่อทางราชการ ทั้งนี้จำนวนแรงงานที่นายจ้างไม่ใช้จำนวนแรงงานที่จำเป็นต้องการอย่างแท้จริง การดำเนินงานในการนำเข้าแรงงานลาวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ยังมี ปัญหาหลายประการเนื่องจากบริษัทจัดหางานไม่มีประสบการณ์ มีค่าใช้จ่ายสูงคือ 783 เหรียญสหรัฐ สำหรับแรงงานจาก สปป.ลาว ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้ามาทำงานหลายเท่า ต้องใช้เวลา รอานาน 3 – 5 เดือน ในจำนวนแรงงานจาก สปป.ลาว 3,418 คน มีผู้ที่กลับบ้านก่อนสิ้นสุดสัญญา จ้าง 245 คน และมีผู้ที่ไม่ทำงานกับนายจ้างใหม่ทำให้กลายเป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมือง

### 3.3 การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับ สปป.ลาว มี จุดมุ่งหมายในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนในประเทศ โดยให้พิสูจน์สัญชาติก่อนจะ อนุญาตให้อยู่ในประเทศและออกใบอนุญาตทำงาน และเนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำงาน บริเวณชายแดนใน พ.ศ. 2548 รัฐบาลจึงได้อนุญาตให้จังหวัดตามแนวชายแดนสามารถเจรจา ข้อตกลงให้แรงงานข้ามพรมแดนเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช้า – กลับเย็น และทำงานตามฤดูกาล ทั้งนี้สามารถแบ่งประเภทของแรงงานต่างด้าวจากอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีสถานากิ่งถูกกฎหมาย และถูกกฎหมายออกได้เป็นสี่ประเภท กล่าวคือ 1) แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนที่รอการพิสูจน์สัญชาติ 2) แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนที่พิสูจน์สัญชาติแล้ว 3) แรงงานต่างด้าวที่ทำงานแบบมาเช้า – กลับ เย็น และตามฤดูกาลภายใต้สัญญาจ้างงาน และ 4) แรงงานต่างด้าวรายใหม่ที่เข้ามาทำงานตามบันทึก ความเข้าใจ แรงงานต่างด้าวอื่นๆ ทั้งหมดที่เหลือจะถูกจับกุมและส่งกลับประเทศต้นทาง ดังนั้น ตาม นโยบายนี้จึงต้องการให้สถานะของแรงงานต่างด้าวจากภายในภูมิภาคถูกปรับเปลี่ยนที่ละน้อยจากผิด กฎหมายเป็นถูกกฎหมาย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบ แนวทางการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผัน ตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2552 และเพิ่มเติมรายละเอียดเรื่องกิจการจ้างงาน 19 กิจการ ในวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2552 จึงทำให้กระทรวงแรงงานอนุญาตให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใน 6 สาขาอาชีพ แรงงานที่มากขึ้นทะเบียนจะได้รับบัตรอนุญาตทำงานแยกเป็นสี่หกประเภทประกอบด้วย อาชีพประมง (บัตรสีฟ้า) อาชีพเกษตรกร (บัตรสีเขียว) อาชีพก่อสร้าง (บัตรสีเหลือง) อาชีพต่อเนื่อง ประมง (บัตรสีส้ม) อาชีพผู้รับใช้ในบ้าน (บัตรสีเทา) และอาชีพอื่นๆ 19 กิจการ เช่น กิจการต่อเนื่อง ทางการเกษตร โรงฆ่าสัตว์ ทำเหมืองแร่ โรงกลึง กิจการผลิต จำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม กิจการผลิต จำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซักอบรีด เป็นต้น (บัตรสีชมพู) โดยแรงงานต่างด้าวถือบัตรสีใดต้องประกอบ อาชีพนั้นตลอด ห้ามย้ายอาชีพ

แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนรอบใหม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ทำงานตามการผ่อนผัน ได้ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 เท่านั้น หลังจากนั้นต้องผลักดันกลับสู่ประเทศต้นทาง ยกเว้น มีการกลับเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และหรือประเทศต้นทางมีการพิสูจน์สัญชาติแล้ว และออก หนังสือเดินทางให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้การผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรอบใหม่ จะต้องรอประกาศของกระทรวงมหาดไทย นับจากวันที่มีมติ คณะรัฐมนตรีภายใน 3 สัปดาห์ และให้จดทะเบียนให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน

## แนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำมติคณะรัฐมนตรีมาประกอบการ พิจารณาและกำหนดแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

ระยะที่ 1 ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการ ชั่วคราว ขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ดังนี้

1. การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว เป็นการดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มารายงานตัว เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเลขประจำตัวคนต่างด้าว ณ ที่ว่าการ อำเภอหรือสำนักงานเขต และให้คนต่างด้าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นระยะเวลา ไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รวมทั้งการ จัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันได้

2. การรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ที่แท้จริง โดยให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานได้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ นายจ้างรายใดที่ไม่ได้มาจดทะเบียน ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด จะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

3. การตรวจสุขภาพ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับหาก ประสงค์จะขออนุญาตทำงานต้องได้รับการรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ใบรับรองแพทย์) ซึ่งรับรองว่าไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

4. การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างการส่งกลับทำงาน เพื่อให้คนต่างด้าวที่จัดทำ ทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้ว มาขออนุญาตทำงานกับนายจ้างที่จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับ อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ

5. การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ ระหว่างการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการป้องกันและสกัดกั้น การเข้ามาของแรงงาน ต่างด้าวรายใหม่โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ตรงกำลังตามแนวชายแดน เพื่อสกัดกั้น และป้องกันกำลักลอบเข้ามาในประเทศไทย

ระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้อง ตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้ว ในระยะที่หนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

1. เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2. การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทางและกระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร

3. การอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะ และได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา)

4. การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) เพื่อให้ นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infra - Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ หรือมาเลเซีย จึงควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้าง

5. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบ มาเช้า - กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย เฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดนเห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

6. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย ฯลฯ เห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

เพียร์สัน และคณะ (2549 : 28 – 30) ได้ให้ข้อเสนอแนะซึ่งเป็นผลจากการวิจัยเรื่อง “ความท้าทายที่ลุ่มน้ำโขง : การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง” สรุปมีข้อเสนอแนะที่สำคัญในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ดังนี้

1. การคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสม มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.1 รัฐบาลไทยควรทบทวน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานทุกประเภทที่ปัจจัยไม่อยู่ในการคุ้มครองของกฎหมายได้แก่ แรงงานในภาคเกษตรกรรม งานรับใช้ในบ้าน และในเรือประมง

1.2 กระทรวงแรงงานควรรับรองให้มีการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมแก่แรงงานในกิจการนอกระบบให้ครอบคลุมถึงอายุขั้นต่ำในการทำงาน สิทธิในการมีวันหยุด ค่าแรงขั้นต่ำ จำนวนเงินที่สูงสุดที่หักได้จากเงินเดือน ชั่วโมงทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลาโดยสมัครใจ การได้รับค่าแรงหากต้องทำงานวันหยุด วันลาป่วยคลอดบุตร และมีสิทธิที่จะตั้งและเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน กลุ่ม/



ชมรมต่างๆ ได้ กระทรวงแรงงานควรร่างสัญญามาตรฐานในการครอบคลุมประเด็นข้างต้นให้กับแต่ละกิจการ (ทั้งภาษาไทยและภาษาที่แรงงานต่างด้าวใช้)

1.3 รัฐบาลไทย โดยเฉพาะกระทรวงแรงงานควรสนับสนุนให้องค์กรประชาสังคมและสมาคมลูกจ้างนายจ้างมีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในทางปฏิบัติ

2. การแสวงหาประโยชน์และเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย มีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 รัฐบาลไทยควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ว่าด้วยสิทธิของแรงงานต่างด้าว และความรับผิดชอบของนายจ้าง โดยทำการประชาสัมพันธ์และบังคับใช้แนวทางดังกล่าว เพื่อรองรับเสรีภาพในการเดินทางของแรงงานต่างด้าว

2.2 รัฐบาลไทยควรกำหนดแนวทางปฏิบัติเรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐต่อแรงงานต่างด้าว และสิทธิของแรงงานต่างด้าวโดยทำการประชาสัมพันธ์และบังคับใช้แนวทางดังกล่าว ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย รวมทั้งำตรวจและตำรวจตรวจคนเข้าเมือง

3. กลไกในการร้องเรียน มีข้อเสนอแนะดังนี้

3.1 กระทรวงแรงงานควรสร้างกลไกการร้องเรียนที่สะดวกและมีประสิทธิภาพสำหรับแรงงานต่างด้าว เพื่อรายงานการถูกเอารัดเอาเปรียบในที่ทำงาน พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่ที่สามารถสื่อสารด้วยภาษาของแรงงานต่างด้าว หรือมีล่ามสำหรับแรงงานที่ไม่สามารถพูดภาษาไทย

3.2 กระทรวงแรงงานควรสร้างเสริมความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบเรื่องแรงงานต่างด้าวในทุกท้องที่ กับสหภาพแรงงาน และองค์การพัฒนาเอกชน เพื่อเข้าถึงทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

4. การสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานต่างด้าว มีข้อเสนอแนะดังนี้

4.1 รัฐบาลไทยร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรระหว่างประเทศ ควรทำการสำรวจเครือข่ายที่งานกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเข้มข้น หรือหน่วยงานใดช่วยเหลือและให้บริการเฉพาะด้านต่างๆ ต่อแรงงานและเผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้ต่อแรงงานต่างด้าวในภาษาของแรงงานเอง

4.2 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ สมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ และสหภาพแรงงานระหว่างประเทศอื่นๆ ควรเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานของไทย เพื่อสนับสนุนแรงงานต่างด้าวเข้าเป็นสมาชิก และสนับสนุนการคุ้มครองในกิจการการจ้างงานนอกระบบ

4.3 ในกรณีที่ไม่มีสหภาพแรงงานที่ทำงานเชิงรุก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ สมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ และสหภาพแรงงานระหว่างประเทศอื่นๆ ควรสนับสนุนและสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับกลุ่มลูกจ้างในกิจการนอกระบบของแรงงานต่างด้าวในไทย โดยการช่วยฝึกอบรมในด้านการจัดการ รวบรวมข้อมูล และเฝ้าระวังการละเมิดแรงงานและต่อสู้กับการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน

5. การศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 กระทรวงศึกษาธิการควรจัดตั้งโรงเรียนหรือศูนย์การเรียนรู้ใกล้บริเวณที่ทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยมีตารางการให้บริการที่ยืดหยุ่น เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าร่วมได้ โดยเฉพาะในวันหยุด

5.2 กระทรวงศึกษาธิการควรมีการทำงานร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้มั่นใจว่าตำรวจดูแลสิทธิตามกฎหมายของแรงงานเด็กต่างชาติในการได้รับการศึกษาแม้ว่าจะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย

6. การจ้างงาน สมาคมนายจ้างและลูกจ้างองค์กรระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชนควรกระตุ้นให้ชุมชนแรงงานข้ามชาติและนายหน้าอย่างไม่เป็นทางการให้รอบคอบมากขึ้นในการเจรจาต่อรองเงื่อนไขการทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว การกระตุ้นนี้ควรรวมถึงการฝึกอบรม เพื่อให้ชุมชนแรงงานต่างด้าวสามารถกำหนดเงื่อนไขต่ำสุดในการทำงานที่พวกเขายินยอมได้

7. บทบาทนายจ้าง กระทรวงแรงงานกับสมาคมนายจ้างและลูกจ้าง และองค์การพัฒนาเอกชนควรพัฒนาเครื่องมือการรณรงค์ให้ความรู้ใหม่ๆ เพื่อให้การศึกษาในเรื่องสิทธิเด็กและแรงงานต่างด้าวแก่นายจ้างในแต่ละกิจการ ตัวอย่างเช่น การสื่อผ่านภาพยนตร์ วิทยุทัศน์ หรือการจัดสัมมนาพูดคุยสัญจรให้แก่นายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าว

8. ทักษะติดต่อแรงงานต่างด้าว สมาคมนายจ้างและลูกจ้างควรตระหนักให้แก่สาธารณชน โดยเฉพาะสังคมไทยเกี่ยวกับภาวะขาดแคลนแรงงานและหนทางที่ชุมชนแรงงานต่างด้าวจะอาศัยอยู่ร่วมกับคนไทยได้อย่างปกติสุข ซึ่งเป็นประโยชน์กับทั้งแรงงานท้องถิ่นและ

## แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

วไล ฤ ป้อมเพชร (2546 : 40) กล่าวว่า อดีตผู้เชี่ยวชาญการศึกษาเพื่อสันติภาพ องค์การยูเนสโกให้ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้ว่าเป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค ตลอดจนเสรีภาพและอิสรภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ และเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตลอดจนตามแนวทางปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ และข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน ตามความหมายของพจนานุกรมของเวบสเตอร์ระบุว่า หมายถึง สิทธิของมนุษย์ ในฐานะปัจเจกชนที่สามารถจัดการหรือเลือกปฏิบัติในการนับถือศาสนา ลัทธิ หรือความเชื่อของตนเอง ความอิสระในทางการเมือง ความเป็นเอกลักษณ์และธรรมชาติของตนเอง ความเป็นตัวของตัวเอง สิทธิเหล่านี้รัฐจะต้องไม่บั่นทอนด้วยกฎหรือระเบียบที่ไม่ชอบธรรมในพจนานุกรมของเวบสเตอร์ได้ระบุถึงความสอดคล้องของคำว่าสิทธิมนุษยชน (Human rights) และสิทธิพลเมือง (Civil rights) ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกล่าวถึงสิทธิในการลงคะแนนเสียงหรือแสดงความคิดเห็นปลอดจากการถูกแบ่งแยกโดยไม่พึงปรารถนา การได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพในสิทธิในการดำรงชีวิตด้วยความสุขความมีเสรีความสามารถในการเป็นเจ้าของ และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

จิราลักษณ์ จงสถิตมัน (2535 : 9) กล่าวถึงสิทธิพลเมือง (Civil rights) ในสารานุกรมทางสังคมศาสตร์ไว้ว่า เป็นสิทธิพื้นฐานในฐานะของพลเมืองทุกคนที่จะได้รับหลักประกันหรือการปกป้องคุ้มครอง ให้พ้นจากการที่รัฐหรือเอกชนจะเลือกปฏิบัติ หรือปฏิบัติต่อตนเองตามอำเภอใจอย่างใดก็ได้ รวมทั้งสิทธิที่จะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมบางประการ ตราบเท่าที่ไม่เข้าไปก้าวก่ายสิทธิของบุคคลอื่น การสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance) โดยหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนของพลเมืองจะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองเปรียบเสมือนโล่ที่กั้นกลางระหว่างรัฐกับพลเมืองเพื่อให้รัฐปฏิบัติกับพลเมืองอย่างเป็นธรรมยุติธรรมและเสมอภาค หลักประกันเหล่านี้โดยส่วนมากจะกำหนดโดยกฎหมาย จิราลักษณ์กล่าวถึงบทบาทของนักสังคมศาสตร์ว่าควรมีส่วนร่วมในการต่อสู้เรียกร้องสิทธิของพลเมืองโดยเฉพาะของกลุ่มประชากรด้อยโอกาส เช่น การเรียกร้องให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิในการดำรงชีวิตให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ หรือการเข้าร่วมกับกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่มีหลักการที่จะส่งเสริมหลักประกันในสิทธิพื้นฐานของพลเมือง หรือต่อต้านกฎหมายต่างๆ ที่จะเลือกปฏิบัติต่อประชากรกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้ติดเชื้อและผู้ป่วยเอดส์ ผู้หญิง เด็ก คนพิการ คนสูงอายุชนกลุ่มน้อย ฯลฯ หรือการพัฒนารูปแบบและกลยุทธ์การให้บริการที่ตอบสนองปัญหาความจำเป็นของคนเหล่านี้อย่าแท้จริง หรือขจัดการเลือกปฏิบัติต่างๆ ในการให้บริการจากความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศสิทธิมนุษยชนกับคนต่างด้าวในอดีตในประวัติศาสตร์นับแต่สมัยสุโขทัย อยุธยาได้มีชาวต่างชาติเข้ามาติดต่อกับประเทศไทย เช่น พ่อค้าชาวจีน ชาวยุโรป ชาวโปรตุเกส เป็นต้น ตามบันทึกประวัติศาสตร์ประเทศไทยที่ผ่านมา มีการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวเป็นไปด้วยภราดรภาพ ปราศจากความรังเกียจเคียดแค้น ไม่มีมาตรการควบคุมชาวต่างชาติ ทุกคนได้รับการปฏิบัติด้วยดี ดังมีหลักฐานบัญญัติไว้ในกฎหมายตราสามดวง มาตราหนึ่งว่า “ถ้ามีผู้หนีจากประเทศอื่นมาพึ่ง มีวัวควายแก้วแหวนแก้วทรัพย์สินมา และมีผู้ทำร้ายปล้นฆ่า เอาทรัพย์สินผู้หนีไปลงโทษด้วยดาบ” แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถได้มีกฎหมายบัญญัติบทลงโทษแก่สตรีที่สมรสกับคนต่างด้าวที่จะมาก่อความเสียหายและความไม่มั่นคงภายในประเทศโดยกำหนดโทษ นับแต่ปรับบริบททรัพย์สิน ถึงประหาร ต่อมาภายหลังชาวยุโรปเริ่มมีการข่มขู่เอารัดเอาเปรียบ ด้านการค้ากับไทย เช่น การบังคับให้ไทยทำสัญญาผูกขาดการค้าเกี่ยวกับหนังสัตว์ วัวควาย ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชการทำสนธิสัญญาเบาริงระหว่างไทยกับอังกฤษ ในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยบังคับให้ไทยเปิดเมืองชายทะเลให้อังกฤษค้าขายได้ทุกเมืองในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชชาวต่างชาติได้เข้ามาเผยแพร่ศาสนา และได้เข้ามาช่วยเหลือราชการจนได้รับขนานนามชื่อและยศปรากฏในประวัติศาสตร์ เช่น ชาวญี่ปุ่นชื่อยามาต้า ได้รับยศเป็นออกญาเสนาภิมุข ชาวกรีก ชื่อพอลคอลล ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยาวิชาเยนทร์ ชาวอเมริกัน เช่น นายฟรานซิสมีแซร์ ได้ช่วยเหลือราชการจนได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาภักดีมาตรี เป็นต้น รวมทั้งบาทหลวง หรือปลัดเสนา ได้ตั้งโรงพิมพ์เอกสารเผยแพร่ศาสนากรอบแนวคิดมาตรฐานสากลแห่งสหประชาชาติได้กำหนดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่าทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง ความคิดเห็น สัญชาติ

Rein Mullerson ( 1977 : 34) กล่าวว่า ทุกวันนี้สิทธิมนุษยชนกลายเป็นแนวคิดที่ถูกหยิบยืมและนำมาใช้ในหลายระดับ ทั้งปัจเจกชน ครอบครัว ชุมชน รัฐ – ชาติ ระหว่างชาติ ทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นวาทกรรมที่รู้จักกันทั่วไป ตลอดระยะเวลาสองร้อยปีที่ผ่านมามีสิทธิมนุษยชนสามารถสถาปนากลายเป็น “ความเป็นจริงประการหนึ่งของโลก” (fact of the world)

Jonathan M. Mann (1999 : 21 - 28) กล่าวว่า หลักการประการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย หลักการ 6 ประเด็น ดังนี้

1. ประชาชนทุกคนมีสิทธิของตัวเองเพราะทุกคนล้วนเป็นมนุษย์  
 2. สิทธิมนุษยชนเป็นสากล หลักการสิทธิมนุษยชนใช้กับคนทุกคนทั่วโลกได้เหมือนกัน ไม่ขึ้นอยู่กับว่าเขาเป็นใครหรืออาศัยอยู่ที่ไหน อย่างไรก็ตามสิทธิมนุษยชนอาจมีรายละเอียดเฉพาะภูมิภาคหรือแต่ละประเทศ ดังนั้นการเคารพและปกป้องหลักการสิทธิมนุษยชนของแต่ละพื้นที่/ประเทศจึงมีระดับที่ต่างกัน เพราะมีพื้นฐานทางวัฒนธรรมหรือภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพภูมิศาสตร์

3. ตามหลักการที่ว่า “มนุษย์ทุกคนล้วนมีเสรีภาพ เสมอภาคและมีศักดิ์ศรีติดตัวมาแต่เกิด” สิทธิมนุษยชนจึงปฏิบัติกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าต้องได้รับการปฏิบัติกับทุกคนเหมือนกัน (treated the same) ทุกประการ แต่สิทธิมนุษยชนปฏิบัติกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (treated equality) และให้ “โอกาส” แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิมนุษยชนเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม และยอมรับความแตกต่างของมนุษย์ ทั้งในด้านเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา การเมืองหรือความคิดเห็น ชาติ ทรัพย์สิน ชาติกำเนิด หรือสถานภาพทางสังคม อย่างไรก็ตามด้วยสิทธิและศักดิ์ศรี บุคคลที่แตกต่างกันล้วนเหมือนกัน ฉะนั้นรัฐพึงเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนแก่ทุกๆ คนอย่างเต็มความสามารถแม้ว่าจะมีความแตกต่าง แต่สิทธิมนุษยชนพึงตอบสนองแก่ความต้องการเฉพาะบุคคลซึ่งตกอยู่ในฐานะ ที่ไม่มีความมั่นคงหรือเป็นบุคคลที่อ่อนแอ เช่น ผู้หญิง เด็ก คนพิการ เชื้อชาติกลุ่มน้อย คนไร้รัฐ หรือนักโทษ เป็นต้น

4. สิทธิมนุษยชนสนับสนุนสิทธิในระดับปัจเจกชนเป็นเบื้องต้น สิทธิมนุษยชนมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน โดยตรง มนุษย์ทุกคนต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนจากสังคมหรือรัฐบาล สิทธิอันนี้ได้เป็นผลจากอภิสิทธิ์หรือการเลือกที่รักมักที่ชัง สังคมและรัฐบาลมีพันธกิจที่จะสนับสนุนความเป็นไปได้ของสิทธิมนุษยชนให้เป็นจริง

5. สิทธิมนุษยชนห่อหุ้มด้วยหลักการพื้นฐานของมนุษยภาพ (humanity) สิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต (the right to life) เสรีภาพจากความเป็นทาสเสรีภาพที่จะไม่ถูกรุกราน เป็นสิ่งที่มีอาจละเมิดได้ไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ตาม อย่างไรก็ตามกฎบัตรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ได้บัญญัติอนุญาตยกเว้นที่จะเข้าไปแทรกแซงสิทธิของปัจเจกชนได้ในกรณีที่น่าเป็นหรือฉุกเฉินเท่านั้น เช่นในภาวะสงครามหรือการเกิดโรคระบาด รัฐสามารถย่อหย่อน (derogation) ต่อหลักการสิทธิมนุษยชนเป็นกรณีเฉพาะได้

6. การส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนไม่สามารถผูกติดอยู่ภายใต้พรมแดนของรัฐ- ชาติได้ ชาติทุกชาติต้องรับผิดชอบในการส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชน ปัจเจกชน ชาติ ชุมชน หรือรัฐต้องมีความรับผิดชอบที่จะสนับสนุนและให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนในทุกๆ ที่และทุกเวลา

สิทธิมนุษยชนสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ

1. สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิต อิสระภาพ ความปลอดภัยส่วนบุคคลเสรีภาพในการชุมนุม และสิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือถูกกระทำอย่างโหดร้ายทารุณ ถูกกระทำเสี่ยงสิ่งที่ไม่ใช้มนุษย์ได้รับการปฏิบัติหรือถูกละเมิดอย่างค้ำทราวม ถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวจับกุมอย่างไร้เหตุผล

สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้แก่สิทธิในการที่จะมีมาตรฐานขั้นสูงสุดด้านสุขภาพ การทำงาน มีความปลอดภัยทางสังคม ได้รับอาหารที่พอเพียง สิทธิในการมีเครื่องนุ่งห่มที่ปกพิงอาศัย สิทธิในการศึกษา และสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

สิทธิทั้งสองประการข้างต้น มีการบัญญัติเป็นกฎบัตรที่ชาติต่างๆ ซึ่งลงนามต้องให้การเคารพและปฏิบัติ อย่างไรก็ตามในช่วงหลังได้มีการขยายแนวคิดเรื่องสิทธิในแนวทางที่สามขึ้นมาเรียกว่า สิทธิในความสมานฉันท์ (solidarity rights) ซึ่งยังไม่ได้มีการยอมรับในฐานะบทบัญญัติที่สามารถบังคับได้ในระดับนานาชาติ แต่เป็นแนวคิดในการเกื้อหนุนจุนเจือกันและกันมุ่งหวังผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนการกระจายทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียม และตอบสนองต่อการเยียวยาความทุกข์ยากของมนุษยชาติทั้งหมด สิทธิในการเกื้อหนุนจุนเจือกันและกันนี้ได้แก่ สิทธิในการพัฒนาสิทธิในสันติภาพ สิทธิที่จะได้ประโยชน์จากมรดกร่วมของมนุษยชาติอย่างเท่าเทียมกันและสิทธิที่จะปกป้องมนุษย์จากมลภาวะทางธรรมชาติแวดล้อม

## 2. สิทธิมนุษยชนกับคนต่างด้าวในอดีต

ขมนาท รัตนมณี และคณะ (2545 : 9 – 11) กล่าวว่า ในประวัติศาสตร์นับแต่สมัยสุโขทัย อยุธยาได้มีชาวต่างชาติเข้ามาติดต่อค้าขายกับประเทศไทยเช่น พ่อค้าชาวจีน ชาวยุโรป ชาวโปรตุเกส เป็นต้น ตามบันทึกประวัติศาสตร์ประเทศไทย ที่ผ่านมีการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวเป็นไปด้วยภราดรภาพ ปราศจากความรังเกียจเดียดฉันท์ไม่มีมาตรการควบคุมชาวต่างชาติ ทุกคนได้รับการปฏิบัติด้วยดี ดังมีหลักฐานบัญญัติไว้ในกฎหมายตราสามดวง 11 มาตราหนึ่งว่า "ถ้ามีผู้หนีจากประเทศอื่นมาพึ่ง มีวัวควายแก้วแหวนแก้วทรัพย์สินมา และมีผู้ทำร้ายปล้นฆ่า เอาทรัพย์สินผู้นั้นไปลงโทษด้วยดาบ"

แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยสมเด็จพระเอกาทศรถได้มีกฎหมายบัญญัติบทลงโทษแก่สตรีที่สมรสกับคนต่างด้าวที่จะมาก่อความเสียหาย และความไม่มั่นคงภายในประเทศโดยกำหนดโทษนับแต่ปรับบริบททรัพย์สินถึงประหาร ต่อมาภายหลังชาวยุโรปเริ่มมีการข่มขู่เอารัดเอาเปรียบด้านการค้ากับไทย เช่นการบังคับให้ไทยทำสัญญาผูกขาดการค้าเกี่ยวกับหนังสัตว์ วัวควายในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชการทำสนธิสัญญาเบาริงระหว่างไทยกับอังกฤษ ในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยบังคับให้ไทยเปิดเมืองชายทะเลให้อังกฤษค้าขายได้ทุกเมือง

ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชชาวต่างชาติได้เข้ามาเผยแพร่ศาสนา และได้เข้ามาช่วยเหลือราชการจนได้รับเป็นขุนนางมีชื่อและยศปรากฏในประวัติศาสตร์ เช่น ชาวญี่ปุ่นชื่อ ยามาต้า ได้รับยศเป็นอาญาเสนาภิมุข ชาวกรีกชื่อฟอลคอลล ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยาวิชาเยนทร์

ชาวอเมริกัน เช่น นายฟรานซิสมีแซร์ ได้ช่วยเหลือราชการจนได้รับแต่งตั้งเป็นพระยาภักยาไมตรี เป็นต้น รวมทั้งบาทหลวงหรือบสถ์เลย์ ได้ตั้งโรงพยาบาลเอกสารเผยแพร่งศาสนา

กรอบแนวคิดมาตรฐานสากลแห่งสหประชาชาติได้กำหนดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง ความคิดเห็น สัญชาติ

สรุปได้ว่า แนวคิดสิทธิมนุษยชน สามารถนำมาอธิบายถึงกระบวนการเรียนรู้เรื่องสิทธิของแรงงานข้ามชาติระดับล่าง ที่มองว่า การเรียนรู้เป็นปฏิบัติการเชิงพื้นที่ประการหนึ่ง ที่จะสามารถสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่พื้นที่อุดมคติ (utopia) เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกพื้นที่ของทุนนิยม ตลาดเสรี บริโภคนิยม เพราะสิทธิมนุษยชนมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่ของการอยู่ร่วมกันระหว่างผู้คนที่แตกต่างกันในสังคมอย่างเกื้อกูลเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ และคุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของมนุษย์มิได้มองโลกในแง่ของการแก่งแย่งชิงดี หรือเป็นโลกที่ผู้แข็งแรงเท่านั้นจะสามารถอยู่รอดได้

## กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

### 1. กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

Sciortino and Punpuing (2552 : 26 – 30) กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวได้แก่

7.1.1 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 บริหารจัดการโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองภายใต้สังกัดงานตำรวจแห่งชาติ โดยมาตราที่ 17 ระบุว่าภายใต้สถานการณ์พิเศษ สามารถอนุญาตให้บุคคลพำนักอาศัยในประเทศไทยได้ซึ่งช่วยให้กระทรวงมหาดไทยมีความยืดหยุ่นในการงดเว้นการส่งกลับผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายออกนอกประเทศ

7.1.2 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

7.1.3 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

7.1.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 บริหารจัดการโดยกระทรวงแรงงาน ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 ห้ามคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานแม้จะได้รับวีซ่าถูกต้องประเภทแล้วก็ตาม ใบอนุญาตทำงานจะใช้ได้สำหรับตำแหน่งงานและนายจ้างที่ระบุไว้โดยเฉพาะเท่านั้นและอาจจำกัดพื้นที่การทำงานได้ คู่สมรสของแรงงานได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศในฐานะผู้ติดตามแต่ห้ามทำงาน เว้นแต่จะมีใบอนุญาตทำงานของตนเอง ใบอนุญาตทำงานจะออกให้เฉพาะบางอาชีพซึ่งขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญในประเทศไทย ตามมาตราที่ 12 ของพระราชบัญญัตินี้ทำให้หน่วยงานราชการสามารถอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานเป็นการชั่วคราวในบางภาคอุตสาหกรรมตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงสามารถประกาศให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ทักษะต่ำได้เป็นระยะๆ

7.1.5 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัตินี้มีการปรับเปลี่ยนสาระสำคัญไปจากกฎหมายเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว กำหนดค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy)

รวมทั้งการกำกับดูแลและบทกำหนดโทษ ในส่วนการทำงานของคนต่างด้าวนั้นมีการปรับเปลี่ยนให้ กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้จากเดิมที่กำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำ โดยต้องเป็นไปตาม หลักการสามประการคือ คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ คำนึงถึงโอกาสในการประกอบอาชีพของ คนไทย และคำนึงถึงความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศซึ่งจะต้องออก กฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยความสัญชาติสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ อนุญาต ให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานได้ในช่วงระยะเวลาหรือตาม ฤดูกาลที่กำหนดได้ (กฤติยา อาชวนิจกุลและกุลภา วจนสาระ, 2552)

7.1.6 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บริหารจัดการโดยกระทรวง แรงงาน เป็นการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างสำหรับสัญญาจ้างงานทั่วไป แต่มีประโยชน์อย่าง จำกัด สำหรับผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ในประเทศไทยซึ่งส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นแรงงานเถื่อน นอกจากนี้ การคุ้มครองแรงงานก็ไม่ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจที่แรงงานทักษะต่ำจำนวนมากทำงานอยู่

7.1.7 พระราชบัญญัติธุรกิจต่างชาติ พ.ศ. 2532 สำหรับคนต่างประเทศที่ต้องการ ประกอบธุรกิจในประเทศไทย

7.1.8 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ซึ่งระบุกิจกรรม 39 ประเภทที่แรงงานต่างด้าวไม่สามารถทำได้ ซึ่งรวมถึงอาชีพกรรมกรทั่วไป การทำการเกษตร งานทอผ้า และงานก่อสร้าง

7.1.9 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กำหนดประเภทกิจการ ที่ส่งเสริมการลงทุน ภาวะโครงสร้างและนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน

7.1.10 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่ง ส่งเสริมการลงทุนของคนไทยและคนต่างชาติในพื้นที่ต่างจังหวัดของประเทศไทย

7.1.11 พระราชบัญญัติพิเศษเพื่อการส่งออก (EPZX) เป็นกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง

7.1.12 พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อ ของการค้ามนุษย์

7.1.13 อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎกระทรวงแรงงาน ประกาศกระทรวง มหาดไทย และคำสั่งกระทรวงแรงงาน

7.1.14 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 การที่แรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับ กฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและข้าราชการจำนวนมากทำให้มีปัญหาในการ บริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลไทยได้พยายามที่จะให้การ จ้างงานแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ก็ยังคงมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ที่ลักลอบทำงานในประเทศไทย การจัดองค์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

## ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บุญรัตน์ กาญจนดิษฐ์ (2550) ได้ศึกษายุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า “ความเป็นอื่นของแรงงานต่างด้าว” เกี่ยวโยงกับมุมมองของรัฐที่สร้างคำว่า “แรงงานต่างด้าว” ขึ้นมาบนพื้นฐานของ “ความเป็นอื่น” รัฐให้คำนิยามแรงงานข้ามชาติเท่ากับ “ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” และหรือ “ผู้เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติของประเทศ” ฉะนั้นเมื่อคนๆ หนึ่งถูกให้ความหมายเป็น “แรงงานต่างด้าว” สิ่งที่เราและเธอต้องเผชิญคือ การถูกควบคุมจากรัฐจากสังคม ตกอยู่ในสภาพที่ต่ำกว่าพลเมืองของชาติ ถูกดูถูกเหยียดหยาม ถูกกระทำในลักษณะที่ต่างออกไปจากคนในชาติ ตกเป็นเบี้ยล่างจนในที่สุดกลายเป็นกลุ่มที่ถูกกดทับไว้ในสังคมไทย อย่างไรก็ตามแม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะกลายเป็นกลุ่มคนที่ถูกกดทับไว้ในสังคมไทย แต่ก็มีกระบวนการที่ทำให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่รอดได้ กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าเลือกใช้ฮาบีตัส (habitus) เป็นอำนาจในการสร้างตัวตนแบบใหม่ขึ้นมา เพื่อเป็นช่องทางในการยืนยันตำแหน่งแห่งที่ในสังคมใหม่ของตนเอง

ปิยะ สุริยพันธุ์ (2553) ได้ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติตามนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จากสถิติการพิสูจน์สัญชาติ การขอใบอนุญาตเข้าประเทศ และการขอใบอนุญาตทำงานย้อนหลัง 3 ปี พบว่า มีจำนวนการขอต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวลดลงทุกปี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ นายจ้างและแรงงาน ไม่สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ พบปัญหาอุปสรรคต่างๆ คือ ด้านความชัดเจน และการถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลได้ กำหนดนโยบายแต่ละครั้งไม่มีความชัดเจนถึงเป้าประสงค์หลัก มีการเปลี่ยนแปลงไม่มีความคงเส้นคงวาถึงวิธีการปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติความสับสนถึงแนวทางในการปฏิบัติงานของแต่ละนโยบาย ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ต้องรับผิดชอบด้วยตนเอง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ขาดการจัดสรรเรื่องบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ผู้ปฏิบัติไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อนโยบายที่ได้รับไปปฏิบัติคิดว่าเป็นการเพิ่มภาระในการทำงาน การประสานระหว่างหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานการปฏิบัติขาดความเป็นเอกภาพ ต่างหน่วยต่างปฏิบัติงานเฉพาะหน้าที่ความรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานหรือแม้แต่หน่วยงานเดียวกัน ทำให้ไม่มีความเข้าใจเป็นไปในแนวทางเดียวกันได้อย่างถูกต้อง ในส่วนความร่วมมือของนายจ้างจะมองแต่เรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น ซึ่งให้ความร่วมมือต่อราชการกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวน้อยมาก

ข้อเสนอแนะในการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดนโยบายเงื่อนไข มาตรการในหลายประการ แตกต่างกันไปในแต่ละสมัยของรัฐบาลเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง นายจ้าง และแรงงานขาดความรู้ความเข้าใจในนโยบาย ขาดความพร้อมในการปฏิบัติงานในหลายๆ ด้านเห็นควรกำหนดนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการที่แน่นอน ชัดเจน ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง โดยพิจารณาความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งควรมีการกำหนดมาตรการและบทลงโทษต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย อย่าง



เข้มงวดและควรมีการซักซ้อมทำความเข้าใจแก่หน่วยงานต่างๆ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้ทราบถึงนโยบายและแนวทางการดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน ก่อนที่จะมีการปฏิบัติจริงเพราะที่ผ่านมาการกำหนดนโยบายขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนตัวแทนของแรงงาน ทั้งเจ้าหน้าที่ นายจ้างและแรงงานข้ามชาติ ควรมีการกำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในด้านต่างๆ อาทิ การตรวจสอบสุขภาพ การจัดทำทะเบียนประวัติพิมพ์ลายนิ้วมือ และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างเพราะที่ผ่านมาการกำหนดนโยบายขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนตัวแทนของแรงงาน ทั้งเจ้าหน้าที่ นายจ้างและแรงงานข้ามชาติ ควรมีการกำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนเกี่ยวกับบุคลากรที่จะปฏิบัติงานในด้านต่างๆ อาทิ การตรวจสอบสุขภาพ การจัดทำทะเบียนประวัติพิมพ์ลายนิ้วมือ และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินเป็นอย่างคล่องตัว ควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง จริงจังทุกรูปแบบ จะต้องมีการจัดทำเอกสารหรือสื่อต่างๆ ในภาษาของแรงงานข้ามชาติ เพื่อชี้แจงหรือทำความเข้าใจต่อการจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงาน และจัดหาล่ามที่คอยทำหน้าที่ในการแปลหรือให้คำปรึกษาเมื่อมีการจดทะเบียนอย่างพอเพียง เพื่อให้ นายจ้าง/สถานประกอบการ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ทราบถึงนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน รวมทั้งปลูกจิตสำนึกและกระตุ้นเตือนให้นายจ้าง/สถานประกอบการ ได้ทราบถึง โทษจากการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยชี้ให้เห็นถึงภัยที่เข้ามาใกล้ตัวทุกขณะ และนับวันยิ่งทวีความรุนแรง หากไม่ร่วมกันแก้ไขอย่างจริงจัง

ชาตรี มูลสถาน (2554) ได้ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2563 ผลการศึกษาพบว่า แรงงานชาวลาวในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการ การเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลดีต่อประเทศไทย ต่อตัวแรงงาน ต่อครอบครัวและต่อชุมชน แต่ก็มีแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว การมองภาพอนาคตแต่ดีพบว่า ประเทศไทยจะยังคงใช้นโยบายการจ้างและนำเข้าแรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายและมีการปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวก รวดเร็ว โดยขยายเวลาอนุญาตทำงานคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายไทย ยกสถานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ กระจายอำนาจมากขึ้นพัฒนาฐานข้อมูลแรงงาน มีการศึกษาวิจัยและนำผลการวิจัยมาใช้ประโยชน์อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันการมองภาพอนาคตแง่ร้ายพบว่า จะไม่มีการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะไม่ขึ้นทะเบียนกับทางราชการแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ การบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอและมีการแสวงหาผลประโยชน์ อันมิชอบภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุดคือ ประเทศไทยจะใช้นโยบายการจ้างงานแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายและปรับปรุงการดำเนินงานให้สะดวกรวดเร็วขึ้น สัดส่วนของผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานจะสูงขึ้นแต่จะยังคงมีผู้ลักลอบเข้าเมืองจำนวนมาก มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เวลาการอนุญาตทำงานจะนานขึ้น การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลจะยังเป็นประเด็นปัญหา อาจมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการในระดับชาติที่ดูแล อาจมีการปรับยกสถานะหน่วยงานบริหารแรงงานต่างด้าว จะมีการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในสาธารณรัฐประชาธิปไตย

ประชาชนลาว การจัดการฐานข้อมูลแรงงานจะดีขึ้น จะมีการสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าว จะมีความร่วมมือในภูมิภาคในด้านการศึกษาวิจัยแรงงานต่างด้าวและการพัฒนาฝีมือแรงงาน ผลการวิจัยทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาว และเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงนโยบาย กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดองค์กรบริหารจัดการ การดำเนินการเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวต่อไป

พนิดา นิลอรุณ (2556) ได้การศึกษาอิทธิพลของศักยภาพในการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีต่อประสิทธิผลของการจัดการทรัพยากรทรัพยากรมนุษย์และผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการในจังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า 1) ศักยภาพในการจัดการแรงงานต่างด้าวในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) ประสิทธิภาพการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 3) ผลการดำเนินงานของกิจการผู้ประกอบการจังหวัดระนองภาพรวมอยู่ในระดับมาก ผลการทดสอบสมมติฐานพบว่า 1) ศักยภาพในการจัดการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการในจังหวัดระนองส่งผลทางบวกต่อประสิทธิผลของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของผู้ประกอบการ จังหวัดระนอง 2) ประสิทธิภาพของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ส่งผลทางบวกต่อผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการในจังหวัดระนอง ซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์กับแรงงานต่างด้าว เพื่อที่จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของผลการดำเนินงานของกิจการ

นพคุณ ศรีไทย (2557) ได้ศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชายแดน : กรณีศึกษา สภ. ปากคาด จังหวัดบึงกาฬ ผลการศึกษาพบว่า สภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดบึงกาฬ เป็นจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับแม่น้ำโขง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวหลายร้อยกิโลเมตร จังหวัดบึงกาฬมีทางด่านอย่างถูกกฎหมาย 3 ที่ 1) ด่านศุลกากรบึงกาฬ เปิดวันอังคารและวันศุกร์ 2) จุดผ่อนปรนบ้านบุงคล้า เปิดวันอังคารและวันศุกร์ 3) จุดผ่อนปรนบ้านห้วยคาด เปิดวันจันทร์ และวันพฤหัสบดี และมีเกาะแก่งบนแม่น้ำหลายแห่งทำให้หน่วย นรข. ของกองทัพเรือ ไม่สามารถนำเรือไปลาดตระเวนได้อย่างต่อเนื่องเพราะมีอุปสรรคจากสภาพภูมิศาสตร์ทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย และอีกทั้งด่านในจังหวัดบึงกาฬเป็นด่านทางวัฒนธรรม ซึ่งไม่มีระบบฐานข้อมูลทางคอมพิวเตอร์จึงทำให้แรงงานต่างด้าวข้ามเข้าออกได้ง่าย และส่งผลกระทบต่อด้านอาชญากรรมในประเทศไทยด้วย รัฐบาลควรสนับสนุนด้านทางวัฒนธรรมให้มีข้อมูลทางคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวทำหน้าที่แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ลำบาก และการประสานงานระหว่างหน่วยงาน มีน้อยต่างฝ่ายต่างทำงาน ฐานข้อมูลต่างๆ มีน้อย ควรได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ นโยบายแรงงานต่างด้าวมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงยุติธรรม ควรให้ทุกหน่วยงานทุกระดับเชื่อมโยง ประสานกันทุกๆ ด้านโดยเฉพาะฐานข้อมูล ประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อเร่งรัดการดำเนินการตาม MOU และการพิสูจน์ สัญชาติ การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อสร้างความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ

สมเดช มุงเมือง (2557) ได้ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษา จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ความยากจนเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญและอัตราค่าจ้างสูงเป็นปัจจัยดึงดูดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแรงงานต่างด้าวในการเข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงราย แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในสถานประกอบการต่างประเภทกันมีความพึงพอใจในงานที่ทำและพบปัญหาในการเข้ามาทำงานแตกต่างกัน ปัจจัยด้านแรงงานที่สำคัญที่สุดคือ การขาดแคลนแรงงานมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารสถานประกอบการในการจ้างแรงงานต่างด้าว ผู้บริหารสถานประกอบการมีความพึงพอใจต่อแรงงานไทยมากกว่าแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวและผู้บริหารสถานประกอบการมีความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างงานและสภาพการทำงานในระดับปานกลาง และจากการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่า มาตรฐานการจ้างงานและสภาพการทำงานสามารถใช้พยากรณ์ความพึงพอใจในงานของแรงงานต่างด้าวอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 มีค่าพยากรณ์ร้อยละ 49.5 ( $R^2 = .495$ ) ปัจจัยผลักดันด้านไม่มีงานทำอัตราค่าจ้างต่ำ และประสบภัยแล้งสามารถใช้พยากรณ์ความพึงพอใจในงานของแรงงานต่างด้าวอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 สามารถพยากรณ์ได้ร้อยละ 14.0 ( $R^2 = .140$ ) และปัจจัยดึงดูดด้านอัตราค่าจ้างสูง มีที่ดินทำกินและมีบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ดี สามารถใช้พยากรณ์ความพึงพอใจในงานของแรงงานต่างด้าวอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 สามารถพยากรณ์ได้ร้อยละ 18.9 ( $R^2 = .189$ )

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการบริหารจัดการระดับชาติมีดังนี้ รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ควรกระจายศูนย์ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติไปในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ ควรมีขั้นตอนดำเนินการนำเข้าแรงงานตาม MOU ที่รวดเร็วและควรมีต้นทุนดำเนินการที่ถูกลง ควรประสานงานให้มีเจ้าหน้าที่ของสถานทูตประเทศต้นทางมาดูแลความเป็นอยู่และช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ที่ประสบจากการทำงานของแรงงานที่เข้ามาทำงานตาม MOU และควรกระจายอำนาจการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปสู่ระดับจังหวัดส่วนข้อเสนอแนะสำหรับจังหวัดเชียงราย มีดังนี้ ควรเร่งเสนอรัฐบาลตรากฎหมายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่บริเวณชายแดนให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วเพื่อตั้งสถานประกอบการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว ควรมอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจัดการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานให้แก่นายจ้าง ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าวให้ปฏิบัติตามกฎหมายและควรกำกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวด

เจนจิรา เดชะรัฐ (2559) ได้ศึกษาการนำนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า 1) การนำนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง และ 2) ปัจจัยด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

อภิรักษ์ แก้วสวย (2559) ได้ศึกษาวิถีชีวิตต่างด้าวในแดนไทย : แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า 1) อาชีพที่แรงงานต่างด้าวชาวลาวทำมีทุกอาชีพตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม

กีดแรงงานต่างด้าวมีเป้าหมายและแรงจูงใจมาทำงานที่จังหวัดหนองคาย เพื่อหาเงินไปใช้จ่ายในครอบครัวเพราะเห็นว่ามียาได้ดีกว่ากับการทำงานที่ประเทศลาว ถึงแม้ว่าวิธีการเดินทางเข้ามาทำงานจะแตกต่างกัน แรงงานที่มีวิธีการเดินทางเข้ามาทำงานต่างกัน วิธีการดำเนินชีวิตก็ไม่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับอาชีพที่ทำและความชำนาญในการใช้และเรียนรู้เรื่องภาษาเป็นตัวแปรที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนเรียนรู้เพิ่มเติม แรงงานต่างด้าวจะได้รับคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ขึ้นอยู่กับที่มาของการเดินทางเข้ามาทำงานว่ามาแบบไหน โดยปกติและมนุษย์ทุกคนทุกเพศทุกวัยและเชื้อชาติศาสนา จะได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหมด แต่ด้วยแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมายไม่กล้าแสดงตนเพราะกลัวโดนจับส่งกลับประเทศ จึงต้องจำทนอยู่แบบหลบๆ ซ่อนๆ ไม่สามารถเข้าถึงบริการและการคุ้มครองสิทธิบางอย่างที่พึงมีพึงได้ 2) ความคิดเห็นเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวด้วย พบว่า เนื่องจากระดับการพัฒนาประเทศที่ยังแตกต่างกันอยู่มากในกลุ่มประเทศอาเซียน การเดินทางข้ามประเทศมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี แรงงานชาวลาวจะต้องสมัครงานผ่านบริษัทจัดหางาน 3) การศึกษาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในพื้นที่จังหวัดหนองคายได้แก่ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับฝ่ายสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อดูแลความปลอดภัยและรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนตลอด 24 ชั่วโมง ควรมีการศึกษาวิจัยภาพอนาคตของการบริหารจัดการคนต่างด้าวของประเทศไทยทั้งระบบ ควรมีการวิจัยเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research - PAR) โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศร่วมกันในการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

พัฒนัณิชา สายโรจน์พันธ์ (2560) ได้ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในร้านโชห่วยโดยใช้หลักพุทธสันติวิธี ผลการศึกษาพบว่า 1) ธุรกิจร้านโชห่วยเป็นธุรกิจขนาดเล็กที่ดำเนินธุรกิจด้วยการใช้เงินสด จะนิยมใช้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานไทยมองว่าเป็นงานหนักและจุกจิก แต่แรงงานต่างด้าวมีความอดทนและสู้งานหนักได้ โดยมีหน้าที่ในการดูแลจัดสินค้าในร้าน การซื้อขายและให้บริการในการติดต่อลูกค้าหน้าร้าน การจัดส่งสินค้าตรงถึงบ้านลูกค้า ในกรณีที่มีการสั่งสินค้าจำนวนมาก การจ้างงานแรงงานต่างด้าวพบปัญหาและอุปสรรคในเรื่องระบบการประสานติดต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนแปลงบ่อยทำให้การดำเนินการของนายจ้างที่จะให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมายเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลาในการดำเนินการ 2) หลักสังคหัตถ์ 4 ได้แก่ การให้ การใช้วาจาที่ดี การทำประโยชน์ และการวางตนเสมอ ซึ่งเป็นหนึ่งในพุทธสันติวิธีที่สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการแรงงานเพราะนอกจากจะช่วยรักษา ความสัมพันธ์ที่ดีในองค์กรแล้ว ยังเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการจัดการความขัดแย้งในองค์กรได้ 3) ร้านโชห่วยเฮียโมทย์ – เจ๊ณี เป็นแบบอย่างในการบริหารแรงงานต่างด้าวที่ใช้ความจริงใจ ความรักความเมตตา ของเจ้าของกิจการยึดโยงจิตใจแรงงานต่างด้าวในร้านซึ่งสามารถสรุปเป็นองค์ความรู้ใหม่ เป็นโมเดลการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในร้านโชห่วยเรียกว่า โมเดล GPSE โดย G มาจาก Giving for changing quality of foreign labors' lives คือการให้ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตแรงงานต่างด้าว ได้แก่ หยิบยื่นโอกาสที่ดีแก่ชีวิตให้ความจริงใจและใจกว้าง ให้คำแนะนำชี้แนวทางที่ดีในการทำงาน ให้ความเอาใจใส่และใส่ใจให้อย่างมี

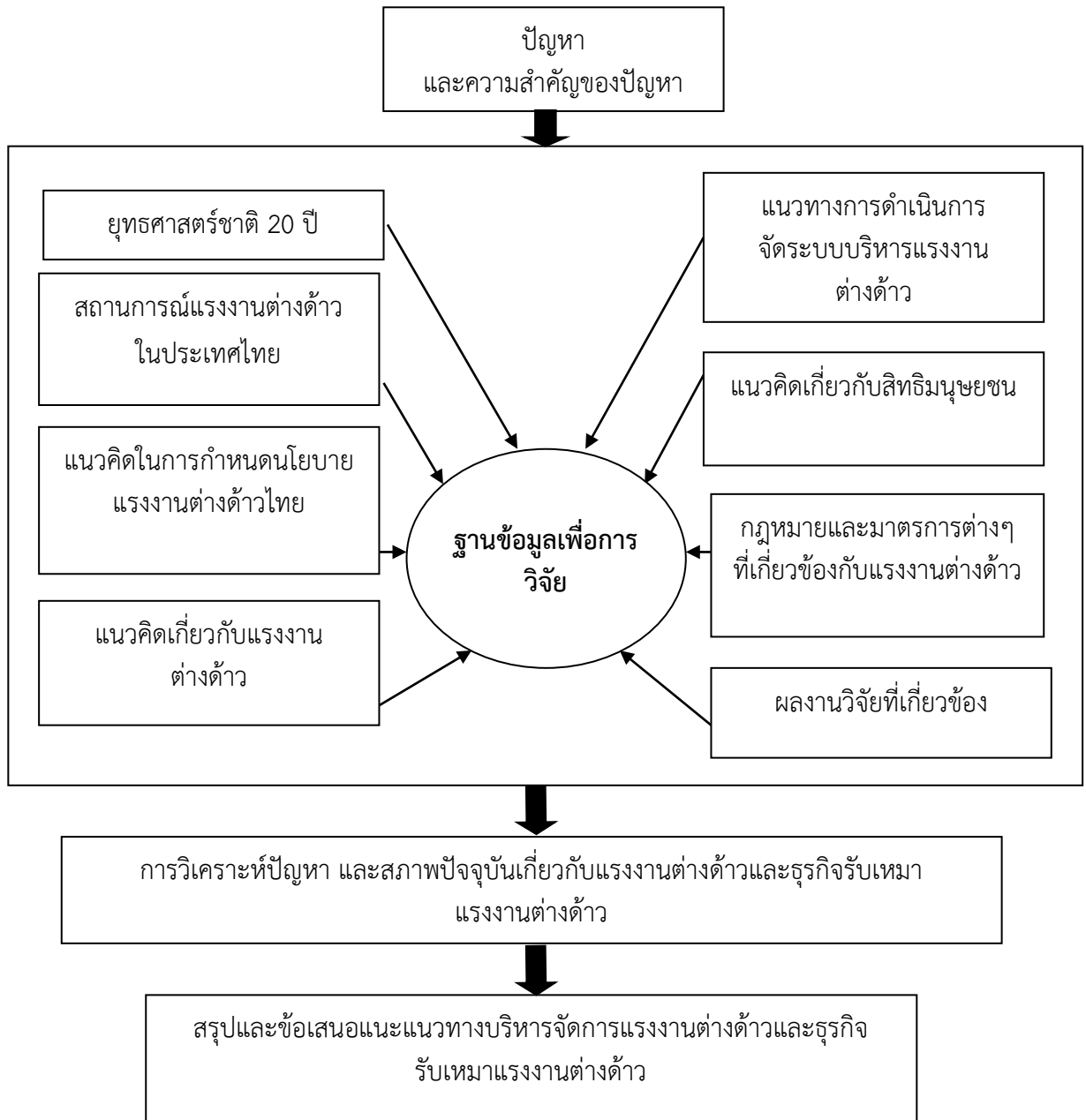
หลักการและมีความเป็นธรรม P มาจาก Peaceful speech as the organizational culture คือ การใช้ภาษาสันติ สร้างวัฒนธรรมในร้าน บอกการงานด้วยเสียงที่เมตตา แนะนำแนวทางที่รู้จักกาลรักษาวาจาให้มั่นคง เอื้อนเอ่ยวาจาอย่างมีสติ S มาจาก Striving for foreign labors' benefits คือ ความมุ่งหวัง แรงงานต่างด้าวได้รับการเกื้อกูล ช่วยเหลืออย่างยุติธรรม เติบโตมีประโยชน์ให้แก่กัน และ E มาจาก Equality consisting in impartiality คือ ความเสมอภาคประกอบด้วยความเป็นธรรม เป็นกันเองไม่ถือตนยึดหลักการแต่ไม่สั่งการ

ภัตสร อิศรางกูร ณ อยุธยา, พลเอก (2561) ได้ศึกษาการบริหารแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรปราการ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวผลกระทบของปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวที่พำนักและทำงานในประเทศไทย และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรปราการ โดยภาพรวมมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และพบว่า ผู้ประกอบการที่มีเพศ ระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน ประเภทกิจการและที่ตั้งสถานประกอบการต่างกันมีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยรวมแตกต่างกัน แต่ผู้ประกอบการที่มีอายุและจำนวนแรงงานต่างด้าวต่างกัน มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยรวมไม่แตกต่างกัน

สมชัย เถกิงผล (2562) ได้ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบจากกฎหมายหรือนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว และผู้ประกอบการเห็นว่า กลยุทธ์ที่สำคัญในการจูงใจแรงงานต่างด้าวให้ทำงานอยู่ด้วย ได้แก่ การให้ค่าตอบแทนที่ดีและการให้ความอบอุ่นใจ ชุมชนได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจเป็นผลบวกจากการที่มีแรงงานอยู่ในพื้นที่โดยต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน สำหรับผลกระทบต่อชุมชนด้านความมั่นคง ด้านสังคม ด้านการสาธารณสุข ไม่ได้ส่งผลกระทบที่สำคัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับผลกระทบในการปฏิบัติงานได้แก่ โรงพยาบาลดอยสะเก็ด ซึ่งปัจจุบันมีคนต่างด้าวที่เป็นหญิงมีครรภ์ใช้สิทธิตามหลักประกันสุขภาพมาฝากครรภ์จำนวนเกินกว่า 100 คน ส่งผลให้ผลกระทบต่อสิทธิการได้รับบริการการรักษาพยาบาลของคนไทย และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงานทะเบียนราษฎรและบัตร ซึ่งต้องจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องมีภารกิจปฏิบัติงานเกี่ยวกับคนต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้คนไทยมีมาติดต่องานต้องได้รับบริการช้าลง สำหรับผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข และควบคุมโรค และเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด ไม่ได้รับผลกระทบที่สำคัญ

## กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำมาประยุกต์เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัย ดังนี้



## สรุป

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว สรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง 2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน และ 4) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว 2) ยุทธศาสตร์ที่ 2 การควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการเข้ามาระหว่างการทำงาน และกลับออกไปของแรงงานต่างด้าว 3) ยุทธศาสตร์ที่ 3 การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล 4) ยุทธศาสตร์ที่ 4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ และ 5) ยุทธศาสตร์ที่ 5 การติดตามและประเมินผล

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สถานการณ์แรงงาน ปี 2560 โดยสรุปประชากรที่อยู่ในวัยทำงานหรืออายุ 15 ปีขึ้นไปจำนวน 56.08 ล้านคน เป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 38.27 ล้านคน (ร้อยละ 68.28) ผู้มีงานทำ 37.72 ล้านคน ผู้ว่างงาน 0.44 ล้านคน ผู้ว่างงานรอฤดูกาล 0.12 ล้านคน เป็นผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน (ผู้ไม่พร้อมทำงาน) 17.80 ล้านคน (ร้อยละ 31.70) ได้แก่ ทำงานบ้าน 5.21 ล้านคน เรียนหนังสือ 4.39 ล้านคน และอื่น ๆ 8.20 ล้านคน

สถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าว จากรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ 2560 พบว่า คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน และคงเหลือทำงานอยู่ในประเทศไทย ในปีงบประมาณ 2560 (ตุลาคม 2559 – กันยายน 2560) รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,788,964 คน เป็นผู้ได้รับอนุญาตทำงานตลอดชีพ จำนวน 241 คน ประเภทชั่วคราว (ทั่วไป) จำนวน 103,132 คน แรงงานต่างด้าวตรวจสัญชาติและได้รับ อนุญาตทำงาน จำนวน 1,062,829 คน แรงงานต่างด้าวนำเข้าตาม MOU จำนวน 500,440 คน ประเภทส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น (มาตรา 12 ) จำนวน 45,013 คน ต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อย (มาตรา 13 ) จำนวน 58,663 คน และคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับหรือตามฤดูกาล จำนวน 18,646 คน เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2559 พบว่า คนต่างด้าวคงเหลือทำงานอยู่ในประเทศไทยเพิ่มขึ้น (จาก 1,510,740 คน เป็น 1,788,964 คน) คิดเป็นร้อยละ 18.42

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวกล่าวโดยสรุป แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบคือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งกลุ่มที่สำคัญได้แก่ แรงงาน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยตรงงานทั้งสองรูปแบบนี้มีลักษณะ ปัจจัยนำเข้าแรงงาน การดำเนินนโยบายของรัฐต่อแรงงานและผลกระทบที่เกิดขึ้นแตกต่างกันออกไป

แนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวไทย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การที่แต่ละหน่วยงานต่างทำหน้าที่ของตนโดยไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพ มาจนกระทั่งมีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการโดยมี

นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ และมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่เนื่องจากสถานการณ์ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทำให้ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอยู่เสมอและยังขาดนโยบายระยะยาวที่ชัดเจน

แนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว มีดังนี้ ระยะเวลาที่ 1 ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยดำเนินการ ดังนี้ 1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว 2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง 3) การตรวจสุขภาพ 4) การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างการส่งกลับทำงาน 5) การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ และระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้ 1) เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และ กัมพูชา) เพื่อให้ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้ 2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย 3) การอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย 4) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) และ 5) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบ มาเข้า – กลับเย็น ตามฤดูกาล

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สามารถนำมาอธิบายถึงกระบวนการเรียนรู้เรื่องสิทธิของแรงงานชาวมชาติระดับล่าง ที่มองว่า การเรียนรู้เป็นปฏิบัติการเชิงพื้นที่ที่ประการหนึ่ง ที่จะสามารถสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่พื้นที่อุดมคติ (utopia) เป็นพื้นที่ที่อยู่นอกพื้นที่ของทุนนิยม ตลาดเสรี บริโภคนิยม เพราะสิทธิมนุษยชนมุ่งเน้นการสร้างพื้นที่ของการอยู่ร่วมกันระหว่างผู้คนที่แตกต่างกันในสังคมอย่างเกื้อกูลเอื้อเพื่อแม่ และคุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของมนุษย์มิได้มองโลกในแง่ของการแก่งแย่งชิงดี หรือเป็นโลกที่ผู้แข็งแรงเท่านั้นจะสามารถอยู่รอดได้

กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 3) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 4) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 5) พระราชบัญญัติธุรกิจต่างชาติ พ.ศ. 2532 สำหรับคนต่างประเทศที่ต้องการประกอบธุรกิจในประเทศไทย 6) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 7) พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กำหนดประเภทกิจการที่ส่งเสริมการลงทุน ภาวะโครงสร้างและนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน 8) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 9) พระราชบัญญัติพิเศษเพื่อการส่งออก (EPZX) เป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง 10) พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งให้ความคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์



## บทที่ 3

# สภาพปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา แรงงานต่างด้าว

การศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวครั้งนี้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว และข้อที่ 2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว โดยผู้วิจัยได้มีการศึกษาวิเคราะห์ในบริษัทต่างๆ ดังนี้

1. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
2. การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน
3. แนวปฏิบัติในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

## สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

### 1. ข้อมูลทั่วไปแรงงานต่างด้าว

ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled labors) ซึ่งเป็นลักษณะของการทำงานประเภท 3 D คือ งานสกปรก (Dirty Job) งานอันตราย (Dangerous Job) งานยาก (Difficult Job) ที่ปัจจุบันแรงงานไทยไม่ทำ และไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยเข้าทำงานได้ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จึงทำให้นายจ้าง/สถานประกอบการมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานจากประเทศที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศไทย คือ ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ประกอบกับประเทศไทยมีค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่าประเทศเหล่านั้น จึงเป็นการดึงดูดให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก โดยแรงงานที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศนั้นเป็นการเดินทางย้ายถิ่นฐานจากประเทศที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจน้อย ไปยังประเทศที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากกว่า รวมถึงปัจจัยด้านความมั่นคงของชีวิตที่ดีกว่า เพื่อให้รอดพ้นจากความอดอยากยากจน และความปลอดภัยจากการสู้รบ ซึ่งตลอดแนวชายแดนของประเทศไทย มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งมาอยู่ประจำเป็นคนรับใช้ในบ้าน เป็นลูกเรือประมงเป็นกรรมกรในกิจการต่างๆ และเข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งการเข้ามาของแรงงานดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นการลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมากเช่น ผลกระทบด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านสาธารณสุข การควบคุมโรค การแย่งงาน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การก่ออาชญากรรม การลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์ รวมถึงภาระของประเทศในเรื่องปัจจัยพื้นฐานการสาธารณสุขและสาธารณสุข

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้มีมาตรการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศอย่างถูกกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพื่อให้สถานประกอบการมีแรงงานถูกกฎหมายใช้อย่างเพียงพอ มีขั้นตอนดำเนินการจ้างงานที่ถูกกฎหมาย มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานต่างด้าวได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย รวมถึงเป็นการป้องกันการลักลอบข้ามแดนผิดกฎหมาย ป้องกันการค้าแรงงานเถื่อน และการค้ามนุษย์ โดยได้เริ่มต้นจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) กับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศแรก เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 ต่อมาในปี 2546 ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพิ่มอีก 2 ประเทศคือราชอาณาจักรกัมพูชา วันที่ 31 พฤษภาคม 2546 และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ วันที่ 21 มิถุนายน 2546 และล่าสุดในปี 2560 กับสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จากการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ได้กำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างประเทศไทยและประเทศคู่ภาคี ดังนี้

1. เพื่อให้มีขั้นตอนการดำเนินการจ้างงานที่ต้องตามกฎหมายและเหมาะสม
2. ให้มีกระบวนการส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ครบวาระการจ้างงานที่มีประสิทธิภาพ
3. ให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย
4. ป้องกันการลักลอบข้ามแดน การค้าแรงงาน และการจ้างงานโดยมิชอบด้วย

กฎหมาย

นอกจากการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ยังมีการทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยและประเทศคู่ภาคีเพื่อปรับปรุงแนวทางการดำเนินการให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) อีกด้วย (กรมการจัดหางาน, 2561 : 1 - 2)

## 2. ข้อมูลทั่วไปแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ตามพระราชกำหนด การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 แบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้

1. คนต่างด้าวตลอดชีพ ได้แก่ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515
2. คนต่างด้าวมาตรา 59 ประเภททั่วไป คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ (เดิม) คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่หลบหนีเข้าเมืองได้รับการผ่อนผันให้ทำงานและอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งได้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและปรับสถานการณ์เข้าเมืองถูกกฎหมายเรียบร้อยแล้ว

4. คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ที่เข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นทาง

5. คนต่างด้าวมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน (พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520) หรือกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 เช่น นักลงทุน ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ

6. คนต่างด้าวมาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย คนต่างด้าวที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และกระทรวงมหาดไทยได้ออกเอกสารเพื่อรอพิสูจน์สถานะยื่นขอใบอนุญาตทำงาน

7. คนต่างด้าวมาตรา 64 คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานบริเวณชายแดนในลักษณะไป – กลับ หรือตามฤดูกาลในพื้นที่ความตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย กับประเทศที่ติดกับราชอาณาจักรไทย

8. คนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) หมายถึง แรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในตำแหน่งกรรมกรหรือคนรับใช้ในบ้าน ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนรวมถึงแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้รับการปรับสถานะเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน

### 3. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

สถานการณ์แรงงานต่างด้าว ณ เดือนธันวาคม 2562 คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร มีจำนวนทั้งสิ้น 3,005,376 คน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมืองสรุปได้ดังนี้ (กรมการจัดหางาน, 2562 : 1 – 2)

1. มาตรา 59 มากที่สุดคือ พิสูจน์สัญชาติปรับปรุงทะเบียนประวัติ จำนวน 1,007,916 คน รองลงมาคือ นำเข้าตาม MOU จำนวน 1,005,848 คน พิสูจน์สัญชาติคงเหลือจำนวน 708,660 คน ประเภททั่วไป จำนวน 121,710 คน และน้อยที่สุด คือ ตลอดชีพ จำนวน 241 คน

2. มาตรา 62 ส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่นๆ จำนวน 47,295 คน

3. มาตรา 63 ชนกลุ่มน้อย จำนวน 47,715 คน

4. มาตรา 64 คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะ ไป – กลับหรือตามฤดูกาล จำนวน 65,991 คน

5. มาตรา 59 ประเภททั่วไป มากที่สุดคือ ผู้จัดการฝ่ายอื่นๆ จำนวน 36,940 คน รองลงมาคือ ผู้ประกอบอาชีพด้านการสอน จำนวน 32,931 คน และน้อยที่สุดคือ กรรมกรผู้จัดการผู้บริหารระดับสูง จำนวน 24,751 คน

6. มาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย มากที่สุดคือ งานกรรมกร จำนวน 35,445 คน รองลงมาคือ งานทำสวนผักและผลไม้ จำนวน 2,789 คน และน้อยที่สุดคือ งานช่างปูน จำนวน 1,166 คน

ตารางที่ 3-1 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ประเภทแรงงานต่างด้าว	จำนวน (คน)
<b>มาตรา 59</b>	
ตลอดชีพ	241
ประเภททั่วไป	121,710
พิสูจน์สัญชาติคงเหลือ	708,660
พิสูจน์สัญชาติปรับปรุงทะเบียนประวัติ	1,007,916
นำเข้าตาม MOU	1,005,848
<b>มาตรา 62 ส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่นๆ</b>	47,295
<b>มาตรา 63 ชนกลุ่มน้อย</b>	47,715
<b>มาตรา 64 คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะ ไป - กลับหรือตามฤดูกาล</b>	65,991
<b>มาตรา 59 ประเภททั่วไป</b>	
ประเภทอาชีพที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่	
1. ผู้จัดการฝ่ายอื่นๆ	36,940
2. ผู้ประกอบอาชีพด้านการสอน	32,931
3. กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารระดับสูง	24,751
<b>มาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย</b>	
ประเภทอาชีพที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่	
1. งานกรรมกร	35,445
2. งานทำสวนผักและผลไม้	2,789
3. งานช่างปูน	1,166

ที่มา : กรมการจัดหางาน, 2562 : 1.

แรงงานต่างด้าว 4 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม) ณ เดือนธันวาคม 2562 แรงงานต่างด้าว 4 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม) ได้รับอนุญาตทำงานตามมาตรา 59 มีจำนวนทั้งสิ้น 2,722,424 คน สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

ตารางที่ 3-2 สถานการณ์แรงงานต่างด้าว 4 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม)

ประเภทแรงงานต่างด้าว 4 สัญชาติ	จำนวน (คน)
ประเภทพินิจน์สัญชาติ	708,660
ประเภทพินิจน์สัญชาติปรับปรุงทะเบียนประวัติ	1,007,916
นำเข้าตาม MOU	1,005,848
งานที่ได้รับอนุญาตทำงานใน 2 ตำแหน่ง คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้านใน 25 ประเภทกิจการ	
ประเภทพินิจน์สัญชาติ	
ประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่	
1. กิจการก่อสร้าง	113,015
2. กิจการเกษตรและปศุสัตว์	76,439
3. กิจการการให้บริการต่างๆ	61,862
ประเภทพินิจน์สัญชาติปรับปรุงทะเบียนประวัติ	
ประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่	
1. กิจการก่อสร้าง	234,027
2. กิจการเกษตรและปศุสัตว์	188,269
3. กิจการการให้บริการต่างๆ	83,273
ประเภทนำเข้าตาม MOU	
ประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่	
1. กิจการก่อสร้าง	204,614
2. กิจการต่อเนื่องการเกษตร	138,656
3. กิจการการให้บริการต่างๆ	98,911
<b>แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะ ไป - กลับหรือตามฤดูกาล</b>	
แรงงานต่างที่เข้ามาทำงานในลักษณะ ไป - กลับ หรือตามฤดูกาลได้รับอนุญาตทำงานตาม มาตรา 64 มีจำนวนทั้งสิ้น 65,991 คน สรุปรายละเอียดได้ ดังนี้	
ประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่	
1. กิจการเกษตรและปศุสัตว์	21,936
2. กิจการผลิตหรือจำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูปฯ	14,099
3. กิจการก่อสร้าง	8,058

หมายเหตุ 1. คนต่างด้าวประเภทตลอดชีพ สํารวจเมื่อ 3 มีนาคม 2560.

ที่มา : กรมการจัดหางาน, 2562 : 2.

ตารางที่ 3-3 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร

จังหวัด/เขต	รวมทั้งสิ้น (คน)	มาตรา 59					มาตรา 62	มาตรา 63	มาตรา 64
		ตลอดชีพ	ทั่วไป	พีสัญชาติ สัญชาติ คงเหลือ	พีสัญชาติ ดำเนินการ จัดทำ/ปรับปรุง ทะเบียนประวัติ	นำเข้ามา ตาม MOU	ส่งเสริม การลงทุน	ชนกลุ่มน้อย	คนต่างด้าวที่เข้ามา ทำงานในลักษณะ ไป - กลับหรือตาม ฤดูกาล
ทั่วราชอาณาจักร	3,005,376	241	121,710	708,660	1,007,916	1,005,848	47,295	47,715	65,991
กรุงเทพมหานคร	665,362	1	591,671	172,495	146,711	247,002	34,042	5,440	-
ภูมิภาค	2,340,014	240	62,039	536,165	861,205	758,846	13,253	42,275	65,991
ปริมณฑล	937,454	-	14,069	293,104	248,141	374,237	652	7,251	-
ภาคกลาง	669,225	-	16,161	69,509	291,326	237,341	10,293	5,986	38,609
ภาคเหนือ	261,398	3	8,417	56,325	111,720	34,373	1,247	27,699	21,614
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	77,842	1	4,985	7,704	21,988	40,976	388	503	1,297
ภาคใต้	394,095	236	18,407	109,523	188,030	71,919	673	836	4,471

ที่มา : กรมการจัดหางาน, 2562 : 3.

จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักรในปี 2562 จำนวน 3,005,362 คน โดยอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 665,362 คน ภูมิภาค จำนวน 2,340,014 คน ปริมณฑล 937,454 คน ภาคกลาง 669,225 คน ภาคเหนือ 261,398 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 77,842 คน และภาคใต้ 394,095 คน

สรุป สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยพบว่า ประเภทคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย 1) คนต่างด้าวตลอดชีพ 2) คนต่างด้าวมาตรา 59 ประเภททั่วไป 3) คนต่างด้าวมาตรา 59 พีสัญชาติ (เดิม) 4) คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้ามาตาม MOU 5) คนต่างด้าวมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน 6) คนต่างด้าวมาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย 7) คนต่างด้าวมาตรา 64 และ 8) คนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา)

## การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ดังนี้

### 1. การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

มาตรา 41 ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานจะนำคนต่างด้าวมาทำงานได้เฉพาะเมื่อมีสัญญาจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับผู้ที่จะเป็นนายจ้างของคนต่างด้าว พร้อมทั้งรายชื่อสัญชาติ และเลขที่หนังสือเดินทางของคนต่างด้าว และนายจ้างดังกล่าวต้องไม่เป็นผู้ประกอบกิจการรับเหมาแรงงานหรือรับเหมาค่าแรงและจะนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานได้เฉพาะตามจำนวนและตามรายชื่อดังกล่าว

สัญญานำคนต่างด้าวมาทำงานตามวรรคหนึ่งมีรายละเอียดอย่างน้อยตามที่อธิบดีกำหนด

เมื่อนำคนต่างด้าวเข้าทำงาน ให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานส่งสำเนาสัญญากับผู้ที่จะเป็นนายจ้างของคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียน และในกรณีจำเป็นจะขอให้นายทะเบียนรับรองสัญญาและควมมีอยู่จริงของนายจ้างและงานของนายจ้างให้ก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นเมื่อนายทะเบียนได้ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าถูกต้องให้ออกหนังสือรับรองให้ และเมื่อได้รับรายชื่อและเลขที่หนังสือเดินทางของคนต่างด้าวที่จะมาทำงานแล้ว ให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานแจ้งข้อมูลตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนทราบและให้นายทะเบียนแจ้งให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

เมื่อได้แจ้งข้อมูลให้นายทะเบียนตามวรรคสามแล้ว ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวที่จะเข้ามาตามที่แจ้งไว้ตามวรรคสามก็ได้

มาตรา 42 ในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ห้ามผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงาน เรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจากนายจ้างหรือคนต่างด้าว เว้นแต่ค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่เรียกเก็บจากนายจ้างตามรายการและอัตราที่อธิบดีประกาศกำหนด

มาตรา 43 เมื่อผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานได้นำคนต่างด้าวส่งมอบให้นายจ้างแล้วให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งมอบคนต่างด้าวให้นายจ้าง ทั้งนี้ ตามรายการที่อธิบดีประกาศกำหนด

มาตรา 44 ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน ต้องใช้ชื่อ คำแสดงชื่อ หรือคำอื่นใดในการประกอบธุรกิจว่า “บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ” และจะใช้ถ้อยคำหรืออักษรต่างประเทศอื่นที่มีความหมายเช่นเดียวกันประกอบด้วยก็ได้

มาตรา 45 ห้ามผู้ใดนอกจากผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานใช้ชื่อ คำแสดงชื่อ หรือคำอื่นใดในทางธุรกิจว่า “บริษัทนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ” หรือใช้คำหรืออักษรต่างประเทศที่มีความหมายในทำนองเดียวกัน

## 2. นายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ

มาตรา 46 นายจ้างซึ่งมิใช่ผู้ประกอบการรับเหมาแรงงานหรือรับเหมาค่าแรง ผู้ใดประสงค์จะนำคนต่างด้าวจากต่างประเทศมาทำงานในประเทศตามบันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ ให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบ จำนวนประเทศที่คนต่างด้าวมียถิ่นที่อยู่ งานที่ประสงค์จะให้คนต่างด้าวมาทำ และรายการอื่นตามที่อธิบดีกำหนด ในกรณีที่ต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา 11 ให้นายจ้างดำเนินการต่อไปเมื่อได้ชำระค่าธรรมเนียมแล้ว

ในกรณีที่ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมหรือได้ชำระค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายจ้างดำเนินการเพื่อให้ทราบชื่อและเลขที่หนังสือเดินทางของคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาทำงาน และแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้นายทะเบียนทราบ และให้นายทะเบียนแจ้งให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ในการนี้ อธิบดีจะกำหนดให้นายจ้างที่นำคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ประเภทที่กำหนดวางหลักประกันเพื่อประกันการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกำหนดนี้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ การวางหลักประกัน อัตราของหลักประกัน การเก็บรักษาหลักประกัน การหักหลักประกัน การเปลี่ยนแปลงหลักประกัน การเรียกหลักประกันเพิ่ม การวางหลักประกันเพิ่ม และการรับหลักประกันคืน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนคนต่างด้าวเข้าทำงานกับนายจ้าง ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือโดยมีรายการอย่างน้อยตามที่อธิบดีกำหนด และเก็บสัญญาจ้างงานไว้ ณ ที่ทำการของนายจ้าง เพื่อให้ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ และสำเนาสัญญาจ้างดังกล่าว เพื่อให้ลูกจ้างเก็บรักษาไว้ ทั้งนี้เมื่อคนต่างด้าวออกจากงานไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้นายจ้างแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ออกจากงาน พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการออกจากงานของคนต่างด้าวนั้นด้วย

ความในมาตรานี้มิใช่บังคับแก่นายจ้างซึ่งมิใช่ผู้ประกอบการรับเหมาแรงงานหรือรับเหมา ค่าแรงที่ประสงค์จะนำคนต่างด้าวจากประเทศอื่นที่ประเทศไทยมิได้มีความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 47 ในกรณีหลักประกันที่นายจ้างวางไว้ตามมาตรา 46 ลดลงเพราะได้จ่ายไปตามพระราชกำหนดนี้ และนายจ้างยังมีภาระต้องรับผิดชอบตามพระราชกำหนดนี้ ให้อธิบดีสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างวางหลักประกันเพิ่มจนครบจำนวนเงินที่กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

นายจ้างผู้ใดไม่วางหลักประกันเพิ่มภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ต้องชำระเงินเพิ่มอีกร้อยละสองต่อเดือนจนกว่าจะวางหลักประกันเพิ่มจนครบถ้วน

มาตรา 48 ในกรณีที่นายจ้างขอรับหลักประกันคืน นายจ้างต้องไม่มีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามพระราชกำหนดนี้ ทั้งนี้ เมื่อนายจ้างได้ขอรับหลักประกันคืน ให้อธิบดีตรวจสอบว่า นายจ้างไม่มีความรับผิดชอบที่ต้องชดใช้ตามพระราชกำหนดนี้ แล้วจึงแจ้งเป็นหนังสือให้นายจ้างมารับหลักประกันคืน

ในกรณีที่นายจ้างไม่รับหลักประกันคืนภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอธิบดีให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน



มาตรา 49 นายจ้างซึ่งเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศจะเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่เกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงานจากคนต่างด้าวไม่ได้ เว้นแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนต่างด้าวที่นายจ้างได้ออกให้ไปก่อน ได้แก่ ค่าหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสุขภาพ ค่าใบอนุญาตทำงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่นทำนองเดียวกันตามที่อธิบดีประกาศกำหนดให้นายจ้างหักได้จากค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด หรือค่าล่วงเวลาในวันหยุด โดยให้นายจ้างหักจากเงินที่คนงานต่างด้าวมีสหิทธิได้รับตามอัตราที่จ่ายจริงได้ แต่จะหักได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่คนต่างด้าวมีสหิทธิได้รับในแต่ละเดือน

ในกรณีที่มีข้อตกลงว่านายจ้างจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้ลูกจ้าง และนายจ้างได้ออกค่าเดินทางให้ก่อน ให้นายจ้างหักจากเงินที่คนต่างด้าวมีสหิทธิได้รับตามวรรคหนึ่งได้

### 3. หน้าที่และความรับผิดชอบ

มาตรา 50 เมื่อผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานได้นำคนต่างด้าวมาส่งมอบให้นายจ้างตามมาตรา 43 แล้ว ในกรณีที่มีเหตุดังต่อไปนี้ ให้นายจ้างแจ้งให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานและนายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว แล้วแต่กรณี

- (1) นายจ้างไม่รับคนต่างด้าวนั้นเข้าทำงาน
- (2) คนต่างด้าวไม่ยินยอมทำงานกับนายจ้าง
- (3) คนต่างด้าวออกจากงานไม่ว่าด้วยเหตุใด

ในกรณีที่มีเหตุตาม (1) หรือ (3) เฉพาะที่มีใช้ความผิดของลูกจ้าง และคนต่างด้าวนั้นประสงค์จะทำงานกับนายจ้างรายอื่น ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานอาจจัดให้คนต่างด้าวทำงานกับนายจ้างรายอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายจ้างไม่รับเข้าทำงาน แต่ระยะเวลาการทำงานกับนายจ้างรายใหม่ต้องไม่เกินกำหนดระยะเวลาตามสัญญา นำคนต่างด้าวมาทำงาน

ในกรณีตาม (2) เฉพาะที่เป็นความผิดของนายจ้าง ให้นำมาตรา 51 และมาตรา 52 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสามเป็นประการใด ให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่มีเหตุตาม (1) หรือ (2) และคนต่างด้าวนั้นไม่ได้ทำงานกับนายจ้างรายใหม่ภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวนั้นเป็นอันสิ้นสุดลงตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมานำส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทางภายในเจ็ดวันนับแต่พ้นกำหนดเวลาการทำงานกับนายจ้างรายใหม่ และส่งหลักฐานการออกนอกราชอาณาจักรของคนต่างด้าวดังกล่าวให้นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันส่งคนต่างด้าวนั้นกลับ ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการดังกล่าวได้ให้แจ้งนายทะเบียนทราบภายในสามวันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาการทำงานกับนายจ้างรายใหม่ และให้นายทะเบียนแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเพื่อให้มีการส่งคนต่างด้าวนั้นออกนอกราชอาณาจักรโดยเร็ว ในกรณีเช่นนั้นผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่เกินอัตราที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานไม่ส่งหลักฐานการออกนอกราชอาณาจักรภายในกำหนดเวลาตามวรรคห้า ให้ชำระค่าปรับทางปกครองต่อนายทะเบียนวันละหนึ่งพันบาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคน จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง แต่ไม่เกินสองหมื่นบาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคน

มาตรา 51 คนต่างด้าวที่ทำงานกับนายจ้างตามมาตรา 43 หรือมาตรา 46 ถ้าออกจากงานก่อนครบสัญญาจ้าง จะทำงานกับนายจ้างอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะพิสูจน์ให้นายทะเบียนเห็นว่าการที่ตนออกจากงานเป็นเพราะความผิดของนายจ้าง หรือได้ชำระค่าเสียหายให้นายจ้างเดิมแล้ว ในกรณีเช่นนั้นให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตทำงานให้ใหม่หรือสลักหลังใบอนุญาตทำงานเพื่อแสดงถึงสิทธิในการเปลี่ยนนายจ้าง

ค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่พึงปรารถนาในการนำคนต่างด้าวนั้นมาทำงานคำนวณตามสัดส่วนของระยะเวลาที่คนต่างด้าวนั้นทำงานไปแล้ว

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่ได้รับการต่ออายุสัญญาจ้าง และออกจากงานในระหว่างอายุสัญญาจ้างที่ต่อใหม่

มาตรา 52 คนต่างด้าวซึ่งมีสิทธิเปลี่ยนนายจ้างตามมาตรา 51 ต้องทำงานกับนายจ้างรายใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เลิกทำงานกับนายจ้างรายเดิม และในกรณีที่คนต่างด้าวนั้นทำงานประเภทที่นายจ้างต้องวางหลักประกันตามมาตรา 46 นายจ้างรายใหม่ต้องวางหลักประกันต่ออธิบดีตามมาตรา 46 ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายจ้างคนต่างด้าวนั้น

มาตรา 53 คนต่างด้าวซึ่งไม่มีสิทธิเปลี่ยนนายจ้างตามมาตรา 51 หรือคนต่างด้าวซึ่งมีสิทธิเปลี่ยนนายจ้างแต่ไม่ได้ทำงานกับนายจ้างรายอื่นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 52 ให้ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นออกจากงาน หรือพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 52 แล้วแต่กรณี และให้ถือว่าการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวผู้นั้นเป็นอันสิ้นสุดลงตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างรายสุดท้ายที่วางหลักประกันตามมาตรา 46 หรือมาตรา 52 รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดส่งคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งกลับไปยังประเทศต้นทาง แล้วแต่กรณี

มาตรา 55 เมื่อคนต่างด้าวที่ทำงานกับนายจ้างตามมาตรา 43 หรือ มาตรา 46 ทำงานจนครบกำหนดตามสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศหรือสัญญาจ้างแล้ว ให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างรายสุดท้ายที่วางหลักประกันตามมาตรา 46 หรือมาตรา 52 จัดส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทาง เว้นแต่จะมีการต่ออายุสัญญาจ้างหรือคนต่างด้าวนั้นจะทำงานกับนายจ้างรายใหม่ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 52

ให้นำความในมาตรา 50 วรรคห้าและวรรคหก มาใช้บังคับแก่การจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางตามมาตรา 55 ด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานเลิกประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานให้นายทะเบียนคืนหลักประกันให้แก่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน เมื่อผู้รับอนุญาตดังกล่าวแสดงหลักฐานว่าได้ส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางแล้วซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสองปีนับแต่วันที่เลิกประกอบธุรกิจ เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าว

มาทำงานยังไม่สามารถแสดงหลักฐานการส่งคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักรต่อไป ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานแสดงหลักฐานการส่งคนต่างด้าวกลับได้เพียงบางส่วนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้อธิบดีคืนหลักประกันให้ตามอัตราส่วนและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 56 คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานตามความในหมวดนี้ และต้องถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศต้นทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายอื่น ให้หน่วยงานที่ดำเนินการส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการให้คนต่างด้าวเดินทางกลับจากผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างที่วางหลักประกันได้

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างมิได้خذใช้เงินค้ำภายในเวลาที่หน่วยงานตามวรรคหนึ่งกำหนด ให้อธิบดีหักเงินจำนวนดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ เพื่อคืนให้แก่หน่วยงานที่ดำเนินการส่งคนต่างด้าวดังกล่าวกลับไปยังประเทศต้นทาง

มาตรา 57 คนต่างด้าวซึ่งได้รับความเสียหายจากการที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามมาตรา 50 อาจเข้ามอบตัวต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อขอให้จัดส่งคนต่างด้าวกลับประเทศ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายดำเนินการจัดส่งคนต่างด้าวนั้นกลับประเทศโดยเร็ว และให้นำความในมาตรา 58 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 58 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างรายสุดท้ายที่วางหลักประกันตามมาตรา 46 หรือมาตรา 52 ไม่ดำเนินการจัดส่งคนต่างด้าวกลับประเทศต้นทางตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เมื่อนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่พบเห็นคนต่างด้าวดังกล่าวให้ดำเนินการจัดส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทาง

ในการจัดส่งคนต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้จ่ายจากเงินกองทุนไปก่อน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างตามวรรคหนึ่งมาชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการให้คนต่างด้าวเดินทางกลับและค่าใช้จ่ายอื่นตามความจำเป็นภายในเวลาที่กำหนด ถ้าบุคคลดังกล่าวมิได้นำเงินมาชำระคืนภายในกำหนดเวลาให้อธิบดีหักเงินจำนวนดังกล่าวจากหลักประกันที่ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างดังกล่าวได้วางไว้แล้วแต่กรณี

เมื่อได้ดำเนินการหักหลักประกันตามวรรคสองแล้ว ให้อธิบดีแจ้งให้ผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานหรือนายจ้างทราบโดยไม่ชักช้า

สรุป การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ประกอบด้วยมาตรา 41, มาตรา 42, มาตรา 43, มาตรา 44 และมาตรา 45 ส่วนนายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 46, มาตรา 47, มาตรา 48 และ มาตรา 49 และหน้าที่ความรับผิดชอบมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 50, มาตรา 51, มาตรา 52, มาตรา 53, มาตรา 55, มาตรา 56, มาตรา 57 และมาตรา 58

## แนวปฏิบัติในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

การดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ปัจจุบันมี 4 ประเทศได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้ 2 วิธี ดังนี้

1. นายจ้างดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศด้วยตนเอง
2. นายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ โดยผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน

และปัจจุบันอนุญาตให้คนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) กรณีสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ สามารถทำงานได้ 2 ลักษณะคือ งานรับใช้ในบ้าน และงานกรรมกร สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม อนุญาตให้ทำงานได้ในลักษณะงานกรรมกร ในกิจการก่อสร้าง และกิจการประมงทะเลเท่านั้น

### 1. การยื่นคำร้องขอให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ

นายจ้างที่ประสงค์จะนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศหรือกรณีผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศประสงค์จะนำคนต่างด้าวมาทำงานให้นายจ้าง ให้ยื่นแบบคำร้องขอให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ ที่ตั้งอยู่ในท้องที่ซึ่งเป็นสถานที่ทำงานของคนต่างด้าว ดังนี้

- 1.1 การยื่นแบบคำร้องขอให้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ใช้เอกสารหลักฐาน ดังนี้

- 1.1.1 แบบคำร้องขอให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศ (แบบ นจ.2)
- 1.1.2 หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney)
- 1.1.3 สัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract) กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม แล้วแต่ กรณีหากนำแรงงานต่างด้าวไปลงเรือประมงต้องใช้สัญญาจ้างในงานประมงทะเล (Sea Fishery Work Employment) กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม แล้วแต่

#### 1.1.4 หลักฐานนายจ้าง

1.1.4.1 กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาหนังสือเดินทาง (กรณีเป็นคนต่างด้าว)

1.1.4.2 กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม หรือสำเนาใบอนุญาตทำงาน กรณีนายจ้างเป็นคนต่างด้าว และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.1.4.3 หลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานนายจ้าง ใบอนุญาตจัดตั้งโรงงาน สัญญาจ้างงานกับบริษัทคู่ค้า สัญญาก่อสร้าง เป็นต้น

1.1.5 กรณีผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศเป็นผู้ดำเนินการใช้สำเนาสัญญานำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ และใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

#### 1.1.6 หนังสือมอบอำนาจ ดังนี้

1.1.6.1 กรณีมอบอำนาจให้พนักงานบริษัท/ลูกจ้างของบุคคลธรรมดา แสดงหลักฐานการส่งเงินสมทบประกันสังคม เดือนล่าสุด สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

1.1.6.2. กรณีบุคคลธรรมดาตามมอบอำนาจให้ สามมี/ภรรยา/บุตร/บิดา/มาตา/พี่/น้อง แสดงหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

1.1.7 สำหรับการนำเข้าแรงงานเมียนมาร์ นายจ้างต้องไปคัดเลือกแรงงานที่ประเทศเมียนมาร์ โดยจะต้องทำหนังสือมอบอำนาจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัด/สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ รับรองด้วย สำหรับผู้ที่ไปทำการคัดเลือกคนงานได้ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หรือเป็นตัวนายจ้างเอง

#### 1.2 เพิ่มเติมกรณีการนำเข้าคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์

สำนักงานบรรหารแรงงานต่างด้าวได้ร่วมประชุมหารือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ประจำประเทศไทย (Labour Attache) เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2557 ณ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ชั้น 3 กรมการจัดหางาน อาคารกระทรวงแรงงานโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ประจำประเทศไทย (Labour Attache) แจ้งให้ทราบเงื่อนไขในการนำเข้าแรงงานเมียนมาร์ตาม MOU ดังนี้

1.2.1 ไม่อนุญาตให้บุคคลธรรมดานำเข้าคนต่างด้าว

1.2.2 ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์เข้ามาทำงานในตำแหน่งผู้รับใช้ในบ้าน

1.2.3 ในการนำเข้าคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์เพศหญิง ต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 คน/ครั้ง

1.2.4 การยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวแต่ละครั้งสามารถระบุจำนวนได้ไม่เกิน 200 คน/ครั้ง

1.2.5 นายจ้างต้องทำหนังสือรับรอง ใน 3 กรณี คือ

1.2.5.1 กรณีนายจ้างนำแรงงานต่างด้าวไปทำงานในท้องถิ่นจังหวัดภาคใต้

1.2.5.2 กรณีนายจ้างยื่นคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวเกิน 200 คน

1.2.5.3 กรณีนายจ้างในกิจการรับจ้างทำของ รับจ้างทั่วไป

เงื่อนไขตามข้อ 1.2.5.1 ข้อ 1.2.5.2 และข้อ 1.2.5.3 ทางกรมเมียนมาร์จะผ่อนปรน กรณีเป็นคนต่างด้าวที่เคยได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย แล้วแต่กรณี

อนึ่ง ให้นายจ้างกรอกเอกสารให้ครบถ้วนทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยให้จัดทำเอกสาร 3 ชุด (ต้นฉบับ 1 ชุด ส่งให้ประเทศต้นทาง และสำเนา 2 ชุด ให้หน่วยงานที่รับคำร้องเก็บไว้ 1 ชุด และให้ผู้ยื่นคำร้องเก็บไว้ 1 ชุด)

### 1.3 การดำเนินการของเจ้าหน้าที่

สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ ตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร และออกใบรับให้ผู้ยื่น โดยดำเนินการ ดังนี้

#### 1.3.1 ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและแบบฟอร์มต่างๆ ดังนี้

1.3.1.1 แบบคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวฯ (นจ.2) ตรวจสอบชื่อนายจ้าง บริษัทจัดหางานหรือตัวแทนของประเทศต้นทางที่นายจ้างแต่งตั้ง ตรวจสอบตำแหน่งงานที่นายจ้างประสงค์จะจ้าง จำนวนคนต่างด้าวที่ต้องการจ้าง เพศ ระยะเวลาการจ้างคนต่างด้าว ต้องระบุให้ตรงกับสัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contact) ระบุตำแหน่งคนเข้าเมืองที่จะนำคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาประเทศไทยพร้อมทั้งลายมือชื่อนายจ้างลงนามในเอกสาร กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล ผู้ลงนามต้องมีอำนาจตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล

1.3.1.2 หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) ตรวจสอบว่านายจ้าง แต่งตั้งบริษัทจัดหางานหรือตัวแทนของประเทศต้นทาง และกรอกข้อมูลถูกต้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และนายจ้างต้องลงนามในหนังสือแต่งตั้ง กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลผู้ลงนามต้องมีอำนาจลงนามตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลพร้อมประทับตรา (หากมีระบุในหนังสือรับรองนิติบุคคล)

1.3.1.3 สัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contact) หรือสัญญาจ้างในงานประมงทะเล (Sea Fishery Work Employment) ต้องมีข้อมูลที่สมบูรณ์ และถูกต้อง เช่น ตำแหน่งงาน อัตราค่าจ้าง ระยะเวลาการจ้าง สถานที่ทำงาน ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดและค่าล่วงเวลา ต้องระบุให้ชัดเจนเป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย นายจ้างจะต้องลงลายมือชื่อในสัญญาจ้างแรงงานทั้งด้านภาษาอังกฤษและภาษาไทย กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลผู้ลงนามต้องมีอำนาจลงนามต้องมีอำนาจลงนามตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลพร้อมประทับตรา (หากมีระบุในหนังสือรับรองนิติบุคคล)

1.3.1.4 ตรวจสอบความถูกต้องหลักฐานของนายจ้าง โดยหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ต้องมีอายุไม่เกิน 6 เดือนนับแต่วันที่ออก พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่ยังไม่หมดอายุและสำเนาทะเบียนบ้านของกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม หรือสำเนาใบอนุญาตทำงาน (กรณีกรรมการผู้มีอำนาจลงนามเป็นคนต่างด้าว) ซึ่งใบอนุญาตทำงานต้องระบุว่า มีอำนาจลงนามด้วย

1.3.1.5 กรณีผู้รับอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตรวจสอบสัญญานำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ในสาระสำคัญให้เป็นไปตามประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง กำหนดรายละเอียดในสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2559

1.3.1.6 ตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจ โดยติดอากรแสตมป์ 10 บาท สำหรับการยื่นเอกสารหากมอบอำนาจให้ลงนามแทนในเอกสารแทนนายจ้างได้ติดอากรแสตมป์ 30 บาท ดังนี้

กรณีมอบอำนาจให้ผู้รับอนุญาตฯ พร้อมสำเนาใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้รับอนุญาต

กรณีมอบอำนาจให้พนักงานบริษัท/บุคคลธรรมดาตามอบลูกจ้าง ต้องแสดงหลัก, นการส่งเงินสมทบประกันสังคมเดือนล่าสุดที่มีชื่อพนักงานดังกล่าว พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

กรณีบุคคลธรรมดาตามอบให้สามี/ภรรยา/บุตร/บิดา/มารดา/พี่น้อง ต้องแสดงหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ที่แสดงว่ามีความสัมพันธ์กันตามกฎหมาย

1.3.1.7 กรณีการนำเข้าคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ตรวจสอบว่านายจ้างเข้าใจเงื่อนไขที่จะต้องมีการรับรองเพิ่มเติมใน 3 กรณี ถ้ามีจะต้องมีหนังสือรับรอง และการลงนามในเอกสารต้องสอดคล้องกับเอกสารที่นำมาแสดง

1.3.1.8 กรณีขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในกิจการประมงทะเล จะต้องแนบสำเนาหลักฐานการจดทะเบียนเรือประมง หรือหนังสือรับรองประสานการนำเข้าคนต่างด้าวมาทำงานในกิจการประมงจากสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยด้วย

1.3.2 การรับรองเอกสาร โดยการประทับตรากรมการจัดหางานด้วยหมึกสีแดง มุมบนด้านขวาและลงลายมือชื่อกำกับพร้อมประทับตราชื่อและตำแหน่งในแบบ นจ.2 หนังสือแต่งตั้งสัญญาจ้างแรงงาน

1.3.3 กรณีเอกสารสมบูรณ์ถูกต้อง จัดทำหนังสือเสนอจัดหางานจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ เพื่อจัดส่งคำร้องดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบของแต่ละประเทศ ดังนี้

1.3.3.1 คำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา เจ้าหน้าที่จัดส่งให้กระทรวงแรงงานและการฝึกอบรมวิชาชีพแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ผ่านสถานเอกอัครราชทูต กัมพูชาประจำประเทศไทย สำหรับเอกสารหลักฐานที่จัดส่งประกอบด้วย หนังสือนำเสนอคำร้องกัมพูชาแบบคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าว (แบบ นจ.2) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) สัญญาจ้างแรงงานกัมพูชา

ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางาน กรุงเทพมหานครพื้นที่จัดส่งคำร้องคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ณ ที่ตั้ง ดังนี้

เรียนเอกอัครราชทูตราชาอาณาจักรกัมพูชาประจำประเทศไทย

518/4 ซอยรามคำแหง 39 ถนนประชาอุทิศ

แขวงวังทองกลาง เขตวังทองกลาง

กรุงเทพมหานคร 10311

1.3.3.2 คำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวสัญชาติลาว จัดส่งให้หัวหน้ากรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และจัดหางานแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผ่านสถาน

เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประจำประเทศไทย สำหรับเอกสารหลักฐาน  
ที่จัดส่งประกอบด้วย หนังสือนำส่งคำร้องลาว แบบคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าว (นจ.2) หนังสือแต่งตั้ง  
(Power of Attorney) สัญญาจ้างแรงงานลาว

ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางาน  
กรุงเทพมหานครพื้นที่จัดส่งคำร้องคนต่างด้าวสัญชาติลาว ณ ที่ตั้ง ดังนี้  
เรียนเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว  
ประจำประเทศไทย

502/502/1-3 ซอยสหการประมวล ถนนประชาอุทิศ  
แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง  
กรุงเทพมหานคร 10310

1.3.3.3 คำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ จัดส่งให้กระทรวง  
แรงงานของประเทศเมียนมาร์ผ่านสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ประจำ  
ประเทศไทย โดยมีเอกสารและหลักฐาน ดังนี้ หนังสือนำส่งคำร้องเมียนมาร์พร้อมตารางขวง และ  
หนังสือรับรอง (ถ้ามี) แบบคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าว (นจ.2) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney)  
สัญญาจ้างแรงงานเมียนมาร์ หนังสือมอบอำนาจกรณีไปคัดเลือกคนต่างด้าว นายจ้างจะต้องทำ  
หนังสือมอบอำนาจติดอากรแสตมป์ 30 บาท เพื่อมอบอำนาจให้ไปคัดเลือกคนงานที่ประเทศต้นทาง  
(ผู้ที่สามารถไปคัดเลือกคนงานได้ ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการมอบอำนาจที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น)  
โดยให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่  
ประทับตรากรมการจัดหางานด้วยหมึกสีแดง พร้อมลงนามรับรอง โดยระบุเลขที่ และวันที่ของหนังสือ  
นำส่งคำร้องกำกับลงบนตราครุฑ ดังนี้

Refer to No...../.....

Date.....Month.....B.E.....

(ลายมือชื่อเจ้าหน้าที่พร้อมตราประทับ)

วัน/เดือน/ปี ที่ลงลายมือชื่อ

ให้นายจ้างหรือผู้รับอนุญาตฯ รับคำร้องจากสำนักงานจัดห  
งานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ เพื่อนำไปจัดส่งให้สถานเอกอัครราชทูต  
สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ประจำประเทศไทย

1.3.3.4 คำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม จัดส่งคำร้องให้  
นายจ้างเพื่อจัดส่งให้ตัวแทนการจัดส่งแรงงานเวียดนามหรือยื่นผ่านบริษัทจัดหางานไทย เพื่อส่งต่อให้  
กรมแรงงานเวียดนามในต่างแดน (DOLAB) โดยมีเอกสารและหลักฐาน ดังนี้ ใบแจ้งความต้องการ  
นำเข้าแรงงานเวียดนาม แบบคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าว (นจ.2) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney)  
สัญญาจ้างแรงงานเวียดนาม

หมายเหตุ :

1. หนังสือที่หน่วยงานในสังกัดกรมการจัดหางานนำส่งคำร้อง  
ให้ประเทศต้นทาง ให้มีอายุการใช้งาน 6 เดือน นับแต่วันที่ยื่นออก



2. กรณีนายจ้างเปลี่ยนแปลงบริษัทจัดหางานของประเทศ  
ต้นทางในหนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) จาก A เป็น B ให้นายจ้างทำหนังสือชี้แจงเหตุผล  
และจัดทำหนังสือแต่งตั้งฉบับใหม่เพื่อให้เจ้าหน้าที่รับรองหนังสือแต่งตั้งฉบับใหม่ โดยต้องนำหนังสือฉบับ  
เดิมมาคืน

## 2. การดำเนินการของทางการประเทศต้นทาง

กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา เมื่อสถานเอกอัครราชทูต  
ได้รับเอกสารแล้ว จะจัดส่งข้อมูลกลับไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศของตน เพื่อ  
ดำเนินการรับสมัครคัดเลือกแรงงานจัดทำบัญชีรายชื่อ (Name List) และจัดส่งบัญชีรายชื่อแรงงานให้  
นายจ้าง

2.1 การยื่นบัญชีรายชื่อ (Name List) ของคนต่างด้าว เมื่อนายจ้างได้รับบัญชี  
รายชื่อคนต่างด้าวจากประเทศต้นทางแล้ว ให้ดำเนินการ ดังนี้

นายจ้าง/สถานประกอบการเมื่อได้รับบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าว (Name list)  
ที่ผ่านการประทับตราและลงลายมือชื่อรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานของประเทศ  
ต้นทางแล้ว ให้ยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนต่างด้าว ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงาน  
จัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ที่ยื่นคำร้องขอนำเข้าคนต่างด้าว พร้อมเอกสาร ดังนี้

2.1.1 แบบคำขอรับใบอนุญาตทำงาน (ตท.2)

2.1.2 หนังสือรับรองการจ้างตามแบบที่กำหนด

2.1.3 สำเนาหนังสือเดินทางหรือสำเนาเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

2.1.4 บัญชีรายชื่อของคนต่างด้าว (Name list) แยกตามสัญชาติ มีเอกสาร  
หลักฐานประกอบ ดังนี้

2.1.4.1 กรณีคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา/ลาว เอกสารประกอบด้วย บัญชี  
รายชื่อคนต่างด้าว (Name list) สัญชาติกัมพูชา/ลาว ที่ผ่านการรับรองจากประเทศต้นทาง โดยให้  
ระบุ ตำแหน่งตรวจคนเข้าเมืองที่คนต่างด้าวจะเดินทางเข้ามา และสำเนาหนังสือนำส่งคำร้องของ  
หน่วยงานในสังกัดกรมการจัดหางานถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบของกัมพูชา/ลาว

2.1.4.2 กรณีคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ เอกสารประกอบด้วย หนังสือ  
นำส่งจากสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ (จะมีตราอนุญาตประทับบริเวณซ้ายมือ  
ซึ่งมองไม่เห็นด้วยตาเปล่า ต้องใช้มือสัมผัส) พร้อมบัญชีรายชื่อคนต่างด้าว (Name list) สัญชาติเมียนมาร์  
ที่มีการประทับตรา และลงลายมือชื่อรับรองจากประเทศต้นทาง และสำเนาหนังสือนำส่งคำร้องของ  
หน่วยงานในสังกัดกรมการจัดหางานถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบของเมียนมาร์

2.1.4.3 กรณีคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม ใช้เอกสารประกอบด้วย บัญชี  
รายชื่อคนต่างด้าว (Name list) ที่ผ่านการรับรองจากประเทศต้นทาง และสำเนาใบแจ้งความต้องการ  
นำเข้าแรงงานสัญชาติเวียดนาม (แรงงานเดินทางเข้ามาทางเครื่องบินเท่านั้น)

2.1.5 รูปถ่ายครึ่งตัว หน้าตรง ไม่สวมหมวก ไม่สวมแว่นตาสีเข้ม ขนาด 3x5  
เซนติเมตร ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกิน 6 เดือน จำนวน 3 รูป

2.1.6 หลักฐานนายจ้าง

2.1.6.1 กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา ใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาหนังสือเดินทาง กรณีเป็นคนต่างด้าว

2.1.6.2 กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลใช้สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของกรรมการขอผู้มีอำนาจลงนาม หรือสำเนาใบอนุญาตทำงานกรณีนายจ้างเป็นคนต่างด้าวและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2.1.7 กรณีผู้รับอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศเป็นผู้ดำเนินการใช้สัญญานำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

2.1.8 หนังสือมอบอำนาจ ดังนี้

2.1.8.1 กรณีมอบอำนาจให้พนักงานบริษัท/ลูกจ้างของบุคคลธรรมดา แสดงหลักฐานการส่งเงินสมทบประกันสังคมเดือนล่าสุด สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

2.1.8.2 กรณีบุคคลธรรมดา มอบอำนาจให้ สามี/ภรรยา/บุตร/บิดา/มารดา/พี่/น้อง ต้องแสดงหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน ที่แสดงความสัมพันธ์กันตามกฎหมาย

2.1.9 แผนที่แสดงที่ตั้งสถานที่ทำงาน

2.2 การดำเนินการของเจ้าหน้าที่

สำนักงานจัดหางานจังหวัดและสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ดำเนินการ ดังนี้

2.2.1 ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของเอกสารหลักฐานต่างๆ

2.2.2 ดำเนินการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว พร้อมทั้งจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามสัญญาจ้างและค่านายหน้า และออกใบเสร็จรับเงินให้นายจ้างไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ให้จัดเก็บหลักประกันจากนายจ้างทุกรายที่ดำเนินการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานด้วยตนเอง และออกใบเสร็จรับเงินให้นายจ้างไว้หลักฐาน และรายงานผลการดำเนินการให้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวทราบทุกวันที่มีการเก็บหลักประกัน พร้อมทั้งบันทึกข้อมูลการอนุญาตทำงานในระบบสารสนเทศให้แล้วเสร็จเพื่อความรวดเร็วในการออกใบอนุญาตทำงานต่อไป

2.2.3 จัดทำหนังสือนำส่งเอกสารให้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวพร้อมหลักฐานประกอบการขออนุญาตนำคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร และระบุด่านตรวจคนเข้าเมืองที่แรงงานจะเดินทางผ่านเข้ามาในประเทศ สำหรับเอกสารหลักฐานที่นำส่งประกอบด้วย

2.2.3.1 บัญชีรายชื่อคนต่างด้าว (Name list) ฉบับจริง

2.2.3.2 สำเนาหลักฐานการวางหลักประกันของนายจ้าง กรณีนายจ้างเป็นผู้ดำเนินการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานด้วยตนเอง

2.3 การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่ออนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ

เมื่อสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวได้รับหนังสือจากสำนักงานจัดหางานจังหวัด/สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่แล้ว ให้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวดำเนินการ ดังนี้

2.3.1 ตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องของเอกสาร ประทับตรากรมการจัดหางาน ด้วยหมึกสีแดง และลงลายมือชื่อกำกับพร้อมประทับตราชื่อและตำแหน่งในบัญชีรายชื่อคนต่างด้าวทุกแผ่น

2.3.2 จัดทำหนังสือเสนออธิบดีกรมการจัดหางาน เพื่อลงนามในหนังสือ 2 ฉบับ คือ

2.3.2.1 กรณีคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา/ลาว/เวียดนาม หนังสือแจ้งสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ (กัมพูชา) / ณ เวียนจันทน์ (ลาว) / ณ กรุงฮานอย (เวียดนาม) เพื่อพิจารณาตรวจลงตราวีซ่า (Non – Immigrant L - A) แก่คนต่างด้าว และหนังสือแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่ออนุญาตให้คนต่างด้าวกัมพูชา ลาว และเวียดนาม เดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองตามที่นายจ้างได้แจ้งไว้ (กรณีเวียดนามแจ้ง Dolab ทราบด้วย)

2.3.2.2 กรณีคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ หนังสือถึงสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์เพื่อยืนยันการคัดเลือกแรงงานของนายจ้างพร้อมแนบบัญชีรายชื่อ และหนังสือถึงสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่ออนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ เดินทางผ่านด่านที่กำหนดเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและพิจารณาการตรวจลงตรา Non – Immigrant L – A ให้แก่คนต่างด้าวตามบัญชีรายชื่อ

สรุปแนวปฏิบัติในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ การดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ปัจจุบันมี 4 ประเทศได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้ 2 วิธี ดังนี้ 1) นายจ้างดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศด้วยตนเอง และ 2) นายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ โดยผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน และปัจจุบันอนุญาตให้คนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) กรณีสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ สามารถทำงานได้ 2 ลักษณะคือ งานรับใช้ในบ้าน และงานกรรมกร สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม อนุญาตให้ทำงานได้ในลักษณะงานกรรมกร ในกิจการก่อสร้าง และกิจการประมงทะเล เท่านั้น

## สรุป

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พบว่า ประเภทคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย 1) คนต่างด้าวตลอดชีพ 2) คนต่างด้าวมาตรา 59 ประเภททั่วไป 3) คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ (เดิม) 4) คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU 5) คนต่างด้าวมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน 6) คนต่างด้าวมาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย 7) คนต่างด้าวมาตรา 64 และ 8) คนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา)

การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ประกอบด้วยมาตรา 41, มาตรา 42, มาตรา

43, มาตรา 44 และมาตรา 45 ส่วนนายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 46, มาตรา 47, มาตรา 48 และ มาตรา 49 และหน้าที่ความรับผิดชอบมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 50, มาตรา 51, มาตรา 52, มาตรา 53, มาตรา 55, มาตรา 56, มาตรา 57 และมาตรา 58

แนวปฏิบัติในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ การดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ปัจจุบันมี 4 ประเทศได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้ 2 วิธี ดังนี้ 1) นายจ้างดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศด้วยตนเอง และ 2) นายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ โดยผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน และปัจจุบันอนุญาตให้คนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) กรณีสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ สามารถทำงานได้ 2 ลักษณะคือ งานรับใช้ในบ้าน และงานกรรมกร สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม อนุญาตให้ทำงานได้ในลักษณะงานกรรมกร ในกิจการก่อสร้าง และกิจการประมงทะเล เท่านั้น

สำหรับการศึกษา “การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว” ผู้ศึกษาพบว่า จากการปฏิบัติที่ผ่านมาในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต้องประสบกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการดำเนินการจัดระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว การพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียนราษฎร การขอใบอนุญาตทำงาน มาตรฐานการจ้างงาน สภาพการทำงาน การคุ้มครองแรงงาน และการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานให้เป็นอย่างถูกต้อง ซึ่งผู้วิจัยสามารถกำหนดขอบเขตของปัญหาที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ซึ่งสามารถสรุปปัญหาที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
2. ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน
3. ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย
4. ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย

## บทที่ 4

# แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและ ธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

การศึกษาเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา  
แรงงานต่างด้าว มีลำดับการศึกษา ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงาน  
ต่างด้าว
2. กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจ  
รับเหมาแรงงานต่างด้าว
3. แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

จากการศึกษาการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา  
แรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ 1) ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงาน  
ต่างด้าว 2) แรงงานต่างด้าว 3) นายจ้าง 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มี  
ประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และ 5) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว เพื่อเสนอ  
เป็นแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ดังนี้

## วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา แรงงานต่างด้าว

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา  
แรงงานต่างด้าว ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว 2) แรงงานต่างด้าว  
3) นายจ้าง 4) เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่าง  
ด้าวโดยตรง และ 5) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว ซึ่งสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับ  
สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่าง  
ด้าว ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็น  
ว่า มีผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน  
หลายเรื่องพบว่า มาตรการต่างๆ ที่ใช้โดยรัฐ เช่น การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอย่าง  
เป็นระบบในลักษณะของการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีนายจ้างมาขึ้นทะเบียน  
แรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี โดยอนุญาตให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้และผ่อนผันให้  
ขออนุญาตทำงานประเภทกรรมกร และคนรับใช้ในบ้านได้เป็นปีๆ ไป การปรับเปลี่ยนสถานภาพโดย  
เชิญเจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทางมาพิสูจน์สัญชาติและให้วีซ่าดังกล่าวในข้อแรก เพื่อเป็นแรงงาน  
ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย การรับแรงงาน 3 สัญชาติเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายตามความต้องการ

ของนายจ้างภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างประเทศไทย กัมพูชา พม่า และลาว การตรวจตราค่อนข้างเข้มงวดตามแนวตะเข็บชายแดนล้วน แต่ประสบผลสำเร็จน้อยมากจึงส่งผลให้จำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมาย และที่ลักลอบอยู่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ที่น่าห่วงก็คือ แรงงานที่ได้รับ การปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นแรงงานที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายการผ่อนผันแล้วกลับต้อง หลุดออกจากระบบทะเบียนไปทุกปี โดยเฉลี่ยร้อยละ 30 และกลับไปเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย เช่นเดิม ทั้งนี้เนื่องจากกฎระเบียบต่างๆ ขาดความยืดหยุ่นในการสนองตอบการเปลี่ยนนายจ้างการขอ ออกนอกพื้นที่ ฯลฯ ที่สำคัญของการศึกษายังพบอีกว่ามีการลดลงของผลิตภาพของแรงงานไทย (Labour Productivity) อย่างต่อเนื่อง มีการขาดแคลนแรงงานไทยในระดับต่างๆ อย่างเรื้อรัง จำนวนกำลังแรงงานไทย (Labour Force) ก็ลดจำนวนลงตามลำดับ เนื่องจากอัตราการเกิดและ อัตราการเพิ่มประชากรลดลง เป็นการบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวของประเทศ จึงยังเป็นความจำเป็นที่ประเทศไทยจะยังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวระดับล่างจากประเทศ เพื่อนบ้านต่อไปอีกหลายๆ ปี อีกประการหนึ่งแรงงานที่เข้ามาทำงานตาม MOU ในระหว่างที่ทำงาน อยู่ในประเทศไทย ควรประสานงานให้มีเจ้าหน้าที่ของสถานทูตประเทศต้นทางมาดูแลความเป็นอยู่ และช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ที่ประสบจากการทำงาน

นอกจากนั้น เพื่อเป็นการสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาทำงานใน กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งจังหวัดภาคกลาง ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนะว่า รัฐบาลควรเร่ง ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วในการกำหนดพื้นที่บริเวณชายแดน เช่น อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือสร้างนิคมอุตสาหกรรมแก่สถานประกอบการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก และอาจออกบัตรอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าว เดินทางไป - กลับได้อย่างสะดวก

อีกประการหนึ่ง ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนะว่า ในปัจจุบันการดำเนินงานบริหารจัดการ แรงงานต่างด้าวในจังหวัด มีลักษณะแต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำตามหน้าที่ของตน ขาดหน่วยงาน ที่เป็นเจ้าภาพหลักในการประสานงาน และเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่งขณะนี้ สำนักงานจัดหางานจังหวัดก็มีข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน อำเภอก็มีข้อมูล ทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว โรงพยาบาลมีข้อมูลแรงงานต่างด้าวซื้อประกันสุขภาพ ประกันสังคมก็มี ข้อมูลแรงงานต่างด้าวเข้าระบบผู้ประกันตน องค์กรเอกชน สมาคมหรือมูลนิธิต่างๆ ก็มีข้อมูลแรงงาน ต่างด้าว ซึ่งแตกต่างจากข้อมูลของหน่วยราชการ ดังนั้นหากมีหน่วยงานหลักทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล จะทำให้เห็นภาพจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งจังหวัดที่ชัดเจน นอกจากนี้ผู้ให้ข้อมูลยังเสนอแนะว่า รัฐบาลควรมอบให้จังหวัดมีอำนาจการตัดสินใจเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เช่น การอนุญาตขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางซึ่งเปิดให้ขึ้นทะเบียน เป็นช่วงๆ ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจในพื้นที่

**2. ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน** ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ เห็นว่า แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงาน สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐาน ของแรงงานต่างด้าวได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศภายใต้พระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ค่าแรง ขั้นต่ำ การประกันสุขภาพ การมีมาตรฐานการจ้างงานก็เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองอย่าง

ทัดเทียม เสมอภาค ก่อให้เกิดคุณภาพชีวิต มีความปลอดภัย แรงงานสัมพันธ์ที่ดี และขวัญกำลังใจในการทำงาน ประเทศไทยได้กำหนดมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่ในทางปฏิบัติจริงพบว่า สถานประกอบการบางแห่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา

ปัญหาค่าแรงขั้นต่ำ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ในเรื่องค่าแรงขั้นต่ำนายจ้างมักมีความเข้าใจว่า แรงงานต่างด้าวไม่จำเป็นต้องได้รับค่าจ้างเท่าแรงงานไทย ซึ่งเป็นความเข้าใจผิด การจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ว่าสัญชาติใด ค่าจ้างยึดตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง ทั้งนี้ ตามคำชี้แจงประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 7) ลงวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555 คณะกรรมการค่าจ้างได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการค่าจ้างเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ที่มีมติเป็นเอกฉันท์ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใน 70 จังหวัด เป็นวันละ 300 บาท เท่ากันทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2556 ส่วน 7 จังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 300 บาทอยู่แล้วให้คงไว้ในอัตราเดิม คำชี้แจงในข้อ 6 นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างเป็นเงินให้แก่ลูกจ้างทุกคนไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าลูกจ้างนั้น จะมีเชื้อชาติ สัญชาติ วัย หรือเพศใด สำหรับนายจ้างรายใดได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเท่ากับหรือสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถือว่านายจ้างรายนั้นปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ส่วนนายจ้างรายใดที่ยังจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ปรับค่าจ้างให้เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่ที่สถานประกอบกิจการดำเนินการอยู่ สรุปว่าแรงงานต่างด้าวมีสិทธิได้รับค่าจ้างเท่ากับแรงงานไทย

การประกันสังคม ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า รัฐบาลมีนโยบายให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยให้นายจ้าง/สถานประกอบการต้องรับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนและนำส่งเงินสมทบให้ครบถ้วนในระยะเวลา 30 วัน นับจากที่ได้รับหลักฐานครบถ้วน จากสำนักงานจัดหางานจังหวัด ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2537 เช่นเดียวกับคนไทยทุกประการ ดังนั้น จึงต้องมีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยมีเอกสารประกอบคือ ใบอนุญาตทำงานและหนังสือเดินทางหรือใบสำคัญประจำตัวแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตามก็ยังคงพบว่านายจ้างหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการตามกฎหมาย อีกประการหนึ่งสำหรับประเทศไทย อาจมีปัญหาการเข้ารับบริการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล

**3. ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย** ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาสามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ตั้งแต่ปี 2535 – ปัจจุบัน การจัดรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองในรูปของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวลบหนีเข้าเมือง ควบคู่ไปกับการเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติ และนำแรงงานเข้าอย่างถูกกฎหมายรวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันปราบปรามและควบคุมแรงงานต่างด้าวลบหนีเข้าเมือง การดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองตามมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมามีปัญหาข้อกฎหมาย

ที่สำคัญที่ยังมีปัญหาการบังคับใช้และขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีปัญหาอุปสรรคและขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 รวมทั้งอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎกระทรวงแรงงาน ประกาศกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งกระทรวงแรงงาน เช่น ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทย โดยกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของประเภทกิจการ พื้นที่ สัญชาติที่จะให้เข้ามาทำงานที่คนต่างด้าวจะต้องวางหลักประกันหรือเงินเพื่อการส่งกลับ และระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร กำหนดยกเว้นให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกร ในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย และกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมนในการจ้างงานต่างด้าว รวมถึงควรให้มีการตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับ เป็นต้น

ผู้ให้ข้อมูลเสนอแนะว่า ควรกำหนดมาตรการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ผลักดันและส่งกลับ และให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาทั้งการเพิ่มโทษ การเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร การเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน ควรมีการส่งเสริมสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และควรมีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้นในพื้นที่ชายแดนเพื่อให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทราบว่า การลักลอบเข้ามาในประเทศไทยจะไม่ทำให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวได้รับสถานะและสัญชาติไทย และให้ทราบถึงบทลงโทษหากมีการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยและต้องถูกผลักดันและส่งกลับ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ควรลดขั้นตอนดำเนินการโดยให้จังหวัดสามารถแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวไปให้ทางการของประเทศนั้นๆ ได้โดยตรง กระทรวงมหาดไทยควรมีมาตรการป้องกันการสวมสิทธิต่างด้าว และมีการลงโทษผู้กระทำความผิดรวมทั้งลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ยังพบว่า มีเจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการลักลอบนำแรงงานเข้าประเทศ ปัจจุบันยังมีเจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการนำแรงงานเข้าประเทศหรือรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างที่ใช้แรงงานเถื่อน โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงต้องหาทางขจัดทั้งเจ้าหน้าที่และขบวนการให้หมดไป

#### 4. ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย

ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ด้านการบริหารจัดการนโยบาย แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนน้อยเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเรื่องแรงงานมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การวางแผนการดำเนินการเป็นไปด้วยความยากลำบาก การประสานงานในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง ผู้นำนโยบายขาดความต่อเนื่อง เมื่อใกล้กำหนดเวลาสิ้นสุดการจดทะเบียน แรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้หนังสือเดินทางที่กระทรวงแรงงานออกให้ (T.P) ทำให้ไม่สามารถทำสัญญาการจ้างงาน ณ จัดหางานได้ทัน อีกทั้งการขอวีซ่าต้องมีเอกสารจากจัดหางานจึงจะสามารถทำได้ ทำให้มีการขยายเวลาการจดทะเบียนออกไปอีก ซึ่งเป็นช่องว่างให้นายจ้างและจัดหางานกระทำการทุจริต โดยการนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนได้ ตร. 38/1 แต่รอการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งแรงงานที่ได้ขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแล้วได้วีซ่า สามารถทำงานในประเทศไทยได้ 2 ปี 2 ครั้ง รวม 4 ปี ต้องเดินทางออก จะมีแรงงาน



กลุ่มหนึ่งที่รอการพิสูจน์สัญชาติซึ่งจัดหางานจะแนะนำให้มาในช่วงเวลาใกล้จะหมด ทำให้แรงงานเหล่านี้สามารถอยู่เมืองไทยได้มากกว่าแรงงานที่ถูกต้อง เป็นสาเหตุหนึ่งที่นายจ้างไม่นำแรงงานเหล่านี้มาจดทะเบียน เพราะค่าใช้จ่ายมาก ขั้นตอนยุ่งยาก ระยะเวลาสัญญาจ้างน้อย จึงใช้ช่องว่างของช่วงเวลาการพิสูจน์สัญชาติและจดทะเบียนเป็นช่องทางจ้างแรงงาน ซึ่งแรงงานเหล่านี้อยู่ในสัญญาคือรอการพิสูจน์สัญชาติไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้

ปัญหาทางนโยบายที่ยังไม่ชัดเจนอีกด้านคือ ความก้ำกึ่งของเจตนารมณ์ที่จะให้มีการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ หรือจะผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้าประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานของนายจ้าง ความมั่นคงความปลอดภัยในอาชญากรรมจะเป็นหลักที่ต้องคำนึง ในขณะเดียวกันเหตุผลทางเศรษฐกิจ ที่ต้องการแรงงานต่างด้าวกับประเด็นอ้างสิทธิมนุษยชน การปฏิบัติต่อชาวต่างชาติ พร้อมทั้งมีข้อเสนอให้รับครอบครัวแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศด้วย ก็เป็นแรงงานถ่วงที่ทำให้นโยบายแรงงานต่างด้าวไม่ชัดเจนว่าจะผลักดันหรือจะรับเข้า จนส่งผลให้มีการจดทะเบียนต่างด้าวล้มเหลวจากการที่มีผู้มาขึ้นทะเบียนน้อยในขณะเดียวกันมีแรงงานต่างด้าวแอบแฝงเข้ามามากยิ่งขึ้น

ปัญหาด้านความไม่เข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติ ส่วนแรงงานและนายจ้างบางคนไม่ทราบนโยบายเป็นอย่างไร เช่น การพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียน ระเบียบขั้นตอนการดำเนินการ จึงเปิดโอกาสให้นายหน้าที่คอยแสวงหาประโยชน์จากรางงาน เพราะแรงงานไม่รู้อะไรจึงกลายเป็นเครื่องมือของนโยบายของรัฐที่ไม่รอบคอบ ไม่ศึกษาปัญหาที่แท้จริงว่า แท้จริงปัญหาของแรงงานต่างด้าวคือ อะไร นโยบายต่างๆ ที่ออกมาเป็นผลดีต่อแรงงานหรือไม่

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการจดทะเบียนคือ การประชาสัมพันธ์ซึ่งมีการประชาสัมพันธ์ค่อนข้างน้อยและไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามมติ ครม. ซึ่งนอกจากจะมีการประชาสัมพันธ์น้อยแล้ว ยังไม่มีการสร้างความเข้าใจให้กลุ่มนายจ้างและแรงงานต่างชาติได้รับรู้และเข้าใจอย่างทั่วถึง จึงส่งผลให้มีผู้มาต่อบัตรและจดทะเบียนน้อยลงการสื่อสารระหว่างแรงงานกับเจ้าหน้าที่ถือว่ามีความยากลำบาก ดังนั้นจึงมีการเสนอแนวคิดที่จะต้องมีการจัดทำล่าม เพื่อสื่อสารกับแรงงานเพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน

สรุปสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ ดังนี้ 1) ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า มีผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านหลายเรื่องพบว่า มาตรการต่างๆ ที่ใช้โดยรัฐ เช่น การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบในลักษณะของการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี 2) ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ค่าแรงขั้นต่ำ การประกันสุขภาพในทางปฏิบัติจริงพบว่า สถานประกอบการบางแห่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา การจ่ายค่าจ้าง

ค่าล่วงเวลา 3) ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ตั้งแต่ปี 2535 – ปัจจุบัน ที่ผ่านมามีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่ยังมีปัญหาค่าจ้างและขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีปัญหาอุปสรรคและขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน และ 4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ด้านการบริหารจัดการนโยบาย แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนน้อยเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเรื่องแรงงานมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การวางแผนการดำเนินการเป็นไปด้วยความยากลำบาก การประสานงานในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง ผู้นำนโยบายขาดความต่อเนื่อง เมื่อใกล้กำหนดเวลาสิ้นสุดการจดทะเบียน แรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้หนังสือเดินทางที่กระทรวงแรงงานออกให้ (T.P) ทำให้ไม่สามารถทำสัญญาการจ้างงาน ณ จัดหางานได้ทัน

## กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ ดังนี้

1. ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า สภาพปัญหาที่ผู้บริหารสถานประกอบการพบเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวที่สำคัญเช่น ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าว การเสียค่าใช้จ่ายสูงในการขออนุญาตทำงานให้ลูกจ้าง การขอใบอนุญาตทำงานจากสำนักงานจัดหางาน การขอโควตาเพื่อจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการทุจริตคอร์รัปชันเรียกร้องผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นแนวทางในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ควรดำเนินการดังนี้

1.1 นโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเฉพาะแทนการใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ไปซึ่งนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาเป็นลักษณะการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าและใช้การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวใหม่เพื่อลดความกดดันทางด้านการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการผลิต เพื่อการแข่งขันระหว่างประเทศโดยเฉพาะพระราชบัญญัติที่ออกใหม่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อการทำงาน โดยเฉพาะที่กำหนดหลักปฏิบัติที่ชัดเจนและควรนำนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยอยู่ในส่วนของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน การรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคอาเซียนและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรที่จะเกิดขึ้นขยายความร่วมมือบริเวณชายแดนในระดับทวิภาคี เพื่อป้องกันปราบปรามการลักลอบนำเข้าแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายรวมทั้งเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมบริเวณชายแดนและภายในประเทศด้วยเครื่องมือเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการจับกุมสกัดกั้นและจับกุมผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับส่งคืนประเทศต้นทาง

1.2 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัด และจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัด (กบร. จังหวัด) ประจำแต่ละจังหวัดทำหน้าที่กำหนดแนวทางปฏิบัติ ติดตามข้อมูลการเคลื่อนไหวของสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในจังหวัด ตลอดจนควบคุมกำกับมาตรฐานการจ้างงาน ให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และการจัดสวัสดิการและคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวในจังหวัดด้วย

1.3 การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานตาม MOU ควรมีการตกลงเรื่องต้นทุนของการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานตาม MOU ให้ถูกลง อย่างน้อยควรใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายของแรงงานต่างด้าวพวกที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยรวมทั้งให้ลดขั้นตอนและช่วงเวลาดำเนินการให้สั้นจาก 2 – 3 เดือนให้เหลือไม่เกิน 45 วันและทำให้ภาพพจน์ของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและที่นำเข้าอย่างถูกกฎหมายตาม MOU นั้น จะได้รับสิทธิทางด้านค่าจ้างสวัสดิการและการคุ้มครองดูแลจากประเทศต้นทางและประเทศไทยดีกว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย

1.4 แรงงานที่เข้ามาทำงานตาม MOU ในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ควรประสานงานให้มีเจ้าหน้าที่ของสถานทูตประเทศต้นทางมาดูแลความเป็นอยู่และช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ที่ประสบจากการทำงาน

1.5 รัฐบาลควรดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมโดยเร่งด่วนในการกำหนดพื้นที่บริเวณชายแดน เช่น อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ เป็นต้น โดยจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือสร้างนิคมอุตสาหกรรมแก่สถานประกอบการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวและอาจจะมีบัตรอนุญาตเป็นรายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน และรายปีในการอนุญาตให้ทำงานเพื่อให้แรงงานต่างด้าวเดินทางไป – กลับ ได้อย่างสะดวกเนื่องจากแรงงานต่างด้าวทำงานตามอำเภอชายแดนที่มีเศรษฐกิจดี โดยเฉพาะในอำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ อำเภอแม่สอด เป็นต้น

**2. ด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน** ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่าเนื่องจากนายจ้างส่วนใหญ่ปฏิบัติตามมาตรฐานการจ้างงานและสภาพการทำงานเพียงระดับปานกลาง แรงงานต่างด้าวได้รับค่าจ้างไม่ถึงมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ โดยได้รับค่าจ้างเฉลี่ยวันละ 240 บาท หรือเฉลี่ยเดือนละ 5,582 บาท สำหรับผู้ที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนดังนั้นแนวทางที่มีประสิทธิผลควรดำเนินการ ดังนี้

2.1 กระทรวงแรงงานมีนโยบายคุ้มครองแรงงานที่ชัดเจนโดยคุ้มครองด้านกฎหมายสิทธิประโยชน์และสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกับแรงงานไทยในทางปฏิบัติอย่างเข้มงวดจริงจังซึ่งส่งผลให้สถานประกอบการหันมาจ้างแรงงานไทยมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ และมีการส่งเสริมสถานประกอบการโดยยกระดับกระบวนการผลิตด้านต่างๆ ของประเทศให้สูงขึ้นเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

2.2 ควรมอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจัดการฝึกอบรมนายจ้าง ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว โดยออกหนังสือรับรองผ่านการฝึกอบรม จึงจะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว

2.3 ควรนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการประกันสังคมของประเทศและเข้ากองทุนเงินทดแทนการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน แต่เนื่องจากลักษณะการจ้างงานแรงงานต่างด้าวเป็นแบบการจ้างชั่วคราวจึงควรออกแบบโครงการประกันสังคมอย่างเป็นพิเศษ และเฉพาะขึ้นมาภายใต้ระบบประกันสังคมของประเทศโดยโครงการนี้ให้แรงงานต่างด้าวและนายจ้างร่วมกันรับผิดชอบส่งเงินสมทบเข้ากองทุน

**3. ด้านมาตรการทางกฎหมาย** ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมาย แรงงานต่างด้าวไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ แรงงานต่างด้าวที่เดินทางมาสมัครงานด้วยตนเอง แรงงานดังกล่าว ไม่ได้ไปตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ไม่ไปขออนุญาตทำงาน นอกจากนี้ยังพบว่าระเบียบและขั้นตอนในการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายมีความสลับซับซ้อนทำให้แรงงานต่างด้าวบางกลุ่มเลือกที่จะอยู่ในฐานะผู้เข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายจากข้อมูลนี้จะเป็นต้องแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการทางกฎหมายและความมั่นคงของชาติในประเด็นต่อไปนี้

3.1 การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเข้มงวดมากขึ้นโดยเฉพาะต่อตัวนายจ้างที่จะไม่ให้มีการจ้างงานโดยไม่ขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย การยึดเอกสารของตัวลูกจ้างต่างด้าว การกีดกันบังคับใช้แรงงานการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อเป็นการป้องกันการผลักดันแรงงานต่างด้าวให้กลายเป็นแรงงานที่ทำผิดกฎหมายควรมีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษอย่างเด็ดขาดรุนแรงกับสถานประกอบการ/นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เช่น เพิกถอนใบอนุญาตการประกอบกิจการ เพิ่มอัตราค่าปรับให้สูงมาก เป็นต้น

3.2 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสถานประกอบการ/นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดที่มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ของตนเนื่องจากมีความใกล้ชิดรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาในท้องถิ่น

3.3 ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกันในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและควรแก้ไขระเบียบขั้นตอนจัดการในเรื่องต่างๆ ที่มีความสลับซับซ้อนทำให้แรงงานต่างด้าวบางกลุ่มเลือกที่จะอยู่ในฐานะผู้เข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมาย

**4. ด้านการบริหารจัดการนโยบาย** ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า สำหรับการบริหารจัดการนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวนั้น ควรดำเนินการดังนี้

4.1 รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรยกเลิกนโยบายการผ่อนผันและจดทะเบียนการดำเนินงานจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นมาตรการหนึ่งในการบริหารแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และลักลอบทำงาน ซึ่งการจดทะเบียนเป็นเพียงมาตรการชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้แก่ นายจ้าง สถานประกอบการ และตรวจสอบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายแล้ว เห็นควรยกเลิกนโยบายผ่อนผันและจดทะเบียน แต่หากนายจ้างสถานประกอบการมีความต้องการแรงงานเนื่องจากขาดแคลนแรงงานควรนำแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามระบบ MOU

4.2 รัฐบาลควรสนับสนุนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวโดยการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมายจากประเทศต้นทาง ประเทศไทยได้มีการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายระบบ MOU ที่ได้ทำไว้กับประเทศต้นทาง โดยมีการอนุญาตให้แรงงาน 4 สัญชาติได้แก่ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และเวียดนามตามวัตถุประสงค์ที่จะทำงานร่วมกันในด้านแรงงานระหว่างประเทศ เช่น การเจรจาต่อรอง การร้องทุกข์ และการบังคับใช้กฎหมาย แก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงาน การประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงาน การฟื้นฟูสมรรถภาพ เสรีภาพในการรวมตัว ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย การทำงานในเรือเดินทะเล การประกันการว่างงาน และการบริหารจัดการหางานแรงงานต่างชาติ การเพิ่มผลผลิตแรงงาน การป้องกันการจ้างงานผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์ เพื่อการจ้างงานรวมถึงความร่วมมือด้านแรงงานตามทวิภาคีเห็นพ้องร่วมกัน รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชกำหนดนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีผลใช้บังคับใช้วันที่ 16 สิงหาคม 2559 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.3 รัฐบาลควรส่งเสริมสนับสนุนการจ้างงานแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนตาม มาตรา 14 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 เห็นชอบ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป - กลับ หรือตามฤดูกาลเพื่อจะช่วยเหลือลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบริเวณพื้นที่ชายแดนเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ส่งเสริมการค้าชายแดน รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะช่วยสนับสนุนให้แรงงานสามารถทำงานตามแนวชายแดน รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่จะช่วยสนับสนุนให้แรงงานสามารถทำงานตามแนวชายแดน อีกทั้งเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความมั่นคง เช่น ปัญหาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และลักลอบทำงาน ปัญหาการถูกนายหน้าหลอกลวง และนำไปสู่การค้ามนุษย์ เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการลงนามว่าด้วยความตกลง การข้ามแดนระหว่างประเทศ ดังนี้

4.3.1 ประเทศกัมพูชา ได้มีการลงนามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยการข้ามชายแดนระหว่างประเทศทั้งสองเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2559 โดยเพิ่มวัตถุประสงค์ของบัตรผ่านแดนเป็นเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง สำหรับการขออนุญาตทำงานตามมาตรา 14 และมีผลบังคับใช้หลังจากวันลงนามในวันที่ 12 กรกฎาคม 2559

4.3.2 ประเทศเมียนมาร์ ได้มีการลงนามระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาร์ว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2559 โดยเพิ่มวัตถุประสงค์ของบัตรผ่านแดนเป็นเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางสำหรับการขออนุญาตทำงานตามมาตรา 14 และมีผลบังคับใช้หลังจากวันลงนามคือวันที่ 25 มิถุนายน 2559

4.3.3 ประเทศลาว ความตกลงข้ามแดนไทย - ลาว ร่างความตกลงยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐบาลลาวโดยกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต ณ

เวียงจันทน์ได้ใช้โอกาสในการประชุมต่างๆ ในการผลักดันและติดตามผลการพิจารณาของฝ่ายลาวอย่างต่อเนื่อง

4.4 รัฐบาลควรเพิ่มบทลงโทษการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง การบังคับใช้กฎหมายตามนโยบายผิดเป็นจับ ปรับเป็นแสนโดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยความมั่นคงต่างๆ อาทิ กองทัพบก กองทัพเรือ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดในลำดับแรก

4.5 รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานการบริหารแรงงานต่างด้าวที่กำกับดูแลเฉพาะกลุ่มแรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา หรือกลุ่มที่มีทักษะต่ำออกมาอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการบริหารที่กระชับและรวดเร็ว

การบริหารแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันได้มีการบริหารในรูปของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือเป็นกรรมการและอนุกรรมการได้แก่ คณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (กนร.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และรัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธาน และคณะอนุกรรมการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (กอนร.) โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อนุกรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของรัฐบาล เป็นรองประธานอนุกรรมการ

4.6 รัฐบาลควรควบคุมและตรวจสอบการจ้างแรงงานต่างด้าวผ่านบริษัทตัวแทน และนายหน้าจัดหางานอย่างเข้มงวด รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย พ.ศ. 2559 มีผลบังคับใช้วันที่ 16 สิงหาคม 2559 ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวมีสาระสำคัญในการควบคุมการประกอบธุรกิจในการจัดหาคนงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย รวมทั้งการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้านแรงงานให้ได้รับความเป็นธรรมตามแนวทางกฎเกณฑ์และมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

4.7 รัฐบาลควรพิจารณาขอบเขตประเภทกิจการและลักษณะงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ การพิจารณาอนุญาตแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2511 จะคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในประเทศไทยได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ของกฎหมาย อาทิ คนต่างด้าวระดับฝีมือ ชำนาญการสามารถทำงานได้ และตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน พ.ศ. 2522 จำนวน 39 อาชีพ

สำหรับแรงงานต่าง 3 สัญชาติ ได้แก่ กัมพูชา ลาว และเมียนมาร์สามารถทำงานได้ 3 งาน ได้แก่ งานกรรมกร งานรับใช้ในบ้าน และงานช่างเครื่องยนต์ในเรือประมงทะเล ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับคนงานต่างด้าวซึ่งเข้ามาอาศัยในพระราชอาณาจักรเป็นเวลานานโดยได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงบุตรของคนต่างด้าว

ดังกล่าว ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทย และคนต่างด้าวที่ทำงานอยู่ระหว่างการพิสูจน์สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติทำได้

4.8 การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไทย สัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เป็นมาตรการในการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดำเนินการโดยการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีเป้าหมายคือ การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายโดยกำหนดแนวทางดำเนินการไว้ 3 แนวทาง ดังนี้

4.8.1 การเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเปิดโอกาสให้นายจ้าง นำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจดทะเบียนผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้

4.8.2 การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระบบผ่อนผันให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะ ซึ่งเป็นการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้มีกระบวนการจ้างงานที่ถูกต้อง การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายภายใต้ของประเทศคู่ภาคี การส่งกลับที่มีประสิทธิภาพและความร่วมมือของส่วนราชการชายแดนของประเทศคู่ภาคีเพื่อป้องกันการค้าแรงงาน

4.8.3 การนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับนายจ้างและผู้ประกอบการและเป็นการลดการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย

## แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

ผลจากการวิจัยเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว วิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง หน่วยงานภาครัฐ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชนและคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ดังนั้น จากการสังเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถ กำหนดแนวทาง ดังนี้

**1. พัฒนาเครื่องมือในการบริหารแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ** มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

1.1 การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยการนำแอปพลิเคชันมาใช้ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

1.2 การบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน การนำเครื่องมือแรงงานต่างด้าวตาม MOU มีความสำคัญอย่างมากในการที่จะช่วยลด การลักลอบเข้าเมือง ผิดกฎหมายและลักลอบทำงาน ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการนำแรงงานต่างด้าวตาม MOU แล้ว แต่

ยังคงมีการเจรจากับประเทศต้นทาง เพื่อปรับลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานโดยถูกกฎหมายตาม MOU รวมถึงประชาสัมพันธ์ และแนะนำ อำนวยความสะดวกแก่นายจ้างผู้ประกอบการต่างๆ และนอกจากนี้การที่พระราชกำหนดนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับแล้วก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมการนำแรงงานต่างด้าว อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 การพิสูจน์สัญชาติ การตรวจสัญชาติมีความสำคัญที่ทำให้ทราบว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเมืองไทยโดยผิดกฎหมาย และจะได้รับการปรับสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้อง เพื่อป้องกันการลักลอบค้ามนุษย์ โดยประเทศต้นทางจะเข้าตรวจสัญชาติคนประเทศตน ซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมากลายเป็นภาระของฝ่ายไทยในการตรวจสัญชาติของแรงงานต่างด้าว แต่ในปัจจุบันการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ตามมติรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 ที่ผ่านมามีการดำเนินการจะเป็นการตรวจสัญชาติโดยประเทศต้นทาง โดยฝ่ายไทยจะช่วยอำนวยความสะดวกการตรวจสัญชาติในเรื่องของสถานที่ เพื่อให้การตรวจสัญชาติของทางเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องมีการเจรจาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ดีชัดเจนในเรื่องเอกสาร กระบวนการขั้นตอน และค่าใช้จ่าย

1.4 การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นปกติ การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวเป็นการดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว และอยู่ในระหว่างการรอส่งกลับโดยประเทศต้นทางเข้ามาตรวจสัญชาติของประเทศตนและออกเอกสารรับรอง และได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะให้ผู้เข้าเมืองโดยถูกต้อง

## 2. มาตรการกำกับดูแล ควบคุม แรงงานต่างด้าว มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

2.1 ระบบการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวมีการดำเนินการแบบบูรณาการ การบริหารแรงงานต่างด้าวรัฐบาลมีการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนเนื่องจากการที่แรงงานต่างด้าว เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ส่งผลกระทบต่อในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านความมั่นคง สาธารณสุข เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยการดำเนินการได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว และการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (กอนร.) และคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน (กอนร.) ซึ่งมีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม สำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

2.2 กระบวนการมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบแรงงานต่างด้าวมีหน่วยงานของรัฐฝ่ายต่างๆ ที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องด้วยปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ดังนั้นในการดำเนินงานจึงต้องเป็นไปในลักษณะการร่วมกันของทุกภาคส่วน รวมถึงคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 100/2557 แต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว การค้ามนุษย์กรุงเทพมหานคร และคำสั่งที่ 101/2557 แต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด



2.3 นายจ้าง/ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ให้ความร่วมมือควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดการกำกับดูแลและบทกำหนดโทษทั้งนายจ้างสถานประกอบการและแรงงานต่างด้าวได้อย่างชัดเจน

2.4 การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแรงงานต่างด้าวมีความชัดเจนและเข้มข้น ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดการกำกับดูแลและบทบาบทโทษทั้งนายจ้างและสถานประกอบการและแรงงานต่างด้าวได้อย่างชัดเจน

2.5 การจัดทำฐานข้อมูลประวัติแรงงานต่างด้าวในระบบคอมพิวเตอร์ไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ซึ่งจะเชื่อมโยงระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง การเชื่อมโยงข้อมูลต่างด้าวระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทางนั้น การดำเนินการจะต้องมีการหารือร่วมกันกับประเทศคู่ภาคี ในส่วนของการเชื่อมโยงข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในประเทศปัจจุบันได้มีการเชื่อมโยงข้อมูลบางส่วนแล้ว เช่น กรมการปกครอง

**3. พัฒนาการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐอย่างมืออาชีพ** มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

3.1 ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ควรนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับล่างมีความเข้าใจในการแปลงนโยบายให้เป็นแผนโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรมเพียงไร การดำเนินงานตามนโยบายเพื่อไปสู่การปฏิบัติจะมีการจัดประชุมสนทนา เพื่อรับทราบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติก่อนเริ่มดำเนินการทุกครั้ง ให้กับผู้ปฏิบัติทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจน รวมทั้งสื่อสารผ่านทางเว็บไซต์ของกรมการจัดหางานและเว็บไซต์ห้องสมุดกรมการจัดหางาน

3.2 ข้าราชการในระดับผู้บริหารในการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติจริง ก่อนการนำนโยบายระบบการแรงงานต่างด้าวปฏิบัติได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก่อน นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ความเห็นชอบเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

3.3 การสื่อความหมายการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย เจตนารมณ์ของผู้บริหารตลอดจนความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานจริงๆ การชี้แจงนโยบายวัตถุประสงค์ โดยการจัดประชุมสนทนาให้ผู้บริหารทุกระดับและผู้ปฏิบัติได้รับทราบเป็นแนวทางเดียวกัน ชับซ้อนเมื่อเกิดปัญหา การบริหารแรงงานต่างด้าวมีความซับซ้อน เช่น การจดทะเบียนแรงงานต่างๆ การดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU ซึ่งได้มีการกำหนดขั้นตอนและดำเนินการไว้ ดังนั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถที่จะปฏิบัติตามขั้นตอนได้อย่างถูกต้อง โดยงานภาครัฐเองได้มีการแจ้งเวียนขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคผ่านระบบอินเตอร์เน็ตรวมทั้งการดำเนินการจัดอบรมให้ความรู้และแนวทางปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ด้วย

**4. บูรณาการความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน** มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

4.1 มีความพร้อมและมีปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างที่เหมาะสมให้การจ้างงาน การจ้างงานแรงงานต่างด้าวผู้ประกอบการต้องทำตามกฎหมายเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานไทย

4.2 มีความร่วมมือจัดการเกณฑ์ในการจ่ายค่าจ้างในงานสวัสดิการต่างๆ แต่ละประเภทให้กับแรงงานต่างด้าวให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม นายจ้างสถานประกอบการที่ต้องการในแรงงานต้องมีสัญญาจ้างตามมาตรฐานสากล

4.3 เพิ่มการเรียนรู้ภาษาให้กับหัวหน้างานเพื่อให้ง่ายต่อการสื่อสาร เรียนรู้จากแรงงานต่างด้าวที่สื่อสารภาษาไทยให้ได้ให้มาเป็นล่ามและการทำ KM ในสถานประกอบการ

4.4 มีส่วนร่วมในการจัดทำ หรือปรับโครงสร้างของค่าจ้าง ค่าชดเชยกับภาครัฐ ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการค่าจ้างโดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.4.1 แสดงความเห็นและให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาค่าจ้างและรายได้

4.4.2 กำหนดแนวทางในการพิจารณาของนายจ้างในการปรับค่าจ้างตามภาวะเศรษฐกิจและสังคม

4.4.3 กำหนดอัตราจ้างขั้นต่ำ

4.4.4 กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ

4.4.5 ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนประชาชนทั่วไป

4.5 เปิดโอกาสให้แรงงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับฟังเรื่องร้องเรียนต่างๆ ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือรับฟังเรื่องร้องเรียนต่างๆ

4.6 มีความเข้าใจที่ชัดเจนต่อนโยบายแรงงานต่างด้าวและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ดังนี้

4.6.1 กรมการจัดหางาน ประชุมชี้แจงนโยบายและแนวปฏิบัติให้กับนายจ้าง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ชัดเจนและบทลงโทษหากกระทำผิดกฎหมาย

4.6.2 ประชาสัมพันธ์นโยบาย และแนวปฏิบัติและบทลงโทษหากการกระทำผิดกฎหมายผ่านสื่อต่างๆ

4.7 ปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการด้านแรงงานต่างด้าวของรัฐ เนื่องจากเป็นความต้องการของนายจ้างสถานประกอบการในการนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยโดยคตินโยบายของรัฐในการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้น จดทะเบียน เพื่อผ่อนผันในการทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย และนำเข้าระบบ MOU อย่างไรก็ตามก็มีบางส่วนที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวทำงานโดยผิดกฎหมาย

5. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานต่างด้าว มีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

5.1 ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อมูลด้านปัญหาแรงงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะสถานประกอบการนายจ้าง ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว ควรดำเนินการดังนี้

5.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการประชาสัมพันธ์ สามารถดำเนินการประชาสัมพันธ์ในลักษณะการแถลงข่าวประจำสัปดาห์ เพื่อให้สื่อมวลชนนำข้อมูลไปเผยแพร่อย่างต่อเนื่อง

5.1.2 หน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ สามารถเผยแพร่ข้อมูล โดยจัดทำบทความประชาสัมพันธ์ในประเด็นที่น่าสนใจ อาทิ สิทธิหน้าที่นายจ้างกับลูกจ้าง/แรงงานต่างด้าว กับ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรือผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

5.2 หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว และรับทราบสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนและให้ทุกฝ่ายตระหนักในหน้าที่ของตนเอง ควรดำเนินการดังนี้

5.2.1 หน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ ควรสัมภาษณ์ แหล่งข่าวที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น เจ้าหน้าที่จากสำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือ สำนักงานแรงงานจังหวัด หรือสำนักงานด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ เป็นต้น

5.2.2 ประเด็นข้อมูลในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

5.2.2.1 สิทธิหน้าที่ของนายจ้างกับลูกจ้าง สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัด

5.2.2.2 การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด

5.3 หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว และรับทราบสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้ทุกฝ่ายตระหนักในหน้าที่ของตนเอง โดยมีประเด็นข้อมูลในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ดังนี้

5.3.1 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานด่านตรวจคนเข้าเมือง

5.3.2 วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย สัมภาษณ์ แรงงานต่างด้าว

5.4 ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาท สำคัญและเป็นช่องทางหนึ่งในการช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง เนื่องจากมีสื่อกระจายเสียง คือ หอกระจายข่าว วิทยุชุมชน และสื่อบุคคลที่สามารถช่วยในขยายผลการประชาสัมพันธ์ได้เป็นอย่างดี โดยมีประเด็นข้อมูลในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ดังนี้ นำข้อมูลที่ เป็นประโยชน์ประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าว วิทยุชุมชนหรือสื่อบุคคลในพื้นที่

ดังสรุปได้ว่า จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือ และกึ่งฝีมือ เป็นผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลทั้งสิ้น กรณีแรงงานต่างด้าวจดทะเบียน นโยบาย และมาตรการจัดการแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลส่งผลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่ความต้องการแรงงานต่างด้าวในแต่ละภาคส่วนของอุตสาหกรรมต่างๆ มีผลกระทบต่อนโยบายของภาครัฐ เช่นกัน ในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่ๆ ที่มุ่งเน้นนวัตกรรม และเทคโนโลยี เพื่อให้เกิด Thailand 4.0 ซึ่งจะส่งผลต่ออัตราการใช้แรงงานที่ลดลงในการผลิตสินค้า และบริการ อันจะนำไปสู่

ความต้องการของแรงงานในกลุ่มไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือลดลง หรือคุณภาพแรงงานต่างด้าวไม่ได้มาตรฐาน ดังนั้น รัฐและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนจำต้องร่วมมือกันเพื่อนำมาซึ่งการบริหารที่มีผลต่อประสิทธิภาพ และได้ประสิทธิผลตามเป้าประสงค์ในการจัดการแรงงานต่างด้าวต่อไป

## สรุป

สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ ดังนี้ 1) ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า มีผลการศึกษาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านหลายเรื่องพบว่า มาตรการต่างๆ ที่ใช้โดยรัฐ เช่น การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบในลักษณะของการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี 2) ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ค่าแรงขั้นต่ำ การประกันสุขภาพ ในทางปฏิบัติจริงพบว่า สถานประกอบการบางแห่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา 3) ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ตั้งแต่ปี 2535 – ปัจจุบัน ที่ผ่านมามีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่ยังมีปัญหาการบังคับใช้และขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีปัญหาอุปสรรคและขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน และ 4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ด้านการบริหารจัดการนโยบาย แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนน้อยเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเรื่องแรงงานมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การวางแผนการดำเนินการเป็นไปด้วยความยากลำบาก การประสานงานในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง ผู้นำนโยบายขาดความต่อเนื่อง เมื่อใกล้กำหนดเวลาสิ้นสุดการจดทะเบียน แรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้หนังสือเดินทางที่กระทรวงแรงงานออกให้ (T.P) ทำให้ไม่สามารถทำสัญญาการจ้างงาน ณ จัดหางานได้ทัน

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว วิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว กำหนดแนวทางในการแก้ไข ปัญหาการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง

หน่วยงานภาครัฐ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชนและคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ดังนั้น จากการสังเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถ กำหนดแนวทาง ดังนี้ 1) พัฒนาเครื่องมือในการบริหารแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (1) การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (2) การบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (3) การพิสูจน์สัญชาติ (4) การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นปกติ 2) มาตรการกำกับดูแล ควบคุม แรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย (1) ระบบการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว (2) กระบวนการมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบแรงงานต่างด้าว (3) นายจ้าง/ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (4) การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแรงงานต่างด้าว (5) การจัดทำฐานข้อมูลประวัติแรงงานต่างด้าว 3) พัฒนาการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐอย่างมืออาชีพ ประกอบด้วย (1) ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน (2) ข้าราชการในระดับผู้บริหารในการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ (3) การสื่อความหมายการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ 4) บูรณาการความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วย (1) มีความพร้อมและมีปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างที่เหมาะสมให้การจ้างงาน (2) มีความร่วมมือจัดการเกณฑ์ในการจ่ายค่าจ้างในงานสวัสดิการต่างๆ แต่ละประเภทให้กับแรงงานต่างด้าวให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม (3) เพิ่มการเรียนรู้ภาษาให้กับหัวหน้างานเพื่อให้ง่ายต่อการสื่อสาร (4) มีส่วนร่วมในการจัดทำ หรือปรับโครงสร้างของค่าจ้าง ค่าชดเชยกับภาครัฐ (5) เปิดโอกาสให้แรงงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับฟังเรื่องร้องเรียนต่างๆ (6) มีความเข้าใจที่ชัดเจนต่อนโยบายแรงงานต่างด้าวและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด (7) ปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการด้านแรงงานต่างด้าวของรัฐ 5) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย (1) ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อมูลด้านปัญหาแรงงาน (2) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว (3) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว และ (4) ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาท สำคัญและเป็นช่องทางหนึ่งในการช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง

## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว 2) วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว และ 3) เสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ จากงานวิจัย เอกสารทางวิชาการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นเอกสารจากประมวลกฎหมาย และบทความของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

### สรุป

#### สภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย พบว่า ประเภทคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย 1) คนต่างด้าวตลอดชีพ 2) คนต่างด้าวมาตรา 59 ประเภททั่วไป 3) คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ (เดิม) 4) คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU 5) คนต่างด้าวมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน 6) คนต่างด้าวมาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย 7) คนต่างด้าวมาตรา 64 และ 8) คนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา)

การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ประกอบด้วยมาตรา 41, มาตรา 42, มาตรา 43, มาตรา 44 และมาตรา 45 ส่วนนายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 46, มาตรา 47, มาตรา 48 และ มาตรา 49 และหน้าที่ความรับผิดชอบมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 50, มาตรา 51, มาตรา 52, มาตรา 53, มาตรา 55, มาตรา 56, มาตรา 57 และมาตรา 58

แนวปฏิบัติในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ การดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ปัจจุบันมี 4 ประเทศได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้ 2 วิธี ดังนี้ 1) นายจ้างดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศด้วยตนเอง และ 2) นายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ โดยผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน และปัจจุบันอนุญาตให้คนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) กรณีสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ สามารถทำงานได้ 2 ลักษณะคือ งานรับใช้ในบ้าน และงานกรรมกร สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม อนุญาตให้ทำงานได้ในลักษณะงานกรรมกร ในกิจการก่อสร้าง และกิจการประมงทะเล เท่านั้น

“การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว” ผู้ศึกษาพบว่า จากการปฏิบัติที่ผ่านมาในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต้องประสบกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการดำเนินการจัดระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว การพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียนราษฎร การขอใบอนุญาตทำงาน มาตรฐานการจ้างงาน สภาพการทำงาน การคุ้มครองแรงงาน และการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานให้ เป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งผู้วิจัยสามารถกำหนดขอบเขตของปัญหาที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ซึ่งสามารถสรุปปัญหาที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
2. ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน
3. ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย
4. ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

สถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรคของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ ดังนี้ 1) ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า มีผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านหลายเรื่องพบว่า มาตรการต่างๆ ที่ใช้โดยรัฐ เช่น การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบในลักษณะของการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี 2) ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ค่าแรงขั้นต่ำ การประกันสุขภาพ ในทางปฏิบัติจริงพบว่า สถานประกอบการบางแห่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา 3) ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่า ที่ผ่านมารัฐบาล

ได้พยายามแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ตั้งแต่ปี 2535 – ปัจจุบัน ที่ผ่านมามีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่ยังมีปัญหาค่าจ้างและขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีปัญหาอุปสรรคและขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน และ 4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ด้านการบริหารจัดการนโยบาย แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนน้อยเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเรื่องแรงงานมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การวางแผนการดำเนินการเป็นไปด้วยความยากลำบาก การประสานงานในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง ผู้นำนโยบายขาดความต่อเนื่อง เมื่อใกล้กำหนดเวลาสิ้นสุดการจดทะเบียน แรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้หนังสือเดินทางที่กระทรวงแรงงานออกให้ (T.P) ทำให้ไม่สามารถทำสัญญาการจ้างงาน จัดหางานได้ทัน

### **แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว**

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว วิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง หน่วยงานภาครัฐ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชนและคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ดังนั้น จากการสังเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถ กำหนดแนวทาง ดังนี้ 1) พัฒนาเครื่องมือในการบริหารแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (1) การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (2) การบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (3) การพิสูจน์สัญชาติ (4) การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นปกติ 2) มาตรการกำกับดูแล ควบคุม แรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย (1) ระบบการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว (2) กระบวนการมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบแรงงานต่างด้าว (3) นายจ้าง/ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (4) การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแรงงานต่างด้าว (5) การจัดทำฐานข้อมูลประวัติแรงงานต่างด้าว 3) พัฒนาการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐอย่างมืออาชีพ ประกอบด้วย (1) ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน (2) ข้าราชการในระดับผู้บริหารในการนำนโยบายการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ (3) การสื่อความหมายการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ 4) บูรณาการความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน ประกอบด้วย (1) มีความพร้อมและมีปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างที่เหมาะสมให้การจ้างงาน (2) มีความร่วมมือจัดการเกณฑ์ในการจ่ายค่าจ้างในงานสวัสดิการต่างๆ แต่ละประเภทให้กับแรงงานต่างด้าวให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม (3) เพิ่มการเรียนรู้ภาษาให้กับหัวหน้างานเพื่อให้่ายต่อการสื่อสาร (4) มีส่วนร่วมในการจัดทำ หรือปรับโครงสร้างของค่าจ้าง ค่าชดเชยกับภาครัฐ (5) เปิดโอกาสให้แรงงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับฟังเรื่องร้องเรียนต่างๆ (6) มีความเข้าใจที่ชัดเจนต่อนโยบายแรงงานต่างด้าวและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด (7) ปฏิบัติตามนโยบาย มาตรการด้านแรงงานต่างด้าวของรัฐ 5) การประชาสัมพันธ์



เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย (1) ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อมูลด้านปัญหาแรงงาน (2) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว (3) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว และ (4) ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาท สำคัญและเป็นช่องทางหนึ่งในการช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### 1. ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรตราเป็นพระราชบัญญัติแทนมติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ควรกระจายศูนย์ดำเนินการไปในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่และให้การช่วยเหลือประเทศต้นทางให้มีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงาน รวมทั้งหาแนวทางลดค่าใช้จ่ายการนำเข้าแรงงานตาม MOU ควรมีขั้นตอนดำเนินการที่รวดเร็ว และควรมีการตกลงเรื่องต้นทุนการดำเนินการให้ถูกลง แรงงานที่เข้ามาทำงานตาม MOU ในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ควรประสานงานให้มีเจ้าหน้าที่ของสถานทูตประเทศต้นทางมาดูแลความเป็นอยู่และช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ที่ประสบจากการทำงาน รัฐบาลควรเร่งดำเนินการให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วในการกำหนดพื้นที่บริเวณชายแดน เช่น อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อตั้งสถานประกอบการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว และอาจออกบัตรอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวเดินทางไป – กลับ ได้อย่างสะดวก

2. **ด้านมาตรฐานการจ้างงาน** รัฐบาลควรมีมาตรการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดจริงจังให้มีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งด้านกฎหมาย สิทธิประโยชน์และสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกับแรงงานไทย ซึ่งจะส่งผลให้สถานประกอบการหันมาจ้างแรงงานไทยมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ในระดับจังหวัด ควรมอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจัดการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานให้แก่ผู้บริหารสถานประกอบการ สถานประกอบการที่ผ่านการฝึกอบรมจึงจะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว และควรออกตรวจสถานประกอบการเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน

3. **ด้านมาตรการทางกฎหมาย** การบังคับใช้กฎหมายควรมีความเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะต่อตัวนายจ้างที่จะไม่ให้มีการจ้างงานโดยไม่ขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย การยึดเอกสารของตัวลูกจ้างต่างด้าว การกดขี่บังคับใช้แรงงานการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คุ้มครองแรงงานเพื่อเป็นการป้องกันการผลักดันแรงงานต่างด้าวให้กลายเป็นแรงงานที่ทำผิดกฎหมาย ควรมีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษอย่างเด็ดขาดรุนแรงกับสถานประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดที่มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ของตน เนื่องจากมีความใกล้ชิดรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาในท้องถิ่น อีกทั้งให้ประสานงานดำเนินการจับกุมเมื่อพบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในพื้นที่

**4. ด้านผู้ประกอบการ** (ธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว) การปรับตัวเพื่อรองรับการขาดแคลนแรงงาน ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ที่ไม่แตกต่างหรือสูงกว่าคนไทยและยังมีอำนาจต่อรองในการเรียกร้องค่าแรงเพิ่มขึ้น ทำให้การแสวงหาผลกำไร โดยอยู่บนพื้นฐานการใช้แรงงานราคาถูก อาจจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ดังนั้น ผู้ประกอบการควรปรับตัวให้เพื่อรองรับความเสี่ยง โดยการนำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีมาใช้ให้มากขึ้นในการผลิต เพื่อทดแทนการจ้างแรงงานคนซึ่งอาจประสบปัญหาได้ในอนาคต และการนำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีมาใช้ นอกจากจะเป็นการสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการแล้ว ยังเป็นการเพิ่มศักยภาพของประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ โดยก้าวข้ามกับดักแรงงานราคาถูก

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจังในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดค่าใช้จ่าย ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกกฎหมาย ขยายเวลาอนุญาตทำงานและปรับระเบียบให้เหมาะสมเช่นในเรื่องอาชีพที่อนุญาตทำงานและการเปลี่ยนนายจ้าง ซึ่งหากการดำเนินการบังเป็นไปเช่นในปัจจุบันแล้ว ก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานใหม่ในประเทศไทยเป็นแรงงานที่นำเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามนโยบายที่ได้ตกลงไว้กับประเทศเพื่อนบ้านได้ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเลือกการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากกว่าการเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย

2. รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้คุ้มครองแรงงานในประเภทกิจการที่เป็นงานบ้านและงานเกษตรกรรมด้วย แรงงานต่างด้าวซึ่งทำงานบ้านและทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากก็ควรได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทยด้วย นอกจากนี้ควรปรับแก้กฎหมายและระเบียบในเรื่องสิทธิในการเข้าสมาคมและการตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับสากล

3. ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการจับกุม การลงโทษ การส่งกลับประเทศต่อแรงงานต่างด้าวที่ทำผิดกฎหมาย โดยกำหนดให้การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน มีการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านอย่าดีลวงหน้าในกรณีการส่งตัวกลับประเทศ และเนื่องจากปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการทุจริตในการรับผลประโยชน์อันมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรมีนโยบายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง

4. ควรมีการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวต่างด้าวซึ่งประเทศไทยเองจะได้รับประโยชน์ในระยะยาวจากแรงงานที่มีฝีมือชาวต่างด้าว รวมทั้งดำเนินการในการจัดทำหลักสูตร การเรียนการสอน เพื่อผลิตบุคลากรที่สามารถทำงานได้ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาในอนาคต

5. ควรมีการขยายศูนย์ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวให้มีจำนวนมากขึ้น และกระจายไปในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ รวมทั้งขยายการช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในการให้มีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานและควรจัดให้มีการประเมินผลโดยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกในระหว่างการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ

6. การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีปัญหาค่าใช้จ่ายที่สูงมากที่ต้องจ่ายให้แก่บริษัทจัดหางานของประเทศต้นทางเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขประเทศไทย จึงควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศต้นทางในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังใจการลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาดำเนินการ ควรมีการกำหนดเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน (ต้นทาง) ในการพัฒนาระบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน หรืออาจส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการทำหน้าที่ในการดำเนินงานธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวในการดำเนินการอย่างชัดเจนและรวดเร็ว โดยรัฐบาลไทยอำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุน

7. ควรกำหนดแผนงานเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวให้เป็นข้อมูลกลางที่เป็นปัจจุบันซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้และเป็นระบบข้อมูลที่เชื่อมต่อข้อมูลตามเวลาจริง (Real time) รวมทั้งใช้ประโยชน์จากผลการสำรวจสำมะโนประชากรซึ่งการทราบข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและข้อมูลของผู้ติดตามจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนงาน เช่น การจัดการด้านการศึกษา การจัดบริการด้านสาธารณสุข นอกจากนี้ประเทศไทยควรเป็นผู้นำในการผลักดันให้อาเซียนจัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานซึ่งสามารถเชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่างประเทศสมาชิกได้ในอนาคต

8. ควรดำเนินการสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวแก่ประชาชนว่าประเทศไทยขาดแคลนแรงงานระดับล่างและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้เข้ามาทำประโยชน์ โดยให้เข้ามาทำงานที่ชาวไทยไม่ต้องการทำ ช่วยให้อุตสาหกรรมในประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ และมีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม การดำเนินงานสามารถทำได้โดยการให้ข้อมูล ความรู้และจัดการอบรมแก่สื่อมวลชน การประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

### **ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรมีการศึกษาการใช้แรงงานต่างด้าวระดับชาติ เพื่อให้ทราบภาพรวมเกี่ยวกับรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน จำนวนแรงงานที่แท้จริงที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย สถานที่ทำงาน ประเภทงาน สภาพการจ้างงาน ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

2. ควรมีการศึกษาเจาะลึกในเรื่องการค้ามนุษย์กับแรงงานต่างด้าว การคอร์รัปชันในวงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การละเมิดสิทธิมนุษยชนกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ทราบสภาพ

ปัญหาของประเด็นต่างๆ ดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการ เพื่อทราบปัญหาและนำผลการศึกษามากำหนดนโยบายและแนวทางในการกำหนดมาตรฐานการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการให้เหมาะสม

4. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือกับประเทศต้นทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานและการนำเข้าแรงงานตามข้อตกลง (MOU) เพื่อนำผลการศึกษามากำหนดนโยบายและแนวทางในการเตรียมกำลังคนให้พร้อมที่จะตอบสนองให้เพียงพอต่อความต้องการของภาคธุรกิจที่ขาดแคลนแรงงาน

5. ควรมีการศึกษาการพัฒนาารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ร่วมกันในการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนอย่างมีเสรี เป็นประชาธิปไตย และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อประยุกต์หาวิธีการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการบริหารจัดการไปพร้อมๆ กัน ไม่ใช่เป็นการวิจัยโดยนักวิชาการจากภายนอกซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวมทั้งแสวงหาแนวความคิดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและใช้ทรัพยากรที่ผู้ถูกวิจัยมีอยู่เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวร่วมกัน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- การจัดหางาน, กรม. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศต่อการจ้างงานในประเทศ และภาวะเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : กรมการจัดหางาน, 2544.
- การจัดหางาน, กรม. สถานการณ์แรงงานต่างด้าว. กรุงเทพฯ : กรมการจัดหางาน, 2562.
- การจัดหางาน, กรม. สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานคงเหลือที่ราชอาณาจักร ประจำเดือน ธันวาคม 2562. กรุงเทพฯ : กรมการจัดหางาน, 2562.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ. การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างชาติ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2552.
- จุฑาธวัช อินทรสุขศรี. การตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521. กรุงเทพฯ : กองตรวจและคุ้มครองคนหางาน, กรมการจัดหางาน, กระทรวงแรงงาน, 2548.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์การบริหาร จัดการและ แรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย”. ILO/Japan โครงการ ระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 255
- Scoirtino, R. & Punpuing S. การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย ฉบับปี 2552. องค์การระหว่าง ประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพลส จำกัด, 2552.

#### วารสาร

- ชัยวัฒน์ เกิดผล. “แรงงานต่างชาติ/ต่างด้าว”. จัดหางานปริทัศน์. ปีที่ 6 เล่มที่ 4. ฉบับที่ 1 (สิงหาคม - กันยายน, 2544).

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

- การจัดหางาน, กรม. “รายงานผลการศึกษาเรื่องการจัดหางานตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2550”. 2550.
- การจัดหางาน, กรม. “ข้อมูลคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานที่ราชอาณาจักร ประจำปี 2552”. (อัดสำเนา), 2552.

- การจัดหางาน, กรม. “แนวปฏิบัติการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)”. ทีมงานจัดการความรู้ (KM Team) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. (อัสสำเนา), 2561.
- กองคนงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. “รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2544”. 2545.
- กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, กรมการจัดหางาน. “รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ 2560”. 2560.
- กองยุทธศาสตร์และแผนงาน, กรมการจัดหางาน. “แผนแม่บทกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน (พ.ศ. 2560 – 2564)”. 2560
- ชมณาท รัตน์มณี และคณะ. “แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม เศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545)”. 2545.
- มาร์ติน, ฟิลลิป. “แนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อการคุ้มครองแรงงานและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ”. รายงานเสนอต่อการประชุมระดับชาติว่าด้วยแรงงานต่างด้าว, 2552.

## วิทยานิพนธ์

- เจนจิรา เดชะรัฐ. “การนำนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ”. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์, 2559.
- ชาติรี มูลสถาน. “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวชาวลาวในประเทศไทยใน พ.ศ. 2563”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและเอกชน, มหาวิทยาลัยคริสเตียน, 2554.
- นพคุณ ศรีไทย. “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชายแดน : กรณีศึกษา สภ. ปากคาด จังหวัดบึงกาฬ”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. “ยุทธศาสตร์การอยู่รอดของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กรณีศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร”. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาชนบทศึกษา, มหาวิทยาลัยมหิดล, 2550.
- ปิยะ สุริยพันธ์. “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว กรณีศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2553.
- พนิดา นิลอรุณ. “อิทธิพลของศักยภาพในการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีต่อประสิทธิผลของการจัดการทรัพยากรทรัพยากรมนุษย์และผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการในจังหวัดระนอง”. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการประกอบการ, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2556.

- พัฒนัณิชา สายโรจน์พันธ์. “แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในรายโซ่ห่วงโซ่โดยใช้หลักพุทธสันติวิธี”. ปรินญาพุทธศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาสันติศึกษา มหาวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- ภัสสร อิศรางกูร ณ อยุธยา, พลเอก. “การบริหารแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรปราการ”. ปรินญาปรัชญาดุขุภีบัณฑิต, สาขาวิชาการจัดการ, มหาวิทยาลัยบอร์นอร์ทกรุงเทพ, 2561.
- สมชัย เถกิงผล. “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่”. ปรินญาศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2562.
- สมเดช มุงเมือง. “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย”. ปรินญาปรัชญาดุขุภีบัณฑิต, สาขาพุทธศาสตร์การพัฒนากุมิภาค, มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 2557.
- สาโรจน์ คมคาย. “การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง”. ปรินญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.
- อภิรักษ์ แก้วสวย. “วิถีชีวิตต่างด้าวในแดนไทย : แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย”. ปรินญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, 2559.

## ภาษาต่างประเทศ

### Books

- Huguet, J.W. Do international migration policies in Thailand achieve their objectives?. ILO Regional Office for Asia and the Pacific Bangkok, 2008.
- Aree Jampaklay and Sirinan Kittisuksathit. Migrant workers; remittances: Cambodia, Lao PDR and Myanmar. Institute for Population and Social Research. Thailand : Mahidol University, 2009.

### Electronic Data Base

- Paitoonpong, Sarawooth and Chalamwong, Yongyuth. “Managing International Labor Migration in ASEAN : A Case of Thailand”. (Online). Available : <http://tdri.or.th/research/h117-2/>, 2020.

ภาคผนวก



## แบบสัมภาษณ์

### การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

ขอความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสัมภาษณ์เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนา การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

1. การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวของท่าน ปัจจุบันเป็นอย่างไร.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว มีอะไรบ้าง.....

2.1 ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

.....

.....

2.2 ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน

.....

.....

2.3 ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย

.....

.....

2.4 ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย

.....

.....

3. แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวของท่านเป็นอย่างไรบ้าง

3.1 ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

.....

.....

3.2 ด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน

.....  
.....

3.3 ด้านมาตรการทางกฎหมาย

.....  
.....

3.4 ด้านการบริหารจัดการนโยบาย

.....  
.....

4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ .....

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

ขอขอบคุณในการตอบแบบสัมภาษณ์

## ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ - นามสกุล : นายสัญญา ภัทรทรัพย์
- วัน เดือน ปีเกิด : 11 กรกฎาคม 2512
- ประวัติการศึกษา : สาขาวิชาการตลาด มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
- ประวัติการทำงานโดยย่อ : กรรมการบริษัท ภัทร แอสเสท คอร์ปอเรชั่น จำกัด  
: กรรมการบริษัท สรรเพชญ์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด
- ตำแหน่งงานปัจจุบัน : ประธานกรรมการเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทสำเภาอุตสาหกรรม  
(ไทยแลนด์) จำกัด

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมา  
แรงงานต่างด้าว

ผู้วิจัย นายสัญญา ภัทรทรัพย์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง ประธานกรรมการเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทสำเนาอุตสาหกรรม (ไทยแลนด์) จำกัด

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมต่างๆ เติบโตค่อนข้างมาก และปัจจัยสำคัญในอุตสาหกรรมนั้น ตัวแปรที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ แรงงาน ซึ่งในปัจจุบันพบว่า อุตสาหกรรมต่างๆ ในประเทศไทยนั้นได้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้ทดแทนแรงงานไทยจำนวนค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นในภาคอุตสาหกรรมเกษตร ปศุสัตว์ อุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง อุตสาหกรรมก่อสร้าง หรือแม้กระทั่งภาคครัวเรือนก็ตาม การก้าวเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมแต่ละประเภทนั้นย่อมมีเหตุผลหรือแรงจูงใจที่แตกต่างกันออกไป จึงอาจถือได้ว่า แรงงานต่างด้าวได้กลายเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจของประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม และในทางกลับกันว่า แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็สร้างภาระและมีผลกระทบต่อสังคมไทยไม่น้อยไปกว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้น อย่างไม่มีทางปฏิเสธได้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเรื่องการแย่งงานของแรงงานในประเทศ ผลกระทบด้านสังคมวัฒนธรรมจากกรณีปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวที่ปรากฏตามสื่อต่างๆ ที่สร้างความหวาดระแวงให้กับประชาชนในประเทศ คิดว่าแรงงานต่างด้าวเป็นบุคคลอันตรายน่ากลัว หรือแม้แต่เรื่องของการเมืองในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ที่อาจมีผลเกี่ยวข้องกับอ้อมในส่วนของทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นไม่ใช่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศเท่านั้น แรงงานต่างด้าวก็ได้รับผลกระทบในด้านต่างๆ รุนแรงไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ในการต้องคอยหลบๆ ซ่อนๆ ด้วยเกรงว่าจะถูกจับกุมทำร้าย และส่งกลับประเทศของตน สภาพการณ์จากผลกระทบเหล่านี้ทำให้เกิดเป็นภาพปัญหาสังคมที่ทำให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกันไม่สามารถอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขได้ รวมทั้งส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีก

ตลอดเวลาที่ผ่านมากว่า 20 ปี รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามโดยตลอดต่อการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่แนวโน้มของปัญหามีได้ลดลง มีแต่จะเพิ่มขึ้นตามลำดับ ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ความพยายามที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จตามความคาดหมาย อาจจะด้วยสาเหตุปัจจัยเช่น การขยายตัวของภาคธุรกิจ การขาดแคลนแรงงานไทย ความยากจนและต้องการมีรายได้ของแรงงานเพื่อนบ้าน รวมทั้งการเข้าออกประเทศที่สะดวก

ในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ จำนวนประชากรวัยทำงานจะลดลง แรงงานในระดับผู้ใช้แรงงานที่เป็นคนไทย น้อยลงมาก (ปัจจุบันคนไทยก็ไม่ทำงานระดับผู้ใช้แรงงาน) ถึงแม้ว่าปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีต่างๆ จะถูกนำเข้ามาเติมเต็มการทำงานหรือลดจำนวนการใช้บุคลากร ด้านผู้ใช้แรงงาน ก็ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหา จำนวนระดับผู้ใช้แรงงานได้ ความต้องการแรงงานต่างด้าว มีได้ลดน้อยลงไป ประเด็นปัญหาการนำเข้าแรงงานที่ความรุนแรงมากขึ้น ที่มีสาเหตุมาจากหลายประการเช่น การเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายแรงงาน การเปิดโอกาสให้แรงงานเปลี่ยนนายจ้างได้ตามเหตุอันควร นายหน้าเถื่อนยังไม่หมดไปจากระบบแรงงานในประเทศ และไม่มีองค์กรอิสระกลางตัวแทนของฝั่งประเทศไทยในการร่วมแก้ปัญหาแรงงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น เป็นปัญหาทั้งหมดของแรงงานที่เกิดจากการกระทำของแรงงานเอง หรือการกระทำของนายจ้างโดยตรง บริษัทนำเข้าได้รับผลกระทบโดยตรงทันที ควรมีมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย ให้เกิดความรับผิดชอบต่อกรณีอื่นๆ ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แผนแม่บทกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน (พ.ศ. 2560 – 2564) รายงานว่า แผนแม่บทพัฒนาแรงงานไทยในระยะ 5 ปี มีประเด็นยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน 6 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย 1) การเพิ่มศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการแข่งขันได้อย่างยั่งยืน 2) การคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคง หลักประกันในการทำงาน และคุณภาพชีวิตที่ดี 3) เสริมสร้างองค์กรธรรมาภิบาล 4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างบูรณาการ เพื่อการบริหารจัดการและให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ และ 5) ส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 เห็นชอบการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2560 – 2564 ไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ 1) การจัดระบบแรงงานเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ 2) การควบคุม กำกับ ดูแลกระบวนการเข้ามา ระหว่างการทำงานและกลับออกไปของแรงงานต่างด้าว 3) การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล 4) การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ และ 5) การติดตามและประเมินผล

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาเรื่อง การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลที่ได้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ทำการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว
2. ขอบเขตด้านประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว
3. ขอบเขตด้านพื้นที่ กรุงเทพมหานคร
4. ขอบเขตด้านเวลา ทำการศึกษาในช่วงเดือนเดือนพฤศจิกายน 2562 – พฤษภาคม 2563

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล
  - 1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ
  - 1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวโดยตรง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากแรงงานต่างด้าว
2. การวิเคราะห์ข้อมูล  
ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ
3. การนำเสนอข้อมูล  
นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการศึกษาวิจัย

## ผลการวิจัย

จากผลการวิจัยสามารถตอบวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อดังกล่าวข้างต้น โดยมีรายละเอียดข้อสรุป ดังนี้

### 1. ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1

สภาพและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว พบว่าประเภทคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยประกอบด้วย 1) คนต่างด้าวตลอดชีพ 2) คนต่างด้าวมาตรา 59 ประเภททั่วไป 3) คนต่างด้าวมาตรา 59 พิสูจน์สัญชาติ (เดิม) 4) คนต่างด้าวมาตรา 59 นำเข้าตาม MOU 5) คนต่างด้าวมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน 6) คนต่างด้าวมาตรา 63 ประเภทชนกลุ่มน้อย 7) คนต่างด้าวมาตรา 64 และ 8) คนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา)

การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงาน การประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ประกอบด้วยมาตรา 41, มาตรา 42, มาตรา 43, มาตรา 44 และมาตรา 45 ส่วนนายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 46, มาตรา 47, มาตรา 48 และ มาตรา 49 และหน้าที่ความรับผิดชอบมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 50, มาตรา 51, มาตรา 52, มาตรา 53, มาตรา 55, มาตรา 56, มาตรา 57 และมาตรา 58

แนวปฏิบัติในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ การดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ปัจจุบันมี 4 ประเทศได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้ 2 วิธี ดังนี้ 1) นายจ้างดำเนินการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศด้วยตนเอง และ 2) นายจ้างนำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศ โดยผู้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวมาทำงาน และปัจจุบันอนุญาตให้คนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) กรณีสัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ สามารถทำงานได้ 2 ลักษณะคือ งานรับใช้ในบ้าน และงานกรรมกร สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนาม อนุญาตให้ทำงานได้ในลักษณะงานกรรมกร ในกิจการก่อสร้าง และกิจการประมงทะเล เท่านั้น

“การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว” ผู้ศึกษาพบว่า จากการปฏิบัติที่ผ่านมาในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต้องประสบกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการดำเนินการจัดระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว การพิสูจน์สัญชาติ การจดทะเบียนราษฎร การขอใบอนุญาตทำงาน มาตรฐานการจ้างงาน สภาพการทำงาน การคุ้มครองแรงงาน และการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง ซึ่งผู้วิจัยสามารถกำหนดขอบเขตของปัญหาที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ซึ่งสามารถสรุปปัญหาที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว
2. ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน
3. ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย
4. ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย

## 2. ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ ดังนี้ 1) ปัญหาด้านการจัดระเบียบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า มีผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านหลายเรื่องพบว่า มาตรการต่างๆ ที่ใช้โดยรัฐ เช่น การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบในลักษณะของการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนี

เข้าเมืองที่มีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี 2) ปัญหาด้านมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า แรงงานต่างด้าวมีสถานะเป็นแรงงานสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานและสิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวได้รับการรับประกันอย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศภายใต้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและกฎหมายอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ค่าแรงขั้นต่ำ การประกันสุขภาพ ในทางปฏิบัติจริงพบว่า สถานประกอบการบางแห่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะการปฏิบัติตามต่อแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา 3) ปัญหาด้านการใช้มาตรการทางกฎหมาย ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นว่า ที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ตั้งแต่ปี 2535 – ปัจจุบัน ที่ผ่านมามีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่ยังมีปัญหาค้างค้ำใช้และขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีปัญหาอุปสรรคและขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน และ 4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการนโยบาย ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า ด้านการบริหารจัดการนโยบาย แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนน้อยเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเรื่องแรงงานมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ทำให้การวางแผนการดำเนินการเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก การประสานงานในระดับพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง ผู้นำนโยบายขาดความต่อเนื่อง เมื่อใกล้กำหนดเวลาสิ้นสุดการจดทะเบียน แรงงานส่วนใหญ่ยังไม่ได้หนังสือเดินทางที่กระทรวงแรงงานออกให้ (T.P) ทำให้ไม่สามารถทำสัญญาการจ้างงาน ณ จัดหางานได้ทันที

### 3. ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3

**แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว** ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว วิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว และแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าว นายจ้าง หน่วยงานภาครัฐ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ชุมชนและคนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ดังนั้น จากการสังเคราะห์ผลที่ได้จากการวิจัยสามารถ กำหนดแนวทาง ดังนี้ 1) เครื่องมือในการบริหารแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (1) การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (2) การบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (3) การพิสูจน์สัญชาติ (4) การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวให้เป็นปกติ (5) การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจ 2) การกำกับดูแล ควบคุม แรงงานต่างด้าว ดำเนินการดังนี้ (1) ระบบการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าว มีการดำเนินการแบบบูรณาการ (2) กระบวนการมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบแรงงานต่างด้าวมีหน่วยงานของรัฐฝ่ายต่างๆ ที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม (3) นายจ้าง/ผู้ประกอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (4) การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแรงงาน



ต่างด้าวมีความชัดเจนและเข้มข้น (5) การจัดทำฐานข้อมูลประวัติแรงงานต่างด้าวในระบบคอมพิวเตอร์ไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ 3) การปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐ ควรดำเนินการดังนี้ (1) ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ควรนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับล่างมีความเข้าใจในการแปลงนโยบายให้เป็นแผนโครงการ หรือกิจกรรมที่ชัดเจน (2) ข้าราชการในระดับผู้บริหารในการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติจริง (3) การสื่อความหมายการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย เจตนารมณ์ของผู้บริหารตลอดจนความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานจริงๆ 4) ผู้ประกอบการ นายจ้าง ผู้รับเหมาธุรกิจแรงงานต่างด้าว ควรดำเนินการดังนี้ (1) มีความพร้อมและมีปัจจัยที่มีผลต่อการจ้างที่เหมาะสม (2) ผู้ประกอบการมีความร่วมมือจัดการเกณฑ์ในการจ่ายค่าจ้างในงานสวัสดิการต่างๆ แต่ละประเภทให้กับแรงงานต่างด้าวให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม (3) ผู้ประกอบการเรียนรู้เรื่องภาษาและเพิ่มการเรียนรู้ภาษาให้กับหัวหน้างานเพื่อให้ง่ายต่อการสื่อสาร (4) ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการจัดทำ หรือปรับโครงสร้างของค่าจ้าง ค่าชดเชยกับภาครัฐ ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการค่าจ้าง (5) ผู้ประกอบการเปิดโอกาสให้แรงงานมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือรับฟังเรื่องร้องเรียนต่างๆ (6) ผู้ประกอบการมีความเข้าใจที่ชัดเจนต่อนโยบายแรงงานต่างด้าวและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด (7) ผู้ประกอบการเห็นด้วยกับนโยบาย มาตรการด้านแรงงานต่างด้าวของรัฐ (8) ผู้ประกอบการมุ่งการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ตระหนักเรื่องต้นทุนค่าจ้างต่ำเป็นลำดับแรก และ 5) การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานต่างด้าว ควรดำเนินการดังนี้ (1) การประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข้อมูลด้านปัญหาแรงงาน (2) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว (3) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ควรรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง มีความรู้ ความเข้าใจการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว (4) ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาท สำคัญและเป็นช่องทางหนึ่งในการช่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารแก่สถานประกอบการ นายจ้าง ลูกจ้าง เนื่องจากมีสื่อกระจายเสียง คือ หอกระจายข่าว วิทยุชุมชน และสื่อบุคคลที่สามารถช่วยในขยายผลการประชาสัมพันธ์ได้เป็นอย่างดี

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา แนวทางการพัฒนาการจัดการจัดการแรงงานต่างด้าวและธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว ข้อค้นพบอาจมีลักษณะไม่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ โดยเฉพาะตามจังหวัดชายแดน ดังนั้นจึงขอเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ดังนี้

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### 1. ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรตราเป็นพระราชบัญญัติแทนมติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ควรกระจายศูนย์ดำเนินการไปในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่และให้การช่วยเหลือประเทศต้นทางให้มีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงาน รวมทั้งหาแนวทางลดค่าใช้จ่ายการนำเข้าแรงงานตาม MOU ควรมีขั้นตอนดำเนินการที่รวดเร็ว และควรมีการตกลงเรื่องต้นทุนการดำเนินการให้ถูกลง แรงงานที่เข้ามาทำงานตาม MOU ในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ควรประสานงานให้มีเจ้าหน้าที่ของสถานทูตประเทศต้นทางมาดูแลความเป็นอยู่และช่วยเหลือแก้ปัญหาต่างๆ ที่ประสบจากการทำงาน รัฐบาลควรเร่งดำเนินการให้เป็นรูปธรรมโดยเร็วในการกำหนดพื้นที่บริเวณชายแดน เช่น อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อตั้งสถานประกอบการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว และอาจออกบัตรอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวเดินทางไป - กลับ ได้อย่างสะดวก

ควรกระจายอำนาจการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไปสู่ระดับจังหวัด โดยจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัดเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (ควรยกฐานะเป็นกรม) กระทรวงแรงงาน และให้มีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัด (กบร. จังหวัด) องค์ประกอบของคณะกรรมการควรประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ที่ได้รับมอบหมาย) เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย จัดหางานจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด แรงงานจังหวัด ประกันสังคมจังหวัด ผู้อำนวยการสถาบัน/ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน ประชาสัมพันธ์จังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาสังคมจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชนในจังหวัด โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการและรองผู้อำนวยการสำนักงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัด (กบร. จังหวัด) ควรมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ศึกษานโยบาย แนวทาง แผนงาน มาตรการ รวมทั้งอำนาจการ สั่งการ เร่งรัด และกำกับดูแลการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาระดับจังหวัดให้สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ

2. รณรงค์ประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ โดยใช้สื่อต่างๆ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิงความมั่นคงเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและสร้างความเข้าใจในแนวนโยบายของคณะกรรมการบริหารงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ

3. วางมาตรการ แนวทาง และดำเนินงานในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยประสานให้สอดคล้องกับแนวทางดำเนินการของคณะอนุกรรมการป้องกันและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ

4. วางมาตรการ แนวทาง และดำเนินงานในการตรวจสอบ ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปราบปรามผู้มีอิทธิพล ที่ลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย โดยประสานให้สอดคล้องกับแนวดำเนินการของคณะกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ

5. วางมาตรการ แนวทาง และดำเนินงานในการผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักร โดยประสานให้สอดคล้องกับแนวทางดำเนินการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ

6. ติดตามและประเมินผลการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รายงานผลการดำเนินการ สถานการณ์ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ

7. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามความจำเป็นและเหมาะสม

8. เรียกบุคคล เอกสาร ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานตามความจำเป็นและเหมาะสม

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติมอบหมาย

เพื่อให้การปฏิบัติงานในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมพื้นที่ในระดับจังหวัด มีกลไกการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้ทั้งระบบ โดยกำหนดมาตรการ แนวทาง และดำเนินงานในการตรวจสอบ ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปราบปรามผู้มีอิทธิพล ที่ลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักร โดยผิดกฎหมาย โดยประสานการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัดจึงควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินงานด้านต่างๆ เช่น

1. คณะอนุกรรมการบริหารจัดการระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ อำนาจการ สั่งการ เร่งรัด และกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัด ประชาสัมพันธ์ การดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อสร้างความเข้าใจแก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในจังหวัด

2. คณะอนุกรรมการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานต่างด้าว มีอำนาจหน้าที่ติดตาม กำกับและส่งเสริมให้สถานประกอบการดำเนินการตามมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ทั้งด้านการคุ้มครองแรงงาน สภาพการจ้าง เงินทดแทน การประกันสังคมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี

3. คณะอนุกรรมการป้องกันและสกัดกั้นแรงงานหลบหนีเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ติดตาม กำกับดูแลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและสกัดกั้นไม่ให้มีคนไทยหลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักร

4. คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวซึ่งพักอาศัยในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาต และดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวซึ่งลักลอบทำงาน โดยมิได้รับอนุญาต รวมทั้งนายจ้างของสถานประกอบการ และผู้มีอิทธิพลซึ่งลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

5. คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวที่ครบสัญญาจ้างตามเงื่อนไข หรือถูกเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาจ้าง

สำหรับองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการแต่ละคณะให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวพิจารณาแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ

สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัด ควรได้รับมอบอำนาจจากสำนักบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและไอนงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดให้เป็นงานในหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัด โดยให้สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ปฏิบัติงานและประสานงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับชาติ

2. จัดทำทะเบียนฐานข้อมูลคนต่างด้าวทุกประเภทในจังหวัดและเป็นเครือข่ายสารสนเทศแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงานในจังหวัด

3. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัด คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด และคณะทำงานซึ่งได้รับการตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

4. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

5. รายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการต่อสำนักบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และสำนักงานแรงงานจังหวัด

**2. ด้านมาตรฐานการจ้างงาน** รัฐบาลควรมีมาตรการควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดจริงจังให้มีการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทั้งด้านกฎหมาย สิทธิประโยชน์และสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกับแรงงานไทย ซึ่งจะส่งผลให้สถานประกอบการหันมาจ้างแรงงานไทยมากขึ้น เนื่องจากไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ในระดับจังหวัด ควรมอบหมายให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจัดการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานให้แก่ผู้บริหารสถานประกอบการ สถานประกอบการที่ผ่านการฝึกอบรมจึงจะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว และควรออกตรวจสถานประกอบการ เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน

**3. ด้านมาตรการทางกฎหมาย** การบังคับใช้กฎหมายควรมีความเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะต่อตัวนายจ้างที่จะไม่ให้มีการจ้างงานโดยไม่ขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย การยึดเอกสารของตัวลูกจ้างต่างด้าว การกดขี่บังคับใช้แรงงานการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย คุ้มครองแรงงานเพื่อเป็นการป้องกันการผลักดันแรงงานต่างด้าวให้กลายเป็นแรงงานที่ทำผิดกฎหมาย ควรมีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษอย่างเด็ดขาดรุนแรงกับสถานประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดที่มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ของตน เนื่องจากมีความใกล้ชิดรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาในท้องถิ่น อีกทั้งให้ประสานงานดำเนินการจับกุมเมื่อพบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในพื้นที่

**4. ด้านผู้ประกอบการ** (ธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าว) การปรับตัวเพื่อรองรับการขาดแคลนแรงงาน ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ที่ไม่แตกต่างหรือสูงกว่าคนไทยและยังมีอำนาจต่อรองในการเรียกร้องค่าแรงเพิ่มขึ้น ทำให้การแสวงหาผลกำไร โดยอยู่บนพื้นฐานการใช้แรงงานราคาถูก อาจจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ประกอบกับนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวมีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ดังนั้น ผู้ประกอบการควรปรับตัวให้เพื่อรองรับความเสี่ยง โดยการนำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีมาใช้ให้มากขึ้นในการผลิต เพื่อทดแทนการจ้างแรงงานคนซึ่งอาจประสบปัญหาได้ในอนาคต และการนำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีมาใช้ นอกจากจะเป็นการสร้างความมั่นคงในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการแล้ว ยังเป็นการเพิ่มศักยภาพของประเทศให้สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ โดยก้าวข้ามกับดักแรงงานราคาถูก

### **ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ**

1. รัฐบาลควรพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจังในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดค่าใช้จ่าย ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกกฎหมาย ขยายเวลาอนุญาตทำงานและปรับระเบียบให้เหมาะสมเช่นในเรื่องอาชีพที่อนุญาตทำงานและการเปลี่ยนนายจ้าง ซึ่งหากการดำเนินการบังเป็นไปเช่นในปัจจุบันแล้ว ก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานใหม่ในประเทศไทยเป็นแรงงานที่นำเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามนโยบายที่ได้ตกลงไว้กับประเทศเพื่อนบ้านได้ แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเลือกการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากกว่าการเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย

2. รัฐบาลควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้คุ้มครองแรงงานในประเภทกิจการที่เป็นงานบ้านและงานเกษตรกรรมด้วย แรงงานต่างด้าวซึ่งทำงานบ้านและทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากก็จะได้ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทยด้วย นอกจากนี้ควรปรับแก้กฎหมายและระเบียบในเรื่องสิทธิในการเข้าสมาคมและการตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับสากล

3. ควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการจับกุม การลงโทษ การส่งกลับประเทศต่อแรงงานต่างด้าวที่ทำผิดกฎหมาย โดยกำหนดให้การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน มีการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านอย่าดีล่วงหน้าในกรณีการส่งตัวกลับประเทศ และ

เนื่องจากปัญหาสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการทุจริตในการรับผลประโยชน์อันมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรมีนโยบายในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง

4. ควรมีการพัฒนาฝีมือแรงงานชาวต่างด้าวซึ่งประเทศไทยเองจะได้รับประโยชน์ในระยะยาวจากแรงงานที่มีฝีมือชาวต่างด้าว รวมทั้งดำเนินการในการจัดทำหลักสูตร การเรียนการสอน เพื่อผลิตบุคลากรที่สามารถทำงานได้ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาในอนาคต

5. ควรมีการขยายศูนย์ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวให้มีจำนวนมากขึ้น และกระจายไปในจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ รวมทั้งขยายการช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในการให้มีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานและควรจัดให้มีการประเมินผลโดยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกในระหว่างการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ

6. การดำเนินงานเพื่อเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีปัญหาค่าใช้จ่ายที่สูงมากที่ต้องจ่ายให้แก่บริษัทจัดหางานของประเทศต้นทางเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขประเทศไทย จึงควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศต้นทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างจริงจังใจการลดค่าใช้จ่ายและระยะเวลาดำเนินการ ควรมีการกำหนดเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน (ต้นทาง) ในการพัฒนาระบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน หรืออาจส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการทำหน้าที่ในการดำเนินงานธุรกิจรับเหมาแรงงานต่างด้าวในการดำเนินการอย่างชัดเจนและรวดเร็ว โดยรัฐบาลไทยอำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุน

7. ควรกำหนดแผนงานเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวให้เป็นข้อมูลกลางที่เป็นปัจจุบันซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงได้และเป็นระบบข้อมูลที่เชื่อมต่อข้อมูลตามเวลาจริง (Real time) รวมทั้งใช้ประโยชน์จากผลการสำรวจสำมะโนประชากรซึ่งการทราบข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและข้อมูลของผู้ติดตามจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแผนงาน เช่น การจัดการด้านการศึกษา การจัดบริการด้านสาธารณสุข นอกจากนี้ประเทศไทยควรเป็นผู้นำในการผลักดันให้อาเซียนจัดทำระบบฐานข้อมูลแรงงานซึ่งสามารถเชื่อมต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่างประเทศสมาชิกได้ในอนาคต

8. ควรดำเนินการสร้างเจตคติที่ดีต่อแรงงานต่างด้าวแก่ประชาชนว่าประเทศไทยขาดแคลนแรงงานระดับล่างและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้เข้ามาทำประโยชน์ โดยให้เข้ามาทำงานที่ชาวไทยไม่ต้องการทำ ช่วยให้อุตสาหกรรมในประเทศไทยสามารถแข่งขันได้ และมีผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม การดำเนินงานสามารถทำได้โดยการให้ข้อมูล ความรู้และจัดการอบรมแก่สื่อมวลชน การประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งการณรงค์ประชาสัมพันธ์ในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

### **ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรมีการศึกษาการใช้แรงงานต่างด้าวระดับชาติ เพื่อให้ทราบภาพรวมเกี่ยวกับรูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน จำนวนแรงงานที่แท้จริงที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย สถานที่ทำงาน ประเภทงาน สภาพการจ้างงาน ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

2. ควรมีการศึกษาเจาะลึกในเรื่องการค้ำนุชย์กับแรงงานต่างด้าว การคอร์รับชั่นในวงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การละเมิดสิทธิมนุษยชนกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ทราบสภาพปัญหาของประเด็นต่างๆ ดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว

3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการ เพื่อทราบปัญหาและนำผลการศึกษามากำหนดนโยบายและแนวทางในการกำหนดมาตรฐานการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการให้เหมาะสม

4. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือกับประเทศต้นทางในการพัฒนาฝีมือแรงงานและการนำเข้าแรงงานตามข้อตกลง (MOU) เพื่อนำผลการศึกษามากำหนดนโยบายและแนวทางในการเตรียมกำลังคนให้พร้อมที่จะตอบสนองให้เพียงพอต่อความต้องการของภาคธุรกิจที่ขาดแคลนแรงงาน

5. ควรมีการศึกษาการพัฒนาารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยใช้วิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ร่วมกันในการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนอย่างมีเสรี เป็นประชาธิปไตย และมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเพื่อประยุกต์หาวิธีการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการบริหารจัดการไปพร้อมๆ กัน ไม่ใช่เป็นการวิจัยโดยนักวิชาการจากภายนอกซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวมทั้งแสวงหาแนวความคิดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาและใช้ทรัพยากรที่ผู้ถูกวิจัยมีอยู่เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวร่วมกัน