

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด (กลุ่มล้านนา)⁽¹⁾ ประกอบด้วย เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์เป็นประตูทอง (Golden Gateway) เชื่อมโยงกับประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (GMS) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดเชียงราย ซึ่งจะเป็นประตูหน้าด่านของโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (ไทย ลาว พม่า จีนตอนใต้) ที่มีการกำหนดเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดน มีการพัฒนาและปรับโครงสร้างพื้นฐาน เส้นทางคมนาคม การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและในระยะเวลานับใกล้

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในลักษณะนี้มีลักษณะเป็นการเปิดจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นประตูหน้าด่านไปสู่เศรษฐกิจโลกในระดับอนุภูมิภาคด้วยระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรี (FTA : FREE TRADE AREA) มีทั้งการค้าในรูปแบบของการส่งออก การนำเข้า การลงทุนจากต่างประเทศ การท่องเที่ยว การไหลบ่าเข้ามาของเงินทุน เทคโนโลยี รวมทั้งการหลั่งไหลเข้ามาของคนหรือแรงงาน ทั้งแรงงานประเภทที่มีฝีมือและแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเกิดปัญหาการเข้ามาแย่งงานคนไทยของแรงงานต่างด้าว เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายของแรงงานในท้องถิ่น และปัญหาที่ตามมาของแรงงานต่างด้าว อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านความมั่นคง และปัญหาด้านสาธารณสุข เป็นต้น

กระแสแรงงานต่างด้าวที่ไหลเข้ามาใหม่ผสมกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่แฝงเร้นอยู่ก่อนแล้ว ทั้งที่มีใบอนุญาตทำงานชั่วคราวและที่หลบซ่อนทำงานย่อมจะทวีจำนวนสูงขึ้น ปัญหาต่างๆก็ย่อมจะทวีขึ้นเช่นกัน ในขณะเดียวกันความยุ่งยากซับซ้อนของการจัดระบบแรงงานต่างด้าวของจังหวัดเชียงรายก็ย่อมจะเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน กล่าวคือจะเกิดความหลากหลายรูปแบบของแรงงานต่างด้าว อาทิ แรงงานต่างด้าวที่มีหนังสือเดินทางและมีใบอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เข้ามาอยู่เป็นเวลานาน แรงงานต่างด้าวประเภทอยู่ใกล้ชายแดนไทยจะมีหนังสือผ่านทาง (Border Pass) เข้า-ออก เพื่อการติดต่อธุรกิจ เยี่ยมญาติ ท่องเที่ยว แต่แอบแฝงลักลอบทำงานในพื้นที่อำเภอชายแดน

⁽¹⁾ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, รวมยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์ชาติว่าระแห่งชาติ/ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของภาค/ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ, มกราคม 2547

ในลักษณะของการเข้ามาตอนเช้าและกลับไปในตอนเย็น หรือเรียกกันว่า มาเช้ากลับเย็น เป็นต้น โดยเป็นการทำงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)

นอกเหนือจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ของจังหวัดเชียงรายที่เป็นตัวชี้นำหรือเป็น "ตัวดูด" ให้แรงงานต่างด้าวหลังไหลเข้ามาในจังหวัดเชียงรายแล้ว ยังมีปัจจัยเสริมอื่น ๆ ช่วยเป็น "ตัวดึง" แรงงานต่างด้าวให้เข้ามาด้วย อาทิ การขาดแคลนแรงงานไทยในภาคเกษตร งานที่เสี่ยงอันตราย งานหนัก งานสกปรก และงานที่ได้อัตราค่าจ้างต่ำและงานที่ต้องใช้ความอดทนสูงในการทำงาน รวมทั้งความต้องการในการลดต้นทุนในการผลิตของผู้ประกอบการด้วย

การแก้ปัญหาของรัฐบาลไทยตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา อยู่บนพื้นฐานของการยอมรับความจริง ในการขาดแคลนแรงงานไทย และต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทน ในขณะเดียวกันก็ยอมรับว่าไม่สามารถที่จะผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้ออกไปจากประเทศไทยได้ทั้งหมด รัฐบาลไทย จึงแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วด้วยมาตรการผ่อนผันให้ทำงานโดยจำกัดทั้งพื้นที่ ประเภทงานและต้องการให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งหมดออกมา แสดงตัวเพื่อจัดระบบและควบคุม แต่ดูเหมือนว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่ต้องการ อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมกลับต้องการที่จะเคลื่อนย้ายอพยพเพื่อไปทำงานในพื้นที่อื่นหรือ สถานประกอบการที่คิดว่าดีกว่า มีอัตราค่าจ้างที่สูงกว่า หรือไปอยู่ในแหล่งที่มีญาติพี่น้องทำงาน อยู่ก่อนแล้ว จึงเป็นผลให้สถิติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากการจดทะเบียนเมื่อปี 2544 ทั่วประเทศมีจำนวน 568,249 คน เหลืออยู่ 409,339 คน ในปี 2545 และจากการตอบอนุญาตครั้งหลังสุด ในปี 2546 – 2547 มีจำนวนเหลือเพียง 288,780 คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดเชียงราย การจดทะเบียน ปี 2544 มีจำนวนถึง 10,804 คน แต่ปัจจุบันเมื่อถึงปี 2547 เหลืออยู่เพียงประมาณ 4,000 คน

จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานเป็นการชั่วคราวที่ลดลง จำนวนมากดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายว่ามีสาเหตุเพราะแรงงานต่างด้าวจำนวนที่ลดลงนั้นกลับ ออกไปจากประเทศไทยหมดแล้วด้วยมาตรการของไทยแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้จากสถิติการจับกุม และผลักดันออกนอกราชอาณาจักรของด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย⁽²⁾ เปรียบเทียบระหว่าง เดือนมกราคม 2544 มีจำนวน 636 คน และเดือนมกราคม 2546 มีจำนวน 667 คน เช่นกัน จำนวน

⁽²⁾ ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย, สถานการณ์คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, เอกสารบรรยายสรุปแก่คณะบริหารระดับสูง หลักสูตรที่ 1 รุ่นที่ 39 กลุ่มไซแมน, ปี 2546

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่หายไปจากระบบการควบคุมดังกล่าวนั้น อาจมองได้ว่าเป็นความผิดพลาดของนโยบายจัดระบบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐบาล เพราะเมื่อทำให้พวกเขาขึ้นมาจากใต้ดินได้แล้วแต่เมื่อเจอกับกรอบที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนต้องอยู่กับนายจ้างคนเดิมทั้งปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนแปลงสถานที่ของแรงงานต่างด้าว เป็นผลให้แรงงานต่างด้าวจำนวนมากกลับลงไปอยู่ใต้ดินหรือออกจากระบบการควบคุม กลับไปอยู่ในสภาพของการลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายอีก

จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีลักษณะแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านจึงเชื่อมต่อการเดินทางเข้าออกได้โดยง่ายของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแนวชายแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า มีระยะทางถึงประมาณ 130 กิโลเมตร มีสภาพเป็นเทือกเขาและมีน้ำสาย ซึ่งเป็นน้ำสายเล็ก ๆ บางจุดต้นเขินสามารถเดินข้ามไปมาได้ เป็นแนวกันพรมแดน และในขณะที่เขตชายแดนติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีแม่น้ำโขงเป็นแนวกันพรมแดน ระยะทางประมาณ 140 กิโลเมตร และโดยทั่วไปการเดินทางเข้า - ออก ระหว่างกันไม่มีความเข้มงวดมากนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหภาพพม่า

การที่แรงงานต่างด้าวหลังไหลเข้ามาในจังหวัดเชียงรายและอาศัยอยู่อย่างหลบซ่อน อยู่นอกระบบการควบคุมและการจัดระบบของรัฐ โดยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงราย ในขณะที่นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวยังไม่คล่องตัว เพราะไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวคนใหม่ได้ ย่อมจะทำให้ปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทวีความรุนแรงมากขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคมที่เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย ด้านขนาดและโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลง ด้านสาธารณสุข ซึ่งอาจเป็นพาหะนำโรคติดต่อ ด้านเศรษฐกิจที่ทำให้มีการปรับตัวของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าจังหวัดอื่น ๆ นอกจากนั้นอาจจะนำไปสู่ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนจากอัตราค่าจ้างที่ไม่เท่ากันระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว และการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง เป็นต้น

ดังนั้นภายใต้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) และยุทธศาสตร์จังหวัดเชียงรายยังคงมุ่งเน้นให้จังหวัดเชียงรายเป็นประตูหน้าด่านประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงและการประกาศเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ซึ่งรัฐบาลประกาศเป็นนโยบายที่ชัดเจนที่จะทำให้เห็นผลอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรมภายในปี 2547 ดังกล่าว การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านแรงงานต่างด้าวเพื่อจัดระบบบริหารจัดการบนพื้นฐานของความเป็นจริง บนพื้นฐานของข้อมูลเฉพาะพื้นที่จังหวัดเชียงราย

เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในระยะอันใกล้นี้และเพื่อแยกส่วนและจัดระบบ
แรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดเชียงรายให้เป็นระบบและเป็นระบบแยกส่วน จึงเป็นสิ่งจำเป็นและต้อง
ดำเนินการอย่างเร่งด่วน

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์แรงงานที่แท้จริงของจังหวัดเชียงรายและนำไปสู่การ
กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหทั้งในเชิงการกำหนดยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหในเชิงนโยบาย รวมทั้งเกิด
แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมสำหรับคนเชียงราย

2. หน่วยงานกระทรวงแรงงานในจังหวัดเชียงราย และหน่วยงาน / องค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมี
ข้อมูล ข้อเสนอแนะ และกรอบแนวทางในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อเตรียมรองรับการขยายตัว
ทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายที่กำลังจะเกิดขึ้นภายในปี 2547 – 2548 นี้

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารเป็นหลัก (Documentary Reseach) ประกอบด้วย
ประสบการณ์ตรงที่ได้มีส่วนร่วม เป็นคณะทำงานและเลขานุการของคณะทำงานศึกษาปัญหาแรงงาน
ต่างชาติ เข้ามาทำงานในประเทศไทยในรูปแบบเข้าไป – ยื่นกลับ เป็นเลขานุการในชุดปฏิบัติการตรวจสอบ
ร่วมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจังหวัดเชียงราย เป็นคณะทำงานสนับสนุนการดำเนินโครงการ
เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายของหน่วยงานกระทรวงแรงงานในจังหวัดเชียงราย และการ
เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงรายและจังหวัดอื่นๆ อีก
ส่วนหนึ่งได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำราทางวิชาการ เอกสารวิจัยประกอบ

วิธีการศึกษาจะเน้นเฉพาะจังหวัดเชียงราย โดยเทียบเคียงกับข้อมูลในภาพรวมของประเทศ
และจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและสถานการณ์ด้านแรงงานในจังหวัดเชียงราย ความต้องการ
ขององค์กรภาคธุรกิจ แนวทางการแก้ไขปัญหาเทียบเคียงกับภาพรวมของประเทศ และการจัดระบบ
แรงงานต่างด้าวของประเทศต่างๆ แล้วจึงอาศัยฐานข้อมูลทั้งหมดกำหนดออกมาเป็นแนวทางการ
บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงราย

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

หน่วยงานกระทรวงแรงงานจังหวัดเชียงราย และจังหวัดเชียงรายใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการ
แรงงานต่างด้าวให้มีศักยภาพ ประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลและประโยชน์สูงสุดต่อสภาพเศรษฐกิจ
สังคม และประชาชนจังหวัดเชียงรายในภาพรวมต่อไป

บทที่ 2

สถานภาพจังหวัดเชียงรายกับสถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2.1 สภาพพื้นที่เชื้ออำนาจ

จังหวัดเชียงรายตั้งอยู่เหนือสุดของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า ทั้งด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก โดยมีแนวเขตติดต่อกันประมาณ 130 กิโลเมตร แบ่งเป็นแนวสันเขา ประมาณ 100 กิโลเมตร แนวแม่น้ำสายประมาณ 10 กิโลเมตร และแนวแม่น้ำรวกประมาณ 20 กิโลเมตร ในขณะที่เดียวกันในด้านทิศตะวันออกของจังหวัดเชียงรายก็มีอาณาเขตติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีระยะทางประมาณ 180 กิโลเมตร แยกเป็นแนวแม่น้ำโขงประมาณ 90 กิโลเมตร และแนวสันเขาประมาณ 90 กิโลเมตร ⁽³⁾

จังหวัดเชียงรายมีช่องทางอนุญาตผ่านแดนถาวรรวม 2 จุด ได้แก่จุดผ่านแดนถาวรที่บริเวณท่าอากาศยานสากลจังหวัดเชียงราย และจุดผ่านแดนถาวรที่บริเวณสะพานข้ามแม่น้ำสาย - จังหวัดท่าขี้เหล็กสหภาพพม่า ส่วนจุดผ่านแดนด้านไทย - ลาว มีจุดผ่านแดน 2 แห่ง คือที่ อ.เชียงแสน และ อ.เชียงของ และมีจุดผ่อนปรนรวม 4 แห่ง คือ (1) บ้านแจมป๋อง ม.5 ต.หล้ายาง อ.เวียงแก่น (2) บ้านสวนดอก ม.8 ต.บ้านแซว อ.เชียงแสน (3) บ้านร่มโพธิ์ทอง ม.9 ต.ดงเต่า อ.เทิง และบ้านสบรวก ม.1 ต.เวียง อ.เชียงแสน (สามเหลี่ยมทองคำ) อีกทั้งในพื้นที่ อ.แม่สาย เขตติดต่อกับสหภาพพม่ายังมีจุดผ่อนปรนตามประกาศของจังหวัดเชียงราย รวม 4 ช่องทาง ได้แก่ บ้านสายลมจอย ต.เวียงพางคำ บ้านเกาะทราย ต.แม่สาย และบ้านปางห้า ต.เกาะช้าง อ.แม่สาย และบ้านสบรวก ต.เวียง อ.เชียงแสน (สามเหลี่ยมทองคำ) นอกจากนี้ยังมีช่องทางล่อแหลมและช่องทางลับของการลักลอบเข้า - ออก ของแรงงานต่างด้าวจากพม่าในพื้นที่ อ.แม่สายอีกจำนวน 13 ช่องทาง ได้แก่ บ้านผาหมี บ้านห้วยน้ำริน บ้านสายลมจอย บ้านเกาะทราย บ้านเหมืองแดง บ้านสันทราย บ้านเวียงหอม บ้านท่าดินดำ บ้านศรีชัยภูมิ บ้านศรีป่าแดง บ้างร้อง บ้านปางห้า และบ้านสันนา ส่วนในพื้นที่ชายแดน ไทย - ลาว มีช่องทางล่อแหลมและช่องทางลับของการลักลอบเข้า - ออก ได้ตลอดแนวชายฝั่งแม่น้ำโขง ⁽⁴⁾

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะเข้มงวดเกี่ยวกับการเข้า - ออก ระหว่างเขตแดนไทย - ลาว และไทย - พม่าก็ตาม แต่ด้วยสภาพพื้นที่เขตแดนที่สะดวกต่อการลักลอบเข้า - ออก อีกทั้งประเทศสหภาพพม่าเองก็ไม่ได้เข้มงวดมากนักในการควบคุมประชาชนที่เดินทางออกนอกประเทศ ดังนั้นเมื่อพิจารณาสภาพพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดเชียงรายเทียบเคียงกับจังหวัดใกล้เคียงอื่นๆแล้ว จังหวัดเชียงรายน่าจะมีแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญชาติพม่าใช้เป็นช่องทางในการเดินทางเข้า - ออก มากกว่าจังหวัดชายแดนอื่น ๆ

⁽³⁾ สำนักงานจังหวัดเชียงราย, สถิติข้อมูลที่สำคัญ ปี 2546

⁽⁴⁾ เคยอ้างอิงแล้ว 2

2.2 โครงสร้างประชากรเกื้อหนุน

จังหวัดเชียงรายมีประชากรทั้งหมดประมาณ 1.2 ล้านคน แบ่งเป็นชายและหญิงในอัตราส่วนใกล้เคียงกัน ในจำนวนประชากรดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ซึ่งตามประวัติศาสตร์เป็นกลุ่มชนที่อพยพมาจากสหนภาพพม่าและลาวเมื่อเกือบ 100 ปีที่ผ่านมา ซึ่งจากผลการสำรวจข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้าน / กลุ่มบ้าน / ชุมชนบนพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงรายของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย⁽⁵⁾ เมื่อปี 2545 พบว่ามีประชากรชาวเขาจำนวนถึง 221,196 คน หรือเกือบร้อยละ 20 ของประชากรทั้งจังหวัด เป็นผู้ที่ได้สัญชาติไทยแล้ว 119,074 คน หรือร้อยละ 54 และยังไม่ได้สัญชาติไทยจำนวน 102,122 คน หรือร้อยละ 46 โดยตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่บนพื้นที่เกือบทุกอำเภอของจังหวัดเชียงราย ยกเว้นเพียงอำเภอเดียวคือ อำเภอป่าแดด รวมทั้งหมด 506 ชุมชน (หมู่บ้าน / กลุ่มบ้าน) แยกเป็นหมู่บ้านที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 จำนวน 232 หมู่บ้าน หรือร้อยละ 45.84 ส่วนที่เหลือจัดตั้งเป็นลักษณะหมู่บ้านบริวาร (หย่อมบ้าน หรือป้อกบ้าน) จำนวน 274 กลุ่มบ้าน หรือร้อยละ 54.16

ประชากรชาวเขาและชนกลุ่มน้อยของจังหวัดเชียงราย สามารถจำแนกเป็น 3 กลุ่มใหญ่และ 14 กลุ่มชาติพันธุ์ ดังนี้

1. กลุ่มชาวเขา ประกอบด้วย 8 กลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ กะเหรี่ยง แม้ว เย้า อีเก้อ มูเซอ ลีซอ ลัวะ และขมุ ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ที่สุด มีประชากรรวมทั้งสิ้น 178,287 คน หรือร้อยละ 80.60 โดยส่วนใหญ่เป็นเผ่าอีเก้อ มูเซอ และแม้ว ตามลำดับ

2. กลุ่มชนกลุ่มน้อย ประกอบด้วย 5 กลุ่มชาติพันธุ์ ได้แก่ ไทยใหญ่ ไทยลื้อ จีนฮ่อ ละว้า ตองสู มีประชากรรวม 26,079 คน หรือร้อยละ 11.79 โดยส่วนใหญ่เป็นไทยใหญ่ และจีนฮ่อ

3. กลุ่มคนไทยพื้นราบที่ขึ้นไปอาศัยทำกินบนพื้นที่สูง มีประชากรรวม 16,830 คน หรือร้อยละ 7.61

แม้ว่าจังหวัดเชียงรายจะมีความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆถึง 14 กลุ่ม แต่ในสภาพความเป็นอยู่แล้วกลับมีลักษณะของการผสมกลมกลืนกันสูง ไม่เคยปรากฏมีเหตุการณ์ในลักษณะที่เป็นความแปลกแยกระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์แต่อย่างใด นอกจากนั้นการที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆในจังหวัดเชียงราย ซึ่งอพยพเคลื่อนมาจากพม่าและลาวในอดีตนั้นจึงทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ทางด้านเผ่าพันธุ์เดียวกัน ขนบธรรมเนียมประเพณีเดียวกัน เป็นเครือญาติกัน และมีการติดต่อเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างไทย พม่า และลาว จึงเป็นโอกาสให้แรงงานต่างด้าวจากสหนภาพพม่าและลาวเข้ามาอาศัยอยู่และลักลอบทำงานในจังหวัดเชียงราย โดยมีการผสมกลมกลืนกับกลุ่มที่อยู่ก่อนแล้ว หรือชักชวนกันเข้ามา และเป็นที่น่าสังเกตว่าจากผลการสำรวจของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย

⁽⁵⁾ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย, ข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้านกลุ่มบ้าน ชุมชนบนพื้นที่สูง พ.ศ.2545 (มีนาคม 2545)

เมื่อปี 2542 พบว่า ประชากรชาวเขามีสัญชาติไทยมีจำนวน รวม 166,978 คน แต่ในช่วงเพียง 3 ปี คือในปี 2545 ประชากรชาวเขากลับเพิ่มขึ้นเป็น 221,196 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 54,218 คน หรือเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 18,000 คน หรือประมาณร้อยละ 10 ต่อปี อีกทั้งจำนวนผู้ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยก็มีจำนวนสูงขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ จากข้อมูลปี 2542 มีจำนวนเพียง 82,157 คน แต่ในปี 2545 มีจำนวนถึง 102,122 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 19,965 คน หรือปีละ 6,655 คน หรือประมาณร้อยละ 8 ต่อปี

กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆของจังหวัดเชียงรายที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยดังกล่าวจะถือบัตรแยกเป็นสีต่างๆ ที่กรมการปกครองจัดทำให้ตามลักษณะของกลุ่มชนนั้น เพื่อรอการพิสูจน์สถานภาพและเพื่อความสะดวกรวดในการควบคุม โดยกลุ่มคนเหล่านี้จะถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ได้ในพื้นที่ในอำเภอที่ออกบัตร จะออกนอกพื้นที่อำเภอต้องขออนุญาตนายอำเภอ หากจะออกนอกเขตจังหวัดต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด และนอกจากจะถูกจำกัดสิทธิในการเคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่แล้ว ยังถูกจำกัดสิทธิในการหางานทำด้วย เป็นผลให้กลุ่มชนเหล่านี้บางส่วนได้มาจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อต้องการลงมาหางานทำในพื้นที่ในเมือง

2.3 สภาพเศรษฐกิจเป็นแรงดึงดูด

โครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายยังเป็นโครงสร้างที่ขึ้นอยู่กับการผลิตทางการเกษตรเป็นหลัก แต่มีแนวโน้มของสัดส่วนการค้าและบริการเพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วนการผลิตสาขาเกษตรลดลงทำให้ประชากรในวัยแรงงานของภาคเกษตรถูกดูดซับเข้าไปสู่ภาคอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ทางการเกษตรลดลง เพราะถูกซื้อไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังมีการขยายตัวด้านการค้าชายชายแดนหรือการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับพม่า ลาว และจีนตอนใต้ มูลค่าการค้าชายมีปริมาณเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทั้งมูลค่าส่งออกและนำเข้า ซึ่งโดยส่วนใหญ่ไทยจะเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ากับทั้งพม่า ลาว และจีนมาตลอด จึงกลายเป็นส่วนสำคัญของระบบเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายและของไทย ซึ่งจะเห็นได้จากหากเกิดเหตุการณ์มีการปิดด่านถาวรของพม่า ระบบเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายและจังหวัดชายแดนอื่นๆจะได้รับผลกระทบอย่างมาก และจะมีการดำเนินความพยายามอย่างเข้มแข็งที่จะให้เปิดด่านเหมือนเดิม

จากการที่ภาคอุตสาหกรรม การค้า และบริการของจังหวัดเชียงรายขยายตัวอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่แรงงานไทยในจังหวัดเชียงรายมีการเคลื่อนย้ายออกนอกท้องถิ่นเข้าไปสู่ภาคอุตสาหกรรมในเมือง ในกรุงเทพฯหรือออกไปหางานทำในต่างประเทศ

เพื่อแสวงหาพื้นที่ที่มีค่าแรงสูง เป็นผลให้แรงงานในพื้นที่มีไม่เพียงพอ ขณะเดียวกันแรงงานจากพม่าและลาวก็มีการแสวงหาพื้นที่ที่มีค่าแรงสูงในไทยเช่นเดียวกัน ประกอบกับระบบการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่ผู้ประกอบการต้องแสวงหาแรงงานที่มีค่าแรงต่ำเช่นกัน เพื่อลดต้นทุนการผลิต จึงเป็นเสมือนวงโคจรของปัญหาที่ทำให้แรงงานเขียงรายเดินทางไปเป็นแรงงานต่างชาตินในประเทศได้วันหรือประเทศอื่นๆ และมีแรงงานจากพม่า ลาว เดินทางเข้ามาเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดเขียงรายแทน นอกจากนั้นก็มีเจ้าของสถานประกอบการเข้าไปลงทุนในบริเวณพื้นที่ชายแดนจังหวัดเขียงราย โดยหวังใช้แรงงานต่างด้าวจากพม่าและลาว ซึ่งมีค่าแรงต่ำ ทั้งๆที่วัดภูติบและตลาดมิไซอยู่ในจังหวัดเขียงรายหรือในประเทศเพื่อนบ้านแต่อย่างใด

นอกจากนั้นการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนการพัฒนาเมืองชายแดนหลัก 13 เมือง⁽⁶⁾ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 โดย 3 เมืองในจำนวนนั้น ได้แก่ พื้นที่ อ.แม่สาย อ.เขียงแสน และ อ.เขียงของของจังหวัดเขียงราย ซึ่งรัฐบาลไทยมุ่งหมายที่จะสร้างให้เป็นเขตเศรษฐกิจชายแดน เพื่อให้เป็นศูนย์กลางการค้าการลงทุน การท่องเที่ยว และเป็นประตูการระบายสินค้าออกสู่ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) โดยในปี 2547 - 2548 รัฐบาลต้องการพัฒนาให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนซึ่งจะทำให้เกิดกระแสของการไหลบ่าเข้ามาของการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากจีนและประเทศอื่นๆ และจะต้องมีธุรกรรมการค้าที่เชื่อมติดต่อกันมากขึ้น ในสภาพเช่นนี้แรงงานก็เป็นส่วนสำคัญ และปัญหาความต้องการแรงงานย่อมจะทวีสูงยิ่งขึ้น และคงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องให้แรงงานต่างด้าวประเภทไร้ฝีมือ ในขณะที่เดียวกันผู้ลงทุนจากต่างประเทศก็ต้องมีการนำแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือเข้ามาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแผนพัฒนานั้นอำเภอแม่สายจะเป็นศูนย์กลางการค้าและอัญมณี ส่วนอำเภอเขียงแสนจะมีนิคมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งอุตสาหกรรมเกษตรและอัญมณีดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวอย่างแน่นอนและเป็นจำนวนมากด้วย

2.4 สภาพสังคมยืดหยุ่นและปรับตัวเข้าหากันได้ง่าย

โดยทั่วไปแล้วสังคมคนไทยมีความยืดหยุ่นสูง ยอมรับและปรับตัวกับสิ่งใหม่ๆ ได้ง่าย ประกอบกับในพื้นที่จังหวัดเขียงราย ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านติดต่อกับพม่าและลาว และในอดีตที่ผ่านมา ก็มีบุคคลจากประเทศพม่าและลาวเคลื่อนย้ายเข้ามาอยู่ในจังหวัดเขียงรายเป็นจำนวนมากอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งรัฐบาลไทยก็ผ่อนผันให้อาศัยอยู่ได้ อาทิ (1) ชนกลุ่มน้อยจีนฮ่อซึ่งอพยพจากประเทศจีนรวม 3 กลุ่มได้แก่ อติตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพและจีนฮ่ออิสระ (2) ชนกลุ่มน้อยเชื้อสายลาว

⁽⁶⁾ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเขียงราย, เอกสารบรรยายสรุป.

ซึ่งเข้ามาก่อนปี 2518 ที่เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงในลาว และที่หนีภัยคอมมิวนิสต์เข้ามาหลังปี 2518

(3) กลุ่มไทยลื้อ คือ ชาวจีนในสิบสองปันนา มณฑลยูนนานของจีน ซึ่งอพยพเข้ามาเกือบ 300 ปีแล้ว

(4) กลุ่มพม่า ได้แก่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้ามาเนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 และชาวพม่าที่หลบหนีเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ซึ่งเป็นบุคคล หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบโดยกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ดังนั้น เมื่อมีกลุ่มบุคคลจากจีน พม่า และลาวเข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงรายอยู่เป็นเวลานานจึงมีการผสมผสาน ด้านวัฒนธรรมความเป็นอยู่กับคนเชียงรายอยู่ก่อนแล้ว และเมื่อมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผิดกฎหมายจากพม่าและลาวเข้ามาสมทบในภายหลังเพิ่มเติมอีก จึงไม่ค่อยมีปัญหาการถูกต้องด้าน จากประชากรในจังหวัดเชียงราย แต่กลับมีการติดต่อสื่อความหมายและปรับตัวเข้าหากันได้มากขึ้น

2.5 สภาพการเมืองตึงและตั่น

สภาพทางการเมืองระหว่างไทยกับพม่าค่อนข้างแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด⁽⁷⁾ สภาพความเป็นอยู่ ของประชาชนก็เช่นกัน ในขณะที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในประเทศพม่า ปกครองโดยกลุ่มผู้มีอำนาจทางทหาร การปกครองในประเทศไทยค่อนข้างเสรีจนถึงไม่ค่อยมีระเบียบวินัย แต่การปกครองพม่าค่อนข้างเผด็จการ อำนาจเด็ดขาดอยู่ที่ทหาร กระแสการละเมิดสิทธิมนุษยชนใน พม่ายังมีความรุนแรง ดังนั้นจากสภาพทางการเมืองการปกครองโดยทั่วไปของประเทศไทยเสมือนกับ เป็นแรงดึงดูดแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะพม่า ในขณะเดียวกัน สภาพทางการเมืองการปกครองของพม่า ก็เท่ากับเป็นแรงดันให้ประชากรของตนออกไปจากพม่าด้วยเช่นกัน ดังนั้นทั้งจากกระแสแรงดึงดูดและ แรงดันดังกล่าวจึงทำให้บุคคลสัญชาติพม่าเคลื่อนย้ายเข้ามาเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ใน ประเทศไทยเป็นจำนวนมากในขณะนี้

2.6 วิสัยทัศน์ของจังหวัดเชียงรายต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดเชียงรายแบบบูรณาการ พ.ศ. 2547-2549 จังหวัดเชียงราย⁽⁸⁾ ได้ถือเอาเรื่องปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการให้สัญชาติเป็นปัญหาหนึ่งใน ด้านยุทธศาสตร์ความมั่นคงตามแนวชายแดน โดยระบุว่าเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมและ ปัญหาความมั่นคงภายใน อาทิ การปล้นฆ่า นายจ้าง ลักเลียงยาเสพติดและอาจจะเป็นพาหะนำโรค เข้ามาด้วย พร้อมทั้งได้วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT) สรุปได้ดังนี้

(7) ผศ.ดร.จุฬาร เอื้อรักสกุล, พม่า : ความสัมพันธ์กับไทยและประชาคมโลก, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงราย : นโยบายและแนวทางการจัดการ, 19 พฤศจิกายน 2545.

(8) สำนักงานจังหวัดเชียงราย, แผนการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดเชียงรายแบบบูรณาการ พ.ศ.2547 - 2549.

จุดแข็ง (Strength)

1. ระเบียบกฎหมายมอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ถือเป็นปฏิบัติและดำเนินการอย่างเคร่งครัด
2. หน่วยงานรับผิดชอบมีมาตรการด้านการทำงาน ด้านผลักดัน ด้านสิทธิมนุษยชน อย่างถูกต้อง มีความชัดเจน
3. จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวและเหมาะสมที่ทำการค้า การลงทุนด้านเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม

จุดอ่อน (Weakness)

1. ประเทศเพื่อนบ้านเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ประชาชนอพยพเข้ามาหางานทำในจังหวัดเชียงใหม่
2. การสู้รบของชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลสหภาพพม่า ประชาชนหนีสงครามเข้ามาเพื่อความปลอดภัยในชีวิต โดยเดินทางเข้ามาสะดวก
3. หน่วยงานที่รับผิดชอบมีเจ้าหน้าที่น้อยควบคุมไม่ได้ และผลักดันออกนอกประเทศยาก

โอกาส (Opportunity)

1. การจัดระบบทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง
2. การดำเนินงานให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย
3. การสร้างจิตสำนึกความรักชาติไทยและการรักษาผลประโยชน์ของชาติ
4. การกำหนดมาตรการผลักดันให้ออกนอกพื้นที่ประเทศไทย

อุปสรรค (Threat)

1. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทำได้ไม่ทั่วถึง เนื่องจากภูมิประเทศเป็นภูเขาส่วนใหญ่และแม่น้ำคั่นกลาง แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าออกได้ตลอดเวลา
2. ขาดอุปกรณ์เทคโนโลยีอันทันสมัยสนับสนุน อาทิ ระบบข้อมูลที่ทันสมัย และรถยนต์ปฏิบัติงาน เป็นต้น

บทที่ 3

แรงงานต่างด้าวกับการแก้ปัญหาของประเทศไทย

3.1 ประเภทแรงงานต่างด้าวทั่วไป⁽⁹⁾

คำจำกัดความตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดว่า "คนต่างด้าว" หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และ "การทำงาน" หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกาย หรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดก็ตาม ดังนั้นหมายความว่า คนที่ไม่มีสัญชาติไทย ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติของคนทำงานต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยภาพรวมแล้วแยกเป็น 2 ประเภทที่สำคัญ ได้แก่

- (1) แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (2) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี

(ก) แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ประเทศไทยอนุญาตให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวบางส่วน ด้วยเหตุผลความจำเป็น อาทิ การขาดแคลนแรงงานฝีมือ การพึ่งพาเทคโนโลยี และการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยของบริษัทต่างชาติ ซึ่งตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แบ่งประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิขออนุญาตทำงานได้ มี 4 ประเภท ประกอบด้วย

(1) ประเภทชั่วคราว (มาตรา 7) หมายถึง คนต่างด้าวที่มีถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว (Non – Immigrant Visa) โดยไม่ได้อยู่ในฐานะนักท่องเที่ยว เช่น เข้ามาทำธุรกิจหรือเข้ามาศึกษา โดยปกติระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานจะได้ไม่เกิน 1 ปี

(2) ประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 10) หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเช่นเดียวกัน เช่น พ.ร.บ. การปิโตรเลียม พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยจะมีระยะเวลาตามที่หน่วยงานเกี่ยวข้องกำหนดหรืออนุญาต

(3) ประเภทมาตรา 12 หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดเป็นการเฉพาะเท่านั้น โดยมีระยะเวลาอนุญาตไม่เกิน 1 ปี ประกอบด้วย

⁽⁹⁾ กระทรวงแรงงาน, แนะนำกรมการจัดหางาน, มีนาคม 2546.

- คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศ หรือในระหว่างการเนรเทศ

- คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร (คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานภายใต้ข้อจำกัดตามมติคณะรัฐมนตรี จะดำเนินการภายใต้เงื่อนไขนี้โดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องออกประกาศอนุญาตให้เป็นคนต่างด้าวให้มาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกระทรวงแรงงานประกาศกำหนดงานให้ทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521)

- คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

- คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ

(4) ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นฐานที่อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้ว (ก่อนวันที่ 10 ธันวาคม 2515) ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่

อนึ่ง จำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าว ณ เดือนธันวาคม 2544 (ยกเว้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานได้ตามมติคณะรัฐมนตรี) ทั่วประเทศมีจำนวนถึง 92,811 คน แยกเป็นประเภทชั่วคราวมากที่สุดจำนวน 41,305 คน รองลงไปได้แก่ ประเภทส่งเสริมการลงทุน 18,673 คน ตามมาตรา 12 จำนวน 17,938 คน และตลอดชีพ 14,895 คน ส่วนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายนั้นข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2546 มีคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น 2,778 คน แยกเป็นประเภทชั่วคราว (มาตรา 7) จำนวน 173 คน ประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 10) จำนวน 5 คน และประเภทมาตรา 12 จำนวน 2,600 คน⁽¹⁰⁾

(ข) แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมีความผิดตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และเข้าลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งมีความผิดตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ด้วย แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในส่วนนี้นับเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อและยุ่งยากในการแก้ไขของประเทศไทยมาโดยตลอด เพราะในการใช้มาตรการการกวาดล้าง จับกุม ผลักดันออกนอกราชอาณาจักร ก็จะลักลอบ

⁽¹⁰⁾ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สถิติแรงงานและสวัสดิการสังคม 2537-2544, 23 กันยายน 2545.

เข้ามาอีก เนื่องจากไม่สามารถสกัดกั้นได้ และช่องทางเข้าออกสะดวก และในบางครั้งรัฐใช้มาตรการจัดระบบการควบคุมโดยการจดทะเบียนก็ไม่สามารถควบคุมให้อยู่ในระบบได้อย่างยั่งยืน ยิ่งหากมองในแง่ความต้องการหรือความจำเป็น ประเทศไทยก็ยังมีความต้องการเพื่อใช้ทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในบางประเภท และเจ้าของผู้ประกอบการก็มีความต้องการเพราะมีค่าแรงถูกช่วยให้ลดต้นทุนในการผลิต ดังนั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลุ่มนี้จึงต้องได้รับการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาให้ได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิผลอย่างรีบด่วน แม้กระทั่งจำนวนตัวเลขที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลุ่มนี้ที่แท้จริงยังไม่สามารถทราบได้ คงมีแต่เพียงการประมาณการว่ามีแรงงานต่างชาติทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณ 700,000 - 1,000,000 คนหรือมีจำนวนตัวเลขจากการจดทะเบียนเฉพาะ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ซึ่งมีจำนวนสูงสุดคือ 568,249 คน ในการจดทะเบียนเมื่อปี 2544 (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

3.2 ความเป็นมาของปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

จังหวัดเชียงรายและจังหวัดชายแดนอื่นๆ ส่วนใหญ่จะมีสภาพของการเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาเป็นเวลานานแล้วเนื่องจากเป็นลักษณะธรรมชาติของการเคลื่อนย้ายของคนที่อยู่ชายแดนซึ่งมีความสัมพันธ์กัน เป็นญาติกันไปมาหาสู่กัน หรือบางส่วนมีลักษณะเป็นบุคคลสองสัญชาติ แต่สภาพโดยทั่วไปก็เป็นการเคลื่อนไหวอยู่ตามบริเวณจังหวัดชายแดนหรือจังหวัดใกล้เคียงเท่านั้น แต่สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่ได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองในสหภาพพม่าเมื่อมีการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลพม่ากับกระบวนการของชนกลุ่มน้อยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆในพม่ารวมทั้งกลุ่มนักศึกษา และเมื่อรัฐบาลพม่าใช้กำลังปราบปรามนักศึกษา ประชาชนและกลุ่มชาติพันธุ์ของพม่าอย่างรุนแรงตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม 2531 (8-8-88) เป็นต้นมา ทำให้มีการหลั่งไหลและทะลักเข้ามาเป็นจำนวนมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้หลบหนีเข้าไปถึงจังหวัดในสวนลึก ครอบคลุมทุกจังหวัดของประเทศไทย ประกอบกับประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความต้องการแรงงานระดับล่าง และค่าจ้างแรงงานถูก เป็นผลให้จากฐานะของผู้หลบหนีภัยทำให้ส่วนใหญ่กลายเป็นแรงงานต่างด้าว นอกจากนั้นเนื่องจากประชากรพม่ากลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นมวลชนของชนกลุ่มน้อยจึงไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลพม่าว่าเป็นพลเมืองของพม่า หรือไม่มีหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชนพม่าที่รัฐบาลพม่าออกให้แต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อผลักดันกลับไปประเทศสหภาพพม่าจึงไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนพม่าจากรัฐบาลพม่า

3.3 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

รัฐบาลไทยต้องการควบคุมสกัดกั้นกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับ กระแสกดดันของภาคธุรกิจที่ต้องการให้รัฐบาลใช้นโยบาย "ผ่อนผัน" ให้ให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ในลักษณะชั่วคราวโดยจำกัดพื้นที่ ระยะเวลา และประเภทกิจการที่จำเป็น ทำให้เป็นที่ มาของการออกมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้เป็นการชั่วคราว เป็นรายปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสรุปเป็นภาพรวมทั้งประเทศและแยกเฉพาะเป็น ข้อมูลเฉพาะของจังหวัดเชียงรายโดยแยกตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะรัฐบาลดังนี้⁽¹¹⁾

ก. รัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

มติ ค.ร.ม. 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเฉพาะสัญชาติพม่าซึ่ง ส่วนใหญ่ยังอาศัยอยู่บริเวณจังหวัดชายแดนให้ทำงานได้ในพื้นที่จังหวัดชายแดน 9 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง โดย กำหนดขั้นตอนให้นายจ้างนำตัวคนต่างด้าวไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองพร้อม ยื่นขอประกันตัวในวงเงิน 5,000 บาท / คน แล้วจึงไปยื่นขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางานโดย เสียค่าธรรมเนียมอีกคนละ 1,000 บาท มีระยะเวลาการอนุญาต 1 ปี การปฏิบัติตามมติ ค.ร.ม. ครั้งนี้ โดยภาพรวมไม่บรรลุผลเนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายสูง โดยในจังหวัดเชียงรายมีนายจ้างนำแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายไปขออนุญาตทำงานเพียง 31 คนเท่านั้น

ข. รัฐบาลสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี

มติ ค.ร.ม. 25 มิถุนายน 2539 เนื่องจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเริ่มกระจายตัวเข้าไป ในจังหวัดชั้นในของประเทศไทยมากขึ้นและภาคเอกชนเรียกร้องให้ผ่อนผันครอบคลุมพื้นที่กว้างขึ้น ครอบคลุมกิจการมากขึ้น และให้ลดค่าใช้จ่ายลงด้วย รัฐบาลจึงมีมติให้ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายจากพม่า ลาว และกัมพูชาในพื้นที่ 43 จังหวัด ให้สามารถทำงานได้ชั่วคราวใน 8 กลุ่มอุตสาหกรรม ได้แก่เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องจากประมง ขนถ่ายสินค้า ทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิตและผู้รับใช้ในบ้าน รวมทั้งหมด 36 ประเภทกิจการ มีระยะเวลา การผ่อนผัน 2 ปี โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติและค่าใช้จ่ายที่ลดลง คือ ให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายไปขอประกันตัวจากเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเสียค่าประกันตัวคนละ 1,000 บาท แล้วนำตัวไปตรวจสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่ายคนละ 500 บาท จากนั้นจึงนำตัวไปขออนุญาตทำงาน กับกรมการจัดหางานโดยเสียค่าธรรมเนียมคนละ 1,000 บาท รวมเงินเสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นคนละ 2,500 บาท

⁽¹¹⁾ คณะกรรมาธิการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร, สานฝันวันใหม่คนชายแรง, สรุปผลการทำงาน 2 ปี (28 พฤษภาคม 2544- 28 พฤษภาคม 2546)

ผล ทั่วประเทศปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานรวม 313,942 คน ต่ำกว่าที่ประมาณการไว้ 700,000 คน โดยมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมารับใบอนุญาตทำงานรวม 293,652 คน แยกเป็นสัญชาติพม่ามากที่สุดจำนวน 256,492 คน หรือร้อยละ 87.35 รองลงไปได้แก่ กัมพูชา จำนวน 25,455 คน หรือร้อยละ 8.7 และลาว 11,594 คน หรือร้อยละ 3.95 โดยในจำนวนดังกล่าวเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตในจังหวัด เชียงรายรวม 4,407 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 4,326 คน ลาว 80 คน และกัมพูชา 1 คน ส่วนใหญ่ อยู่ในประเภทรับใช้ในบ้าน รองลงไปได้แก่ เกษตรกรรม และอยู่ในอำเภอแม่สายเป็นส่วนใหญ่ (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

ค. รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

(1) มติ ค.ร.ม. 28 เมษายน และ 8 พฤษภาคม 2541

ผลจากมติ ค.ร.ม. เมื่อ ปี 2539 ซึ่งมีระยะเวลาการผ่อนผันรอบ 2 ปี จะสิ้นสุดลงในเดือน มิถุนายน 2541 ประกอบกับในช่วงปี 2539 – 2540 ได้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดภาวะการว่างงานสูง ดังนั้นเมื่อรัฐบาลใหม่โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้เข้าบริหารประเทศ เมื่อปี 2540 จึงมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าว โดยมีเป้าหมาย 300,000 คน และให้จ้างแรงงานไทยทดแทน จำนวน 300,000 คน อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนยังคงเรียกร้องให้ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในบางกิจการที่ไม่สามารถหาแรงงานไทยทดแทนได้ รัฐบาลจึงได้มีมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 28 เมษายน และ 8 พฤษภาคม 2541 ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายต่อไปอีกเป็นเวลา 1 ปี โดยมีเงื่อนไขการกำหนดเป้าหมายไม่เกิน 158,253 คน ในพื้นที่ 54 จังหวัด แยกเป็นจังหวัดชายแดน 13 จังหวัด และจังหวัดที่มีกิจการประมง 22 จังหวัด และจังหวัดที่มีธุรกิจขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานไทยได้ รวม 19 จังหวัด โดยมีขั้นตอนและค่าใช้จ่ายเหมือนการผ่อนผันเมื่อปี 2539

ผล ปรากฏว่านายจ้างนำแรงงานต่างด้าวไปจดทะเบียนลดลงจำนวนมาก โดยเหลือเพียง 90,911 คน แยกเป็นพม่า 79,057 คน ลาว 1,261 คน และ กัมพูชา 10,593 คน ซึ่งลดลงจากปี 2539 ถึงจำนวน 200,000 คน โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันในจังหวัดเชียงราย รวมจำนวน 1,697 คน แยกเป็นสหภาพพม่า 1,665 คน ลาว 31 คน และ กัมพูชา 1 (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

(2) มติ ค.ร.ม. 3 สิงหาคม 2542

เมื่อสิ้นสุดการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามระยะเวลา 1 ปี รัฐบาล ได้มีมติเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 โดยกำหนดนโยบายในลักษณะเดิม คือให้ผลักดันจับกุมและสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง ส่วนกิจการที่ยังไม่สามารถจัดหาคนไทยทำงานได้ให้ผ่อนผันอีกเป็นระยะเวลา 1 ปี ใน 18 กิจการ รวม 37 จังหวัด แบ่งเป็นจังหวัดชายแดน 18 จังหวัด และจังหวัดที่จำเป็นอีก 9 จังหวัด จำนวนรวมไม่เกิน 106,000 คน โดยมีขั้นตอนและค่าประกันตัวและค่าธรรมเนียมอย่างละ 1,000 บาท ต่อคนเช่นเดิม แต่บังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพคนละ 1,000 บาท

ผล ปรากฏว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันทั่วประเทศใกล้เคียงกับปี 2541 กล่าวคือ มีจำนวนรวม 99,974 คน เพิ่มขึ้นเพียงเกือบ 10,000 คน โดยแยกเป็นสัญชาติพม่า 89,318 คน ลาว 1,164 คน และกัมพูชา 9,429 คน โดยจังหวัดเชียงรายซึ่งมีจำนวนที่ได้รับการอนุญาตรวม 867 คน แยกเป็นกิจการสวนผักผลไม้ 500 คน ก่อสร้าง 250 คน และโรงสีข้าว 117 คน ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ขอรับใบอนุญาตและผ่านการตรวจโรคได้รับอนุญาตผ่อนผันให้ทำงานรวมจำนวน 713 คน แยกเป็นกิจการสวนผักผลไม้ 520 คน กิจการก่อสร้าง 113 คน และกิจการโรงสีข้าว 80 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

(3) มติ ค.ร.ม. 29 สิงหาคม 2543 รัฐบาลยังคงมีมติผ่อนผันให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวที่เคยได้รับการผ่อนผันเมื่อปี 2542 ต่อไปอีก เป็นเวลา 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ปรากฏว่าภาพรวมทั้งประเทศยังคงมีอัตราใกล้เคียงกับเมื่อปี 2542 คือมีจำนวน 99,656 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 90,724 คน ลาว 1,011 คน และกัมพูชา 7,921 คน ในขณะที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันอนุญาตทำงานในจังหวัดเชียงราย รวม 567 คน แยกเป็นกิจการสวนผักผลไม้ 397 คน ก่อสร้าง 93 คน และโรงสีข้าว 77 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

(ค) **รัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี**

(1) มติ ค.ร.ม. 28 สิงหาคม 2544

สถานการณ์ทางการเมืองของไทยได้เปลี่ยนแปลงโดยพรรคไทยรักไทยได้ชนะการเลือกตั้งและ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้กำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไว้ว่า "ให้กำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว โดยคำนึงถึงความต้องการของภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาแรงงานไทย

ขึ้นทดแทน" และในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมทั้งหมดด้วยการเปิดให้มีการจดทะเบียนผ่อนผันการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างกว้างขวางทั่วประเทศและทุกกิจการ โดยวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อต้องการทราบข้อมูลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่แท้จริงว่ามีจำนวนเท่าใด และทำอะไร อยู่ที่ไหน พร้อมทั้งได้จัดตั้งองค์กรชื่อว่า "สำนักบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง" เพื่อรับผิดชอบในการนำข้อมูลแรงงานต่างด้าวทั้งหมดไปวางแผนระยะยาวต่อไป โดยมีขั้นตอนการจดทะเบียนครั้งแรกมีระยะเวลาการผ่อนผันเป็น 2 งวดๆละ 6 เดือน โดยงวดแรกเสียค่าใช้จ่ายคนละ 3,250 บาท แยกเป็นค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 900 บาท ค่าทำบัตร 150 บาท และค่าประกันการส่งกลับ 1,000 บาท ส่วนงวดที่ 2 เสียค่าใช้จ่ายคนละ 1,200 บาท แยกเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท และค่าตรวจโรค 300 บาท ปรากฏว่าทั้งประเทศมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้รับการผ่อนผัน รวม 568,249 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 451,335 คน สัญชาติลาว 59,358 คน และสัญชาติกัมพูชา 57,556 คน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนมากที่สุด

ในจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงราย รวมจำนวน 10,804 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 10,495 คน ลาว 302 คน และกัมพูชา 7 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

อย่างไรก็ตามการต่ออายุใบอนุญาต 6 เดือนหลัง ซึ่งมีเงื่อนไขให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวเดิมไปตรวจสุขภาพเพื่อนำหลักฐานไปประกอบการต่อใบอนุญาตทำงานอีกเป็นเวลา 6 เดือน ซึ่งมีการดำเนินการต่อใบอนุญาตระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2545 - 25 มีนาคม 2545 ปรากฏว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั่วประเทศได้ลดลงเหลือเป็น 430,074 คน ซึ่งขาดหายไปถึง 138,175 คน ในขณะที่จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจังหวัดเชียงรายก็ได้ขาดหายไปด้วยเช่นกัน กล่าวคือจากการจดทะเบียนในช่วง 6 เดือนแรก มีจำนวน 10,804 คน ได้ลดลงเหลือเพียง 8,398 คน จากการต่ออายุในช่วง 6 เดือนหลัง ซึ่งขาดหายไปถึง 2,406 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

(2) มติ ค.ร.ม. 27 สิงหาคม 2545 และ 11 ตุลาคม 2545

คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาขอรับใบอนุญาตทำงานได้ต่อไปอีกเป็นเวลา 1 ปี โดยสิ้นสุดในเดือนกันยายน 2546 รวม 6 ประเภทกิจการ ได้แก่ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมง กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน

คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงหรือเลี้ยงสัตว์บก และคนงานในแปลงเพาะหรือปลูกพืช ซึ่งลดลงจากเมื่อปี 2544 - 2545 ที่มีการผ่อนผันรวม 10 ประเภทกิจการ โดยเสียค่าใช้จ่ายจำนวนเท่าเดิมได้แก่ เป็นเงินค่าประกันสุขภาพ จำนวน 1,200 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 300 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 1 ปี จำนวน 1,800 บาท และค่าใช้จ่ายเพื่อการส่งกลับ จำนวน 1,000 บาท ค่าทำบัตรคนละ 150 บาท รวมคนละ 4,450 บาทต่อปี

ผล ปรากฏว่า มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขอรับใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้น 409,339 คน แยกเป็นแต่ละสัญชาติดังนี้

(1) สัญชาติพม่า	340,029 คน	คิดเป็นร้อยละ 83.07
(2) สัญชาติลาว	32,492 คน	คิดเป็นร้อยละ 7.94
(3) สัญชาติกัมพูชา	36,818 คน	คิดเป็นร้อยละ 8.77

และแยกเป็นจำนวนแต่ละกิจการ จากมากไปหาน้อย ดังนี้

(1) กรรมกรในกิจการประมง	จำนวน 95,594 คน	คิดเป็นร้อยละ 23.35
(2) กรรมกรในโรงงาน	จำนวน 91,618 คน	คิดเป็นร้อยละ 22.35
(3) กรรมกรทั่วไป	จำนวน 71,338 คน	คิดเป็นร้อยละ 17.43
(4) ลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกพืช	จำนวน 69,170 คน	คิดเป็นร้อยละ 16.9
(5) ผู้รับใช้ในบ้าน	จำนวน 65,361 คน	คิดเป็นร้อยละ 15.97
(6) ลูกจ้างในฟาร์มเลี้ยงสัตว์	จำนวน 16,258 คน	คิดเป็นร้อยละ 3.97

ในจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนปรนปี 2545 - 2546 ดังกล่าว เป็นแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงรายรวมจำนวน 6,621 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 6,487 คน ลาว 131 คน และกัมพูชา 3 คน โดยแยกเป็นประเภทกิจการจากมากไปหาน้อย ดังนี้

(1) กรรมกรทั่วไป	จำนวน 1,966 คน (พ.1,919 , ล.46 , ก.1)
(2) ผู้รับใช้ในบ้าน	จำนวน 1,503 คน (พ.1,457 , ล.45 , ก.1)
(3) คนงานในแปลงเพาะหรือปลูกพืช	จำนวน 1,450 คน (พ.1,432 , ล.17 , ก.1)
(4) กรรมกรในโรงงาน	จำนวน 1,435 คน (พ.1,425 , ล.10)
(5) คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์	จำนวน 267 คน (พ.245 , ล.13)
(รายละเอียดตามตารางที่ 1)	

(3) มติ ค.ร.ม. 19 สิงหาคม 2546

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 เห็นชอบการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี ใน 6 ประเภทกิจการเหมือนเดิม โดยสิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547 จำนวนเท่ากับ การอนุญาตปี 2545 คือ 409,339 คน โดยยกเว้นไม่ต่ออายุให้กรรมกรในโรงงาน จำนวน 12,161 คน

ผล ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในภาพรวมทั้งประเทศได้รับใบอนุญาตลดลง เหลือเพียง 288,780 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 248,513 คน สัญชาติลาว 21,373 คน และ กัมพูชา 18,894 คน โดยในพื้นที่จังหวัดเชียงรายจำนวนแรงงานต่างด้าวได้ลดลงเช่นกัน โดยเหลืออยู่ จำนวน 4,688 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 4,588 คน สัญชาติลาว 98 คน และสัญชาติกัมพูชา 2 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ข้อมูลการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานได้ตามมติคณะรัฐมนตรี
ปี 2539 – ปัจจุบันของจังหวัดเชียงราย เทียบเคียงกับข้อมูลทั้งประเทศ

ครั้งที่	ปี	ทั่วประเทศไทย/ เชียงราย	รวม	พม่า	ลาว	กัมพูชา
1	2539 (ผ่อนผัน 2 ปี)	ทั่วประเทศ	293,652	256,492	11,594	25,455
		เชียงราย	4,407	4,326	80	1
2	2541 (ผ่อนผัน 1 ปี)	ทั่วประเทศ	90,911	79,057	1,261	10,593
		เชียงราย	1,697	1,665	31	1
3	2542 (ผ่อนผัน 1 ปี)	ทั่วประเทศ	99,974	89,318	1,164	9,429
		เชียงราย	713	(เกษตร 520 คน ก่อสร้าง 113 คน โรงสี 80 คน)		
4	2543 (ผ่อนผัน 1 ปี)	ทั่วประเทศ	99,656	90,724	1,011	7,921
		เชียงราย	567	เกษตร 397 คน ก่อสร้าง 93 คน โรงสี 77 คน)		
5	2544 (ผ่อนผัน 6 เดือน)	ทั่วประเทศ	568,249	451,335	59,358	57,556
		เชียงราย	10,804	10,495	302	7
6	2545 (ผ่อนผัน 6 เดือน)	ทั่วประเทศ	430,074			
		เชียงราย	8,398	8,235	159	4
7	2545 - 2546 (ผ่อนผัน 1 ปี)	ทั่วประเทศ	409,339	340,029	32,492	36,818
		เชียงราย	6,621	6,487	131	3
8	2546 - 2547 (ผ่อนผัน 1 ปี)	ทั่วประเทศ	288,780	248,513	21,373	18,894
		เชียงราย	4,688	4,588	98	2

ที่มา : ข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสำนักงาน
จัดหางานจังหวัดเชียงราย

สรุป

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้พยายามจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่าง
ผิดกฎหมายโดยใช้มาตรการผ่อนผัน ควบคุมและสกัดกั้น ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน รวม
ระยะเวลา 12 ปี โดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติ พื้นที่ อาชีพ ประเภทกิจการและด้านสาธารณสุข
เป็นองค์ประกอบในการพิจารณา จะเห็นว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายจาก 3 สัญชาติ ที่เข้ามาอยู่
ในระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นจำนวนสูงสุดเมื่อปี 2544 ถึงเกือบ 600,000 คน จากตัวเลขประมาณการณ

ทั้งหมดระหว่าง 700,000 – 1,000,000 คน แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีความจำเป็นที่เศรษฐกิจของไทยต้องจ้างแรงงานต่างด้าวในงานบางประเภทที่แรงงานไทยไม่มีความสนใจเพราะสภาพการทำงาน แย่ และค่าแรงต่ำ ผสมกับแรงจูงใจของเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานที่มีค่าจ้างถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิต

สำหรับกระบวนการหรือขั้นตอนในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของประเทศไทยดังกล่าว โดยสรุปแล้วจะเป็นการบูรณาการระหว่าง 5 หน่วยงาน ได้แก่

1. กระทรวงแรงงานรับผิดชอบด้านระบบทะเบียนประวัติและการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานตามประเภทกิจการที่ได้รับการผ่อนผัน
2. กระทรวงมหาดไทยต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ
3. กระทรวงสาธารณสุขจะรับผิดชอบด้านการตรวจสอบสุขภาพเพื่อหาโรคต้องห้าม การประกันสุขภาพ การคุมกำเนิด การป้องกันและการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค
4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติตรวจจับผู้ลักลอบทำงานและส่งกลับ
5. กระทรวงกลาโหมสกัดกั้นตามแนวบริเวณชายแดน

จากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ออกจากใต้ดินขึ้นมาบนดินด้วยการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนเมื่อปี 2544 ซึ่งนับว่าประสบผลสำเร็จในระดับที่ค่อนข้างสูงที่สามารถทำให้แรงงานต่างด้าวขึ้นมาอยู่บนดินได้ถึงเกือบ 600,000 คน ในปี 2544 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวในส่วนของที่ได้ลดลงตามลำดับโดยปี 2545 เหลือประมาณ 400,000 คน และปี 2546 เหลือประมาณ 300,000 คน ซึ่งอาจมองในด้านบวกอาจเป็นเพราะมีการคัดกรองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายดังกล่าวด้วยหลักเกณฑ์ด้านสาธารณสุข และอาชีพที่แย่งงานคนไทยจึงทำให้แรงงานต่างด้าวได้รับการควบคุมจัดระบบจนมีจำนวนที่ลดลง แต่หากพิจารณาจากสถิติการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การตรวจสอบแรงงานต่างด้าวตามสถานประกอบการในจังหวัด และปริมาณความต้องการของสถานประกอบการแล้ว เชื่อได้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลดลงนั้นยังคงซ่อนตัวอยู่ในประเทศไทยและได้กลับเข้าสู่สภาพเดิม คือการลักลอบทำงานในลักษณะที่ซุกอยู่ใต้ดิน ซึ่งหากพิจารณาในประเด็นนี้อาจพิจารณาได้ว่า การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายภายหลังจากการให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายขึ้นมาอยู่บนดิน ยังไม่ประสบผลสำเร็จในภาพรวม ทำให้วงจรปัญหากลับไปสู่จุดเดิมอีก

บทที่ 4

ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้อง

4.1 เปรียบเทียบการจัดระบบแรงงานต่างด้าวของไทยกับประเทศต่าง ๆ

จากเอกสารการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบเกี่ยวกับประเด็นการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย กับนานาประเทศโดยศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี 2543 ได้สรุปเปรียบเทียบการจัดระบบแรงงานต่างด้าวของไทยกับประเทศต่าง ๆ ได้ตามประเด็นลักษณะต่างๆ ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศและแนวทางการพัฒนาในอนาคต, ตุลาคม 2543.

ประเด็น	ไทย	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	ออสเตรเลีย
1. ลักษณะการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว	-ห้ามงานบางประเภท -ไทยไม่มีกฎหมายหรือมาตรการควบคุมนายจ้าง -มีกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว -ไม่ใช้ระบบ Pre-arranged Job	-งานที่อนุญาตให้ทำได้จะประกาศเป็นคราวๆ -มีกฎหมายควบคุมนายจ้างชัดเจน -มีกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว -ใช้ระบบ Pre-arranged Job จึงต้องมีสัญญาจ้างงานและบริษัทผู้จ้าง (Local Sponsor)	-ควบคุมตัวคนต่างด้าวพร้อมกับตัวนายจ้างท้องถิ่น -มีกฎหมายควบคุมแยกต่างหากระหว่าง Skilled Labour กับ Unskilled Labour -ใช้ระบบ Pre-arranged Job และมี Local Sponsor	-กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้การประกอบอาชีพเป็นของคนที่ฟิลิปปินส์เท่านั้น -คนต่างด้าวจะประกอบอาชีพได้ต้องมีทะเบียนและมี การกักตุนแรงงาน -ใช้ระบบ Pre-arranged Job	-ไม่มีการออกใบอนุญาตทำงานแต่ใช้ระบบวีซ่าควบคุม -ต้องผ่านการฝึกงานก่อน	-ใช้กฎหมายผู้ขอพำนัก กระทั่งขงยติธรรมจะเป็นผู้ขอวีซ่าประเภททำงานให้ -ใช้ระบบผ่านการฝึกงานก่อน -ทำได้นไม่เกิน 2 ปี	-ควบคุมโดยวีซ่า -ใช้ระบบ Quota Visa ซึ่งจะกำหนดในแต่ละปี -มีการกำหนดตัวที่วัดและเกณฑ์คะแนนคนต่างด้าว

ประเด็น	ไทย	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	ออสเตรเลีย
<p>กระบวนการ ออกใบอนุญาต</p>	<p>-แบ่งแยกเป็น กรณีต่างๆโดยมี เกณฑ์การ พิจารณา เช่น ประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ, การ แย่งอาชีพคน ไทย, ความมั่นคง ฯลฯ</p> <p>-คนต่างด้าวยื่น คำขอ</p>	<p>-Commission of Employment เป็นผู้พิจารณา จากคำขอของ นายจ้าง -นายจ้างและลูก จ้างร่วมกันกรอก แบบโดยต้องมี สัญญาจ้างงาน</p>	<p>-แยกพิจารณา ตามระดับฝีมือ แรงงาน และ ออกใบอนุญาต แยกเป็นระดับ โดยมีหน่วยรับ ผิดชอบแยกตาม ลำดับฝีมือ -คนต่างด้าว สมัครผ่านบริษัท ผู้ว่าจ้างและต้อง มีสัญญาจ้าง งาน</p>	<p>-Secretary of Labor ของ Department of and Employment เป็นผู้มีอำนาจ ออกใบอนุญาต ตามที่นายจ้าง ยื่นขอ -นายจ้างและลูก จ้างสามารถยื่น ขอโดยผู้มี สัญญาจ้างงาน</p>	<p>-เป็นไปตาม กระบวนการ ออกวีซ่าที่ออก ให้กับบุคคลต่าง ชาติ -ยื่นขอวีซ่ากับ สถานกงสุล ญี่ปุ่นในต่าง ประเทศ</p>	<p>-เป็นไปตาม กระบวนการ ออกวีซ่าที่ออก ให้กับบุคคลต่าง ชาติ -ยื่นขอวีซ่ากับ สถานกงสุล เกาหลีใต้ในต่าง ประเทศ</p>	<p>-รัฐมนตรีของ Department of Immigration เป็นผู้ประเมิน คนต่างด้าวว่าจะ ใช้กับวีซ่า ประเภทใด -ยื่นขอต่อรัฐ มนตรี ลูกจ้าง ต้องผ่านการ ประเมินทักษะ โดยการประเมิน จะเน้นประโยชน์ ของออสเตรเลีย อย่างเคร่งครัด</p>

ประเด็น	ไทย	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	ออสเตรเลีย
3.อายุใบ อนุญาตและการ ต่ออายุ	-ไม่เกิน 1 ปี -การต่ออายุจะ ต้องได้รับการ ขยายระยะเวลา ให้อยู่ในราช อาณาจักร	-ไม่เกิน 2 ปี -การต่ออายุใช้ เกณฑ์เดียวกับ การขอใบ อนุญาต	-มีอายุแตกต่างกันไป ตามประเภท ใบอนุญาตตาม ระดับคะแนน เกี่ยวกับทักษะ ความชำนาญ	-มีอายุตาม ประเภทและ ลักษณะของงาน ระหว่าง 1 - 3 ปี -การต่ออายุแล้ว แต่ประเภทของ งาน	-เป็นไปตามอายุ วิชา -การต่ออายุใช้ เกณฑ์เดียวกับ การขออนุญาต ทำงาน	-ตามอายุวิชา แต่จะไม่เกิน 2 ปี -การต่ออายุไม่มี จำกัดครั้ง	-ตามอายุวิชา เช่น วิชาถาวรไม่ มีกำหนดอายุ วิชาผู้มีทักษะสูง มีอายุไม่ต่ำกว่า 3 ปี เป็นต้น
4.การใช้ใบ อนุญาต	-ต้องทำงานตาม ที่ระบุในใบ อนุญาต	-ตรงตาม ประเภทงาน สถานที่ และ นายจ้างตามที่ ระบุในใบ อนุญาต	-ตรงตาม ประเภทงาน สถานที่ และ นายจ้างตามที่ ระบุในใบ อนุญาต	-ตรงตาม ประเภทงาน สถานที่ และ นายจ้างตามที่ ระบุในใบ อนุญาต	-กระทรวงยุติ ธรรมจะกำหนด แนวปฏิบัติว่า ด้วยการจ้างงาน และสภาพการ ทำงานของคน ต่างต่าง	-ต้องมีวิชา	-ต้องทำงานตาม ตำแหน่งหน้าที่ กับนายจ้างที่ กำหนดไว้ในวิชา

ประเด็น	ไทย	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	ออสเตรเลีย
5. การบริหารจัดการ การ	- คณะกรรมการ บริหารแรงงาน ต่างต่าง - คณะกรรมการ พิจารณาการ ทำงานของคน ต่างต่าง - อธิบดีกรมการ จัดหางาน หรือ เจ้าพนักงานซึ่ง อธิบดีมอบ หมาย	- Ministry of Home Affairs รับผิดชอบการ เข้าเมืองของคน ต่างต่าง - Ministry of Human Resources รับ ผิดชอบเกี่ยวกับ การจ้างงานคน ต่างต่าง	- Ministry of Home Affairs รับผิดชอบการ เข้าเมืองของคน ต่างต่าง - Ministry of Man Power รับ ผิดชอบการจ้าง งานคนต่างต่าง	- Department of Labor and Employment รับผิดชอบตั้งแต่ การเข้าเมืองโดย Bureau of Immigration และการทำงาน ของคนต่างต่าง โดย Bureau of Labor and Employment	- กรมคนเข้าเมือง เป็นหน่วยงาน หลักโดยสถาน กงสุลญี่ปุ่นทั่ว โลกจะรับเรื่อง การขอวีซ่าแล้ว ส่งให้กรมคนเข้า เมืองเป็นผู้ พิจารณา	- กรมคนเข้าเมือง เป็นหน่วยงาน หลักโดยกรม ตรวจคนเข้า เมืองกระทรวง ยุติธรรมเป็นผู้ พิจารณาออก วีซ่า	- DIMA เป็นองค์ การบริหารสูงสุด - NOOSR เป็น หน่วยงานประเมิน ทักษะ - มีการกำกับดูแล หลังการออก ใบอนุญาต

ประเด็น	ไทย	มาเลเซีย	สิงคโปร์	ฟิลิปปินส์	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	ออสเตรเลีย
6. การยื่น อุทธรณ์กรณีไม่ ออกใบอนุญาต	-บุคคลต่างด้าว และนายจ้างมี สิทธิ์ยื่นอุทธรณ์ ตามกฎหมายการ พิจารณาของ คณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์	-ลูกจ้างมีสิทธิ์ ยื่นอุทธรณ์ภายใน 14 วันหลังจากการ อนุมัติและเมื่อ Ministry of Human Resources วินิจฉัยแล้วถือเป็น ขั้นที่สุด	-นายจ้างต้องทำ เอกสารลาย ลักษณ์อักษรยื่น ต่อรัฐมนตรี -การวินิจฉัยของ รัฐมนตรีถือเป็น ขั้นที่สุด	-ต้องยื่นต่อ Bureau of Immigration	-การยื่นอุทธรณ์ ทำได้ 3 กรณี (1) เจ้าหน้าที่ ตม. ไม่อนุญาต ให้เข้าเมือง (2) คนต่างด้าว ขอต่อวีซ่าการ ทำงาน (3) คนต่างด้าว ขอเปลี่ยน สถานะการ พำนัก -ทั้งจำและปรับ	-การยื่นอุทธรณ์ ทำได้ 3 กรณี (1) เจ้าหน้าที่ ตม. ไม่อนุญาต ให้เข้าเมือง (2) คนต่างด้าว ขอต่อวีซ่าการ ทำงาน (3) คนต่างด้าว ขอเปลี่ยน สถานะการ พำนัก -ทั้งจำและปรับ	-สิทธิในกา รอุทธรณ์แตกต่าง กันตามประเภท วิชาและอาชีพ -การพิจารณา อุทธรณ์ถือเป็น การทบทวนผล ของการ พิจารณาวิชา พิจารณาวิชา
7. บทลงโทษ	-ทั้งจำและปรับ	-ทั้งจำและปรับ	-ทั้งจำ โบทตี และปรับ	-ทั้งจำและปรับ	-ทั้งจำและปรับ	-ทั้งจำและปรับ	-ทั้งจำและปรับ

4.2 ข้อเสนอแนะนโยบายแรงงานในอนาคตของประเทศ

ในการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ของคณะผู้วิจัย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้ข้อเสนอแนะนโยบายแรงงานต่อประเด็นแรงงานอพยพและแรงงานต่างด้าว ของประเทศไทยในอนาคต ดังนี้⁽¹³⁾

1. การปรับปรุงมาตรการทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และกฎหมาย เพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย โดยอาศัยมาตรการต่อไปนี้

1) การปรับปรุงมาตรการจูงใจทางเศรษฐกิจ เช่น ระบบภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อการสนับสนุนการจ้างแรงงานต่างด้าว

2) การสนับสนุนมาตรการทางการเมือง และการปรึกษาหารือระหว่างประเทศ ส่ง - รับแรงงาน เพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าว

3) การส่งเสริมมาตรการทางสังคมเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าว

4) การพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าว

5) การสำรวจสัมพันธภาพระหว่างแรงงานต่างด้าวและแรงงานไทย

2. การปรับปรุงระบบงานและกลไกรัฐเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าว โดยอาศัยมาตรการต่อไปนี้

1) การเพิ่มศักยภาพและปรับปรุงระบบการทำงานระหว่างหน่วยงานเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าว

2) การปรับปรุงระบบงานบริหารแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งในเรื่องการใช้แรงงานและสวัสดิการสังคม

3) การประเมินสถานการณ์แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวรายปี และทุก 3-5 ปี

4) การสำรวจความพร้อมของนายจ้างและแรงงานต่างด้าวในการเข้ากองทุนประกันสังคม

3. การปรับปรุงประเด็นในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าว เช่น ในประเด็นต่อไปนี้

1) กฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

2) กฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

3) การปรับปรุงกฎหมายการอนุญาตการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

⁽¹³⁾ คณะผู้วิจัย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา

4. การพัฒนาการบริหารการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในอาชีพสงวนสำหรับคนไทย และอาชีพที่อนุญาตให้ชาวต่างด้าวดำเนินการและเข้าทำงานได้ โดยอาศัยมาตรการต่อไปนี้

- 1) การสำรวจและวางแผนความต้องการแรงงานต่างด้าวในอาชีพต่างๆ
- 2) การทบทวนมาตรการส่งเสริมการประกอบอาชีพสงวนของคนไทยในปัจจุบัน
- 3) การจัดความสมดุลย์ในอาชีพสงวนของคนไทยที่ชาวต่างด้าวประสงค์ดำเนินการ

บทที่ 5

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงราย

1. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

เมื่อปี 2544 รัฐบาลชุดปัจจุบัน (นำโดย ฯพณฯ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร) ประกาศนโยบาย "ต้องการให้แรงงานต่างด้าวออกมาจากที่มีดสูที่สว่าง" โดยเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั่วประเทศสามารถจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานได้ทุกกิจการ เพราะมีการกำหนดไว้ 10 ประเภทกิจการ แต่มีการกำหนดกิจการทั่วไปไว้ด้วย จึงถือได้ว่าสามารถจดทะเบียนได้ทุกกิจการ และปรากฏว่าในระยะต้นการปฏิบัติตามนโยบายประสบความสำเร็จอย่างยิ่ง เพราะสามารถทำให้แรงงานต่างด้าวออกมาจากที่มีดสูที่สว่างทั่วประเทศได้เป็นจำนวนถึงเกือบ 600,000 คน ซึ่งต่ำกว่าที่ประมาณการไว้จำนวน 700,000 คน การบริหารจัดการเพื่อจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลังจากการทำให้แรงงานต่างด้าวจากที่มีดสูขึ้นมาสูที่สว่างได้แล้ว ในช่วงระหว่างปี 2544 – 2546 กลับยังไม่สามารถทำให้นโยบายของรัฐเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้ ซึ่งจะเห็นได้จากการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายดังกล่าวในช่วงท้ายของปี 2546 (สิงหาคม – กันยายน) กลับเหลืออยู่เพียง 288,780 คนเท่านั้น โดยแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ได้กลับเข้าไปสูที่มีดสูเช่นเดิมอีก เนื่องจากความไม่มั่นใจของแรงงานต่างด้าวเองและเจ้าของสถานประกอบการที่เป็นนายจ้าง ตลอดจนเงื่อนไขข้อจำกัดของระบบการบริหารจัดการเองด้วย

ในปี 2547 ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547⁽¹⁴⁾ ได้ให้ความเห็นชอบและกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งภายใต้หลักการที่จะใช้วิธีการสำรวจทุกพื้นที่ของประเทศไทย และเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ออกจากที่มีดสูมาจดทะเบียนทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง แต่ในครั้งนี้มีข้อกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายระยะยาวในการบริหารจัดการที่ค่อนข้างชัดเจนมากขึ้นกว่าในปี 2544 ที่ผ่านมา

สำหรับนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวนี้เป็นผลมาจากการประชุมหน่วยงานด้านความมั่นคงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 มีประเด็นหรือแนวทางสำคัญสรุปได้ อาทิ

- จะต้องกำหนดจำนวนแรงงานต่างชาติที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขต่างๆ อย่างชัดเจน (เดิมจะอยู่บนพื้นฐานด้านความมั่นคงเป็นสำคัญ)
- ต้องมีฐานข้อมูลต่างด้าว โดยมีการทำประวัติและบัตรชัดเจนในลักษณะของ Smart Card

⁽¹⁴⁾ สำนักนายกรัฐมนตรี, ข่าวทำเนียบรัฐบาล, สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 มีนาคม 2547.

- การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัว ไม่รวมครอบครัว
- มีการศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมสอดคล้องกับทักษะของแรงงานต่างด้าว (เดิมใช้อัตราค่าจ้างเดียวกันกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด)
- การส่งกลับแรงงานต่างด้าวต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้ย้อนกลับ
- การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อบ้านให้เป็นฐานในการผลิตสินค้า และเป็นเสมือนกำแพงสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวไม่ให้เข้าสู่ประเทศไทย
- ให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยพิจารณา ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับโดยให้เสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

จากนโยบายยุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวดังกล่าว ได้นำไปสู่นโยบายที่ชัดเจนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 ดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการลักลอบเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ ตรึงกำลังตามแนวชายแดน สกัดกั้นและป้องกันคนต่างด้าว ที่จะลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก

2. เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นชอบแล้ว รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) รายครัวเรือน และรายบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศทุกพื้นที่ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

3. เห็นชอบแผนปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแผนปฏิบัติการและดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดต่อไป

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาของแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบวิธีการ แนวทางปฏิบัติการเสนอแนะและพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

คณะทำงานแต่ละคณะได้ร่วมกำหนดมาตรการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง สรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ คุ้มครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าว เช่นเดียวกับแรงงานไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมด้วยกำลังไม่เกินกองร้อยทหารราบ / ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นในเสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจ ประกอบด้วยหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปราบปราม การจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง หลักการคือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ เสนอจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับเพื่อรองรับศูนย์ละ 5,000 คนในพื้นที่ 3 แห่งคือ จังหวัดตาก เชียงราย และระนอง ทั้งนี้เนื่องจากห้องกักเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับการจับกุมที่จะต้องมีความถี่ขึ้นในอนาคต ส่วนที่สอง คือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบโดยจะติดตามประเมินผลใน 1 ปี

2. ยุทธศาสตร์พื้นที่จังหวัดเชียงราย

จากการที่รัฐบาลได้มียุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์สำหรับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของกระทรวงแรงงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผ่านความเห็นชอบเบื้องต้นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำหรับรัฐบาล (Agenda) และยุทธศาสตร์ระดับกระทรวงและหน่วยงาน (Function) แล้วสมควรต้องกำหนดยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ (Area) ของจังหวัดเชียงรายเพื่อรองรับ รวม 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 จังหวัดบูรณาการ (CEO) เป็นองค์การบริหารระดับพื้นที่
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวอำเภอชายแดน (มาเข้า – กลับเย็น /เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย)
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในอำเภอชั้นใน
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดระบบแรงงานบุคคลบนพื้นที่สูง
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการปราบปราม จับกุม สักกั้น
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว
- ยุทธศาสตร์ที่ 7 การศึกษาตลาดแรงงานต่างด้าวของพื้นที่ และการติดตามประเมินผล

ยุทธศาสตร์ที่ 1 จังหวัดบูรณาการ (CEO) เป็นองค์การบริหารจัดการระดับพื้นที่

หลักการ "ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดซึ่งสอดคล้องกับการบริหารราชการของไทยตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา ที่รัฐบาลได้นำระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO : Chief Executive Officer) มาใช้ ซึ่งภายใต้การบริหารงานของ "ผู้ว่า CEO" ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ในฐานะผู้นำยุทธศาสตร์ชาติไปกำหนดเป็นวาระแห่งจังหวัดเพื่อการพัฒนาในระดับพื้นที่ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องเป็นเจ้าภาพและเป็นหัวหน้าทีมประสานงานและบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคีการพัฒนาจากทุกภาคส่วนในสังคมในจังหวัด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในจังหวัดและเพื่อเป้าหมายสูงสุดในการพัฒนาจังหวัดต่อไป

ตามกฎหมายพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 24 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว" โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธาน และตามมาตรา 29 คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้ทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องใดอันอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ดังกล่าว จังหวัดเชียงรายได้ออกคำสั่งที่ 131 / 2545 เรื่อง แต่งตั้งอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดเชียงราย ลงวันที่ 17 มกราคม 2545 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เป็นประธานจัดหางานจังหวัดเชียงราย เป็นกรรมการและเลขานุการ มีผู้แทนภาครัฐ รวม 10 คน เป็นอนุกรรมการ ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย , ผู้บังคับบัญชาการตำรวจภูธรจังหวัด , ผู้บังคับการจังหวัด

ทหารบกเชียงราย , ปลัดจังหวัดเชียงราย , แรงงานจังหวัดเชียงราย , สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงราย , ประกันสังคมจังหวัดเชียงราย , นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเชียงราย , และอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย รวมทั้งมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 3 คน รวม 6 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อจัดระบบ ควบคุม ดูแลคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตลอดจนศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ของการขาดแคลนแรงงาน และความจำเป็นในการให้คนต่างด้าวดังกล่าวทำงานภายในจังหวัดเพื่อเสนอความเห็นขอต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

2. กำหนดแนวปฏิบัติงานเพื่ออนุญาตการทำงานให้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรภายในจังหวัด และพิจารณาจัดสรรคนต่างด้าวดังกล่าวให้ทำงานในกิจการต่างๆ ตลอดจนกำหนดสัดส่วนแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาต

3. กำหนดมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติและรายละเอียดเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและคณะกรรมการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

4. กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ตลอดจนเงื่อนไขการอนุญาตแก่นายจ้างและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในจังหวัด

5. ติดตามประเมินผล และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคุอุปสรรคในการดำเนินการต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

6. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวมอบหมาย รายละเอียดคำสั่งตามผนวก ก

บทบาทคณะกรรมการชุดนี้ที่ผ่านมามีการประชุมปีละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาการให้อนุญาตการทำงานแก่ผู้ถือบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ผ่านการสำรวจของกรมการปกครองเพื่อรอการพิสูจน์สถานะเป็นระยะเวลา 1 ปี จำเป็นบุคคลเข้าเมืองก่อนหรือหลังวันที่ 3 ตุลาคม 2528 โดยหากพิสูจน์สถานะได้ว่าเข้ามาก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 จะได้สถานะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากพิสูจน์ไม่ได้ภายใน 1 ปี ให้ผลักดัน

ออกนอกเขตประเทศไทย อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติขยายเวลาผ่อนผันบุคคลกลุ่มนี้ให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวต่อไปอีก 1 ปี ถึงวันที่ 27 สิงหาคม 2546 เพื่อรอการพิสูจน์สถานะสำหรับในจังหวัดเชียงรายบุคคลกลุ่มนี้มีทั้งหมดประมาณ 20,000 คน

คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธาน ถึงแม้ว่าจะยังไม่ใช่ยุคของการบริหารงานแบบจังหวัดบูรณาการ แต่คณะอนุกรรมการชุดนี้ก็ได้ออกใบอนุญาตนอกเขตการทำงานแก่ผู้ถือบัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) โดยให้มีระยะเวลาอนุญาต 1 ปี เท่ากับระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลา 1 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 และเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดเชียงรายได้ประชุมพิจารณาและมีมติให้ออกใบอนุญาตนอกเขตการทำงาน รวม 2 ครั้ง คือ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2544 และวันที่ 8 ตุลาคม 2545 โดยมีเหตุผลประกอบเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและปัญหาเสพติดการควบคุมดูแล การตรวจสอบ ความจำเป็นในการจ้างแรงงาน ความจำเป็นในการประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัว รวมทั้งหลักมนุษยธรรม และเห็นว่าปัญหาต่างๆน่าจะไม่มีเกิดขึ้น โดยการออกใบอนุญาตนอกเขตการทำงานให้แก่บุคคลผู้ถือบัตรสีเขียวขอบแดง ดังกล่าว รายละเอียดรายงานการประชุมตามผนวก ข

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้ใช้อำนาจในนามของคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดเชียงรายแก้ปัญหาเฉพาะที่เป็นของพื้นที่ โดยใช้หลักการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน กลุ่มบุคคล องค์กรที่เกี่ยวข้อง ประชุมกันในลักษณะของ Working Group และสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาในระดับพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นจังหวัดพื้นที่แห่งแรกและแห่งเดียวของไทยที่มีการออกใบอนุญาตนอกเขตการทำงานให้กับกลุ่มบุคคลที่รอการพิสูจน์สถานะ (บัตรสีเขียวขอบแดง) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีช่องทางการทำงานมาหากินของกลุ่มบุคคลที่อยู่ระหว่างรอพิสูจน์สถานะการควบคุมกำกับดูแลและจัดระบบกลุ่มบุคคลดังกล่าว ได้ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อสภาพโดยรวม

สรุป

การที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่นั้นเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นแนวทางแก้ปัญหาที่ถูกต้อง แต่จะต้องมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จและชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้งต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานด้วย โดยเฉพาะงบประมาณที่ได้จากการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวของพื้นที่จังหวัดใด ควรจะถูกจัดสรรเพื่อใช้ดำเนินงานให้กับพื้นที่จังหวัดนั้นๆด้วย คล้ายกับกรณีเงินประกันสุขภาพที่ต้องจัดสรรให้กับโรงพยาบาลที่รับประกัน ดังนั้น

กรณีเงินค่าประกันส่งกลับ เงินค่าธรรมเนียมต่างๆ ควรจะจัดสรรเป็นทรัพยากรของจังหวัดพื้นที่นั้นๆ เพื่อใช้ในการบริหารจัดการจัดระบบแรงงานต่างด้าวของจังหวัดนั้นๆ

นอกจากนั้น โครงสร้างองค์กรรับผิดชอบในระดับพื้นที่จังหวัดควรจะต้องมีความชัดเจนทั้งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งควรเพิ่มเติมสัดส่วนของผู้แทนในคณะกรรมการในส่วนของภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ภาควิชาการ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้ามาร่วมด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์ / แนวทางปฏิบัติ การบริหารจัดการ การประสานงาน การควบคุม กำกับดูแล การสกัดกั้น การปราบปราม รวมทั้งการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวอำเภอชายแดน (ระบบมาเข้า – กลับเย็น / เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย)

หลักการ “แรงงานต่างด้าวในพื้นที่บริเวณชายแดนและในเขตเศรษฐกิจจังหวัดเชียงราย จะต้องใช้หลักการหรือแนวทางเฉพาะหรือระบบพิเศษ”

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 เห็นชอบกรอบแผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองชายแดน 13 เมือง ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่อนุภูมิภาคและพื้นที่ชายแดนเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาสทางเศรษฐกิจของพื้นที่ในการเป็นประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติให้เชื่อมโยงกับชุมชนศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ และเปิดติดต่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นฐานการผลิตใหม่ของประเทศในระยะยาวโดยพื้นที่อำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงราย รวม 3 อำเภอ ได้แก่ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ เป็นพื้นที่เป้าหมายด้วย และต่อมาทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ได้ร่วมกันศึกษาความเหมาะสมในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายเป็นแห่งแรกในประเทศไทย โดยตามแผนพัฒนาโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนทั้งหมด ใช้ระยะเวลา 20 ปี (พ.ศ. 2545 – 2564) โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้นกว่า 2 หมื่นล้านบาท นอกจากนี้ในการประชุม ครม. เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 ได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนเชียงราย และเห็นชอบการใช้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ 2547 จำนวน 475 ล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการเร่งด่วนสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย และยังให้ความเห็นชอบโครงการเพื่อขอรับจัดสรรงบประมาณปี 2548 จำนวน 1 โครงการ วงเงิน 380 ล้านบาท คือโครงการต่อเนื่องสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 ระยะที่ 2 เพื่อก่อสร้างด้านสุลกษารัตนาร นอกจากนั้นยังได้มอบหมาย สศช. เป็นเจ้าภาพ

จัดประชุมหารือแนวทางการจัดตั้ง One Stop Service บริเวณชายแดน โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) เป็นประธานการประชุม

ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเป็น 3 มิติ คือ มิติแรกได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและแผนงานสนับสนุน มิติที่ 2 ได้แก่ การกำหนดนโยบายสนับสนุนและปรับปรุงกฎระเบียบของรัฐ และมิติที่ 3 ได้แก่ กลไกการบริหารจัดการพื้นที่โครงการ

ในส่วนของมิติที่สองเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎระเบียบของรัฐนั้น ได้กำหนดแผนการผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าวไว้ว่า การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจะส่งผลให้เกิดการจ้างงานทั้งภาคเกษตรอุตสาหกรรม และการค้าโดยตรงประมาณ 3,000 คน และทางอ้อมมากกว่า 8,000 คน ซึ่งมีแนวโน้มจะมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานมากพอสมควรเนื่องจากอยู่บริเวณพื้นที่ชายแดน อาจส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสังคมและสาธารณสุข ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีการติดตามตรวจสอบและควบคุมอย่างใกล้ชิด และเพื่อให้การกำหนดแนวทางพัฒนาสอดคล้องและสนับสนุนกับมาตรการจัดการแรงงานต่างด้าวในระดับประเทศ การกำหนดการใช้แรงงานต่างด้าวในบริเวณพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดนจึงเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีและแผนแม่บทด้านความมั่นคงของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นการใช้แรงงานไทยเป็นหลัก และผลักดันแรงงานต่างด้าวออกสู่ประเทศเพื่อนบ้านต่อไป แต่ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าว เห็นควรอนุมัติให้ใช้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมายทั้ง 2 ประเภท คือ (1) แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายทั้งที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ชายแดนและจากพื้นที่อื่นในประเทศ และ (2) แรงงานต่างด้าวภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาล 2 ประเทศ โดยการพิจารณาจะครอบคลุมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการควบคุมการใช้แรงงานสัดส่วนการใช้แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทย ระยะเวลาการอนุญาตให้เข้าเมืองเพื่อมาทำงาน พื้นที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ทั้งนี้ตามกรอบพิจารณาในส่วนของการใช้แรงงานต่างด้าว ในระยะสั้น (พ.ศ. 2547 - 2548) กำหนดให้จัดทำมาตรการผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจ โดยกระทรวงแรงงานและสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กำหนดเกณฑ์การควบคุมการใช้แรงงานระยะเวลาการอนุมัติให้เข้าเมืองพื้นที่อยู่อาศัยและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แล้วเสร็จ สามารถใช้ได้ในปี 2547 ส่วนในระยะปาน

กลาง - ยาว (พ.ศ. 2549 - 2557) ให้กระทรวงแรงงานยกฐานะระเบียบการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจชายแดน

ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคเหนือตอนบนของ 8 จังหวัดภาคเหนือตอนบน (เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ และน่าน) หรือเรียกว่า "กลุ่มล้านนา" ก็ได้มียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สอดคล้องกับโครงการเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า "ประตูทองสินค้าสู่โลก โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา น่านอยู่ทุกถิ่นที่" รวมทั้งในส่วนของจังหวัดเชียงรายเองก็ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้สอดคล้องด้วยเช่นกันว่า "เชียงราย : ประตูทองของวัฒนธรรมล้านนาและการค้าสู่สากล" และกำหนดยุทธศาสตร์ไว้ประการที่หนึ่งว่า เป็นประตูการค้าสู่อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนด้วย

สำหรับการสนับสนุนของกระทรวงแรงงานในการให้ความร่วมมือในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย นั้นได้มีโครงการจัดตั้งสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติเชียงแสน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการฝึกอบรมในระดับนานาชาติ ประสานความร่วมมือและส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพกำลังแรงงานโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงและส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศในการดำเนินการฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังแรงงานและผู้ประกอบการในระดับนานาชาติ โดยสถาบันดังกล่าวตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 2 บ้านเวียงเหนือ ต.เวียง อ.เชียงแสน จ.เชียงราย บนพื้นที่ทั้งสิ้น 173 ไร่ ก่อสร้างอาคารจำนวน 9 อาคาร ด้วยวงเงินงบประมาณ 144 ล้านบาทแล้วเสร็จเมื่อปี 2546 ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (นางอุไรวรรณ เทียนทอง) ได้เคยเดินทางไปเป็นประธานประชุมสัมมนาผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงแรงงานในการสนับสนุนความร่วมมือในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ณ สถาบันดังกล่าว เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2547

นอกจากนั้นในส่วนของหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงานในจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ก็ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานสนับสนุนการดำเนินโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงรายของหน่วยงานกระทรวงแรงงานในจังหวัดเชียงราย โดยมีผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติเชียงแสน เป็นประธานคณะทำงานและมีหน้าที่ศึกษาสำรวจความต้องการแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย

นอกจากเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ตั้งอยู่บนพื้นที่อำเภอชายแดน ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ ซึ่งต้องมีการจัดทำมาตรการผ่อนปรนในลักษณะพิเศษต่อการ

ใช้แรงงานต่างด้าวแล้ว ยังมีคนต่างด้าวอีกประเภทหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่อำเภอชายแดน ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “คนต่างด้าวประเภทมาเข้า – กลับเย็น” ซึ่งคนต่างด้าวประเภทนี้เป็นเป้าหมายที่จะต้องจัดระบบควบคุมเป็นกรณีพิเศษ และเป็นกลุ่มคนต่างด้าวที่เชื่อว่าจะเข้าไปเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายด้วยเช่นกัน

คนต่างด้าวประเภทมาเข้า - กลับเย็น

คนต่างด้าวประเภทมาเข้า – กลับเย็น มีทั้งประเภทที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

1. คนต่างด้าวมาเข้า – กลับเย็นที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยใช้บัตรผ่านแดนซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสหภาพพม่าว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งลงนามโดยนายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของไทยกับพลโทหม่องละ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและประชากรแห่งสหภาพพม่า เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2540 ซึ่งกำหนดให้ทั้งสองประเทศสามารถออกบัตรผ่านแดนอนุญาตให้ประชาชนที่มีบัตรประจำตัวประชาชน ผ่านเข้าไปในพื้นที่ชายแดนของกันและกันได้ โดยมีวัตถุประสงค์ 7 ประการ คือ เยี่ยมญาติ ท่องเที่ยว ราชการ ธุรกิจ กีฬา ร่วมประชุมสัมมนา พบปะหารือ และวัตถุประสงค์อื่นๆ ที่ภาคีสถิตยูดตกลงกันในภายหลัง โดยบัตรผ่านแดนดังกล่าว มีอายุใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันออกบัตร และสามารถต่ออายุเป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 2 ปี แต่ผู้ถือบัตรสามารถพำนักอยู่ในพื้นที่ชายแดนของภาคีสถิตยูดได้ครั้งละไม่เกิน 2 สัปดาห์ (เอกสารข้อตกลงตามผนวกง)

2. คนต่างด้าวมาเข้า – กลับเย็นที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คนต่างด้าวกลุ่มนี้เป็นชนกลุ่มน้อยของสหภาพพม่าที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายแดน โดยรัฐบาลพม่าไม่ถือว่าเป็นประชากรของสหภาพพม่า และไม่ได้ออกบัตรประจำตัวประชาชนให้ การเดินทางเข้า – ออกประเทศไทยจะใช้เส้นทางลักลอบและเข้าทางจุดผ่อนปรน

ลักษณะการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวประเภทมาเข้า - กลับเย็น

การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวประเภทมาเข้า – กลับเย็น พื้นที่ทำงานจะอยู่ในอำเภอชายแดน หรืออำเภอที่เป็นที่ตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ โดยหากเป็นคนต่างด้าวพม่าตามข้อตกลงไทย – พม่า กำหนดให้ผู้ที่ใช้บัตรผ่านแดนเข้ามา สามารถอยู่ในชายแดนไทยได้ไม่เกิน 14 วัน แต่หากเป็นบัตรผ่านแดนชั่วคราวจะสามารถอยู่ได้ไม่เกิน 1 วัน ส่วนข้อตกลงไทย – ลาว ให้อยู่ได้ไม่เกิน 3 วัน คนต่างด้าวในส่วนนี้ ส่วนใหญ่จะทำงานขายของหน้าร้านหรือในโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานเจียรนัยอัญมณี โรงงานทำเส้น

กล้วยเตี้ย โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร รวมทั้งงานบริการในโรงแรม สถานีบริการน้ำมัน ร้านอาหาร และรับใช้ในบ้าน เป็นต้น คนต่างด้าวประเภทนี้เฉพาะในพื้นที่อำเภอแม่สาย ซึ่งเป็นคนต่างด้าวจากสหภาพพม่า ที่ใช้บัตรผ่านแดนเข้ามาอยู่ประจำแบบครั้งละไม่เกิน 14 วัน จะมีประมาณ 5,000 คน ส่วนประเภทที่มาเข้า - เย็นกลับจะมาประมาณวันละ 300 - 400 คน สำหรับคนต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนพม่า จึงไม่สามารถทำผ่านแดนได้ จะลักลอบเข้ามาทางจุดผ่อนปรนแล้วมารวมตัวกันบริเวณจุดนัดพบที่ชายแดน โดยจะมีนายจ้างไทยที่ต้องการแรงงานมารับไปทำงานแล้วนำส่งเดินทางกลับในตอนเย็น ลักษณะงานที่ทำจะเป็นงานระยะสั้น เช่น งานเกี่ยวข้าว งานรับจ้างระยะสั้น งานทำไร่ทำสวน เป็นต้น คนต่างด้าวกลุ่มนี้เฉพาะในพื้นที่อำเภอแม่สายจะมีวันละประมาณ 300 คน

การพยายามจัดระบบแรงงานต่างด้าวมาเข้า - กลับเย็นของจังหวัดเชียงราย

คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 รับทราบแนวทางตามที่กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม (ในขณะนั้น) เสนอเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานในจังหวัดชายแดนแบบมาเข้า - กลับเย็น ในอาชีพที่ไม่เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 และต่อมาเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2541 คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวซึ่งมีนายกรัศมี พะรังสี รอง นรม. เป็นประธาน ได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยศึกษารูปแบบการอนุญาตแรงงานต่างด้าวประเภทมาเข้า - กลับเย็น ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย และตาก เป็นกรณีตัวอย่าง

จังหวัดเชียงรายจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำการศึกษาเป็นชุดแรกมีจำนวน 20 คน ตามคำสั่งที่ 111 / 2542 ลงวันที่ 20 มกราคม 2542 โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายเป็นประธาน และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเชียงราย เป็นเลขานุการ โดยมีจัดหางานจังหวัดเชียงราย และแรงงาน และสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย ร่วมเป็นคณะทำงานด้วย ผลการศึกษาของคณะทำงานชุดแรกนี้เห็นชอบให้กำหนดรูปแบบขั้นตอน การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเข้า - กลับเย็นรวม 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 ให้นายจ้างยื่นคำร้องขอจ้างคนต่างด้าวต่อจัดหางานจังหวัดเพื่อให้ประกาศรับสมัครแรงงานไทยก่อน ถ้าไม่สามารถหาได้จึงจะอนุญาตให้นายจ้างยื่นคำร้องขอคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน

ขั้นตอนที่ 2 จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตและจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน โดยมีระยะเวลาการจ้างไม่เกิน 1 ปี

ขั้นตอนที่ 3 จัดหางานจังหวัดแจ้งรายชื่อคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ พร้อมทั้งได้นำเสนอปัญหาข้อขัดข้องและแนวทางแก้ไข รวม 2 ประการ ได้แก่

(1) อาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามพระราชกฤษฎีกาในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ที่กำหนดไว้จำนวน 39 อาชีพ เสนอให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมห้ามเพียง 11 อาชีพ และให้ผ่อนผัน 28 อาชีพ

(2) ข้อตกลงไทย-พม่า กำหนดให้ผู้ถือบัตรผ่านแดนเข้ามาอยู่ได้ไม่เกิน 12 วัน ถือบัตรผ่านแดนชั่วคราวอยู่ได้ไม่เกิน 1 วัน ส่วนข้อตกลงไทย-ลาว ให้อยู่ได้ไม่เกิน 3 วัน ในขณะที่การกำหนดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตทำงานต่ำสุดมีระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน เสียค่าธรรมเนียมเป็นเงิน 300 บาท ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมกับระยะเวลาที่อนุญาตตามบัตรผ่านแดน เสนอให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงเกี่ยวกับกำหนดค่าธรรมเนียมเป็นวันละ 10 บาท, 3 วัน 20 บาท, 7 วัน 40 บาท และ 14 วัน 60 บาท

(สำเนาเอกสารคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ รายงานการประชุม และกรอบขั้นตอนตามผนวก จ)

ต่อมาจังหวัดเชียงรายได้ออกคำสั่งที่ 2208 / 2545 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2545 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาปัญหาแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยในรูปแบบเข้า-กลับ ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการท่องเที่ยวเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย โครงการส่งเสริมเศรษฐกิจ เพื่อต้องการนำผลการศึกษาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีที่กำหนดประชุม ครม. สัญจรที่จังหวัดเชียงราย โดยคณะกรรมการชุดนี้ถือเป็นชุดที่สองของจังหวัดเชียงรายในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องแรงงานต่างด้าวประเภทมาเข้า-กลับเย็น มีจำนวน 12 คน ประกอบด้วย แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงรายเป็นหัวหน้าคณะกรรมการ และผู้นำเสนอผลงานในฐานะหัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนของสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงรายเป็นคณะกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการชุดที่สองนี้ได้จัดประชุมกันเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2545 ณ ห้องประชุม 109 ศูนย์ราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย โดยมีนายธัญชัย ดีเทศน์ แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย (ตำแหน่งในขณะนั้น) เป็นประธาน โดยคณะกรรมการได้ร่วมกันศึกษาและใช้ข้อมูลเดิมจากผลการศึกษาในประเด็นเดียวกันของคณะกรรมการชุดแรกที่ได้ศึกษาไว้เมื่อปี 2542 เป็นพื้นฐานและร่วมกันวิเคราะห์สภาพปัญหา สถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งผลดี ผลเสีย และผลกระทบเพิ่มเติม พร้อมทั้งได้มีความเห็นชอบร่วมกันเป็นเอกฉันท์ว่า จังหวัดเชียงรายมีความจำเป็นและสมควรอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในรูปแบบมาเข้า-กลับเย็น และชั่วคราวไม่เกิน 14 วัน

เฉพาะในเขตอำเภอชายแดน ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอเชียงของ และอำเภอเวียงแก่น ซึ่งพื้นที่ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน และอำเภอเชียงของ เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดยมีเงื่อนไขว่า ก่อนที่นายจ้างจะจ้างคนต่างด้าวลักษณะดังกล่าวทำงาน ต้องแจ้งความประสงค์ต่อจัดหางานจังหวัดเชียงราย เพื่อจัดหาคนไทยทำก่อน และหากไม่สามารถจัดหาได้จึงจะพิจารณาอนุญาต แต่ต้องมีการแก้ไขปัญหาล่วงหน้าและมีข้อกำหนดเพิ่มเติมรวม 6 ประการ ได้แก่

- (1) ให้เพิ่มเติมว่าเป็นแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานแบบมาเช้า - กลับเย็นและชั่วคราวไม่เกิน 14 วัน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่
- (2) คนต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกต้อง หมายถึง ผู้ที่ได้รับการประทับตราตรวจลงตราจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเท่านั้น
- (3) ให้ผ่อนผันอาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ โดยเฉพาะอาชีพกรรมกร กสิกรรม และอื่น ๆ รวม 27 อาชีพ จากอาชีพที่ห้ามทั้งหมด 39 อาชีพ
- (4) ให้แก้ไขค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตทำงานในอัตราเป็นรายวัน เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง
- (5) ให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงราย ปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่บริเวณด่านช่องทางชายแดนหรือมอบอำนาจการออกใบอนุญาตทำงานและเก็บค่าธรรมเนียมให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง
- (6) ให้แก้ไขข้อตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาล่วงหน้าในการปฏิบัติ

นอกจากนั้นคณะทำงานฯ ยังได้มีข้อเสนอในประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง รวม 2 ประเด็น ประกอบด้วย

- (1) จุดส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่กำหนดไว้เพียงจุดเดียว ที่อำเภอเมืงวดี ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติจึงควรอนุญาตให้สามารถส่งกลับได้ตามช่องทางธรรมชาติที่อยู่ใกล้เคียงและมีความปลอดภัย อีกทั้งควรจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่จับกุมได้ในระหว่างการจดทะเบียนออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ที่จังหวัด ตามจำนวนที่จับกุมได้ของจังหวัดนั้นๆ เพื่อเป็นงบประมาณสำหรับจังหวัดเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งข้อเสนอนี้ได้รับการตอบสนองตามมติ ครม. เมื่อวันที่

2 มีนาคม 2547 ที่กำหนดให้จังหวัดเชียงรายเป็นศูนย์พักรอการส่งกลับของแรงงานต่างด้าว นอกเหนือจากจังหวัดตาก และจังหวัดระนองด้วย

(2) ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) ที่ได้รับอนุมัติตามมติ ครม. ผ่อนผันให้อยู่ได้เป็นเวลา 1 ปี เพื่อรอการพิสูจน์สถานะ จังหวัดเชียงรายจึงควรกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน ซึ่งข้อเสนอนี้ จังหวัดเชียงรายโดยคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดเชียงราย ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ออกใบอนุญาตทำงานให้ได้ตามมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2545

(สำเนาเอกสารคำสั่ง และรายงานการประชุมคณะทำงานฯ ตามผนวก จ)

สรุป ระบบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่อำเภอชายแดน ซึ่งเป็นที่ตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย ด้วยนั้น และมีแรงงานต่างด้าวประเภทที่แอบแฝงเข้ามาทำงาน โดยใช้บัตรผ่านแดนในลักษณะมาเข้า - กลับเย็น หรืออยู่ประจำครั้งไม่เกิน 14 วัน จำเป็นต้องจัดระบบอนุญาตเป็นแบบพิเศษเฉพาะพื้นที่จังหวัดเชียงราย โดยอนุญาตเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการตรวจลงตราผ่านแดนโดยถูกต้องของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เพราะสามารถทราบข้อมูลและถิ่นที่อยู่ในพม่าได้ชัดเจน รวมทั้งสามารถควบคุมจำนวนได้ชัดเจน และสามารถควบคุมพื้นที่การทำงานให้อยู่เฉพาะอำเภอชายแดน ทำงานในประเภทกิจการที่จำเป็นหรือตามที่กำหนดเท่านั้น เนื่องจากหากไม่ควบคุมด้วยการออกบัตรอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวประเภทมาเข้า - กลับเย็น กลุ่มนี้ก็จะลักลอบทำงานโดยมีสถานภาพของการเข้ามาโดยถูกต้องด้วยบัตรผ่านแดนทำให้จังหวัดเชียงรายไม่สามารถควบคุมเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ปริมาณ และจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตทำงานใดๆได้

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในอำเภอชั้นใน

หลักการ “ตรวจสอบจับกุมอย่างเคร่งครัดและจัดระเบียบให้เป็นไปตามแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่กำหนดโดยทั่วไป เพื่อสกัดกั้นไม่ให้มีการพาครอบครัวเข้ามา หรือมีการสร้างถิ่นฐานถาวรขึ้นในประเทศไทย”

แรงงานต่างด้าวในพื้นที่อำเภอชั้นในของจังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวที่มุ่งหวังเข้ามาพึ่งพิงและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานหรือถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อยของพม่าและบางส่วนไม่มีบัตรประชาชนพม่า เป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่มีการปรับตัวเข้ากับพื้นที่ทั้งด้านสภาพวัฒนธรรมความเป็นอยู่ การพูดภาษาไทย การมีครอบครัวทั้งในกลุ่มของตนเอง และการผสมกลมกลืนกับครอบครัวคนไทย และเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มนำไปสู่การตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยสูง ประกอบกับแรงงานต่างด้าวซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชนเชื้อสายไทยใหญ่ จึงมีลักษณะวัฒนธรรมและความเป็นอยู่ที่ผสมกลมกลืนกับประชากรของจังหวัดเชียงรายได้ง่าย

แรงงานต่างด้าวในพื้นที่อำเภอชั้นในของจังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่มาเป็นเวลานาน หรือมีลักษณะถาวร และเป็นที่น่าสังเกตและจะเห็นได้ว่าประเภทกิจการที่ แรงงานต่างด้าวขออนุญาตทำงานในจังหวัดเชียงรายที่มีอัตราการลดลงน้อยมาก แม้ว่าจำนวนโดยรวม จะลดลงจำนวนมากก็ตาม ได้แก่ ประเภทผู้รับใช้ในบ้าน ซึ่งจะเปรียบเทียบอัตราจำนวนแรงงานต่างด้าว โดยรวมกับจำนวนแรงงานต่างด้าวประเภทผู้รับใช้ในบ้านของจังหวัดเชียงราย ดังนี้

ปีที่จดทะเบียน	จำนวนแรงงานต่างด้าวรวม (คน)	ประเภทผู้รับใช้ในบ้าน (คน)
2544	10,804	1,500
2545	8,398	1,268
2546	4,688	1,208

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวโดยรวมของจังหวัดเชียงรายจะลดลงโดยลำดับของการ จดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงาน แต่ปรากฏว่า แรงงานต่างด้าวในสวนที่เข้ามาอยู่ในจังหวัดเชียงราย ลักษณะถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่อำเภอชั้นในของจังหวัดเชียงรายในประเภทกิจการผู้รับใช้ ในบ้านจะมีอัตราส่วนที่ลดลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แสดงถึงแนวโน้มการตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยของแรง งานต่างด้าวในกลุ่มนี้มีความเป็นไปได้สูง

ดังนั้น พื้นที่ในอำเภอชั้นในของจังหวัดเชียงรายจึงต้องกวดขันการจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้ เป็นไปตามมาตรการที่รัฐบาลส่วนกลางกำหนดอย่างเคร่งครัด และต้องสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวนำ พวครอบครัวของตนเข้ามาอยู่อาศัยด้วย เพราะจะเป็นการเพิ่มภาระทางสังคมให้กับจังหวัดเชียงราย และจะทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานถาวรขึ้นได้

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดระบบแรงงานบุคคลบนพื้นที่สูง

หลักการ “บุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลได้รับการส่งเสริม ด้านการทำงาน เพื่อทดแทนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และเพื่อส่งเสริมด้านอาชีพและรายได้เพื่อ การครองชีพ”

ส่วนการทะเบียนราษฎร ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ได้ให้คำจำกัดความของบุคคลบนพื้นที่สูงว่าหมายถึง ชาวเขาและกลุ่มบุคคลอื่นๆที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูง ร่วมกับชาวเขา ส่วนชนกลุ่มน้อยหมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีได้สัญชาติไทยมีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ และมีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันไป เข้ามาหรือพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดย

วิธีการหรือลักษณะที่ต่างกัน โดยขณะนี้กรมการปกครองให้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว โดยใช้สีต่างๆแตกต่างกันไป รวม 18 กลุ่ม พร้อมทั้งมีการควบคุมตามเขตพื้นที่ที่ออกบัตร โดยหากต้องการออกนอกเขตต้องขออนุญาตก่อนโดยกรมการปกครองได้กำหนดแนวทางการอนุญาตให้ออกนอกเขต ดังนี้

(1) ออกนอกเขตอำเภอ / กิ่งอำเภอ ครั้งละไม่เกิน 7 วัน ให้นายอำเภอ / ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้อนุญาต

(2) ออกนอกเขตจังหวัด ครั้งละไม่เกิน 10 วัน ให้นายอำเภอ / ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้อนุญาต แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(3) ออกนอกเขตจังหวัดเกิน 10 วัน ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต และอนุญาตได้ไม่เกินครั้งละ 15 วัน

(4) กรณีจำเป็นและมีเหตุผลพิเศษ ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามข้อ (1) - (3) ได้ เช่น กรณีขออนอกเขตอำเภอ / กิ่งอำเภอเกิน 7 วัน ให้นายอำเภอ / ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพิจารณาอนุญาตเป็นรายๆไป หรือกรณีขออนอกเขตจังหวัดเกิน 15 วัน ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตเป็นรายๆไป

(5) เมื่อนายอำเภอ / ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตให้บุคคลไม่มีสัญชาติไทย ผู้ใดออกนอกเขตพื้นที่พักอาศัยเป็นการชั่วคราวให้ออกหนังสืออนุญาตให้กับผู้ที่ได้รับการอนุญาตนั้นๆ และให้อำเภอ / กิ่งอำเภอจัดทำสมุดบันทึกควบคุมการอนุญาตให้ออกนอกเขตฯไว้ด้วย โดยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ของผู้ได้รับอนุญาต สถานที่เดินทางไป กำหนดวันเดินทางไป - กลับ และช่องหมายเหตุสำหรับผู้ได้รับอนุญาตลงชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือเมื่อเดินทางกลับมารายงานตัว

ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ทุกจังหวัดแจ้งให้ผู้ถือบัตรชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจัดทำให้ ว่า ชนกลุ่มน้อยที่มีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อาศัยแล้ว ไม่ถือว่าเป็นแรงงานต่างชาติดีกฎหมาย และชนกลุ่มน้อยเกือบทุกกลุ่มมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวและกำหนดสถานะให้แล้ว ย่อมมีฐานะและสิทธิดีกว่าแรงงานต่างชาติดีกฎหมาย ยกเว้นบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงที่เข้ามาหลังวันที่ 3 ตุลาคม 2528 เท่านั้นที่ผ่อนผันให้อยู่อีก 1 ปี แต่ในส่วนของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการตามกฎหมายพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้ยืนยันว่า มาตรา 5 ของ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว กำหนดความหมายของคำว่า "คนต่างด้าว" คือ บุคคลธรรมดา

ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ดังนั้นชนกลุ่มน้อยและบุคคลบนพื้นที่สูงที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยหากต้องการทำงาน ต้องขออนุญาตเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จากกรมการจัดหางาน / สำนักงานจัดหางานจังหวัดก่อน

สำหรับผลการออกใบอนุญาตทำงานให้กับชาวเขาเผ่าต่างๆบุคคลบนพื้นที่สูง และชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยในจังหวัดเชียงราย ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2544 จนถึงในเดือน กันยายน 2546 มีจำนวนรวม 2,922 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากผู้ประกอบการประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่างและไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยทำทดแทนได้ อีกทั้งไม่สามารถจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานสำหรับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายรายใหม่เพิ่มเติมได้อีก เนื่องจากที่รัฐบาลกำหนดให้ผ่อนผันเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเฉพาะรายเดิมที่เคยได้รับใบอนุญาตทำงานเท่านั้น ไม่อนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายรายใหม่

ในส่วนของค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตทำงานแก่ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงราย กำหนดเป็น 2 กรณี ได้แก่

(1)กรณีทำงานที่ใช้กำลังกายเป็นหลัก (กรรมกร) ทั้งขอใบอนุญาตใหม่และต่ออายุใบอนุญาตตามกำหนดระยะเวลาที่ขออนุญาต ดังนี้

- ใบอนุญาตไม่เกิน 3 เดือน ฉบับละ 450 บาท
- ใบอนุญาตเกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน ฉบับละ 900 บาท
- ใบอนุญาตเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ฉบับละ 1,800 บาท
- ใบแทนใบอนุญาต ฉบับละ 150 บาท
- เปลี่ยนประเภทงาน ครั้งละ 150 บาท
- เปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ทำงาน ครั้งละ 150 บาท

(2)กรณีประกอบอาชีพอื่นนอกเหนืองานที่ใช้กำลังกายเป็นหลัก ทั้งขอใบอนุญาตใหม่และการต่ออายุใบอนุญาตตามกำหนดระยะเวลาที่ขออนุญาต ดังนี้

- ใบอนุญาตไม่เกิน 3 เดือน ฉบับละ 750 บาท
- ใบอนุญาตเกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน ฉบับละ 1,500 บาท
- ใบอนุญาตเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ฉบับละ 3,000 บาท
- ใบแทนใบอนุญาต ฉบับละ 150 บาท

- เปลี่ยนประเภทงาน ครั้งละ 150 บาท
- เปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ทำงาน ครั้งละ 150 บาท

สำหรับท่าทีขององค์การภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัดเชียงราย ได้แก่ หอการค้าจังหวัด เชียงราย และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย ต่อกฎเกณฑ์การใช้แรงงานของบุคคลบนพื้นที่สูงนั้น ทั้งสององค์กรเห็นด้วยและต้องการให้ส่งเสริมเพื่อใช้เป็นแรงงานทดแทนแรงงานต่างด้าวเนื่องจากผู้ประกอบการในจังหวัดเชียงรายประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่าง โดยได้ตั้งข้อสังเกต และยื่นข้อเสนอต่อทางราชการดังนี้

(1) เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2546 สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงรายได้นำเสนอ ปัญหาของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย เรื่อง ปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว ต่อสำนักงานแรงงาน จังหวัดเชียงราย โดยได้นำเสนอแนวทางแก้ปัญหาคือต่อทางราชการรวม 3 ประการ ได้แก่

- ให้บุคคลบนพื้นที่สูงทำงานอยู่ภายในจังหวัดเชียงรายได้โดยไม่ต้องขออนุญาต ออกนอกพื้นที่อำเภอที่ออกบัตร
- ให้ทางราชการลดค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาตทำงานของบุคคลบนพื้นที่สูง จากปีละ 1,800 บาท เหลือ 500 บาทต่อปี
- ให้อนุญาตการใช้แรงงานต่างด้าวโดยกำหนดเป็นโควต้าแต่ละจังหวัด

สำนักงานแรงงานจังหวัดเชียงราย ได้นำเรียนการนำเสนอปัญหาการใช้แรงงาน ต่างด้าวและข้อเสนอของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงรายต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และจังหวัดเชียงราย ได้ส่งเรื่องให้กระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาตามข้อเสนอดังกล่าวแล้ว (เอกสารรายละเอียดตามผนวก ข)

(2) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2546 หอการค้าจังหวัดเชียงรายได้ขอให้สำนักงานแรงงานจังหวัดเชียงรายชี้แจงกรณีที่ต้องมีการจัดทำใบอนุญาตทำงานสำหรับบุคคลบนพื้นที่สูงโดยอ้างอิง หนังสือของผู้จัดการสำนักงานบัญชีทวาย จำกัด ที่เห็นว่า ผู้ถือบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงสามารถเข้า ทำงานโดยมิต้องมีใบอนุญาตทำงาน (work permit)

ต่อกรณีดังกล่าวสำนักงานแรงงานจังหวัดเชียงราย ได้ประสานให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงรายได้ชี้แจงถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ที่กำหนดความหมายของคำว่า "คนต่างด้าว" คือบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย ดังนั้นบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีบัตรควบคุมต่าง ๆ ซึ่งยังไม่ได้รับสัญชาติไทย และหากต้องการทำงานจึงต้องมีใบอนุญาตทำงาน โดยได้ชี้แจงเป็นเอกสารต่อหอการค้าจังหวัดเชียงรายและชี้แจงในที่ประชุมประจำเดือนของหอการค้าจังหวัดเชียงรายจนเป็นที่เข้าใจและยอมรับ (เอกสารรายละเอียดตามผนวก ข)

สรุป จากข้อมูลการสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา จังหวัดเชียงรายเมื่อปี 2545 พบว่า ยังมีบุคคลบนพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงรายจำนวนมากกว่า 1 แสนคนที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย มีแต่เพียงบัตรควบคุมที่กรมการปกครองจัดทำให้และมีการควบคุมพื้นที่อำเภอที่ออกบัตรด้วย โดยหากต้องการออกนอกพื้นที่อำเภอหรือจังหวัดต้องขออนุญาตจากนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองเชียงรายยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ประกอบกับเงื่อนไขการใช้แรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว กัมพูชา รายใหม่เพิ่มเติมยังไม่สามารถทำได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องจัดระบบแรงงานบุคคลบนพื้นที่สูงเพื่อส่งเสริมให้บุคคลกลุ่มนี้มีงานทำเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างและพัฒนาใช้เป็นแรงงานทดแทนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา

อย่างไรก็ตาม การที่จะพัฒนาส่งเสริมการใช้แรงงานจากบุคคลบนพื้นที่สูงให้มีประสิทธิภาพมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแก้ไขเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของทางราชการเพื่อให้เอื้ออำนวยและลดเงื่อนไขข้อจำกัดที่จะเป็นปัญหาอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเงื่อนไขอัตราค่าธรรมเนียมในการจัดทำใบอนุญาตทำงาน และเงื่อนไขในการขออนุญาตออกนอกพื้นที่ควบคุม ซึ่งหากสามารถกำหนดให้พื้นที่จังหวัดออกบัตรเป็นเขตควบคุมก็จะสามารถลดเงื่อนไขข้อจำกัดในการทำงานของบุคคลกลุ่มนี้ได้อย่างมาก

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการปราบปราม จับกุม สกัดกั้น

หลักการ "การปราบปราม จับกุม สกัดกั้นผู้กระทำผิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต้องบูรณาการเชื่อมประสานทุกด้านและทุกหน่วยงาน"

กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สามารถนำไปใช้ในการสืบสวน สอบสวน ปราบปราม จับกุม สกัดกั้น และดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มี 2 ฉบับ ได้แก่ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ดังนั้นเมื่อให้จังหวัดบูรณาการ (CEO) เป็นองค์กรบริหารระดับพื้นที่ในการบริหารจัดการต่อปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของจังหวัดแล้ว จะต้องมอบให้จังหวัดเชียงรายในฐานะที่เป็นจังหวัดบูรณาการเป็นศูนย์อำนวยการ ควบคุม สั่งการและประสานการปฏิบัติในการบูรณาการ หรือสนธิกำลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในลักษณะเป็นชุดเฉพาะกิจหรือชุดปฏิบัติการร่วมโดยให้มีการระดมกวาดล้างและปฏิบัติการครอบคลุมทุกพื้นที่โดยเชื่อมโยงประสานกับอำเภอ ตำบล และขอความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการร่วมกันปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด โดย

เฉพาะอย่างยิ่งมาตรการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกประชาชน มาตรการปราบปราม และมาตรการสกัดกั้นตามแนวชายแดน

จังหวัดเชียงรายได้เคยใช้แนวทางการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนด มาตรการปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายและนายจ้างที่ฝ่าฝืน กฎหมาย ในปี 2540-2545 มีสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดเชียงราย (ในขณะนั้น) เป็น หน่วยประสานงานโดยมีแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติโดยสรุปดังนี้

1. ศูนย์สั่งการ อำนวยการ ควบคุม มีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย เป็นผู้อำนวยการ ควบคุม สั่งการ ผ่านทางคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็น องค์กัรคณะกรรมการตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยคณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้ ต้องประกอบด้วยทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วม ได้แก่ ฝ่ายทหาร ตำรวจ ปกครอง อัยการ กระทรวงแรงงาน สาธารณสุข และผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างโดยมีสำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงรายเป็นสำนักงาน เลขานุการ

2. แนวทางการป้องกันและปราบปราม มี 2 แนวทาง คือ แนวทางแรก ได้แก่ การเร่ง รัตรณรงค์ตรวจสอบ ปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและรณรงค์ประชา สัมพันธ์ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยปฏิบัติการตรง และหน่วยร่วมปฏิบัติการเสริม ส่วนแนว ทางที่สองได้แก่ การจัดตั้งชุดปฏิบัติการร่วมทั้งฝ่ายตำรวจ ทหาร ปกครอง และแรงงาน ในระดับ จังหวัด โดยในระดับอำเภอให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละอำเภอ/ กิ่งอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ออกปฏิบัติการ ตรวจสอบร่วมกันโดยมุ่งเน้นการรณรงค์ เร่งรัด กระตุ้นให้เกิดการตรวจสอบ ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวและนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานใน สถานประกอบกิจการและในพื้นที่ต่าง ๆ และมุ่งเน้นการจับกุมดำเนินคดีนายจ้างด้วย

จากสรุปผลการปฏิบัติการของชุดปฏิบัติการตรวจสอบร่วมดังกล่าวปรากฏว่าในด้าน ผลผลิตสามารถจับกุมดำเนินคดีได้ทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และปฏิบัติการได้ ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขวาง โดยนอกเหนือจากการบูรณาการการตรวจร่วมแล้ว ผลที่เกิดขึ้นตามมา โดยปริยายอีกอย่างยิ่งได้แก่ การบูรณาการด้านการข่าวของเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการทั้งจากฝ่ายทหาร ตำรวจ ปกครอง และแรงงาน สำหรับผลการปฏิบัติการในด้านที่เป็นผลสัมฤทธิ์นั้นปรากฏว่าสร้าง กระแสการตื่นตัวของนายจ้าง/กลุ่มเจ้าของสถานประกอบการได้ทราบถึงมาตรการการปฏิบัติที่เข้มงวด กวดขันของเจ้าหน้าที่ในการจับกุมดำเนินคดีนายจ้าง/ลูกจ้าง และได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติการ ตามกฎหมายเป็นวงกว้าง ตลอดจนได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชนทั้งหอการค้าจังหวัด เชียงราย และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย รวมทั้งอำเภอ/กิ่งอำเภอ และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นทุกภาคส่วนได้ให้ความร่วมมือกันปลุกกระแสในการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (สำเนาเอกสารคำสั่ง และสรุปผลการปฏิบัติตามผนวก ฉ)

สรุป นโยบายในการปราบปรามแรงงานต่างด้าวเป็นเรื่องที่ส่วนกลางต้องกำหนดเป็นภาพรวมทั้งประเทศ แต่ต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นสำหรับการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ของแต่ละจังหวัดซึ่งมีสภาพเงื่อนไขข้อจำกัดที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัดโดยให้ขึ้นอยู่กับคำสั่งการและอำนาจการบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) และนำหลักการบูรณาการมาใช้ในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเน้นการบูรณาการทางการข่าว การจัดตั้งชุดร่วมปฏิบัติการ และเน้นปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย นอกจากนั้นต้องทำให้การแก้ปัญหาเกิดเป็นลักษณะของการแก้ปัญหาที่เกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

หลักการ "การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นไปตามกรอบสิทธิมนุษยชนมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทย"

จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย และประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกและโลกในยุคปัจจุบันเป็นโลกยุคไร้พรมแดน (Globalization) สภาพะของแรงงานต่างด้าวมีขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก มีลักษณะคล้ายกับสายน้ำซึ่งจะไหลจากที่สูงไปที่ต่ำ เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวซึ่งจะมีการเคลื่อนย้ายอพยพไปสู่ตลาดแรงงานที่ดีกว่า ดังในกรณีแรงงานไทยมีการเคลื่อนย้ายไปที่ประเทศได้หวัน สิงคโปร์ มาเลเซีย และในขณะเดียวกันก็มีแรงงานต่างด้าวอพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาจากพม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากนั้น การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศต่าง ๆ ก็จะถูกนำไปเชื่อมโยงกับสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานต่างด้าวนั้นรวมทั้งมีการเชื่อมโยงกับกรอบตามหลักสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานการใช้แรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ด้วย

ดังนั้นเมื่อมีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายโดยการปรับสถานภาพให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ย่อมต้องมีมาตรฐานในการจ้างแรงงานต่างด้าวทั้งด้านสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงานรวมทั้งการใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเช่นเดียวกับแรงงานไทย

อย่างไรก็ตามการที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ย่อมต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศ จึงควรต้องมีกฎ ระเบียบในการควบคุมเพื่อเป็นการสงวนทรัพยากรไว้สำหรับคนไทย โดยเฉพาะการควบคุมเพื่อมิให้แรงงานต่างด้าวลงหลักปักฐานอยู่อย่าง

ถาวร และการสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทยดังนั้นเพื่อเป็นการแยกส่วนและมีการกำหนดกฎระเบียบสำหรับแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะจึงสมควรที่จะมีการกำหนดนโยบายในการปรับปรุงประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าวแยกส่วนเฉพาะ อาทิ กฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายประกันสังคมในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว และกฎหมายการอนุญาตการประกอบอาชีพของแรงงานต่างด้าว เป็นต้น อีกทั้งควรจะมีการกำหนดมาตรการเฉพาะส่วนของแรงงานต่างด้าว อาทิ การสำรวจและวางแผนความต้องการแรงงานต่างด้าวในอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การศึกษาตลาดแรงงานต่างด้าวของพื้นที่และการติดตามประเมินผล

หลักการ "ข้อมูลแรงงานต่างด้าวของจังหวัดเชียงรายต้องเป็นระบบฐานข้อมูล และมีการประเมินสถานการณ์แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวเป็นรายปี ทุก 3-5 ปี เพื่อใช้เป็นฐานในการติดตามประเมินผลและนำไปสู่การปรับปรุงระบบงานและการปรับปรุงกลไกในการบริหารแรงงานต่างด้าวของจังหวัดเชียงราย"

ประเทศไทยและจังหวัดเชียงรายไม่มีระบบในการบริหารจัดการแรงงานด้วยระบบ Pre-arranged Job ซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ที่ส่วนใหญ่จะใช้ระบบ Pre-arranged Job อาทิ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ ไต้หวัน เป็นต้น โดยระบบดังกล่าวหมายถึง ใช้ระบบให้นายจ้างเป็นผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าว ให้นายจ้างแสดงข้อมูลความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนั้นนายจ้างจึงต้องแสดงตำแหน่งที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน และแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเบื้องต้นของผู้นายจ้างในลักษณะที่เป็น Local Sponsor

ดังนั้นการที่ประเทศไทยไม่มีระบบ Pre-arranged Job ในการควบคุมแรงงานต่างด้าว จึงทำให้จังหวัดเชียงรายไม่มีข้อมูลความต้องการของตลาดแรงงานที่จะใช้ในการวางแผนกำหนดการสร้างควมสมดุลในอาชีพสงวนของคนไทยและที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ

นอกจากนั้น ข้อมูลแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จากการจดทะเบียนนอกใบอนุญาตทำงานของจังหวัดเชียงรายในช่วงปี 2544- 2547 มีระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่มีการจัดทำเป็นฐานข้อมูลจึงไม่สามารถเชื่อมโยงและตรวจสอบได้อย่างชัดเจนมีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับภาพถ่าย มีปัญหาของการไม่สามารถแยกแยะตัวบุคคลได้อย่างชัดเจน และข้อมูลที่ได้จากการจดทะเบียนไม่สามารถประมวลสรุปเพื่อวิเคราะห์ในประเด็นใดประเด็นหนึ่งได้ ดังนั้นจึงมีปัญหาที่ไม่สามารถนำข้อมูลแรงงานต่างด้าวจากการจดทะเบียนในระดับพื้นที่ไปสู่การวางแผน

ปฏิบัติหรือตรวจสอบพิสูจน์ทราบตัวแรงงานต่างด้าว ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ รวมทั้งมี ปัญหาของความล่าช้า ในการจัดทำบัตรด้วย จึงส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากข้อมูลการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวในปีที่ผ่านมา มีน้อยมาก

สรุป จังหวัดเชียงใหม่ต้องจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าวในระบบฐานข้อมูล และมีการสำรวจตลาดแรงงานต่างด้าวเป็นรายปีในทุก 3-5 ปี เพื่อจะได้ทราบถึงสถานะความต้องการแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง ประเภทของงาน/อาชีพที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อจะสามารถติดตาม ประเมินผลการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนนโยบายการบริหารจัดการแรงงาน รวมทั้งนำไปสู่การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับ สถานะความต้องการของตลาดแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ

จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดชายแดนจังหวัดหนึ่งที่มีเขตชายแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่าเป็นระยะยาว และมีสภาพที่สะดวกต่อการเข้าออก ประกอบกับจังหวัดเชียงราย มีสภาพอุดมสมบูรณ์และกำลังขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมากจึงเป็นแรงดึงดูดแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานพม่าให้ข้ามเข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงรายเป็นจำนวนมาก ทั้งในลักษณะของการใช้จังหวัดเชียงรายเป็นทางผ่านเข้าไปทำงานในจังหวัดส่วนในของประเทศไทย และส่วนที่เข้ามาทำงานในพื้นที่อำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงรายแบบมาเข้ากลับเย็นหรือเข้ามาทำงานอยู่ในระยะเป็นช่วงสั้น ๆ เช่น 1-2 สัปดาห์ ซึ่งเป็นการเข้ามาแบบถูกต้องโดยใช้หนังสือผ่านแดน (Border Pass) รวมทั้งในส่วน of แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาลักลอบทำงานอยู่ในสถานประกอบการต่าง ๆ ในอำเภอชั้นในของจังหวัดเชียงราย

การที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากอพยพเข้ามาลักลอบทำงานในจังหวัดเชียงราย ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนมากถึง 20,000 – 30,000 คน ในขณะที่ในอดีตที่ผ่านมาโดยปกติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวยังมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นตามสภาพเงื่อนไขของแต่ละจังหวัด ยังใช้วิธีการแก้ปัญหาหรือมาตรการเดียวกันทั่วประเทศ จึงทำให้สภาพปัญหาของแต่ละจังหวัดแต่ละพื้นที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการแก้ไขที่ตรงจุด เช่น กรณีแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในอำเภอชายแดนในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขแม้ว่าทางจังหวัดเชียงรายจะได้ทำการศึกษาและเสนอแนวทางการแก้ไขไปแล้วถึง 2 ครั้งแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนโยบายรัฐบาลเริ่มมีความชัดเจนและมีความยืดหยุ่น รวมทั้งให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการมอบให้เป็นเจ้าภาพดำเนินการสกัดกั้น ป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ ตรึงกำลังตามแนวชายแดน สกัดกั้นและป้องกันคนต่างด้าวที่จะลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจน จากมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว รวม 7 ยุทธศาสตร์ ที่ผ่านความเห็นชอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติแล้ว รวมทั้งให้จัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) รายครัวเรือนและรายบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศทุกพื้นที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ทั้ง 7 ประการ โดยสรุปคือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ใช้มาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 สกัดกั้นที่พื้นที่ชายแดนโดยใช้กำลังทหาร ส่วนชุมชนชั้นในให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 เน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมายโดยให้เพิ่มความเข้มด้านการข่าว

ยุทธศาสตร์ที่ 5 จัดตั้งศูนย์พักพิกรอการส่งกลับรองรับศูนย์ละ 5,000 คน ใน 3 จังหวัด คือ ตาก ระนอง และเชียงใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจของทุกฝ่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การติดตามประเมินผล

นโยบายรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 เป็นนโยบายที่มีความชัดเจนและถือได้ว่าเป็นมติงานตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda) และเป็นมติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง (Function) ที่จะต้องแปลงไปสู่การกำหนดแผนงานการปฏิบัติของพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ โดยการกำหนดเป็นมติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ต่อไป เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามตัวชี้วัดในมติงานตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และในมติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวง/หน่วยงาน อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสัมฤทธิ์ผลตามที่รัฐบาลมุ่งหวัง

ผลการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงราย

ผู้ศึกษาได้นำมติงานตามยุทธศาสตร์รัฐบาล มติงานตามยุทธศาสตร์กระทรวงดังกล่าว มาศึกษาทำความเข้าใจ และได้ศึกษาของประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงราย ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) พร้อมทั้งศึกษาประกอบกับสภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดของจังหวัดเชียงราย อาทิ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างและความต้องการแรงงานต่างด้าว สภาพพื้นที่จังหวัดเชียงรายที่มีสภาพเอื้ออำนวย โครงสร้างประชากรของจังหวัดเชียงรายมีสภาพเกื้อหนุน สภาพเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายเป็นแรงดึงดูดสภาพสังคมของจังหวัดเชียงราย สภาพสังคมของจังหวัดเชียงรายมีความยืดหยุ่นปรับตัวเข้าหากันได้

ง่าย และสภาพการเมืองของไทยมีสภาพเป็นแรงดึงส่วนสภาพการเมืองของพม่ามีสภาพเป็นแรงผลักดัน

นอกจากนั้นผู้ศึกษา ยังได้นำประสบการณ์ตรงมาประกอบ และศึกษาจากเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาจากนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย ในยุคสมัยของรัฐบาลแต่ละสมัยที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มมีมติ ครม.ผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี 2535 – มาจนถึงปัจจุบันเพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่างจากการใช้นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยที่ผ่านมามีดังกล่าวนอกจากนั้นยังได้ศึกษาเพิ่มเติมจากเอกสารผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสารรายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศ และแนวทางการพัฒนาในอนาคตของศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารผลการวิจัย เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาของคณะผู้วิจัย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ต่อจากนั้นได้ประมวลสรุปผลการจากการศึกษาต่าง ๆ ทั้งหมดออกมาเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นมติงานตามยุทธศาสตร์พื้นที่จังหวัดเชียงราย (Area) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์รัฐบาลและยุทธศาสตร์กระทรวง โดยยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดเชียงราย มีจำนวน 7 ยุทธศาสตร์สรุปได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 จังหวัดบูรณาการ (CEO) เป็นองค์กรบริหารจัดการระดับพื้นที่ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ในฐานะ C.E.O. เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงราย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 มีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวอำเภอชายแดน ซึ่งเป็นที่ตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน และเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานประเภทที่เข้าเมือง โดยถูกต้องโดยใช้บัตรผ่านแดน แต่แอบแฝงลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น หรืออยู่ประจำครั้งละไม่เกิน 14 วัน จึงต้องจัดระบบการอนุญาตการทำงานเป็นลักษณะพิเศษเพื่อรองรับโครงการเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย และจัดระบบแรงงานต่างด้าวประเภทมาเข้า-กลับเย็น ให้มีการจัดทำใบอนุญาตการทำงานที่ถูกต้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในอำเภอชั้นใน โดยให้กวดขันการจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดอย่างเคร่งครัด และต้องสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวนำพาครอบครัวของตนเข้ามาอยู่อาศัยเพราะจะทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานถาวร และเป็นการเพิ่มภาระทางสังคมให้กับจังหวัดเชียงราย

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดระบบแรงงานบุคคลบนพื้นที่สูงเพื่อส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงมีอาชีพมีงานทำในระหว่างที่ถูกควบคุมและจำกัดพื้นที่ในระหว่างที่รอการพิสูจน์สถานะหรือรอการพิจารณาการให้สัญชาติจากทางราชการ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างและเพื่อใช้ทดแทนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การบูรณาการการปราบปราม จับกุม สกัดกั้น โดยให้ขึ้นอยู่กับคำสั่งการ และการอำนวยความสะดวกของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย และใช้หลักการบูรณาการโดยจัดตั้งเป็นชุดเฉพาะกิจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการบูรณาการทางการข่าว และเน้นปราบปรามจับกุม นายจ้างที่กระทำผิดกฎหมายเป็นสำคัญ

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว โดยถือปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานไทย ตามกรอบสิทธิมนุษยชน มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การศึกษาตลาดแรงงานต่างด้าวของพื้นที่และการติดตามประเมินผล โดยต้องมีการจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าวในระบบฐานข้อมูลและมีการสำรวจภาวะตลาดแรงงานต่างด้าวเป็นรายปี ในทุก 3-5 ปี เพื่อจะได้ทราบถึงสถานะความต้องการแรงงานต่างด้าว และมีระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวของจังหวัดที่จะนำไปติดตามประเมินผลการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของจังหวัดเชียงราย และนำไปสู่การปรับปรุงระบบและกลไกการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ของจังหวัดเชียงรายให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญชาติพม่าส่วนหนึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า และหลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลพม่าเข้ามาแล้วกลายเป็นผู้ใช้แรงงานโดยเปลี่ยนสถานภาพจากผู้อพยพหนีภัยการสู้รบไปเป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งแรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีปัญหาในการส่งกลับประเทศ เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่มีบัตรประชาชนพม่า และรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นคนสัญชาติพม่า โดยเมื่อผลักดันกลับไปประเทศพม่า ทางกรมพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นพลเมืองของพม่า รัฐบาลไทยจึงควรหยิบยกประเด็นดังกล่าวในการดำเนินการทางการทูตในระดับประเทศกับประเทศพม่าต่อไป

2. การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจังหวัดเชียงรายต้องทำในทุกมิติที่เกี่ยวข้อง โดยต้องสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาคราชการส่วนภูมิภาค ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน นอกจากนั้นถึงแม้ว่าไทยไม่ใช่ระบบ Pre-arranged Job แต่นาย

จ้างคงต้องรับภาระในการพิสูจน์ให้เห็นถึงความจำเป็นในการจ้างงานแรงงานต่างด้าว และควรต้องมีการสำรวจตลาดแรงงานต่างด้าวในประเทศทุกรอบปีเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตแรงงานต่างด้าว และใช้เป็นตัวชี้วัดสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการ รวมทั้งนำไปสู่การปรับปรุงกลไกในการบริหารจัดการแรงงานต่อไป

บรรณานุกรม

- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย , รวมยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์ชาติ / วาระแห่งชาติ / ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค / ยุทธศาสตร์การพัฒนาศีดความสามารถในการแข่งขันของภาค / ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด / ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด , มกราคม 2547.
- สำนักงานจังหวัดเชียงราย , แผนยุทธศาสตร์การพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดเชียงรายแบบบูรณาการ พ.ศ. 2547 – 2549.
- คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร , สถาน്മันวันใหม่คนชายแรง , สรุปผลการทำงาน 2 ปี (พ.ศ.2544 – 2546).
- สำนักงานจังหวัดเชียงราย , สถิติข้อมูลที่สำคัญ ปี 2546.
- ด้านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย , สถานการณ์คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง , เอกสารบรรยายสรุปแก่ คณะบริหารระดับสูง หลักสูตรที่ 1 รุ่นที่ 39 กลุ่มไซเม้น , ปี 2546.
- ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาจังหวัดเชียงราย , ข้อมูลพื้นฐานหมู่บ้าน / กลุ่มบ้าน ชุมชนบนพื้นที่สูง ปี พ.ศ. 2545 (มีนาคม 2545).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) , ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย , เอกสารบรรยายสรุป.
- ผศ.ดร.จุฬาทพร เอื้อรักสกุล , พม่า : ความสัมพันธ์กับไทยและประชาคมโลก , เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงราย : นโยบายและแนวทางการจัดการ , 19 พฤศจิกายน 2545.
- ศูนย์ชาติพันธุ์ศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงราย , แรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงราย : นโยบายและแนวทางการจัดการ , เอกสารสรุปรายงานการประชุม.
- กระทรวงแรงงาน , แนะนำกรมการจัดหางาน , มีนาคม , 2546.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , สถิติแรงงานและสวัสดิการสังคม 2537 – 2544 , 23 กันยายน 2545.
- คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา , บันทึกการประชุม ครั้งที่ 3 วันที่ 17 กันยายน 2546 , เอกสารเผยแพร่ทาง www.senate.go.th.
- สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงราย , สรุปผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.
- ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยกับนานาประเทศและแนวทางการพัฒนาในอนาคต , ตุลาคม 2543.

กรมการจัดหางาน , การควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย , ธันวาคม 2540.
คณะผู้วิจัย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , การศึกษาเปรียบเทียบนโยบาย

ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา.

กระทรวงแรงงานร่วมกับสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ , เหลียวหลังแลหน้า นโยบายการ
บริหารแรงงาน , รายงานผลการสัมมนา เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2546 ณ โรงแรม เซ็นจูรี
พาร์ค กรุงเทพฯ.

คณะกรรมการมาธิการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร , สถานผืนวันใหม่คนขายแรง , สรุปผลการทำงาน 2 ปี (28
พฤษภาคม 2544 – 28 พฤษภาคม 2546).

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , ยุทธศาสตร์การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน
จังหวัดเชียงราย.

สำนักนายกรัฐมนตรี , ข่าวทำเนียบรัฐบาล , สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 มีนาคม 2547.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงราย , การจัดระบบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในแบบเขตพิเศษ
อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย , พ.ศ. 2543.