

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

รูปแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงเวลาที่สำคัญ อันได้แก่ (ก) ยุคของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า¹ ซึ่งคาบเกี่ยวในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2503 ถึงปี 2528 (ข) ยุคของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา² (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 44)

นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาแรงงานราคาถูก (ทักษะต่ำแต่มีความอดทนสูง) เพื่อมาป้อนให้แก่ภาคอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) โดยในช่วงแรกนั้น จะเป็นไปในลักษณะของการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานไทยจากชนบทสู่เมือง (Rural-urban Migration) ด้วยเหตุที่โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลที่มุ่งเน้นความสำคัญของภาคเศรษฐกิจเมือง การมีโครงสร้างพื้นฐานและความสะดวกเพราะอยู่ใกล้ตลาด (รับซื้อสินค้า) เป็นต้น แต่ต่อมาเมื่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่สำคัญของประเทศ อันได้แก่ สิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า รองเท้า อัญมณี เป็นต้น ได้เกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยสวนทางกับอุปทานทางด้านแรงงานภายในประเทศที่กลับทวีความตึงตัวมากยิ่งขึ้น³ จึงทำให้เริ่มเกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ชนบทมากยิ่งขึ้น⁴ อย่างไรก็ดี การดำเนินการข้างต้นก็ยังไม่พอเพียงที่จะสามารถทำให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานราคาถูกเกิดอาการบรรเทาเบาบางลงได้ จากนั้นจึงได้เริ่มมีเสียงเรียกร้องจากผู้ประกอบการในภูมิภาคให้มีการเปิด “นำเข้า” แรงงานต่างชาติ

¹ การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ส่งผลให้การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประมาณกันว่าในช่วงเวลาดังกล่าว การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ระหว่าง 7 - 8 % ต่อปีทีเดียว ขณะเดียวกันก็ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของประเด็นปัญหาที่ยังคงเป็นกรณีเรื่องสำคัญที่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันด้วยกัน 2 ประการ คือ (1) ปัญหาการกระจุกตัวของการลงทุนในเขตเมือง (2) ปัญหาความแตกต่างในการกระจายรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน และระหว่างคนในเขตเมืองกับเขตชนบท

² ขณะที่การส่งเสริมเพื่อให้เกิดการส่งออกสินค้าภาคเกษตรอย่างจริงจังนั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 แล้ว

³ อันเป็นผลมาจากปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือบางส่วน เพื่อแสวงหาค่าจ้างและสวัสดิการที่ดีกว่า หรือการที่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศในเวลานั้น (ประมาณร้อยละ 60) ยังคงยึดมั่นอยู่ในภาคเกษตร เป็นต้น (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 39)

⁴ อาทิเช่น ในเขตส่งเสริมการลงทุนพื้นที่ 3 หรือในลักษณะของนิคมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด เป็นต้น โดยรัฐได้จูงใจผ่านกระบวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และเพิ่มการกระจายโครงสร้างพื้นฐาน

ได้อย่างเสรี ยิ่งมาประกอบกับข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ว่า พื้นฐานการศึกษาที่สูงขึ้น นอกจากจะส่งผลให้แรงงานไทยมีโอกาสที่จะเลือกทำงานในสาขาซึ่งจำเป็นต้องใช้ทักษะที่สูงขึ้นได้แล้ว ยังได้ส่งผลให้แรงงานไทยเป็นจำนวนมากเริ่มปฏิเสธที่จะทำงานซึ่งมีลักษณะ 3 ส. อันได้แก่ สุดลำบาก สุดเลี้ยว และสุดสกปรก (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 46) อีกด้วย

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2539 – ปัจจุบัน อุปสงค์ความต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะในกลุ่มสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จึงได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน เมื่อผนวกเข้าด้วยผลจากปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการย้ายถิ่นและอพยพแรงงานข้ามชาติในหลายประการ⁵ รวมทั้งปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ซึ่งมีพรมแดนธรรมชาติที่มีจุดเชื่อมต่อกันตลอดแนวเป็นระยะทางกว่า 4,700 กิโลเมตรแล้ว ก็ทำให้แทบเป็นไปได้เลยที่จะสามารถสกัดกั้นการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานกลุ่มนี้ได้โดยง่าย ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการกำหนดรูปแบบและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปนี้ จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจยิ่ง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของแนวนโยบาย ตลอดจนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด หลักการสากล ตลอดจนจรรยาบรรณการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศต่าง ๆ ในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินงานกรณีคล้ายคลึงกันกับของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)
4. เพื่อนำเสนอแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

⁵ กล่าวคือ ในปี 2548 นี้ มีนายจ้างทั่วประเทศมายื่นจดทะเบียนถึง 108,899 ราย เพื่อขอใช้แรงงานต่างด้าวสามสัญชาติ จำนวน 1,062,347 คน เมื่อเปรียบเทียบกับในปี 2539 ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติในพื้นที่ 43 จังหวัด มาขอรับการผ่อนผันเพื่อทำงานในราชอาณาจักร จำนวน 323,123 คน และในปี 2544 ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติจากทั่วประเทศ มาขอรับการผ่อนผันเพื่อทำงานในราชอาณาจักร จำนวน 568,249 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2548 โดยศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน)

⁶ จะได้กล่าวอย่างละเอียดไว้ในบทที่ 2 ต่อไป

ขอบเขต และระเบียบวิธีการศึกษา

งานการศึกษานี้เป็นการศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Study) โดยผ่านขั้นตอนการดำเนินงานเป็นลำดับ ดังนี้

1. ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) อันได้แก่

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

1.2 เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น เอกสารต้นฉบับภาษาต่างประเทศที่ว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศอื่น รายงานการศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศ ของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานในด้านนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง เอกสารและรายงานประกอบการสัมมนา ผลงานทางวิชาการของบุคลากรสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

1.3 คู่มือ / แนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คู่มือปฏิบัติงานการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา และแนวถาม-ตอบที่ประชาชนสอบถามทางโทรศัพท์ เรื่อง การจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นต้น

1.4 รายงานผลการดำเนินงาน และเอกสารประกอบการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น รายงานผลการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าว รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2547 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

2. นำชุดข้อมูลตามข้อ 1 มาเข้าสู่กระบวนการสังเคราะห์เพื่อให้ได้ทราบถึงปัจจัยหลักที่สามารถส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) รวมไปถึงการวิเคราะห์ถึงมูลเหตุที่มาของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และ

ดำเนินการคาดคะเนปรากฏการณ์อื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยอาศัยฐานข้อมูลจากการปฏิบัติจริงที่ผ่านมา ผนวกเข้ากับบทเรียน / ประสบการณ์การดำเนินงานในต่างประเทศมาเป็นฐานในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ

3. เรียบเรียงและนำเสนอผลการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยการแจกแจงประเด็นปัญหา เพื่อนำเสนอเป็นกรอบสำหรับการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่เหมาะสมต่อไป

ข้อจำกัดของการศึกษา

ด้วยเหตุที่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทยนั้น เป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานต่างสังกัดเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องง่ายนักที่จะสามารถรวบรวมแนวปฏิบัติที่ลึกลงไปในระดับปลึกย่อย รวมไปถึงปัจจัยและปัญหาอุปสรรคที่จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและรูปแบบในการดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละแห่ง (ซึ่งย่อมมีการเปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะตามแต่สถานการณ์ที่จะต้องประสบในแต่ละช่วงเวลา) ได้อย่างถ้วนทั่ว เพื่อจะได้สามารถนำมาสรุปวิเคราะห์สำหรับกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ได้ในลักษณะขององค์รวมที่ได้มีการบูรณาการงานทั้งหลายทั้งปวงเข้าด้วยกัน ดังนั้น งานการศึกษาครั้งนี้จึงยังมีอาจกล่าวอ้างได้ว่า เป็นการนำเสนอแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีที่สุดสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากแต่เป็นการนำเสนอที่มาจากมุมมองของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนของการทรงแรงงาน อันเป็นหนึ่งในหน่วยงานสำคัญในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ได้แนวทางในการดำเนินงานเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนด หรือส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทย
2. สามารถนำแนวคิด หลักการสากล และรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทย

3. สามารถนำเสนอข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อเป็นทางเลือกแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจดังกล่าว นำไปปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

นิยามศัพท์

“คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย และได้เข้ามาพักอาศัยในราชอาณาจักร

“แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” หมายถึง บุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงาน แต่ไม่รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

“ทำงาน” หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

“กรรมกร” หมายถึง ผู้ที่ใช้กำลังกายในการทำงานมากกว่ากำลังความคิดและฝีมือ โดยมีลักษณะการทำงานที่สำคัญ คือ

1. ทำงานโดยใช้มือหรือกำลังกายเป็นหลัก
2. เป็นคนงานประเภทไม่มีฝีมือหรือมีความรู้ที่ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงาน
3. ไม่มีผู้ได้บังคับบัญชา

“ผู้รับใช้ในบ้าน” หมายถึง คนงานทำความสะอาดในบ้านเรือนส่วนบุคคล ปรุงอาหารและเสิร์ฟอาหาร ล้างจานชาม และทำงานอื่นๆ ในบ้านเรือนส่วนบุคคล

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและอพยพแรงงานระหว่างประเทศ

สำนักงานเพื่อการอ้างอิงด้านประชากร (Population Reference Bureau)¹ ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการย้ายถิ่น ซึ่งไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดการเพิ่มปริมาณของประชากรด้วยจำนวนที่เพิ่งเคลื่อนย้ายเข้ามาในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น ทว่ายังได้ก่อให้เกิดการทวีจำนวนของประชากรขึ้นอีกหลายเท่า หากว่าได้พิจารณาถึงจำนวนลูกหลานของผู้ย้ายถิ่นเหล่านั้นซึ่งจะเกิดตามมาในภายหลังด้วย ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ล้วนเป็นผู้อพยพย้ายถิ่น หรือเป็นลูกหลานของผู้ย้ายถิ่นซึ่งได้เดินทางมาถึงประเทศนี้ตั้งแต่เมื่อกว่า 200 ปีก่อน เช่นเดียวกับกับในกรณีของประเทศออสเตรเลียและบราซิล ซึ่งประชากรในปัจจุบันส่วนใหญ่ล้วนเป็นลูกหลานของผู้ที่อพยพเข้ามาในระหว่างสองศตวรรษที่ผ่านมา (“Effect of Migration on Population Growth” (Online). Available: http://www.prb.org/Content/NavigationMenu/PRB/Educators/Human_Population/Migration2/Migration1.htm) ดังนั้นในลำดับถัดจากนี้ไป จะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิด และทฤษฎีที่จะอธิบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมมาจากหลายแหล่งข้อมูลด้วยกัน อันได้แก่

2.1.1 ทฤษฎีการย้ายถิ่น (Migration Theory)

มณิรัตน์ ภิญโญภูษากฤษ (อ้างในกัลยาณี คงวีระวัฒน์, 2547: 5) ได้ให้นิยามในเรื่องของการย้ายถิ่นไว้ว่าหมายถึง การที่ประชากรย้ายถิ่นที่อยู่จากสถานที่หนึ่งไปตั้งถิ่นฐานอีกสถานที่หนึ่ง โดยย้ายออกนอกขอบเขตการปกครองเดิม หรือหมายถึงการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ระหว่างหน่วยภูมิศาสตร์หนึ่งไปยังหน่วยภูมิศาสตร์อีกหน่วยหนึ่ง ขณะเดียวกันก็ให้นิยามในส่วนของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) ว่าเป็นการย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นประเทศเป้าหมายปลายทาง โดยอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

¹ เป็นองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินงานจากบรรดามูลนิธิ หน่วยงานของรัฐ และการบริจาคโดยบุคคลทั่วไป เพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้า เผยแพร่ และผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เกิดการตระหนักในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชากร สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่การกินดีอยู่ดีของประชากรทั้งในรุ่นปัจจุบันและอนาคต

(1) การย้ายถิ่นเข้าประเทศอย่างถาวร (Permanent Immigration) คือ บุคคลที่ย้ายมาจากต่างประเทศ มีความตั้งใจจะเข้ามาอยู่นานกว่า 1 ปี

(2) การย้ายถิ่นเข้าประเทศชั่วคราว (Temporary Immigration) คือ บุคคลที่ย้ายมาจากประเทศอื่น มีความตั้งใจจะเข้ามาทำงาน หรือฝึกงานอาชีพเป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยประเทศที่รับเข้ามานั้นเป็นผู้ว่าจ้างให้เข้ามาทำงาน

(3) ผู้มาเยี่ยมเยียน (Visitor) คือ บุคคลที่เข้ามาอยู่ในประเทศโดยไม่ได้ทำงานหรือฝึกงาน รวมทั้งผู้ที่เข้ามาแล้วต้องพึ่งพาอาศัยคนอื่นเลี้ยงดู

(4) พวกที่อยู่ในประเทศนั้นเป็นประจำ (Resident) คือ บุคคลที่กลับเข้าสู่ประเทศอีกหลังจากได้ไปอยู่ต่างประเทศมาแล้วไม่เกิน 1 ปี

โดยในส่วนของธนาคารโลกนั้น (“International Migration” (Online). Available: http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00054.html) ก็ได้ให้คำจำกัดความของ “กลุ่มผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migrants)” ไว้ว่า อาจเป็นได้ทั้ง

- กลุ่มคนที่ได้อพยพเคลื่อนย้ายด้วยเหตุแห่ง “ความสมัครใจ” ในระดับที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อาทิเช่น กลุ่มแรงงานระยะสั้นหรือระยะยาว และไร้ฝีมือไปจนถึงกลุ่มที่มีทักษะสูง เป็นต้น

- กลุ่มคนที่ “ถูกบังคับ” ให้ต้องเคลื่อนย้าย อันได้แก่ ผู้ลี้ภัย รวมไปถึงผู้ที่ต้องเผชิญกับสภาวะความยากจนหรือการว่างงานในถิ่นที่อยู่เดิม

- กลุ่มผู้ประสงค์จะตั้งถิ่นฐานถาวร ซึ่งอาจเป็นไปทั้งแบบถูกและผิดกฎหมาย ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผู้ย้ายถิ่นมักเป็นผู้ใหญ่ในวัยฉกรรจ์ อย่างไรก็ตามก็เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจอยู่พอสมควรที่มักพบว่า 40 – 60 % ของผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั่วโลก และมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ลี้ภัยนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นผู้หญิงและเด็ก²

ขณะที่องค์การสหประชาชาติ (อ้างในจงกล สุวรรณานนท์, 2546: 7 - 8) ก็ได้ให้คำจำกัดความของ “ผู้ย้ายถิ่น (Migrant)” ไว้ว่า “เป็นผู้ซึ่งเปลี่ยนที่อยู่อาศัยเดิมจากพื้นที่หนึ่งไปอยู่อาศัยในพื้นที่ใหม่ที่ไกลจากที่อยู่เดิมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง” โดยหากพิจารณาจากคำจำกัดความนี้

² อาทิเช่น การอพยพย้ายถิ่นจากประเทศศรีลังกาและอินโดนีเซียไปยังกลุ่มประเทศในอ่าวเปอร์เซีย ในช่วงทศวรรษที่ 1980 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิง

(1) ถ้ายึดสถานที่ (Place) เป็นหลัก การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็น “การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration)” ซึ่งเป็นการย้ายจากชนบทสู่เมือง เมืองสู่ชนบท ชนบทสู่ชนบท หรือเมืองสู่เมือง และ “การย้ายถิ่นภายนอกประเทศ (External Migration)” หรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) โดยการย้ายถิ่นเข้าประเทศ เรียกว่า “Immigration” ส่วนการย้ายถิ่นออกนอกประเทศเรียกว่า “Emigration”

(2) การยึดหลักระยะเวลา (Time) เป็นหลักการย้ายถิ่นซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น “การย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration)” ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นเพียงระยะเวลาหนึ่ง ไม่อยู่ถาวรตลอดไป เช่น การย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพมหานครในช่วงที่ว่างจากฤดูทำนาหรือทำการเกษตรเพียง 3 – 4 เดือน หรือที่เรียกว่าการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) และการย้ายถิ่นถาวร (Permanent Migration) อันเป็นการย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจจะอยู่ในที่อยู่ที่ใหม่เป็นการถาวร

(3) การยึดหลักตัวบุคคล หรือความสมัครใจของบุคคลเป็นหลัก โดยการย้ายถิ่นลักษณะนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น “การย้ายถิ่นโดยสมัครใจ” ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ย้ายสมัครใจที่จะย้าย มิได้ถูกบังคับให้ย้าย และ “การย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจ” หรือถูกบังคับย้าย โดยที่การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งนั้น อาจเป็นไปได้ทั้งเนื่องจากมีปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกหรือปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

2.1.2 ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push – Pull Theory)

ทฤษฎีนี้ได้เปรียบเทียบคุณลักษณะระหว่างถิ่นต้นทางกับถิ่นปลายทางที่แตกต่างกัน และให้ปัจจัยที่ทำงานในเชิงบวกในถิ่นปลายทางเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานให้เคลื่อนย้ายเข้า ส่วนปัจจัยที่ทำงานในเชิงลบ โดยเฉพาะในถิ่นต้นทางเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออก โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) จากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกมีด้วยกัน 5 ประการ คือ

➤ อัตราการว่างงานสูง (Unemployment) และการทำงานต่ำระดับ (Underemployment) โดยหากมีการว่างงานหรือการทำงานต่ำระดับในประเทศ ย่อมแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีแรงงานเกินความเป็นไปได้ที่จะจ้างทำงานภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ผลก็คือแรงงานส่วนที่ไม่สามารถหางานทำได้จะต้องกลายเป็นผู้ว่างงาน และแรงงานอีกบางส่วนก็ทำงานไม่เต็มความสามารถ ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์จากกำลังคนอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผู้ที่ว่างงานและผู้ที่ทำงานต่ำระดับย่อมหาวิถีทางที่จะมีงาน

ทำอยู่เสมอ ซึ่งถ้าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานให้แก่เขาได้เพียงพอ ในขณะที่มีโอกาสทำงานในต่างประเทศ แรงงานกลุ่มนี้ก็มีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ประเทศอื่น

➤ **ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ** อาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง คือมีโอกาสที่จะเข้าทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าหากแรงงานกลุ่มนั้นได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมาก ก็มีแนวโน้มที่แรงงานเหล่านี้จะเคลื่อนย้ายออกไปเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

➤ **การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ** แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญระดับสูงหรือแรงงานฝีมือนั้น ถ้ามองไม่เห็นโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพเท่าที่ควร ย่อมเกิดความรู้สึกอยากที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศที่มีโอกาสดังกล่าวมากกว่า ถ้าหากสามารถเคลื่อนย้ายได้เสรี ตัวอย่างของการขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ได้แก่ การขาดแหล่งค้นคว้าวิจัยเพื่อให้ความรู้ทันสมัยอยู่เสมอ หรือระบบการพัฒนาคัดเลือกเข้าทำงานและเลื่อนตำแหน่ง บางครั้งอาจจะพิจารณาตามพรรคพวกหรือญาติพี่น้อง มิใช่ตามความสามารถ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น หากแรงงานฝีมือคนใดถูกกีดกันให้มีส่วนร่วมอย่างจำกัดในตำแหน่งที่สามารถวินิจฉัยสั่งการได้ ก็อาจทำให้เกิดความรู้สึกว่าขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพได้เช่นกัน

➤ **นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม** ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนา อาจไม่มีแผนพัฒนากำลังคน หรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสม ทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไป ไม่สมดุลกับกำลังคนบางประเภทที่มีน้อยเกินไปไม่เพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้ กำลังคนบางประเภทอาจได้รับการฝึกอบรมในทางที่ไม่ตรงกับความต้องการ หรือไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาประเทศ จึงไม่อาจใช้กำลังคนส่วนนี้ให้เกิดประโยชน์ได้ในระดับของการพัฒนาที่เป็นอยู่ด้วย ซึ่งการที่นโยบายกำลังคนไม่เหมาะสมเช่นนี้ ทำให้มีกำลังคนส่วนหนึ่งที่ไม่ตรงกับความต้องการในประเทศ เป็นผลให้ไม่มีงานที่เหมาะสมกับความสามารถให้ทำ ในขณะที่ในประเทศอื่นอาจต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่ และกำลังคนส่วนดังกล่าวมีโอกาสที่จะเคลื่อนย้ายออกไปได้ ก็จะมีแนวโน้มค่อนข้างมากในการเคลื่อนย้ายออกไป

➤ **ปัจจัยทางสังคมและการเมือง** ในประเทศต่าง ๆ นั้น แรงงานอาจมีความต้องการที่จะอพยพออกไปนอกประเทศ เนื่องจากความไม่พอใจสภาพสังคมและการเมืองในประเทศก็ได้ เช่น การที่การเมืองมีความวุ่นวายหรือกดขี่ มีการกีดกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา วรรณะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น

● **ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors)** ในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามามีด้วยกัน 5 ประการ คือ

➤ **ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศต้นทาง** ด้วยเหตุที่ระดับค่าจ้างและเงินเดือนเป็นสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน ถ้าแรงงานในอาชีพต่าง ๆ พบว่า แรงงานประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้น มีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการอพยพออกเมื่อมีโอกาส เพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น

➤ **การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา** ในหลายประเทศ แม้แต่ประเทศที่ได้พัฒนาไปแล้วในระดับสูงนั้น โอกาสที่จะขาดแคลนกำลังคนบางประเภทก็มีอยู่อยู่เสมอ ถ้าหากมีการเผยแพร่ข่าวความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงานให้แรงงานในต่างประเทศได้ทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลนเหล่านี้เป็นอย่างดี แรงงานในต่างประเทศประเภทเดียวกันกับที่ต้องการ เมื่อมองเห็นโอกาสในการทำงาน ก็อาจถูกดึงดูดใจให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ ถ้าระดับค่าจ้างและเงินเดือนสูงพอ

➤ **โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ** ประเทศที่มั่งคั่งโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยอย่างพร้อมมูล และยังเป็นแหล่งต้นกำเนิดของวิทยาการแผนใหม่ออกมาตลอดเวลา นอกจากนี้ การใช้วิธีการบริหารที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักในการตัดสินใจ เช่น การคัดเลือกเข้าทำงาน หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ก็เป็นสิ่งที่แรงงานพึงปรารถนา สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมดึงดูดให้ผู้มีความรู้ ความชำนาญระดับสูงจากประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า และขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านวิทยากรนั้น หากทางอพยพเข้ามาเพื่อโอกาสแห่งความก้าวหน้าในอาชีพ นอกจากนี้ แรงงานระดับอื่นก็อาจถูกดึงดูดใจจากการพิจารณาคุณสมบัติแรงงานตามความสามารถด้วย เพราะย่อมหมายถึงโอกาสในการก้าวหน้าจะมีมาก หากทำงานมีประสิทธิภาพสูง

➤ **การให้นักศึกษาต่างประเทศมีโอกาสเข้ามารับการศึกษาอบรมได้** ประเทศที่มีการพัฒนาการศึกษาในระดับสูงและเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศเข้ามารับการศึกษาย่อมทำให้เกิดสิ่งจูงใจ ดึงดูดให้มีกำลังแรงงานต่างประเทศเข้ามาตั้งหลักแหล่งทำงานมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเมื่อชาวต่างชาติที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา ได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าและได้พบกับความสะดวกสบายจากมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้เกิดความพอใจและคุ้นเคย จึงไม่ปรารถนาจะกลับไปสู่ประเทศของตนซึ่งมีสภาพความเป็นอยู่ไม่สะดวกสบายเท่า

➤ **ปัจจัยทางสังคมและการเมือง** สิ่งดึงดูดทางสังคมและการเมืองให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศนั้น อาจได้แก่ การไม่มีการกีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา ผิวดำ ฯลฯ การยินดีต้อนรับผู้เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานเป็นอย่างดี ความผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศ และการมีเสรีภาพในระดับสูง เป็นต้น

ทั้งนี้ ในกรณีของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ อันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในเอกสารวิชาการฉบับนี้นั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาภายในของประเทศดังกล่าวได้กลายมาเป็นปัจจัยผลักดัน (Push Factors) ที่สำคัญ โดยมีมูลเหตุจูงใจจากประเทศไทยเป็นปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) (กรมการจัดหางาน, 2540: 3 - 9) ดังสามารถแจกแจงรายละเอียดได้โดยสังเขป ดังนี้

- ปัจจัยผลักดัน (Push Factors)

- ประเทศพม่า ได้แก่ ประเด็นทางด้านการเมืองซึ่งรัฐบาลทหารยังควบคุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอยู่ จนสร้างความไม่พอใจให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนหลายกลุ่ม รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อย อีกทั้งพม่าเองก็ไม่ได้มีมาตรการในการควบคุมประชาชน (โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย) มิให้ออกนอกประเทศอย่างจริงจัง ขณะที่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจนั้น ก็ปรากฏโดยทั่วไปว่า ระบบการผลิตทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ยังล้าหลังและด้อยประสิทธิภาพอยู่มาก จนทำให้เกิดสภาวะการว่างงานในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ส่วนประเด็นทางสังคมนั้น ก็จะพบว่าประเทศพม่ายังคงขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข โภค การอนามัยและสาธารณสุข รวมไปถึงการเลือกปฏิบัติในระดับที่แตกต่างกันระหว่างชาวพม่าแท้และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

- ประเทศลาว ซึ่งเป็นประเทศที่มีการลักลอบเข้ามาทำงานน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีของอีกสองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากลาวไม่มีภาวะสงคราม ประชาชนมีความสุขในระดับหนึ่ง แต่ด้วยเหตุที่ระบบการผลิตและความทันสมัยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าไทย คนหนุ่มสาวบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท จึงถูกดึงดูดเข้ามาในประเทศไทย

- ประเทศกัมพูชา ซึ่งปัจจัยผลักดันเกือบทั้งหมดล้วนมาจากทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากอุตสาหกรรมในประเทศยังมีน้อยและพัฒนาไปได้ช้ามาก ทำให้มีอาจสร้างตำแหน่งงานให้มากพอที่จะรองรับอุปทานแรงงานที่มีอยู่ในประเทศได้

- ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors)

- การเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้โดยง่าย
- เจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึง
- ประชาชนตามแนวชายแดนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาเป็นเวลานาน
- ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย
- พื้นฐานทางสังคมของคนไทยเน้นไปที่ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่มีการแบ่งแยกทางด้านสัญชาติ ศาสนา ทำให้สังคมไทยเกิดความน้อยอยู่ ผู้มาใหม่ไม่เกิดความแปลกแยก จึงทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองบางส่วนกลับไปชักนำครอบครัว ญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงเข้ามาอาศัยมากยิ่งขึ้น

2.2 บทเรียน และประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ของต่างประเทศ

2.2.1 กลุ่มประเทศในอเมริกาเหนือ

เป็นกรณีศึกษาที่เน้นไปที่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศปลายทาง กับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากเม็กซิโกในฐานะประเทศต้นทาง (ทั้งสองประเทศมีแนวชายแดนติดต่อกัน ยาวประมาณ 5,000 กิโลเมตร) โดยมีรายละเอียดที่ได้ถูกนำเสนอไว้ในรายงานการศึกษาของ³ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในด้าน “นโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” ของคณะข้าราชการและผู้บริหารจากกรมการจัดหางาน ในระหว่างวันที่ 17 – 27 กันยายน 2547 ซึ่งพอสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

- นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

- สหรัฐอเมริกามีประวัติยาวนานในการเป็นประเทศที่ยินยอมให้คนชาติอื่น อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานเป็นพลเมืองของตน ย้อนหลังไปก่อนปี ค.ศ. 1860 ผู้อพยพส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรปที่เข้าไปตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) สัญชาติในปี ค.ศ. 1924 กฎหมายการอนุญาตให้เข้าประเทศและการให้สัญชาติในปี ค.ศ. 1952

- ปี ค.ศ. 1990 มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตเข้าเมือง (Immigration Act) กฎหมายนี้เปลี่ยนแปลงเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการขอเข้าประเทศทั้งชนิดวีซ่าถาวร และวีซ่าชั่วคราว โดยเน้นว่าผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศต้องมีความรู้ ความสามารถพิเศษ หรือมีการศึกษาสูง โดยมีหลักเกณฑ์การให้วีซ่าแก่คน 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร

กลุ่มที่สอง ผู้ที่จะเข้ามาทำงานหรือทำธุรกิจต่าง ๆ โดยมีรูปแบบของ

การให้วีซ่าเฉพาะในแต่ละประเภท

กลุ่มที่สาม ผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือผู้ไม่มีเอกสาร คือคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินวีซ่าที่กำหนดแล้วไม่ยอมเดินทางออกไป

- สำหรับมาตรการป้องกันชายแดน สหรัฐอเมริกามีชายแดนด้านเหนือติดกับแคนาดา และทางตอนใต้ติดกับเม็กซิโก ทั้งสองพรมแดนมีกิจกรรมเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจที่สูงมากที่สุดในโลก

³ หนังสือกรมการจัดหางานที่ รง 0307/28847 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 เรื่อง รายงานการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา

มีมูลค่าค้าขายชายแดนสหรัฐอเมริกากับแคนาดาวันละกว่า 1.1 พันล้านเหรียญ โดยมีช่องทางผ่านแดน 132 ช่องทาง และมีมูลค่าค้าขายชายแดนสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกวันละกว่า 300 ล้านเหรียญ โดยมีช่องทางผ่านแดน 25 ช่องทาง ในปี ค.ศ. 2000 สหรัฐอเมริกาได้ให้วีซ่าแก่คนเม็กซิโก ประเภท Non – Immigrant สูงถึง 2.25 ล้านคน แสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจสหรัฐต้องพึ่งพิงแรงงานชาวเม็กซิกันมาก และชายแดนทั้งสองประเทศมีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างกันอย่างยิ่ง

➤ มีการออกกฎหมายปฏิรูปความมั่นคงชายแดนและการให้วีซ่า (Border Security & VISA Entry Reform Act) ในปี ค.ศ. 2001 กฎหมายนี้เน้นการพิจารณาอนุญาตวีซ่าให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ได้ปฏิรูปการให้วีซ่าในลักษณะเดิมที่เมื่อเข้ามาทำงานช่วงเวลาหนึ่งแล้วสามารถขอโอนสัญชาติเป็นคนอเมริกัน มาเป็นการให้วีซ่าแบบชั่วคราวและถือว่าเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ครั้งละ 3 ปี เพื่อเป็นการป้องกันการขอโอนสัญชาติ

➤ ปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลเม็กซิโก ได้ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือเพื่อลดจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมือง และการตรวจลงตราอำนวยความสะดวกในการค้าและบริการผ่านชายแดนระหว่างกัน ให้มีความเข้มงวดในการเข้าออกมากยิ่งขึ้น โดยออกกฎ ระเบียบ และกฎหมายในการอนุญาตให้คนเม็กซิกันเข้ามาทำงานเฉพาะตามวัตถุประสงค์ และได้มีโครงการเกิดขึ้น 3 โครงการด้วยกัน คือ

(1) โครงการลงทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเม็กซิโก เมื่อลงทะเบียนแล้วจะได้พิจารณาอนุญาตให้สัญชาติต่อไป โดยมีเกณฑ์พิจารณาในเรื่องคุณสมบัติและเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย

(2) โครงการช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานชั่วคราวจากเม็กซิโก รวมทั้งการสร้างกลไกในการให้สัญชาติแก่คนเม็กซิกันที่มีญาติมาตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกาแล้ว

(3) โครงการช่วยพัฒนาทางเศรษฐกิจ / สังคมแก่บางพื้นที่ของประเทศเม็กซิโกที่มีคนมาทำงานในสหรัฐอเมริกามากเป็นจำนวนมาก เพื่อให้คนเหล่านั้นทำงานอยู่ในพื้นที่ ไม่ต้องอพยพออกมา ตลอดจนการช่วยเหลือในการส่งเงินกลับชุมชนต่าง ๆ ของคนเม็กซิกัน เพื่อนำไปพัฒนาชุมชนอันจะช่วยให้เกิดการสร้างงานในพื้นที่ แล้วนำไปสู่การลดการโยกย้ายออกมาทำงานในสหรัฐอเมริกาต่อไป

➤ เพิ่มความเข้มงวดในการปิดกั้นชายแดนอย่างจริงจัง ซึ่งจะได้ผลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้การเจรจาให้ประเทศต้นทางร่วมมือสกัดกั้นการลักลอบข้ามชายแดน จับกุมดำเนินคดีต่อขบวนการค้ายมนุษย์ ทั้งนี้ การสกัดกั้นในระยะยาวมักไม่ค่อยได้ผล ดังจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากชายแดนเม็กซิโกเข้ามาอยู่ในสหรัฐอเมริกามากกว่า 5 ล้านคน

➤ ใช้วิธีการอนุญาตให้เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่เป็นการอนุญาตในลักษณะของแรงงานชั่วคราว เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานของนายจ้าง

➤ ใช้วิธีการลงทะเบียนอย่างหนักและจริงจังต่อนายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมาย มีการใช้โทษปรับในอัตราที่สูงมาก ตลอดจนสร้างเครือข่ายหาพันธมิตรให้ช่วยทำหน้าที่คอยตรวจสอบการกระทำผิดของนายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมือง และบังคับให้นายจ้างเหล่านี้ต้องจ่ายค่าจ้างและจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่คนงานที่หลบหนีเข้าเมืองเท่ากับแรงงานในชาติ เพื่อไม่ให้ นายจ้างได้กำไรจากสัดส่วนความแตกต่างของค่าจ้างคนงานผิดกฎหมายที่เข้ามาใหม่

➤ การอนุญาตให้วีซ่าเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา และการอนุญาตทำงาน (Work Permit) สหรัฐอเมริกาใช้วิธีการอนุญาตในหนังสือเดินทางของคนงานต่างชาติในคราวเดียวกัน⁴ โดยการแยกประเภทของวีซ่าตามประเภทของการอนุญาตทำงาน ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาในการจัดทำที่ไม่ต้องออกเล่มใบอนุญาตทำงานอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้ในคราวเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ผลของการตรวจสอบการทำงานกับการเข้าเมืองก็ทำได้ง่ายขึ้น สะดวกรวดเร็วขึ้น เนื่องจากการตรวจสอบทั้งในตำแหน่งงานของนายจ้าง และคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะขออนุญาตทำงานไปพร้อมกัน ตลอดจนสามารถจะตรวจสอบคนต่างด้าวในเรื่องของการที่จะเป็นผู้ก่อการร้ายต่อประเทศได้ง่ายขึ้น

● หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นในสหรัฐอเมริกา

➤ สำนักงานว่าด้วยกิจการแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Affairs Bureau) เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักเกี่ยวข้องกับการจ้างงานของแรงงานต่างชาติ ทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

➤ แผนกงานด้านค่าจ้างและชั่วโมงการทำงาน (Wage and Hour Division - WHD) ทำหน้าที่ส่งเสริมนายจ้างให้ปฏิบัติตามถูกต้องในเรื่องมาตรฐานการจ้างงาน โดยเฉพาะในส่วนของภาคอุตสาหกรรมที่มีการจ่ายค่าจ้างต่ำ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมประเภทนี้ชอบใช้แรงงานราคาถูกจากพวกชนกลุ่มน้อยและพวกหลบหนีเข้าเมืองที่มาจากประเทศละตินอเมริกา การปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ได้เน้นความสำคัญไปที่อุตสาหกรรมทางด้านสิ่งทอ การเกษตรกรรม การดูแลเด็กและคนชรา ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 ได้เน้นการตรวจสอบไปยังภาคบริการ เช่น ภัตตาคาร การจัดดูแลสวน โรงแรม พนักงานรักษาความปลอดภัย และพนักงานดูแลทำความสะอาด ตลอดจนคนงานในภาคการก่อสร้าง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎหมายจากทั้งฝ่ายนายจ้างและคนงาน โดยใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ อาทิเช่น การหาหุ้นส่วนเป็นพันธมิตร

⁴ ในลักษณะเดียวกับการให้ VISA on Arrival

จากภาคสมาคมนักธุรกิจต่าง ๆ เช่น สมาคมนายจ้างภาคเกษตร สมาคมผู้ปลูกไม้ผล ฯลฯ รวมไปถึงการหาทุนส่วนสร้างการเป็นพันธมิตรกับสถานกงสุลเม็กซิโก โดยได้ร่วมกันกับสถานกงสุลจัดตั้งโครงการความยุติธรรมและความเสมอภาคในที่ทำงาน (Justice and Equality in the Workplace Program - JEWP) ในเมืองฮิวสตัน มลรัฐเท็กซัสเมื่อ 3 ปีที่แล้ว ซึ่งมีผู้เข้าร่วมโครงการจากองค์กรเอกชนต่าง ๆ หลายแห่ง และประสบความสำเร็จด้วยดี ถือเป็นแบบอย่างที่จะนำไปใช้ เพราะสามารถช่วยคนงานได้ถึง 2,300 คน ให้ได้รับเงินค่าจ้างย้อนหลังถึง 1.5 ล้านเหรียญ โครงการนี้จึงได้ถูกนำไปเป็นรูปแบบตัวอย่างในเมืองดัลลัส และลาสเวกัส ในปีถัดมา ซึ่งก็ปรากฏว่าได้รับผลดีเช่นกัน นอกจากนี้ก็มีการใช้โครงการอาสาสมัคร (Voluntary Incentive Program - VIP) การให้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ เช่น การแจกแผ่นพับใบปลิวเป็นภาษาสเปนไปตามโรงงานต่าง ๆ การจัดทำบทปราศรัยและการบรรยายผ่านสื่อด้วยภาษาต่าง ๆ เป็นต้น

➤ องค์กรด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Administration - OSHA) ทำหน้าที่เพื่อสงวนรักษาชีวิตของแรงงาน ป้องกันการบาดเจ็บและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานของแรงงานอเมริกันทั้งหมด โดยแบ่งองค์กรออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะทำหน้าที่ทางด้านการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน อีกส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบังคับใช้กฎหมายให้นายจ้างปฏิบัติ เพื่อสร้างระบบป้องกันอุบัติเหตุและโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน

➤ หน่วยงานพิจารณานุญาตวีซ่า (U.S. Department of State: Bureau of Consular Affairs) มีหน้าที่ในการพิจารณานุญาตวีซ่าให้แก่คนต่างชาติที่เข้ามาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งการพิจารณานุญาตให้วีซ่าเข้าประเทศ จะพิจารณาพร้อมไปกับการอนุญาตให้ทำงาน ดังนั้น วีซ่าเข้าสหรัฐอเมริกาจึงมีมากกว่า 12 รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการเข้าประเทศเพื่อการทำงานในลักษณะนั้น ๆ ความเข้มงวดในการตรวจสอบอนุญาตแต่ละชนิดของวีซ่าที่ให้ทำงานแต่ละประเภทจะใช้เวลาในการพิจารณาแตกต่างกัน แล้วแต่เงื่อนไขของเอกสารหลักฐานและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาทำงาน แต่เมื่อพิจารณานุญาตแล้ว จะแจ้งให้สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ประทับตราในหนังสือเดินทางของผู้ยื่นขออนุญาต ทั้งในเรื่อง

³ อาทิเช่น หน่วยเครือข่ายของ The Information Group for Asian American Rights (TIGAAR) โดยเครือข่ายดังกล่าวจะเป็นผู้เข้ามาช่วยกันทำงานในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่นายจ้างลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน โดยการจัดอบรม หรือการให้ลูกจ้าง/ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงช่องทางกรร้องทุกข์ผ่านโทรศัพท์สายตรงเมอร์เดียนกัน แล้วปลายทางจะมีผู้พูดตอบรับโทรศัพท์ที่สามารถพูดได้ทุกภาษาของผู้ร้องเรียน และจะส่งต่อข้อมูลไปให้หน่วยปฏิบัติส่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียน โดยไม่แจ้งว่ามีข้อร้องเรียน รวมทั้งปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ นอกจากนี้ก็ยังมี Website ของสมาชิกแจกจ่ายเผยแพร่ไปในหมู่คนงานเป้าหมายทุกกลุ่มอีกด้วย

การอนุญาตเข้าเมืองและการทำงานพร้อมกัน มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีอัตราสูง และหน่วยงานนี้จะมีข้อมูลเชื่อมโยงกับหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration) ที่จะตรวจสอบที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่ง ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดการขออนุมัติจ้างแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ตำแหน่งงานที่นายจ้างไม่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงแรงงาน เพราะมีความขาดแคลนและมีข้อกำหนดเฉพาะอยู่แล้ว

(2) ตำแหน่งงานที่ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงาน โดยนายจ้างต้องได้รับอนุญาตเป็นใบอนุญาตด้านแรงงาน (Labor Certificated) ตามคุณลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- การอนุมัติตำแหน่งงานอย่างถาวร (Permanent Labor Certification) นายจ้างต้องเปิดรับสมัครคนงานภายในประเทศ ก่อนยื่นคำร้องขออนุมัติตำแหน่งงานจากกระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันว่า คนสัญชาติสหรัฐอเมริกามีไม่เพียงพอ และการรับแรงงานต่างชาติเข้าทำงานจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนงานสหรัฐอเมริกา

- การอนุมัติตำแหน่งงานชั่วคราวประเภท H2B (H-2B Temporary Labor Certification) การขออนุมัติตำแหน่งงานจากกระทรวงแรงงานในลักษณะนี้ แรงงานต่างชาติสามารถเข้าไปทำงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชีพเกษตรกรรมชั่วคราวในสหรัฐอเมริกาได้ภายใน 1 ปี และต่ออายุได้ครั้งละหนึ่งปี รวมกันไม่เกิน 3 ครั้ง

- การอนุมัติตำแหน่งงานชั่วคราวประเภท H2A (H-2A Temporary Labor Certification) ได้แก่ แรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบกิจกรรมด้านการเกษตร เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสหรัฐอเมริกาตามฤดูกาล

- การอนุมัติตำแหน่งชั่วคราวสำหรับตำแหน่งนักวิชาชีพ H1B (H-1B Specialty Professional Workers) แรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบวิชาชีพตามประเภทนี้ จะต้องสำเร็จการศึกษาขั้นต่ำปริญญาตรี นายจ้างต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการอนุมัติตำแหน่งงานอย่างถาวร แต่จะได้รับอนุมัติเป็นเวลา 3 ปี ต่ออายุได้อีก 3 ปี

- ประเภท D – 1 พนักงานในเรือ (D1-Crew Member) โดยทั่วไปทางการสหรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้พนักงานในเรือของต่างประเทศประกอบอาชีพได้ ๆ นอกเรือ แต่มีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น ในมลรัฐจอร์เจีย พนักงานเรือชาวญี่ปุ่น เกาหลี สามารถประกอบอาชีพนอกเรือได้ เช่น การขนถ่ายสินค้าซึ่งนายจ้างเจ้าของเรือจะต้องทำหนังสือรับรองขอบเขตหน้าที่ของงาน และรับรองคนงานด้วย

➤ สถานกงสุลเม็กซิโก⁶ จะทำหน้าที่ออกบัตรประจำตัวคนหลบหนีเข้าเมือง (I.D. Card) ให้แก่คนเม็กซิกันที่หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารหลักฐานใด ๆ ทำให้คนเหล่านั้นสามารถใช้ I.D. Card ทำธุรกรรมตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้ โดยเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2004 รัฐบาลสหรัฐอเมริกากับรัฐบาลเม็กซิโกได้ลงนามในประกาศที่ว่าด้วยความร่วมมือกันในการให้ความรู้แก่คนเม็กซิกันที่เข้ามาทำงานในสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในที่ทำงานของคนงาน รวมไปถึงโครงการ JEWP⁷ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้

2.2.2 กลุ่มประเทศในยุโรป

ประเทศในยุโรปได้พบว่า การลอกเลียนนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติจากกลุ่มประเทศในอเมริกาเหนือ นั้น ไม่ใคร่จะเกิดประโยชน์แก่ตนเท่าที่ควร ซึ่งแต่ละชาติได้กำหนดแนวทางต่อผู้อพยพเข้าประเทศของตน (วรวีทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 52 - 55) ดังนี้

- ประเทศฝรั่งเศส ในหมู่ประเทศยุโรปทั้งหมด ฝรั่งเศสนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีนโยบายในการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างมีการวางแผน โดยในจำนวนประชากร 18 ล้านคน หรือประมาณหนึ่งในสามของประชากรฝรั่งเศส จะมีบิดาหรือมารดาอย่างน้อย 1 คนที่เกิดในต่างประเทศ ทั้งนี้ ฝรั่งเศสจะรับผู้อพยพเข้าสิทธิในแต่ละปีประมาณ 60,000 คน ซึ่งหนึ่งในสี่เป็นแรงงานที่มีฝีมือ และที่เหลือเป็นแรงงานที่อพยพเข้ามาเพื่อสมทบกับครอบครัว (Family Reunion) แรงงานเหล่านี้เมื่อมีบุตรเกิดในฝรั่งเศสก็จะได้รับสัญชาติฝรั่งเศสโดยทันที ขณะที่ในส่วนของตัวเองก็สามารถขอแปลงสัญชาติได้โดยง่าย⁸ อีกทั้งรัฐบาลยังพยายามส่งเสริมให้ผู้อพยพหันมาใช้ภาษาและวัฒนธรรมของฝรั่งเศสอีกด้วย เพื่อให้เกิดความรู้สึกของการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมตามแนวทาง “Republican Model” อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายข้ามของแรงงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน แนวคิดของการให้สัญชาติที่ยืดสายโลหิตกำลังได้รับการขานรับเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการยับยั้งการให้สัญชาติกับเด็กในฝรั่งเศสที่เกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติ

⁶ มีอยู่ทั้งหมด 46 แห่งทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา

⁷ หลักการสำคัญก็คือ แยกการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองกับการให้สิทธิตามมาตรฐานแรงงานออกจากกัน โดยสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการให้สิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนงานอเมริกันโดยถูกกฎหมาย หรือแรงงานหลบหนีเข้าเมือง และมีข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกในอันที่จะไม่มีการแจ้งหรือให้ข้อมูลแรงงานลักลอบเข้าเมืองแก่หน่วยงานที่ทำการจับกุม ซึ่งก็คือ กรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security - DHS)

⁸ ประมาณสองในสามของผู้ที่ขอแปลงสัญชาติจะได้รับสัญชาติฝรั่งเศส

● ประเทศเยอรมนี ถึงแม้รัฐบาลเยอรมนีจะมีนโยบายอย่างชัดเจนที่จะไม่ให้สัญชาติกับแรงงานต่างชาติ ทว่าแรงงานเหล่านี้ซึ่งแต่เดิมได้อพยพเข้ามาทำงานเป็นการชั่วคราวก็ได้กลายเป็นผู้อพยพอย่างถาวร อีกทั้งยังได้สิทธิการพักอยู่อาศัย เพราะนายจ้างยังคงจ้างคนงานพวกนี้อยู่ ประมาณกันว่าสองในสามของคนต่างชาติในเยอรมนีได้อยู่อาศัยในประเทศนี้มากกว่า 10 ปีขึ้นไป และร้อยละ 80 ของคนต่างชาติที่อายุต่ำกว่า 18 ปี จะเป็นบุคคลที่เกิดในเยอรมนี กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ชาวตุรกี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนงานอพยพที่เข้ามาอยู่ในเยอรมนีเป็นเวลาหลายปี แต่ก็ยังไม่สามารถถือสัญชาติเยอรมันได้ และเมื่อยามใดที่เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ หรือปัญหาการว่างงานสูงในประเทศ ก็มักก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นในสังคม โดยเฉพาะปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างชนชาติ ปัญหาการเหยียดผิว และปัญหาแนวคิดของความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งวางบนสิทธิทางสายโลหิต ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการคนต่างชาติเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเยอรมัน

● ประเทศอังกฤษ ในอดีตที่ผ่านมา นโยบายของอังกฤษต่อแรงงานต่างชาติ ถือได้ว่าเป็นนโยบายเหยียดผิวและเหยียดชนชั้น (Politics of race and class) โดยเฉพาะต่อคนผิวดำ แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคทางเชื้อชาติ (Commission for Racial Equality) ขึ้นมาสำหรับทำการตรวจสอบการกีดกันทางผิวในกิจการต่าง ๆ เพื่อทดแทนการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดมาก่อนหน้านี้

2.2.3 กลุ่มประเทศในเอเชียและแปซิฟิก

นโยบายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติของประเทศในกลุ่มเอเชียและแปซิฟิกมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป⁹ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุธังกรกาญจน์, 2539: ก-1) กล่าวคือ

● ประเทศญี่ปุ่น ไม่มีการนำเข้าคนงานต่างชาติ ถึงแม้จะต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานตั้งแต่ ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นไม่รับแรงงานระดับล่าง แต่ได้รับคนงานต่างชาติเข้าประเทศในฐานะ “Trainee” รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามในการหยุดยั้งการหลั่งไหลเข้ามาทำงานทำของชาวต่างชาติ ด้วยการกระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าและบริการนอกประเทศ ถึงกระนั้น การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งไม่สามารถจะย้ายไปยังประเทศอื่น ๆ ได้ งานที่สกปรก งาน

⁹ เป็นบทความที่ได้คัดลอกมาจาก Supang Chantavanich and Gary Risser, “Intra-Regional Migration in Southeast and East Asia: Theoretical Overview, Trends of Migratory Flows, Labour Linkages, and Implication for Thailand and Thai Migrant Workers” paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Worker in South-East and East Asia, Chulalongkorn University, May 23 – 24, 1996, Bangkok.

หนัก และเสียงอันตราย (3 D) จะขาดแคลนเป็นอย่างมาก เนื่องจากคนญี่ปุ่นเองก็ไม่ปรารถนาที่จะทำงานลักษณะนี้อีกต่อไป จึงเป็นการเปิดช่องให้แรงงานต่างชาติลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยประมาณว่าในปี 1994 มีผู้ลักลอบทำงานในประเทศญี่ปุ่นไม่น้อยกว่า 300,000 คน

- ประเทศเกาหลีใต้ ได้ปรับเปลี่ยนจากประเทศที่ส่งแรงงานออกมาเป็นประเทศที่ต้องสั่งแรงงานเข้า การขาดแคลนแรงงานในธุรกิจขนาดย่อม ได้ดึงดูดคนงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานจากจีนและฟิลิปปินส์มาตั้งแต่ปี 1991 โดยที่แต่เดิมนั้นในช่วงระหว่างปี 1960 – 1970 เกาหลียังส่งคนงานไปทำงานในตะวันออกกลาง ต่อมาในระยะหลัง รัฐบาลเกาหลีได้รับคนงานต่างชาติเข้ามาทำงานในโรงงานเช่นเดียวกับญี่ปุ่นในฐานะลูกจ้างฝึกงาน “Trainee” แต่คนงานที่เข้ามามักได้งานที่ไม่ดี จ่ายค่าจ้างต่ำ ต่อมาในปี 1992 เกาหลีใต้ได้มีการนิรโทษกรรมให้แก่คนงานเถื่อน ทำให้มีคนงานเถื่อนเปิดเผยตัวเองถึง 61,126 คน

- ประเทศไต้หวัน ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างมีนัยสำคัญในการยอมให้มีการนำเข้าแรงงานไร้ทักษะ โดยมีการนิรโทษกรรมให้คนงานเถื่อนเมื่อปี 1990 ในกิจการก่อสร้างอุตสาหกรรม และบริการ โดยนายจ้างจะต้องจ่าย “Employment Stability Fee” แก่รัฐบาลในการยอมให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้ ซึ่งปัจจุบันนี้ ประเทศไต้หวันมีแรงงานไทยอยู่ถึงร้อยละ 70 ของแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ขณะนี้ ถึงแม้ว่า คนงานต่างชาติจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำก็ตาม คนไต้หวันเองก็ยังได้รับค่าจ้างสูงกว่าคนต่างชาติ ขณะนี้ไต้หวันกำลังขยายตัวในการจ้างงานจากประเทศอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น เช่น ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

- ฮองกง ต้องพึ่งพิงแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก โดยส่วนมากแล้วจะเป็นคนงานมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ (มีการกำหนดโควตาให้เข้าเมืองได้แต่ละวัน) ฟิลิปปินส์และไทย คนงานชายส่วนมากทำงานในงานก่อสร้าง โดยผู้หญิงจะทำงานในบ้านและภาคบริการ แต่เดิมฮองกงได้ทุ่มเทงบประมาณอย่างมหาศาล เพื่อป้องกันการลักลอบเข้าเมืองของคนจีนแผ่นดินใหญ่ แต่ก็ยังมีผู้ลักลอบเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ฮองกงจึงได้นำนโยบายในการผลิตบนประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ แต่บนเกาะฮองกงเองก็ยังคงต้องการแรงงานในสาขาก่อสร้างและบริการอยู่เช่นกัน อีกทั้งฮองกงก็เคยมีการนิรโทษกรรมแรงงานเถื่อนเมื่อปี 1992 แต่ในที่สุดก็ยอมรับว่าค่อนข้างล้มเหลวในการป้องกันการลักลอบเข้ามาทำงาน

- ประเทศสิงคโปร์ มีระบบการควบคุมคนงานต่างชาติค่อนข้างจะเข้มงวด ถึงแม้ประเทศนี้จะต้องพึ่งพิงคนงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมากก็ตาม ส่วนหนึ่งของแรงงาน (ที่มีทักษะ) มาจากประเทศมาเลเซียและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรัฐบาลจะควบคุมแรงงานระดับล่าง (ไร้ทักษะ) แต่กระตุ้นให้มีแรงงานที่มีทักษะเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในสิงคโปร์ เนื่องจากภาวะการขาดแคลน

แรงงาน โดยทั่วไปจะมีการลงทะเบียนอย่างรุนแรงด้วยการโอบและจำคุกแก่ทั้งคนงานเถื่อนและนายจ้าง หนึ่ง
สิงคโปร์ก็เคยใช้วิธีการนี้โทษกรรมแก่คนงานเถื่อนในปี 1989 แต่มีคนงานเพียง 11,500 คนเท่านั้นที่ยอม
เปิดเผยตัวเอง

ในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy)
จากนายจ้างนั้น นับตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2548 เป็นต้นมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ
(แรงงานที่มีฝีมือ) จากนายจ้างชาวสิงคโปร์เพิ่มจากเดิมที่จัดเก็บเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์¹⁰ ไปเป็นเดือนละ
80 เหรียญสิงคโปร์ และจะเพิ่มเป็น 100 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ตั้งแต่ 1 มกราคม 2549 เป็นต้นไป โดยที่
ก่อนหน้านี้ รัฐบาลได้ลดอัตราการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติจากนายจ้าง เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายอัน
เนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ได้มีนโยบายที่จะลดการจัดเก็บภาษีการจ้าง
แรงงานต่างชาติประเภทงานรับใช้ในบ้าน โดยจะเก็บภาษีจากนายจ้างเหลือเดือนละ 295 เหรียญสิงคโปร์ จาก
เดิมที่เก็บเดือนละ 345 เหรียญสิงคโปร์ เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายแก่นายจ้าง ซึ่งจะให้นายจ้างสามารถ
จ่ายเงินเดือนให้แก่คนรับใช้ในบ้านได้ในอัตราที่สูงกว่าเดิม เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนงานกลุ่มนี้ให้
สูงขึ้น หนึ่ง รัฐบาลสิงคโปร์ยังมีนโยบายที่จะช่วยให้ภาคเอกชนมีความยืดหยุ่นในการทำงานมากยิ่งขึ้น ด้วย
การอนุญาตให้นายจ้าง สามารถจ้างแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนนอกเหนือไปจาก
โควตาที่ได้รับ โดยนายจ้างจะต้องจ่ายภาษีให้กับทางการเพิ่มขึ้นเป็น 500 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน จากเดิมที่
เรียกเก็บเพียง 200 – 300 เหรียญสิงคโปร์¹¹

● ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีนโยบายจ้างคนงานต่างชาติ ขณะเดียวกัน
ก็ส่งแรงงานไปต่างประเทศ คนงานที่ออกไปจากมาเลเซีย ส่วนหนึ่งเป็นคนจีนไปทำงานในสิงคโปร์ ใต้หวัน
และญี่ปุ่น ในขณะที่เดียวกันมาเลเซียก็รับเอาคนงานไร้ทักษะมาจากอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศและไทย

¹⁰ ทั้งนี้ที่จะปรับเปลี่ยนจากเดิมที่จัดเก็บเพียงเดือนละ 30 เหรียญสิงคโปร์ มาใช้อัตราเมื่อ 1 กรกฎาคม 2547 พร้อมกันกับการปรับปรุง
สัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในภาคการก่อสร้าง จากเดิมที่กำหนดให้จ้างแรงงานท้องถิ่น 1 คนต่อการจ้างแรงงานต่างชาติ 5 คน มาเป็นการ
จ้างแรงงานท้องถิ่น 1 คน ต่อการจ้างแรงงานต่างชาติได้เพียง 4 คน (ที่มา: หนังสือสำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์ ที่ รง 47011/946
ฉบับลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547)

¹¹ โดยปกติแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์จะเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) จากนายจ้าง สำหรับการจ้างแรงงานไร้
ฝีมือในอัตราที่สูงกว่าการจ้างแรงงานฝีมือประมาณ 5 – 9 เท่าตัว ขึ้นอยู่กับว่าเป็นกิจการในภาคการผลิตใด อาทิเช่น หากเป็นภาคงานบริการ
(Service) ค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานไร้ฝีมือจะเท่ากับ 50 เหรียญสิงคโปร์ และสำหรับแรงงานฝีมือจะเท่ากับ 240 เหรียญสิงคโปร์ แต่ถ้า
เป็นในภาคการก่อสร้าง (Construction) นายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานไร้ฝีมือสูงถึง 470 เหรียญสิงคโปร์ ขณะที่ต้องจ่าย
เพียง 50 เหรียญสิงคโปร์เท่านั้นถ้าเป็นการจ้างแรงงานฝีมือ (อัตราแลกเปลี่ยนในเดือนมีนาคม 2548 อยู่ที่ประมาณ 1 เหรียญสิงคโปร์ต่อ
23.76 บาท)

โดยคนงานเดือนส่วนมากจะทำงานในสวนและก่อสร้าง ในปี 1992 รัฐบาลมาเลเซียเริ่มให้มีการลงทะเบียนคนงานต่างชาติ ภายหลังจากได้มีการจำกัดจำนวนการรับคนงานต่างชาติใหม่จนกว่าจะสามารถควบคุมคนงานต่างชาติที่เป็นแรงงานเดือนได้ แต่ต่อมารัฐบาลมาเลเซียได้มีการทำสัญญาระหว่างประเทศกับคู่สัญญา คือ ประเทศบังกลาเทศ ในการนำเข้าคนงานมีฝีมือและกึ่งฝีมือจากประเทศดังกล่าวเป็นปี ๆ ไป

โดยที่รัฐบาลมาเลเซีย ได้กำหนดขั้นตอนการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) จากนายจ้างไว้ดังนี้¹²

➢ นายจ้างชาวมาเลเซียต้องประกาศรับสมัครคนงานชาวมาเลเซียก่อน หากภายในเวลา 2 สัปดาห์ ไม่สามารถจ้างแรงงานชาวมาเลเซียได้ จะต้องทำเรื่องขออนุญาตต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อแสดงหลักฐานว่าไม่สามารถจ้างแรงงานท้องถิ่นได้ เพื่อขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติต่อไป

➢ ในปัจจุบันทางการมาเลเซียได้อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ในสาขา งานก่อสร้าง งานอุตสาหกรรมการผลิต และงานบริการบางประเภท เมื่อนายจ้างได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ นายจ้างจะต้องจัดหาหลักฐานของคนหางาน เช่น รูปถ่าย สำเนาหนังสือเดินทาง ใบรับรองแพทย์ เป็นต้น เพื่อนำหลักฐานดังกล่าวพร้อมใบอนุญาตไปขอวีซ่าจากกองตรวจคนเข้าเมือง พร้อมกับชำระภาษี (Levy) โดยภาษีดังกล่าวจะหักเก็บล่วงหน้าเป็นเวลา 1 ปี โดยจะเรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทของงาน โดยงานก่อสร้าง งานบริการ งานอุตสาหกรรม จะเรียกเก็บในอัตรา 1,200 ริงกิต/คน/ปี สำหรับงานในภาคเกษตรกรรมจะเรียกเก็บในอัตราประมาณ 350 ริงกิต/คน/ปี

อนึ่ง นับตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2548 เป็นต้นไป รัฐบาลมาเลเซียได้กำหนดให้แรงงานต่างชาติที่ต้องการเข้าไปทำงานในมาเลเซีย ต้องผ่านการฝึกอบรมภาษา (อังกฤษหรือภาษาบาฮาซา) วัฒนธรรมและกฎหมายเสียก่อน¹³ (“มาเลเซียกำหนดมาตรการบังคับให้แรงงานต่างชาติต้องผ่านการอบรมฯ ก่อนที่จะเข้าไปทำงานในมาเลเซีย”(Online). Available: http://www.mol.go.th/news_malay_1005.html)

● ประเทศบรูไน เป็นประเทศที่จำเป็นต้องมีการนำเข้าแรงงาน เนื่องจากเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะที่กำลังแรงงานในประเทศมีจำกัดและไม่นิยมทำงาน “3 D¹⁴” โดยแรงงานที่นำเข้านั้น ส่วนมากจะมาจากบังกลาเทศ อินโดนีเซีย และไทย

¹² ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน 28 มีนาคม 2548

¹³ ในเบื้องต้น กระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานดำเนินการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรม (Training Center - TC) เพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรมให้แก่คนหางานที่ต้องการไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

¹⁴ อันได้แก่ งานสกปรก (Dirty) งานที่มีความเสี่ยงภัยสูงหรืองานอันตราย (Danger) และงานที่ยากลำบากหรืองานหนัก (Difficult)

2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 Doris Meissner (2004) เจ้าหน้าที่อาวุโสของสถาบันด้านนโยบายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น (Migration Policy) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำการศึกษาโครงการว่าด้วยการจ้างแรงงานชั่วคราวของสหรัฐอเมริกา (U.S. Temporary Worker Programs) ได้นำเสนอข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการ (“Migration Information Source” (Online). Available: <http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?>) อาทิเช่น

- นักประชากรศาสตร์เชื่อว่า มีประชากรที่อยู่นอกทะเบียนการสำมะโนอยู่ในสหรัฐอเมริกาเกือบ 10 ล้านคน โดยคาดว่าเป็นชาวเม็กซิกันประมาณร้อยละ 55 – 60 ด้วยเหตุนี้ นโยบายด้านผู้อพยพของสหรัฐอเมริกา จึงมุ่งให้ความสนใจไปที่ประเทศเม็กซิโกและประเด็นแวดล้อมการอพยพจากประเทศดังกล่าวมากเป็นพิเศษ

- ถ้อยแถลงของประธานาธิบดี George W. Bush เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2004 ได้ตอกย้ำให้เห็นถึงจุดยืนที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาต่อแรงงานต่างชาติว่า แรงงานเหล่านี้จะถูกนำเข้ามาสู่สหรัฐอเมริกา เพื่อวัตถุประสงค์ในการสนองตอบต่อความต้องการของตลาดแรงงานภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น โดยจะไม่มีโอกาสที่จะได้รับการเลื่อนสถานะไปสู่การเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (Permanent Resident - PR) หรือได้รับอนุญาตให้สามารถพำนักอาศัยอย่างถาวรในประเทศนี้ได้แต่อย่างใด

- ระหว่างปี ค.ศ. 1942 – 1964 สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินโครงการ “บราเซโร (Bracero)” ซึ่งเกิดขึ้นจากการเจรจาและข้อตกลงที่เป็นทางการระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก ในการที่จะตอบสนองความต้องการด้านการผลิตอาหารระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยที่โครงการดังกล่าวจะเป็นการนำเข้าแรงงานทางด้านเกษตรกรรมในระหว่างฤดูเพาะปลูก (ถึงแม้ในภายหลังจะเกี่ยวข้องกับคนงานสำหรับบริษัทสร้างทางรถไฟด้วยก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักก็ยังเป็นเรื่องงานเกษตรกรรมอยู่ดี)

- ในช่วง 22 ปีของการดำเนินโครงการดังกล่าว ได้มีแรงงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องภายใต้โครงการนี้ถึง 4.5 ล้านคน อีกทั้งรายละเอียดในสัญญาที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางตั้งแต่ในเรื่องของที่พัก ค่าจ้าง และสภาพการจ้างงาน อีกทั้งยังระบุถึงเรื่องการหักเงินร้อยละ 10 ของค่าจ้าง ซึ่งจะถูกส่งไปยังรัฐบาลเม็กซิโกเพื่อคืนให้แก่คนงานเมื่อพวกเขากลับคืนยังภูมิลำเนาแล้ว

- ถึงแม้จะมีสัญญากำหนดไว้เช่นนี้แล้วก็ตาม ทว่าจุดเด่นของโครงการนี้ที่เป็นที่รับทราบกันอย่างกว้างขวางกลับเป็นเรื่องของการชู้ตรีดกอบโกยผลประโยชน์จากบรรดาคนงาน โดยสิ่งทีเลวร้ายที่สุดก็คือ เงินค่าจ้างที่หักไว้ร้อยละ 10 นั้น คนงานส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้รับกลับคืนเลยแต่อย่างใด

ร่องรอยที่หลงเหลือจากการดำเนินโครงการเป็นเวลาหลายปีจึงเป็นเรื่องของการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้ได้ค่าจ้างดังกล่าวกลับคืนมา

- ประเด็นยอดแย่อันดับถัดมาก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหย่อนยานในการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จนนำไปสู่จุดสิ้นสุดของโครงการ เพราะความล้มเหลวในโครงการนี้ ไม่อาจเป็นที่ยอมรับได้อีกต่อไปในยุคแห่งสิทธิของพลเมือง ซึ่งควรจะได้รับ การปฏิบัติอย่างเหมาะสมในสังคมประชาธิปไตยนี้

- อย่างไรก็ดี ผลกระทบที่มีมาอย่างต่อเนื่องของโครงการบาเซโรก็คือ มันได้สร้างโครงข่าย และความสัมพันธ์ทางด้านตลาดแรงงานแบบไม่เป็นทางการระหว่างเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นรากฐานสำหรับการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจากประเทศเม็กซิโก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การยุติข้อตกลงในเชิงกฎหมายจึงมิได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการย้ายถิ่นที่ได้หยั่งรากไว้ตลอดเวลากว่า 20 ปีของการดำเนินโครงการ ด้วยเหตุที่ผู้อพยพก็พร้อมที่จะปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์ที่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปด้วย

2.3.2 วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2540) ได้นำเสนอผลกระทบของการจ้างงานต่างชาติราคาถูกไว้ในโครงการวิจัยเรื่อง นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ ไว้หลายประการ อาทิเช่น

- การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย และขาดการคุ้มครองจะเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างภายในประเทศ ทำให้ค่าจ้างถูกกดอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเอี่ยงภาวการณ์ครองชีพของแรงงาน อันเป็นนโยบายที่สวนทางกับนโยบายการกระจายรายได้ของรัฐบาลเอง

- การจ้างแรงงานต่างชาติที่ขาดการคุ้มครองเป็นนโยบายที่เลือกปฏิบัติ และไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาสภาพแรงงาน ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญในการเจรจาต่อรองเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน

- เมื่อเข้าสู่ช่วงภาวะเศรษฐกิจซบเซา แรงงานต่างชาติซึ่งอยู่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคการขาดแคลนแรงงาน (และตั้งใจแต่แรกแล้วว่า จะพยายามอยู่อาศัยให้นานที่สุด) จะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ อีกทั้งการผลักดันออกนอกประเทศก็เป็นเรื่องยุ่งยาก

- การพึ่งพาแรงงานต่างชาติราคาถูก เพื่อนำมาทดแทนและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในโรงงานที่ใช้ระบบการผลิตแบบเน้นแรงงานเข้มข้น จะทำให้โครงสร้างการผลิตของประเทศ

เกิดความล่าช้า เพราะสถานประกอบการเอกชนจะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเทคโนโลยี และ ฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะแรงงานให้สูงขึ้น

- การจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่ยอมรับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน จะเป็นสาเหตุหนึ่งนี้อาจทำให้ถูกบอยคอตสินค้า

อีกทั้งยังได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติ ไว้ดังนี้

- ต้องยึดหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (Equal Treatment) ได้แก่ การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเพื่อให้เกิดการคุ้มครอง การขยายความคุ้มครองในระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่มาจดทะเบียน

- การส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

- การแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ ต้องกระทำทั้งในระดับทวิภาคี (อาทิเช่น การประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานภายใต้ระบบสัญญา เป็นต้น) และพหุภาคี (อาทิเช่น การร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อนำมาใช้พัฒนาทักษะแรงงานในหมู่ประเทศภาคีสมาชิก เป็นต้น)

2.3.3 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารแรงงานอพยพต่างชาติ ไว้ในโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548 ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจพอสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

- สนับสนุนรัฐบาลพม่าในการสร้างศูนย์รับแรงงานอพยพชาวพม่ากลับ โดยให้ความร่วมมือทั้งทางด้านงบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือ และการฝึกอาชีพโดยเฉพาะด้านเกษตรกรรมที่ไม่ใช่อาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย

- ประสานงานกับนายจ้างเพื่อจัดที่อยู่ให้กับแรงงานอพยพต่างชาติอย่างเป็นหลักแหล่ง และออกกฎหมายกำกับภาคเอกชนที่จัดบริการที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานอพยพต่างชาติ

- ไม่อนุญาตให้แรงงานอพยพต่างชาตินำบุตร คู่สมรสและสมาชิกอื่น ๆ ในครอบครัวเข้ามาในประเทศไทย

- เร่งดำเนินการวางแผนครอบครัวแรงงานอพยพต่างชาติเพื่อลดอัตราการเกิด

- ปรับมาตรฐานข้อมูลทะเบียนประวัติแรงงานอพยพต่างชาติให้ทัดเทียมกับทะเบียนราษฎร เพื่อสะดวกในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

2.3.4 คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2547) ได้นำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 5 ยุทธศาสตร์ ไว้ในโครงการจัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงาน ดังนี้

- ยุทธศาสตร์การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมาย โดยทบทวนและปรับปรุงระบบการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กวาดล้าง จับกุมแรงงานต่างด้าว สกัดกั้นและป้องกันส่งกลับ

- ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นระบบ โดยจัดให้มีเครือข่ายศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างด้าวและนายจ้างในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ การบูรณาการระบบงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานต่าง ๆ จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีปัญหาการส่งกลับ จัดระบบการสับเปลี่ยนงานระหว่างนายจ้าง กำกับดูแล ตรวจสอบแรงงานต่างด้าวในด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมาย กำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน สร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรและการดำเนินงานด้านงบประมาณ

- ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมาเข้า-กลับเย็น โดยสำรวจพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานมาเข้า-กลับเย็น ทบทวนระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสร้างระบบความร่วมมือจากภาครัฐและเอกชน

- ยุทธศาสตร์ด้านสังคม และความปลอดภัยด้านสาธารณสุข โดยจัดระเบียบทางสังคมของครัวเรือนแรงงานต่างด้าว และเพิ่มมาตรฐานทางการให้บริการสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าว

- ยุทธศาสตร์การลดการใช้แรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวในระยะยาว และให้ความร่วมมือด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน

2.3.5 Martin, Philip. (2003). ได้จัดทำข้อเสนอที่เป็นวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (ซึ่งเป็นการนำประสบการณ์จากนานาชาติมาเทียบเคียงปรับใช้กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย) ไว้ในรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย (Thailand: Improving Management of Foreign Workers) พอสรุปได้ดังนี้

- การจัดทำโครงการจ้างแรงงาน (ต่างด้าว) ชั่วคราวแบบถูกกฎหมาย รวมไปถึงถึงความพยายามอย่างจริงจังในการป้องกันมิให้มีการลักลอบเข้าเมืองและจ้างแรงงานที่ไม่มีเอกสารแสดง

- การปรับโครงสร้างเพื่อดึงดูดแรงงานภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ การส่งเสริมผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีในการผลิต (รวมถึงเครื่องมือเครื่องจักร) ซึ่งจำเป็นต้องใช้แรงงานชาวไทยที่มีทักษะสูงกว่า หรือใช้นโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมนำสำหรับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในอัตราที่เหมาะสมเพื่อสร้างต้นทุน (Cost) ที่แท้จริงในการจ้างแรงงานต่างด้าว

- ความร่วมมือในการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ทั้งในระหว่างรัฐบาลกับ นายจ้าง (เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว) และระหว่างรัฐบาลที่เป็นต้นทางกับรัฐบาลปลายทาง (เพื่อร่วมมือกันป้องกันการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย) นอกจากนี้ หากมีการอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย องค์การระหว่างประเทศหรือประเทศต้นทางอาจเป็นผู้จัดการในเรื่องของการส่งกลับ เพื่อให้มีการสร้างงานในพื้นที่ต้นทางของแรงงานย้ายถิ่น

บทที่ 3

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2538 - 2539) ได้มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า ลาว และกัมพูชา อพยพเคลื่อนย้ายแรงงานและครอบครัวเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนมากเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อขายแรงงานและแสวงหาการดำรงชีพที่ดีกว่าในประเทศตน แรงงานต่างด้าวดังกล่าวบางส่วนเข้ามาโดยญาติหรือเพื่อนชักชวน ขณะที่อีกเป็นจำนวนมากที่เข้ามาโดยขบวนการนายหน้า ผ่านแนวชายแดนที่มีระยะทางยาวกว่า 4,700 กิโลเมตร ทั้งช่องทางที่เป็นด่านถาวร จุดผ่อนปรนทางการค้า และลักลอบข้ามผ่านอย่างผิดกฎหมายตลอดแนวพรมแดนธรรมชาติ

ปัจจุบันคาดกันว่ากลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ดังกล่าว น่าจะมีอยู่รวมกัน (ทั้งที่ได้มารายงานตัวจดทะเบียนราษฎรกับกรมการปกครองแล้ว และที่ยังไม่แสดงตัวอีกจำนวนหนึ่ง) ในประเทศไทยมากกว่า 1.3 ล้านคน หรือคิดเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของประมาณการคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยทั้งหมด¹ (กรมการจัดหางาน, 2547: 3) โดยกระจายตัวอยู่กันอย่างหนาแน่นใน 7 จังหวัดหลักทั่วประเทศ อันได้แก่ เชียงใหม่ ตาก กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร ระนอง สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต

3.1 การดำเนินนโยบาย/มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ในระหว่างปี 2539 - 2546

รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีนโยบายในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ ให้มีการขึ้นทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการทำงาน การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ค่าประกันสุขภาพ รวมทั้งการผลิตใบอนุญาตทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี 2539 - 2546 รวม 7 ครั้ง แต่ทุกครั้งจะมีเงื่อนไขทั้งในด้านพื้นที่และประเภทกิจการที่อนุญาตให้ทำงานแตกต่างกันออกไป จึงไม่สามารถเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนแต่ละปีได้ เพราะตัวเลขมาจากเงื่อนไขที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

¹ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (ทุกสัญชาติ) ในปี 2547 ซึ่งมีเพียง 502,680 คน อันประกอบไปด้วยกลุ่ม Over Stay (190 สัญชาติ) จำนวน 409,258 คน และกลุ่มที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จำนวน 93,422 คน

มติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ ทำงานชั่วคราวระหว่างปี 2539 – 2546

ปี	พื้นที่ที่อนุญาต (จังหวัด)	จำนวนกิจการที่อนุญาต (ประเภทกิจการ)	จำนวนผู้ที่ได้รับการผ่อนผัน (คน)
2539 - 40	43	24	293,652
2541	54	47	90,911
2542	43	24	99,974
2543	37	18	99,656
2544	ทุกจังหวัด	10	568,249
2545	ทุกจังหวัด	6	409,339
2546	ทุกจังหวัด	6	288,780

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

- ปี 2539 – 2543 จดทะเบียนและผ่อนผันให้ทำงานได้ในบางพื้นที่เฉพาะกิจการที่กำหนด
- ปี 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 28 สิงหาคม 2544 เปิดโอกาสให้แรงงานที่ลักลอบทำงานในทุกพื้นที่ และทุกกิจการมาจดทะเบียน ซึ่งได้มีแรงงานมาจดทะเบียนทั้งสิ้น 568,249 คน
- ปี 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 27 สิงหาคม 2545 ผ่อนผันให้แรงงานที่จดทะเบียนในปี 2544 มาจดทะเบียนผ่อนผันทำงานต่อไปอีก 1 ปี (ถึง 25 กันยายน 2546) ใน 6 กิจการ คือ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมง กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์ และคนงานในแปลงเพาะปลูก ปรากฏว่ามีแรงงานมารายงานตัว 409,339 คน
- ปี 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 19 สิงหาคม 2546 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่จดทะเบียนในปี 2545 ทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี (ถึง 25 กันยายน 2547) แต่ได้ยกเว้นไม่ต่ออายุให้บางกิจการที่คนไทยทำได้จำนวน 12,161 คน ได้แก่ กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ปิมน้ำมัน ชักอบริด รันค้ำ อุ้ช่อมรถ และรับซื้อของเก่า โดยมีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุไปอนุญาตทำงานในระหว่างวันที่ 5 – 25 กันยายน 2546 จำนวน 288,780 คน

นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การอำนวยความสะดวก และประสานการปฏิบัติการแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีระบบ และต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รัฐบาลจึงได้จัดให้มี “คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.)”² ขึ้น และต่อมาประธานกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ก็ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ เพื่อให้รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในปี 2547 จำนวน 7 คณะ³ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, 2548: 1) ดังนี้

(1) คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ

(2) คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน มีเสนาธิการทหารเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนหรือผู้แทน กรมยุทธการทหารเป็นเลขานุการ

(3) คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว มีหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กระทรวงแรงงาน เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ

(4) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจ้ดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นเลขานุการ

(5) คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายกิจการพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้บังคับการกองแผนงาน I สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเลขานุการ

(6) คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มีผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นเลขานุการ

² จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

³ คำสั่งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ 1/2547 – 7/2547

(7) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มี ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ

3.2 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปี 2547

3.2.1 ข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีได้สั่งการในคราวประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตั้งแต่การสกัดกั้น การป้องกัน การปราบปราม การลักลอบเข้ามาของแรงงานรุ่นใหม่ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนการจับกุมดำเนินคดีและส่งกลับ โดยได้ให้แนวทางในการแก้ไขปัญหาไว้ดังนี้

- การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมือง ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง โดยพิจารณาจากความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าว ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และมีความสมดุลกับประเด็นความมั่นคงอย่างเหมาะสม

- การกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างชัดเจน

- การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น ไม่รวมถึงครอบครัว

- การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เป็นฐานในการผลิตสินค้า ซึ่งจะใช้แรงงานระดับล่าง เป็นการช่วยลดการไหลของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย

- ควรพิจารณาศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับทักษะ แต่การกำหนดค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่นำไปสู่การเลิกจ้างแรงงานไทย

- การส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้แรงงานดังกล่าวลักลอบเข้ามาอีก

3.2.2 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 27 เมษายน 2547

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม และวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมุ่งแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วตามระบบผ่อนผันและที่ยังลักลอบทำงาน โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ ดังนี้

● เห็นชอบกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบใน ยุทธศาสตร์ อันประกอบไปด้วย 7

- ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
- ยุทธศาสตร์ปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
- ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
- ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจากระบบแรงงานต่างด้าว
- ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

● เห็นชอบแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ โดยในระยะที่หนึ่งเป็นการทำงานแบบบูรณาการของ 5 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา) อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยดำเนินการ (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, 2548: 4 - 8) ดังนี้

➢ กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวเพื่อทราบจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อายุตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Supply) มีขั้นตอนการดำเนินการ คือ

(ก) การรับคำร้องจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

วิธีดำเนินการ: ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เข้าไปสำรวจจำนวนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยสำรวจเป็นรายครัวเรือน พร้อมแจกและรับแบบคำร้องจดทะเบียนคนต่างด้าวจากเจ้าบ้าน เมื่อกรอกประวัติคนต่างด้าวเรียบร้อยแล้วส่งให้เจ้าหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น หรือเจ้าบ้าน หรือนายจ้างจะกรอกแบบคำร้องฯ แล้วนำไปยื่นด้วยตัวเอง ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอก็ได้ โดยมีคนต่างด้าวมาจดทะเบียนราษฎรกับกรมการปกครอง จำนวนทั้งสิ้น 1,284,920 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 921,492 คน (ร้อยละ 71.72) ลาว 179,887 คน (ร้อยละ 14.00) และกัมพูชา 183,541 คน (ร้อยละ 14.28)

(ข) การจัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารการจัดทำทะเบียนประวัติให้คนต่างด้าว (ทร 38/1) ดำเนินการ ณ ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ/เขต/สำนักงาน

ทะเบียนท้องถิ่น โดยมีวิธีดำเนินการดังนี้ คนต่างด้าวที่ได้ยื่นคำร้องจดทะเบียนคนต่างด้าว ตามข้อ (ก) แล้ว เจ้าหน้าที่อำเภอ/เขตหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นจะนัดถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ (สแกนเข้าระบบคอมพิวเตอร์) พร้อมออกเอกสารการจัดทำทะเบียนประวัติให้คนต่างด้าว นอกจากนี้เจ้าพนักงานตำรวจจะพิมพ์ลายนิ้วมือ 10 นิ้ว (บนกระดาษ) ด้วย โดยมีคนต่างด้าวมาดำเนินการถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และรับเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ทร 38/1) จำนวน 1,161,013 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548)

➤ **กระทรวงแรงงาน** ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (Demand) พิจารณาน้ำหนักที่จะอนุญาต (โควตา) และพิจารณาอนุญาตทำงาน มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

(ก) **จดทะเบียนนายจ้าง** เพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (Demand) นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะมีหรือยังไม่มีแรงงานต่างด้าวก็ตาม จะต้องแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวตามแบบที่กระทรวงแรงงานกำหนด ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1 – 10 โดยมีนายจ้างมาจดทะเบียนกับกรมการจัดหางานทั้งสิ้น 248,746 ราย และแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,598,752 คน แยกเป็นพม่า 1,136,485 คน (ร้อยละ 71.09) ลาว 216,823 คน (ร้อยละ 13.56) และกัมพูชา 245,444 คน (ร้อยละ 15.35)

(ข) **ประกาศรับสมัครแรงงานไทย** เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไทยได้มีงานทำก่อนการจ้างแรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1 – 10 จะดำเนินการ Matching ตำแหน่งในระบบคอมพิวเตอร์ Online และประกาศตำแหน่งงานไว้ ณ สำนักงานฯ บางกรณีก็ให้นายจ้างเป็นผู้ประกาศรับสมัครด้วย เป็นระยะเวลา 7 วัน หากมีแรงงานไทยประสงค์จะทำงาน นายจ้างจะต้องพิจารณารับแรงงานไทยก่อน

(ค) **พิจารณาน้ำหนักที่จะอนุญาต (Quota)** สำนักงานจัดหางานจังหวัดจะรวบรวมประเภทกิจการที่ได้รับแจ้งความต้องการจ้างแรงงาน เพื่อเสนอคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด⁴ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ พิจารณาน้ำหนักและประเภทกิจการที่จะอนุญาต โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานที่แท้จริงของแต่ละจังหวัด แล้วออกหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวให้

⁴ คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวที่ 3/2547 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัด ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2547

นายจ้างไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้ ได้มีการพิจารณาอนุญาต (โควตา) ให้นายจ้าง จำนวน 245,113 ราย จ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,512,587 คน⁵ (ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548)

(ง) การพิจารณาอนุญาตทำงาน หลังจากนายจ้างได้รับการจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวเข้าทำงาน (โควตา) และผ่านการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแล้ว ให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต (Quota) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1 - 10 พร้อมชำระค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานตามที่กำหนด⁶ โดยผลการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานซึ่งมีระยะเวลาคุ้มครองไปจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2547 ปรากฏดังนี้ สัญชาติพม่า 628,209 คน สัญชาติลาว 105,092 คน และสัญชาติกัมพูชา 110,011 คน รวมทั้งสิ้น 843,312 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 มีนาคม 2548)

➤ *กระทรวงสาธารณสุข* ดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและประสงค์จะทำงาน จะต้องเข้ารับการตรวจสอบสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีค่าตรวจสอบสุขภาพ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท⁷ ส่วนคนต่างด้าวรายได้ที่ไม่ประสงค์จะทำงานแต่สมัครใจจะตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพก็ได้ โดยมีแรงงานต่างด้าวมารับการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแล้ว จำนวน 881,141 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2548)

➤ *กระทรวงกลาโหม* การสกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ กำหนดมาตรการดำเนินการ ดังนี้

⁵ นายจ้างบางส่วนที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว เนื่องจากนายจ้างดังกล่าวได้ยื่นขออนุญาตใช้แรงงานต่างด้าวในบางประเภทกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาต เช่น กิจการในลักษณะรับเหมาช่วง

⁶ แยกเป็นค่ายื่นคำขอเรื่องละ 100 บาท และค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานจำนวน 450 บาท 900 บาท และ 1,800 บาท สำหรับการจ้างงานในระยะเวลา 3 เดือน 6 เดือน และ 1 ปีตามลำดับ

⁷ จากการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขมหภาค พบว่าในปี 2545 รัฐบาลไทยได้รับภาระในการรักษาผู้ป่วยนอกที่เป็นแรงงานอพยพต่างชาติรวม 946,240 ครั้ง เป็นเงิน 100,837,435 บาท และผู้ป่วยในเป็นเงิน 192,742,964 บาท ซึ่งในส่วนนี้เป็นค่าใช้จ่ายที่รวมเอากลุ่มที่มีบัตรประกันสุขภาพและที่ไม่มีบัตรเข้าไว้ด้วยกัน สำหรับส่วนที่รัฐรักษาพยาบาลฟรีเนื่องจากแรงงานไม่มีบัตรประกันสุขภาพและไม่มีเงินจ่ายนั้น แบ่งเป็นผู้ป่วยนอกร้อยละ 28 (เป็นเงินประมาณ 22 ล้านบาท) และผู้ป่วยในร้อยละ 93 (เป็นเงินประมาณ 93 ล้านบาท) โดยจังหวัดตากเป็นจังหวัดที่มีการค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแรงงานอพยพต่างชาติสูงที่สุดในประเทศ รองลงมาได้แก่ สงขลา อุบลราชธานี และเชียงใหม่ (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2546: บ-3).

(ก) ใช้มาตรการด้านการข่าวในการสืบหาขบวนการผู้นำพา / ผู้ลักลอบนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(ข) เพิ่มการลาดตระเวน / เผ้าตรวจตามจุดตรวจ และดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณแนวชายแดน

(ค) เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนบริเวณพื้นที่ล่อแหลมและช่องทางสำคัญตามแนวชายแดนและน่านน้ำของประเทศทั้งทางบกและทางทะเล

(ง) ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย หรือพื้นที่ที่ต้องสงสัยที่จะเป็นที่หลบซ่อน/พักพิงก่อนที่จะมีการนำพาเข้าพื้นที่ตอนใน

ซึ่งผลการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว สามารถจับกุมผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวน 3,806 คน ผลักดันออก 4,722 คน

➢ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้นและปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน⁸ โดยดำเนินการดังนี้

(ก) กวดขันจับกุมนายจ้าง/ผู้ให้ที่พักพิงแก่คนต่างด้าวที่ไม่จดทะเบียน

(ข) กวดขันจับกุมนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน และคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน

(ค) การจับกุมคนต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน ให้ดำเนินการส่งกลับโดยเร็ว โดยไม่ต้องดำเนินคดี ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

โดยผลการดำเนินการในปี 2547 สามารถจับกุมนายจ้าง เจ้าบ้าน ผู้ให้ที่พักพิง จำนวน 3,641 คน และจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ไม่จดทะเบียน จำนวน 241,576 คน⁹

ระยะที่สอง การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

➢ การเจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงาน

⁸ เป็นการดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวแล้ว

⁹ เพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจในการบังคับใช้กฎหมายยิ่งขึ้น กรมการจัดหางานจึงได้กร่างระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายสินบน เงินรางวัล และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2547 ขึ้นเป็นมาตรการสนับสนุนด้วยอีกทางหนึ่ง

(MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เจรจาและประสานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีผลการดำเนินการ ดังนี้

(ก) ประเทศพม่า¹⁰ ลาว และกัมพูชา ตกลงที่จะส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของแต่ละประเทศที่ทำงานในประเทศไทย เพื่อออกเอกสารรับรองบุคคล¹¹ ซึ่งกระทรวงแรงงานจะเจรจากับประเทศต้นทาง ให้ดำเนินการพิสูจน์สถานะคนต่างด้าวทุกคนที่จดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง

(ข) ประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกแก่คณะเจ้าหน้าที่ ที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ และช่วยเหลือด้านงบประมาณบางส่วน รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องถ่ายเอกสาร

➢ การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้

¹⁰ ผู้นำพม่าได้แจ้งแก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและคณะ ซึ่งได้เดินทางเยือนประเทศดังกล่าวในระหว่างวันที่ 1 – 2 กุมภาพันธ์ 2548 ว่า ในส่วนของเอกสารประจำตัวคนพม่าที่ต้องการเดินทางกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ขอให้ชาวพม่าเดินทางกลับประเทศเพื่อขอหนังสือเดินทางจากภูมิลำเนาเดิมของตน โดยทางการพม่าสามารถออกหนังสือเดินทางได้แล้วเสร็จภายใน 5 วันทำการ จากนั้นให้ไปขอรับการตรวจลงตราที่สำนักงานสถานทูตไทย ณ กรุงย่างกุ้ง และในกรณีที่แรงงานพม่ามีจำนวนมาก ก็อาจให้ทยอยเดินทางกลับ ซึ่งอาจใช้เวลาบ้าง แต่คาดว่า 3 – 4 ปี คงเข้าระบบทั้งหมดได้ (หนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ นร 0803 / 1632 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2548) หลังจากนั้น ทงการพม่าได้เปิดศูนย์ดำเนินการขบวนการ (Processing Centres) เพื่อพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารหนังสือเดินทางชั่วคราวที่เมืองมะละล่ายและพะอันในพม่า ซึ่งจะสามารถดำเนินการได้ประมาณวันละ 3,000 คน ซึ่งฝ่ายไทยเห็นว่าเป็นความพยายามของพม่าที่จะให้ความร่วมมือด้วยดี อันจะส่งผลให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวสำเร็จลุล่วง จึงเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเดินทางไปเจรจา เพื่อขอเพิ่มศูนย์ดำเนินการด้านพิสูจน์สัญชาติใกล้บริเวณชายแดนไทย-พม่า อีก 3 แห่ง ได้แก่ ท่าซี้เหล็ก เมียวดีและเกาะสอง รวมทั้งให้มีการเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย ณ สถานทูตพม่าประจำประเทศไทย หรือสถานที่ที่เหมาะสมอีกด้วย (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, 2548: ระเบียบวาระที่ 3)

¹¹ เอกสารรับรองบุคคลที่ประเทศลาวออกให้คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยเรียกว่า หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) ส่วนของประเทศกัมพูชาเรียกว่า เอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity: C.I.) ทั้งนี้ ประเทศลาวเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือเดินทางชั่วคราวเล่มละ 1,500 บาท ส่วนประเทศกัมพูชาเก็บค่าธรรมเนียมในการออก C.I. เล่มละ 500 บาท

กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (1) และมาตรา 12 (3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

➤ การอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงาน ให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ซึ่งกระทรวงแรงงานได้ยกเว้นแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เพื่อให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายทำงานเป็นกรรมกรได้

➤ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายให้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการทำงานจากแรงงานต่างด้าว แต่ไม่มีกฎหมายรองรับให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้าง ดังนั้น เพื่อให้ให้นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว มีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่ได้มีการดำเนินการในประเทศสิงคโปร์ หรือมาเลเซีย จึงเห็นควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้าง โดยจะดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy Fee) ซึ่งจะดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อเสนอสมานิติบัญญัติพิจารณาต่อไป

➤ การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น หรือตามฤดูกาล กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

(ก) กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

(ข) กระทรวงมหาดไทยออกประกาศโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อยกเว้นมาตรา 12 (1) (3) ให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายทำงานเป็นกรรมกรในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น และทำงานตามฤดูกาลในบริเวณชายแดน

(ค) กระทรวงแรงงานพิจารณารูปแบบเอกสารรับรองบุคคลที่ประเทศต้นทางจะออกให้คนต่างด้าวเพื่อใช้เป็นเอกสารการเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น หรือตามฤดูกาล และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานตามความเหมาะสม และให้นำข้อตกลงว่าด้วยการเดินทางข้ามแดนระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับประเทศต้นทางมาร่วมพิจารณา เพื่อให้บัตรผ่านแดนและบัตรผ่านเข้ามาทำงานมีความแตกต่างกัน

3.2.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2547

สืบเนื่องจากภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินการจดทะเบียนคนต่างด้าวและ นายจ้าง เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2547 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับการร้องขอให้รับจดทะเบียนคนต่างด้าวและ นายจ้างเพิ่มเติม โดยให้เหตุผลว่ามีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในขั้นตอนของการจดทะเบียน ซึ่งกระทรวง แรงงานได้รวบรวมข้อมูลและเหตุผลความจำเป็น เสนอคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พิจารณาเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2547 โดยมีมติให้นำกรณีการร้องขอจดทะเบียนคนต่างด้าวและนายจ้าง เพิ่มเติมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2547 โดยเห็นชอบให้มีการจดทะเบียนราษฎรต่างด้าว และจดทะเบียนนายจ้างเพิ่มเติมตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

- กรณีนายจ้างพาคนต่างด้าวไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่น แต่ไม่ได้จดทะเบียนนายจ้างกับกรมการจัดหางาน ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการรับจดทะเบียนนายจ้างเพิ่มเติม

- กรณีนายจ้าง/แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2546 และใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 25 กันยายน 2547 แต่คนต่างด้าวไม่ไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น หรือนายจ้างไม่ได้จดทะเบียนกับกรมการจัดหางาน เห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

- ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการรับจดทะเบียนนายจ้างเพิ่มเติม และรับคำร้องขอจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา (แบบ ท.ต. 1) พร้อมเหตุผลความจำเป็น และรวบรวมจำนวนคนต่างด้าวที่มายื่นคำร้องเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป

- ให้กระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศให้คนต่างด้าวข้างต้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548

- ให้สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น ดำเนินการรับรายงานตัวคนต่างด้าว บันทึกข้อมูลคนต่างด้าว ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกหมายเลขประจำตัว 13 หลัก

3.3 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2548

3.3.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548

คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามมติการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2548 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้โดยได้รับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงสาธารณสุขไปประกอบการดำเนินงานด้วย ดังนี้

- การอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ จดทะเบียนราษฎรต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานปี 2547 และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่าง รอคอยส่งกลับและทำงานต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการดังนี้

- กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคน เข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อยู่ในราชอาณาจักร ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินการจัดทำบัตร ประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และกำหนดเงื่อนไข อนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ให้ครอบครัวคนต่างด้าวติดตามนายจ้างด้วย

- กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและ ประกันสุขภาพ โรคที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

- กระทรวงแรงงาน ออกประกาศให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว มาจดทะเบียนนายจ้าง และแจ้งความต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงานได้

- คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนไว้ กับกรมการปกครองแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสุขภาพและขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 หากไม่ดำเนินการภายในกำหนด ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรีปี 2547 คือ จับกุมและดำเนินคดีทั้งนายจ้างและคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

- การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงาน ต่างด้าวทั้งระบบปี 2547 ในระยะที่ 2 เพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรต่างด้าวไว้ แล้วในระยะที่ 1 ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมายและทำงานได้ และการ

อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมายเพื่อทำงานกรรมกรได้ ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน (MOU) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแล้วบางส่วน และจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

➤ กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชา ที่ได้รับการรับรองสถานะแล้ว ใช้เอกสารรับรองสถานะที่ออกให้โดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง เพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองสถานะและคนต่างด้าวรายใหม่ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายทำงานกรรมกรได้ ซึ่งการรับรองสถานะขณะนี้ได้ดำเนินการแล้วคือ ลาวและกัมพูชา ส่วนพม่าอยู่ระหว่างเจรจา

➤ กระทรวงแรงงาน เสนอเพื่อขอแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองสถานะและคนต่างด้าวรายใหม่ 3 สัญชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายทำงานเป็นกรรมกรได้

➤ ผู้ติดตามของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการรับรองสถานะ หากผู้ติดตามได้รับการรับรองสถานะด้วย ให้ขอวีซ่าอยู่ในราชอาณาจักรได้เช่นเดียวกับคนต่างด้าวรายนั้น ส่วนคนต่างด้าวรายใหม่ให้เข้ามาเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น

● การอนุญาตให้เข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น และการเข้ามาทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องกฎหมาย ประเทศกัมพูชาและลาว เห็นชอบในหลักการที่จะดำเนินการร่วมกัน ขณะนี้อยู่ระหว่างการเตรียมการเจรจารายละเอียดเพื่อนำเข้าพิจารณาในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสครั้งต่อไป ซึ่งประเทศกัมพูชาและลาวจะเป็นเจ้าภาพ เมื่อมีการเจรจาในรายละเอียดแล้วเห็นความมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

➤ กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ใช้เอกสารอื่นแทนหนังสือเดินทาง และเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะนี้ ในการออกวีซ่า ความมอบให้หน่วยงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนมีหน้าที่ออกวีซ่าได้

➤ กระทรวงแรงงาน พิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมนิยามการทำงานลักษณะนี้ให้เหมาะสม และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานกรรมกรได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

➤ การควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น หรือตามฤดูกาลบริเวณชายแดน ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลคนต่างด้าวให้กลับประเทศของตนเมื่อเสร็จสิ้นการจ้างงานตามลักษณะดังกล่าว

● ให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และให้ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจับกุม ดำเนินคดีคนต่างด้าวและนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

3.3.2 ผลการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2548 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, 2548: 8)

● นายจ้างจดทะเบียน จำนวน 240,297 ราย แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,881,529 คน และมีนายจ้างได้รับการพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา) จำนวน 237,455 ราย อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,773,349 คน แยกเป็นพม่า 1,276,609 คน (ร้อยละ 71.99) ลาว 274,033 คน (ร้อยละ 15.45) และกัมพูชา 222,707 คน (ร้อยละ 12.56)

● คนต่างด้าวขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 705,293 คน จำแนกเป็นพม่า 539,416 คน (ร้อยละ 76.48) ลาว 90,073 คน (ร้อยละ 12.77) และกัมพูชา 75,804 คน (ร้อยละ 10.75)

● การขาดแคลนแรงงาน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควตาให้จ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,773,349 คน มีแรงงานต่างด้าวขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 705,293 คน คงเหลือความต้องการแรงงานอีก 1,068,056 คน

● จังหวัดที่ขอใช้แรงงานต่างด้าวมากที่สุด 5 อันดับ คือ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร ตาก เชียงใหม่ และสมุทรปราการ ตามลำดับ

● กิจกรรมที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวสูงสุด คือ ภาคเกษตรและปศุสัตว์ รองลงมาคือ กิจกรรมก่อสร้าง และคนรับใช้ในบ้าน

3.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้จัดประชุม ครั้งที่ 1 / 2548 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2548 แล้วได้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ดังนี้

ระดับนโยบาย

(1) ความร่วมมือของประเทศต้นทาง ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศต้นทาง เท่าที่ควร โดยเฉพาะสหภาพพม่า จึงเห็นควรเร่งการเจรจาอย่างเข้มข้นกับประเทศต้นทาง

(2) ยุทธศาสตร์ที่ผ่านมาเป็นจุดอ่อน เนื่องจากการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมามีกลุ่มที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศเข้ามาแฝงตัว และมีบางส่วนเริ่มเรียกร้องสถานะและสิทธิตามยุทธศาสตร์ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(3) ปัญหาด้านสังคมยังไม่สามารถควบคุมได้ กรณีตัวอย่างเช่น กระทรวงสาธารณสุข รายงานว่าในปี 2548 มีแรงงานต่างด้าวตั้งครุฑ จำนวน 8,708 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ตุลาคม 2548) ซึ่งคนกลุ่มนี้จะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมในระยะยาว และยังไม่มีการรองรับการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจน

(4) การกำหนดลักษณะเฉพาะของ “งาน” ที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ตั้งที่เป็นอยู่ (งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน) โดยมีได้กำหนดคำนิยามที่ชัดเจน เริ่มก่อให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมืออย่างแพร่หลายในประเทศในทุก ๆ ประเภทกิจการ และมีการใช้แรงงานต่างด้าวทำงานในลักษณะอื่นนอกจากงานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ระดับปฏิบัติ

(1) หน่วยปฏิบัติมีหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานขาดการประสานงานกัน ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานไม่สอดคล้องและไม่มีประสิทธิภาพ

(2) การสกัดกั้น ปรามปราม จับกุม คนต่างด้าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างเต็มที่แล้ว แต่ยังมีข้อจำกัด เช่น บุคลากร งบประมาณ เป็นต้น ควรกำหนดพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน และจัดชุดเฉพาะกิจทำงานร่วมกัน

(3) ความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวน 1,881,529 คน เป็นความต้องการที่สูงมาก ทำให้มีการลักลอบเข้ามาเรื่อยๆ จึงควรจำกัดความต้องการระดับล่าง กำหนดปริมาณและประเภทงานให้ชัดเจน

(4) การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงและต่อเนื่อง ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการต้องดำเนินการหลายหน่วยงาน ทำให้นายจ้างและคนต่างด้าวไม่เข้าใจ

(5) นายจ้างยังไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลอย่างเต็มที่ เนื่องจากการนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบมีต้นทุนการดำเนินการที่สูง มีขั้นตอนในการปฏิบัติที่ยุ่งยาก และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังมีความล่าช้า รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายยังไร้ประสิทธิภาพ

3.5 แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายหลังวันที่ 30 สิงหาคม 2548

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 เห็นชอบกับมาตรการและแนวทางการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จำนวน 500,000 คน ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

3.5.1 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยร่วมมือกับประเทศคู่ภาคีดำเนินการให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย จำนวนประมาณ 200,000 คน ซึ่งเป็นไปตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ กลยุทธ์หลัก 8.3.12 ได้แก่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นไปตามข้อตกลงกับประเทศต้นทาง

3.5.2 จำนวนที่ขาดแคลนอีกประมาณ 300,000 คน ให้นำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งหลบหนีเข้าเมืองและอาศัยในประเทศไทยอยู่แล้วมาเข้าสู่ระบบการจ้างงาน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกประกาศให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่ในราชอาณาจักรก่อนคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับตามระยะเวลาที่กำหนดไม่เกิน 30 วัน

3.5.3 การประกันตัว อาศัยอำนาจตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้นายจ้างประกันตัวคนต่างด้าวที่มีสถานะเป็นผู้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเพื่อไปทำงานระยะเวลาที่กำหนดไม่เกิน 30 วัน

3.5.4 การขอรับใบอนุญาตทำงาน อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงาน เพื่อทำงานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน

3.5.5 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ให้กรรมการปกครองจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พร้อมจัดพิมพ์บัตรประจำตัวและใบอนุญาตทำงาน

3.5.6 กลุ่มเป้าหมาย แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทุกคนที่ทำงานกับนายจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาตทำงาน ทั้งที่มีหรือไม่มีบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (หมายเลข 13 หลัก)

3.5.7 สถานที่และระยะเวลาดำเนินการ

ระยะที่หนึ่ง สถานที่ดำเนินการในรูปแบบศูนย์เบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ทุกจังหวัด ระยะเวลาดำเนินการ 30 วัน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมการออกประกาศกระทรวงจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนปฏิบัติการเป็นระยะเวลาประมาณ 60 วัน

ระยะที่สอง ดำเนินการเมื่อสิ้นสุดเวลาดำเนินการในระยะที่ 1 แล้ว แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานตามความต้องการของภาคเศรษฐกิจได้ และเพื่อเป็นการสนับสนุนการจ้างแรงงานในเขตเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 และสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 กลยุทธ์หลัก 8.3.10 คือการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ผู้ลักลอบเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จึงขอความเห็นชอบเพื่อดำเนินการระยะที่ 2 โดยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานข้อมูลและทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในรูปแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ใน 4 จังหวัด คือ จังหวัดตาก เชียงราย หนอง และกาญจนบุรี เริ่มทดลองดำเนินการที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ก่อนเป็นแห่งแรก เพื่อดำเนินการรับรายงานตัวและจัดทำประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมดำเนินคดีหรือเข้ามาขอตัว ให้นายจ้างประกันตัวแรงงานต่างด้าวในอัตราคนละ 50,000 บาท เพื่อการจ้างงาน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ต้องการกลับภูมิลำเนา ตลอดจนการปฏิบัติตามภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามนโยบายรัฐบาล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการ สำหรับงบประมาณดำเนินการในระยะแรก ให้เจียดจ่ายจากเงินนอกงบประมาณการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

3.5.8 การตรวจสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดของการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงาน

3.5.9 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

ระยะที่หนึ่ง ให้นายจ้างประกันตัวคนต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือ ท.ร.38/1 อัตราค่าประกันคนละ 10,000 บาท

ระยะที่สอง อัตราค่าประกันคนละ 50,000 บาท

ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/คน/ปี

ค่าธรรมเนียมการยื่นคำขอใบอนุญาตทำงาน ฉบับละ 100 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 3 เดือน 450 บาท เกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน 900 บาท และเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี 1,800 บาท

3.5.10 มาตรการรองรับ

- ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีนายจ้างและแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง ทั้งระหว่างดำเนินการและสิ้นสุดการดำเนินการ รวมทั้งมาตรการการผลักดันส่งกลับประเทศให้มีประสิทธิภาพ

- ดำเนินการปราบปราม จับกุม นายจ้างและผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง โดยประสานขอความร่วมมือจากกระทรวงยุติธรรม ใช้มาตรการลงโทษนายจ้างในการพิจารณาลงโทษสั่งปรับนายจ้างในอัตราสูงสุด

- สกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเข้มงวด

- เร่งรัดการนำเข้าแรงงานรายใหม่โดยถูกต้องตามกฎหมาย

พร้อมกันนี้ ให้กระทรวงแรงงานรับข้อสังเกตของคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อไปดังนี้

(1) ลดปริมาณแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดชั้นใน

(2) นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง โดยใช้หนังสือเดินทาง (Passport) เข้ามาทดแทนพื้นที่จังหวัดชั้นใน

(3) เพื่อลดปัญหาการลักลอบเข้าสู่เมืองชั้นในของแรงงานต่างด้าวที่เข้มขัน/รุนแรง

(4) เพื่อวางแผนการลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรมจังหวัดชั้นในหมด

ไปภายใน 5 – 10 ปี

(5) เพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมเข้มขันจากเมืองชั้นในของประเทศออกสู่เขตอุตสาหกรรมชายแดน

(6) เพื่อสร้างปัจจัยดึงดูดแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากจังหวัดชั้นในกลับออกมาสู่จังหวัดชายแดน เพื่อง่ายต่อการบริหารจัดการควบคุมและผลักดันส่งกลับในอนาคต

(7) การจัดตั้งอุตสาหกรรมชายแดนเป็นเสมือนเงื่อนไขที่ช่วยสกัดกั้นคนต่างด้าวในการลักลอบเข้าเมืองชั้นใน ช่วยลดปัญหาทางด้านความมั่นคง สาธารณสุข ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน และเป็นการประหยัดงบประมาณของประเทศที่จะต้องใช้กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

(8) เพื่อเป็นแนวทางที่จะเคลื่อนย้ายฐานการผลิตในอุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น หรือต้องอาศัยวัตถุดิบของประเทศเพื่อนบ้านในระหว่างที่ประเทศเพื่อนบ้านยังไม่มีความพร้อมหรือขาดความเชื่อมั่นต่อนักลงทุน

(9) เพื่อเป็นการเสริมสร้างความร่วมมือในข้อตกลงยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ (ACMECS) ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

(10) มีแผนรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้านแรงงานของชาติในการบริหารคนหลบหนีเข้าเมือง การปฏิบัติจะต้องมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ มีอำนาจตัดสินใจ รู้ข้อมูล จะตั้งเป็นคณะกรรมการบริหาร (Board) ก็ได้

(11) กระทรวงแรงงานควรมีหน้าที่ดูแลแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เท่านั้น

(12) นายจ้างผู้ใช้แรงงานต่างด้าว ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของคนต่างด้าวฝ่ายเดียวทุกเรื่อง เช่น ค่ารักษาพยาบาล

(13) จำกัดพื้นที่การอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว ไม่ควรอนุญาตให้ทำงานในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีการกำหนดเขตพื้นที่การใช้แรงงานต่างด้าว

(14) ใช้เทคโนโลยีในการตรวจสอบ โดยให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สแกนผ่านตา ลายพิมพ์นิ้วมือ เสนอใช้เทคโนโลยีใหม่ เลิกทำบัตรแบบเดิม ถ้ามีบัตรประจำตัวควรแตกต่างจากบัตรประจำตัวคนไทย เช่น มีขนาดใหญ่กว่า มีสีแตกต่างกัน

(15) ปฏิบัติตามปฏิญญาสากลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ให้กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดูแลแรงงานต่างด้าว ควรมีโรงพยาบาลพิเศษเฉพาะ

(16) ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าภาพหลัก มีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ร่วมเป็นหน่วยงานอำนวยความสะดวกเพื่อดำเนินการในระบบใหม่

(17) คนหลบหนีเข้าเมืองต้องมีมาตรการพิเศษ มียุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะ ไม่นำหลักการสิทธิมนุษยชน

3.6 บทวิเคราะห์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

หลังจากที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอแนวนโยบาย ตลอดจนรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติที่ได้มีพัฒนาการเรื่อยมาเป็นลำดับในหัวข้อก่อนหน้าแล้ว ในส่วนนี้จึงจะได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยหลักที่สามารถส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลว ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ โดยที่ส่วนหนึ่งนั้นจะเป็นการนำบทเรียนและประสบการณ์การดำเนินงานในเรื่องเดียวกันของต่างประเทศมาเทียบเคียงไว้ด้วย ดังนี้

3.6.1 การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว

- แรงงานต่างด้าวจำนวนมากได้นำผู้ติดตาม (ครอบครัว) เข้ามาพักพิงในราชอาณาจักรด้วย อีกทั้งผู้ติดตามบางส่วนก็ถือกำเนิดในระหว่างที่พ่อแม่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย¹² โดยที่ในปัจจุบันบุคคลเหล่านี้แม้ไม่ได้ยื่นขออนุญาตทำงาน¹³ แต่ก็มีเป็นจำนวนมากที่ลักลอบทำงานแฝงอยู่ โดยเฉพาะในอาชีพซึ่งไม่พึงประสงค์ อาทิเช่น ขอดาน เด็กเร่ร่อนของ หรือมิจอาชีพ เป็นต้น ดังนั้นการจดทะเบียนผู้ติดตามจึงควรมีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมและตรวจสอบบุคคลเหล่านี้ด้วย โดยให้ถือว่า ควรเป็นบุคคลกลุ่มแรก ๆ ที่จะต้องผลักดันออกนอกราชอาณาจักร เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการเรียกร้องสิทธิในการได้สัญชาติ ดังกรณีตัวอย่างของชาวตุรกีในประเทศเยอรมนีซึ่งกลายเป็นปัญหาเรื่องรังที่ยากจะแก้ไขได้

- การใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลราษฎรคนต่างด้าวของกรมการปกครองยังมีข้อจำกัดอยู่มาก¹⁴ ทั้งที่ข้อมูลดังกล่าวจำเป็นต้องสามารถเชื่อมโยงและเข้าถึงได้โดยสะดวก จากผู้ใช้งานในระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการจัดการงานซึ่งจะต้องนำไปใช้ประโยชน์ในเรื่องการออกใบอนุญาตทำงาน หรือในกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะต้องนำไปใช้ประโยชน์ในการควบคุมและตรวจจับกุมแรงงานที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบ ในทางกลับกัน การเชื่อมโยงดังกล่าวยังจะช่วยให้ฐานข้อมูลในแต่ละทะเบียน (Record) มีรายละเอียดที่หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ หากว่าเป็นการเชื่อมต่อในลักษณะ Online ถึงกัน

¹² ฐานข้อมูลที่มีการจดทะเบียนในปี 2547 – 2548 แสดงให้เห็นว่ามีเด็กเกิดใหม่ซึ่งได้แจ้งเกิดและบันทึกในระบบทะเบียน จำนวน 5,497 คน ซึ่งนับเป็นจำนวนที่สูงหากว่านับรวมกับผู้ที่ยื่นออกระบบทะเบียน ที่สำคัญในจำนวนนี้เป็นบุตรที่บิดามารดาพำนักอยู่ในกรุงเทพมหานครถึง 846 คน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วอาจนำไปสู่ปัญหาการตกค้างและปัญหาสังคมในระยะยาวได้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ชั้นในที่มีประชากรหนาแน่นยากต่อการตรวจสอบ

¹³ แต่มีสิทธิที่จะได้รับการยกเว้นให้พำนักอยู่ในราชอาณาจักรได้ เพราะได้จดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว

¹⁴ เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล

- แนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวภายหลัง 30 สิงหาคม 2548 ซึ่งจะมีการนำระบบการประกันตัวตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการผ่อนผันการอยู่อาศัยและทำงานนั้น ควรเป็นมาตรการที่ดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่จำเป็น และภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด กล่าวคือ เป็นช่วงเวลาที่นายจ้างขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง และไม่สามารถแสวงหาแรงงานได้จากกระบวนการอื่น ๆ อีกแล้ว แต่เมื่อใดก็ตามที่สามารถนำแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายภายใต้กรอบความร่วมมือด้านการจ้างงานกับประเทศเพื่อนบ้านได้แล้ว ก็ควรที่จะยุติหรือพักระบบการประกันตัวไว้ทันที และด้วยเหตุที่ระบบการประกันตัวนั้นมีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวกลุ่มใหม่ ดังนั้น จึงควรจะได้มีการดำเนินมาตรการป้องปราม และควบคุมปัจจัยเสี่ยงตามแนวชายแดนดังกล่าวอย่างจริงจังก่อนที่จะได้มีการนำมาตราการดังกล่าวมาบังคับใช้

3.6.2 การรับจดทะเบียนนายจ้าง และการพิจารณาโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าว

- การรับจดทะเบียนนายจ้าง จะต้องเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ในการควบคุมแรงงานต่างด้าว และความรับผิดชอบที่นายจ้างจะมีต่อพฤติกรรมของแรงงานต่างด้าวที่ตนจ้างงานเป็นสำคัญ หากไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว การดำเนินการดังกล่าวก็แทบจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเลย ดังนั้น นายจ้างทุกคนที่ได้มาจดทะเบียนจึงควรที่จะได้รับการชี้แจงด้วยวาจา หรือรับมอบคู่มือเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างที่จะเกิดขึ้นพร้อมกันกับสิทธิในการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยจะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับระบบทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ยังมีความสับสนอยู่มากในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งนั้นก็เกิดผลมาจากการที่นายจ้างมิได้ใส่ใจที่จะแจ้งข้อมูลแก่ทางราชการเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการเข้า-ออกของแรงงานต่างด้าวนั้นเอง

- ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวนั้น ส่วนหนึ่งก็เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการพิจารณา ซึ่งได้มีการกระจายอำนาจไปสู่คณะกรรมการระดับจังหวัดนั้นเอง กล่าวคือ ถึงแม้รูปแบบดังกล่าวจะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่แต่ละพื้นที่ที่สามารถออกไปอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวได้อย่างยืดหยุ่น และสามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง แต่ผลในมุมกลับจากรูปแบบดังกล่าวได้ทำให้กรอบในการพิจารณาเกิดการไปงมงายอย่างไร้ขอบเขต (เพราะขาดการเชื่อมโยงกับภาพรวมในระดับประเทศ) อีกทั้งเมื่อมาผสมกับปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของนิยามคำว่า “กรรมกร” ก็ทำให้ปริมาณความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวขยายตัวกระจายออกไปแทบจะทุกสาขาอาชีพ / อุตสาหกรรม นอกจากนี้ การที่นายจ้างไม่ต้องได้รับผลกระทบ หรือรับภาระใด ๆ เพิ่มเติมจากการขอโควตาการจ้างงานในลักษณะ “เพื่อเหลือเผื่อขาด” ไว้ก่อน ก็ยังทำให้ตัวเลขความต้องการรวมทั้งประเทศในการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงภาพที่แท้จริงเลยแต่อย่างใด

3.6.3 มาตรการทางด้านการสาธารณสุข

● อัตราค่าธรรมเนียมการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ซึ่งจัดเก็บจากแรงงานต่างด้าว จะต้องเป็นอัตราที่สูงมากพอที่จะสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า แรงงานต่างด้าวมีความเสี่ยงที่จะสร้างภาระทางด้านการสาธารณสุขให้แก่ประเทศไทยมากกว่าคนไทยทั่วไป¹⁵ ที่กล่าวเช่นนี้ เป็นเพราะ

➢ การจัดการด้านสุขภาพอนามัยพื้นฐานในประเทศต้นทาง มีมาตรฐานต่ำกว่าประเทศไทยมาก แรงงานเหล่านี้จึงอาจมีมูลเหตุตั้งต้นที่จะเกิดปัญหาด้านสุขภาพในเกณฑ์ที่สูง ทั้งในแง่ของความรู้ในการป้องกันตนเองหรือเชื้อโรคที่อาจติดตัวมา

➢ ลักษณะงานที่นายจ้างจะจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน มักเป็นงานที่หนักและเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายหรือโรคจากการทำงานมากกว่าปกติ

➢ โรคติดต่อบางอย่างที่เข้ามาพร้อมกับแรงงานต่างด้าว อาทิเช่น โรคเท้าช้าง โรคมาเลเรีย และวัณโรค เป็นต้น ได้กลับมาแพร่ระบาดในประเทศไทยอีกครั้ง (และอาจรุนแรงกว่าเดิม) ทั้งที่ประเทศไทยได้เคยกำจัดและสามารถควบคุมไว้ได้แล้วก่อนหน้านี้

● กำหนดมาตรการเสริมด้านการสาธารณสุขเพิ่มเติม อาทิเช่น วางข้อบังคับให้สถานประกอบการขนาดใหญ่ซึ่งจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ต้องจัดให้มีบุคลากรทางการแพทย์/สถานพยาบาลรองรับแรงงานต่างด้าว (และผู้ติดตาม) ในเบื้องต้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของโรงพยาบาล / หน่วยบริการด้านการสาธารณสุขของรัฐในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นต้น

3.6.4 การป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนนายจ้างเพื่อเคลื่อนย้ายสถานที่ทำงานได้ง่าย

ถึงแม้ว่า โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548 ที่เป็นผลงานการดำเนินงานร่วมกันในระหว่างสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล จะได้เสนอแนะให้มีมาตรการสับเปลี่ยนงาน (นายจ้าง) และการเข้าออกงาน เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวก็ตาม ทว่าในทางปฏิบัตินั้น หากแนวทางดังกล่าวเกิดขึ้นโดยง่าย ก็ย่อมจะส่งผลถึงความวุ่นวายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสามัญชาติทั้งระบบอย่างแน่นอน ดังเช่นที่ได้กลายเป็นกรณีปัญหาอย่างต่อเนื่องของนายจ้างในจังหวัดตาก เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้

¹⁵ ในช่วงที่ผ่านมา กระทรวงสาธารณสุขมีภาระค่าใช้จ่ายที่จะต้องให้การรักษาแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (รักษาฟรี) ดังนี้ ปี 2545 จำนวน 114.99 ล้านบาท ปี 2546 จำนวน 120.52 ล้านบาท และปี 2547 จำนวน 92.82 ล้านบาท ขณะเดียวกันก็พบว่า จากจำนวนแรงงานที่มาตรวจโรคเพื่อขอใบอนุญาตทำงานในปี 2547 จำนวนแปดแสนคนเศษนั้น เป็นผู้ที่ป่วยเป็นวัณโรค ทั้งในระยะติดต่อและต้องติดตามรักษาอย่างต่อเนื่องรวมกว่าห้าพันคน

เรียบร้อยแล้วเป็นจำนวนมาก ได้หลบหนีออกจากโรงงาน และยังได้รับอนุมัติจากทางจังหวัดให้สามารถเปลี่ยน นายจ้างเพื่อเคลื่อนย้ายสถานที่ทำงานเข้าสู่จังหวัดชั้นใน ด้วยวัตถุประสงค์หลักที่จะแสวงหาสถานที่ทำงานที่มี สภาพการจ้างดีกว่าเดิมเท่านั้น¹⁶ (ทั้งที่นายจ้างเดิมก็ได้ปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเอาเปรียบ หรือมีข้อขัดแย้งกัน อย่างรุนแรงแต่อย่างใด)

3.6.5 การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy)

● เร่งรัดให้มีการนำระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวมา ประกาศใช้โดยเร็ว เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการควบคุมอุปทานการจ้างแรงงานต่างด้าวดังเช่นในแนวปฏิบัติ ของประเทศสิงคโปร์ กล่าวคือ อัตราค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกันไปตามภาวะเศรษฐกิจและประเภทของภาค การจ้างงาน อาชีพใดที่เป็นที่สนใจหรืออาจแสวงหาแรงงานในประเทศได้ง่าย ก็จำเป็นจะกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมไว้สูง งานอาชีพใดไม่เป็นที่สนใจของแรงงานในประเทศก็ควรจะต้องกำหนดค่าธรรมเนียมให้ต่ำ ยิ่งไปกว่านั้น การจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวยังช่วยสะท้อนต้นทุน (Cost) ที่แท้จริงให้แก่นายจ้าง ไปพร้อม กันกับการผลักดันให้ผู้ประกอบการไม่จมปลักอยู่กับอุตสาหกรรมการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้นมากเกินไปจน เป็นสาเหตุให้เกิดการบั่นทอนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

● อาจนำมาตรการบังคับเกี่ยวกับสัดส่วนของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่นายจ้าง จะสามารถจ้างได้ต่อการจ้างงานแรงงานไทยในแต่ละกิจการหรือตำแหน่งงานมาปรับใช้ควบคู่กับระบบการเก็บ ค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรักษาตลาดงานให้แก่แรงงานชาวไทย มากยิ่งขึ้น

3.6.6 โครงการความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

● การดำเนินโครงการดังกล่าวนอกจากจะต้องคำนึงถึงปริมาณแรงงานต่างด้าว ที่จะเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะสามารถสนองต่อความต้องการและบรรเทาปัญหาการ ขาดแคลนแรงงานในบางประเภทกิจการได้แล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจาก การดำเนินการในระยะยาวด้วย กล่าวคือ กำหนดวาระการจ้างงานของแรงงานแต่ละคนจะต้องถูกบังคับใช้โดย เครื่องจักรเพื่อมิให้เป็นการส่งเสริมหรือจูงใจให้แรงงานต่างด้าวเกิดความปรารถนาหรือเห็นช่องทางที่จะสามารถ

¹⁶ สมาอุตสาหกรรมจังหวัดตากได้ทำหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าวถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และกรมการแรงงาน สภา ผู้แทนราษฎร จนนำไปสู่ข้อเรียกร้องของกรมการที่ได้เสนอให้กระทรวงแรงงานยุติการพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายออก นอกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต และขอให้กรมการปกครองยกเลิกคำสั่งทางวิญญู เรื่องการอนุญาตให้แจ้งย้ายแรงงานต่างด้าวปลายทางได้

ลักลอบมาพำนักภายในราชอาณาจักรอย่างถาวร ขณะเดียวกันก็ต้องให้มีระบบการติดตามผลที่ดี ซึ่งสามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่า เมื่อแรงงานต่างด้าวกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานแล้ว พวกเขาจะได้รับ “เงินสะสมจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ”¹⁷ ค่อนข้างเต็มจำนวน เพราะหากมีการบิดพลิ้วเป็นอย่างอื่นแล้ว การดังกล่าวย่อมจะส่งผลกระทบต่อระดับแรงจูงใจที่แรงงานต่างด้าวคนอื่น ๆ จะต้องการกลับคืนไปยังถิ่นฐานของตนได้

- เนื่องจากการดำเนินการโครงการความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน เพื่อให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการปฏิบัติแบบรัฐต่อรัฐ จึงทำให้จนถึงปัจจุบันนี้ ผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมก็ยังไม่อาจแลเห็นได้แม้แต่แค่กลางใจ ๆ ดังนั้น ทางเลือกที่เป็นไปได้ประการหนึ่งก็คือ การมอบหมายให้นายจ้างชาวไทย (หรือผู้แทนในรูปบริษัทจัดหางานเอกชนทั้งในส่วนของประเทศไทยและของประเทศเพื่อนบ้าน) ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการเพื่อนำร่องในบางส่วน (ด้วยรูปแบบการดำเนินการลักษณะเดียวกันกับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ) ซึ่งก็น่าจะช่วยบรรเทาปัญหาความล่าช้าได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้อพึงระวังประการหนึ่งก็คือ ภาครัฐของทั้งสองประเทศจะต้องเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งแก่ทั้งฝ่ายนายจ้างชาวไทยและแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้อย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันการดำเนินการใด ๆ ที่อาจเป็นการเอารัดเอาเปรียบหรือแสวงหาประโยชน์อย่างเกินพอดีจนอาจเข้าข่ายพฤติกรรมการค้ามนุษย์ได้

¹⁷ แรงงานต่างด้าวจะต้องชำระเงินเป็นรายเดือนเข้ากองทุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละของเงินเดือนของแรงงานตามที่กำหนดไว้

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

ในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ได้เชื่อมโยงและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคของการเคลื่อนย้ายทุนแบบไร้พรมแดน (Borderless) นั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติก็ถือเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งในยุคนี้ ดังนั้น ประเด็นในเรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จึงมิใช่เป็นกรณีปัญหาที่เพิ่งจะเกิด หรือเกิดขึ้นในเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งก็ถือว่าเป็นเรื่องดีที่เราจะสามารถนำบทเรียนและประสบการณ์การเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวของหลายประเทศทั่วโลกมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา (กับเม็กซิโก) ซึ่งการก่อดัวและปัจจัยแวดล้อมมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับสิ่งที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่เป็นอันมาก¹ หรืออย่างในกรณีของกลุ่มประเทศยุโรปซึ่งมีพัฒนาการของนโยบายและสภาพปัญหาที่ถูกบ่มเพาะมาอย่างยาวนาน แม้กระทั่งในกรณีของประเทศในเอเชีย ทั้งที่มีสภาพวัฒนธรรม ภูมิหลังคล้ายคลึงกัน และแม้แต่เพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกันอย่างเช่น มาเลเซีย ซึ่งมีรูปแบบและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่น่าสนใจหลายประการ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ทั้งด้วยผลแห่งปัจจัยผลักดัน (Push Factors) และปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) รวมไปถึงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรมไทยที่ยังคงยึดติดที่จะแสวงหาผลกำไรจากแรงงานราคาถูกในภาคการผลิตที่เน้นการใช้แรงงานแบบเข้มข้น (High Labor Content) อยู่ต่อไป ก็ได้ผสมผสานร่วมกันเป็นแรงหนุนส่งให้เกิดการขยายตัวในอุปสงค์ที่มีต่อปริมาณแรงงานต่างด้าวที่ดูเหมือนจะหาจุดสิ้นสุดมิได้ ซึ่งได้ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นระยะ กล่าวคือ

- ปี 2539 – 2543 จดทะเบียนและผ่อนผันให้ทำงานได้ในบางพื้นที่เฉพาะกิจการที่กำหนด โดยมีผู้มาขอรับการผ่อนผันจำนวน 323,123 คน 230,617 คน 355,050 คน และ 117,379 คน ตามลำดับ²

¹ อาทิเช่น การมีพรมแดนธรรมชาติที่สามารถข้ามไปมาได้สะดวกเชื่อมติดต่อกันเป็นระยะทางยาวไกล ความแตกต่างของค่าจ้างแรงงาน และมาตรฐานการครองชีพมีอยู่สูง ประชาชนทั้งสองฝั่งชายแดนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมาเป็นเวลานาน เป็นต้น

² ผู้มาขอรับการผ่อนผันในปี 2539 จะได้รับการผ่อนผันเป็นระยะเวลา 2 ปี ดังนั้น จึงไม่มีการดำเนินการในปี 2540

- ปี 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 28 สิงหาคม 2544 เปิดโอกาสให้แรงงานที่ลี้ภัยทำงานในทุกพื้นที่ และทุกกิจการมาจดทะเบียน ซึ่งได้มีแรงงานมาจดทะเบียนทั้งสิ้น 568,249 คน
- ปี 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 27 สิงหาคม 2545 ผ่อนผันให้แรงงานที่จดทะเบียนในปี 2544 มาจดทะเบียนผ่อนผันทำงานต่อไปอีก 1 ปี (ถึง 25 กันยายน 2546) ใน 6 กิจการ คือ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมง กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์ และคนงานในแปลงเพาะปลูก ปรากฏว่ามีแรงงานมารายงานตัว 409,339 คน
- ปี 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 19 สิงหาคม 2546 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่จดทะเบียนในปี 2545 ทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี (ถึง 25 กันยายน 2547) แต่ได้ยกเว้นไม่ต่ออายุให้บางกิจการที่คนไทยทำได้จำนวน 12,161 คน ได้แก่ กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ปิโตรเลียม ชักอบริดส์ ร้านค้า อยู่ซ่อมรถ และรับซื้อของเก่า โดยมีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานในระหว่างวันที่ 5 – 25 กันยายน 2546 จำนวน 288,780 คน
- ปี 2547 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 2 มีนาคม และ 27 เมษายน 2547 ให้มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบทั้งระบบ โดยจดทะเบียนราษฎรต่างด้าว ให้มีสิทธิอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 1 ปี เพื่อทำงานถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2548 หากพ้นกำหนดในวันดังกล่าวแล้วคนต่างด้าวรายใดยังไม่ขออนุญาตทำงานจะต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทาง ควบคู่ไปกับการจดทะเบียนนายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว (MOU) กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวที่จดทะเบียนราษฎรไว้แล้วให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยในครั้งนี้นี้นายจ้างมาจดทะเบียนทั้งสิ้น 248,746 ราย และแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,598,752 คน และคนต่างด้าวขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 843,312 คน
- ปี 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 10 พฤษภาคม 2548 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ได้จดทะเบียนราษฎรต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานในปี 2547 และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวต่อไปอีก 1 ปี โดยมีนายจ้างมาจดทะเบียน จำนวน 240,297 ราย แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,881,529 คน และคนต่างด้าวขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 705,293 คน
- ต่อมาในวันที่ 20 ธันวาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกับมาตรการและแนวทางการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จำนวน 500,000 คน ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยในส่วนแรกจำนวน 200,000 คนนั้น จะมาจากการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทย กับรัฐบาล

ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ขณะที่จำนวนที่ขาดแคลนอีกประมาณ 300,000 คนนั้น จะนำรูปแบบการประกันตัวตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้ในการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งหลบหนีเข้าเมืองและอาศัยในประเทศไทยอยู่แล้วมาเข้าสู่ระบบการจ้างงาน

ทั้งนี้ ภายใต้พัฒนาการในการกำหนดนโยบาย และรูปแบบของการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ได้แก่

(1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว ควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ด้วย โดยเฉพาะ “กลุ่มผู้ติดตาม” ซึ่งนอกจากจะเป็นกลุ่มที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ขณะเดียวกัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งหลายก็ควรที่จะสามารถเชื่อมโยงและเข้าถึงฐานข้อมูลดังกล่าวของกรมการปกครองได้โดยสะดวก

อนึ่ง การนำระบบการประกันตัวตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการผ่อนผันการอยู่อาศัยและทำงานนั้น ควรจะเป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวกลุ่มใหม่เข้ามาในราชอาณาจักรได้

(2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง จะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและรับผิดชอบในพฤติกรรมของคนต่างด้าวในปกครอง ควบคู่ไปกับสิทธิที่นายจ้างเหล่านั้นจะได้รับด้วย นอกจากนี้ ยังควรที่จะได้มีการทบทวนกระบวนการพิจารณากำหนดโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าวเสียใหม่ เพื่อให้ตัวเลขความต้องการแรงงานสะท้อนอุปสงค์ที่แท้จริงมากกว่าที่เป็นอยู่

(3) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองควรคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงอย่างรอบด้าน ขณะเดียวกันก็ควรส่งเสริมให้นายจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวร่วมกับภาครัฐด้วย

(4) การป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงนายจ้างเพื่อเคลื่อนย้ายสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยง่าย

(5) เร่งรัดให้มีการนำระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) มาประกาศใช้โดยเร็ว เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมอุปทานการจ้างแรงงานต่างด้าว ควบคู่ไปกับมาตรการกำหนดสัดส่วนของจำนวนการจ้างแรงงานไทยต่อจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการนั้น ๆ

(6) ความริ่การนำพเรียนและประสพการณการดำเนินการในต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา) มาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาในการดำเนินการโครงการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานอย่างถูกกฎหมาย อีกทั้งยังอาจมอบหมายให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการให้โครงการนี้บังเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมเร็วขึ้น

4.2 ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ภาครัฐยังจำเป็นที่จะต้องดำเนินมาตรการเสริมสนับสนุนในด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย อาทิเช่น

(ก) ความไว้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง และการใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นกรณีปัญหาเรื้อรังซึ่งยากเกินกว่าที่จะสามารถแก้ไขได้โดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบเครือข่ายพันธมิตรทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาร่วมสอดส่อง ตรวจสอบ และควบคุม

(ข) เนื่องจากในปัจจุบัน กรอบภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ได้ทวีความซับซ้อนของปัญหา และครอบคลุมจำนวนแรงงานถึงกว่า 1.1 ล้านคนแล้ว³ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการพิจารณาเพื่อทบทวนกรอบโครงสร้างอัตรากำลังให้เกิดความเหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่

(ค) การส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายสถานประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) ออกไปสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามพื้นที่จังหวัดชายแดนที่มักเป็นจุดพักหรือช่องทางเบื้องต้นของการลักลอบเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาทิเช่น จังหวัดเชียงราย ตาก และระนอง เป็นต้น เพื่อเป็นเสมือนท่านบป้องกันกาไหลบ่าของบุคคลเหล่านี้ที่จะเคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตพื้นที่ชั้นในของประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น

(ง) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนอกประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นส่วนของภาคอุตสาหกรรมการผลิต หรือการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตรสำหรับป้อนภาคอุตสาหกรรม ในพื้นที่ที่มีแรงงานเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็น

³ เปรียบเทียบกับการกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาต (Work Permit) นั้น ครอบคลุมแรงงานจำนวนเพียง 93,422 คนเท่านั้น (ข้อมูลปี 2547 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน)

จำนวนมาก เพื่อเป็นการดึงดูดแรงงานเหล่านั้นให้กลับคืนไปทำงานในท้องถิ่นของตน และยังเป็น การช่วยสร้างแรงงานใหม่ให้หลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยได้อีกด้วย

อนึ่ง เพื่อให้การกำหนดนโยบายและรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ดำเนินไปบนพื้นฐานของข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่น่าเชื่อถือและเป็นมุมมองจากทุกภาคส่วนในสังคม ผู้ศึกษาจึงใคร่ขอเสนอให้มีการศึกษาวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้เพิ่มเติมด้วย อาทิเช่น

- โครงการศึกษาวิจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของแรงงานไทยที่จะเลือกทำงานในตำแหน่งงานหรือกิจการที่นายจ้างมักใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- โครงการศึกษาผลกระทบทางด้านสังคมและการสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างหนาแน่น
- โครงการศึกษาผลกระทบจากการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต่อพัฒนาการของสภาพแรงงานและอำนาจการต่อรองของแรงงานไทย
- โครงการศึกษาภาระงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เพื่อกำหนดกรอบโครงสร้างอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม
- โครงการศึกษากรอบโครงสร้างและอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสารภาษาไทย

- กรมการจัดหางาน. (2540). การควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย. มปท.
- กรมการจัดหางาน. (2546). การตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ตามแนวทางการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2545 - 2546. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2547). คู่มือปฏิบัติงานการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2547). นโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (พม่า ลาว กัมพูชา) ปี 2547. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2547). แนวถาม-ตอบที่ประชาชนสอบถามทางโทรศัพท์ เรื่อง การจ้างแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2548). รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2547. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2548). เอกสารประกอบการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ในวันพุธที่ 6 กรกฎาคม 2548. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2548). เอกสารประกอบการประชุมระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงแรงงาน เรื่อง การจัดทำทะเบียนราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัว และการจัดทำใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการประสานข้อมูลระหว่างกรมการปกครองกับกรมการจัดหางาน ในวันพุธที่ 20 กรกฎาคม 2548. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2545). พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

กระทรวงแรงงาน. (2547). **สรุปผลงานในรอบหนึ่งปีของผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงแรงงาน นายพีระมานะทัศน์.**

กัลยาณี คงวีระวัฒน์. (2547). **ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2547. ผลงานทางวิชาการประกอบการประเมินเพื่อขอเลื่อนระดับ.**

เกษมสันต์ จิณณวาโส. (2539). **แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไข. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.**

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. (2547). **โครงการจัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงาน.**

จงกล สุวรรณานนท์. (2546). **ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในประเทศไทย. ผลงานทางวิชาการประกอบการประเมินเพื่อขอเลื่อนระดับ.**

นรา รัตนรุจ. (2546). **ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย. ผลงานทางวิชาการประกอบการประเมินเพื่อขอเลื่อนระดับ.**

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. (2547). **คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.). กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.**

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. (2548). **การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.**

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. (2548). **เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ 4/2548 วันพฤหัสบดีที่ 17 พฤศจิกายน 2548. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.**

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. (2548). เอกสารประกอบการประชุม
คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ 2/2548 วันศุกร์ที่ 15
กรกฎาคม 2548. กรุงเทพฯ ฯ: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

พิทักษ์ รัตนบรรพต. (2546). การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย. ผลงานทาง
วิชาการประกอบการประเมินเพื่อขอเลื่อนระดับ.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สู้สังกร์กาญจน์. (2539). การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2540). นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้าง
แรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัย
ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2546). การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพ
ต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548.

หนังสือและเอกสารภาษาอังกฤษ

Martin, Philip. (2003). **Thailand: Improving Management of Foreign Workers**. Bangkok:
International Labor Office and International Organization for Migration.

Pyong, Gap Min. (2005). **Asian Americans: Contemporary Trends and Issues**. second edition.
Pine Forge Press.

ข้อมูลจาก Internet

Effect of Migration on Population Growth

[http://www.prb.org/Content/NavigationMenu/PRB/Educators/Human_Population/
Migration2/Migration1.htm](http://www.prb.org/Content/NavigationMenu/PRB/Educators/Human_Population/Migration2/Migration1.htm)

Illegal Immigrant

http://www.centipedia.com/articles/Illegal_immigration

Immigration

<http://en.wikipedia.org/wiki/Immigration>

Immigration

<http://www.centipedia.com/articles/Immigration>

International Migration

http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00054.html

Migration Information Source

<http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?>

Migration

<http://www.revision-notes.co.uk/revision/171.html>

Office of Foreign Workers Administration

<http://www.doe.go.th/workpermit/index.html>

ข่าวความเคลื่อนไหวแรงงานไทยในต่างประเทศ

http://www.mol.go.th/new_riyadh_121905_2.html

http://www.mol.go.th/news_malay_1005.html