

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศเพื่อนำพาเศรษฐกิจของประเทศเข้าสู่การแข่งขันกับนานาชาติทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย การขยายตัวทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงานส่งผลให้โครงสร้างแรงงานเปลี่ยนแปลงไป เมื่อแรงงานไทยมีความรู้ ความชำนาญและมีคุณภาพมากขึ้น แรงงานเหล่านี้ถูกนำเข้าสู่อุตสาหกรรมและบริการ ในขณะที่ความเจริญของประเทศที่เป็นตลาดแรงงานนอกประเทศ เช่น ไต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน ญี่ปุ่น เกาหลี และตะวันออกกลาง เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไทยที่มีทักษะและกึ่งฝีมือจำนวนมากประมาณ 200,000 – 300,000 คน เดินทางไปทำงานด้วยคาดหวังว่าจะมีรายได้สูงกว่าการทำงานในประเทศ รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานในภาคได้ไปทำงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมและก่อสร้างในประเทศมาเลเซีย ทำให้ตลาดแรงงานของไทยเข้าสู่สภาวะขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ ส่งผลกระทบต่อนายจ้างผู้ประกอบการที่จำเป็นต้องหาแรงงานจากที่อื่นมาทดแทน ประกอบกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้พลเมืองจากประเทศเหล่านี้ต้องดิ้นรนแสวงหาหนทางทำให้ครอบครัวมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการประเภท 3 D คือ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงานที่มีความเสี่ยง (Dangerous) ซึ่งเป็นงานที่มีค่าจ้างต่ำและแรงงานไทยไม่นิยมทำ แม้การลักลอบเดินทางเข้ามาเสี่ยงต่อการถูกจับก็ตาม แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดังนั้นนายจ้างและผู้ประกอบการจึงให้ความสนใจจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานเป็นจำนวนมากและแพร่กระจายออกไปทั่วประเทศ จึงเป็นการยากต่อการควบคุมดูแลให้อยู่ในระบบได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศ จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เกิดความเหมาะสมทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานที่มีความสมดุลเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การจัดหาแรงงานทดแทน ปัญหาการเลิกจ้าง ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวซึ่งต้องเชื่อต่อการผลิตในภาคอุตสาหกรรมด้วย

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เป็นเพราะต้องการจะหาความมั่นคงในชีวิต เพื่อการมีงานทำ มีรายได้ ที่จะเลี้ยงดูครอบครัว เนื่องจากปัญหาทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ประเทศไทยเริ่มมีการพัฒนาประเทศและต้องการกำลังแรงงานจำนวนมาก แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาส่วนใหญ่ได้รับการชักชวนจากเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องที่เข้ามาทำงานใน

ประเทศไทยแล้ว และจากการชักนำของนายหน้าหาแรงงาน เมื่อเข้ามาอยู่ทำงานเป็นเวลานานจึงมีการสร้างครอบครัวเกิดลูกหลานขึ้นมา ก่อให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมือง

ต่อมารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ด้วยมาตรการและการกำหนดหลักเกณฑ์ครอบคลุมในเรื่องเกี่ยวกับสัญชาติ คุณสมบัติ พื้นที่ อาชีพ กิจการที่ได้รับการผ่อนผันและวิธีการจดทะเบียนถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาโดยตลอด แต่ยังไม่สามารถจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นระบบได้ จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน ปี พ.ศ. 2544 มีจำนวน 568,249 คน พ.ศ. 2545 จำนวนแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและต่ออายุใบอนุญาต 409,339 คน ปี พ.ศ. 2546 จำนวนแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและต่ออายุใบอนุญาต 228,780 คน ปี พ.ศ. 2547 จำนวนแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและต่ออายุใบอนุญาต 846,033 คน ปี พ.ศ.2548 จำนวนแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและต่ออายุใบอนุญาต 705,293 คน ปี พ.ศ. 2549 จำนวนแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและต่ออายุใบอนุญาต 668,576 คน ปี พ.ศ. 2550 จำนวนแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและต่ออายุใบอนุญาต 546,272 คน ซึ่งหากยังคงใช้วิธีการผ่อนผันเช่นที่เคยดำเนินการมา จะไม่สามารถควบคุม สกัดกั้นการไหลทะลักและลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ จำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวนนโยบาย และสถานการณ์การใช้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าประเทศใหม่ ดังนั้น ผู้ขอรับการประเมินจึงได้ทำการศึกษาเรื่อง "นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี พ.ศ. 2551" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี พ.ศ. 2551 และผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในส่วนความมั่นคงด้านต่างๆ เช่น สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี พ.ศ. 2551
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในส่วนความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ของรัฐบาล ปี พ.ศ. 2551

4. วิธีการศึกษา

เป็นการดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เอกสารต่างๆ (Documentary) รายงานทางวิชาการ บทความ และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง "นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2551" ครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เอกสาร รายงานทางวิชาการต่างๆ บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับบทนี้ ผู้ขอรับการประเมินได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. ภูมิหลังการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
2. นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในอดีต (ปี พ.ศ. 2539 – 2550)
3. นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551
4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. ชื่อกฎหมาย

1. ภูมิหลังการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้มีการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2539 และขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มูลเหตุเบื้องต้นส่วนหนึ่งมาจากการที่ประเทศไทยในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจได้ดำเนินแนวทางการพัฒนาประเทศภายใต้กรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มุ่งเน้นการขยายตัวและขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Input-substitution) และเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก (Export-led growth) ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง

ในปี พ.ศ. 2530 - 2539 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 7.8 - 8.0 ต่อปี เศรษฐกิจมีการเปิดตัวออกสู่ระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น มีการเพิ่มปริมาณการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ อุตสาหกรรมการผลิตและการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจพื้นฐานกระจายตัวไปเกือบทั่วทุกภูมิภาค ส่งผลให้มีความต้องการแรงงานในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ในขณะที่ภาวะการว่างงานของประเทศยังอยู่ในระดับต่ำ ประกอบกับอัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศมีอัตราการลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 1.7 ในปี พ.ศ. 2530 เหลือร้อยละ 1.4 ในปี พ.ศ. 2535 มีผลให้โครงสร้างประชากรของประเทศเปลี่ยนแปลงไปคือ

จำนวนผู้เข้าสู่วัยกำลังแรงงานลดลง กำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีจำนวนลดลง เช่นเดียวกัน คือ จากจำนวน 720,000 คน ในปี พ.ศ. 2535 เหลือเพียง 559,000 คน ในปี พ.ศ. 2536 และ 479,000 คน ในปี พ.ศ. 2539 ตามลำดับ ประกอบกับรัฐบาลได้มีนโยบายขยาย การศึกษาภาคบังคับ และส่งเสริมการศึกษาในระดับสูงขึ้น แรงงานที่เข้าสู่ตลาดจึงมีการศึกษาสูงขึ้น จำนวนแรงงานไร้ฝีมือมีแนวโน้มเข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยลง ในขณะที่อุตสาหกรรมการผลิตที่ใช้ แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive Industrial) ในประเทศยังคงขยายตัว ทำให้มีความต้องการ แรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก อีกทั้งแรงงานไทยบางส่วนได้เคลื่อนย้ายไปทำงาน ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ส่งผลให้กิจการบางสาขาเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก ทำให้ นายจ้างหรือสถานประกอบการต้องการแรงงานอื่นเข้ามาทดแทนจึงเป็นสาเหตุของการไหลทะลัก เข้ามาทำงานของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เกิดการลักลอบเข้ามาในประเทศในรูปแบบของ การย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration) เป็นการย้ายถิ่นเพียงระยะเวลาหนึ่งไม่อยู่ถาวร ตลอดไป เช่น การย้ายถิ่นของแรงงานภาคเกษตรกรรมในช่วงทำเกษตรเพียง 3 – 4 เดือน หรือที่ เรียกว่า การย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) และการย้ายถิ่นถาวร (Permanent Migration) เป็นการย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจจะอยู่ในที่อยู่นั้นเป็นการถาวรมีความประสงค์ที่จะทำงาน เพื่อการยังชีพ และเพื่อค่าจ้างที่สูงกว่าโดยบางส่วนเดินทางเข้ามาเนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากญาติ ให้เข้ามาหางานทำหรือจากการชักชวนของเพื่อนฝูงที่เคยเดินทางมาทำงานในประเทศไทยหรือ นายหน้าหาแรงงาน ก่อให้เกิดขบวนการลักลอบค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามแดน

การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่าง รวดเร็วและแพร่กระจายไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ จากการสำรวจของกรมการจัดหางานใน ปี พ.ศ. 2539 ก่อนมีการขึ้นทะเบียนมีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองถึง 717,689 คน และเมื่อมีการประกาศให้มาขอรับการผ่อนผันและขึ้นทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 – 2551 มีแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขอรับการผ่อนผันและขึ้นทะเบียนน้อยกว่าจำนวนที่สำรวจไว้จริง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 สถิติการจดทะเบียน / ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2551

ปี	พื้นที่อนุญาต (จังหวัด)	จำนวนกิจการที่อนุญาต (ประเภทกิจการ)	จำนวนการอนุญาตให้ทำงาน (คน)
2539	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	228,780
2547	ทุกจังหวัด	2	846,033
2548	ทุกจังหวัด	2	705,293
2549	ทุกจังหวัด	2	668,576
2550	ทุกจังหวัด	2	546,272
2551	ทุกจังหวัด	2	501,570

ที่มา : กรมการจัดหางาน

2. นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในอดีต (ปี พ.ศ. 2539 – 2550)

การจัดระบบและการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนตั้งแต่รัฐบาลสมัยอดีต โดยผ่านการเห็นชอบเป็นมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการแต่ละครั้ง โดยที่สามารถสรุปให้เห็นภาพรวมของความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ในการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในประเทศไทย และทำงานได้เป็นการชั่วคราว ได้ดังนี้

1. รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (13 ก.ค. 2538 – 25 พ.ย. 2539)

รัฐบาลได้ออกนโยบายและมาตรการต่างๆ ในปี พ.ศ. 2539 เพื่อที่จะควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีระบบ โดยจัดระบบการขึ้นทะเบียนเพื่อให้สะดวกต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งการขึ้นทะเบียนได้ให้นายจ้างที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถนำแรงงานเหล่านั้นมาขึ้นทะเบียนเพื่อให้ได้รับอนุญาตเป็นเวลา 2 ปี และในขณะเดียวกันค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนได้ลดลงเหลือ 2,500 บาท ซึ่งรวมค่าประกันตัวจำนวน 1,000 บาท ค่าขอใบอนุญาตอีก 1,000 บาท และค่าตรวจโรคอีก 500 บาท โดยในแรกเริ่มนั้นรัฐบาลจำกัดจังหวัดและประเภทอุตสาหกรรมที่สามารถจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไว้ที่ 39 จังหวัด และ 7 ประเภทอุตสาหกรรม และต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 43 จังหวัด และ 24 ประเภทอุตสาหกรรม นอกจากนี้รัฐบาลยังได้พยายามให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง ตัวแทนภาครัฐ และประชาชนในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน จากจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย 323,123 คน ที่มาขอขึ้นทะเบียน มีเพียง 293,652 คนเท่านั้นที่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ทำงานในสาขา ก่อสร้าง เกษตรกรรม และการประมง

2. รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พ.ย. 2539 - 9 พ.ย. 2540)

ถึงแม้ว่าในช่วงสมัยรัฐบาลนี้จะไม่มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพราะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ขึ้นทะเบียนไว้ ปี พ.ศ. 2539 จะสิ้นสุดการผ่อนผัน ปี พ.ศ. 2541 ก็ตาม รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการเข้ามาใหม่ มีการควบคุมป้องกันโรคในแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเข้มงวด และต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ เพื่อให้เป็นองค์กรรับผิดชอบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นการเฉพาะมีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย มาตรการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และให้จัดตั้งขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย

3. รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (9 พ.ย. 2540 - 17 ก.พ. 2544)

วิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 - 2541 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะถดถอย มีแรงงานไทยจำนวนมากกลายเป็นผู้ว่างงานเนื่องจากการหดตัวของความต้องการแรงงาน อัตราการว่างงานได้เพิ่มขึ้นสู่ระดับที่ไม่เคยเป็นมาก่อนที่ร้อยละ 4.8 ในต้นปี พ.ศ. 2541 ความพยายามที่ส่งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศได้รับการสนับสนุนอย่างมากในสังคม เพราะเห็นว่าจะสามารถสร้างงานให้กับคนไทยที่ไม่มีงานทำอยู่ในขณะนั้น นอกจากนี้สภาความมั่นคงแห่งชาติยังมีส่วนในการเสนอให้รัฐบาลไม่ควรออกใบอนุญาตใหม่ให้กับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต่อไป แต่สำหรับผู้ที่เคยได้รับใบอนุญาตเดิม สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอให้จำกัดบริเวณและไม่อนุญาตให้ทำงานในโรงงาน ส่วนแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตควรจะถูกส่งกลับประเทศโดยทันที แต่ถ้าหากการส่งกลับประเทศไม่สามารถเป็นไปได้โดยทันที อาจอนุญาตให้อยู่ได้เป็นการชั่วคราวและสามารถทำงานในบริเวณชายแดนได้ในระหว่างการรอถูกส่งกลับ ในวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 คณะรัฐมนตรีได้ให้เห็นชอบนโยบายและมาตรการเพื่อจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยประเด็นที่เป็นที่สนใจมากที่สุดคือ การปฏิเสธการต่ออายุใบอนุญาตที่ออกให้เมื่อปี พ.ศ. 2539 ทั้งหมด

แต่ในทางปฏิบัตินโยบายดังกล่าวกลับไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร ปัญหาต่างๆ จึงตามมา เช่น ในสาขาการเกษตรซึ่งมีการจ้างงานมากที่สุด กลายเป็นสาขาเดียวที่ช่วยให้เศรษฐกิจไทยขับเคลื่อนไปได้ขณะนั้น เพราะขณะที่สาขาอื่นได้ตกต่ำลงในช่วงวิกฤติทางการเงิน สาขาการเกษตรกลับได้รับประโยชน์จากค่าเงินบาทที่ถูกลอยตัวโดยเฉพาะในสินค้าที่มีการส่งออก แต่การให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศโดยไม่สามารถทดแทนแรงงานไทย อาจกระทบต่อการส่งออกสินค้าภาคการเกษตรอย่างมาก และอีกตัวอย่างหนึ่งปรากฏให้เห็นชัดในอุตสาหกรรม

โรงสีข้าว กระสอบข้าวซึ่งปกติหนัก 100 กิโลกรัมและจะใช้แรงงานเป็นหลักในการขนส่ง แม้ว่าโรงสีข้าวต่างๆ ดูเหมือนว่าจะเต็มใจให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการไม่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่มีข้อแม้ คือ ให้กรมการจัดหางานหาคนไทยจำนวน 20,000 คนเพื่อทดแทนแรงงานต่างด้าวนั้น แต่ผลปรากฏว่ากรมการจัดหางานสามารถจัดหาให้ได้เพียง 10 คนเท่านั้น แม้ว่ารัฐบาลจะเสนอให้ปรับเปลี่ยนขนาดของกระสอบแต่ผู้ประกอบการกลับไม่ให้ความสนใจแต่อย่างใด และตัวอย่างที่คล้ายกันนี้เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมยาง อ้อย และประมง เช่นกัน

จากแรงกดดันดังกล่าวรัฐบาลจึงได้อนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนได้อีก 1 ปี โดยใบอนุญาตนี้จะหมดอายุในปี พ.ศ. 2542 จังหวัดที่สามารถจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้เพิ่มขึ้นเป็น 54 จังหวัด และมี 47 ประเภทอาชีพที่ได้รับอนุญาต ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนจะอยู่ระหว่าง 2,200 ถึง 2,900 บาท ประกอบด้วย ค่าประกันตัว 1,000 บาท ค่าตรวจโรค 700 บาท และค่าประกันสุขภาพระหว่าง 700 ถึง 1,200 บาท และการขึ้นทะเบียนครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่มีการนำระบบการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่สามารถจดทะเบียน (Quota) มาใช้ด้วย โดยกำหนดไว้ที่ 158,000 คน แต่ในความเป็นจริงมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพียง 90,911 คน ที่ได้รับอนุญาตจากแรงงานต่างด้าวทั้งหมด 230,617 คนที่มาขึ้นทะเบียนในปีนั้น

ในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้พยายามบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากได้ถูกจับกุมและส่งกลับประเทศ ส่วนนายจ้างถูกดำเนินคดีในข้อหาจ้างแรงงานผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามหลังจากที่การดำเนินการระยะหนึ่งนายจ้างและสถานประกอบการจำนวนหนึ่งไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนแรงงานต่างด้าวได้ ได้มีการเรียกร้องให้มีการอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดั้งเดิม เนื่องจากรัฐบาลเองยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานเชิงโครงสร้างที่มีมาโดยตลอดนี้ได้ และในที่สุดรัฐบาลได้อนุญาตให้มีการต่อใบอนุญาตอีกในปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543 โดยรัฐบาลได้ระบุไว้ว่า สำหรับสถานประกอบการที่ไม่สามารถหาแรงงานไทยได้และมีความจำเป็นที่จะต้องจ้างแรงงานต่างด้าวนี้ นายจ้างจะต้องมาขอใบอนุญาตชั่วคราวให้กับลูกจ้าง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวนั้นได้อยู่ในการควบคุมของทางราชการ การอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างด้าวนี้ได้จำกัดบริเวณไว้ใน 37 จังหวัดและ 18 สาขาการผลิตทั้งสองปี ส่วนค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนนั้นจะคงที่ในทั้งสองปีคือเท่ากับ 2,700 บาทต่อคน โดยในปี พ.ศ. 2542 มีผู้มาขอขึ้นทะเบียน 355,050 คน แต่จะมีเพียง 99,974 คนเท่านั้นที่ได้รับใบอนุญาต และในปี พ.ศ. 2543 จะมีแรงงานต่างด้าว 117,379 คนมาขอขึ้นทะเบียน แต่มีเพียง 99,656 คนที่ได้รับอนุญาต

4. รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 1 .(18 ก.พ. 2544 - 13 มี.ค. 2548) 2. (14 มี.ค. 2548 - 19 ก.ย.2549)

4.1 การจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2544 - 2546

รัฐบาลได้ตัดสินใจให้มีการขึ้นทะเบียนอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2544 มีเหตุผลในการอนุญาตจะเหมือนกับครั้งก่อนคือ แรงงานไทยไม่เต็มใจที่จะทำงานบางตำแหน่ง ดังนั้น รัฐบาลจึงอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเหล่านั้นได้เป็นการชั่วคราว (6 เดือน) ก่อนที่จะมีการนำส่งกลับประเทศ โดยมีค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนจำนวน 3,250 บาท (ค่าประกันตัวจำนวน 1,000 บาท ค่าขอใบอนุญาต 900 บาท ค่าประกันสุขภาพจำนวน 1,200 บาท และค่าบัตรประจำตัวอีก 150 บาท) และค่าตรวจสุขภาพอีก 300 บาท และถ้าหากมีความจำเป็นต้องต่ออายุไปอีก 6 เดือน นายจ้างจะต้องจ่ายค่าขอใบอนุญาต 900 บาท และค่าตรวจสุขภาพอีก 300 บาท ข้อจำกัดเกี่ยวกับจังหวัดและอาชีพได้ถูกผ่อนปรนไป จากที่รัฐบาลได้อนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยไม่จำกัดจำนวนในทุกจังหวัด และดูเหมือนว่าจะเป็นไปในทุกสาขาการผลิตด้วย ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้จำกัดการจดทะเบียนใน 10 ประเภทกิจการ แต่ประเภทกิจการสุดท้ายจะครอบคลุมถึงสาขาการผลิตอื่นๆ ที่เหลือทั้งหมด (ประเภทที่ 1 สวนผัก ผลไม้ อ้อย ปาล์ม กาแฟ และอื่นๆ ประเภทที่ 2 เหมืองแร่ ประเภทที่ 3 โรงทำอิฐและเครื่องปั้นดินเผา ประเภทที่ 4 การก่อสร้าง ประเภทที่ 5 โรงสีข้าว ประเภทที่ 6 เลี้ยงสัตว์ ประเภทที่ 7 การประมงทะเล ประเภทที่ 8 การขนส่ง หรือการเก็บสินค้าในโกดัง ประเภทที่ 9 ผู้รับใช้ในบ้าน ประเภทพิเศษ ประเภทกิจการอื่น นอกเหนือไปจาก 9 กิจการที่กล่าวข้างต้น)

จากนโยบายการดำเนินงานดังกล่าว ผลปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2544 มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียนเพิ่มขึ้นมากถึง 568,249 คน ซึ่งประมาณร้อยละ 80 เป็นแรงงานพม่า ประเภทกิจการที่มีการขึ้นทะเบียนมากที่สุดคือ ประเภทที่ 10 (กิจการพิเศษ) ประเภทที่ 7 (ประมงทะเล) ประเภทที่ 1 (พืชผักผลไม้) และประเภทที่ 9 (ผู้รับใช้ในบ้าน) โดยสัดส่วนของการจ้างงานในประเภทกิจการเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 31, 18, 18 และ 8 ของการขึ้นทะเบียนทั้งหมดตามลำดับ

นอกจากนี้รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นมาสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ชื่อเดิมของกระทรวงแรงงาน) มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและมาตรการวางเงื่อนไขในการตกลง และประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ อีกทั้งจะต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารงานแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเอง และพัฒนานโยบาย ระเบียบให้เหมาะสม

ต่อมาปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้มีนโยบายให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนไว้ปี พ.ศ. 2544 จำนวน 568,249 คน มาต่ออายุใบอนุญาตอีก แต่ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตเพียง 409,339 คน และในการต่ออายุใบอนุญาตปี พ.ศ. 2546 มีแรงงานหลบหนีเข้าเมืองที่อนุญาตให้ทำงานได้ในประเทศไทยถึง 25 กันยายน 2547 มีจำนวน 228,780 คนเท่านั้น

4.2 การจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2547

รัฐบาลมีนโยบายในการบริหารแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO โดยเน้นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ (Area Approach) เริ่มต้นจากระดับล่าง (Bottom up) การดำเนินการทั้งด้านนโยบาย (ส่วนกลาง) และการปฏิบัติในพื้นที่ (จังหวัดและอำเภอ) จำต้องประสานสอดคล้องในแนวทางเดียวกัน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบการดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามที่กระทรวงแรงงานเสนอแล้วมีมติ ดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการลักลอบเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ตรึงกำลังตามแนวชายแดน สกัดกั้นและป้องกันคนต่างด้าวที่จะลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก

2. เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) รายครัวเรือนและรายบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศทุกพื้นที่ ซึ่งเป็นกรปฏิบัติการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

3. เห็นชอบแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเพื่อมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแผนปฏิบัติการ และดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่กำหนดต่อไป

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวทั้งระบบประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ โดยแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบวิธีการ แนวทางปฏิบัติการเสนอแนะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ คณะทำงานแต่ละคณะได้ร่วมกันกำหนดมาตรการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง สรุปได้ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลักการคือ ปรับสภาพ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตาม

กฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจะส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าวหลักการคือคุ้มครองตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย

3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมด้วยกำลังไม่เกินกองร้อยทหารราบ/ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นในเสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจประกอบด้วยหน่วยที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง หลักการคือ เพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำความผิดกฎหมาย

5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ เสนอจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับเพื่อรองรับศูนย์ละ 5,000 คน ในพื้นที่ 3 แห่ง คือ จังหวัดตาก เชียงราย และระนอง ทั้งนี้ เนื่องจากห้องกักเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับการจับกุมที่จะต้องมีมากขึ้นในอนาคต ส่วนที่สองคือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาพร้อมกัน

7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบโดยจะติดตามประเมินผลใน 1 ปี

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตทำงาน และการออกใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา และร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว รวม 2 ฉบับ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไป

กฎกระทรวงกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตทำงานและการออกใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และ

กัมพูชา มีสาระสำคัญกำหนดกลุ่มคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จะขอรับใบอนุญาตทำงานและสถานที่ยื่นคำขอ และกำหนดแบบคำขอใบอนุญาต และเอกสารประกอบการยื่นคำขอ

แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีสาระสำคัญในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว แบ่งการดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ

1. ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา) อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง จะดำเนินการระหว่างเดือนมิถุนายน - ตุลาคม 2547 ดังนี้

1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว เป็นการดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทุกคนมารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนราษฎรพิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเลขประจำตัวคนต่างด้าว 13 หลัก ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขต และให้คนต่างด้าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะไม่ต้องมีการประกันตัวระหว่างรอการส่งกลับ รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันได้ กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักได้ยกร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชามาจดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงให้นายจ้างยื่นแบบคำขอจดทะเบียนนายจ้างได้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ นายจ้างรายใดที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดจะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้ กระทรวงแรงงานได้ยกร่างประกาศกระทรวงแรงงาน และกำหนดแบบการจดทะเบียนนายจ้างเรียบร้อยแล้ว

3) การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ หากประสงค์จะขอใบอนุญาตทำงานต้องได้รับการรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ใบรับรองแพทย์) ซึ่งรับรองว่าไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

4) การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงาน เพื่อให้คนต่างด้าวที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วมาขอใบอนุญาตทำงานกับนายจ้างที่จดทะเบียนไว้ ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ การพิจารณาจำนวน (โควตา) และประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างด้าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และประกาศรับสมัครแรงงานไทยก่อนพิจารณาจำนวน (โควตา) เพื่อให้แรงงานไทยที่

ประสงค์จะทำงานมีโอกาสได้งานทำก่อน โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ 2 งาน คือ งานคนรับใช้ในบ้าน และงานกรรมกร ซึ่งกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) ออกประกาศกระทรวงแรงงาน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ออกประกาศกำหนดงานที่จะให้คนต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงานได้

(2) ออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตทำงาน ขอต่ออายุใบอนุญาต ขอรับใบแทน ขออนุญาตเปลี่ยนการทำงานหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานและการอนุญาตสำหรับคนต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองเฉพาะสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

(3) ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว

5) การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ ระหว่างการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจและพลเรือนในพื้นที่ ตรึงกำลังตามแนวชายแดนเพื่อสกัดกั้นและป้องกันการลักลอบเข้ามาในประเทศไทย

2. ระยะที่สอง การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่หนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะดำเนินการให้มีผลในทางปฏิบัติก่อนสถานะของคนต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองอยู่ระหว่างรอการส่งกลับสิ้นสุด (มีผลในทางปฏิบัติก่อนเดือนมิถุนายน 2548) โดยดำเนินการดังนี้

1) การเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ให้กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของ

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

3) การอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงาน ให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ซึ่งกระทรวงแรงงานได้กร่างแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เพื่อให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายทำงานเป็นกรรมกรได้

4) การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายให้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการทำงานจากแรงงานต่างด้าว แต่ไม่มีกฎหมายรองรับให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้าง ดังนั้น เพื่อให้ นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภค ต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์หรือมาเลเซีย จึงเห็นควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้าง ในกรณีนี้ กระทรวงแรงงานได้หารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้รับข้อเสนอแนะว่า กระทรวงแรงงานควรกร่างพระราชบัญญัติการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นการเฉพาะ และเสนอขึ้นตอนของการตราพระราชบัญญัติให้มีผลบังคับใช้ทันต่อการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย

5) การอนุญาตให้เข้าทำงานแบบมาเข้า - กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดน เห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนด เอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนล้ม ไร่ อ้อย ฯลฯ เห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนด เอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

3. มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2548

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 และวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2548 โดยให้คนต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ อยู่ในราชอาณาจักรไทยและขออนุญาตทำงานได้อีก 1 ปี ผลการดำเนินการคือ นายจ้างแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 240,297 ราย ขอจ้างแรงงาน

ต่างด้าว 1,881,529 คน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควตาให้จ้างคนต่างด้าว 237,455 ราย โควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว 1,773,349 คน แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงาน 705,293 คน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 เห็นชอบให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จำนวน 500,000 คน โดยให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย จำนวน 200,000 คน และให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยจดทะเบียนและลักลอบเข้ามาใหม่อีก 300,000 คน โดยใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีผลการดำเนินการคือ นายจ้างพาคนต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อออกหลักฐานทะเบียนราษฎร (ทร.38/1) จำนวน 256,899 คน แรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงาน 208,562 คน

4. มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2549

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 เห็นชอบการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2549 โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวสามสัญชาติ ที่ได้รับอนุญาตทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 629,413 คน และผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2550 และยกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าวที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 20 ธันวาคม 2548 เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวที่ทำทะเบียนระหว่างวันที่ 1-30 มีนาคม 2549 อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับ ไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มีนาคม 2550 ผลการดำเนินการมีนายจ้างแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว 194,130 ราย ขอจ้างแรงงานต่างด้าว 1,333,703 คน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควตาให้จ้างคนต่างด้าว 190,920 ราย โควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว 1,226,106 คน แรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงาน 668,576 คน

5. รัฐบาลนายสุรยุทธ์ จุลานนท์ (9 ต.ค. 2549 – 19 ก.ย. 2551)

มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2550

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

1) เห็นควรอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะดำเนินการได้ประมาณวันที่ 10 มกราคม 2550 เป็นต้นไปดังต่อไปนี้

(1) การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออก ประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีกหนึ่งปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551

(2) การขอรับใบอนุญาตทำงาน ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการ อนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว

(3) การตรวจสอบสุขภาพ ให้กระทรวงสาธารณสุข ออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียด ของการตรวจสอบสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงาน โดยชำระค่าตรวจสอบสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท

(4) การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ให้กรมการปกครองอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ดำเนินการจัดทำทะเบียนและบัตร ประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน

(5) การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ และการปราบปรามจับกุม การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ให้คณะกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามา ทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจริงจังในการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่าง ด้าวรายใหม่ และให้คณะกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังในการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่าง ด้าวลักลอบทำงาน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

3. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

1. อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ที่ ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 วันที่ 14 มีนาคม 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 (รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551) อยู่ใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้เป็นเวลาไม่เกินสองปี สิ้นสุดไม่เกิน วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

2. อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง (มี ทร.31/1) อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และทำงานได้เป็นเวลาไม่เกินสองปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

เพื่อให้แรงงานต่างด้าวตามข้อ 1 และข้อ 2 ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการส่งกลับ การจัดทำทะเบียนประวัติ การตรวจสุขภาพ และการออกใบอนุญาตทำงาน ตลอดจนการรักษาความมั่นคงของชาติ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

(1) อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลาไม่เกินสองปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในข่ายได้รับการผ่อนผัน จำแนกประเภทได้ดังนี้

1.1 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2550 (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551) ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2550 (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551) รวมทั้งบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือบุตรที่เกิดในราชอาณาจักรระหว่างบิดามารดาได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษในจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูลและสงขลา เฉพาะพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอเทพา ลงวันที่ 9 มีนาคม 2550 (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 14 มีนาคม 2551)

1.2 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เคยรายงานตัว และจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง (มี ทร.38/1)

(2) ให้กรมการปกครองอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 8(1) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวโดยกรับจดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ กำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก ออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) ให้แก่แรงงานต่างด้าวตามข้อ 1.2 จัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัว รวมทั้งใบอนุญาตทำงานไว้ในบัตรใบเดียวกันให้แก่แรงงานต่างด้าวตามข้อ 1.1 และ 1.2

(3) ให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการตรวจสุขภาพ โดยออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดของการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ไม่อนุญาตให้ทำงาน สถานพยาบาล

ที่จะตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวต้องตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแบบปีต่อปี โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท/ปี และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/ปี

(4) ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ดำเนินการรับคำขอรับใบอนุญาตทำงาน โดยกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว ทั้งนี้การอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวจะอนุญาตครั้งละไม่เกินหนึ่งปี และให้สามารถขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกินระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผันคือไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

(5) ให้กองบัญชาการทหารสูงสุดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในคณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังในการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ ทั้งในช่วงก่อนเปิดจดทะเบียน ระหว่างการจดทะเบียน และหลังสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและครามมั่นคงของประเทศ รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

(6) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในคณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน นายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบตลอดจนผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

4.1 แนวคิดต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานในประเทศไทย

สำหรับแนวคิดต่อการมองปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยนั้น สามารถที่จะสรุปออกมาได้เป็น 4 แนวคิดใหญ่ๆ ดังนี้ (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2538)

1. แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติหรือชาตินิยม (National Security)

แนวคิดนี้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับตัวส่งออกไปนอกประเทศหรือนายจ้างต้องมาประกันตัวเพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวคนนั้นชั่วคราวให้ถูกต้องตามกฎหมาย

มีกฎหมายบางฉบับ ห้ามแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน มีการสงวนอาชีพให้เฉพาะคนไทยทำเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแย่งงานคนไทย

แนวคิดนี้ปรากฏชัดในกลไกรัฐฝ่ายความมั่นคงและการปกครอง โดยมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) และกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุม กักกัน แรงงานต่างด้าว

2. แนวคิดทุนเสรีนิยมหรือเศรษฐกิจไร้พรมแดน (Capitalist)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของนักธุรกิจทั่วไป ที่อาจมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพราะเห็นว่ามีงานบางอย่างที่คนไทยไม่ทำ ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน นายจ้างจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทยจึงจะทำให้กิจการดำเนินการต่อไปได้ เพราะแรงงานไทยมีทางเลือกทำงานอื่นที่ดีกว่า ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากต่อคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2542 เสนอให้รัฐบาลเร่งรัดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดตากและอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีกำหนดระยะเวลาได้ เนื่องจากเป็นเขตที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดเพื่อเข้ามาดูแลเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

3. แนวคิดสิทธิมนุษยชนหรือคุ้มครองแรงงาน (Human Rights, Labour Protection)

แนวคิดนี้เห็นว่าผู้ใช้แรงงานทั่วโลกคือ พี่น้องกัน มีชะตากรรมที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน แรงงานควรจะมีสิทธิเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติถูกแบ่งแยกกีดกัน เพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา และเพศ เป็นต้น

4. แนวคิดประสานประโยชน์หรือทุนอุปถัมภ์ (Corporatism)

แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความพึงพาร่วมมือกันระหว่างกลุ่มอำนาจทุนเอกชน กับอำนาจรัฐ ราชการ โดยฝ่ายราชการยินยอมให้นักธุรกิจและผู้ประกอบการ นำตัวแรงงานต่างด้าวไปใช้แรงงานได้ชั่วคราว โดยต้องจ่ายค่าประกันตัวและค่าธรรมเนียม การอนุญาตให้ทำงานนั้นเพราะว่าอำนาจรัฐไม่อาจจับกุม หรือควบคุมแรงงานต่างด้าวจำนวนมากได้ ประกอบกับฝ่ายธุรกิจเรียกร้องต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน หรือที่แรงงานในท้องถิ่นไม่ทำเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดเติบโตได้

ส่วนความเห็นของนักสหภาพแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มี 2 ฝ่ายใหญ่ๆ คือ

1. ฝ่ายที่มีแนวคิดชาตินิยมหรือความมั่นคงของชาติ

นักสหภาพแรงงานบางคนเห็นว่า ปัจจุบันนายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพราะความต้องการเอาเปรียบ โดยการจ่ายค่าจ้างต่ำ ไม่ใช่เพราะขาดแคลนแรงงานจริง ยังมีคนงานไทยที่ว่างงานและที่ไปทำงานต่างประเทศอีกมาก หากนายจ้างจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่ทำลายอำนาจต่อรองของคนงานไทย ย่อมมีคนไทยจำนวนมากมาทำงานนั้น เพราะฉะนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐ ที่ให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะเป็นการแย่งงานคนไทย ทำให้นายจ้างเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวได้ง่ายขึ้น คนงานไทยจะตกงาน ว่างงาน หรือมีงานทำยากขึ้นในอนาคตถือเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติ เป็นการกระทำที่เป็นการสมคบกับพวกนายทุน เพื่อทำลายผลประโยชน์ของแรงงานไทยจำนวนมาก

2. ฝ่ายที่มีแนวคิดสิทธิมนุษยชนหรือคุ้มครองแรงงาน

นักสหภาพแรงงานบางคนมองว่า ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากทำงานอยู่แล้ว โดยเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นหลายแห่งมีผลประโยชน์ร่วมอยู่ด้วย และ นายจ้างจำนวนมากจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะต้องการจ่ายค่าแรงถูกหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมายแรงงาน เพราะฉะนั้นต้องต่อรองให้รัฐบาล กำหนดประเภทกิจการที่จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจน แรงงานต่างด้าวต้องได้รับสิทธิแรงงานเช่นเดียวกับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไทย เพื่อป้องกันการเลือกจ้าง เขาเปรียบเทียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และพร้อมกันนั้นกลไกรัฐต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้ดูแลแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเท่าเทียมกัน

4.2 แนวคิดในการอพยพย้ายถิ่น

ราเวนสไตน์ (อ้างใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2528) มีแนวคิดเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพ (Laws of Migration) เพื่ออธิบายมูลเหตุแห่งการเข้ามาหางานทำของผู้ลี้ภัยหลบหนีเข้าเมืองว่า ลักษณะการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้แบ่งลักษณะของการอพยพของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

2.1 การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของชนในอดีต และเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อการดำรงชีวิตรอด ปัจจุบันการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาวิถีการดำเนินชีวิตแบบใหม่

2.2 การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Forced Migration) เป็นการย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ อาจถูกบังคับโดยรัฐบาลหรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม

2.3 การอพยพโดยถูกบีบบังคับ (Impelled Migration) เป็นการบีบบังคับหรือกระตุ้นให้อพยพเช่นกัน แต่ผู้ที่ถูกบีบบังคับยังมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือจะไป

2.4 การอพยพโดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพของปัจเจกชนโดยเสรี อาจเกิดจากแรงจูงใจภายนอก เช่น โดยตำแหน่งงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย การอพยพโดยเสรีนำไปสู่การอพยพแบบชนจำนวนมาก

2.5 การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration) สืบเนื่องมาจากการอพยพโดยเสรีซึ่งย้ายถิ่นเข้าไปบุกเบิกหรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ รุนแรงให้ชนจำนวนมากย้ายถิ่นตาม

การอพยพย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคม การอพยพก็มีสาเหตุแตกต่างกัน ลักษณะการอพยพก็แตกต่างกัน เช่น อพยพหนีความแห้งแล้ง อพยพหนีภัยธรรมชาติ อพยพไปทำงาน อพยพเพื่อการศึกษา เป็นต้น การอพยพมีทั้งอพยพแบบถาวรและอพยพแบบชั่วคราว หรืออพยพข้ามประเทศและอพยพภายในประเทศ หรืออพยพโดยความสมัครใจหรือไม่สมัครใจ

นอกจากนี้ กฎแห่งการอพยพย้ายถิ่นฐาน(Law of Migration) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพของราเวนสไตน์ สามารถที่จะใช้อธิบายการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติ เช่น แรงงานพม่า ซึ่งราเวนสไตน์ได้อธิบายการอพยพย้ายถิ่นไว้ดังนี้

1. การย้ายถิ่นและระยะทาง ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพในระยะทางใกล้ ๆ
2. ขั้นตอนของการอพยพหรือการย้ายถิ่นของประชากร ทำให้เกิด "คลื่นการอพยพ"

(Current of Migration) ไปสู่ศูนย์กลางด้านการค้าและอุตสาหกรรมที่มีประชากรหนาแน่น

3. แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ การเสียภาษีสูง สิ่งแวดล้อมทางสังคมไม่ดีเป็นแรงผลักดันให้คนอพยพไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า

วิโรจน์ สารรัตน์ะ (2532) ได้สรุปลักษณะและสาเหตุการย้ายถิ่นในเชิงทฤษฎีตามกฎหมายแห่งการอพยพย้ายถิ่น (Law of Migration) ของราเวนสไตน์ว่า สาเหตุที่มีการย้ายถิ่นมีปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยผลักดันด้านทาง ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือไม่มีงานทำในท้องถิ่น และปัจจัยดึงดูดปลายทาง ได้แก่ ศูนย์การค้า อุตสาหกรรม และพื้นที่ที่มีการจ้างงาน

4.3 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่น เพื่อดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (International Travel Regulation) (ดูภาค 3 จันทวนิช และคณะ, 2541) อย่างไรก็ตาม ผู้ย้ายถิ่นจำนวนหนึ่งสามารถกลายเป็นผู้ตั้งถิ่นฐานได้ เมื่อผู้ย้ายถิ่นนั้นตัดสินใจปักหลักใช้ชีวิตในประเทศที่เข้าไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตที่นั่นเป็นส่วนใหญ่

การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกได้ตามสาเหตุเป็น 2 ชนิด ได้แก่ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) และการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยที่เกิดจากการกระทำหรือจากน้ำมือของมนุษย์ และการย้ายถิ่นอีกแบบหนึ่ง คือ การย้ายถิ่นแบบผู้ที่ย้ายถิ่นสมัครใจย้ายถิ่นเอง (Voluntary Migration) กับการย้ายถิ่นแบบที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น (Forced Migration) ซึ่งได้แก่ การลี้ภัย (Refugee)

กลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอธิบายว่า มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ ปัจจัยดึงดูดที่สำคัญทำให้มนุษย์ย้ายถิ่นได้แก่ ค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสการได้งานทำ นอกจากอัตราค่าจ้างแล้ว ยังได้เสนอว่าการเลือกเดินทางไปประเทศใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ของประเทศต้นทาง และ GNP ของประเทศผู้รับแรงงานอีกด้วย ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและประเภทของงานที่จะทำ

นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งเล็งเห็นอิทธิพลของโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่นได้ เสนอสาเหตุระดับโครงสร้างว่าสาเหตุหนึ่ง คือ ปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับของผู้ย้ายถิ่น สภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับปฐม ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามาก และยังเป็นลักษณะงานวิชาชีพที่ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับทุติยะ ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่า งาน 3Ds คือ งานสกปรก (Dirty) งานเสี่ยง (Dangerous) และงานยากลำบาก (Difficult) ในสังคมดังกล่าว ประชากรของประเทศจะพยายามพัฒนาตนเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับปฐม ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ระบบทุนนิยมได้ทำให้ตลาดแรงงานในสังคมทุนนิยมพัฒนาขึ้นมาเป็นตลาดที่มีโครงสร้างสองระดับเช่นนี้ เมื่อประเทศทุนนิยมเติบโตจนมีสภาพเศรษฐกิจดังกล่าว จะเกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจช้ากว่าย้ายเข้ามาเพื่อแสวงหาตำแหน่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับทุติยะ แรงงานต่างชาติจึงมักเข้าไปทำงานที่พลเมืองของประเทศนั้นไม่ต้องการทำซึ่งได้แก่ งาน 3Ds นั้นเอง และจากสภาพโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจของยุโรป อเมริกา ตะวันออกกลาง และเอเชียแปซิฟิกเข้าด้วยกัน ทำให้ทิศทางการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ย้ายถิ่นจะย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับแรงงาน (Host Country) ที่เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลข่าวสารของโลก และการเกิดขึ้นของระบบโลก (World Systems) ทำให้เมืองและประเทศบางแห่งเติบโตขึ้นเป็นศูนย์กลาง (Core) ของทุนนิยมโลกที่เรียกว่า "Global City" สภาพเศรษฐกิจของเมืองและประเทศเหล่านี้จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจสองระบบที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในระบบตลาดแรงงานในระดับทุติยะ เพราะพลเมืองของตนต้องการทำงานอยู่ในตลาดแรงงานระดับปฐมหมดแล้ว แรงงานต่างชาติจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้ากว่าเป็นประเทศชายขอบ (Periplural) ที่จะเคลื่อนย้ายเข้าไปสู่ตำแหน่งงานในประเทศศูนย์กลางทุนนิยม อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายที่ทำได้ก็โดยการมีเส้นทางคมนาคมขนส่ง และจากการที่ Global City ดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้าไปจนเกิดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างหนัก รัฐบาลของเมืองใหญ่เหล่านี้จึงได้พยายามผลักดันนโยบายการลงทุนด้านการผลิตในประเทศชายขอบทุนนิยมแทน

นักสังคมวิทยาพยายามพิจารณาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามประเทศในแง่มุมที่ต่างไปจากนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยาพิจารณาดำเนินการทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของระบบการย้ายถิ่นฐาน (Migration System) โดยเห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นระบบที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ระบบการย้ายถิ่นยังหมายถึงกระบวนการเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศต้นทางไป

ยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง เครือข่ายของการอำนวยความสะดวก สะดวกกระหว่างการย้ายถิ่น และเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่น และผู้ว่าจ้างผู้ย้ายถิ่นในประเทศผู้รับ กระบวนการย้ายถิ่นแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ กล่าวคือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ได้แก่ การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับ สาเหตุของการย้ายถิ่น สาเหตุสำคัญในขั้นนี้ได้แก่ ตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ ความค้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือ การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่น ๆ และการว่างงานในประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่าและการได้ทำงานในประเทศปลายทางตัวแปรทางด้านการเมือง ได้แก่ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมหรือความสัมพันธ์ที่ประเทศต้นทางกับ ประเทศผู้รับมีต่อกัน เช่น การเคยเป็นอาณานิคม การเคยรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปพำนักในอดีต อาชีพที่มีความขาดแคลนแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน 3Ds ในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ส่วนตัวแปรในระบบย่อยด้านสังคมจะได้แก่ การถูกชักจูง โดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจย้ายถิ่นของคนในระดับครอบครัว เครือญาติ และท้องถิ่นเดียวกัน และการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศที่เรียกกันว่าไป “ขุดทอง” จนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่ เรียกว่า วัฒนธรรมแห่ง การย้ายถิ่น (Culture of Migration) ขณะเดียวกันระบบย่อยสุดท้ายคือ ระบบกฎหมาย ดังแปร สำคัญในเรื่องนี้คือกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานใน ต่างประเทศโดยไม่กีดกันหรือมีนโยบายที่ตักกับการส่งออกแรงงาน

ขั้นตอนที่สอง ระหว่างการย้ายถิ่น คือ กระบวนการย้ายถิ่นสำหรับการเดินทาง อันประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่านายหน้าและเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและ ผู้อำนวยความสะดวก ตัวแปรในระบบการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออก แรงงานย้ายถิ่นหรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันกันได้ ในกระบวนการนี้ตัวแปรทาง การเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งจะ มีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น ตัวแปรใน ระบบสังคม ได้แก่ ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยม ความเชื่อถือส่วนบุคคล (คนรู้จักกัน) มากกว่าเครือข่ายทางการ (บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง

ขั้นตอนที่สาม ขึ้นเดินทางถึงประเทศปลายทางแล้วและได้ทำนพักอยู่ในประเทศนั้น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้าไป เมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึง ประเทศปลายทางและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นใน ด้านเศรษฐกิจ คือ การได้งานและได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนด ระยะเวลาที่จะทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่

ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานย้ายถิ่นกระทำ ซึ่งมีการย้ายถิ่นต่อเนื่องกันเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่รองรับซึ่งกันและกัน

แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Massey มีทฤษฎี ดังนี้

1. แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The New Economics of Migration) เนื่องจากเป็นการศึกษาการย้ายถิ่นไปต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียต่างได้รับผลกระทบจากระแสโลกาภิวัตน์มีมากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลต่อกระแสทิศทางและแนวโน้มของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทั้งประเทศผู้ส่งและผู้รับแนวคิดนี้ Stark (1991 อ้างถึงใน Massey et.al. 1993) มองการตัดสินใจย้ายถิ่นของแต่ละคนและครัวเรือนในลักษณะของภาพรวมว่า เป็นการตัดสินใจโดยคาดว่าจะได้รับรายได้มากที่สุดและเป็นการลดความเสี่ยงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก และส่งผลต่อการลดลงของรายได้ จึงผลักดันให้ครัวเรือนจัดการความเสี่ยงดังกล่าว โดยการส่งแรงงานที่ล้นเกินในครัวเรือนออกไปทำงานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปทำงานในประเทศ แม้ว่าจะเข้าใจดีว่า (1) รายได้ที่ได้รับอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะต้นทุนในการเดินทางไปทำงานสูงแต่การมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีรายได้คุ้มกับการลงทุน (2) การไปทำงานในต่างประเทศถือเป็นการลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เนื่องจากตลาดแรงงานในประเทศ ไม่สามารถรองรับแรงงานดังกล่าวได้ จึงต้องเสี่ยงหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ (3) รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักเข้าไปแทรกแซงการย้ายถิ่น โดยการออกนโยบายซึ่งมีผลไม่เฉพาะแต่ตลาดแรงงาน แต่ยังมีผลต่อตลาดทุนและตลาดอื่น ๆ ด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การประกันการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจในการไปทำงานต่างประเทศ (4) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมักส่งผลต่อการกระจายรายได้ของประชากร และมีผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประชากร

2. แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์ (Dual Labour Market Theory) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวให้ความสนใจกับความต้องการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ กึ่งฝีมือ และมีฝีมือของประเทศอุตสาหกรรมโดยภาพรวมมากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือนดังทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าว Piore (1997 อ้างใน Massey et.al. 1993) มองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศมีสาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) คือ ความต้องการแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (แรงงานไร้ฝีมือ) ของประเทศปลายทางหรือประเทศพัฒนาที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่าเดินทางเข้ามาทำงานมากกว่าปัจจัยผลักดัน อันเกิดจากค่าจ้างที่ต่ำหรืออัตราค่าจ้างสูงในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นผลจากตลาดแรงงานทวิลักษณ์ที่แรงงานท้องถิ่นมองว่าแรงงานระดับล่างนอกจากจะมีรายได้ค่าจ้างต่ำ

แล้วก็ยังทำให้ไม่สามารถดำรงสถานภาพทางสังคมในประเทศได้ แต่ลักษณะงานดังกล่าวก็ไม่สามารถขจัดออกไปจากสังคมได้ ซึ่งการแบ่งแยกลักษณะตลาดดังกล่าวก็มีผลจากระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Economic Dualism) และจำนวนแรงงานในประเทศ (Labour Supply) ทั้งผู้ส่งและผู้รับด้วย

3. ทฤษฎีเครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น (Migrant Network Theory) ซึ่งผู้ย้ายถิ่นอาจมีเครือข่ายโยงใยกับผู้ย้ายถิ่นเก่า ผู้ไม่ย้ายถิ่น รวมนายจ้างทั้งในถิ่นต้นทางและปลายทาง เครือข่ายดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่น (ทั้งในรูปตัวเงินและต้นทุนทางใจ) และลดความเสี่ยง ซึ่งส่งผลทำให้การจ้างงานหรือความต้องการแรงงานในถิ่นปลายทาง สามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวดเร็ว ทำให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศง่ายขึ้น และสามารถคาดการณ์รายได้ที่จะได้รับแน่นอนกว่า ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจพัฒนาเป็นสถาบัน และทำให้การย้ายถิ่นดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ ยากที่รัฐบาลจะควบคุมกระแสการย้ายถิ่น

4. ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ซึ่งมองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลพวงจากระบบต่าง ๆ ของโลก ซึ่งได้แก่ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม ซึ่งก่อตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้กระแสทุนเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและทิศทางของการลงทุน กระแสของการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment : FDI) มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศประกอบด้วย ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก และปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า (สุณี ฉัตราคม, 2535) คือ

1. ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก

สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง ได้แก่

1.1 อัตราว่างงาน (Unemployment) อยู่ในอัตราสูงและการทำงานต่ำระดับ (Underemployment) แรงงานส่วนเกินที่เกิดจากการว่างงานและการทำงานต่ำระดับในประเทศนั้น เป็นผลมาจากการไม่สามารถหางานทำที่ตรงกับความรู้ความสามารถของตนเอง ขณะที่มีความพยายามที่จะหางานทำในประเทศชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ถ้าเขาไม่สามารถหางานที่ตรงกับความต้องการได้แล้ว ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งมีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศ

1.2 ระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และอาชีพที่มีลักษณะเดียวกัน ถ้าเปรียบเทียบกันในเรื่องค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ได้รับขณะทำงานในประเทศ โอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศย่อมมีมากกว่าถ้าค่าจ้างและเงินเดือนในต่างประเทศมีอัตราที่สูงกว่า

1.3 การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูงแต่ไม่สามารถมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง ย่อมเกิดความรู้สึกอยากเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ นอกจากนี้สิ่งจูงใจซึ่งได้แก่ความก้าวหน้าในอาชีพก็เป็นอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานยังต่างประเทศ

1.4 นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม การวางแผนกำลังคนที่เหมาะสมทำให้เกิดการพัฒนาไปตามระบบของงาน แต่ขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาไม่มีการวางแผนพัฒนากำลังคนทำให้ขาดความสมดุลระหว่างงานกับบุคลากร เป็นเหตุให้กำลังแรงงานบางส่วนอาจกลายเป็นแรงงานส่วนเกินได้ แต่ขณะเดียวกันบางประเทศอาจต้องการกำลังคนที่เป็นส่วนเกินนี้ ทำให้คนดังกล่าวต้องการเคลื่อนย้ายออกไปนอกประเทศได้

1.5 ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนอาจต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ เป็นเพราะไม่พอใจในสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่อันเนื่องมาจากความจนยากและความแตกต่างของกลุ่มการเมืองในประเทศ

2. ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

สาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้แก่

2.1 ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงาน สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน ได้แก่ ระดับค่าจ้างและเงินเดือน ถ้าแรงงานในอาชีพต่าง ๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้นมีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่สูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการอพยพเคลื่อนย้ายออกไปทำงานยังถิ่นใหม่ได้

2.2 การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา ถ้าหากมีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงาน ทำให้แรงงานในต่างประเทศได้ทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลนเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี

2.3 โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งที่ยั่วยุความทะเยอทะยานแก่การปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการวางแผนพัฒนานุเคราะห์ที่ยุติธรรม ย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของแรงงานโดยทั่วไปอยู่แล้ว และสภาพนี้เองจะเป็นสิ่งดึงดูดให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญจากประเทศด้อยพัฒนา เคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศเพื่อโอกาสก้าวหน้าในอาชีพของตนเอง

3. ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การตัดสินใจเพื่อย้ายถิ่นนั้นจะถูกกำหนดขึ้น โดยความแตกต่างระหว่างรายได้ในเมืองและในชนบท และมีโอกาสที่จะได้ทำงานในเขตเมือง เพราะในเมืองจะมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก ซึ่งต่างจากในเขตชนบทที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้มีการอพยพเพื่อไปทำงานในเมือง โอกาสที่จะได้ทำงานมีมากและมีโอกาสติดต่อกหาข้อมูล เกี่ยวกับการจ้างงานเพิ่มขึ้นในระหว่างรอนาน ก็ได้อาศัยเงินออมที่ติดตัวมาจากชนบทหรือจากเพื่อน ที่อยู่ในเมืองก่อนแล้วหากยังไม่มียางงานในโรงงาน ก็อาจไปทำงานในสถานประกอบการเล็กหรืองาน บริการ ซึ่งแม้ว่าจะมีรายได้น้อยกว่าโรงงาน แต่ก็ยังมีรายได้ดีกว่าอยู่ในชนบท และคอยโอกาสที่จะ เข้าไปทำงานในโรงงานที่มีรายได้สูงกว่า

4. ทฤษฎีการพึ่งพา

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การที่ชาวชนบทจำเป็นต้องเข้าไปทำงานใน เมืองนั้น แสดงให้เห็นถึงสภาวะการดำรงอยู่ของการพัฒนาแบบพึ่งพา ซึ่งมักจะสร้างความด้อย พัฒนาขึ้นในชนบท ในขณะที่เมืองหรือศูนย์กลางจะมีการพัฒนามากขึ้น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม จะเขารัด เอาเปรียบ แรงงานจากชนบท และดูดซับมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกไปสู่เมือง ตลาดแรงงานจะมีลักษณะแข่งขันไม่สมบูรณ์ หากแต่จะผูกขาดแรงงานจากชนบทซึ่งจะต้องเข้าไปทำ อาชีพขั้นต่ำลงไปจากชาวเมือง ทำให้ต้องอาศัยอยู่ในสลัมหรือในที่ที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถ ผสมผสานกับแบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองได้

5. ทฤษฎีแรงงานส่วนเกิน

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีประชากรเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็ว เพราะมีอัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำ และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่ ทำการเกษตรสูง ในพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่จะมีการใช้เครื่องจักรช่วยในการผลิต เช่นเดียวกับ อุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้การจ้างงานมีน้อย และแรงงานส่วนใหญ่ในชนบทก็จะย้ายถิ่นเข้าเขต เมืองมากขึ้น แต่จะทำงานที่มีผลิตภาพต่ำ โดยเฉพาะงานก่อสร้างและงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่ง แม้จะได้ค่าจ้างแรงงานไม่มากนัก แต่ก็สูงกว่าค่าจ้างแรงงานในชนบทที่ทำอยู่เดิม การย้ายถิ่นใน ลักษณะนี้ถือว่าเป็นไปเพื่อความอยู่รอดที่จะทำให้รายได้คงที่จำนวนหนึ่ง หากไม่มีการย้ายถิ่นก็จะไม่ มีรายได้ในส่วนนี้

6. ทฤษฎีสังคมวิภาค

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้แบ่งสังคมที่เป็นภาคเศรษฐกิจออกเป็น 2 สาขา คือ สาขาเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม และสาขาอุตสาหกรรม เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น สาขา อุตสาหกรรมนี้จะดูดซับแรงงานส่วนเกินจากชนบท โดยมีค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าเป็นแรงจูงใจ เมื่อ อุตสาหกรรมพัฒนาขึ้น จะมีการสะสมทุนมากขึ้น ทำให้สามารถขยายการจ้างงานส่วนเกินจากชนบท

ได้มากขึ้น และมีอัตราการเกิดในชนบทลดลง ลักษณะการว่างงานแบบแฝงจะลดลง ค่าจ้างแรงงานจะสูงขึ้นพอ ๆ กับภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดสภาพสมดุลในแรงงานขึ้น การย้ายถิ่นจากภาคชนบทก็จะลดลงหรือหมดไป

7. ทฤษฎีตลาดแรงงานสองระบบ

แนวคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การพิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงให้มีการอพยพระหว่างประเทศ PIORE วิเคราะห์ว่าตลาดแรงงาน ในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือ ระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีตำแหน่งงานดี ๆ มีมั่นคง ค่าจ้างสูง และสภาพการทำงานดี ส่วนตลาดระดับล่างจะให้งานไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อยสภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศส่วนใหญ่ต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้นการอพยพแรงงานไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไปในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยกในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยที่ดึงให้เกิดการอพยพ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้อพยพเอง คือ ภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน หรือที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกันและอยู่กันเป็นกลุ่ม

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เลกสิทธิ์ คุณศรี (2539) ศึกษาเรื่อง "การประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก" พบว่า 1) กลุ่มนายจ้างมีการจ้างแรงงานพม่ามากกว่าแรงงานไทย ตำแหน่งงานที่จ้างส่วนใหญ่จะเป็นกรรมกร ค่าจ้างอยู่ในระดับต่ำกว่าแรงงานไทยเกือบครึ่งหนึ่ง แต่จะได้รับสวัสดิการด้านอาหารและที่พัก ในส่วนของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว นายจ้างส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีสาเหตุมาจากการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ความต้องการลดค่าใช้จ่าย อัตราค่าจ้างภายในประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้นและความสำเร็จในการลดอัตราการเกิดของประชากร ที่ทำให้มีแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง 2) กลุ่มลูกจ้างแรงงานไทยส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างมากว่ามีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานต่างด้าวมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน ไม่เข้า-ออกงานบ่อย และเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าอาจก่อปัญหา ปล้น จี้นำโรคติดต่อมาสู่คนไทยป้อนทำลายชาติได้ แต่ไม่เห็นด้วยว่าแรงงานต่างด้าวจะเข้ามาแย่งงานแรงงานไทย 3) กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน เพราะแรงงานต่างด้าวสามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนได้ อีกทั้งยังมีค่าจ้างต่ำสามารถช่วยลดต้นทุนการผลิตได้และแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานที่แรงงานไทยไม่ทำแล้ว

ชาติรี รัชชกฤตยา (2540) ศึกษาเรื่อง "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กับแรงงานต่างชาตินิยมชอบด้วยกฎหมาย" พบว่า แรงงานต่างชาตินี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งได้รับค่าจ้างในอัตราค่อนข้างต่ำ โดยมีวันและเวลาทำงานปกติสูงกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งที่เป็นการละเมิดหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจะต้องถูกส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จึงทำให้แรงงานต่างชาตินี้ ไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องเพื่อให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้

ศิริศักดิ์ ธรรมวิทย์ (2540) ศึกษาเรื่อง "ปัญหาแรงงานบุคคลต่างด้าวสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย" พบว่า 1) ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลต่างด้าวประกอบปัจจัย 2 ประเภทคือ ปัจจัยหลักซึ่งเป็นปัจจัยเฉพาะในด้านของประเทศพม่า ปัจจัยดึงดูดเป็นปัจจัยในด้านของประเทศไทยที่ทำให้บุคคลต่างด้าวให้ความสนใจและเดินทางหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย 2) ผลกระทบจะส่งผลกระทบโดยเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานพม่ายอมรับค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด นอกจากนี้ส่งผลกระทบต่อความเป็นพาหะนำโรคต่างๆ เข้ามาในประเทศไทย เช่น โรคเท้าช้าง มาลาเรีย โรคเอดส์ 3) นโยบายการแก้ปัญหาภายหลังที่มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ซึ่งผ่อนผันให้จ้างแรงงานกรรมกรได้มีผลให้แรงงานที่หลบหนีถูกขออนุญาตเปิดเผยจำนวนมากขึ้น และเป็นการแก้ไขแรงงานในกิจการที่ขาดแคลนได้ในระดับหนึ่ง

สุทธิรัตน์ ชุมวิเศษ (2540) ศึกษาเรื่อง "การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก" พบว่า การที่คนสัญชาติพม่าสามารถหางานทำในไทยได้ง่าย และการมีรายได้ที่สูงกว่าในพม่าทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดให้พวกพม่าลักลอบเข้ามาเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากปัญหาคความยากจน ไม่สามารถหางานทำในพม่าได้ นอกจากนี้การทำงานในประเทศไทยจะได้รับมูลค่าของรายได้สูงกว่าพม่าด้วย ประกอบกับความไม่จริงจังต่อการสกัดกั้นหรือการผลักดันของฝ่ายไทยจึงทำให้เกิดการลักลอบเข้ามาทำงาน จะเห็นว่าความต้องการที่แท้จริงของพม่าที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหางานทำโดยไม่เกี่ยงว่าเป็นงานอะไร ขอให้มียาได้ เพราะอยู่ในพม่าไม่มีการจ้างงานและส่วนใหญ่ต้องการมาทำงานที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

อุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์ (2540) ศึกษาเรื่อง "กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง" พบว่า แรงงานไทยและประชาชนมีความคิดเห็นที่ค่อนข้างตรงกันว่า การที่รัฐบาลผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ ผลดีจะตกแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการ เพราะนายจ้างจะสามารถนำแรงงาน

ต่างชาติมาขอแรงงานที่ขาดแคลน ทำให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้และทำให้ต้นทุนด้านค่าจ้างไม่สูง นายจ้างสามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ ผลดีอีกประการก็คือเป็นการช่วยเหลือแรงงานพม่าซึ่งยากจน แต่มีข้อเสียที่ทั้งสองกลุ่มเห็นตรงกันคือแรงงานต่างชาติที่เข้ามานั้นจะมาแย่งแรงงานคนไทย ทำให้แรงงานไทยถูกกดค่าจ้าง นอกจากนี้ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพจิต การลักขโมย รวมทั้งนำโรคติดต่อ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเท้าช้าง มาสู่คนไทย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่อาศัยตามแนวชายแดน สำหรับผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ได้แก่ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลกระทบที่มีต่อการปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้าง ผลการศึกษาทั้งจากฝ่ายลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างชาติชาวพม่าและนายจ้างหรือผู้ประกอบการต่างยืนยันตรงกันว่าจ้างแรงงานต่างชาติถูกกว่าแรงงานไทยประมาณครึ่งหนึ่ง แสดงว่าแรงงานไทยซึ่งได้ค่าจ้างขั้นต่ำแล้วผู้ประกอบการยังจ้าง แรงงานต่างชาติถูกไปอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลต่อการปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้างให้เป็นไปตามค่าจ้างขั้นต่ำและเป็นไปตามสภาวะค่าครองชีพ

อย่างไรก็ตามความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยเกินกว่าครึ่ง ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าแรงงานต่างชาติที่เข้าจะมาแย่งงานคนไทย อาจจะทำให้เกิดปัญหาสังคมและทำให้แรงงานไทยถูกกดค่าจ้าง

ในส่วนของความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อสาเหตุของการจ้างแรงงานต่างชาติ พบว่าสาเหตุหนึ่งเพราะคนไทยชอบทำงานที่มีสภาพการทำงานที่ดี บางคนต้องการไปทำงานต่างประเทศ เพราะรายได้ดี แรงงานไทยไม่อดทนและไม่สู้งาน ไม่ใส่ใจกับงาน ไม่ขยัน ถึงเวลาหน้าเทศกาลจะทิ้งงาน ทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย นอกจากนี้แล้วแรงงานไทยไม่ต้องการการทำงานที่ใช้กำลังแรงงานมาก และนายจ้างขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ

จินทนา น่านรุ่งขโรทร (2541) ศึกษาเรื่อง "การปรับตัวของแรงงานต่างชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานในจังหวัดสมุทรสาคร" พบว่าแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่สามารถปรับตัวได้ในระดับปานกลาง จากการทดสอบสมมติฐานพบว่าแรงงานชายกับแรงงานหญิงมีการปรับตัวแตกต่างกัน ส่วนปัจจัย อายุ รายได้ การสนับสนุนทางสังคม ระยะเวลาที่อยู่อาศัย มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการปรับตัว และพบว่าแรงงานต่างชาติที่มีกลุ่มชาติพันธุ์ สถานภาพสมรส และที่พักอาศัยในชุมชนแตกต่างกันมีการปรับตัวแตกต่างกัน กลุ่มอาชีพที่แตกต่างกันมีการปรับตัวไม่แตกต่างกัน

สมบัติ พฤษณีกุล (2541) ศึกษาเรื่อง "ความคิดเห็นและพฤติกรรมการใช้แรงงานต่างชาติของผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี" พบว่า ผู้ประกอบการมีความเห็นต่อการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติว่า จะไม่ทำให้แรงงานไทยประพฤติดนเลี่ยนแบบแรงงานต่างชาติ ไม่มีผลทำให้แรงงานไทยได้รับการดูแลและสวัสดิการที่ดี และไม่เห็นด้วยว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมกับแรงงานไทยถ้าได้รับค่าจ้างและสวัสดิการ นอกจากนี้ผู้ประกอบการยังมีความคิดเห็นว่าการผ่อนผัน

ให้ใช้แรงงานต่างชาติได้ จะมีผลดีทำให้ไทยเป็นประเทศที่นำลงทุนจากความได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูก

มาสิววรรณ เลาะวิถี (2541) ศึกษาเรื่อง "กระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติดูแลกฎหมายทำงานต่อการจ้างแรงงานไทยในจังหวัดลำพูน" พบว่า ปัจจุบันแรงงานไทยมีอัตราค่าจ้างงานที่สูง แต่แรงงานไทยยังปฏิเสธการทำงานในอาชีพที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตรายอยู่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติ สำหรับความคิดเห็นในส่วนของสาเหตุและความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไปเห็นว่า การจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการแย่งงานคนไทยและไม่เห็นด้วยกับการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป เห็นว่าการจ้างแรงงานต่างชาติมีความจำเป็นต่อภาคการผลิตเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่ เพราะแรงงานไทยมีค่าจ้างที่สูง ในขณะที่แรงงานต่างชาติมีค่าจ้างที่ถูกกว่าและมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน อย่างไรก็ตามในแง่ของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างชาติ ยังขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของกิจการอีกด้วย และยอมรับว่าแรงงานต่างชาติอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ การสาธารณสุข และปัญหาสังคม

วรรณดี ตั้งเสาวภาคย์ (2543) ศึกษาเรื่อง "ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับตัวของแรงงานผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติชาวพม่า ในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย" พบว่า แรงงานมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในอำเภอแม่สาย การปรับตัวของแรงงานผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติชาวพม่าพบว่า ตัวแปรอิสระ ที่มีความสัมพันธ์กับการปรับตัวของแรงงานผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติเรียงตามลำดับความสำคัญได้แก่ อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในอำเภอแม่สาย รายได้ การศึกษา ประสบการณ์ การย้ายถิ่น สถานภาพสมรส และการติดต่อกับบ้านเกิด ตัวแปรทั้งหมดสามารถอธิบายความแปรปรวนของการปรับตัวได้ร้อยละ 22.1

ศุภวิ ใจไว (2544) ศึกษาเรื่อง "ความต้องการตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศไทยของแรงงานพม่า : กรณีศึกษาจังหวัดระนอง" พบว่า ผู้ประกอบการมีความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนแรงงานในจังหวัดว่ามีการขาดแคลนแรงงานคิดเป็นร้อยละ 72 ทั้งนี้ เพราะประชากรในจังหวัดระนองมีน้อย และจำนวนผู้ที่อยู่ในวัยทำงานก็น้อย ด้านประเภทแรงงานที่ขาดแคลนมากที่สุด คือ แรงงานไร้ฝีมือ คิดเป็นร้อยละ 100 ส่วนเหตุผลในการจ้างแรงงานพม่าเพราะแรงงานพม่ามีความขยันและอดทน รองลงมาการจ้างแรงงานพม่าด้วยเหตุผลเพราะขาดแคลนแรงงานและค่าจ้างแรงงานถูก ในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะของแรงงานพม่า พบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เห็นว่าแรงงานพม่ามีความอดทน มีความขยันขันแข็ง เป็นนักสู้ชีวิต และมีความซื่อสัตย์

กรมการจัดหางาน (2544) ศึกษาเรื่อง "ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศต่อการจ้างงานในประเทศและภาวะเศรษฐกิจ" ในส่วนของความคิดเห็นของสถานประกอบการ

ที่ขออนุญาตผ่อนผันนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานมาก พบว่า เนื่องจากมีงานบางประเภทที่แรงงานไทยปฏิเสธที่จะทำงาน ได้แก่ งานก่อสร้าง งานประมงทะเล งานขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และงานในกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ซึ่งเป็นงานประเภทงานหนัก งานสกปรก เสี่ยงอันตราย งานที่มีลักษณะซ้ำซาก จำเจ น่าเบื่อ ทำให้สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานไทยประกอบกับแรงงานไทยในพื้นที่ที่มีไม่เพียงพอ สถานประกอบการจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ทั้งนี้ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการดำเนินธุรกิจถึงแม้ว่าสถานประกอบการจะได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ส่วนใหญ่ยังมีความต้องการแรงงานต่างชาติเนื่องจากขาดแคลนแรงงานในพื้นที่

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ศึกษาเรื่อง "การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศ ในช่วงปี 2546 – 2548" พบว่า

1. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจในระยะสั้น สรุปได้ดังนี้

1.1 การมีแรงงานอพยพต่างชาติเพิ่มขึ้นในประเทศ มีผลทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง เนื่องจากค่าจ้างแรงงานถูกลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น (ในรูปเงินตราต่างประเทศ) ในทั้งสองระดับของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานอพยพต่างชาติ

1.2 การเพิ่มแรงงานอพยพต่างชาติจะมีผลลดค่าจ้างแรงงานของแรงงานอพยพต่างชาติเองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในกรณีที่ระดับการทดแทนของแรงงานอพยพต่างชาติต่อแรงงานไทยต่ำกว่า

1.3 ผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยจะมีไม่มากนัก คือ ค่าจ้างแรงงานไทยจะถูกกดลงน้อยกว่าหากแรงงานอพยพต่างชาติทดแทนได้ไม่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง มีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานอพยพต่างชาติต่ำกว่า

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจระยะยาว มีผลต่อฐานะการคลังของภาครัฐ ในด้านรายจ่าย รัฐบาลอาจมีภาระเพิ่มขึ้นในการให้บริการแก่แรงงานอพยพต่างชาติในด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม รายจ่ายเหล่านี้จะซ่อนเร้นอยู่ในรายจ่ายที่ดูเหมือนเป็นการให้บริการแก่คนไทยแต่ความจริงไม่ใช่ ซึ่งผลต่อรายจ่ายรัฐบาลนี้อาจไม่เห็นได้ง่ายในระยะสั้น

2. ผลกระทบทางสังคม

2.1 โครงสร้างประชากรของแรงงานอพยพต่างชาติ จากการศึกษาพบว่า ในชุมชนของแรงงานอพยพต่างชาติพบประชากรวัยเด็กโดยเฉพาะเด็กเล็ก (0 - 5 ปี) อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งของประชากรเด็กที่พบเกิดในประเทศไทย

2.2 คุณภาพชีวิต พบว่าแรงงานอพยพต่างชาติที่พำนักอยู่ในแม่สอดมี 2 ลักษณะ คือ มาทำงานเป็นฤดูกาลในภาคเกษตรและทำงานระยะยาว การอยู่อาศัยมีทั้งอยู่กับนายจ้างถ้าเป็นคนรับใช้หรือทำงานในร้านค้า อยู่ในโรงงานซึ่งที่พักอาศัยคับแคบ แออัดและเช่าบ้านในชุมชนกลุ่มที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนชัดเจนคือกลุ่มมุสลิม ส่วนกลุ่มแรงงานที่ระนองและสมุทรสาครมีทั้งที่อาศัยอยู่ในเพิงที่สร้างขึ้นเอง ซึ่งแออัด ไม่มีการรักษาความสะอาด และที่อยู่อาศัยอยู่ตามบ้านไม่ให้เช่าของคนไทย

2.3 ด้านโอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานอพยพต่างชาติ เด็กในครอบครัวแรงงานอพยพต่างชาติมีโอกาสได้รับการศึกษาอยู่ 2 ลักษณะ คือ ศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานอพยพต่างชาติ และที่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2545 – 2546 เด็กจากครอบครัวแรงงานอพยพต่างชาติที่ได้เข้าเรียนในจังหวัดตากมีจำนวน 1,760 คน จังหวัดระนอง 19 คน และจังหวัดสมุทรสาคร 90 คน

2.4 ด้านภาวะสุขภาพ โอกาสและการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของแรงงานอพยพต่างชาติ พบว่า แรงงานส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่างๆ ดังนี้ มาลาเรีย วัณโรค เหาข้าง ใช้เลือดออก โรคเรื้อน ใช้กาฬหลังแอ่น

2.5 ด้านความสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดกับชุมชนไทย พบว่า ผลกระทบที่เกิดกับชุมชนไทยที่อยู่ร่วมกับชุมชนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครที่เห็นชัดเจน คือ เรื่องสิ่งแวดล้อมและชุมชนเกิดความหวาดกลัวเพราะพบเห็นการทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกาย และการเสียชีวิตของแรงงานอพยพต่างชาติในชุมชนอยู่เสมอ ส่วนในอำเภอแม่สอดนั้น ความสัมพันธ์กับคนจากต่างถิ่นโดยเฉพาะจากประเทศพม่ากับคนแม่สอดเป็นเรื่องปกติ เพราะมีความสัมพันธ์กันยาวนาน

2.6 ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากรไทย พบว่า มีการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานอพยพต่างชาติ มีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชน ทำให้เกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวจากการที่แรงงานอพยพต่างชาติเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ที่ว่างเปล่ามากขึ้นเรื่อยๆ

3. เหตุผลที่คนไทยไม่ต้องการทำงานในบางสาขาในบางพื้นที่

3.1 เหตุผลที่ทำให้คนไทยไม่นิยมทำงานพื้นฐานในระดับกรรมกรทั่วประเทศ กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน พบว่า เป็นเพราะไม่ชอบงานหนัก ไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัย ไม่มีทักษะเพียงพอที่จะทำงานในสาขานั้นๆ ค่าจ้างที่ต่ำ เป็นงานจุกจิก มีกลิ่นเหม็นและสกปรกตามลำดับ หมายความว่าแม้งานกรรมกรจะมีลักษณะที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ แต่ถ้ามีค่าจ้างที่สูงพออาจจะจูงใจให้คนไทยทำงานกรรมกรได้ ส่วนในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องประมงทะเลมีเหตุผล

นอกเหนือจากข้างต้น คือ งานเลี้ยงอันตรายและไถลบ้าน ส่วนใหญ่เป็นคำตอขบที่ยืนยันว่า ไม่มีความต้องการทำงานกรรมกรในเรือประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเลต่างๆ ที่ค่าจ้างนั้นอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคในการทำงานแต่อย่างใด

3.2 กรณีสวัสดิการที่สถานประกอบการต้องปรับปรุงเพื่อให้คนไทยเข้าทำงานในกิจการทั้ง 6 กิจการ ได้แก่ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน กิจการเพาะปลูกและกิจการเลี้ยงสัตว์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างต้องการปรับปรุงด้านการรักษาพยาบาล ที่พักอาศัย ค่าล่วงเวลา วันหยุดสุดสัปดาห์/เทศกาล น้ำดื่ม ข้าว ลาป่วย/ลาภิกขังได้ค่าจ้าง โบนัสและค่าเบี้ยขยัน ส่วนกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องประมงทะเล พบว่า กลุ่มตัวอย่างไม่สนใจจะทำอาชีพนี้ อยู่แล้วแม้จะปรับปรุงสวัสดิการอย่างไร หรืออีกเหตุผลหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากไม่ค่อยรับรู้เกี่ยวกับกิจการนี้มากนัก

4. ผลการสำรวจความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ พบว่า

ความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในกิจการกรรมกรทั่วไป อยู่ในกิจการขนาดเล็กที่มีลูกจ้าง 1-10 คนมากที่สุด จำนวนร้อยละ 29.9 และความต้องการโดยรวมมีแนวโน้มลดลง ในกิจการประมงและต่อเนื่องประมงมีความต้องการจ้างในกิจการขนาดเล็กมากที่สุด เช่นกัน จำนวนร้อยละ 27.1 และมีแนวโน้มความต้องการคงที่ ในกิจการโรงงานนายจ้างประมาณหนึ่งในสี่มีความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติ และความต้องการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในกิจการผู้รับใช้ในบ้าน แนวโน้มความต้องการไม่เปลี่ยนแปลง นายจ้างส่วนใหญ่ต้องการจ้างไม่เกิน 1-2 คนต่อราย ในกิจการเลี้ยงสัตว์ นายจ้างส่วนใหญ่ไม่มีแผนลดหรือขยายกิจการ ทำให้ความต้องการมีแนวโน้มคงที่ ส่วนกิจการเพาะปลูกไม่มีแนวโน้มความต้องการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2547) ศึกษาเรื่อง "การพัฒนานโยบายรัฐและการบริหารเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย" พบว่า แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ยังคงมีปัญหาในเรื่องการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานในหลายๆ ส่วน เช่น การละเมิดสิทธิทางร่างกาย ทรัพย์สิน การละเมิดสิทธิแรงงานหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายนายจ้าง ซึ่งอาจจะแบ่งการละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติได้ออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ การถูกละเมิดสิทธิโดยตรง และการไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่ได้ จากการศึกษาจะพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานข้ามชาติถูกละเมิดสิทธิและไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิได้นั้น สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

ปัจจัยประการแรก ได้แก่ เรื่องการสื่อสารหรือความแตกต่างอันเนื่องมาจากการเป็นบุคคลข้ามวัฒนธรรม ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่สามารถสื่อสารกับคนไทยหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปกติสำหรับการเคลื่อนย้ายถิ่นข้ามชาติ แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่สำคัญ

ไม่น้อยที่ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองทางกฎหมายหรือสวัสดิการสังคมต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

ปัจจัยประการที่สอง คือ ปัจจัยเรื่องการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่จะคุ้มครองสิทธิของแรงงานทุกคนในประเทศไทยไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ และสร้างมาตรฐานการจ้างงานที่เหมาะสม แต่ที่ผ่านมากลับปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่เกิดผลอย่างเต็มที่นัก ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครอง และก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ

ปัจจัยประการที่สาม คือ เรื่องแนวคิดในการจัดการแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมามีแนวคิดในการจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย วางอยู่ที่พื้นฐานของความต้องการในสองเรื่องใหญ่ คือต้องการจัดการคนข้ามชาติที่มีฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยใช้หลักความมั่นคงของรัฐ และความต้องการแรงงานที่จะเข้ามาทดแทนการขาดแคลนแรงงานไทย ป้อยครั้งที่ความต้องการแรงงานนั้นก็ยิ่งมุ่งไปที่ความต้องการแรงงานราคาถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการ

ปัจจัยประการที่สี่ คือ โครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจและขาดแนวทางการคุ้มครองที่ชัดเจน ที่ผ่านมากิจการจัดการแรงงานข้ามชาติจะมีลักษณะของการรวมศูนย์และขาดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติที่มีความหลากหลายของปัญหา และลักษณะพื้นที่

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเสนอโครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง (A Study of an Effective Demand for and Management of Alien Workers in Agriculture, Fisheries and Related Sectors and Construction Sectors) (2550) ได้เสนอแนะในมิติทางเศรษฐกิจ สรุปได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (ยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) แนวคิดในเรื่องการไหลของกระแสสินค้าจากประเทศเพื่อนบ้านก็ปรากฏชัดขึ้นจากการเปิดประตูการค้า สิ่งที่มาคือ การไหลเวียนของแรงงานตามจังหวัดชายแดนเริ่มปรากฏชัดขึ้นเช่นกัน อันเป็นผลสืบเนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วจนเกิดความต้องการแรงงานส่วนเกินในกิจการทางการเกษตร และกิจการประมง ในที่สุดสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นด้วยกับข้อเสนอของสภาหอการค้าจังหวัดชายแดนจนเริ่มเปิดให้มีการผ่อนผันจ้างแรงงานต่างด้าวตามจังหวัดชายแดนในปี พ.ศ. 2535 และปีต่อๆ มา ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2544 และช่วงหลังปี พ.ศ. 2544

1) การมีนโยบายที่ไม่คงเส้นคงวา ก่อนปี พ.ศ. 2544

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลไทยยังกำหนดนโยบายไม่คงเส้นคงวา เนื่องจากยังขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ทั้งในเชิงพื้นที่ อาชีพ และระยะเวลา อาทิ

พ.ศ. 2535 เน้นเรื่องพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดน มีได้ระบุชัดเจนว่าเป็นกิจการอะไร แต่ระยะเวลาไว้เพียงหนึ่งปี

พ.ศ. 2536 เน้นเรื่องพื้นที่ และอาชีพ คือเพิ่มอาชีพประมงเข้าไปในพื้นที่จังหวัดชายทะเล และระยะเวลาอนุญาตเพียงหนึ่งปี

พ.ศ. 2539 เป็นปีแรกที่มองภาพการจ้างแรงงานต่างด้าวครบทั้ง 3 มิติ คือ พื้นที่ 39 จังหวัด (ทั้งชายแดน, ชายทะเล และพื้นที่ส่วนใหญ่) ครอบคลุม 7 ประเภทอุตสาหกรรม และมีอายุเวลาในการอนุญาตเพิ่มเป็นครั้งละสองปี

พ.ศ. 2541 - 2544 เป็นช่วงปีของการบริหารงานที่ขาดเจ้าภาพดูแลเรื่องนี้อย่างจริงจังจึงมีการลองผิดลองถูก ในเรื่องของพื้นที่ กิจการและระยะเวลาอนุญาต ตัวอย่างการกำหนดพื้นที่อนุญาต เช่น ปี พ.ศ. 2541 เพิ่มจาก 39 จังหวัด (เคยอนุญาตไว้ในปี 2535) เป็น 54 จังหวัด แต่พอปี พ.ศ. 2543 กลับลดจังหวัดลงเหลือ 37 จังหวัด ทำให้เกิดความสับสนทั้งผู้อนุญาต และผู้รับอนุญาต กิจการอนุญาต เมื่อปี พ.ศ. 2539 อนุญาตไว้ 7 อุตสาหกรรม ต่อมาปี พ.ศ. 2541 พยายามลงลึกไปจำแนกเป็นประเภทงานถึง 47 กลุ่ม แต่ต่อมามี พ.ศ. 2542 - 2543 กลับลดลงเหลือ 17 กลุ่มธุรกิจ จะเห็นว่าหน่วยงานรับผิดชอบไม่เคยจำกัดอาชีพ/ประเภทธุรกิจ ที่อนุญาตไว้ชัดเจนแต่อย่างใด (ส่วนในเรื่องระยะเวลา ไม่ได้ให้เหตุผลไว้ชัดเจนว่าทำไมถึงอนุญาตสองปีในปี พ.ศ. 2539 แต่ต่อมามี พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2543 กลับอนุญาตเป็นปีต่อปีอีก (น่าจะเป็นเหตุทางกฎหมาย)

ผลของนโยบายที่ขาดความรอบคอบ จริงจัง ต่อเนื่องในช่วงนี้ ประกอบการใช้นโยบายขาดความยืดหยุ่นในการจดทะเบียนแต่ละปี ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เคยจดทะเบียนให้ใบอนุญาตทำงานระหว่างปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2543 ลดลงจาก 372,000 คน เหลือ 99,650 คน หรือลดลงร้อยละ 33 ต่อปี แต่เมื่อมีการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนใหม่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2544 กลับมีผู้หลบหนีเข้าเมือง ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย มาจดทะเบียนถึง 568,249 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.5 ต่อปี แสดงว่าระหว่างปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2544 มีผู้ลักลอบใหม่เข้ามาทำงานทุกปี แต่ทางราชการไม่ยอมให้มีการจดทะเบียนต่างด้าวที่เข้ามาใหม่ระหว่างปี ทำให้ทางราชการต้องขาดรายได้จากการจดทะเบียนปีละหลายสิบล้านบาท ขณะเดียวกันก็ทำให้ภาคเอกชนซึ่งใช้แรงงานต่างด้าวอยู่แล้วลักลอบแรงงานหลบหนีเข้าเมืองมาเสริมจำนวนแรงงานที่หายไประหว่างปีกันอย่างแพร่หลาย ถึงแม้จะรู้ว่ากำลังฝ่าฝืนกฎหมาย เสี่ยงต่อการถูกจับ แต่ก็ยังสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ด้วยการติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2) นโยบายเปิดเสรีแต่ไม่มีความยืดหยุ่น หลังปี พ.ศ. 2544 - 2550

จากที่ได้กล่าวไว้ตั้งแต่ตอนที่แล้ว หลังจากที่เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2544 ที่ให้แรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานทุกกิจการทุกพื้นที่ แต่ยังมีได้ใช้ประสบการณ์จาก 5 ปีแรกของการเปิดจดทะเบียนมาปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเท่าใดนัก ปัญหาเดิมๆ คือ เปิดจดทะเบียนแล้ว 2 - 3 ปีต่อมา ก็คงยังยืนยันให้จำนวนที่นายจ้างเคยนำมาจดทะเบียนมาแล้ว (คนต่างด้าวคนเดิม) มาต่ออายุทำงานเป็นระยะ ผลก็คือจะมีจำนวนผู้มาขออนุญาตลดลงประมาณร้อยละ 30 ทุกครั้ง ถ้าไม่ยอมให้มีการจดทะเบียนใหม่มาเพิ่มเติมจำนวนที่หนีออกจากนายจ้างซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติของการเข้า - ออกงานในแรงงานระดับล่าง ข้อค้นพบในช่วงดังกล่าวนี้ก็คือ

พ.ศ. 2545 พื้นที่แต่เดิมเคยจำกัดจ้างไว้ก่อน ปี พ.ศ. 2544 แต่หลังจากนี้จะมีแรงงานหลบหนีเข้าเมืองทำงานทุกจังหวัด ถัดจากนี้ไปจึงเลิกไม่นำเอามติเชิงพื้นที่มาเป็นเครื่องมือในการอนุญาตอีกต่อไป เนื่องจากอนุญาตทุกจังหวัดจนทำให้เกิดแรงงานเคลื่อนย้ายระหว่างพื้นที่มากขึ้น (ถึงแม้จะรู้ว่าผิดกฎหมายกลายเป็นแรงงานเถื่อนก็ตาม)

พ.ศ. 2546 ยังคงใช้นโยบายต่ออายุการผ่อนผันและออกใบอนุญาตทำงานครั้งละ 1 ปี (ตามที่กฎหมายกำหนดไม่มีนวัตกรรมทางนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่ๆ) แต่ในเชิงกิจการแล้วมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ้าง เนื่องจากได้มีการร้องเรียนในเรื่องการเปิดให้ต่างด้าวทำงานทุกกิจการซึ่งคนไทยทำได้ จึงเสนอให้จำกัดบางกิจการไว้ให้คนไทย คือ กิจการภายใต้การส่งเสริมการลงทุนซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง บัมน้ำมัน ชัก/ริด/อบ ตู้ซอมรต และซอมของเก่า คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงได้มีการงดจ้างแรงงานต่างด้าวในอาชีพเหล่านี้ ซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่งแต่ก็มีได้เข้มงวดอย่างจริงจังในปีต่อไป

ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายในช่วงปี พ.ศ. 2544 -พ.ศ. 2546 ที่ขาดความยืดหยุ่นและไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดเช่นเดิม ผลก็คือ จำนวนผู้มาขอใบอนุญาตทำงานลดลงจาก 568,285 คน ในปี พ.ศ. 2544 เหลือ 288,780 คน ในปี พ.ศ. 2546 หรือลดลงร้อยละ 33.8 ต่อปี

พ.ศ. 2547 ได้มีการเปิดจดทะเบียนครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในลักษณะของการเป็นพลเมือง (citizen) กล่าวคือ รับจดทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ ทั้งแรงงาน และผู้ติดตาม จะมีนายจ้างหรือไม่มีนายจ้างก็ตาม รวมทั้งจดทะเบียนนายจ้าง โดยเพิ่มฐานข้อมูลเข้าไปในทะเบียนราษฎร์ ผลคือ

แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติขึ้นทะเบียน	1,284,920	คน
อนุญาตทำงานให้ทำงาน	846,033	คน
อนุญาตให้ผู้ติดตามอยู่ได้	335,368	คน

โดยมีผู้ลักลอบอยู่โดยไม่มาขอใบอนุญาตทำงานจำนวนหนึ่ง

พ.ศ. 2548 ยังคงอนุญาตต่อเนื่องจากปีก่อนอีก 1 ปี นายจ้างมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นเป็น 1.88 ล้านคน และได้รับจัดสรรโควตามากกว่า 1.77 ล้านคน แต่นายจ้างนำมาขออนุญาตทำงานเพียง 0.705 ล้านคน น้อยกว่าปี พ.ศ. 2547 แต่ตอนสิ้นปีเห็นว่ายังขาดแคลนแรงงานต่างด้าวถึง 400,000 คน (ซึ่งไม่น่าจะใช้เนื่องจากปีนี้จ้างงานไปแล้ว 0.7 ล้านคน) จึงนำพวกแรงงานต่างด้าวที่เคยจดทะเบียน มี ทร.38/1 แล้ว ให้มาขออนุญาตทำงาน ผลคือมีผู้ได้ใบอนุญาตทำงานอีก 0.208 ล้านคน ซึ่งโดยรวมแล้วปี พ.ศ. 2548 กระทรวงแรงงานออกใบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวไปถึง 0.913 ล้านคนสูงเป็นประวัติการณ์นับตั้งแต่เคยอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

พ.ศ. 2549 ก็ยังใช้วิธีการขยายอายุแรงงานต่างด้าวต่อไปอีกหนึ่งปี โดยยังใช้วิธีการจัดสรรโควตาตามคำขอของนายจ้าง ซึ่งจัดสรรให้ 1.226 ล้านคน แต่มาขออนุญาตทำงานเพียง 0.46 ล้านคน รวมเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น แต่ถ้าคิดจากยอดเหลือในปี 0.913 ล้าน จะลดลงถึงร้อยละ 31 ซึ่งถือว่าเป็นยอดลดลงไม่แตกต่างจากปีก่อนๆ (ปีนี้พิสูจน์สัญชาติลาวและกัมพูชาไป 78,509 คน ให้ใบอนุญาตทำงานไป 49,214 คน)

พ.ศ. 2550 ก็ยังต่ออายุใบอนุญาตไปอีกหนึ่งปี จากยอดจ้างงานปี พ.ศ. 2549 ประมาณ 0.668 ล้านคน และยังมีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 5 จังหวัดภาคใต้ และมีแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมายอีก 11,438 คน (ณ 31 มีนาคม 2550) โดยคาดการณ์ว่าจะมีนายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนไม่ถึง 0.5 ล้านคน

3) สังเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเท่าที่ผ่านมา

3.1 นับตั้งแต่มีการปรับปรุงองค์กระดณะกรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปี พ.ศ. 2546 ช่วงเริ่มต้นรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงนั้นรัฐบาลได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ให้สภาความมั่นคงแห่งชาติไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ 6 ประการ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายเชิงบูรณาการเน้นความสมดุลระหว่างนโยบายเชิงเศรษฐกิจและนโยบายความมั่นคงควบคู่กันไปโดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรับนโยบายเชิงกลยุทธ์นี้มาถือปฏิบัติ 3 หลักคือ

☉ เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมืองตามสัญชาติทุกคน โดยส่วนหนึ่งอนุญาตให้ทำงาน อีกส่วนหนึ่งอนุญาตให้พักพิงในฐานะผู้ติดตาม

☉ ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งมีนวัตกรรมที่สำคัญคือให้ประเทศต้นทางเข้ามาพิสูจน์สัญชาติคนของเขาในประเทศไทย ซึ่งกระบวนการนี้มีเป้าประสงค์คือต้องการให้ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย อยู่อย่างถูกกฎหมาย (ถ้าพิสูจน์สัญชาติได้)

☉ เตรียมนำเข้าอย่างถูกกฎหมายและส่งกลับประเทศที่มีข้อตกลง MOU รองรับจากประเทศต้นทาง.

แต่ปรากฏว่า “นโยบายการปรับเปลี่ยนสถานภาพแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็น ถูกกฎหมาย” ไม่ได้ได้รับการตอบสนองที่ดีจากประเทศพม่า ทำให้ปัจจุบันนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการเจรจาเพื่อเปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น เจตนาารมณ์ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงผิดเป้าหมาย งานพิสูจน์สัญชาติไม่เสร็จ ส่งผลกระทบต่อเนื่องมายังกระบวนการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา เพิ่งนำเข้าแรงงานจากลาว และกัมพูชา ได้เพียงจำนวนหมื่นเท่านั้น ห่างไกลจากจำนวนรวม 1.8 ล้านคน¹ ซึ่งถ้าอัตราการเข้า – ออกจากงานของแรงงานเท่ากับร้อยละ 30 แล้ว จำเป็นต้องหาคนมาแทนปีละ 324,000 คน เป็นอย่างน้อย ที่จริงในปี พ.ศ. 2548 ได้มีข้อเสนอที่จะนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านถึง 200,000 คนมาแล้ว แต่มิได้ดำเนินการให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการ

การดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2549 คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายทั้ง 3 หลักให้สัมฤทธิ์ผล ทำให้ฝ่ายที่ป้องกันจับกุม ส่งกลับ ซึ่งมีอนุกรรมการ 3 ชุด ดูแลส่วนนี้อยู่ไม่สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากยังมีแรงงานผิดกฎหมายอยู่มากเกินไป จะเข้มงวดจับกุมมากก็จะเกิดผลเสียต่อผู้ประกอบการ และอาจจะมีปัญหาสถานที่คุมขังและการดูแลผู้ต้องขังจำนวนมาก

3.2 การใช้มติคณะรัฐมนตรีอนุญาตจ้างปีต่อปี มาตั้งแต่ 25 มิถุนายน 2539 กลายเป็นมาตรการเฉพาะหน้าที่ยาวนานที่สุด เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามแนวทาง 3 หลักได้

3.3 ไม่มีเกณฑ์กำหนดพื้นที่ แต่ไปเน้นด้านอาชีพหรือกิจการ (อ้างว่าขาดแคลน) จนมีแรงงานต่างด้าวกระจายทุกจังหวัดของประเทศไทย ยกต่อการควบคุม

3.4 เกณฑ์ปฏิบัติในระดับพื้นที่ (การกระจายอำนาจ) การกำกับดูแล ไม่ชัดเจนถึงปัจจุบัน

3.5 ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จริงจัง จนไม่เกิดความแตกต่างใดๆ ระหว่างผู้จดทะเบียน กับผู้ไม่จดทะเบียน (รวมทั้งนายจ้าง)

3.6 ผู้จดทะเบียน แท้จริงแล้ว “ยังเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” มีผลต่อสิทธิพึงได้ของแรงงาน

☉ ตั้งสหภาพแรงงานไม่ได้ การรวมตัวไม่ได้ทำให้ขาดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง

☉ ถูกรีดไถจากเจ้านักงานบางกลุ่ม

☉ กลไกทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับ “คน” กลุ่มนี้ยังอ่อนแอ

¹ ประมาณการโดย Martin, 2007

3.7 การพิสูจน์สัญชาติด้านลาว และกัมพูชา ดำเนินไปด้วยดี แต่ด้านพม่า ยังไม่มีนโยบายสอดคล้องกัน จึงยังมีปัญหาแรงงานพม่าผิดกฎหมายต่อไปอีกนาน

3.8 การนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย (ลาว และกัมพูชา) ยังห่างจากจำนวนที่นายจ้างต้องการจ้างเป็นอย่างมาก ถ้าแนวโน้มเป็นเช่นนี้คงยังต้องมีการต่ออายุแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายไปอีกหลายปี ส่งผลให้การนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายล้มเหลวในที่สุดสาเหตุส่วนหนึ่งก็คือการนำเข้าอย่างถูกกฎหมายเสียค่าธรรมเนียมสูงกว่าผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ช่วงรอส่งกลับ 4 -5 เท่า²

3.9 ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความสมดุลของการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยยึดหลักชาตินิยม (เน้นความมั่นคง) ทุนนิยม (ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ) และมนุษยนิยม (ความมั่นคงของมนุษย์)

สิ่งที่คาดไว้คือ การที่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่จ้างในปัจจุบันผิดกฎหมายมากกว่าครึ่งรัฐบาลไม่มีทางเลือกมากนักนอกจากนำแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้าระบบให้ได้ (เกือบ) ทั้งหมด ข้อเสนอแนะคือ อาจจะต้องมีการเปิดให้มีการจดทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมืองอีกครั้งหนึ่ง

6. ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 5551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นไปโดยยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (มาตรา 3)

² ค่า Agent ในการนำเข้าแรงงานจากลาวและกัมพูชา ประมาณ 4,000 - 28,000 บาท ขณะที่ของพม่าคาดว่าจะอยู่ที่ประมาณ 20,000 บาท

สาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดให้คนต่างด้าวที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรในบางฐานะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (มาตรา 4)
2. กำหนดความหมายของคำต่างๆ ที่สำคัญ เป็นการเฉพาะ (มาตรา 5)
3. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม ยกเว้นค่าธรรมเนียม กำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 6)
4. กำหนดให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ รวมทั้งให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวจากนายจ้างที่จ้างคนต่างด้าวที่มีไซช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการ (มาตรา 7 และมาตรา 8)
5. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการขอรับใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวประเภทต่าง ๆ รวมทั้งการออกใบอนุญาตทำงานเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน (มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14)
6. กำหนดให้ลูกจ้างต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานในงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างเป็นผู้หักเงินค่าจ้างและนำส่ง ให้ลูกจ้างคนต่างด้าวที่เดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยค่าใช้จ่ายตนเองมีสิทธิขอรับเงินที่ถูกหักคืนได้ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่ถูกกลับออกไปนอกราชอาณาจักร รวมทั้งกำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินกองทุนและการติดตามเงิน (มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20)
7. กำหนดให้การออกใบอนุญาตทำงานให้ออกได้ไม่เกินสองปี ยกเว้นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายพิเศษ (มาตรา 21)
8. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการขยายระยะเวลาทำงาน การต่ออายุใบอนุญาตทำงานโดยการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี รวมทั้งจำกัดระยะเวลาทำงานของคนต่างด้าวบางประเภท ไว้ไม่เกินสี่ปี (มาตรา 22 และมาตรา 23)
9. กำหนดให้คนต่างด้าวต้องพักใบอนุญาตทำงานในขณะที่ทำงาน การขอรับใบแทนใบอนุญาตทำงานเมื่อใบอนุญาตทำงานสูญหายหรือเสียหาย (มาตรา 24 และมาตรา 25)
10. กำหนดคนต่างด้าวผู้รับใบอนุญาตทำงานสามารถขอเปลี่ยนหรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้าง ท้องที่หรือสถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไขได้ และให้นายจ้างให้คนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเองทำงานได้เท่านั้น (มาตรา 26 และมาตรา 27)
11. กำหนดให้อำนาจแก่นายทะเบียนในการเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาต (มาตรา 28)

12. กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่มาของเงินกองทุนฯ วัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินจากกองทุนฯ (มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31)

13. กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฯ วาระการดำรงตำแหน่งและการได้มา การพ้นจากตำแหน่ง วิธีการประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฯ การจัดทำบัญชีกองทุนฯ และการรายงาน (มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 และมาตรา 40)

14. กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ การได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้แทนองค์กร นายจ้าง ผู้แทนองค์ลูกจ้าง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ การประชุม คณะกรรมการฯ (มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 และมาตรา 44)

15. กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ การได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการผู้แทนองค์กร นายจ้าง ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการฯ การประชุมคณะกรรมการฯ (มาตรา 45 มาตรา 46 และมาตรา 47)

16. กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับเพื่อทำหน้าที่เปรียบเทียบปรับความผิดตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 56)

17. กำหนดให้อำนาจแก่อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการมีหนังสือ เรียก สอบถาม ให้ส่งเอกสาร หลักฐาน การค้นโดยไม่ต้องมีหมายของศาล การจับกุมคนต่างด้าวโดย ไม่ต้องมีหมายจับ รวมทั้งร่วมเป็นพนักงานสอบสวนกับพนักงานสอบสวนเพื่อช่วยเหลือในการ สอบสวน (มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50)

18. กำหนดบทลงโทษคนต่างด้าว ผู้ที่รับคนต่างด้าวทำงานโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติ (มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 55)

19. กำหนดให้ความผิดตามพระราชบัญญัติยกเว้นความผิดคนต่างด้าวทำงานโดย ไม่ได้รับใบอนุญาตเป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับได้ (มาตรา 56)

20. กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ให้ แล้วเสร็จภายในสองปี เพื่อใช้แทนพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพหรือวิชาชีพที่ห้าม คนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 รวมทั้งให้คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานหรือได้รับการผ่อนผันตาม

กฎหมาย คำขอต่างๆ อนุบัญญัติที่ออกตามกฎหมายเดิมยังคงใช้ต่อไปได้ (มาตรา 57 มาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

มาตรา 14 ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างให้ถูกต้องตามสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 15 ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้

จากผลการศึกษานโยบาย มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนถึงข้อกฎหมายเกี่ยวข้อง ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ สรุปได้ว่า

1. นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมามีลักษณะไล่ตามปัญหา จึงมีมาตรการใหม่ๆ ขึ้นมาเรื่อยๆ แต่ยังเป็นลักษณะล่องหนตลอดถูก ยังไม่มีมาตรการระยะยาวที่เด่นชัด ข้อเสนอจากหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานความมั่นคง ยังมีลักษณะละเมียดลลิมมนุษย์ชนและสิทธิผู้ย้ายถิ่นอยู่ แสดงให้เห็นว่ายังมีความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติ/วิถีคิดของเจ้าหน้าที่

2. ในเรื่องความคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัย แม้จะมีปัญหาในระดับปฏิบัติอยู่บ้างแต่ก็ ยังมีความก้าวหน้ามากกว่าด้านอื่น อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองตามนโยบายรัฐที่มีอยู่ ครอบคลุมเฉพาะแรงงานจดทะเบียนเท่านั้น ไม่รวมไปยังผู้ติดตามและผู้ไม่จดทะเบียน

3. การแก้ไขปัญหาไม่ครบวงจร ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน แม้มีความพยายามโดยการตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ก็ยังมีจุดอ่อนทั้งระดับ โครงสร้าง องค์ประกอบ บทบาท หน้าที่ และการดำเนินการ

4. ในแง่ของการคุ้มครองสิทธิแรงงานนั้น การที่ประเทศไทยยังไม่ให้ความสนใจ อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ทำให้ไม่มีการนำมาตรฐานระหว่างประเทศ มาใช้ในระดับนโยบายและปฏิบัติ คืออย่างน้อยกลุ่มแรงงานจดทะเบียนหรือแรงงานในระบบต้อง ได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมาย กลุ่มนอกระบบต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน

บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2551” ในครั้งนี้เป็นการศึกษารายละเอียดของข้อมูลหัตถ์ภูมิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาโดยศึกษาจาก

1. ศึกษาตำรา เอกสารต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Web Site) ตลอดจนแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น การย้ายถิ่น การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น
2. ศึกษาภูมิหลังการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
3. ศึกษานโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในอดีต (ปี พ.ศ. 2539 – ปี พ.ศ. 2550)
4. ศึกษานโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในรัฐบาลปัจจุบัน
5. ศึกษาข้อมูลจากผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา
6. การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์จากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลด้านนโยบายรัฐที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา
7. สรุปปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะนโยบายรัฐที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในปี พ.ศ. 2551

บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง “นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และ กัมพูชา) ปี พ.ศ. 2551 และผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในส่วนความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยได้ดำเนินการศึกษาจากตำรา เอกสาร และแหล่งข้อมูลต่างๆ รวมทั้งวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ขอรับการประเมินได้นำเสนอผลการศึกษาและอภิปรายผลตามลำดับดังนี้

1. นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551 สัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา
2. ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2551 และปัญหาอุปสรรค
3. ผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาใน ส่วนความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1. นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ ปัญหา และการแก้ไขปัญหา ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลปี พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวข้องกั้บแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในครั้งนี้ ผู้ขอรับการประเมินได้ศึกษาวิเคราะห์แล้ว เห็นว่า

การจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวที่จะให้สัมฤทธิ์ผล ได้ดำเนินการดังนี้

1. การที่รัฐบาลดำเนินนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวโดยใช้ระบบบริหารงานแบบบูรณาการ (Area Approach) เพื่อให้สอดคล้องกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Chief Executive Office : CEO) โดยเน้นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในแต่ละพื้นที่เริ่มต้นจากระดับล่าง (Bottom up) มิใช่แก้ไขปัญหากจากข้างบนลงระดับข้างล่าง (Top Down) การดำเนินการทั้งด้านนโยบาย (ส่วนกลาง) และการปฏิบัติในพื้นที่ (จังหวัดและอำเภอ) ให้สอดคล้องในแนวทางเดียวกัน และจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และงานไปให้แต่ละพื้นที่โดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ (Area Approach) ทำให้ด้านปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐในบางพื้นที่มีความเข้มแข็งด้านการป้องกันและปราบปรามอย่างเข้มงวด ในขณะที่บางพื้นที่ได้มีการบูรณาการจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐด้วยกันและภาครัฐกับเอกชน (Non Government Organizations : NGOs) ในการทำงาน

2. การกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ คือ

- ☉ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ☉ ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ☉ ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
- ☉ ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
- ☉ ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
- ☉ ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว
- ☉ ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบ วิธีการ แนวทางปฏิบัติการเสนอแนะและพิจารณา ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องแต่ละยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดความชัดเจนในการบริหารและจัดระบบ แรงงานต่างด้าวที่มีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรมขึ้น

3. รัฐบาลมีความพยายามที่จะจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อพิจารณาถึงความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความสมดุลกับประเด็นด้านความ มั่นคงอย่างเหมาะสม จึงได้กำหนดมาตรการควบคุมแรงงานโดยการจัดทำทะเบียนและจัดทำบัตร อย่างชัดเจน โดยไม่ได้จดทะเบียนเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเท่านั้น แต่ให้มีการสำรวจจำนวน นายจ้าง สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง (เจ้าบ้าน) และผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวในระดับหมู่บ้าน และชุมชน (ในเขตเมือง) และรับจดทะเบียนนายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ที่พักพิง และแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับนายจ้างและอิสระ (ไม่มีนายจ้าง) เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลระบบ สารสนเทศทางการบริหาร (Management Information System : MIS) และระบบสารสนเทศเชิง พื้นที่ (Geographic Information System : GIS) ต่อไป

4. บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding : MOU) กับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงทาง นโยบาย กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้าง แรงงาน กับประเทศลาววันที่ 18 ตุลาคม 2545 กับประเทศกัมพูชาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 และกับประเทศพม่าเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 โดยตกลงกันว่าจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและจะให้มีการนำแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและตามหลัก มาตรฐานสากล ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวแรงงานต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันครั้งนี้จะต้องดำเนินการให้มี หลักฐานเป็นหนังสือเดินทางและมีวีซ่าเข้าประเทศตลอดจนมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ใน

ข้อตกลงที่ได้ลงนามกันไว้ เช่น มีสัญญาจ้าง และจ่ายเงินร้อยละ 15 ของเงินเดือนสมทบเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับเมื่อสิ้นสัญญาจ้างแล้ว เป็นต้น ซึ่ง MOU นี้เป็นแนวทางที่รัฐบาลจะผลักดันให้เกิดผลทางปฏิบัติให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง บันทึกความเข้าใจฉบับนี้นับเป็นการสร้างพื้นฐานการจ้างแรงงานระหว่างประเทศคู่ภาคี ซึ่งมีหลักการที่เท่าเทียมกันสำหรับแรงงานทั้งสองชาติอย่างมาก โดยเฉพาะเป็นการวางกฎระเบียบการจ้างแรงงานแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อไทยมากในการปรับเปลี่ยนนโยบายจากเดิมเป็นการนำเข้าแรงงานที่จำเป็นสำหรับทดแทนการขาดแคลน

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานนี้ได้กำหนดสาระสำคัญที่จำเป็นและเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งประเทศไทยจะเป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

5. การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) เพื่อให้นายจ้าง/สถานประกอบการ ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว มีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศใกล้เคียงที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติอย่างเป็นระบบ เช่น ประเทศสิงคโปร์ หรือ มาเลเซีย

6. ผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีการรวมกลุ่มความร่วมมือในกลุ่มธุรกิจที่คล้ายกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การความร่วมมือที่เข้มแข็ง อาทิ หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนแถบชายแดน ซึ่งเป็นการลดปัญหาการกระทบกันระหว่างชายแดน ทำให้นายจ้างไม่มีการขาดแคลนแรงงานต่างด้าว สามารถดำเนินธุรกิจต่อเนื่องได้อย่างดี

7. ด้านการผลิต แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองคือปัจจัยการผลิตที่สำคัญในบางอุตสาหกรรมและสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจในชุมชนดีขึ้น

8. ในแง่สังคม การที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำนุในประเทศไทยตามแนวชายแดน ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชากรตามแนวชายแดน บางรายมีความสัมพันธ์เป็นครอบครัว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีความอ่อนแอในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีขาดวิสัยทัศน์ในการที่จะแก้ไขปัญหาในระยะยาว และขาดความต่อเนื่อง ไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ใช่กลุ่มกำลังแรงงาน (ผู้ติดตาม) ที่ชัดเจน มาตรการดำเนินการส่วนใหญ่เป็นเพียงข้อเสนอของแต่ละหน่วยงานแล้วมาเชื่อมต่อกัน ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ครบวงจร โดยเฉพาะในระดับหน่วยปฏิบัติงานขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

2. การบังคับใช้กฎหมายขาดความเข้มงวด จริงจัง และต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากกฎระเบียบทางราชการยังขาดความชัดเจน และผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้กฎหมายยังขาดจิตสำนึกการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

3. การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ การจดทะเบียน ยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งด้านขั้นตอนการให้บริการด้านระบบฐานข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย

4. ขาดการบูรณาการแบบมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนได้เสียในการแก้ไขปัญหาจากหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการ เป็นเหตุให้กลุ่มผู้ประกอบการมักจะรวมตัวกันกดขี่ค่าจ้างแรงงาน ละเลยเรื่องสวัสดิการและสุขช่อนแรงงานผิดกฎหมาย

5. การประชาสัมพันธ์ไม่ถึงกลุ่มเป้าหมาย และการชี้แจงทำความเข้าใจกับภาคส่วนต่างๆ ไม่มีประสิทธิภาพ

ส่วนปัจจัยที่สนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว พบว่ามีหลายเรื่องเช่นกัน คือ

1. การประชุมระดับผู้นำว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy Between Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand : ECS) ณ สหภาพพม่า เป็นโอกาสในขนาดด้านความร่วมมือกับ 3 ประเทศในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระยะยาว

2. การมีการบริหารจัดการแบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO อาจทำให้เกิดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งนโยบายการบริหารจัดการในเชิงบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO จะทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขแบบมีส่วนร่วม

3. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเริ่มเติบโตขึ้นในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ธุรกิจบริการตามแนวชายแดนเติบโตไปด้วย ซึ่งส่งผลต่อนักลงทุนคนไทยมีแนวโน้มของการขยายการลงทุนไปยังพม่า ลาว และกัมพูชา

4. เมื่อมีการบริหารจัดการที่ดี เป็นโอกาสให้แรงงานไทยได้ยกระดับฝีมือของตนให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น อันจะส่งผลดีต่อผู้ประกอบการในการได้แรงงานที่มีคุณภาพ

สำหรับปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ คือ

1. ความแตกต่างทางเศรษฐกิจของไทยกับสามประเทศเพื่อนบ้านส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้น ตลอดจนความหวาดระแวงของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคที่มีชายแดนติดกับพม่าและลาว มีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม ซึ่งมีปัญหาทางด้านการเมือง การปกครองในประเทศของตนทำให้ยากต่อการควบคุม

2. สภาวะการณ์ทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านขาดเสถียรภาพ อันส่งผลต่อการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งยากต่อการควบคุม และนำมาซึ่งปัญหาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ

3. องค์การที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของแรงงานไทยอาจต่อต้านการใช้แรงงานต่างด้าวที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต

4. เกิดปัญหาชุมชนของแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น อันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาสังคม อาทิ เด็กเร่ร่อน การควบคุมโรคติดต่อ ยาเสพติด อาชญากรรม เป็นต้น

จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้น สามารถวิเคราะห์และนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมได้ดังนี้

1. การประสานงานที่ดีของหน่วยงานทั้งสามประเทศกับประเทศไทยที่ปฏิบัติตามแนวชายแดน นำไปสู่ยุทธศาสตร์ที่เน้นการย้ายถิ่นฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจยังประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนแรงงานต่างด้าวมีแรงจูงใจในการย้ายถิ่นฐานกลับภูมิลำเนาเดิม เพื่อป้องกันภาวะปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานมากขึ้น เนื่องจากการขาดเสถียรภาพทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน

2. การใช้โอกาสด้านสัมพันธ์อันดีอย่างเป็นทางการของประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ การใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการเกี่ยวกับฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว นำไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เน้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทุกประเภทอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

3. การที่ฐานข้อมูลยังไม่เป็นระบบเดียวกัน และการที่กฎหมายและระเบียบบางข้อเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน นำมาซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นระบบ และมีการแบ่งการทำงานที่ชัดเจนระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวอันจะส่งผลให้แรงงานของไทยได้ยกระดับฝีมือของตนให้สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพของแรงงานไทยในอนาคต

4. การควบคุมปัญหาโรคภัยร้ายแรงที่เป็นโรคติดต่อ และปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่เกิดจากแหล่งเสื่อมโทรมของชุมชนแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน โดยการจัดระเบียบทางสังคม เพิ่มมาตรฐานการให้บริการทางสาธารณสุข เพื่อความปลอดภัยในชีวิตของคนในประเทศไทยตลอดจนสังคมที่มีคุณภาพ

2. ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2551

ผลการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2551

ลำดับ	กิจกรรม	นายจ้าง	จำนวนแรงงานต่างด้าว (คน)			รวม	สัดส่วน (ร้อยละ)			รวม
			พม่า	ลาว	กัมพูชา		พม่า	ลาว	กัมพูชา	
1	กลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุ 28 กุมภาพันธ์ 2551	25,723	91,738	3,020	3,161	97,919	93.7	3.1	3.2	100
2	กลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุ 30 มิถุนายน 2551	97,354	298,261	6,014	5,874	310,149	96.2	1.9	1.9	100
3	กลุ่มที่มี พร. 38/1 มายื่นขอใบอนุญาตทำงาน	28,391	82,562	3,617	2,608	88,787	93.0	4.1	3	100
4	กลุ่มสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจด้านแรงงาน ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	2,836	4,715	149	451	4,115	87.3	3.2	9.6	100
	รวม	154,304	476,676	12,800	12,094	501,570	-	-	-	-

ที่มา : กรมการจัดหางาน

สำหรับผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2551 ปรากฏว่า

กลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 มีนายจ้าง/สถานประกอบการ มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว จำนวน 25,723 ราย โดยยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวจำนวน 97,919 คน จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่นายจ้าง /สถานประกอบการ มายื่นขอต่ออายุมากที่สุด คือ สัญชาติพม่า จำนวน 91,738 คน ลาว จำนวน 3,020 คน และกัมพูชา จำนวน 3,161 คน คิดเป็นร้อยละ 93.7 , 3.1 และ 3.2 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มายื่น

กลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551 มีนายจ้าง /สถานประกอบการ มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว จำนวน 97,354 ราย โดยยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าว จำนวน 310,149 คน จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่นายจ้าง /สถานประกอบการ มายื่นขอต่ออายุมากที่สุด คือ สัญชาติพม่า จำนวน 298,261 คน ลาว 6,014 คน และกัมพูชา 5,874 คน คิดเป็นร้อยละ 96 , 2 และ 2 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามลำดับ

กลุ่มที่มี ทร.38/1 มายื่นขอใบอนุญาตทำงาน (เนื่องจากในปี พ.ศ.2551 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550 เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เคยจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง มี ทร.38/1 แต่ยังไม่มียุติบัตรทำงานให้มาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานได้) ซึ่งผลการจดทะเบียนมีนายจ้าง /สถานประกอบการ มายื่นขอรับใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 28,391 ราย จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 88,787 คน สัญชาติที่มาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานมากที่สุด คือ พม่า จำนวน 82,562 คน ลาว 3,617 คน และกัมพูชา จำนวน 2,608 คน คิดเป็นร้อยละ 93 , 4 และ 3 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานตามลำดับ

กลุ่มสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจด้านแรงงานใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ธันวาคม 2549 และวันที่ 30 มกราคม 2550) ซึ่งในปี พ.ศ. 2551 มีนายจ้าง/สถานประกอบการ มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 2,836 ราย จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 4,715 คน สัญชาติที่มาขึ้นขอต่ออายุ มากที่สุด คือ พม่า จำนวน 4,115 คน ลาว 149 คนและกัมพูชา 451 คน คิดเป็นร้อยละ 87 , 3 และ 10 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานตามลำดับ

3. ผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใน ส่วนความมั่นคง ด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะส่งผลดี หรือเสียประโยชน์ต่อนายจ้างหรือผู้ประกอบการในการช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ของประเทศ ทำให้ธุรกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องและยังช่วยลดต้นทุนการผลิต อย่างมาก อันเนื่องมาจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ค่าจ้างถูก มีความอดทน และขยัน ซึ่งจากการศึกษาของสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ศึกษา เรื่อง "การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2546 - 2548 " พบว่า จากการที่ประเทศไทยใช้แรงงานต่างด้าวนั้น ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวม ขยายตัวมากขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง (เนื่องจากมีแรงงานค่าจ้างถูกในปริมาณมาก) นอกจากนั้น การเพิ่มขึ้นหรือลดลงของการจ้างแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ต่ออัตราค่าจ้างแรงงานไทยไม่มากนัก แต่หากมองผลดีด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ พบว่า หากมีการจ้างแรงงานต่างด้าว ประมาณ 4 แสนคน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.64 หรือประมาณ 20,600 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม การลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองที่สะสมต่อเนื่องมายาวนานและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ทั้งแรงงานที่เข้ามาใหม่และการสร้าง ครอบครัวเกิดลูกหลานขึ้นใหม่ในประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมไทยด้านต่างๆ ที่ส่งผล กระทบต่อความมั่นคงของชาติ (National Security) เพราะการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงาน ต่างด้าวทางราชการไม่สามารถจะเข้าไปควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปเป็นปัญหาหลักได้ 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

1.1 ผลกระทบทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการกีดกันทางการค้า เนื่องจากในปัจจุบันในเวทีการค้าโลกได้มีการนำเอาเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดข้อตกลง หรือ มาตรฐานที่นานาประเทศได้ร่วมกันลงนามรับรองสัตยาบันในเรื่องต่างๆ ซึ่งมีผลผูกพันให้ ทุกประเทศต้องปฏิบัติตามและเพื่อป้องกันมิให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบ ทำให้แต่ละประเทศ ต้องตรวจสอบในการปฏิบัติตามสัญญาและพันธกรณีซึ่งกันและกันอย่างเข้มงวด ทั้งระดับเวที โลกและภูมิภาค เช่น WTO, EU, หรือ UN เป็นต้น ดังนั้น การกระทำผิดของผู้ประกอบการที่ จ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก จะมีผลกระทบต่อ การส่งสินค้าออกประเทศ ในการที่จะถูก ประเทศคู่ค้าใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้ามาเป็นข้ออ้างว่าประเทศไทยมีการเอารัดเอาเปรียบ และกีดกันผู้ซื้อแรงงาน ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

1.2 การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว หากแรงงานไทยไม่ทำงาน นายจ้างสามารถเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ซึ่งโดยทั่วไปค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวจะมีอัตราถูกกว่าค่าจ้างแรงงานไทย จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจ้างแรงงาน โดยจะเห็นได้จากผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ระบุว่า ถ้าหากนำแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจของไทยแล้วแรงงานไทยประเภทไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) จะมีค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นได้อีกประมาณร้อยละ 3.5 เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศภูมิภาคเอเชียที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในระดับที่สูง ทำให้ผู้ประกอบการที่ลงทุนผลิตสินค้าและบริการในประเทศไทยมีต้นทุนการผลิตในส่วนที่เป็นค่าจ้างสูง ดังนั้น หากผู้ประกอบการต้องการที่จะลดต้นทุนการผลิตลงด้วยการจ้างแรงงานที่มีต้นทุนค่าจ้างแรงงานต่ำก็จะทำให้มีศักยภาพการแข่งขันในตลาดมากขึ้น จึงทำให้ผู้ประกอบการต้องเลือกที่จะลงทุนในประเทศที่มีต้นทุนค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่า ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงฐานการผลิตของนักลงทุนต่างประเทศที่จะย้ายฐานการผลิตไปลงทุนในประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่า ในกรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของประเทศ และทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง

1.3 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่ง ILO ได้กำหนดไว้ว่า นายจ้างจะต้องจัดสภาพการทำงานอย่างมีมาตรฐาน และลูกจ้างจะต้องมีอิสระในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและมีอิสระในการต่อรอง รวมถึงมีอิสระจากการบังคับใช้แรงงาน แต่ในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยแม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานจะมีบทบัญญัติให้ต้องมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่สามารถครอบคลุมระบบการจ้างแรงงานได้ทุกสาขาอาชีพและประเภทของการใช้แรงงาน ซึ่งมีผลทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานระดับล่าง จำเป็นต้องทำงานที่ใช้แรงงานหนัก ทักษะต่ำ เสี่ยงอันตราย และมีสภาพการจ้างที่ถูกกำหนดโดยนายจ้าง และเป็นฝ่ายเสียเปรียบเนื่องจากขาดอำนาจในการต่อรอง

1.4 นายจ้าง/สถานประกอบการขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต อาจมีสาเหตุจากปัจจัยหลัก เช่น ขาดเงินทุนในการพัฒนาเทคโนโลยี และกิจการมีผลตอบแทนไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ประกอบกับต้นทุนการผลิตส่วนที่เป็นแรงงานที่ได้จากแรงงานต่างด้าวมีต้นทุนที่ถูกกว่า การลงทุนโดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ดังนั้น จึงทำให้นายจ้าง/ผู้ประกอบการขาดความสนใจหรือความจำเป็นที่จะต้องนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการ

พัฒนาการผลิตของตน ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถผลิตสินค้าในระดับสูงเพื่อแข่งขันในตลาดโลกได้

1.5 การใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการบางอาชีพ ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการทำงานของแรงงานท้องถิ่นคนไทย เนื่องจากมีปัจจัยหลายๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ การครองชีพทัศนคติทางสังคม ส่งผลให้นายจ้างเปลี่ยนทัศนคติมาจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานแทนแรงงานท้องถิ่น เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจและผลประโยชน์ของตนเอง

1.6 รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่น ค่าใช้จ่ายในการป้องกัน ปรามปราม การลักลอบเข้าเมือง และการลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย การรักษาพยาบาล การควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ ค่าใช้จ่ายด้านสังคมและมนุษยธรรมในส่วนของบุตรหลานและผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

2. ด้านสังคม

2.1 ปัญหาการรวมตัวกันของแรงงานต่างด้าว และขยายตัวกลายเป็นชุมชนแทรกซ้อนขึ้นในสังคมไทยที่มีลักษณะแปลกแยกออกไปจากสังคมคนไทย ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อความเป็นอยู่ของคนไทยได้ เนื่องจากการหลบหนีเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว มีทั้งที่เดินทางเข้าตัวคนเดียวและนำครอบครัวหรือญาติติดตามเข้ามาด้วย เมื่อมาอาศัยรวมกันในประเทศไทย จึงทำให้เกิดเป็นชุมชนแรงงานต่างด้าวขึ้น ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันระหว่างคนไทยและแรงงานต่างด้าวตลอดจนเป็นปัญหาชุมชนแออัด

2.2 แรงงานต่างด้าวที่เป็นหญิง ทั้งเด็กและเยาวชน บางรายเดินทางเข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์ในการทำงานเป็นหญิงขายบริการทางเพศ หรือถูกชักนำโดยขบวนการค้ามนุษย์เป็นสาเหตุที่สำคัญ ที่ก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ เช่น เอดส์ และกามโรค เป็นต้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาการขายบริการข้ามชาติอีกด้วย

2.3 ปัญหาด้านสาธารณสุข การที่มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาเป็นจำนวนมาก ระบบสุขภาพของประชากรในประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดจากการแพร่กระจายของโรคที่คนเหล่านี้นำติดตัวมา ทำให้ประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและเฝ้าติดตามการระบาดของโรคติดต่อบางโรคที่คนต่างด้าวเหล่านี้นำมา ซึ่งโรคเหล่านี้เคยมีการควบคุมและหมดจากประเทศไปแล้ว เช่น โรคเท้าช้าง มาลาเรีย โรคเรื้อน เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องใช้งบประมาณในการรักษาโรคให้กับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ปีละจำนวนมาก

2.4 ปัญหาการละเมิดกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการตกค้างของบุคคล และการตั้งรกรากเป็นชุมชนขนาดใหญ่ อาจมีการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิต่างๆ ส่งผลต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยในบริเวณชุมชน

แรงงานต่างด้าวนั้น ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก อันเนื่องมาจากเด็กที่ติดตามพ่อแม่ต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งขาดโอกาสทางการศึกษา อาจจะมีตนเองเป็นแรงงานเด็กเพื่อช่วยพ่อแม่ทำงานในที่สุด ปัญหาสถานะทางกฎหมายของแรงงานและครอบครัว และปัญหาเด็กไร้สัญชาติ (ลูกของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในเมืองไทย) รวมทั้งปัญหาการประกอบอาชีพหญิงค้าบริการ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของสังคมโลก

3. ด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1. การที่ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก กลุ่มคนเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาที่ไม่เหมือนกัน บางรายอาจเข้ามาลี้ภัยทางการเมืองเพื่อขอเดินทางไปสู่ประเทศที่สาม หรือเข้ามาเพื่อรวมตัวกันและหาแหล่งสนับสนุนทางการเงิน ความช่วยเหลือจากกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ แล้วกลับไปสู้รบกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อแย่งชิงอำนาจ สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

2. ปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งเกิดจากการที่มีแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมากและอยู่นอกระบบการควบคุม

3. ในกรณีที่มีการกวาดล้าง จับกุม และส่งกลับ หากไม่สามารถพิสูจน์หรือไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนของประเทศนั้น อาจทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศได้ ดังตัวอย่าง กรณี แรงงานสัญชาติพม่าที่ลักลอบอยู่ในประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการเมือง แต่ยังมีกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น นักการเมืองหรือนักศึกษาที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ที่ยังคงกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและพม่า นอกจากนั้น ยังได้มีความพยายามของกลุ่มบุคคลในการดำเนินการหาข่าวให้ทางการพม่า โดยการแฝงตัวเข้ามาในหมู่แรงงานพม่า รวมทั้งปัญหาด้านสัญชาติ โดยเฉพาะในประเทศพม่าที่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติกันอย่างชัดเจน และมักไม่ยอมรับว่าชาวพม่าเชื้อชาติมอญ หรือกะเหรี่ยงเป็นประชาชนของตนเอง ทำให้ประเทศไทยเองยังคงประสบปัญหาในการส่งกลับแรงงานต่างด้าวชาวพม่าอยู่จนถึงปัจจุบัน

4. ผลกระทบจากราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยที่ปัจจุบันการติดต่อค้าขาย การลงทุนระหว่างประเทศ และการพัฒนาทางเทคโนโลยีการผลิตได้ส่งผลกระทบต่อระบบแรงงานของประเทศ แรงงานในประเทศนิยมทำงานในภาคการผลิตสมัยใหม่ ส่วนแรงงานระดับล่างนิยมเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้าเมืองเพื่อมาทำงานในประเทศเป็นจำนวนมากเนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับ

การทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน และแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ปรับเปลี่ยนไปโดยปรับปรุงแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แทน

บทที่ 5

สรุป ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

1 สรุป

การศึกษาเรื่อง “นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551 ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี พ.ศ. 2551 และผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในส่วนของความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากการศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา นั้น เป็นการมุ่งเน้นในการสร้างระบบควบคุมการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งสามสัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เป็นสำคัญโดยมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นคร่าวๆ ไป

การดำเนินนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวโดยใช้ระบบบริหารงานแบบบูรณาการ (Area Approach) โดยเน้นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในแต่ละพื้นที่การดำเนินการในด้านนโยบาย (ส่วนกลาง) และการปฏิบัติในพื้นที่ (จังหวัดและอำเภอ) ให้สอดคล้องกันทำให้เกิดความร่วมมือด้านการป้องกันและปราบปราม มีการบูรณาการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

การกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว และยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละยุทธศาสตร์ 7 คณะประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความชัดเจนในการบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่มีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรมขึ้น

การจัดทำฐานข้อมูลของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อพิจารณาถึงความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความสมดุลกับประเด็นด้านความมั่นคงอย่างเหมาะสม โดยไม่ได้จดทะเบียนเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเท่านั้น แต่ให้มีการสำรวจจำนวนนายจ้าง /สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง และผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูล MIS และ GIS ต่อไป

บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding : MOU) กับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) นับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่สำคัญ โดยตกลงกันว่าจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและจะให้มีการนำแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและตามหลักมาตรฐานสากล บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานนี้ได้บรรลุสาระสำคัญๆ ที่จำเป็นและเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งประเทศไทยจะเป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) เพื่อให้นายจ้าง/สถานประกอบการ ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว มีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน (Infra - Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ

ผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีการรวมกลุ่มความร่วมมือในกลุ่มธุรกิจที่คล้ายกัน ทำให้มีความสัมพันธ์อันดีโดยเฉพาะกับชุมชนแถบชายแดน ทำให้นายจ้างไม่มีการขาดแคลนแรงงานต่างด้าว ธุรกิจสามารถดำเนินต่อเนื่องได้อย่างดี

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวได้เริ่มต้นโดยรัฐบาลจัดให้มีการสำรวจและจัดทะเบียนราษฎรแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในกำลังแรงงานหรือไม่ก็ตาม ซึ่งถือว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้อง ทำให้เห็นภาพการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่เปิดเผย และที่หลบซ่อนกระจายตัวอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และกัมพูชา) มีแรงผลักดัน 2 ทาง คือ

1. แรงผลักดันจากภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการใช้แรงงานในราคาถูก เพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตนซึ่งพิจารณาได้จากการพยายามต่อรองกับรัฐในมาตรการต่างๆ ที่ทางภาคเอกชนควรต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบให้น้อยที่สุดเท่าที่จะต่อรองได้ และพยายามให้เพิ่มประเภทของงานที่สามารถจ้างได้และเพิ่มพื้นที่จังหวัดในการจ้างงาน ซึ่งแรงผลักดันที่ว่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยและความต้องการใช้แรงงาน ซึ่งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ไป

2. แรงผลักดันในเรื่องความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทับซ้อนอยู่กับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานดังกล่าวที่มีการเพิ่มสูงมากขึ้นทุกวันและขยายไปในพื้นที่ทุกจังหวัดไม่จำกัดเฉพาะพื้นที่ชายแดน และได้เกิดปัญหามีชุมชนคนต่างด้าวและการระบาดของโรคร้าย เช่น โรคเรื้อน วัณโรค และโรคเท้าช้าง เป็นต้น

การดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงของประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นั้นจะต้องพิจารณาและปรับปรุง แก้ไขปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายด้านพร้อมกันไปทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค

มีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ต่อเนื่องและชัดเจน ทั้งด้านความต้องการของ นายจ้าง (Demands Side) และจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Supply Side) การลดผลกระทบที่เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาองค์กรที่เหมาะสม รวมทั้งการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการ สามารถนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ได้ดังนี้

1) การใช้การประสานงานที่ดีของหน่วยงานทั้งสามประเทศกับประเทศไทยที่ปฏิบัติตามแนวชายแดน นำไปสู่ยุทธศาสตร์ที่เน้นการย้ายถิ่นฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจยังประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนแรงงานต่างด้าวมีแรงจูงใจในการย้ายถิ่นฐานกลับภูมิลำเนาเดิม เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานมากขึ้น เนื่องจากการขาดเสถียรภาพทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน

2) การใช้โอกาสด้านสัมพันธอันดีอย่างเป็นทางการของประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ ร่วมกับความมีประสิทธิภาพของการใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการเกี่ยวกับฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าว นำไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เน้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทุกประเภทอย่างเป็นระบบ

3) การแก้ไขข้อบกพร่องความไม่สมบูรณ์ของฐานข้อมูลที่ยังไม่เป็นระบบเดียวกันและการที่กฎหมายและระเบียบบางข้อเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน นำมาซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นระบบ และมีการแบ่งการทำงานที่ชัดเจนระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวอันจะส่งผลให้แรงงานของไทยได้ยกระดับฝีมือของตนให้สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพของแรงงานไทยในอนาคต

4) การลดปัญหาจากโรคภัยร้ายแรงที่เป็นโรคติดต่อ และปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่เกิดจากแหล่งเสื่อมโทรมของชุมชนแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดน โดยการจัดระเบียบทางสังคม เพิ่มมาตรฐานการให้บริการทางสาธารณสุข เพื่อความปลอดภัยในชีวิตของคนในประเทศไทยตลอดจนสังคมที่มีคุณภาพ

2. ผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในส่วนของความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถสรุปเป็นปัญหาหลักได้ 3 ด้าน ดังนี้

1) ด้านเศรษฐกิจ

1.1 ผลกระทบทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการกีดกันทางการค้า เนื่องจากในปัจจุบันในเวทีการค้าโลกได้มีการนำเอาเรื่องเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดข้อตกลง หรือมาตรฐานที่นานาประเทศได้ร่วมกันลงนามรับรองสัตยาบันในเรื่องต่างๆ ซึ่งมีผลผูกพันให้ทุกประเทศ

ต้องปฏิบัติตามและเพื่อป้องกันมิให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบ ดังนั้น การกระทำผิดของผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวในราชอาณาจักร จะมีผลกระทบต่อ การส่งสินค้าออกประเทศ ในการที่จะถูกประเทศคู่ค้าใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้ามาเป็นข้ออ้างว่าประเทศไทยมีการเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ทูดริตแรงงาน ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

1.2 การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว หากแรงงานไทยไม่ทำงาน นายจ้างสามารถเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ซึ่งโดยทั่วไปค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวจะมีอัตราถูกกว่าค่าจ้างแรงงานไทย จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจ้างแรงงาน

1.3 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่ง ILO ได้กำหนดไว้ว่านายจ้างจะต้องจัดสภาพการทำงานอย่างมีมาตรฐาน และลูกจ้างจะต้องมีอิสระในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและมีอิสระในการต่อรอง รวมถึงมีอิสระจากการบังคับใช้แรงงาน แต่ในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยแม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานจะมีบทบัญญัติให้ต้องมีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่สามารถครอบคลุมระบบการจ้างแรงงานได้ทุกสาขาอาชีพและประเภทของการใช้แรงงาน ซึ่งมีผลทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานได้รับการปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.4 นายจ้าง/ผู้ประกอบการขาดความสนใจหรือความจำเป็นที่จะต้องนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการพัฒนาการผลิตของตน ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถผลิตสินค้าในระดับสูงเพื่อแข่งขันในตลาดโลกได้

1.5 การใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการบางอาชีพ ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อการทำงานของคนไทย เนื่องจากมีปัจจัยหลายๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ การครองชีพทัศนคติทางสังคม ส่งผลให้นายจ้างเปลี่ยนทัศนคติมาจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานแทนแรงงานท้องถิ่น เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจและผลประโยชน์ของตนเอง

1.6 รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่น ค่าใช้จ่ายในการป้องกัน ปรวบปราม การลักลอบเข้าเมือง และการลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย การรักษาพยาบาล การควบคุมการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ ค่าใช้จ่ายด้านสังคมและมนุษยธรรมในส่วนของบุตรหลานและผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

2) ด้านสังคม

2.1 ปัญหาการรวมตัวกันของแรงงานต่างด้าว และขยายตัวกลายเป็นชุมชนแทรกซ้อนขึ้นในสังคมไทยที่มีลักษณะแปลกแยกออกไปจากสังคมคนไทย ทำให้เกิดเป็นชุมชน

แรงงานต่างด้าวซึ่ง ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันระหว่างคนไทยและแรงงานต่างด้าวตลอดจนเป็นปัญหาชุมชนแออัด

2.2 แรงงานต่างด้าวที่เป็นหญิงทั้งเด็กและเยาวชน บางรายเดินทางเข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์ในการทำงานเป็นหญิงขายบริการทางเพศ หรือถูกชักนำโดยขบวนการค้ามนุษย์เป็นสาเหตุที่สำคัญ ที่ก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ เช่น เอดส์ และกามโรค เป็นต้น

2.3 ปัญหาด้านสาธารณสุข การที่มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาเป็นจำนวนมาก ระบบสุขภาพของประชากรในประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดจากการแพร่กระจายของโรคที่คนเหล่านี้นำติดตัวมา ทำให้ประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและเฝ้าติดตามการระบาดของโรคติดต่อบางโรคที่คนต่างด้าวเหล่านี้นำติดตัวมา

2.4 ปัญหาการละเมิดกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาการตกค้างของบุคคล ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาการประกอบอาชีพหญิงค้าบริการ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของสังคมโลก

3) ด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3.1 การที่ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก กลุ่มคนเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาที่ไม่เหมือนกัน บางรายอาจเข้ามาตั้งถิ่นฐานเพื่อการเมืองเพื่อรอเดินทางไปสู่ประเทศที่สาม หรือเข้ามาเพื่อรวมตัวกันและหาแหล่งสนับสนุนทางการเงิน ความช่วยเหลือจากกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ แล้วกลับไปสู้รบกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อแย่งชิงอำนาจ ดังเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

3.2 ปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งเกิดจากการที่มีแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมากและอยู่นอกระบบการควบคุม

3.3 ในกรณีที่มีการกวาดล้าง จับกุม และส่งกลับ หากไม่สามารถพิสูจน์หรือไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนของประเทศนั้น อาจทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศได้

2 ปัญหาอุปสรรค

ในปี พ.ศ. 2551 เฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติในการติดตามการมาขอใบอนุญาตทำงานในช่องทางขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของลูกจ้างแรงงานต่างด้าวในช่วงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และในช่วงวันที่ 30 มิถุนายน 2551 ดังนี้

การดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตามมติคณะรัฐมนตรีในการขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในช่วงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และในช่วงวันที่ 30 มิถุนายน 2551 ของแรงงานต่างด้าวทั้งสี่กลุ่มคือ กลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28

กฎหมาย 2551 กลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551 กลุ่มที่มี พร.38/1 มายื่นขอใบอนุญาตทำงาน (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550 เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เคยจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครองมี พร. 38/1 แต่ยังไม่ยื่นใบอนุญาตทำงานให้มาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานได้) และกลุ่มสุดท้ายคือ กลุ่มสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจด้านแรงงานใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ธันวาคม 2549 และวันที่ 30 มกราคม 2550) มีแรงงานต่างด้าวได้รับการต่ออายุใบอนุญาตทำงานรวม 501,570 คน แยกเป็นพม่า 476,676 คน ลาว 12,800 คน และกัมพูชา 12,094 คน ซึ่งมีจำนวนลดลงกว่าในปีที่ผ่านมา พบว่าปัญหาอุปสรรคหรือสาเหตุที่ทำให้แรงงานต่างด้าวมาต่ออายุลดลงต่างๆ ที่สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าวถึง 1,312,170 คน คือ

1. นายจ้างไม่ปฏิบัติตามต่อแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีไปทำงานกับนายจ้างรายอื่น
2. แรงงานต่างด้าวมักเปลี่ยนไปทำงานที่มีรายได้ดีและไม่ยากลำบาก ซึ่งนายจ้างรายใหม่ก็ยินดีรับเข้าทำงานเพราะมีความต้องการใช้แรงงานอยู่แล้ว
3. ในช่วงเวลาที่เปิดให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน นายจ้างบางรายไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ เช่น ในกิจการประมงทะเล แรงงานต่างด้าวออกทะเลเป็นเวลานานกว่าจะกลับเข้าฝั่งก็ไม่ทันกำหนดที่รัฐเปิดให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน
4. การต่ออายุใบอนุญาตทำงานประกอบด้วยหน่วยงาน 3 หน่วยงานร่วมดำเนินการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดขั้นตอนรายละเอียดของการให้บริการ นายจ้างและแรงงานต่างด้าวอาจไม่ได้รับความสะดวกจากการให้บริการของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ประกอบกับที่ผ่านมา นายจ้างส่วนใหญ่ต้องสำรองจ่ายเงินค่าตรวจสุขภาพ ประกันสุขภาพ และเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว แต่แรงงานต่างด้าวไม่ได้มาทำงานกับตนจนคุ้มค่ากับเวลาและจำนวนเงินที่ต้องเสียไป จึงเป็นเหตุให้นายจ้างบางรายไม่พาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน
5. ภาครัฐขาดการไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย

3 ข้อเสนอแนะ

1. ด้านนโยบายในการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
 - 1) รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ชัดเจน ในนโยบายของรัฐบาล แผนแม่บทแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
 - 2) ให้มาตรการทางกฎหมาย ถึงแม้ว่าที่ผ่านมา รัฐบาลพยายามที่จะกำหนดนโยบายผ่านทางมติคณะรัฐมนตรีในการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และใน

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แล้ว แต่ก็ยังขาดกฎกระทรวงระเบียบ ประกาศ คำสั่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ อย่างครบถ้วน ทำให้ขาดความชัดเจน โดยเฉพาะแนวทางและมาตรการดำเนินการที่เหมาะสมกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องสร้างระบบบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแบบบูรณาการ

3) การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการกำหนดมาตรการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนปัจจัยและปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ด้านมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1) การบูรณาการระบบงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดย

1.1 ทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของหน่วยงานต่างๆ ให้รวดเร็ว ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ

1.2 จัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในการให้บริการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2) ปรับปรุงและพัฒนากระบวนงานข้อมูลทั้งด้านความต้องการของนายจ้าง/สถานประกอบการ (Demand Side) และด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Supply Side) โดยให้มีเครือข่ายระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงในระดับท้องถิ่นและประเทศ

3) พัฒนาระบบการชี้แจง นโยบาย มาตรการ แนวทาง และทำความเข้าใจ ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เชิงรุกเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง

4) พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชน ในการบริหาร กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการให้ความคุ้มครองสภาพการจ้างงาน เช่น สวัสดิการสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายมาตรฐานสากล

5) สร้างระบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยให้มีคณะทำงานบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้ประกอบการเป็นคณะทำงาน

6) จัดเขตพื้นที่เศรษฐกิจ (Zoning) ที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

7) จัดระเบียบทางสังคมของครัวเรือนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยจัดระบบผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รณรงค์การวางแผนครอบครัว และเพิ่มมาตรฐานการให้บริการทางสาธารณสุข

8) เพื่อลดแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะยาว ควรมีแนวทางดำเนินการ 3 แนวทาง คือ

8.1 ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดย

- ☉ ส่งเสริมให้เอกชนไทยย้ายฐานอุตสาหกรรมไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยกำหนดอัตราค่าจ้างให้ใกล้เคียงกับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของประเทศไทย

- ☉ ส่งเสริมให้เกิดการเพาะปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ที่ประเทศเพื่อนบ้านตามปริมาณความต้องการที่เหมาะสมของการผลิตเกษตรทั้งอุตสาหกรรมของประเทศไทย

- ☉ ให้สิ่งจูงใจทางภาษี และการประกันความเสี่ยงให้กับเอกชนไทยที่ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

8.2 ลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว โดย

- ☉ เร่งปรับโครงสร้างภาคการผลิตของไทยสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีฝีมือ และอุตสาหกรรมฐานความรู้มากขึ้น (Knowledge base economy)

- ☉ ปรับโครงสร้างกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นไปใช้ทุนในรูปเครื่องจักรและเทคโนโลยีทดแทนมากขึ้น โดยใช้มาตรการด้านภาษีเป็นแรงจูงใจ

8.3 ให้ความร่วมมือด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน โดยจัดให้มีระบบและส่งเสริมความร่วมมือ 5 สาขา กับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ 1) ด้านการค้าการลงทุน 2) ด้านเกษตรและอุตสาหกรรม 3) การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม 4) การท่องเที่ยว 5) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

3. ด้านการศึกษาวิจัย

ควรส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. การศึกษาวิจัยความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในด้านต่างๆ เช่น อาชีพ ระบบค่าจ้าง สวัสดิการที่จูงใจ

2. การศึกษาวิจัยการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมช่วยเพื่อผลิตและคุณภาพสินค้าเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

3. การศึกษาวิจัยสาเหตุการเลือกที่จะไม่ทำงานของแรงงานไทย ซึ่งทำให้ต้องมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวทดแทน

บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน. 2544. ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศต่อการจ้างงานในประเทศและภาวะเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.).
- กุศล สุนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภัทรวาทิชย์. 2540. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จันทนา น่านรุ่งชโรพร. 2541. การปรับตัวของแรงงานต่างชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานในจังหวัดสมุทรสาคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาสังคมวิทยาประยุกต์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชาติรี รักชกฤตยา. 2540. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างชาติ ที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดุษฎี ใจไว. 2544. ความต้องการตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศไทยของแรงงานพม่า : กรณีศึกษาจังหวัดระนอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. 2547. การพัฒนานโยบายรัฐและการบริหารเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.).
- มาลีวรรณ เลาะวิถี. 2541. ผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงานต่อ การจ้างแรงงานไทยในจังหวัดลำพูน. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วรรณิ์ ตั้งเสาวภาคย์. 2543. ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับตัวของแรงงานผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประชากรศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ. 2538. คนข้ามชาติ มิติทางด้านเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.).
- วิโรจน์ สารรัตนะ. 2532. การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไทย : แนวคิดฤษฎีและบทวิเคราะห์กรณีย้ายถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อักษรพิมพ์ จำกัด.
- ศิริศักดิ์ ธรรมรักษ์. 2540. ปัญหาแรงงานบุคคลต่างด้าวสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและคณะ. 2546. การศึกษาความต้องการจ้าง
แรงงานอพยพต่างชาติในประเทศ ในช่วงปี 2546 – 2548. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.).
- สมบัติ พงศาทิกุล. 2541. ความคิดเห็นและพฤติกรรมการใช้แรงงานต่างชาติของผู้ประกอบการใน
จังหวัดกาญจนบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประชากรศึกษา
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2528. รายงานการวิจัย เรื่อง ผู้ย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร.
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุณี จัตราคม. 2535. เศรษฐศาสตร์แรงงานระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุทธิรัตน์ ชุมวิเศษ. 2540. การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า : กรณีศึกษาอำเภอ
แม่สอด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมือง
และการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สุภางค์ จันทวานิชและคณะ. 2541. รายงานผลการวิจัยเบื้องต้น เรื่อง การย้ายถิ่นของผู้หญิงไทย
ไปเยอรมันนี : สาเหตุชีวิตความเป็นอยู่และผลกระทบในประเทศไทยและเยอรมันนี.
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสกสิทธิ์ คุณศรี. 2539. การประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ศึกษา
กรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขา
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและคณะ. 2550. โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริง
และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง
และก่อสร้าง. กรุงเทพมหานคร
- กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน 2550 รายงานผลการศึกษา เรื่อง การตรวจ
ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2550
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน 2550 รวมมติคณะรัฐมนตรีและกฎระเบียบที่
เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535-2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551

