

ผลงานลำดับที่ 1

เรื่อง

นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551

โดย

นางสินี จงจิตต์



ผู้ขอรับการประเมินในตำแหน่ง
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว
(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)
ตำแหน่งเลขที่ 430
กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

คำนำ

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ในสังคมไทยปัจจุบัน เพราะไม่เพียงแต่จะเกี่ยวข้องกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานของธุรกิจภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ปัญหาด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสังคมไทย อย่างไรก็ตาม อดีตของสังคมไทยต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประกอบกับแนวคิดการจัดการของรัฐบาลอยู่บนพื้นฐาน แนวคิดเรื่องความมั่นคงและความต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทำให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก็ได้ย้อนกลับมากระทบกับสังคมไทยเป็นอย่างมาก การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลที่ผ่านมา เป็นไปในรูปแบบมติคณะรัฐมนตรีภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมายควบคู่กับการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งจำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวนนโยบาย สถานการณ์การใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ดังนั้น ผู้ขอรับการประเมินจึงได้ทำการศึกษา เรื่อง "นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551 " โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี พ.ศ.2551 และผลกระทบที่เกิดขึ้นใน ส่วนความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เอกสารและรายงานทางวิชาการ บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ นอกจากจะบรรลุตามวัตถุประสงค์แล้วยังสามารถ นำเสนอมาตรการและแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

ผู้ขอรับการประเมินหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการกำหนดนโยบายและมาตรการให้ครอบคลุมทุกมิติ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนตามเป้าหมายที่จะให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีเศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหา และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

สินี จงจิตต์

สิงหาคม 2551



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



ร12.05.6

14183

๗733น

นโยบายรัฐกับแรงงาน

2551

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง "นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (พม่า ลาว และ กัมพูชา) ปี พ.ศ. 2551 และผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในสวน ความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของ กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เอกสารและรายงานทางวิชาการ บทความ และงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551 ยังใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อให้สอดคล้องกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO โดยเน้นเป้าหมายและ ยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ (Area Approach) โดยใช้มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2547 เป็นกรอบ ดำเนินการ มีการจัดทำยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน ในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันกำหนดมาตรการ เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความ เชื่อมโยงกัน และดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและจุดสำคัญของนโยบายอีกอย่างหนึ่ง คือ บันทึกความ เข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) โดยตกลงที่จะนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตาม กฎหมายตามหลักมาตรฐานสากล

ปัจจัยสนับสนุนในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คือ ความร่วมมือ กันระหว่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะมีผลต่อการลด จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบเข้ามาทำงาน

รัฐบาลยังมีความอ่อนแอในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คือ ขาดวิสัยทัศน์ในการแก้ไขปัญหาระยะยาวและขาดความต่อเนื่อง ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ครอบคลุม ทุกมิติ แม้ว่าพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จะมีผลใช้บังคับแล้ว แต่กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวข้องยังมีได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาด ความเข้มงวด จริงจัง การประชาสัมพันธ์ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ปัจจัยที่ทำให้นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่มีประสิทธิภาพตาม วัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งคือ ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สภาวะการณ์ทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน ที่ขาดเสถียรภาพ มีผลอย่างมากต่อการย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างด้าว

สำหรับผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2551 ปรากฏว่า

กลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานจำนวน 97,919 คน โดยแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มายื่นขอต่ออายุมากที่สุด คือ สัญชาติพม่า จำนวน 91,738 คน กัมพูชา จำนวน 3,161 คน

และลาว จำนวน 3,020 คน คิดเป็นร้อยละ 93.7, 3.2 และ 3.1 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามลำดับ

กลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551 มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานจำนวน 310,149 คน โดยแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมายื่นขอต่ออายุมากที่สุด คือ สัญชาติพม่า จำนวน 298,261 คน ลาว 6,014 คน และกัมพูชา 5,874 คน คิดเป็นร้อยละ 96, 2 และ 2 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มายื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามลำดับ

กลุ่มที่มี พร.38/1 มายื่นขอใบอนุญาตทำงาน (เนื่องจากในปี พ.ศ.2551 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2550 เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เคยจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง มี พร.38/1 แต่ยังไม่มียื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้) ซึ่งผลการจดทะเบียนมีแรงงานต่างด้าวที่ยื่นขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 88,787 คน สัญชาติที่ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานมากที่สุด คือ พม่า จำนวน 82,562 คน ลาว 3,617 คน และกัมพูชา จำนวน 2,608 คน คิดเป็นร้อยละ 93, 4 และ 3 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานตามลำดับ

กลุ่มสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจด้านแรงงานใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 ธันวาคม 2549 และวันที่ 30 มกราคม 2550) ซึ่งในปี พ.ศ. 2551 มีแรงงานต่างด้าวที่ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 4,715 คน สัญชาติที่ยื่นขอต่ออายุมากที่สุด คือ พม่า จำนวน 4,115 คน ลาว 149 คน และกัมพูชา 451 คน คิดเป็นร้อยละ 87, 3 และ 10 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานตามลำดับ

ผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในสวนความมั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีดังนี้

ทางด้านเศรษฐกิจจะมีผลกระทบทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้เกิดปัญหาการกีดกันทางการค้า การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นายจ้าง/ผู้ประกอบการขาดความสนใจหรือความจำเป็นที่จะต้องนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการพัฒนาการผลิตของตน และรัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

ทางด้านสังคมจะเกิดปัญหาการรวมตัวกันของแรงงานต่างด้าว และการขยายตัวกลายเป็นชุมชนแทรกซ้อนขึ้นในสังคมไทยที่มีลักษณะแปลกแยกออกไปจากสังคมคนไทย ต่อเนื่องไปถึงปัญหาด้านสาธารณสุข เนื่องจากระบบสุขภาพของประชากรในประเทศไทยต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่เกิดจากการแพร่กระจายของโรคที่คนเหล่านี้นำติดตัวมา รวมไปถึงปัญหาการละเมิดกฎหมาย ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเสพยาเสพติด ปัญหาการตกค้างของบุคคล ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาการประกอบอาชีพหญิงค้าบริการ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาอาชญากรรม

ข้ามชาติ และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของสังคมโลก

ทางด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก กลุ่มคนเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาที่ไม่เหมือนกัน บางรายอาจเข้ามาลี้ภัยทางการเมือง หรือเข้ามาเพื่อรวมตัวกันและหาแหล่งสนับสนุนทางการเงิน ความช่วยเหลือจากกลุ่มก่อการร้ายต่างๆ สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมไปถึงปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งเกิดจากการที่มีแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมากและอยู่นอกระบบการควบคุม และในกรณีที่มีการกวาดล้าง จับกุม และส่งกลับ หากไม่สามารถพิสูจน์หรือไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนของประเทศนั้น อาจทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศได้

จากการศึกษาเรื่อง "นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551" มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้านนโยบายในการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล แผนแม่บทแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ช่องทางผ่านคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งรวมถึงคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาต่อคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการทำงานกับทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน

ทางด้านมาตรการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เห็นสมควรให้มีการบูรณาการระบบงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของหน่วยงานต่างๆ ให้รวดเร็ว ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ จัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในการให้บริการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการฐานข้อมูลทั้งด้านความต้องการของนายจ้าง/สถานประกอบการ (Demand Side) และด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Supply Side) โดยมีเครือข่ายระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงในระดับท้องถิ่นและประเทศ พัฒนาระบบการชี้แจง นโยบาย มาตรการ แนวทาง และทำความเข้าใจ ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เชิงรุกเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เข้าถึง กลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง จัดเขตพื้นที่เศรษฐกิจ (Zoning) ที่มีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จัดระเบียบทางสังคมของครัวเรือนแรงงาน

ต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง โดยจัดระบบผู้ติดตามแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง รับผิดชอบการวางแผนครอบครัว และเพิ่มมาตรฐานการให้บริการทางสาธารณสุข

เพื่อลดแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองในระยะยาว สมควรมีแนวทางดำเนินการ 3 แนวทาง คือ ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ลดการพึ่งพาแรงงานต่างตัวโดยเร่งปรับโครงสร้างภาคการผลิตของไทยสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีฝีมือและอุตสาหกรรมฐานความรู้มากขึ้น (Knowledge base economy) และปรับโครงสร้างกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นไปใช้ทุนในรูปเครื่องจักรและเทคโนโลยีทดแทนมากขึ้น

ให้ความร่วมมือด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน โดยจัดให้มีระบบและส่งเสริมความร่วมมือ 5 สาขากับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ด้านการค้าการลงทุน ด้านเกษตรและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การท่องเที่ยวและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ด้านการศึกษาวิจัยเห็นสมควรส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การศึกษาวิจัยความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมืองในด้านต่างๆ เช่น อาชีพ ระบบค่าจ้าง สถิติการที่มุ่งใจ ศึกษาวิจัยการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาช่วยเพื่อผลิตและคุณภาพสินค้า เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างตัวหลบหนีเข้าเมือง และการศึกษาวิจัยสาเหตุการเลือกที่จะไม่ทำงานของแรงงานไทยซึ่งทำให้ต้องมีการนำเข้าแรงงานต่างตัวทดแทน

สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		ก
คำนำ		จ
สารบัญ		ฉ
บทที่ 1	บทนำ	1
	1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	2. วัตถุประสงค์การศึกษา	2
	3. ขอบเขตการศึกษา	3
	4. วิธีการศึกษา	3
	5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2	วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	4
	1. ภูมิหลังการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	4
	2. นโยบายรัฐที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในอดีต (ปี พ.ศ. 2539 – 2550)	6
	3. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตาม มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2551	16
	4. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	18
	5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
	6. ข้อเสนอแนะ	40
บทที่ 3	วิธีดำเนินการศึกษา	44
บทที่ 4	ผลการศึกษาและอภิปรายผล	45
	1. นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551	45
	2. ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติ คณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2551	49
	3. ผลกระทบของปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในส่วนความ มั่นคงด้านต่างๆ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	52

	หน้า
บทที่ 5	
สรุป ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ	57
1. สรุป	57
2. ปัญหาอุปสรรค	61
3. ข้อเสนอแนะ	62
บรรณานุกรม	65