

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานานและต่อเนื่องจนกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวนที่เข้ามาใหม่ และมีการกระจายออกไปอาศัยและลักลอบทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้มีความพยายามกำหนดนโยบาย และมาตรการการแก้ไขปัญหามาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรี ปี 2535 เป็นต้นมา ได้มีมาตรการการแก้ไขปัญหามา โดยให้มีการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานโดยการกำหนดพื้นที่และประเภทกิจการ เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยและทำงานในประเภทกิจการที่คนไทยไม่ทำ แต่ผลการดำเนินงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเพราะยังมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และได้มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนประมาณกว่าล้านคนตลอดเวลายี่สิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับแรงงานอพยพอย่างต่อเนื่องมา โดยตลอดแต่ดูเหมือนแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ยังไม่ชัดเจนพออย่างขาดเอกภาพในการปฏิบัติและยังไม่สามารถแก้ปัญหาการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (และการเมือง --- ผู้เขียน) อย่างมีประสิทธิภาพ (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์, และคนอื่น ๆ. 2539:2) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มอบให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพในการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่สามารถบรรลุผลเท่าที่ควร เนื่องจากยังมีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีกจำนวนมากที่ทางราชการยังไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงที่จะต้องควบคุมและทำการกำกับดูแลบริหารจัดการอย่างเป็นระบบได้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะ 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานได้ใน 10 ประเภทกิจการ ได้แก่ 1) ทำไร่ ทำสวน 2) เหมืองแร่ 3) เครื่องเคลือบดินเผา 4) ก่อสร้าง คานเรือ 5) โรงสีข้าว 6) เลี้ยงสัตว์ 7) ประมงทะเล/กิจการต่อเนื่อง 8) เคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง 9) ผู้รับใช้ในบ้าน และ 10) ประเภทกิจการพิเศษ ได้แก่ พ. 1 ประกอบด้วยกิจการอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน (1) – (9) กรณีมีนายจ้างและ พ. 2 กรณีไม่มีนายจ้าง มีพื้นที่อนุญาตทำงานทั่วประเทศ โดยกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารงาน การขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงาน

ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน รวมทั้งการจัดระบบทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าวการดำเนินงานดังกล่าวมีข้อแตกต่างจากนโยบายและมาตรการที่ผ่านมา กล่าวคือ ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียน และรับใบอนุญาตทำงานโดยไม่ได้จำกัดจำนวน ไม่จำกัดพื้นที่ ไม่จำกัดประเภทกิจการ ผลการการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในระหว่างวันที่ 24 กันยายน - 25 ตุลาคม 2544 มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียน จำนวนทั้งสิ้น 568,249 คน จำแนกเป็น สัญชาติพม่า จำนวน 451,335 คน คิดเป็นร้อยละ 79.43 ลาว จำนวน 59,358 คน คิดเป็นร้อยละ 10.45 และกัมพูชา จำนวน 57,556 คน คิดเป็นร้อยละ 10.13

การดำเนินงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ดังกล่าว ถือได้ว่าผลจากการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่งแต่อย่างไรก็ตามการที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้รับการอนุญาตให้ทำงานได้นั้น ปรากฏว่าได้ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานมากยิ่งขึ้น เพราะผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศพม่า ลาวและกัมพูชาไม่เอื้อประโยชน์ต่อการเลี้ยงชีพ และมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สงบในประเทศ จึงทำให้มีการหลบหนีเข้ามาลักลอบทำงานในประเทศไทยมากขึ้นและแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบการควบคุมที่ทางราชการกำหนดและเมื่อผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความแตกต่างระหว่างแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานและแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานแล้ว ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายฯ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากนายจ้างและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าถ้าหากได้มีนโยบายที่ชัดเจนและดำเนินมาตรการการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง แล้วจะทำให้การบริหารจัดการ ควบคุม กำกับดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในระดับที่น่าพอใจ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โดยที่นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมามักเป็นไปในลักษณะของนโยบายเฉพาะหน้า ขาดความชัดเจนและต่อเนื่องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละครั้งในแต่ละรัฐบาล การขาดแนวทาง กระบวนการดำเนินงานตามนโยบายที่ชัดเจนที่ผ่านมาทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยากต่อการควบคุม ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศได้ทวีความซับซ้อนและเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามหลังจากได้มีการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้มีมาตรฐานในการบริหารจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานทำให้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กระทรวงแรงงานได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพในการประสานการปฏิบัติกับกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีแผนงานและมาตรการที่ชัดเจน คาดว่าในการศึกษาดังนี้จะทำให้มีการบริหารและ

จัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายให้หมดไป หรือลดน้อยลงในระยะยาวและสามารถยกระดับการจ้างแรงงานต่างชาติ (ระดับล่าง) ให้เข้าสู่ระบบสากล

ขอบเขตการศึกษา

การนำเสนอในรายงานฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาลักษณะทั่วไปของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่ในประเทศไทยควบคู่ไปกับชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นผู้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยมิได้ผ่านกรรมวิธีตามกฎหมายและได้มีการจัดทำฐานข้อมูลไว้ โดยกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และฐานข้อมูลจากการดำเนินการของกระทรวงแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตลอดจนมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งสองกลุ่มดำเนินการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

จะทำให้มีการจัดระบบบริหารข้อมูลคนต่างด้าว โดยมีฐานข้อมูลกลางที่เป็นระบบเดียวกัน เชื่อมโยงกันทุกหน่วย มียุทธศาสตร์ในการป้องกันสกัดกั้นการอพยพเข้ามาใหม่และการส่งกลับด้วยการดึงชุมชนชายแดนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และจะเป็นการเร่งรัด การกำหนดสถานะให้กับกลุ่มคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทางราชการกำหนดให้อยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างถาวร และกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อกลุ่มที่อาศัยอยู่ชั่วคราวและไม่สามารถเดินทางกลับได้

บทที่ 2

การย้ายถิ่นที่อยู่ของแรงงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

มีทฤษฎีที่ว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอยู่หลายทฤษฎี นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักสังคมวิทยา นักภูมิศาสตร์ และนักวิชาการพยายามที่จะเสนอความคิดเห็นที่มีเหตุผลและวิธีการที่จะศึกษาการย้ายถิ่น ซึ่งสูกางค์ จันทวานิช, และคนอื่น ๆ (1998 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาพบว่า ทฤษฎีที่พัฒนาแล้วยังมีไม่เพียงพอเพราะเหตุผล 3 ประการ คือ ประการแรกขาดงานวิจัยและวิธีทางสถิติที่เหมาะสมและหัวข้อเรื่องวิจัยที่ตรงประเด็น, สองมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นโดยไม่ปกติซึ่งอยู่นอกระบบสถิติของทางการน้อยมากและสามขาดข้อมูลที่มาจากการสำรวจโดยเฉพาะ เช่น การสัมภาษณ์ประชากรอย่างเป็นทางการ รัฐในภูมิภาคเอเชียที่มีสถานะเป็นทั้งประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับผู้ย้ายถิ่น ความต้องการแรงงานในประเทศที่พัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เป็นตัวผลักดันให้เกิดนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและเป็นหัวข้อสำคัญที่เป็นประเด็นถกเถียงมายาวนาน ในแง่ของทฤษฎีอุปทานของแรงงานต่างชาติ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคเน้นทุนมนุษย์เป็นคุณสมบัติสำคัญของแรงงานซึ่งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการย้ายถิ่น ส่วนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค จะเน้นโครงสร้างตลาดแรงงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นตลาดระดับบน ได้แก่ แรงงานที่มีมือและพวกวิชาชีพกับตลาดระดับล่าง ได้แก่ แรงงานไร้ฝีมือ อุปทานของแรงงานต่างชาติจึงขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่าง นอกจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แล้วตัวแปรเชิงสังคมและการเมือง เช่น เครือข่ายภาวะสังคม โครงสร้างระบบการเมือง ระบบการจัดหางาน และการศึกษาต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อการย้ายถิ่นเช่นกัน

สำหรับทฤษฎีว่าด้วยอุปสงค์แรงงานต่างชาติ ได้รวมเอาทั้งอุปสงค์และอุปทานของแรงงานโดยตัวแปรที่พิจารณาได้แก่การค้าระหว่างประเทศและอัตราความก้าวหน้าทางเทคนิค ส่วนทฤษฎีว่าด้วยการผสมกลมกลืนของแรงงานต่างชาติกับตลาดแรงงานในประเทศผู้รับเน้นตัวแปรเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างอัตราค่าจ้างในประเทศสองฝ่าย, รายได้ของแรงงานต่างชาติเมื่อเทียบกับชีวิตความเป็นอยู่ในประเทศผู้รับ และคุณสมบัติของแรงงานที่ย้ายถิ่นรุ่นเดียวกัน

ในระดับนโยบาย, สาเหตุและผลกระทบของการย้ายถิ่นยังเป็นคำถามโต้เถียงกันไม่จบทั้งในอเมริกาเหนือ, อเมริกาใต้, ออสเตรเลีย, และล่าสุดในยุโรปที่นับวันข้อโต้เถียงจะเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ คำถามต่อไปนี้เป็นคำถามที่ผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการล้วนมีอยู่ในใจเหมือนกัน เช่น ทำไมบางประเทศถึงเป็นผู้ผลิตผู้ย้ายถิ่นมากกว่าประเทศอื่น? ทำไมจำนวนผู้ย้ายถิ่นถึงผันแปรกับเวลา? ผู้ย้ายถิ่นต่าง

กลุ่มกันสามารถกลมกลืนกลายเป็นส่วนหนึ่งของประเทศปลายทางได้ดีเพียงใด? เมื่อเปรียบเทียบกับพลเมืองของประเทศนั้น ๆ แล้วผู้ย้ายถิ่นมีสภาพด้อยโอกาสมากน้อยแค่ไหน? พลเมืองของประเทศหนึ่งกับผู้ย้ายถิ่นที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศเดียวกันได้รับการปฏิบัติเหมือนกันหรือไม่ในประเทศผู้รับ? ผลกระทบที่ผู้ย้ายถิ่นได้รับเนื่องจากค่าจ้างและจากค่าครองชีพขณะอยู่ในประเทศนั้น ๆ มีอะไรบ้าง? และผู้ย้ายถิ่นได้พัฒนาตนเองไปมากกว่าญาติพี่น้องที่เขาจากมาหรือไม่?

นิยามศัพท์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายเดียวกันระหว่างการศึกษาตามเอกสารฉบับนี้ จึงขอ นิยามศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้องดังนี้

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หมายถึง มาตรการการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการให้ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวขึ้นทะเบียน และขออนุญาตทำงานกับทางราชการที่ได้ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หมายถึง แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา หรือที่ได้อ้างว่าเป็นบุคคลที่มาจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดย ทางบกหรือทางเรือ ตามแนวชายแดนระหว่างประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยไม่มีเอกสารการ เข้าเมืองอย่างถูกต้องเข้ามาลักลอบทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานตามกฎหมาย

การปฏิบัติตามนโยบาย หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ดำเนินการตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจในมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โครงสร้างและกระบวนการ บริหารจัดการที่ได้ดำเนินการโดยกระทรวงแรงงานและกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้ย้ายถิ่น

องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความของ “ผู้ย้ายถิ่น” (Migrant) ไว้ว่า “ เป็นผู้ซึ่ง เปลี่ยนที่อยู่อาศัยเดิมจากพื้นที่หนึ่งไปอยู่อาศัยในพื้นที่ใหม่ที่ไกลจากที่อยู่เดิมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ” จากคำจำกัดความนี้

1. ถ้ายึดสถานที่ (Place) เป็นหลัก การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็นการย้ายถิ่นภายใน ประเทศ (Internal Migration) เป็นการย้ายจากชนบทสู่เมือง เมืองชนบท ชนบทสู่ชนบท หรือเมืองสู่ เมือง และการย้ายถิ่นภายนอกประเทศ (External Migration) หรือ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) โดยการย้ายถิ่นเข้าประเทศ เรียกว่า “ Immigration ” การย้ายถิ่นออก ภายนอกประเทศเรียกว่า “ Emigration ” เป็นการย้ายจากประเทศหนึ่ง สู่อีกประเทศหนึ่ง

2. การย้ายถิ่นระยะเวลา (Time) เป็นการย้ายถิ่นสามารถจำแนกเป็นการย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration) เป็นการย้ายถิ่นเพียงระยะเวลาหนึ่งไม่อยู่ถาวรตลอดไป เช่น การย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่ว่างจากฤดูทำนาหรือทำการเกษตรเพียง 3 – 4 เดือน หรือที่เรียกว่าการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) และการย้ายถิ่นถาวร (Permanent Migration) เป็นการย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจจะอยู่ในที่อยู่นั้นเป็นการถาวร

3. การยึดหลักตัวบุคคล หรือความสมัครใจของบุคคลเป็นหลักการย้ายถิ่นสามารถจำแนกเป็นการย้ายถิ่นโดยสมัครใจ เป็นกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นสมัครใจที่ย้ายมาได้ถูกบังคับให้ย้าย และการย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจหรือถูกบังคับย้าย

ชนกลุ่มน้อย ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง ชนต่างเผ่าหรือต่างเชื้อชาติที่อาศัยรวมกันกับชนเผ่าอื่นที่มีจำนวนมากกว่า

หน่วยปฏิบัติในฐานะเจ้าภาพ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินการปฏิบัติจัดทำและรับผิดชอบในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายลักลอบทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 25 มิถุนายน 2539 และหลังจากได้มีการปฏิรูประบบราชการทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกลายเป็นกระทรวงแรงงานเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 โดยยังคงรับผิดชอบงานจัดระบบแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองต่อมาจนปัจจุบัน

ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก

สิ่งซึ่งเป็นสาเหตุผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดที่กล่าวถึงกันโดยทั่วไป คือ

1. อัตราการว่างงานสูง (Unemployment) และการมีงานทำต่ำระดับ (Underemployment) การว่างงานหรือการทำงานต่ำระดับในประเทศใดนั้นย่อมแสดงถึงว่าในประเทศนั้นมีแรงงานเกิดขึ้นภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ผลก็คือแรงงานส่วนที่ไม่สามารถหางานทำได้จะต้องกลายเป็นผู้ว่างงาน และแรงงานอีกบางส่วนก็ทำงานไม่เต็มความสามารถ ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์กำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ว่างงานหรือทำงานต่ำระดับอยู่นั้นย่อมหาทางที่จะมีงานทำเสมอ ซึ่งถ้าระดับการพัฒนาการเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานให้แก่เขาเพียงพอ ในขณะที่มีโอกาสดำเนินงานในต่างประเทศอยู่ แรงงานกลุ่มนี้ก็มีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ตลาดต่างประเทศ

2. ค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศในอาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง คือ มีโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าหากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมากมีแนวโน้มที่แรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

3. นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสมในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาอาจไม่มี

แผนกำลังคนหรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสมทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไปไม่สมดุลกับกำลังคนบางประเทศที่มีน้อยเกินไปเพียงพอกับความต้องการ นอกจากนี้กำลังคนบางประเภทได้รับการฝึกอบรมในทางที่ไม่ตรงกับความต้องการหรือไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ จึงไม่อาจใช้กำลังในส่วนนี้ให้เกิดประโยชน์ได้ในระดับของการพัฒนาที่เป็นอยู่ด้วย การที่นโยบายกำลังไม่เหมาะสมเช่นนี้ ทำให้กำลังคนส่วนหนึ่งมีไม่ตรงกับความต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่ และกำลังคนส่วนดังกล่าวมีโอกาสที่จะเคลื่อนย้ายออกไปได้ก็จะมีแนวโน้มค่อนข้างมากในการเคลื่อนย้ายออก

4. ปัจจัยทางด้านสังคมและการเมืองในประเทศต่างๆ นั้น แรงงานอาจมีความต้องการจะอพยพออกในประเทศ เนื่องจากความไม่พอใจในสภาพสังคมหรือการเมืองในประเทศก็ได้ เช่น การเมืองมีความวุ่นวายและกดขี่ มีการกีดกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา วรรณะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้นนอกจากนี้ ปัจจัยผลักดัน ยังหมายถึง

1. โอกาสในเชิงเศรษฐกิจและระดับในการครองชีพต่ำ ตัวแปรในด้านเศรษฐกิจนั้น นับได้ว่าเป็นตัวสำคัญยิ่งต่อการอพยพย้ายถิ่นของประชากร เมื่อระดับการครองชีพในประเทศต่ำลง คนจะอพยพออกเพื่อโอกาสในเชิงเศรษฐกิจและเพื่อประกอบอาชีพ

2. การเพิ่มขึ้นของประชากร อัตราการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติที่ค่อนข้างสูงในประเทศเพื่อนบ้าน แต่จำนวนที่ดินที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกมีเท่าเดิม หรือขยายไปได้เพียงเล็กน้อยยังผลให้เนื้อที่เพาะปลูกต่อเกษตรกรหรือต่อครัวเรือนเกษตรกร โดยเฉลี่ยลดลงโดยลำดับ ทั้งยังให้ผลผลิตต่อเกษตรกรลดลงด้วย จะเป็นสิ่งกดดันให้ต้องอพยพไปจากที่เดิม

3. ความต้องการทางสังคมของบุคคล เมื่อบุคคลในท้องถิ่นเกิดความรู้สึกว่าเข้ากับสิ่งแวดล้อมรอบๆ ซ้ำไม่ได้ มักจะเกิดความต้องการสถานที่อยู่แห่งใหม่ทันที เนื่องจากขาดความมั่นใจและไม่แน่ใจในสภาพภาพของตนในท้องถิ่นเดิม และคาดหวังว่าถิ่นฐานใหม่จะตอบสนองความต้องการของพวกเขาได้

4. ความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินร่างกาย ในชนบทของประเทศเพื่อนบ้านมักจะขาดแคลนองค์การของรัฐที่จะให้ความปลอดภัยในทรัพย์สินร่างกาย และมักจะมีโจรผู้ร้ายชุกชุมประชากรในท้องถิ่นจึงอพยพออกไปแสวงหาแหล่งที่อยู่ใหม่ ซึ่งให้ความปลอดภัยได้มากกว่า

5. ความจำเป็นต้องติดตามผู้อื่นไป การอพยพย้ายถิ่นของประชากร นอกจากจะเกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจหรือธรรมชาติแล้ว ยังอาจเกิดจากการที่บุคคลต้องพึ่งพาหรือติดตามครอบครัวไปด้วย เช่น เด็กต้องติดตามพ่อแม่ผู้อพยพ หรือภรรยาต้องติดตามสามี เป็นต้น

ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

1. ระดับค่าจ้าง และเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงานมาก สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน คือ ระดับค่าจ้างและเงินเดือน ถ้าแรงงานในอาชีพต่างๆ พบว่าแรงงาน

ประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้น มีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามากก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ ต้องการอพยพออกเมื่อมีโอกาสเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น

2. การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา ในหลายประเทศแม้แต่ประเทศที่พัฒนาระดับสูงแล้วนั้น โอกาสที่จะขาดแคลนกำลังคนบางประเภทก็มีอยู่เสมอถ้าหาก มีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงาน ทำให้แรงงานในต่างประเทศในประเภทเดียวกันกับที่ต้องการมองเห็นโอกาสในการทำงาน ก็อาจถูกดึงดูดให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ ถ้าระดับค่าจ้างและเงินเดือนสูง

3. โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพประเทศที่มั่งคั่งโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยอย่างพร้อมมูล และยังเป็นแหล่งต้นกำเนิดของวิทยาการแผนใหม่ออกมาตลอดเวลา นอกจากนั้นการใช้วิธีการบริหารที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักในการตัดสินใจ เช่น การคัดเลือกเข้าทำงาน หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาโดยทั่วไปด้วย สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมดึงดูดให้ผู้มีความรู้ ความชำนาญระดับสูงจากประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า และขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านวิทยาการนั้นหาทางอพยพเข้ามาเพื่อโอกาสแห่งความก้าวหน้าในอาชีพ นอกจากนี้ แรงงานระดับอื่นก็อาจถูกดึงดูดใจจากการพิจารณาคุณสมบัติ แรงงานตามความสามารถด้วย เพราะย่อมหมายถึงโอกาสในความก้าวหน้าจะมีมาก หากทำงานมีประสิทธิภาพสูง

4. ปัจจัยทางสังคมและการเมือง สิ่งดึงดูดทางสังคมและการเมืองให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศนั้นอาจ ได้แก่ การไม่มีการกีดกันทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ การยินดีต้อนรับผู้เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานเป็นอย่างดี ความผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศ และการมีเสรีภาพในระดับสูง เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัจจัยดึงดูดยังหมายถึงปัจจัยที่พบอยู่ในประเทศที่หมาย ซึ่งสามารถดึงดูดให้ผู้อพยพย้ายไปอยู่ ณ ที่นั้นได้ ปัจจัยดังกล่าวได้แก่

1. ระดับความเจริญสูง เมืองเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ จึงทำให้เศรษฐกิจดี มีตำแหน่งงานต่างๆ มากมายและขาดแคลนแรงงานอย่างมากทั้งแรงงานประเภทฝีมือและไร้ฝีมือ ความต้องการแรงงานสูงจึงเป็นปัจจัยในการดึงดูดแรงงานเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งแรงงานที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง

2. มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในเมืองมีองค์กรของรัฐบาลมากกว่าในชนบท จึงทำให้ประชาชนได้รับการดูแลและการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้มากกว่าในชนบท

3. ข่าวสารหรือคำชักชวนจากญาติมิตร ซึ่งอพยพเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วในต่างประเทศ ส่งข่าวสารหรือชักชวน และด้วยความไว้วางใจผู้ชักชวนจึงทำให้คนเหล่านั้นอพยพไปทำงานตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับหรือตามคำชักชวน

สภาพปัญหาจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ผลกระทบที่มีต่อท้องถิ่นปลายทาง การอพยพของแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ เนื่องจากมีแรงงานอพยพเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราตำแหน่งงานที่ว่างอยู่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับแรงงานในท้องถิ่นเองก็มีมากอยู่แล้ว รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทมีการนำเครื่องจักรทุ่นแรงเข้ามาช่วย จึงทำให้แรงงานอพยพบางส่วนเกิดการว่างงาน ซึ่งแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ เมื่อเกิดการแข่งขันกันหางานทำ จึงยอมรับค่าจ้างแรงงานต่ำ โดยการตัดราคาค่าแรงงานให้ต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดีระหว่างแรงงานอพยพที่เข้ามาอยู่ก่อนกับแรงงานอพยพที่สวัสดิการไม่ดี จึงมักก่อให้เกิดการประท้วงหยุดงานและเรียกร้อง เพื่อให้ได้ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น

2. ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและแหล่งชุมชนแออัด โดยแรงงานอพยพในบางส่วน ชั้นแรกจะเข้าอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องหรือเพื่อนไปพลางก่อน จนกว่าจะมีงานทำและมีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้ จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานอพยพบางส่วนต้องรวมกันอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด

3. ปัญหาการปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมใหม่ แรงงานอพยพได้นำเอาวัฒนธรรมเดิมติดตัวมาด้วย เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศใหม่จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมใหม่ให้ได้ โดยจะได้รับวัฒนธรรมใหม่เข้าไป และจะทำให้นิสัยและวิถีชีวิตเปลี่ยนไปโดยไม่รู้ตัว ซึ่งจากที่เคยเป็นคนใจกว้างและรักพวกพ้องจะกลายเป็นคนใจแคบ เห็นแก่ตัว ใช้ชีวิตฟุ่มเฟือย และชอบเที่ยวเตร่

4. ปัญหาคนเร่ร่อนขอทาน เนื่องจากแรงงานอพยพส่วนใหญ่เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และตำแหน่งงานว่างในที่ใหม่มีไม่เพียงพอกับปริมาณแรงงานที่อพยพเข้ามาประกอบกับค่าครองชีพสูง จึงทำให้ผู้อพยพบางส่วนไม่มีงานทำ หรือไม่สามารถเข้าทำงานในตำแหน่งงานที่ต้องใช้ฝีมือได้ ทำให้ต้องใช้ชีวิตอยู่อย่างอดอยากแร้นแค้นไม่สามารถหาเงินมาใช้ในการยังชีพได้ จึงตัดสินใจออกเร่ร่อนเป็นขอทานไปวัน ๆ เพราะเห็นว่าเป็นการหาเงินได้โดยวิธีง่าย ๆ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดรายได้เป็นกอบเป็นกำ จึงทำคนอื่น ๆ เอาเป็นเยี่ยงอย่างยึดการเร่ร่อนขอทานเป็นอาชีพ

5. ปัญหาอาชญากรรม ปกติในประเทศจะมีประชากรมากอยู่แล้ว ยังมีแรงงานอพยพจากที่อื่นเข้ามาตลอดเวลา ก็ยิ่งจะทำให้มีประชากรมากขึ้นจนก่อให้เกิดการว่างงาน และบริการของรัฐที่มีอยู่ไม่เพียงพอ รวมทั้งค่าครองชีพที่สูง ทำให้บุคคลบางจำพวกซึ่งไม่มีงานทำหรือขาดเงินในเรื่องรายได้หันมาประกอบอาชญากรรมทุกรูปแบบ เช่น การฉกชิง ชิงราว ปล้นจี้ และลักทรัพย์ เป็นต้น

6. ปัญหายาเสพติด การอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถหาแหล่งที่อยู่อาศัยที่ดีได้ ดังนั้น จึงต้องเช่าบ้านรวมกันอยู่อย่างแออัดบางครั้งก็ไปอาศัยอยู่ในแหล่งสลัม ซึ่งชุมชนแออัดและสลัมต่าง ๆ เหล่านี้ มักเป็นแหล่งมั่วสุมและมี

การจำหน่ายยาเสพติด จนทำให้ลูกหลานของผู้อาศัยเหล่านั้นติดยาเสพติดไปด้วยและมีบางรายหันมายึดการค้ายาเสพติดเป็นอาชีพ

7. ปัญหาโสเภณี ผู้หญิงที่อพยพเข้าสู่ประเทศใหม่ บางส่วนที่ต้องการประกอบอาชีพที่ง่ายและสบาย จึงได้ยึดอาชีพเป็นโสเภณี ซึ่งมีทั้งเปิดเผยและแอบแฝงคืออยู่ในรูปของการให้บริการ เช่น เป็นพนักงานเสิร์ฟตามร้านอาหาร พนักงานในสถานอาบอบนวด และช่างเสริมสวย เป็นต้น

8. ปัญหาสาธารณสุขและเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหายาเสพติดและโสเภณีทำให้ประชากรในประเทศส่วนหนึ่งเกิดการติดยาเสพติด และเป็นกามโรค รวมทั้งโรคเอดส์ด้วย ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเป็นกามโรค

9. ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การอยู่กันอย่างแออัดในชุมชนผู้อพยพ การกำจัดของเสียเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ กล่าวคือ ในแหล่งชุมชนแออัดซึ่งอยู่กันอย่างหนาแน่นมักมีสภาพบ้านเรือนที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีท่อระบายน้ำทิ้ง หรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอกับปริมาณครว้เรือนที่มีอยู่ จึงทำให้มีการทิ้งขยะหรือของเสียลงไปตามแม่น้ำ คูคลอง จนทำให้เกิดการเน่าเสียและเกิดโรคอื่นๆ ตามมาอีกด้วย

การแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ ของประเทศในแถบเอเชีย

จากปัจจัยที่ผลักดันแรงงานให้ออกจากประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง ประกอบกับความได้เปรียบเสียเปรียบในประเทศปลายทางระหว่างรัฐบาลที่มีมุมมองด้านความมั่นคง กับผู้ประกอบการที่พิจารณาในมุมมองความได้เปรียบทางการค้าในแง่การลดต้นทุนโดยจ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ หรือแรงงานต่างด้าวลบหนึ่เข้าเมืองในปัจจุบันเป็นปัญหาที่แต่ละประเทศพยายามหาทางแก้ไข โดยกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสมในแต่ละประเทศซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอแนวนโยบายของกลุ่มประเทศในเอเชียที่มีแรงงานต่างด้าวอพยพเคลื่อนย้ายไปทำงานทั้งที่ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าไปซึ่งแรงงานจากประเทศโดยเองก็ได้อพยพเข้าไปและมีการลักลอบทำงานเช่นเดียวกัน

ประเทศญี่ปุ่น ไม่มีการนำเข้าคนงานต่างด้าวถึงแม้ต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นไม่รับแรงงานระดับล่าง แต่ได้รับคนงานต่างชาติเข้าประเทศในฐานะ Trainee รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามในการหยุดยั้งการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของชาวต่างชาติด้วยการกระตุ้นให้ผลิตสินค้าและบริการนอกประเทศ ถึงกระนั้นการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งไม่สามารถจะย้ายไปยังประเทศอื่นๆ ได้แก่ งานที่สกปรก งานหนัก และเสี่ยงอันตราย จะขาดแคลนเป็นอย่างมาก เนื่องจากคนญี่ปุ่นเองไม่ปรารถนาที่จะทำงานลักษณะนี้อีกต่อไป จึงเปิดช่องให้แรงงานต่างชาติลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยประมาณว่าในปี 1994 มีผู้ลักลอบทำงานในประเทศญี่ปุ่นไม่น้อยกว่า 3 แสนคน

ประเทศเกาหลีใต้ กำลังปรับเปลี่ยนจากประเทศที่ส่งแรงงานออกมาเป็นประเทศที่ต้องสั่งแรงงานเข้า การขาดแคลนแรงงานในธุรกิจขนาดย่อมดึงดูดคนงานที่ลี้ภัยเข้ามาทำงานจากเกาหลี จีน และชาวฟิลิปปิน เข้าประเทศตั้งแต่ปี 1991 แต่เดิมช่วงหลังปี 1960 ถึงหลังปี 1970 เกาหลีใต้ยังคงส่งคนงานไปทำงานในตะวันออกกลางในระยะหลัง รัฐบาลเกาหลีใต้จะรับคนงานต่างชาติเข้ามาทำงานในโรงงานเช่นเดียวกับญี่ปุ่นในฐานะลูกจ้างฝึกงาน (Trainee) แต่คนงานที่เข้ามาทำงานมักได้งานที่ไม่ดี จ่ายค่าจ้างต่ำ ในปี 1992 เกาหลีใต้มีการนิรโทษกรรมให้แก่คนงานเถื่อน ทำให้มีคนงานเถื่อนเปิดเผยตัวเองถึง 61,126 คน

ไต้หวัน ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ ในการยอมให้มีการนำเข้าแรงงานไร้ทักษะ โดยมีการนิรโทษกรรมให้คนงานเถื่อนเมื่อปี 1990 ในกิจการก่อสร้าง อุตสาหกรรมและบริการ โดยนายจ้างจะต้องจ่าย "Employment Stability Fee" แก่รัฐบาลในการยอมให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้ ซึ่งปัจจุบันนี้ไต้หวันมีแรงงานไทยกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในไต้หวัน การขยายตัวของไต้หวันทำให้มีการจ้างแรงงานจากประเทศอื่นๆ อีกจำนวนมาก เช่น ฟิลิปปิน เป็นต้น

ฮ่องกง ต้องพึ่งแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก โดยส่วนมากแล้วจะเป็นคนงานมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ ฟิลิปปิน และไทย คนงานชายส่วนมากทำงานในงานก่อสร้าง โดยผู้หญิงจะทำงานในบ้านและภาคบริการ ฮ่องกงลดปัญหาแรงงานที่เข้ามาจีนแผ่นดินใหญ่ด้วยการให้มีการผลิตในพื้นที่ของจีนแผ่นดินใหญ่ แต่บนพื้นที่เกาะฮ่องกงเองก็ยังคงต้องการแรงงานในสาขาก่อสร้างและบริการอยู่เช่นกัน และฮ่องกงก็เคยมีการนิรโทษกรรมแรงงานเถื่อนเมื่อปี 1992 แต่ในที่สุดก็ยอมรับว่าค่อนข้างล้มเหลวในการป้องกันการลักลอบเข้ามาทำงาน

ประเทศสิงคโปร์ มีระบบการควบคุมคนงานต่างชาติค่อนข้างจะเข้มงวด ถึงแม้ประเทศจะยังต้องพึ่งพาคนงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมากก็ตาม ส่วนหนึ่งของแรงงาน (ที่มีทักษะ) มาจากประเทศมาเลเซียและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรัฐบาลจะควบคุมแรงงานระดับล่าง (ไร้ทักษะ) แต่กระตุ้นให้มีแรงงานที่มีทักษะเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในสิงคโปร์ เนื่องจากภาวะการขาดแคลนแรงงาน การลอบโทษอย่างรุนแรงด้วยการโบยและจำคุก ซึ่งใช้ทั้งคนงานเถื่อนและนายจ้าง สิงคโปร์เคยใช้วิธีการนิรโทษกรรมแก่คนงานเถื่อนในปี 1989 แต่มีคนงานเพียง 11,500 คนเท่านั้น ที่ยอมเปิดเผยตัวเอง

ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีนโยบายจ้างคนต่างชาติ ขณะเดียวกันก็ส่งแรงงานไปต่างประเทศ คนงานที่ออกไปจากมาเลเซียส่วนหนึ่งเป็นคนจีนไปทำงานในสิงคโปร์ ไต้หวัน และญี่ปุ่น ในขณะเดียวกันมาเลเซียรับคนงานไร้ทักษะมาจากอินโดนีเซีย ฟิลิปปิน บังคลาเทศ และไทย โดยคนงานเถื่อนส่วนมากจะทำงานในสวนและก่อสร้าง ในปี 1992 รัฐบาลมาเลเซีย เริ่มให้มีการลงทะเบียนคนงานต่างชาติระยะหลังได้มีการจำกัดจำนวนการรับคนงานต่างชาติใหม่จนกว่าจะสามารถควบคุมคน

งานต่างชาติที่เป็นแรงงานเดือนได้ อนึ่ง รัฐบาลมาเลเซียได้เคยทำสัญญาระหว่างประเทศคู่สัญญา คือ บังคลาเทศ ในการนำเข้าคนงานมีฝีมือและกึ่งฝีมือจากประเทศดังกล่าวเป็นรายปี

ประเทศบรูไน เป็นประเทศหลังสุดที่มีการใช้แรงงานต่างประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกำลังแรงงานในประเทศมีจำกัด และไม่นิยมมาทำงานหนัก สกปรกและเสี่ยงอันตราย จึงนำเข้า แรงงานส่วนมากจากบังคลาเทศ อินโดนีเซีย และไทย

สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ซึ่งว่าด้วยสถานการณ์ และการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

บทที่ 3

ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

ความเป็นมาของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

ชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มบุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทยที่มีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ และมีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี แตกต่างกันไป เข้ามาหรือพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยวิธีการหรือลักษณะที่ต่างกัน เช่น หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาพักอาศัยชั่วคราว ซึ่งในปัจจุบันชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยที่กรมการปกครอง (สำนักบริหารการทะเบียน 2542:1-4) จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้มีจำนวน 17 กลุ่ม ดังนี้

1. ญวนอพยพ

ญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2488 – 2489 หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี ยโสธร สกลนคร ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง หนองบัวลำภู สระแก้ว และอำนาจเจริญ ปัจจุบันญวนอพยพมี 3 ชั้น ได้แก่

- 1) ชั้นบิดามารดา หมายถึง คนเวียดนามที่หลบหนีเข้ามาอาศัยในประเทศไทยช่วงปี 2488 – 2489
- 2) ชั้นบุตร หมายถึง บุตรของคนญวนอพยพชั้นบิดามารดาซึ่งเกิดหลังปี พ.ศ. 2488 และเกิดในประเทศไทย
- 3) ชั้นหลาน หมายถึง ผู้ที่บิดามารดาเป็นคนญวนอพยพชั้นบุตร ซึ่งเกิดในราชอาณาจักรไทย

การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรของคนญวนอพยพ สำนักงาน 114 ของแต่ละจังหวัด เป็นผู้เก็บทะเบียนประวัติและออกบัตรญวนอพยพให้ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2532 คณะกรรมการควบคุมญวนอพยพของ สมช. มีมติให้ส่วนการทะเบียนราษฎร (สทร.) จัดทำ ท.ร. 13 และให้ส่วนบัตรประจำตัวประชาชน จัดทำบัตรประจำตัวญวนอพยพ โดยได้มีการจัดทำครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2533 ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2539 บัตรประจำตัวญวนอพยพกำหนดเป็นบัตรสีขาว ขอบสีน้ำเงิน

2. อดีตทหารจีนคณะชาติ

อดีตทหารจีนคณะชาติ หมายถึง อดีตทหารกองพล 93 และครอบครัวของจีนได้วันที่หลบหนีจีนคอมมิวนิสต์เข้ามาในพม่าและพม่าขับไล่เลยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 สสำรวจไว้มีจำนวน 13,143 คน บัตรประจำตัวอดีตทหารจีนคณะชาติกำหนดเป็นบัตรสีขาว

3. จีนฮ้ออพยพ

จีนฮ้ออพยพ หมายถึง คนจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยพร้อมครอบครัวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 – 2504 โดยอ้างว่าเป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีต ทจช.) ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน สํารวจไว้มีจำนวน 7,814 คน บัตรประจำตัวจีนฮ้ออพยพ กำหนดเป็นบัตรสีเหลือง

4. จีนฮ้ออิสระ

จีนฮ้ออิสระ หมายถึง กลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีต ทจช.) และจีนฮ้ออพยพพลเรือนที่อพยพหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2505 – 2532 อาศัยอยู่ในพื้นที่เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา และแม่ฮ่องสอน โดยได้มีการสำรวจและควบคุมไว้มีจำนวน 16,581 คน บัตรประจำตัวจีนฮ้ออิสระ กำหนดเป็นบัตรสีส้ม

5. อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (อดีต จคม.)

อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา หมายถึง ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ที่เป็นโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (พรรคคอมมิวนิสต์มลายาเก่า) ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดยะลา นราธิวาส และสงขลา ได้เข้ามาขอต่อทางราชการ เมื่อปี พ.ศ. 2530 สภาความมั่นคงแห่งชาติและกองทัพภาคที่ 4 ได้มอบให้ ปค. จัดทำทะเบียนราษฎร (ทร. 13) ทะเบียนประวัติ (สทร.จค.3) และบัตรประจำตัวให้ จำนวน 851 คน บัตรประจำตัวอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา กำหนดเป็นบัตรสีเขียว

6. ไทยลื้อ

ไทยลื้อ หมายถึง คนเชื้อสายไทยในแคว้นสิบสองจุไทย/สิบสองปันนา มณฑลยูนนานในประเทศจีนเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา ประมาณ 300 ปี มาแล้ว ได้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ (ทบน.จ.3) ไว้จำนวน 3,245 คน บัตรประจำตัวไทยลื้อ กำหนดเป็นบัตรสีส้ม

7. ลาวอพยพ

ลาวอพยพ หมายถึง กลุ่มคนลาวจากประเทศลาวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนไทยแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ เมื่อประเทศลาวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2517 อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย นครพนม มุกดาหาร อุดรดิตต์ พะเยา เชียงราย และน่าน มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติไว้เมื่อปี พ.ศ. 2534 จำนวน 15,713 คน บัตรประจำตัวลาวอพยพ กำหนดเป็นบัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน

8. เนปาลอพยพ

เนปาลอพยพ หมายถึง คนเนปาลที่อาศัยอยู่ในพม่าก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเนปาลและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จึงมีพวกเนปาลมาอาศัยอยู่ในพม่า ต่อมาพม่าได้เอกราช จึงขับไล่เนปาลออกนอกประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งได้อพยพเข้ามาในประเทศไทย โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่

อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ทางราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2530 มีจำนวน 1,500 คน บัตรประจำตัวเนปาลอพยพ กำหนดเป็นบัตรสีเขียว

9. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึง บุคคลหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ฯลฯ จากประเทศพม่าที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยมและเกิดการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย ประกอบกับสภาวะทางเศรษฐกิจในพม่าฝืดเคือง จึงทำให้ราษฎรตามชายแดนได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย 9 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า กำหนดเป็นบัตรสีชมพู

10. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หมายถึง ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และได้ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยในเขตพื้นที่ 9 จังหวัดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า กำหนดเป็นบัตรสีส้ม

11. ผู้ใช้แรงงานจากพม่า

ผู้ใช้แรงงานจากพม่า หมายถึง ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 เพื่อมาใช้แรงงาน ส่วนมากจะพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง ในเขตพื้นที่ 9 จังหวัด เช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า กำหนดเป็นบัตรสีม่วง

12. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย แต่เดิมกลุ่มบุคคลนี้เป็นคนไทยแต่ดินแดนที่ตนอาศัยอยู่นั้นได้ถูกอังกฤษซึ่งปกครองพม่าใช้ความได้เปรียบทางการเมืองและทางทหารปักปันเขตแดนทำให้ดินแดนของไทยตกเป็นของพม่า เมื่อพม่าได้เอกราชจากอังกฤษแล้วดินแดนเหล่านี้จึงเป็นของพม่าแต่เนื่องจากพม่ามีปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ จึงทำให้คนไทยกลุ่มนี้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยและอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าไปทำมาหากินในพม่าประมาณ 40 – 50 ปี มาแล้ว เมื่อพม่ามีปัญหาด้านการปกครองคือมีการปราบปรามชนกลุ่มน้อย จึงทำให้คนไทยเหล่านี้กลับเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้จะเข้ามาในเขตพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย กำหนดเป็นบัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน

13. บุคคลบนพื้นที่สูง

บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึง ชาวเขาและกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูงร่วมกับชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณป่าเขาซึ่งเป็นที่สูงในเขตพื้นที่ทางด้านทิศเหนือลงปทางด้านทิศตะวันตกของประเทศในเขต 20 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา ตาก สุโขทัย น่าน กำแพงเพชร แพร่ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ เลย อุทัยธานี

กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ในปัจจุบันมีชาวเขาเผ่าที่สำคัญอยู่ 9 เผ่า ได้แก่ กะเหรี่ยง ม้ง (แม้ว) มูเซอ เย้า อีเก้อ ถิ่น ลีซอ ลัวะ และขมุ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1) ชาวเขาดั้งเดิม หรือชาวไทยภูเขา เป็นกลุ่มคนไทยที่ยังไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร เนื่องจากการตกสำรวจหรือมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลทุรกันดาร ไม่สามารถติดต่อกับทางราชการได้ ซึ่งกลุ่มนี้ได้มีระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 เป็นแนวทางปฏิบัติในการลงรายการสัญชาติไทยให้

2) ชาวเขานอก หมายถึง ชาวเขาที่อพยพมาจากนอกประเทศ เช่น พม่า ลาว จีน เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วเกิดลูกเกิดหลานออกมา ลูกหลานก็ไม่ได้สัญชาติไทยเพราะผลของ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 ให้ดำเนินการให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในพื้นที่ 20 จังหวัด บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง กำหนดให้เป็นบัตรสีฟ้า

14. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา

ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา เดิมจังหวัดเกาะกง กัมพูชา เป็นดินแดนของประเทศไทย ต่อมาเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสที่ครอบครองกัมพูชา เกาะกงจึงได้ตกเป็นของกัมพูชาเมื่อฝรั่งเศสให้เอกราชแก่กัมพูชาแล้ว คนที่อยู่เกาะกงไม่ยอมอพยพเข้ามาในเขตแดนของไทย เพราะเสียดายทรัพย์สินที่ตนมีอยู่และมีคนไทยจำนวนหนึ่งที่ทำมาหากินอยู่ที่เกาะกง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2517 กัมพูชาเกิดเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสาธารณรัฐ คนไทยกลุ่มดังกล่าวจึงได้อพยพเข้ามาอยู่ที่จังหวัดตราด รัฐบาลเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคนไทยมาก่อนจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 อนุมัติให้บุคคลเหล่านี้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้แต่ยังมีบางส่วนที่ยังมิได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทยเนื่องจากยังไม่สามารถพิสูจน์ว่าเป็นคนไทยจริงหรือไม่ บัตรประจำตัวผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชากำหนดเป็นบัตรสีเขียว

15. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา

ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา หมายถึง ชาวกัมพูชาที่อพยพหลบหนีมากับคนไทยเกาะกงด้วย ซึ่งถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาโดยได้ควบคุมให้อาศัยอยู่ในจังหวัดตราด จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้ครั้งแรก มีจำนวน 6,265 คน บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา กำหนดเป็นบัตรสีขาวยุโรปแดง

16. เผ่าตองเหลือง (มลาปรี) หรือผีตองเหลือง

เผ่าตองเหลือง หรือผีตองเหลือง คือ ชนกลุ่มน้อยที่อยู่ร่วมกับบุคคลบนพื้นที่สูง โดยเป็นกลุ่มที่มีการอพยพเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยไปเรื่อย ๆ ไม่มีหลักแหล่ง และส่วนมากจะไม่เดินทางเข้ามาในเมือง

เผ่าตองเหลืองอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแพร่ และน่าน บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (เผ่าตองเหลือง) กำหนดเป็นบัตรสีฟ้า

17. ชุมชนบนพื้นที่สูง

ชุมชนบนพื้นที่สูง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2535 และวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2535 เห็นชอบในนโยบายและแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำทำเนียบหมู่บ้านชุมชนบนพื้นที่สูงให้ถูกต้อง ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จในพื้นที่ 20 จังหวัด เช่นเดียวกับบุคคลพื้นที่สูง แต่ในการจัดทำทำเนียบดังกล่าวเป็นการจัดทำเฉพาะสถิติเท่านั้น มิได้มีการจัดทำประวัติและสถานภาพของชุมชนบนพื้นที่สูงไว้ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (ส.น.อส.) จึงได้มีโครงการจัดทำทะเบียนประวัติของชุมชนบนพื้นที่สูงตามทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2536 ซึ่งในปี พ.ศ. 2541 กรมการปกครอง (สน.บ.ท.) ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำประวัติบุคคลได้จัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงที่ จ.ตาก (ในพื้นที่ 5 อำเภอ) เป็นโครงการนำร่อง โดยสามารถดำเนินการได้รวมทั้งสิ้น 1,945 ครอบครัว 7,303 คน ในปี พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการดำเนินการในพื้นที่ 20 จังหวัด ตามโครงการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง โดยดำเนินการระหว่างเดือน พฤษภาคม - ตุลาคม 2542 บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงกำหนดเป็นบัตรสีเขียว

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาได้มีผู้หลบหนีจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว และกัมพูชา อพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากทั้งนี้การเข้ามาดังกล่าว สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) (2546 : 16,29 - 31) ได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาชนกลุ่มน้อยและผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยโดยมีสาเหตุและวัตถุประสงค์ 5 ประการหลัก คือ

ประการแรก สภาพภูมิประเทศที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเอื้ออำนวยต่อการเดินทางประกอบกับไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านยาวหลายพันกิโลเมตร และมีช่องทางสำหรับการเข้า - ออก ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจำนวนมาก โดยเฉพาะชายแดนด้านพม่ามีความยาวกว่า 2,000 กม. โดยทางราชการไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง **ประการที่สอง** ผลจากการสู้รบ ความขัดแย้ง และความแตกต่างในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมืองภายในประเทศของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นสาเหตุหลักมาตั้งแต่อดีตที่ส่งผลให้กลุ่มคนอพยพหนีภัยเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยหลายกลุ่ม ซึ่งบางกลุ่มไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ แต่บางกลุ่มก็สามารถเดินทางกลับได้ **ประการที่สาม** ลักลอบหนีเข้าเมืองมาอยู่อาศัยในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจเพื่อแสวงหาโอกาสและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า โดยกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้จะเข้ามาลักลอบทำงานและ

อาศัยอยู่กับนายจ้าง ประกอบกับความต้องการของนายจ้างส่งผลให้ปัจจุบันมีจำนวนแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน ส่วนใหญ่เดินทางมาจากประเทศพม่า และบางส่วนมาจากลาวและ กัมพูชา ทั้งนี้ อาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านต่าง ๆ ต่อ ไทยมากที่สุด ประการที่สี่ ประเทศเพื่อนบ้านไม่สามารถควบคุมดูแลประชากรของตนเองได้อย่างทั่ว ถึง เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ประสบปัญหาการสู้รบภายในเป็นเวลานาน ด้วยเหตุนี้ทำให้อำนาจปกครองของรัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ทุกแห่งได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อย บางกลุ่มไม่ได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมายและตกสำรวจจากระบบทะเบียนของประเทศดังกล่าว และมักถูกผลักดันออกนอกประเทศ กลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ประการสุดท้าย ประชาชนของไทยบริเวณชายแดนมีวัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายคลึงกัน บางส่วนเป็น ชนเผ่าและเป็นเครือญาติกัน จึงมีความสัมพันธ์ติดต่อกันมายาวนาน ดังนั้น จึงมีผลทำให้ประชาชน ของทั้งสองประเทศมีการเดินทางไปมาหาสู่กัน และนำมาซึ่งการแอบแฝงการลักลอบเข้าเมืองมาอาศัย ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาแรงงานต่าง ด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากทุกประเทศ ซึ่งในห้วงที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบ หนีเข้าเมืองชาวพม่าจำนวนมาก เริ่มจากในพื้นที่ชายแดน กระจายไปยังจังหวัดใหญ่ ๆ ทุกภูมิภาค อย่างไรก็ดี ปัจจัยหนึ่งที่มีการจ้างแรงงานชาวพม่าคือการที่ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลน แรงงานโดยเฉพาะแรงงานที่ต้องใช้กำลัง หรือเป็นงานที่ยากลำบากซึ่งคนไทยไม่ทำ นายจ้างเจ้าของ สถานประกอบการจึงนิยมจ้างงานแรงงานพม่ามากกว่าแรงงานไทยเพราะต้องการลดรายจ่าย ทำให้ เกิดปัญหาความร่วมมือจากผู้ประกอบการที่ลักลอบใช้แรงงานพม่าโดยไม่ยื่นขออนุญาตทำงาน โดย อ้างว่าค่าใช้จ่ายสูง และลูกจ้างมักจะหลบหนีเมื่อมีใบอนุญาตทำงานแล้ว ปัญหาอื่น ๆ ที่พบคือเมื่อ ลูกจ้างหลบหนีเจ้าของสถานประกอบการไม่ได้แจ้งให้ทางการทราบ รวมถึงการไม่ให้ความร่วมมือหรือ ยอมรับในมาตรการที่จะให้มีการผลักดันแรงงานต่างด้าวเนื่องจากไม่มีแรงงานไทยทดแทน ทำให้ปัญหา การควบคุมแรงงานต่างด้าวชาวพม่าไม่สามารถยุติได้ง่ายขณะที่ผลกระทบด้านอื่น ๆ เกิดขึ้นตามมาซึ่ง ผลในระยะสั้นเกิดขึ้นแล้วคือ การละเมิดกฎหมาย ผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมผลกระทบ ต่อสุขภาพอนามัยและมีโรคติดต่อต่าง ๆ และผลในระยะยาวที่กำลังเกิดขึ้นคือ การตกค้างของบุคคลและ การตั้งรกราก ปัญหาสถานะและสิทธิของบุตรและปัญหาชุมชนคนต่างด้าวพัฒนาเป็นแรงงานที่มีทักษะ มากขึ้น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระในการดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และ แสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหอย่างเป็นระบบและยั่งยืน รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแนวทาง แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด โดยเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเมื่อปี พ.ศ. 2539 ที่ให้มีการ จัดทะเบียนและผ่อนผันให้มีการจ้างงานเฉพาะพื้นที่และกิจการที่ขาดแคลนภายใต้โควต้าที่กำหนด ต่อ มาในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็น หัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการนำพาแรงงานที่

ลักลอบทำงานอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศมาจดทะเบียนขอผ่อนผันการจ้างงาน เพื่อตรวจสอบจำนวนแรงงานที่ลักลอบทำงานอยู่ เพื่อเป็นพื้นฐานการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม ดังนั้นในปี พ.ศ. 2546 จึงได้มีการจดทะเบียนเพื่อให้ทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี เพื่อจะได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป

สถานภาพของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 วันที่ 2 กรกฎาคม 2539 วันที่ 6 กรกฎาคม 2539 และวันที่ 6 สิงหาคม 2539 กำหนดนโยบายจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานในประเทศให้เข้าระบบหรือทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้างผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตาม มาตรา 17 ของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานจะอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวโดยมีการประกันตัวโดยนายจ้างและออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานตามจำนวนอาชีพและประเภทกิจการที่กำหนดโดยกระทรวงแรงงาน

ปัญหาและข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาหลักที่สำคัญ 2 ประเด็น ประเด็นแรก การสกัดกั้นควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง

1. ปัญหาการสกัดกั้นการอพยพเข้าใหม่

1) ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านค่อนข้างยาว มีสภาพเป็นป่าเขา แม่น้ำและลำคลอง ประกอบกับมีช่องทางที่สามารถเดินทางเข้า – ออกได้หลายจุด จึงยากที่จะสกัดกั้นและควบคุมการหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว

2) ปัญหาด้านงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองมีกำลังประจำในพื้นที่น้อย และหน้าที่หลักคือการตรวจสอบและจัดบันทึกการเดินทางเข้า – ออกใน ช่องทางปกติ สำหรับการสกัดกั้นจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมือง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องขอความร่วมมือจากตำรวจภูธรและฝ่ายทหารในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งการประสานการปฏิบัติอาจมีข้อจำกัดและไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมระหว่างการพิจารณาคดีเพื่อรอการส่งกลับ

3) มีขบวนการเพื่อนำบุคคลลักลอบหลบหนีเข้าเมือง โดยมีกลุ่มบุคคลและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนให้ความร่วมมือและอำนวยความสะดวกในการลักลอบเข้าเมืองหลุดรอดจากการจับกุม ของเจ้าหน้าที่

2. ปัญหาในการดำเนินการ ตรวจสอบ ควบคุม ผู้หลบหนีเข้าเมือง

จากนโยบายและแนวทางปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะชั่วคราวหลายกลุ่ม บางกลุ่มอยู่ระหว่างกระบวนการดำเนินการเพื่อให้มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายและอยู่อาศัยอย่างถาวร ซึ่งการปฏิบัติต่อคนเหล่านี้มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติต่าง ๆ กัน ทั้งนี้มาตรการที่สำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบพิสูจน์ทราบและการควบคุมบุคคล คือ การดำเนินการของกรมการปกครองในการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวสีต่าง ๆ ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ถือไว้เพื่อแสดงตน และควบคุมให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด โดยมีการออกระเบียบรับรองรับการปฏิบัติอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) ปัญหาความสับสนและความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจระดับปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งมีความสับสนเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะบัตรสีประเภทต่าง ๆ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน และไม่สามารถตรวจสอบสถานะของผู้หลบหนีเข้าเมืองได้อย่างถูกต้องชัดเจน

2) ปัญหาในการปลอมแปลงบัตรประจำตัวและใบอนุญาตออกนอกพื้นที่บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยนอกจากจะมีหลายประเภท หลายสี ซึ่งสร้างความสับสนให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติแล้ว ปัจจุบันผู้หลบหนีเข้าเมือง ทั้งชาวเขา แรงงานต่างชาติดัดกฎหมาย ผู้หนีภัยจากการสู้รบและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ที่ปลอมบัตรประจำตัวหรือสวมบัตร และปลอมใบอนุญาตออกนอกพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถพิสูจน์ทราบได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบัตรประเภทต่าง ๆ และที่สำคัญไม่มีแหล่งอ้างอิงในการตรวจสอบ

3) ปัญหาการเพิ่มประชากรของผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ มักมีอัตราการเกิดค่อนข้างสูงและบุตรที่เกิดในภายหลังบางส่วนไม่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติจากทางราชการ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมได้

ประเด็นที่สองคือ ปัญหาและข้อจำกัดในการพิจารณากำหนดสถานะบุคคล ในช่วงที่ผ่านมาทางราชการได้มีนโยบายการกำหนดสถานะและอนุมัติให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองกว่า 11 กลุ่มอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมและการเมือง แต่การดำเนินการเพื่อพิจารณากำหนดสถานะดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาและข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การพิจารณากำหนดสถานะดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ที่สำคัญคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณามีหลายระดับและซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก โดยกระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินการในกลุ่มต่าง ๆ ได้ประมาณปีละ 4-5 พันคนจากเป้าหมายทั้งหมด ซึ่งมีไม่ต่ำกว่า 8 หมื่นคน

2. ปัญหาข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดสถานภาพบุคคล นอกจากปัญหาข้อจำกัดอัตรากำลังแล้ว เจ้าหน้าที่บางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความรับผิดชอบสูง ดังนั้น การพิจารณากำหนดสถานภาพบุคคลจึงเป็นไปอย่างระมัดระวัง ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ จึงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของข้อมูลที่ใช้ในการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลและคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขอมีสถานะ เนื่องจากปัจจุบันผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มได้มีการปลอมแปลงบัตร และสวมตัวค่อนข้างมาก ประกอบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องบางกลุ่ม มีคุณสมบัติไม่ครบ โดยเฉพาะการขาดผู้รับรองและผู้ยื่นคำร้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทำให้การตรวจสอบและกลั่นกรองตัวบุคคลต้องใช้เวลาตรวจสอบค่อนข้างมาก

4. ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การพิจารณากำหนดสถานะบุคคลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและแนวโน้มในอนาคต

การที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. **ผลกระทบด้านสังคมและการเมือง** การเข้ามาของผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก อาจสร้างปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและอาชญากรรมต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น โดยกลุ่มคนเหล่านี้ถูกจำกัดโอกาสและสิทธิต่าง ๆ เนื่องจากยังไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลให้คนเหล่านี้ไม่มีความผูกพันและถูกควบคุมด้วยกลไกทางสังคมที่มีอยู่จึงอาจทำให้ล่อแหลมต่อการกระทำความผิดต่าง ๆ ได้ง่าย ทั้งปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่ออาศัยและทำกิน อนึ่ง ปัญหาในอนาคตที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังอาจนำไปสู่ปัญหาและผลกระทบด้านสังคมและการเมือง ได้แก่ ปัญหาการตกค้างของบุคคล การตั้งรกรากและครอบครัว ปัญหาชุมชนต่างชาติ และปัญหาเชื้อชาติ ซึ่งจะนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิและสถานะต่าง ๆ ทั้งโดยตัวชนกลุ่มน้อย องค์การระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ รวมทั้ง อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งและการกระทบกระทั่งกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ เกิดความแตกแยก และการรังเกียจกันขึ้นในชาติ

2. **ปัญหาด้านการเมืองระหว่างประเทศ** เนื่องจากผู้หลบหนีเมืองบางกลุ่มมีพฤติการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลของประเทศตน นำมาซึ่งปัญหาความหวาดระแวงและกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากในช่วงที่ผ่านมาไทยจะได้รับการกล่าวหาจากประเทศเพื่อนบ้านอยู่เป็นประจำว่าให้การสนับสนุนหรือมีส่วนรู้เห็นกับการเคลื่อนไหวการดำเนินการของ

กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว อาทิ กรณีปัญหาชนกลุ่มน้อยที่สู้รบกับพม่าบริเวณชายแดนไทย – พม่า กรณีกลุ่มนักศึกษาพมายุติสถานทูตพม่าและจับตัวประกันเมื่อปลายปี 2542 เป็นต้น บางครั้งปัญหาดังกล่าวได้เชื่อมโยงและมีผลกระทบต่อความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ด้วย อาทิ การประกาศปิดจุดผ่านแดนของพม่า ส่งผลให้ภาวะเศรษฐกิจและการค้าชายแดนอยู่ในภาวะซบเซา เป็นต้น

3. **ปัญหาและผลกระทบต่อด้านการอนามัยและการสาธารณสุข** ผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มได้นำโรคติดต่อ ซึ่งบางโรคได้สูญหายจากประเทศไทยแล้วกลับมาแพร่ระบาดอีก ได้แก่ โรคเท้าช้าง โรคมาลาเรีย และวัณโรค ประกอบกับการที่กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุข มีอัตราการเจ็บไข้ได้ป่วยค่อนข้างสูง ส่งผลให้ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการดูแลรักษาผู้ป่วยต่างชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปรากฏว่าโรงพยาบาลรัฐตามอำเภอชายแดนใช้จ่ายงบประมาณเพื่อรักษาชาวต่างชาติมากกว่าคนไทย ซึ่งประเด็นภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขแก่คนต่างชาตินี้อาจเป็นประเด็นสำคัญของความขัดแย้งในสังคมในอนาคตได้ เนื่องจากประชาชนคนไทยอาจรู้สึกว่าคุณเหล่านี้มาแย่งบริการทั้งที่คนไทยเองก็ยังไม่ได้รับบริการอย่างทั่วถึง ประกอบกับผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ก็มีได้เสียภาษีเช่นเดียวกับคนไทยโดยทั่วไปด้วย

4. **ปัญหาและผลกระทบด้านเศรษฐกิจ** กลุ่มที่มีผลกระทบอย่างชัดเจนน่าจะเป็นส่วนของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อแรงงานไทย ทั้งโอกาสการมีงานทำที่น้อยลงและผลกระทบต่อค่าจ้างที่ถูกกดให้ต่ำลง รวมทั้งโอกาสที่จะได้รับสวัสดิการและดูแลสุขภาพการจ้างที่ดีขึ้นจะก็น้อยลง เพราะนายจ้างมีแรงงานต่างชาติเป็นทางเลือก

5. **ปัญหาภาพพจน์ในทางลบของไทยต่อประชาคมโลก** เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ปรากฏข่าวสารว่าทางการไทยใช้ความรุนแรงในการผลักดันหรือส่งกลับ ผู้หลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งการจำกัดสิทธิในด้านต่าง ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดภาพพจน์ทางลบกับไทย แต่โดยข้อเท็จจริงการดำเนินการของไทยในช่วงที่ผ่านมาได้ยึดหลักมนุษยธรรมมาโดยตลอด

6. **ปัญหาและผลกระทบด้านการทหารและการป้องกันประเทศ** การที่มีคนต่างชาติ โดยเฉพาะผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านอาศัยอยู่ในประเทศไทยกระจัดกระจายอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อาจเป็นช่องทางให้มีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มแอบแฝงเข้ามาทำงานด้านการข่าวและการจารกรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการทหารและการป้องกันประเทศ

7. **ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง** โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องต่อไป トラบไคที่ภาวะเศรษฐกิจของไทยและประเทศเพื่อนบ้านยังมีความแตกต่างกันมาก ประกอบกับความขัดแย้งภายในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในประเทศเพื่อนบ้านยังคงดำรงอยู่จะมีผลทำให้ผู้คนอพยพหลบหนีเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยมากขึ้น

บทที่ 4

กระทรวงแรงงานกับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

กระทรวงแรงงานได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 (เดิมคือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536) ได้มีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคมมีภารกิจเพื่อให้บริการประชาชนผู้ใช้แรงงานเป็นหัวใจสำคัญโดยเฉพาะมีข้าราชการและลูกจ้างปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมทั้งสิ้น 8,960 คน ในภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน ซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ครั้งเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยอาศัยอำนาจการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ในแต่ละจังหวัด จะมีส่วนราชการของกระทรวงแรงงานปฏิบัติราชการประจำอยู่ คือ สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ศูนย์(หรือสถาบัน) พัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานจัดหางานจังหวัด การปฏิบัติงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัดพื้นที่ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดกรมการจัดหางานจะเป็นผู้ดำเนินการตามที่อธิบดีกรมการจัดหางานมอบหมาย

แนวทางดำเนินการของรัฐบาล

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรวม 7 ครั้ง (กรมการจัดหางาน , 2546 : 1-2) คือปี 2535 2539 2541 2542 2543 2544 และ 2545 สาระสำคัญโดยรวมของมติดังกล่าว ดังนี้

1. การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี รวม 7 ครั้ง โดยในปี 2535 อนุญาตให้แรงงานสัญชาติพม่าที่อยู่ตามแนวชายแดนไทย - พม่า เข้ามาทำงานในจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด 27 อาชีพ มีแรงงานสัญชาติพม่ามาขอรับใบอนุญาตทำงาน รวม 1,286 คน ซึ่งมอบหมายกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และกระทรวงแรงงานดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยในปี 2539 และ 2541 ได้กำหนดเฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด และ 54 จังหวัด 24 กิจการ และ 47 กิจการ ตามลำดับ แต่ไม่กำหนดจำนวนที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทำ ปราบกฏว่ามีแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติมาจดทะเบียน ปี 2539 จำนวน 293,654 คน และปี 2541 จำนวน 90,911 คน ต่อมาคณะรัฐมนตรี ปี 2542 และปี 2543 กำหนดพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ โดยกำหนดจำนวนผ่อนผันให้แรงงาน

ต่างด้าวทำไม่เกิน 106,684 คน มติปี 2544 ไม่จำกัดจำนวน พื้นที่ กิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบจำนวนที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย ประเภทกิจการและสถานที่ในการทำงานเพื่อนำมาประกอบการกำหนดนโยบายให้ชัดเจนต่อไป ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา มาขึ้นทะเบียน 568,249 คน และเมื่อทำงานครบ 6 เดือน ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 430,074 คน และปัจจุบัน ปี 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรวม 3 ครั้ง คือ

1) เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เคยได้รับอนุญาตทำงานเมื่อปี 2544 จำนวน 568,249 คน ทำงานใน 6 ประเภทกิจการ ระยะเวลา 1 ปี โดยกระทรวงแรงงานกำหนดระยะเวลาการจดทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กันยายน – 6 พฤศจิกายน 2545 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มาขอรับใบอนุญาตทำงานจำนวน 363,100 คน เป็นแรงงานสัญชาติพม่า 305,187 คน ลาว 32,008 คน และกัมพูชา 25,905 คน

2) เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในเรือประมงทะเลอยู่แล้วได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อไปอีก 1 ปี โดยมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา มาขอรับใบอนุญาตทำงานรวม 34,972 คน เป็นแรงงานสัญชาติพม่า 23,575 คน ลาว 484 คน และกัมพูชา 10,913 คน (22 พฤศจิกายน 45 – 15 มกราคม 46)

3) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ทำงานในจังหวัดตาก ทำงานได้อีก 1 ปี ทั้งนี้ ให้รวมกลุ่มที่ยังไม่จดทะเบียนมาก่อนด้วยจำนวนไม่เกิน 50,253 คน ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวเฉพาะสัญชาติพม่า มาขอรับใบอนุญาตทำงานรวม 11,267 คน (25 ธันวาคม 45 – 15 มกราคม 46)

2. การจดทะเบียนในปี 2545 กำหนดให้แรงงานที่มาจากทะเบียนในปี 2544 มาจดทะเบียนขอผ่อนผันการทำงานต่อไปอีก 1 ปี ปรากฏมีแรงงานดังกล่าวมารายงานตัวจดทะเบียนจำนวน 363,100 คน และได้มีการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนเพิ่มเติม กรณีแรงงานประมงและแรงงานในพื้นที่ จังหวัดตาก สุดท้ายในปัจจุบันมีแรงงานมาจากทะเบียนและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานรวม 409,339 คน แยกเป็นพม่า 340,029 คน ลาว 32,492 คน และกัมพูชา 36,818 คน โดยทำงานใน 6 ประเภทกิจการ คือ

- 1) กรรมกรทั่วไป
- 2) กรรมกรในกิจการประมง
- 3) กรรมกรในโรงงาน
- 4) ผู้รับใช้ในบ้าน
- 5) คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์
- 6) คนงานในแปลงเพาะปลูกพืช

อนึ่ง ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทางราชการได้กำหนดให้นายจ้าง ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งนำเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินและอีกส่วนหนึ่งเพื่อบริหารจัดการในเรื่องต่างๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในเรื่อง

- ค่าธรรมเนียม
- ค่าทำบัตร
- ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ
- ค่าประกันสุขภาพ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้แรงงานต้องตรวจโรคก่อนมาจดทะเบียน

3. การจดทะเบียนในปี 2546 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 25 กันยายน 2547 จำนวน 409,339 คน ยกเว้น ไม่ต่ออายุให้กรรมกรในโรงงานจำนวน 12,161 คน ประกอบด้วย แรงงานบางส่วนที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน กิจการปิโตรเลียม ชั๊บบรีด ร้านอาหาร โรงแรม ร้านค้า อู่ซ่อมรถ และรับซื้อของเก่า ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีลักษณะงานไม่ยาก สามารถหาคนไทยเข้าทำงานแทนได้ รวมทั้งบางกิจการมีผลกระทบต่อความมั่นคง อนึ่งกระทรวงแรงงาน มีจุดมุ่งหมายให้การต่ออายุในปี 2546 เป็นการต่ออายุปีสุดท้าย เนื่องจากขณะนี้ไทยและประเทศเพื่อนบ้านได้ลงนามใน MOU ว่าด้วยการจ้างแรงงานแล้ว โดยกระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดแนวทางการจ้างแรงงานอย่างถูกต้องภายใต้กรอบ MOU

การเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อส่งกลับและจัดระบบการจ้างแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย กำหนดให้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Worker) โดย MOU ดังกล่าวจะเป็นกรอบความร่วมมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ครอบคลุมเรื่องการจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง การส่งกลับการคุ้มครองแรงงาน การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมายและการค้าแรงงานเถื่อน ซึ่งในขั้นสุดท้ายได้มีการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านปรากฏผลดังนี้

ด้านพม่า กำหนดให้คณะทำงานเฉพาะกิจร่วม (Joint Task Force : JTF) ซึ่งฝ่ายไทยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นหัวหน้าคณะ และฝ่ายพม่ามีรัฐมนตรีช่วยกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะดำเนินการเจรจาในเรื่องของการส่งกลับและพิจารณาจัดทำ MOU โดยขณะนี้ทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่าง MOU แล้ว และได้มีการลงนามในโอกาสที่มีการประชุม ACD ที่เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 สำหรับการส่งกลับแรงงานต่างด้าวชาวพม่า JTF ไทย - พม่า ในการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 13 - 14 พฤษภาคม 2546 ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันที่จะให้ฝ่ายไทยส่งแรงงานผิดกฎหมายชาวพม่ากลับประเทศทุกวันจันทร์แรก และวันจันทร์ที่ 3 ของเดือน ครั้งละ 200 คน ณ ช่องทางแม่สอด-

เมื่อยุติ ทั้งนี้ฝ่ายไทยจะส่งรายชื่อพร้อมกับตัวแรงงานให้ฝ่ายพม่าตรวจสอบ ณ ศูนย์รับกลับโดยไม่ต้องส่งชื่อให้สถานทูตพม่าประจำประเทศไทยตรวจสอบดังเช่นที่ผ่านมา ขณะนี้ได้เริ่มดำเนินการตาม แนวทางดังกล่าวตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2546 เป็นต้นมา

ด้านลาว ไทยและลาวได้มีการลงนามใน MOU ดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 ขณะนี้ทั้งสองฝ่ายอยู่ระหว่างการกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อดำเนินการตาม MOU ดังกล่าว

ด้านกัมพูชา ฝ่ายไทยได้เสนอร่าง MOU ให้ฝ่ายกัมพูชาพิจารณาในโอกาสที่มีการประชุม J - C ไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ 25 - 26 ธันวาคม 2545 ล่าสุดทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในร่าง MOU แล้วในการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย - กัมพูชา ที่จังหวัดอุบลราชธานีและเสียมเรียบ เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม - 1 มิถุนายน 2546 ที่ผ่านมา

การสกัดกั้น ปรามปราม จับกุม และส่งกลับ ทางราชการได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาโดยต่อเนื่อง โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของทางราชการ ได้มีการสนธิกำลังทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครองในพื้นที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง อนึ่ง มีข้อมูลในปี 2545 สามารถปรามปรามจับกุม และส่งกลับแรงงานได้ถึง 150,931 คน ในจำนวนนี้เป็นชาวพม่าถึง 103,375 คน สำหรับในช่วงระหว่างเดือนมกราคม - มิถุนายน 2546 สามารถจับกุมได้ 109,334 คน

ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินการที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

จากการที่ได้ดำเนินการมาตรการหรือเพื่อบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน จำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองและถูกจับได้ยังคงปรากฏอยู่เสมอ รวมทั้งจำนวนการลักลอบทำงานดูจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะที่ตัวเลขการจดทะเบียนกลับมีจำนวนลดลงคือจากที่จดทะเบียนไว้ในปี 2544 จำนวน 508,249 คน พบว่ามารายตัวและต่ออายุไว้ในปี 2545 เพียง 409,339 คน กระทรวงแรงงาน (2546 : 7 - 8) ได้รวบรวมและประเมินผลข้อมูลในเรื่องข้อบกพร่องหรือปัญหาที่ทำให้การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในอดีตยังไม่บรรลุผลตามที่คาดไว้ได้ พบว่าน่าจะมีสาเหตุที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การขาดวิสัยทัศน์ด้านนโยบาย นโยบายผ่อนผันและอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว ที่ได้ดำเนินการมาแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 6 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่หวังผลชั่วคราวหรือเป็นการแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้าไม่มีการกำหนดเป็นนโยบายหรือมาตรการจริงจังถาวร ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมานั้นไม่มีความชัดเจนแน่นอนและไม่สามารถปฏิบัติได้จริง อีกทั้งยังสร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ประกอบกับมติเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในเรื่องพื้นที่และกิจการที่มีความต้องการแรงงานในอาชีพต่างๆ ซึ่งในความเป็นจริงมักเป็นไปในภาพรวม ก่อให้เกิดการทำงานแอบแฝงและการไม่เปิดเผยตัวของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานผิดประเภท ผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวขาดความเชื่อถือในนโยบายผ่อนผัน และไม่ให้ความร่วมมือเนื่องจากผู้

ประกอบการหรือนายจ้างมีความคิดที่ว่านโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานคงไม่จริงจัง และเห็นว่าเป็นการผ่อนผันชั่วคราวระยะ 1 หรือ 2 ปี เมื่อครบกำหนดผ่อนผันแล้ว รัฐบาลก็จะประกาศนโยบายผ่อนผันอีก จึงไม่ให้ความสนใจ รวมทั้งนายจ้างได้ประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวและคิดว่าการปราบปรามจับกุมผู้กระทำผิดยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงยังใช้แรงงานเหล่านี้ต่อไป

2. ขาดแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการและการมีส่วนร่วม การดำเนินงานตามนโยบายจะต้องมีแผนปฏิบัติการรองรับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายในการมีนโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมายังไม่มีแผนแม่บทและแผนปฏิบัติ ที่มีลักษณะการประสานงานหรือเชิงบูรณาการอย่างเป็นทางการจะเป็นรูปธรรม จะมีเพียงแผนปฏิบัติงานหรือแผนงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ในเชิง อิสระแบบต่างคนต่างคิดต่างคนต่างทำ เช่น แผนงานปราบปรามและจับกุมที่ดำเนินการโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แทนที่จะเป็นแผนความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เพื่อให้การดำเนินมาตรการต่างๆ ตามนโยบายรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้แผนปฏิบัติงานด้านนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและประชาชน เช่น ความคิดเห็นและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวที่แท้จริง และการยอมรับแรงงานต่างด้าวจากสังคมหรือชุมชน

3. ขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ จากการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีมาแล้วทั้ง 6 ครั้งรัฐบาลเพิ่งจะเริ่มให้มีการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างจริงจังในปี 2545 เท่านั้น โดยครั้งก่อนๆ จะใช้งบประมาณปกติของหน่วยงานต้นสังกัด

4. การประชาสัมพันธ์ยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากระยะเวลาในการเตรียมการเพื่อดำเนินการตามนโยบายผ่อนผันและอนุญาตทำงานชั่วคราวแต่ละครั้งจะมีระยะเวลาจำกัดและสั้นมาก เช่น นโยบายผ่อนผันครั้งแรกในปี 2539 ให้ความดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน จึงยังขาดการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนโยบายและมาตรการต่างๆ อย่างเพียงพอและทั่วถึง นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายในแต่ละครั้งยังไม่มีการกำหนดแผนประชาสัมพันธ์ไว้อย่างเป็นทางการ

5. เจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการลักลอบนำแรงงานเข้าประเทศ ปัจจุบันยังมีเจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการนำแรงงานเข้าประเทศหรือรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างที่ใช้แรงงานเถื่อน โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนมาก รัฐบาลต้องหาทางขจัดทั้งเจ้าหน้าที่และขบวนการให้หมดไป **แนวทางที่จะดำเนินการต่อไป**

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยเป็นปัญหาที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน และมีความซับซ้อนทางด้านสังคม เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายกระทรวง ทำให้การปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำได้ยากเพราะมีบุคคลและธุรกิจที่มีผลประโยชน์มากกว่า 1 หมื่นล้านบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งการตรงและทางอ้อม เนื่องจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยยังมีความสัมพันธ์กับการผลิตในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหลายชนิดส่งผลให้การบริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิด

กฎหมายเป็นไปด้วยความยากลำบาก ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 ถึงเดือนกันยายน 2546 กรมการจัดหางานได้ตรวจสอบและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในสวนกลางและสวนภูมิภาค โดยได้ตรวจสอบสถานประกอบการ 52,540 แห่ง มีแรงงานต่างด้าวผ่านการตรวจสอบจำนวน 201,686 คน ได้ดำเนินคดีนายจ้างผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย จำนวน 40,726 คน แรงงานต่างด้าวที่จับกุมได้มากที่สุด คือ พม่า จำนวน 23,273 คน รองลงมา คือ กัมพูชา 13,009 คน และลาวจำนวน 3,952 คน และสัญชาติอื่น ๆ จำนวน 492 คน โดยที่ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศอย่างกว้างขวางและมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การกำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติรวมทั้งการบริหารจัดการ การอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่อง จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 25 กันยายน 2544 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวซึ่งเรียกโดยย่อว่า "กบร" โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นกรรมการและเลขานุการเพื่อดำเนินการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักภายใต้การกำกับดูแลของ "กบร" ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายตามกรอบแนวทางหลัก 2 ประการ คือ

1) การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงและการกำหนดจำนวน ประเภทกิจการและพื้นที่ที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ ต้องพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขที่ชัดเจน เพื่อให้การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบมีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการ กระทรวงแรงงานได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบไว้ 7 ด้าน โดยได้ตั้งคณะทำงานขึ้น 7 คณะ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบวิธีการ แนวทางปฏิบัติ การเสนอแนะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณในการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยความสะดวกบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการแต่ละคณะได้ร่วมกันวางแผนมาตรการและการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานต่างด้าวมีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โดยวางกรอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวไว้ 9 ข้อ คือ

1. การจัดกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย
2. การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย
3. การนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองมาทำงานโดยถูกกฎหมาย
4. การพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศไทย
5. การกำหนดค่าธรรมเนียม (Levy)
6. การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง
7. การกำหนดรูปแบบของบัตรอนุญาตและการพิสูจน์สัญชาติ
8. การจัดระบบให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเข้า – กลับเย็น บริเวณชายแดน โดยเพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อการทำงาน ไว้ในใบผ่านแดนและกำหนดให้มีระยะเวลา โดยคงหลักการที่จะไม่มีการจดทะเบียนให้แก่ บุตร และครอบครัวแรงงาน เนื่องจากจะเป็นการส่งสัญญาณให้มีการอพยพเข้ามามากขึ้น
9. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว

คณะกรรมการแต่ละคณะได้จัดทำมาตรการและการดำเนินการตามยุทธศาสตร์

ดังนี้

1. คณะทำงานจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เสนอมาตรการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและสามารถทำงานได้ ซึ่งในที่นี้หมายถึงกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานแล้ว 4 แสนกว่าคน และกลุ่มที่ลักลอบทำงานอยู่ประมาณ 8 แสนกว่าคน นอกจากนี้ ยังได้มีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต้องมีสภาพการจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทยโดยมีขั้นตอนการดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว 4 ขั้นตอน คือ

- 1) ขั้นตอนการจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการและให้นายจ้างยอมรับเงื่อนไขต่างๆ ที่กระทรวงแรงงานกำหนด
- 2) ขั้นตอนการรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไทยมีงานทำก่อนจ้างแรงงานต่างด้าว
- 3) ขั้นตอนการพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อนุญาต บนพื้นฐานความเป็นจริงของภาคเศรษฐกิจ

4) ขั้นตอนการจ้างแรงงานต่างด้าว คือ การจ้างแรงงานต่างด้าวเดิมปี 2546 ที่อนุญาตให้ทำงานได้ถึงวันที่ 25 กันยายน 2547 และกลุ่มที่ลักลอบทำงานอยู่ โดยปรับเปลี่ยนสภาพให้ถูกต้องตามกฎหมาย และหากยังไม่เพียงพอกับความต้องการที่แท้จริง จึงจะนำแรงงานต่างด้าวใหม่เข้ามา ภายใต้เงื่อนไขคือ การจ้างแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยก่อนอนุญาตจัดจ้างตามจำนวนที่ระบุ ต้องทำการพิสูจน์สถานะของแรงงานต่างด้าวว่าเป็นบุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา หรือไม่ โดยประเทศต้นทางเป็นผู้พิสูจน์และออกเอกสารรับรองบุคคล นอกจากนี้ยังได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไว้ 2 ส่วน คือ แรงงานต่างด้าวต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ตรวจโรค ประกันสุขภาพ และทำบัตร รวม 3,450 บาท ส่วนนายจ้างได้กำหนดให้รับผิดชอบในเรื่องการประกันชีวิตและค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy)

2. คณะทำงานกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะคือ (1) การพัฒนาฝีมือแรงงาน ทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้าง และ (2) กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐาน โดยจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน (3) การประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบภายหลังจากการทำ MOU แล้ว

3. คณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน กำหนด มาตรการในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ 3 มาตรการ คือ (1) ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน (2) เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนและ (3) ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย และมีวิธีการดำเนินการคือ 1. ตรวจและสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญ โดยใช้หน่วยกองกำลังชายแดน และหน่วยกองร้อยทหารราบและทหารม้าตามบริเวณพื้นที่ตามแนวชายแดน และ 2. ตั้งหน่วยเฉพาะกิจที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทำการตรวจและสกัดกั้นไม่เกิน 30 – 50 กิโลเมตรจากแนวชายแดน

4. คณะทำงานการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง มี มาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจังโดยกำหนดการดำเนินการไว้ คือ (1) เพิ่มความเข้มในมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว (2) จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาอีกและถูกจับเข้าเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายและ (3) สืบสวน สอบสวนขยายผลเพื่อจับกุมนายจ้างหรือสถานประกอบการผู้นำพาและผู้ให้ที่พักพิงต้องถูกดำเนินคดี

5. คณะทำงานผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มาตรการคือการผลักดันและส่งกลับ โดยกำหนดการดำเนินการไว้ คือ (1) จับกุมและส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุด วิธีการโดยกักไว้ที่ห้องกักเพื่อรอการส่งกลับ (2) จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว (3) ตรวจสอบเพื่อพิจารณาโทษ และ (4) ส่งกลับ

6. คณะทำงานประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว มีมาตรการประชาสัมพันธ์

คือ (1) เน้นการประชาสัมพันธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างความตื่นตัว ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดความร่วมมือ (2) วรรณคดีปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีวิธีการประชาสัมพันธ์คือ (1) ใช้สื่อสิ่งพิมพ์ สติกเกอร์ โปสเตอร์ (2) ใช้สื่อโทรทัศน์ จัดทำสปอตโฆษณา สารคดี ฤกษ์ข่าว ตัวอักษรวิ่ง (3) ใช้สื่อวิทยุ สัมภาษณ์ผู้บริหาร สปอตโฆษณา สารคดี (4) ใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ Internet ตัวอักษรวิ่ง ตู้เอทีเอ็ม (5) ใช้สื่อบุคคลและการสร้างตัวคูณในการประชาสัมพันธ์และ (6) โครงการพิเศษเพื่อการรณรงค์สร้างแนวร่วมมวลชน

7. คณะทำงานติดตามประเมินผล มีเป้าหมายหลักคือ บริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 409,339 คน เข้าสู่ระบบและเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน มีแนวทางดำเนินการคือ (1) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล (2) กำหนดปัจจัยความสำเร็จและตัวชี้วัดเกณฑ์ตัวชี้วัดการดำเนินงานหลัก (KPLs) ทั้งนี้ ได้กำหนดแผนการติดตามและประเมินผลใน 1 ปี (เดือนตุลาคม 2546 – กันยายน 2547)

ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความจำเป็นต้องการแก้ไขและเพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

1. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้กระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทย โดยกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของประเภทกิจการ พื้นที่สัญชาติที่จะให้เข้ามาทำงาน การที่คนต่างด้าวจะต้องวางหลักประกันหรือเงินเพื่อการส่งกลับ และระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

2. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ให้แก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 เพื่อกำหนดยกเว้นในแรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกร ในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย และกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมถึงการให้มีการตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับ

บทที่ 5

สรุป และ ข้อเสนอแนะ

ณ วันนี้ กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการพิจารณาแนวทางการจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง โดยเฉพาะการดำเนินการภายใต้กรอบ MOU รวมทั้งการเสนอแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดตั้งองค์กรเพื่อทำการสกัดกั้น การปราบปรามจับกุม การส่งกลับ การประชาสัมพันธ์ และการกำหนดมาตรฐานการจ้างงาน และในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 อนุมัติให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในปี 2545 จำนวน 409,339 คน อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปอีก 1 ปี (สิ้นสุด 25 กันยายน 2547) ยกเว้นไม่ต่ออายุให้กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ปิมน้ำมัน ชักอบริด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า ตู้ซอมรด และรับซื้อของเก่าจำนวน 12,161 คน เนื่องจากเป็นงานที่คนไทยทำได้ นอกจากชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยซึ่งบางกลุ่มได้รับความกรุณาจากรัฐบาลในการพิจารณาให้สัญชาติไทยไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ อาทิ ญวนอพยพ ชาวเขาที่เกิดในประเทศไทย ตลอดจนบุคคลบนพื้นที่สูงบางกลุ่ม ปัจจุบันยังมีกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกลุ่มอื่นๆ ที่รัฐบาลควรจะต้องดำเนินการให้เข้ามาอยู่ในระบบบริหารแรงงานต่างด้าว อาทิเช่น กลุ่มบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR หรือ POR (Persons of Concern) ปัจจุบัน UNHCR ได้ให้สถานะหรือ POC แก่บุคคลสัญชาติพม่าในประเทศไทย และการให้การเลี้ยงดูจำนวน 1,400 – 1,500 คน และได้ให้ POC แก่บุคคลสัญชาติอื่นๆ อาทิ อิรัก อาฟกานิสถาน คองโก อินเดีย จีน ฯลฯ อีกประมาณ 350 – 400 คน ต่อมาเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2546 สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้หารือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีมติให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศประสาน UNHCR นำ POC สัญชาติพม่าจำนวนประมาณ 1,400 – 1,500 คน ในกรุงเทพฯ ไปรับการพิจารณาสถานะผู้หนีภัยฯ ของคณะกรรมการระดับจังหวัด หากมีสถานะเป็นผู้หนีภัยฯ ก็ให้อาศัยอยู่ชั่วคราวในพื้นที่พักพิงบริเวณชายแดนไทย – พม่า ในกรณีที่คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาไม่ให้อาศัยอยู่ชั่วคราวในพื้นที่พักพิงบริเวณชายแดนเพื่อรอการส่งกลับพม่าต่อไปทั้งนี้ POC ที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ จะไม่สามารถเคลื่อนไหวทางการเมืองได้ ซึ่งขณะนี้คณะทำงานร่วมไทย UNHCR ฝ่ายไทย กำลังดำเนินการเตรียมการนำ POC เหล่านี้ไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ พักพิงฯ ชายแดน และจะเริ่มปฏิบัติการได้ภายในปลายเดือนตุลาคม 2546 อนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศได้ประสาน UNHCR ในการนำบุคคลเหล่านี้ไปอาศัยอยู่ในประเทศที่สามภายในระยะเวลาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม มีข้อควรระมัดระวังเกี่ยวกับ POC สัญชาติพม่าคือ ยังมีบุคคลสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้าเมืองอีกจำนวนหนึ่งที่รอการพิจารณาสถานะ POC จาก UNHCR อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ จึงเป็นกลุ่มที่อาจจะมีเคลื่อนไหวทาง

การเมืองได้ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR (POC) โดยที่ UNCHR จะดำเนินการในการให้สถานะ POC (Persons of Concern) โดยทางการไทยไม่ยินยอมนั้นเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การไม่ดำเนินการใดๆ ทำให้เสมือนเป็นการรองรับสถานะของบุคคลเหล่านี้โดยปริยาย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการเพื่อให้ UNHCR แจ็งรายละเอียดบุคคลที่ได้ให้สถานะ POC ไปแล้ว จำนวนประมาณ 2,000 คน ให้ทางการไทยทราบ และให้นำไปจัดระเบียบในพื้นที่เฉพาะ โดยให้ UNHCR รับผิดชอบค่าใช้จ่ายและระงับการให้สถานะ POC อีก

อย่างไรก็ตามสภาพปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยในบางกิจการ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานรับผิดชอบเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบบนพื้นฐานความเป็นจริง โดยพัฒนาให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (ข้อมูลประกอบการสัมมนาวิชาการทิศทางเศรษฐกิจ ประเด็น “การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในไทย 2546: 1) และจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ หลักมนุษยธรรม ตลอดจนการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อให้สามารถทราบจำนวน กิจการและสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยล่าสุด เพื่อให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นไปอย่างครอบคลุมทั้งการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียน การใช้มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมีสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย การปราบปราม ป้องกัน จับกุม การส่งกลับและการกำหนดประเภทอาชีพ กำหนดจำนวนที่อนุญาตให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานจะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่ได้มีการยอมรับในหลักการไว้แล้ว ยังอยู่ในขั้นกำหนดรายละเอียด แนวทางการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะทำงานทั้ง 7 คณะโดยทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ข้อเสนอแนะ

นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ได้มีการรับหลักการกันไว้แล้ว และอยู่ระหว่างดำเนินการนั้น สิ่งที่ข้าพเจ้าเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างที่สุดที่ควรจะต้องเร่งรัดดำเนินการในบางประเด็น คือ

1. ควรจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งหมด โดยกลุ่มแรก คือ ชนกลุ่มน้อยจำนวน 17 กลุ่ม ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ตามที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนและมอบบัตรประจำตัวสีต่างๆ ให้บุคคลเหล่านั้นยึดถือไว้ จำนวนกว่า 503,534 คน (สำนักบริหารทะเบียน , 2542 :22) กลุ่มที่ 2 ได้แก่ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มาขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. 2544 จำนวน 568,249 คน (ในจำนวนนี้จากข้อเท็จ

จริงปรากฏว่ามีชนกลุ่มน้อยที่ถือบัตรสีของกรมการปกครองเข้ามารวมอยู่ด้วยจำนวนหนึ่ง (ผู้เขียน) กลุ่มที่ 3 ได้แก่ กลุ่มที่เดินทางเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเมื่อการอนุญาตให้เข้าอยู่ในประเทศสิ้นสุดลงแล้วไม่เดินทางออกจากประเทศไทย (Overstay) ซึ่งคาดว่ามียู่ประมาณ 409,258 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2546) ซึ่งหากได้มีการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานทั้งหมดเหล่านี้ให้เป็นปัจจุบันเชื่อถือได้ และสามารถเชื่อมโยง (On - Line) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วจะได้ประโยชน์ในการตรวจสอบตัวบุคคลและประโยชน์ในด้านการรองรับการส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศรวมทั้งสามารถตรวจสอบสิทธิ และรายการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ (คณะทำงานเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว, 2542 : 7)

2. ต้องยอมรับในข้อเท็จจริงว่าขณะนี้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในประเทศไทยและลักลอบทำงานอยู่ในทุกจังหวัด โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ดังนั้น ไม่ว่ารัฐบาลจะจัดระเบียบเพื่อบริหารแรงงานต่างด้าวหรือไม่ก็ตาม เศรษฐกิจไทยยังต้องพึ่งพาอาศัยแรงงานเหล่านี้อยู่ โดยเฉพาะในภาคเกษตร และกิจการประมง รัฐบาลต้องมีกรอบนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่สามารถชี้แจงให้นายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ คนงานไทย และสังคมไทย ได้ทราบเงื่อนไขและความจำเป็นที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในการพิจารณาอนุญาตประเภทกิจการ จำนวนและพื้นที่ที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้นั้น กรมการจัดหางานจะต้องมอบหมายให้จังหวัด (โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ) พิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้แก่ นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ได้มาจดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางาน ตามประเภทกิจการและพื้นที่ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต ดังนี้

- 1) ประเภทกิจการ โดยในการเลือกจังหวัดที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานนั้นจะให้น้ำหนักกับ
 - กิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเดิมในปี 2546 เป็นหลัก
 - กิจการที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา
 - กิจการหรืออาชีพที่มีการพิสูจน์ว่าไม่สามารถหาแรงงานไทยทำได้
 - กิจการที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือ เป็นงานหลัก และเสี่ยงอันตราย
- 2) จำนวนที่อนุญาตในแต่ละพื้นที่ ใช้เกณฑ์พิจารณา ดังนี้
 - (1) กิจการประมงทะเล ให้พิจารณาตามความจำเป็นตามขนาดของเรือประมง
 - (2) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล ให้พิจารณาตามปริมาณของวัตถุดิบที่ดำเนินการจากข้อมูลของนายจ้างย้อนหลัง 6 เดือน
 - (3) กิจการเกษตรและปศุสัตว์ ให้พิจารณาตามขนาดของพื้นที่และจำนวนปศุสัตว์ เช่น จำนวนแรงงานต่างด้าวต่อไร่ หรือจำนวนแรงงานต่างด้าวต่อจำนวนสัตว์เลี้ยง

- (4) กิจการโรงสีข้าว ให้พิจารณาจากกำลังการผลิต เช่น จำนวนแรงงานต่างด้าวต่อข้าวเปลือก 1 ตัน
- (5) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ให้พิจารณาจากขนาดของเรือที่ใช้และประเภทสินค้า
- (6) กิจการก่อสร้าง ให้พิจารณาจากขนาดของการก่อสร้างและผลการดำเนินการของผู้ประกอบการย้อนหลัง 6 เดือน หรือตามสัญญาก่อสร้าง
- (7) กิจการเหมืองแร่ / เหมืองหิน ให้พิจารณาจากปริมาณวัตถุดิบ
- (8) คนรับใช้ในบ้าน ให้พิจารณาจากความจำเป็นที่แท้จริง จำนวนสมาชิกในครัวเรือน
- (9) ประเภทอื่น ๆ นอกจาก 1 – 8 ให้พิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจและการว่างงานในขณะนั้น โดยจะพิจารณาเมื่อได้รับผลการจดทะเบียนนายจ้างแล้ว

3) พื้นที่อนุญาต ใช้เกณฑ์พิจารณาจาก

- จังหวัดที่มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวเดิมปี 2546
- จังหวัดชายแดนที่มีแรงงานไทยน้อย และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาก
- จังหวัดที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องในช่วง 2 – 3 ปีที่ผ่านมา
- อัตราการว่างงานของจังหวัด
- จังหวัดที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมจากนายจ้าง

3. สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบและนโยบายการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวของไทยนั้น ควรตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่านายจ้างต้องรับผิดชอบแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตามในบางครั้งมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนให้กับแรงงานต่างด้าวผู้นั้น ทำให้นายจ้างไม่อยากจะไปขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ด้วยเกรงว่าแรงงานจะหลบหนีไปก่อนจะได้ทุนคืน ได้มีนายจ้างในบางห้องที่ได้รวมกันเป็นสมาคมนายจ้างและมีการติดต่อประสานงานกันอยู่เสมอ ซึ่งขณะนี้ก็มีข้อเสนอแนะเป็นสองทางคือ (1) ให้สมาคมนายจ้างเป็นผู้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวร่วมกับสถานประกอบการ ซึ่งจะช่วยให้การโอนแรงงานต่างด้าวระหว่างนายจ้างที่เป็นสมาชิกของสมาคมนายจ้างสะดวกขึ้น และสมาคมนายจ้างยังสามารถเป็นตัวประสานระหว่างรัฐบาลกับนายจ้างได้อีกทางหนึ่ง หรือ (2) อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐหรือสมาคมนายจ้างได้โดยตรง เมื่อขึ้นทะเบียนแรงงานแล้วให้แรงงานสามารถย้ายไปทำงานกับนายจ้างคนอื่นในอุตสาหกรรม/ห้องที่เดียวกันได้ ส่วนนี้อาจเป็นการป้องกันแรงงานต่างด้าวมิให้ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากนายจ้างของตนได้

การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างควรให้นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวได้ทราบถึงความรับผิดชอบก่อนตัดสินใจจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งการดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างต้องมีการดำเนินการเบื้องต้น ดังนี้

- เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการ ให้กระทรวงแรงงานออกประกาศ เพื่อให้นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนตามแบบที่กำหนดกับหน่วยงานของ กรมการจัดหางาน โดยให้นายจ้าง / สถานประกอบการสามารถแจ้งความต้องการได้ที่สำนักงานจัด หางานจังหวัด หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ

- ขอความเห็นชอบในหลักการให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ในทุกพื้นที่ ทุกกิจการที่ คนไทยไม่ทำ

- กระทรวงแรงงานออกประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดเงื่อนไข หลักฐานประกอบการ จดทะเบียน แบบการจดทะเบียนนายจ้าง หลักฐานที่ออกให้นายจ้าง / สถาน ประกอบการที่จดทะเบียน สถานที่ ระยะเวลาในการรับจดทะเบียน

นอกเหนือจากการดำเนินการเตรียมการของกระทรวงแรงงานแล้ว นายจ้างหรือเจ้าของสถาน ประกอบการต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- (1) หากมีแรงงานไทยประสงค์จะทำงานต้องรับแรงงานไทยก่อน
- (2) ต้องจัดการเรื่องที่พักของแรงงานต่างด้าว
- (3) ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (4) กรณีต่ออายุในปี 2547 ต้องวางแผนการนำแรงงานไทยเข้าทำงานแทน
- (5) กิจการที่จัดหาแรงงานไทยทำงานไม่ได้ ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย
- (6) ต้องจ่ายเงินประกัน เพื่อป้องกันการหลบหนีของลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าว
- (7) จ่ายเงินประกันชีวิตให้ลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าว
- (8) ต้องทำสัญญาจ้างที่เป็นมาตรฐาน
- (9) ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว

การกำหนดรูปแบบของบัตรใบอนุญาตและการพิสูจน์สถานะ กรมการจัดหางานจะต้อง กำหนดให้นายจ้างจัดทำเอกสารประกอบการขอจดทะเบียนและจ้างแรงงานต่างด้าวต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ใบแจ้งขอจดทะเบียนนายจ้างและแจ้งความต้องการแรงงาน
- (2) หลักฐานการอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าวทำงาน
- (3) เอกสารรับรองสัญชาติของประเทศต้นทาง
- (4) Demand Letter
- (5) Power of Attorney
- (6) สัญญาจ้างแรงงาน
- (7) Health Certificate หรือ Medical Examination Report

4. ควรมีนโยบายและมาตรการให้จังหวัดชายแดนสามารถพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างที่ไม่ สามารถจะจ้างคนงานไทยได้เพราะไม่มีผู้มาสมัครทำงานในกิจการของตนหลังจากที่ได้ประกาศจ้าง

งานไว้ระยะเวลาหนึ่ง จากนั้นให้นายจ้างยื่นคำขอต่อจังหวัดแสดงเจตจำนงขอจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วนายจ้างสามารถนำคนต่างด้าวมารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน ในการนี้ให้จังหวัดสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการได้ตามความเหมาะสมกับสภาพความต้องการของจังหวัด หรืออีกแนวหนึ่ง รัฐบาลอาจประกาศให้จังหวัดชายแดนเป็นจังหวัดเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ เพื่อเป็นการกระจายการลงทุนสู่ชนบทได้อีกทางหนึ่ง รวมทั้งอาจมีการกำหนดสัดส่วนของแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าวไว้ด้วยก็ได้ ในข้อนี้มีสิ่งที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการคือ

- 1) แก้ไขข้อตกลงการข้ามแดน โดยเพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อการมาทำงาน และอนุญาตให้ใช้ใบผ่านแดนแทนหนังสือเดินทาง โดยใบผ่านแดนเพื่อมาทำงานนี้จะมีอายุไม่เกิน 3 เดือน
- 2) ดำเนินการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ในเรื่องของประเภทกิจการและจำนวนที่อนุญาต
- 3) การอนุญาตให้ทำงานเป็นไปตามขั้นตอนของการนำเข้าโดยถูกต้องตามกฎหมาย
5. ลดจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้น้อยลง โดยให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวโดยนายจ้างนำเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และระหว่างที่มีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) กำลังดำเนินการศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546 - 2548 รวมทั้งควรจะได้มีการประสานแจ้งจังหวัดดำเนินการสำรวจความต้องการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่อีกทางหนึ่ง เช่น ที่ได้เคยกระทำมาแล้วในปี 2539 ทำให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนใกล้เคียงกับความต้องการแรงงานในพื้นที่

ในขั้นนี้ควรจะได้ดำเนินการใน 2 ขั้นตอน คือ

การเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย และการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องกฎหมาย

หลักการพื้นฐานของการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว คือ การดำเนินการเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย ซึ่งคนต่างด้าวที่จะต้องถูกดำเนินการเปลี่ยนสถานะ มี 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มแรงงานต่างด้าวเดิมที่มารายงานตัวและต่ออายุในปี 2546 จำนวน 409,339 คน และ (2) กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและชนกลุ่มน้อยที่ลักลอบทำงานอยู่ ประมาณ 8 แสนคน โดยจะต้องดำเนินการแก้กฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ

- 1) ให้กระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทยได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของประเภทกิจการ พื้นที่ สัญชาติที่จะให้เข้ามาทำงาน การจ่ายเงิน

เพิ่มของนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าว การที่คนต่างด้าวจะต้องวางหลักประกัน หรือเงินเพื่อการส่งกลับ และระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร

2) แก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 และ 2543 เพื่อกำหนดยกเว้นให้คนต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกรในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย

ในกรณีที่ได้มีดำเนินการเปลี่ยนสถานะแรงงานทั้ง 2 กลุ่มข้างต้นไปแล้ว พบว่ายังคงมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวอยู่ สามารถดำเนินการจัดการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายใน 3 ลักษณะ คือ (1) นายจ้างแจ้งความจ้างให้กรมการจัดหางานทราบ (2) นายจ้างแจ้งความจ้างผ่านบริษัทจัดหางาน หรือ (3) นายจ้างจัดหาแรงงานต่างด้าวมายื่นขอจดทะเบียนกับกรมการจัดหางานเอง ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบต่าง ๆ ส่งให้ตัวแทนรัฐบาลประเทศต้นทาง (สถานทูตประเทศต้นทางในประเทศไทย) หรือบริษัทจัดหางาน หรือกรมการจัดหางานเพื่อให้ตัวแทนดังกล่าวดำเนินการแจ้งจำนวนแรงงานที่ต้องการไปยังประเทศต้นทาง เพื่อดำเนินการคัดเลือกคนงานต่างด้าวส่งมายังประเทศไทยต่อไป หลังจากนั้น กรมการจัดหางานจะพิจารณาอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวมาทำงานตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยจะแจ้งให้สถานทูตไทยในประเทศต้นทาง พิจารณาออกวีซ่าให้คนงาน ที่ผ่านการพิจารณาอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามรายชื่อที่กรมการจัดหางานออกหนังสือรับรองการอนุญาต

ในด้านกฎหมายนั้น การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาโดยถูกกฎหมาย นอกจากการดำเนินการแก้ไขกฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้น คือ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทยได้ และแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 และ 2543 เพื่อกำหนดยกเว้นให้คนต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกรในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย กระทรวงแรงงานยังต้องออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานเป็นกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานในกิจการ พื้นที่ ที่สอดคล้องตามประกาศกระทรวงมหาดไทยได้

6. การกำหนดค่าธรรมเนียม (Levy) ในการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นายจ้างจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อันเกิดจากการเข้ามาอาศัยอยู่และใช้สาธารณูปโภคต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งจะเรียกรวมว่า ค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) ในการกำหนดค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาตินั้น มีฐานการคำนวณจากค่าใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐต้องใช้จ่ายให้กับคนไทยทั่วประเทศต่อหัวต่อคน โดยในเบื้องต้นสามารถสรุปอัตรา Levy อยู่ที่ 3,557.92 บาท

ปีงบประมาณ	จำนวน ประชากร (คน)	จำนวนเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคน	จำนวนเงิน งบลงทุน (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคน
2542	61,661,701	825,000	13,379.45	232,637	3,772.79
2543	61,878,746	860,000	13,898.14	219,175	3,542.00
2544	62,308,887	910,000	14,604.65	221,123	3,548.81
2545	62,799,872	1,023,000	16,289.84	224,725	3,578.43
2546	63,066,610	999,990	15,856.09	211,403	3,352.05
รวม	311,715,816	4,617,990	199,111.31	1,109,063	17,794.08
ค่าเฉลี่ย 5 ปี	62,343,163	923,598	14,814.74	221,812	3,557.92

$$\begin{aligned} \text{ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคน} &= \frac{\text{งบประมาณประเทศเฉลี่ย 5 ปี}}{\text{จำนวนประชากรเฉลี่ย 5 ปี}} = \frac{923,598,000,000}{62,343,163} \\ &= 14,814.74 \text{ บาท} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคน} &= \frac{\text{งบลงทุนประเทศเฉลี่ย 5 ปี}}{\text{จำนวนประชากรเฉลี่ย 5 ปี}} = \frac{221,812,000,000}{62,343,163} \\ &= 3,557.92 \text{ บาท} \end{aligned}$$

หมายเหตุ ถ้าใช้คำว่า Levy Tax จะต้องไปผูกพันกับการคำนวณภาษี ซึ่งต้องอ้างอิงประมวลรัษฎากรยากที่จะไปคำนวณฐานภาษี และใช้เวลาในการแก้ไขประมวลรัษฎากร จึงอาศัยกฎหมายเฉพาะโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดเป็นค่าธรรมเนียม (Levy) แทนอัตราปีละ 3,500 บาท ต่อการจ้างแรงงานต่างด้าว 1 คน อัตราดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้

7. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มักจะนำพาครอบครัวเข้ามาด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา ดังนั้นจึงควรมีมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจนในเรื่องสถานภาพ สิทธิประโยชน์ การให้บริการต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย โดยเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ การกำหนดเขตอยู่อาศัยและปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติให้ชัดเจน

8. ควรเร่งรัดการจัดทำแผนแม่บทในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยเฉพาะกระบวนการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามที่รัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นกรอบในการประสานงานเพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต่อไป
-

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2542). ประมวลกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร
- กรมการจัดหางาน. (2546). ข้อมูลประกอบการสัมมนาวิชาการทิศทางการเศรษฐกิจประเดิม “การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย”. กรุงเทพฯ : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- กรมการจัดหางาน. (2546). ข้อมูลสถานการณ์แรงงานอพยพจากประเทศสหภาพพม่าฯ. กรุงเทพฯ : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.
- คณะทำงานเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย. (2542). รายงานผลการศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดเชียงราย. กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงาน.
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคนอื่น ๆ. (2539). การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TORI) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB).
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน. (2546). รายงานยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (พม่า ลาว และกัมพูชา). กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงาน.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). (2546). เอกสารประกอบการประชุมฯ. กรุงเทพฯ : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- Supang Chantavanich, Andreas Germershausen & Allan Beesey. (2001). Thai Migrant Workers in East and Switeast Asia. Bangkok : Chulalongkorn University Printing House.