

ผลงานหมายเลข 2

เรื่อง

การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย

ผลงานของ

นายพิทักษ์ รัตนบรรพต

ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน

๒๐๐๗



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน

ว 12.05.6

14281

พ673ก

การบริหารแรงงานต่างด้าว

## สารบัญ

คำนำ			
บทคัดย่อ			
บทที่ 1	บทนำ		1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา		1
	วัตถุประสงค์ของการศึกษา		2
	ขอบเขตการศึกษา		3
	ผลที่คาดว่าจะได้รับ		3
บทที่ 2	การย้ายถิ่นที่อยู่ของแรงงาน		4
	แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น		4
	นิยามศัพท์		5
	ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดในการเคลื่อนย้ายแรงงาน		6 - 8
	สภาพปัญหาจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน		9
	การแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติในแถบเอเชีย		10
บทที่ 3	ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย		13
	ความเป็นมาของชนกลุ่มน้อยในประเทศ		13
	แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี		17
	สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง		19
	ปัญหาและข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง		19
บทที่ 4	กระทรวงแรงงานกับการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง		23
	แนวทางดำเนินการของรัฐบาล		23
	ปัญหา-อุปสรรคในการดำเนินการที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน		26
	มาตรการที่จะดำเนินการต่อไป		27
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ		32
	ข้อเสนอแนะ		33
บรรณานุกรม			
ภาคผนวก			



## ภาคผนวก

- โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.) 41
- โครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศ 43
- ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (ตัวอย่างบัตรประจำตัว) 48
- หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท 0310.1/ว 17 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2540 เรื่อง การดำเนินการทางทะเบียนและบัตรของชนกลุ่มน้อย 52
- หนังสือสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปัญหากลุ่มเกษตรภาคเหนือ (กรณีปัญหาชนเผ่าและชาติพันธุ์) จำนวนมาก ที่ มท 0309.1/5506 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2546 เรื่อง ขอมติคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวของบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง 55
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2528 เรื่อง กำหนดเขตควบคุม อุตสาหกรรมจีนคณะชาติและจีนฮ้ออพยพ 58
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 5 กันยายน 2545 เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว 60
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2545 เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 62
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2545 เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2545 64
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 12 กันยายน 2546 เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ 65
- ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ลงวันที่ 21 กันยายน 2544 เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 8) 67
- ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ลงวันที่ 25 กันยายน 2544 เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 9) 69
- ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ลงวันที่ 6 กันยายน 2545 เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 10) 71

- ประกาศกระทรวงแรงงาน ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2545 เรื่อง ขยายระยะเวลา การรายงานตัวเพื่อจะทะเบียนประวัติและขอรับใบอนุญาตทำงาน	74
- ประกาศกระทรวงแรงงาน ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง กำหนดงาน ที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 11)	75
- ประมาณการคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทย	76
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่า พ.ศ. 2522	78
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนและการควบคุมอดีตทหารจีน คณะชาติและจีนฮ่ออพยพ พ.ศ. 2528	82
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544	87
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546	94
- วิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบาย หลักเกณฑ์และผลการดำเนินงานผ่อนผันให้แรงงาน ต่างด้าวทำงานชั่วคราว ระหว่างปี 2539 - 2545	96
- สรุปการดำเนินการต่อชนกลุ่มน้อยที่รัฐบาลมีนโยบายกำหนดสถานะบุคคล	99

## คำนำ

การนำเสนอผลงานการศึกษาเรื่อง การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย ฉบับนี้ด้วยความตั้งใจเพราะได้พิจารณาเห็นว่าประเทศไทยมีคนต่างด้าวในประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามาอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนในภาคเหนือและภาคตะวันตกตลอดทั่วเขาถนนธงชัยและทั่วเขาตระนาศรีตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา จากการทำได้มีการจัดทำทะเบียนชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่า ทำให้เกิดความคิดว่าน่าจะได้มีการจัดทำฐานข้อมูลของชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย โดยมีได้ดำเนินการเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้มีการลักลอบทำงานกระจัดกระจายกันอยู่เกือบทั่วอาณาเขตประเทศ

ภายหลังปี พ.ศ. 2519 จากการทำได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในประเทศพม่าชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านการปกครองของรัฐบาลทหารพม่าได้อพยพเข้ามาตลอดแนวชายแดนด้านตะวันตกมากขึ้นและมีได้มีการจัดทำทะเบียนไว้เช่นเดียวกับชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาก่อนหน้านี้ทำให้รัฐบาลต้องหันมาพิจารณาให้ความสำคัญกับปัญหาชนกลุ่มน้อยที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอยู่ทั่วไป แม้จะได้มีการกำหนดนโยบายที่จะทำการบริหารชนกลุ่มน้อยหรือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2545 ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้เพราะเป็นการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการเฉพาะหน้าเท่านั้นและไม่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน นับตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมาก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาบริหารแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนและเป็นที่ยืนยันว่าภายใน 1 หรือ 2 ปี นับจากนี้การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะได้ดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีความเป็นรูปธรรมในการแก้ปัญหามากขึ้น

ผมขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบันที่ได้กรุณาให้โอกาสในการทำงานเพื่อจัดระเบียบการบริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงาน ขอขอบคุณกรมการปกครอง กองการข่าวและการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานนายกรัฐมนตรี และสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ที่ได้กรุณานับสนุนด้านข้อมูลบางส่วนที่เปิดเผยได้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ได้ร่วมดำเนินการจนเกิดเป็นรายงานฉบับนี้ขึ้นมาและหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจที่จะศึกษาเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป



(นายพิทักษ์ รัตนบรรพต)

รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

กรมการจัดหางาน

## บทคัดย่อ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 อนุมัติให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ทำงานบางประเภทได้และอนุมัติให้กระทรวงมหาดไทย โดยล่าสุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2545 อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานได้ออกประกาศเรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 11) ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 กำหนดงานและเงื่อนไขให้คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงานได้

การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของแรงงานนับเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอย่างหนึ่งเป็นเรื่องของอุปสงค์และอุปทานของแรงงานจากประเทศต้นทางและประเทศปลายทางที่มีการอพยพ ซึ่งมีผลมาจากเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันที่ทำให้เกิดมีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือการเดินทางเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย และเป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าได้เกิดปัญหาขึ้นกับประเทศปลายทางโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่เดินทางอพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างชาติอพยพเข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่นเดียวกันและนับวันจำนวนผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจะทวีมากขึ้นและได้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มไว้แต่ไม่ได้มีการจัดระเบียบเพื่อการบริหารชนกลุ่มน้อยหรือผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง จนได้มีความตื่นตัวที่จะดำเนินการจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เพราะขาดนโยบายที่แน่นอนและไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการและบูรณาการอย่างต่อเนื่องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางส่วนมีผลประโยชน์ต่อการเก็บ “ส่วย” จากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายลักลอบทำงานโดยเฉพาะจังหวัดในบริเวณปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการขาดการประชาสัมพันธ์สู่กลุ่มเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ และแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยคงต้องมีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปของแรงงานไร้ฝีมือไปอีกนานหลายปี ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจะต้องยอมรับว่าประเทศยังต้องอาศัยแรงงานเหล่านี้อยู่ การที่รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าการบริหารแรงงานต่างด้าว พ.ศ.2544 โดยมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นองค์กรหลักเพื่อกำกับดูแลกระทรวงแรงงานในการดำเนินการ และกระทรวงแรงงาน ได้ตั้งคณะทำงานรวม 8 คณะ คือ คณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ คณะทำงานสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน คณะทำงานปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน คณะทำงานผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว คณะทำงานจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว คณะทำงานกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว คณะทำงานประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว และคณะทำงานติดตามและประเมินผล โดยหวังว่าคณะทำงานเหล่านี้จะร่วมกันแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นเพียงการเริ่มต้นบูรณาการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบสิ่งแรกที่ต้องดำเนินการอย่างยิ่งคือ การบูรณาการข้อมูลแรงงานต่างด้าวทุกชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานให้เป็นฐานข้อมูลเดียวกันและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้เพราะเป็นที่คาดหมายกันว่าปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอยู่แล้วไม่น้อยกว่า 1.5 – 2 ล้านคน