

ผลงานหมายเลข 2

เรื่อง

การบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย

ผลงานของ

นายพิทักษ์ รัตนบรรพต

ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

(นักวิชาการแรงงาน 9 ชช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงาน

๒๕๖๖



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 (กบร.) 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 อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ้ออพยพ 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 โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนในภาคเหนือและภาคตะวันตกตลอดทั่วเขาถนนธงชัยและทั่วเขาตระนาวศรีตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา จากการที่ได้มีการจัดทำทะเบียนชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่า ทำให้เกิดความคิดว่าน่าจะได้มีการจัดทำฐานข้อมูลของชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย โดยมีได้ดำเนินการเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้มีการลักลอบทำงานกระจัดกระจายกันอยู่เกือบทั่วอาณาเขตประเทศ

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

ผมขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่านทั้งในอดีตและปัจจุบันที่ได้กรุณาให้โอกาสในการทำงานเพื่อจัดระเบียบการบริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงาน ขอขอบคุณกรมการปกครอง กองการข่าวและการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานยก-รัฐมนตรี และสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ที่ได้กรุณาสับสนุนด้านข้อมูลบางส่วนที่เปิดเผยได้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ได้ร่วมดำเนินการจนเกิดเป็นรายงานฉบับนี้ขึ้นมาและหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจที่จะศึกษาเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป



(นายพิทักษ์ รัตนบรรพต)

รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ

กรมการจัดหางาน

บทคัดย่อ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 อนุมัติให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา 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 อย่างไรก็ตามหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันทำให้เกิดมีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งเป็นไป 2 ลักษณะ คือการเดินทางเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย และเป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าได้เกิดปัญหาขึ้นกับประเทศปลายทางโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่เดินทางอพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างชาติอพยพเข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่นเดียวกันและนับวันจำนวนผู้อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจะทวีมากขึ้นและได้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มไว้แต่มิได้มีการจัดระเบียบเพื่อการบริหารชนกลุ่มน้อยหรือผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง จนได้มีความตื่นตัวที่จะดำเนินการจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม เพราะขาดนโยบายที่แน่นอนและไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการและบูรณาการอย่างต่อเนื่องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางส่วนมีผลประโยชน์ต่อการเก็บ "ส่วย" จากแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายลักลอบทำงานโดยเฉพาะจังหวัดในบริเวณปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการขาดการประชาสัมพันธ์สู่กลุ่มเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการ และแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยคงต้องมีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปของแรงงานไร้ฝีมือไปอีกนานหลายปี ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจะต้องยอมรับว่าประเทศยังต้องอาศัยแรงงานเหล่านี้อยู่ การที่รัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรเพื่อการบริหารแรงงานต่างด้าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าว 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

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานานและต่อเนื่องจนกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งจำนวนที่เข้ามาใหม่ และมีการกระจายออกไปอาศัยและลักลอบทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้มีความพยายามกำหนดนโยบาย และมาตรการการแก้ไขปัญหามาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรี ปี 2535 เป็นต้นมา ได้มีมาตรการการแก้ไขปัญหามา โดยให้มีการผ่อนผันอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานโดยการกำหนดพื้นที่และประเภทกิจการ เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยและทำงานในประเภทกิจการที่คนไทยไม่ทำ แต่ผลการดำเนินงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเพราะยังมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และได้มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนประมาณกว่าล้านคนตลอดหลายปีที่ผ่านมา 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 คาดว่าในการศึกษาครั้งนี้จะทำให้มีการบริหารและ

จัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายให้หมดไป หรือลดน้อยลงในระยะยาวและสามารถยกระดับการจ้างแรงงานต่างชาติ (ระดับล่าง) ให้เข้าสู่ระบบสากล

ขอบเขตการศึกษา

การนำเสนอในรายงานฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาลักษณะทั่วไปของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีอยู่ในประเทศไทยควบคู่ไปกับชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นผู้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยมิได้ผ่านกรรมวิธีตามกฎหมายและได้มีการจัดทำฐานข้อมูลไว้ โดยกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และฐานข้อมูลจากการดำเนินการของกระทรวงแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายตลอดจนมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งสองกลุ่มดำเนินการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

จะทำให้มีการจัดระบบบริหารข้อมูลคนต่างด้าว โดยมีฐานข้อมูลกลางที่เป็นระบบเดียวกันเชื่อมโยงกันทุกหน่วย มียุทธศาสตร์ในการป้องกันสกัดกั้นการอพยพเข้ามาใหม่และการส่งกลับด้วยการดึงชุมชนชายแดนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และจะเป็นการเร่งรัด การกำหนดสถานะให้กับกลุ่มคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทางราชการกำหนดให้อยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างถาวร และกำหนดนโยบายที่ชัดเจนต่อกลุ่มที่อาศัยอยู่ชั่วคราวและไม่สามารถเดินทางกลับได้

บทที่ 2

การย้ายถิ่นที่อยู่ของแรงงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

มีทฤษฎีที่ว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอยู่หลายทฤษฎี นักเศรษฐศาสตร์ นักสถิติ นักสังคมวิทยา นักภูมิศาสตร์ และนักวิชาการพยายามที่จะเสนอความคิดเห็นที่มีเหตุผลและวิธีการที่จะศึกษาการย้ายถิ่น ซึ่งสุภางค์ จันทวานิช, และคนอื่น ๆ (1998 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาพบว่า ทฤษฎีที่พัฒนาแล้วยังมีไม่เพียงพอเพราะเหตุผล 3 ประการ คือ ประการแรกขาดงานวิจัยและวิธีการสถิติที่เหมาะสมและหัวข้อเรื่องวิจัยที่ตรงประเด็น, สองมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นโดยไม่ปกติซึ่งอยู่นอกระบบสถิติของทางการน้อยมากและสามขาดข้อมูลที่มาจากการสำรวจโดยเฉพาะ เช่น การสัมภาษณ์ประชากรอย่างเป็นทางการ รัฐในภูมิภาคเอเชียที่มีสถานะเป็นทั้งประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับผู้ย้ายถิ่น ความต้องการแรงงานในประเทศที่พัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เป็นตัวผลักดันให้เกิดนโยบายนำเข้าแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและเป็นหัวข้อสำคัญที่เป็นประเด็นถกเถียงมายาวนาน ในแง่ของทฤษฎีอุปทานของแรงงานต่างชาติ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคเน้นทุนมนุษย์เป็นคุณสมบัติสำคัญของแรงงานซึ่งเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการย้ายถิ่น ส่วนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาค จะเน้นโครงสร้างตลาดแรงงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นตลาดระดับบน ได้แก่ แรงงานที่มีฝีมือและพวกวิชาชีพกับตลาดระดับล่าง 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 “ เป็นผู้ที่ 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 นอกประเทศเรียกว่า “ Emigration ” เป็นการย้ายจากประเทศหนึ่ง สู่อีกประเทศหนึ่ง

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

3. การยึดหลักตัวบุคคล หรือความสมัครใจของบุคคลเป็นหลักการย้ายถิ่นสามารถจำแนกเป็นการย้ายถิ่นโดยสมัครใจ เป็นกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นสมัครใจที่ย้ายมิได้ถูกบังคับให้ย้าย 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) การว่างงานหรือการทำงานต่ำระดับในประเทศได้นั้นย่อมแสดงถึงว่าในประเทศนั้นมีแรงงานเกิดขึ้นภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ผลก็คือแรงงานส่วนที่ไม่สามารถหางานทำได้จะต้องกลายเป็นผู้ว่างงาน และแรงงานอีกบางส่วนก็ทำงานไม่เต็มความสามารถ ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์กำลังคนอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ว่างงานหรือทำงานต่ำระดับอยู่นั้นย่อมหาทางที่จะมีงานทำเสมอ ซึ่งถ้าระดับการพัฒนาการเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานให้แก่เขาเพียงพอ ในขณะที่มีโอกาสทำงานในต่างประเทศอยู่ แรงงานกลุ่มนี้ก็มีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ตลาดต่างประเทศ

2. ค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศในอาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง คือ มีโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าหากแรงงานกลุ่มนี้ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมากมีแนวโน้มที่แรงงานเหล่านี้จะเคลื่อนย้ายออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

3. นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสมในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาอาจไม่มี

แผนกำลังคนหรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสมทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไปไม่สมดุลกับกำลังคนบางประเทศที่มีน้อยเกินไปเพียงพอับความต้องการ นอกจากนี้กำลังคนบางประเภทได้รับการฝึกอบรมในทางที่ไม่ตรงกับความต้องการหรือไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ จึงไม่อาจใช้กำลังในส่วนนี้ให้เกิดประโยชน์ได้ในระดับของการพัฒนาที่เป็นอยู่ด้วย การที่นโยบายกำลังไม่เหมาะสมเช่นนี้ ทำให้กำลังคนส่วนหนึ่งมีไม่ตรงกับความต้องการแรงงานประเภทนี้ที่อยู่ 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 ข้างไม่ได้ มักจะเกิดความต้องการสถานที่อยู่แห่งใหม่ที่ เนื่องจากขาดความมั่นใจและไม่แน่ใจในสถานภาพของตนในท้องถิ่นเดิม และคาดหวังว่าถิ่นฐานใหม่จะตอบสนองความต้องการของพวกเขาได้

4. ความไม่ปลอดภัยในทรัพย์สินร่างกาย ในชนบทของประเทศเพื่อนบ้านมักจะขาดแคลนองค์การของรัฐที่จะให้ความปลอดภัยในทรัพย์สินร่างกาย และมักจะมีโจรผู้ร้ายชุกชุมประชากรในท้องถิ่นจึงอพยพออกไปแสวงหาแหล่งที่อยู่ใหม่ ซึ่งให้ความปลอดภัยได้มากกว่า

5. ความจำเป็นต้องติดตามผู้อื่นไป การอพยพย้ายถิ่นของประชากร นอกจากจะเกิดภัยพิบัติทางเศรษฐกิจหรือธรรมชาติแล้ว ยังอาจเกิดจากการที่บุคคลต้องพึ่งพาหรือติดตามครอบครัวไปด้วย เช่น เด็กต้องติดตามพ่อแม่ผู้อพยพ หรือภรรยาต้องติดตามสามี เป็นต้น

ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

1. ระดับค่าจ้าง และเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงานมาก สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน คือ ระดับค่าจ้างและเงินเดือน ถ้าแรงงานในอาชีพต่างๆ พบว่าแรงงาน

ประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้นมีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามากก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ 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 เมืองเป็นศูนย์รวมของอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ จึงทำให้เศรษฐกิจดี มีตำแหน่งงานต่างๆ มากมายและขาดแคลนแรงงานอย่างมากทั้งแรงงานประเภทฝีมือและไร้ฝีมือ ความต้องการแรงงานสูงจึงเป็นปัจจัยในการดึงดูดแรงงานเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งแรงงานที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง

2. มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ในเมืองมืองค์กรของรัฐบาลมากกว่าในชนบท จึงทำให้ประชาชนได้รับการดูแลและการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้มากกว่าในชนบท

3. ข่าวสารหรือคำชักชวนจากญาติมิตร ซึ่งอพยพเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้วในต่างประเทศ ส่งข่าวสารหรือชักชวน และด้วยความไว้วางใจของผู้ชักชวนจึงทำให้คนเหล่านั้นอพยพไปทำงานตามข้อมูลข่าวสารที่ได้รับหรือตามคำชักชวน

สภาพปัญหาจากการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ผลกระทบที่มีต่อท้องถิ่นปลายทาง การอพยพของแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นจำนวนมาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับ เนื่องจากมีแรงงานอพยพเข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราตำแหน่งงานที่ว่างอยู่มีไม่เพียงพอ ประกอบกับแรงงานในท้องถิ่นเองก็มีมากอยู่แล้ว รวมทั้งลักษณะงานบางประเภทมีการนำเครื่องจักรทุนแรงเข้ามาช่วย 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 จึงตัดสินใจออกเร่ร่อนขอทานไปวัน ๆ เพราะเห็นว่าเป็นการหาเงินได้โดยวิธีง่าย ๆ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดรายได้เป็นกอบเป็นกำ จึงทำคนอื่น ๆ เขาเป็นเหยื่ออย่างยึดการเร่ร่อนขอทานเป็นอาชีพ

5. ปัญหาอาชญากรรม ปกติในประเทศจะมีประชากรมากอยู่แล้ว ยังมีแรงงานอพยพจากที่อื่นเข้ามาตลอดเวลา ก็ยิ่งจะทำให้มีประชากรมากขึ้นจนก่อให้เกิดการว่างงาน และบริการของรัฐที่มีอยู่ไม่เพียงพอ รวมทั้งค่าครองชีพที่สูง ทำให้บุคคลบางจำพวกซึ่งไม่มีงานทำหรือขัดสนในเรื่องรายได้หันมาประกอบอาชญากรรมทุกรูปแบบ เช่น การขกชิง ชิงราว ปล้นจี้ และลักทรัพย์ เป็นต้น

6. ปัญหายาเสพติด การอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้ไม่สามารถหาแหล่งที่อยู่อาศัยที่ดีได้ ดังนั้น จึงต้องเช่าบ้านรวมกันอยู่อย่างแออัดบางครั้งก็ไปอาศัยอยู่ในแหล่งสลัม ซึ่งชุมชนแออัดและสลัมต่าง ๆ เหล่านี้ มักเป็นแหล่งมั่วสุมและมี

การจำหน่ายยาเสพติด จนทำให้ลูกหลานของผู้อาศัยเหล่านั้นติดยาเสพติดไปด้วยและมีบางรายหันมายึดการค้ายาเสพติดเป็นอาชีพ

7. ปัญหาโสเภณี ผู้หญิงที่อพยพเข้าสู่ประเทศใหม่ บางส่วนที่ต้องการประกอบอาชีพที่ง่ายและสบาย จึงได้ยึดอาชีพเป็นโสเภณี ซึ่งมีทั้งเปิดเผยและแอบแฝงคืออยู่ในรูปของการให้บริการ เช่นเป็นพนักงานเสิร์ฟตามร้านอาหาร พนักงานในสถานอาบอบนวด และช่างเสริมสวย เป็นต้น

8. ปัญหาสาธารณสุขและเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหายาเสพติดและโสเภณีทำให้ประชากรในประเทศส่วนหนึ่งเกิดการติดยาเสพติด และเป็นกามโรค รวมทั้งโรคเอดส์ด้วย ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการรักษาผู้ติดยาเสพติดและเป็นกามโรค

9. ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การอยู่กันอย่างแออัดในชุมชนผู้อพยพ การกำจัดของเสียเป็นไปอย่างไรประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ กล่าวคือ ในแหล่งชุมชนแออัดซึ่งอยู่กันอย่างหนาแน่นมักมีสภาพบ้านเรือนที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีท่อระบายน้ำทิ้ง หรือถ้ามีก็ไม่เพียงพอกับปริมาณครัวเรือนที่มีอยู่ จึงทำให้มีการทิ้งขยะหรือของเสียลงไปตามแม่น้ำ คูคลอง จนทำให้เกิดการเน่าเสียและเกิดโรคอื่นๆ ตามมาอีกด้วย

การแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ ของประเทศในแถบเอเชีย

จากปัจจัยที่ผลักดันแรงงานให้ออกจากประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทาง ประกอบกับความได้เปรียบเสียเปรียบในประเทศปลายทางระหว่างรัฐบาลที่มีมุมมองด้านความมั่นคง กับผู้ประกอบการที่พิจารณาในมุมมองความได้เปรียบทางการค้าในแง่การลดต้นทุนโดยจ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ หรือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในปัจจุบันเป็นปัญหาที่แต่ละประเทศพยายามหาทางแก้ไข 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 กำลังปรับเปลี่ยนจากประเทศที่ส่งแรงงานออกมาเป็นประเทศที่ต้องส่งแรงงานเข้า การขาดแคลนแรงงานในธุรกิจขนาดย่อมดึงดูดคนงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานจากเกาหลี 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 การลงโทษอย่างรุนแรงด้วยการโบยและจำคุก ซึ่งใช้ทั้งคนงานเถื่อนและนายจ้าง สิงคโปร์เคยใช้วิธีการนิรโทษกรรมแก่คนงานเถื่อนในปี 1989 แต่มีคนงานเพียง 11,500 คนเท่านั้น ที่ยอมเปิดเผยตัวเอง

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

งานต่างชาติที่เป็นแรงงานเถื่อนได้ อนึ่ง รัฐบาลมาเลเซียได้เคยทำสัญญาระหว่างประเทศคู่สัญญา คือ บังคลาเทศ ในการนำเข้าคนงานมีฝีมือและกึ่งฝีมือจากประเทศดังกล่าวเป็นรายปี

ประเทศบรูไน เป็นประเทศหลังสุดที่มีการใช้แรงงานต่างประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกำลังแรงงานในประเทศมีจำกัด และไม่นิยมมาทำงานหนัก สกปรกและเสี่ยงอันตราย จึงนำเข้า แรงงานส่วนมากจากบังคลาเทศ อินโดนีเซีย และไทย

สำหรับการดำเนินการของประเทศไทยจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ซึ่งว่าด้วยสถานการณ์ และการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

บทที่ 3

ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

ความเป็นมาของชนกลุ่มน้อยในประเทศ

ชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้มีสัญชาติไทยที่มีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ 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 บัตรประจำตัวญวนอพยพกำหนดเป็นบัตรสีขาบ ขอบสีน้ำเงิน

2. อดีตทหารจีนคณะชาติ

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

3. จีนฮ่ออพยพ

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

4. จีนฮ่ออิสระ

จีนฮ่ออิสระ หมายถึง กลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีต ทจช.) และจีนฮ่ออพยพพลเรือนที่อพยพหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2505 – 2532 อาศัยอยู่ในพื้นที่เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา และแม่ฮ่องสอน โดยได้มีการสำรวจและควบคุมไว้มีจำนวน 16,581 คน บัตรประจำตัวจีนฮ่ออิสระ 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 ปีมาแล้ว ได้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ (ทบน.จ.3) ไว้จำนวน 3,245 คน บัตรประจำตัวไทยลื้อ กำหนดเป็นบัตรสีส้ม

7. ลาวอพยพ

ลาวอพยพ หมายถึง กลุ่มคนลาวจากประเทศลาวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนไทยแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ เมื่อประเทศลาวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2517 อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย นครพนม มุกดาหาร อุดรดิตถ์ 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 บุคคลบนพื้นที่สูงเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณป่าเขาซึ่งเป็นที่สูงในเขตพื้นที่ทางด้านทิศเหนือลงไปทางด้านทิศตะวันตกของประเทศในเขต 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 กัมพูชา กำหนดเป็นบัตรสีเขียว

15. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา

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

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 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (สส.นอส.) จึงได้มีโครงการจัดทำทะเบียนประวัติของชุมชนบนพื้นที่สูงตามทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2536 ซึ่งในปี พ.ศ. 2541 กรมการปกครอง (สน.บท.) 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 อพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากทั้งนี้การเข้ามดังกล่าว 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 ซึ่งในห้วงที่ผ่านมามีประเทศไทยประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบ 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 แสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหายังเป็นระบบและยั่งยืน 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 ที่ลักลอบทำงานในประเทศไทยให้เข้าระบบหรือทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการหรือนายจ้างผู้ใช้แรงงาน ราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 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 โดยมีการออกกระเป๋ยรับรองรับการปฏิบัติอย่างเป็นทางการ 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. ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณา มีหลายระดับและซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้ต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก โดยกระทรวงมหาดไทยสามารถดำเนินการในกลุ่มต่าง ๆ ได้ประมาณ ปีละ 4-5 พันคนจากเป้าหมายทั้งหมด ซึ่งมีไม่ต่ำกว่า 8 หมื่นคน

2. ปัญหาข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดสถานภาพบุคคล นอกจากปัญหาข้อจำกัดอัตรากำลังแล้ว เจ้าหน้าที่บางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความรับผิดชอบสูง ดังนั้น การพิจารณากำหนดสถานภาพบุคคลจึงเป็นไปอย่างระมัดระวัง ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ จึงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของข้อมูลที่ใช้ในการพิสูจน์ทราบตัวบุคคลและคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขอมีสถานะ เนื่องจากปัจจุบันผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มได้มีการปลอมแปลงบัตร และสวมตัวค่อนข้างมาก ประกอบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องบางส่วน มีคุณสมบัติไม่ครบ โดยเฉพาะการขาดผู้รับรองและผู้ยื่นคำร้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทำให้การตรวจสอบและกลั่นกรองตัวบุคคลต้องใช้เวลาตรวจสอบค่อนข้างมาก

4. ปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การพิจารณากำหนดสถานะบุคคลไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและแนวโน้มในอนาคต

การที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในด้านต่าง ๆ ดังนี้

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

2. **ปัญหาด้านการเมืองระหว่างประเทศ** เนื่องจากผู้หลบหนีเมืองบางกลุ่มมีพฤติการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลของประเทศตน นำมาซึ่งปัญหาความหวาดระแวงและกระทบต่อความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากในช่วงที่ผ่านมาไทยจะได้รับการกล่าวหาจากประเทศเพื่อนบ้านอยู่เป็นประจำว่าให้การสนับสนุนหรือมีส่วนรู้เห็นกับการเคลื่อนไหวการดำเนินการของ

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

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

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 ตราบใดที่ภาวะเศรษฐกิจของไทยและประเทศเพื่อนบ้านยังมีความแตกต่างกันมาก ประกอบกับความขัดแย้งภายในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในประเทศเพื่อนบ้านยังคงดำรงอยู่จะมีผลทำให้ผู้คนอพยพหลบหนีเข้ามาอาศัยในประเทศไทยมากขึ้น

บทที่ 4

กระทรวงแรงงานกับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

กระทรวงแรงงานได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 (เดิมคือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2536) ได้มีการจัดกลุ่มภารกิจใหม่ประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคมมีภารกิจเพื่อการบริหารประชาชนผู้ใช้แรงงานเป็นหัวใจสำคัญโดยเฉพาะมีข้าราชการและลูกจ้างปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมทั้งสิ้น 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 และ กัมพูชา 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 และ กัมพูชา 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 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า 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 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า 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 กำหนดให้แรงงานที่มาจดทะเบียนในปี 2544 มาจดทะเบียนขอผ่อนผันการทำงานต่อไปอีก 1 ปี ปรากฏมีแรงงานดังกล่าวมารายงานตัวจดทะเบียนจำนวน 363,100 คน และได้มีการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนเพิ่มเติม กรณีแรงงานประมงและแรงงานในพื้นที่ จังหวัดตาก สุดท้ายในปัจจุบันมีแรงงานมาจดทะเบียนและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานรวม 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 กิจการป้อนน้ำมัน ชีบอบรีด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร 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-

เมียวดี ทั้งนี้ฝ่ายไทยจะส่งรายชื่อพร้อมทั้งตัวแรงงานให้ฝ่ายพม่าตรวจสอบ ณ ศูนย์รับกลับโดยไม่ต้องส่งชื่อให้สถานทูตพม่าประจำประเทศไทยตรวจสอบดังเช่นที่ผ่านมา ขณะนี้ได้เริ่มดำเนินการตาม แนวทางดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 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 หนึ่ง มีข้อมูลในปี 2545 สามารถปรามปรามจับกุม และส่งกลับแรงงานได้ถึง 150,931 คน ในจำนวนนี้เป็นชาวพม่าถึง 103,375 คน สำหรับในช่วงระหว่างเดือนมกราคม - มิถุนายน 2546 สามารถจับกุมได้ 109,334 คน

ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินการที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

จากการที่ได้ดำเนินการมาตรการหรือเพื่อบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน 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 ที่มีลักษณะการประสานงานหรือเชิงบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม 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 ให้เวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน จึงยังขาดการประชาสัมพันธ์ในเรื่องนโยบายและมาตรการต่างๆ อย่างเพียงพอและทั่วถึง นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายในแต่ละครั้งยังไม่มีการกำหนดแผนประชาสัมพันธ์ไว้อย่างเป็นรูปธรรม

5. เจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการลักลอบนำแรงงานเข้าประเทศ ปัจจุบันยังมีเจ้าหน้าที่ทุจริตร่วมมือกับขบวนการนำแรงงานเข้าประเทศหรือรู้เห็นเป็นใจกับนายจ้างที่ใช้แรงงานเถื่อน โดยได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนมาก รัฐบาลต้องหาทางขจัดทั้งเจ้าหน้าที่และขบวนการให้หมดไป **แนวทางที่จะดำเนินการต่อไป**

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยเป็นปัญหาที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน และมีความซับซ้อนทางด้านสังคม เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายกระทรวง ทำให้การปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำได้ยากเพราะมีบุคคลและธุรกิจที่มีผลประโยชน์มากกว่า 1 หมื่นล้านบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งการตรงและทางอ้อม เนื่องจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยยังมีความสัมพันธ์กับการผลิตในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหลายชนิดส่งผลให้การบริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิด