

รายงานผลการศึกษา

เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

๑. บทนำ

ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวจากประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา และได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญของแรงงานไร้ฝีมือในภาคการผลิตต่างๆ ที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่ยอมทำ หรือที่เรียกว่างานประเภท ๓D คือ สกปรก (Dirty) อันตราย (Dangerous) และยากลำบาก (Difficult)

ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะมีความต้องการใช้แรงงานจากสถานประกอบการในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและจดทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานปัจจุบันมีสูงถึง ๑.๗๖ ล้านคน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, ๒๕๕๕) และคาดว่าจะยังมีแรงงานอีกเป็นจำนวนมากที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่จดทะเบียน

การมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทยนั้นส่งผลกระทบต่อคนไทยและสังคมไทยหลายด้าน ในด้านสังคม ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดเพิ่มขึ้น รวมทั้งปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดจากการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง ปัญหาด้านการศึกษาของลูกหลานแรงงานต่างด้าว ด้านสาธารณสุขนั้นแรงงานต่างด้าวได้เป็นพาหะนำโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้วเข้ามาในประเทศไทยอีก และรัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวที่เจ็บป่วย

ส่วนผลกระทบด้านความมั่นคงนั้น การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถทำงานได้อย่างกว้างขวางในทุกจังหวัดโดยไม่มีการจำกัดพื้นที่ ทำให้ยากต่อการควบคุม ดูแล และการส่งกลับ แม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาโดยทำบันทึกข้อตกลงการส่งแรงงานมาทำงานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถดำเนินการดูแล และแก้ไขปัญหาในเรื่องเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ หรือได้ผลเท่าที่ควร

อย่างไรก็ดี การมีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทยก็อาจส่งผลดีในแง่เศรษฐกิจ เพราะแรงงานต่างด้าวทำงานในประเภทที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ และนายจ้างยังลดค่าใช้จ่ายจากการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำกว่าการจ่ายให้แรงงานไทย

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในช่วงที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก มีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้นโยบายการบริหารจัดการมีความไม่แน่นอน ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน และในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หากปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในระยะยาวได้ จึงต้องมีการปรับวิธีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างเต็มที่ การศึกษา เรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อนำผลที่ได้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต่อไป

๒. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

๒.๑ ข้อมูลสถานการณ์แรงงานต่างด้าวในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

๒.๑.๑ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

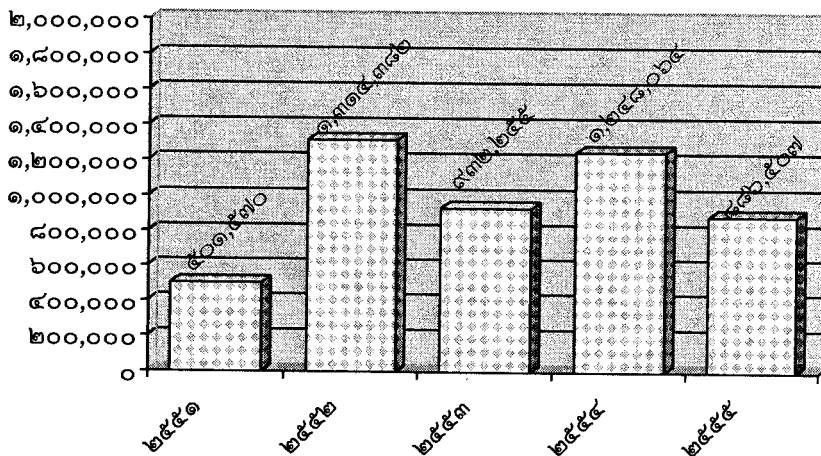
แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย สามารถจำแนกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ ๑. แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ประกอบด้วย ๑) ประเภทนำเข้าตาม MOU ๒) ประเภทพิสูจน์สัญชาติ ๒. แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตทำงาน ประกอบด้วย ๑) ชนกลุ่มน้อย และ ๒) แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา)

ตารางเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติระหว่างปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕

ปี	สัญชาติ			
	พม่า	กัมพูชา	ลาว	รวม
๒๕๕๑	๔๗๖,๖๗๖	๑๒,๐๙๔	๑๒,๘๐๐	๕๐๑,๕๗๐
๒๕๕๒	๑,๐๗๘,๗๖๗	๑๒๔,๗๖๑	๑๑๐,๘๕๔	๑,๓๑๔,๓๘๒
๒๕๕๓	๘๑๒,๙๖๔	๕๖,๔๗๙	๖๒,๗๙๒	๙๓๒,๒๕๕
๒๕๕๔	๙๐๕,๕๗๓	๒๓๕,๕๒๑	๑๐๖,๙๗๐	๑,๒๔๘,๐๖๔
๒๕๕๕	๕๖๕,๐๕๘	๒๒๒,๔๓๐	๙๙,๐๑๙	๘๘๖,๕๐๗

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

แผนภาพเปรียบเทียบ จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติระหว่างปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕



ความเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าวตามมติ ครม. ๓ สัญชาติระหว่างปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕ พบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในแต่ละปีไม่เท่ากัน จะมีทั้งเพิ่มขึ้นและลดลง ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับมาตรการต่างๆของรัฐบาล เช่น ปี ๒๕๕๒ ได้มีมติ ครม. เห็นชอบให้ดำเนินการเปิดการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผันที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีใบอนุญาต ทำให้ในปีนี้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ที่ได้รับอนุญาตทำงานสูงถึง ๑,๓๑๔,๓๘๒ คน หรือการเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์สัญชาติสำหรับกรณีที่มีจำนวนลดลงอาจเนื่องจากการผิดเงื่อนไขตามกฎหมาย เช่น ออกนอกพื้นที่อนุญาต เป็นต้น

๒.๑.๒ ข้อมูลอุปสงค์ อุปทานแรงงานต่างด้าว

๑) สถิติความต้องการของนายจ้าง (ไควตา) และการออกใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา

ตารางสถิติผลความต้องการจ้างของนายจ้าง (ไควตา) และการออกใบอนุญาตทำงาน
แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาตามมติคณะรัฐมนตรี ระหว่างปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔

ประเภทกิจการ	ปี ๒๕๕๐		ปี ๒๕๕๑		ปี ๒๕๕๒		ปี ๒๕๕๓		ปี ๒๕๕๔	
	ไควตา	อนุญาต	ไควตา	อนุญาต	ไควตา	อนุญาต	ไควตา	อนุญาต	ไควตา	อนุญาต
รวมทุกประเภทกิจการ	๕๗๓,๕๘๖	๕๔๖,๒๗๒	๕๒๖,๖๔๙	๕๐๑,๕๗๐	๑,๓๘๑,๗๒๙	๑,๓๑๕,๙๓๒	๙๗๘,๘๖๘	๙๓๒,๒๕๕	๑,๓๑๐,๔๖๘	๑,๒๔๘,๐๖๔
ประมง	๗๙,๒๗๘	๑๕,๘๐๙	๑๐,๓๒๗	๙,๘๓๖	๕๙,๔๔๔	๕๖,๖๑๓	๓๐,๓๖๔	๒๘,๙๑๘	๔๓,๑๘๔	๔๑,๑๒๘
ต่อเนื่องประมงทะเล	๑๐๙,๒๗๘	๖๘,๒๙๐	๖๑,๘๓๕	๕๘,๘๙๐	๑๔๓,๘๖๒	๑๓๗,๐๑๑	๑๐๖,๙๔๑	๑๐๑,๘๔๙	๑๑๒,๑๙๔	๑๐๖,๘๕๑
เกษตรและปศุสัตว์	๑๗๖,๔๕๑	๑๐๓,๒๕๕	๙๖,๘๑๐	๙๒,๒๐๐	๒๓๓,๒๖๖	๒๒๒,๑๕๙	๑๘๐,๔๕๐	๑๗๑,๘๕๗	๒๓๙,๔๔๓	๒๒๘,๐๔๑
กิจการก่อสร้าง	๑๘๗,๐๐๘	๘๖,๐๔๑	๘๐,๐๑๖	๗๖,๒๐๖	๒๓๑,๔๙๐	๒๒๐,๔๖๗	๑๕๕,๖๒๑	๑๔๘,๒๑๑	๒๔๓,๗๗๐	๒๓๒,๑๖๒

หมายเหตุ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี ๒๕๕๕ อยู่ระหว่างดำเนินการตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕

เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑๓ มิถุนายน - ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

จากตารางสถิติความต้องการของนายจ้าง (ไควตา) และการออกใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา พบว่า จำนวนโควตาที่นายจ้างยื่นขอต่อสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวนั้น ส่วนใหญ่จะได้รับอนุญาตตามที่ขอ หรือได้รับอนุญาตในจำนวนที่ใกล้เคียงกับคำขอ และกิจการที่ได้รับอนุญาตมากที่สุด คือ กิจการก่อสร้าง เกษตรและปศุสัตว์

๒) จำนวนแรงงานต่างด้าวตามมติกรม. ๓ สัญชาติ

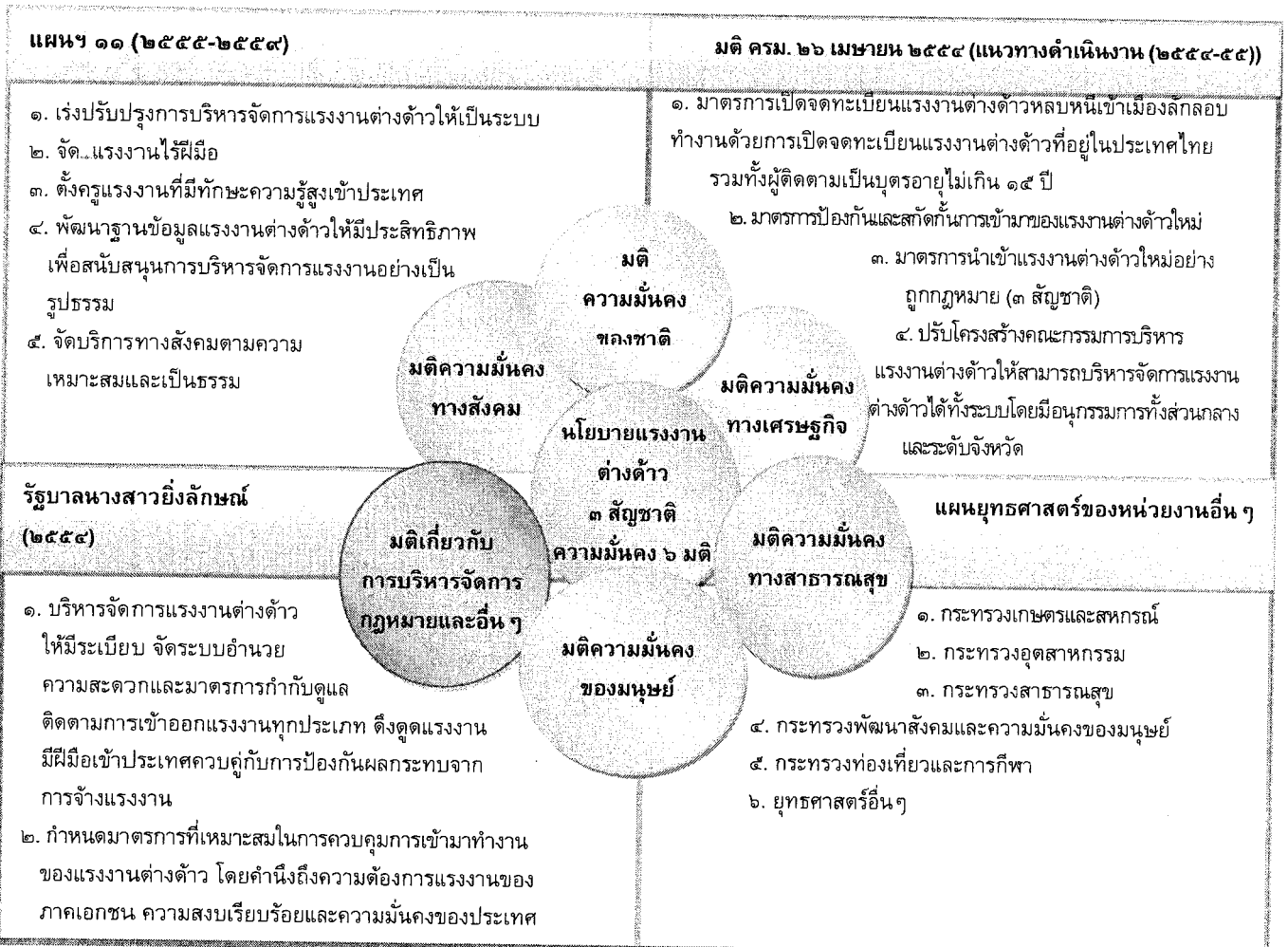
๒.๑) รายอุตสาหกรรม

แรงงานต่างด้าวตามมติกรม. ๓ สัญชาติ ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ใน ๒๔ ประเภทกิจการ โดยประเภทงานที่คนต่างด้าวทำมากที่สุดได้แก่ กิจการก่อสร้าง จำนวน ๑๘๓,๗๗๓ คน รองลงมาได้แก่ เกษตรและปศุสัตว์ จำนวน ๑๓๒,๓๕๓ คน ต่อเนื่องประมงทะเล จำนวน ๖๑,๓๕๓ คน กิจการต่อเนื่องการเกษตร จำนวน ๕๙,๗๖๒ และงานรับใช้ในบ้าน จำนวน ๕๙,๓๑๔ คน ตามลำดับ (รายละเอียดตามเอกสารในภาคผนวก ๑)

๒.๒) รายจังหวัด

ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวแรงงานต่างด้าวตามมติกรม. ๓ สัญชาติได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ทุกจังหวัดทั่วประเทศไทย ๗๗ จังหวัด โดยจังหวัดที่มีคนต่างด้าว ๓ สัญชาติได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๗๗,๐๙๕ คน รองลงมาได้แก่ สมุทรสาคร จำนวน ๘๒,๘๒๒ คน ชลบุรี ๕๗,๘๘๑ คน สมุทรปราการ จำนวน ๔๙,๙๖๕ คน และปทุมธานี จำนวน ๔๓,๖๐๗ คน ตามลำดับ (รายละเอียดตามเอกสารในภาคผนวก ๒)

๒.๒ กรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ



๓. หน่วยงาน กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

๓.๑ สภาพปัจจุบัน

๓.๑.๑ หน่วยงานการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

มี ๒ ประเภท คือ หน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุน ดังนี้

หน่วยงานหลัก

(๑) กระทรวงแรงงาน

(๑.๑) คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (กบร.) มีหน้าที่โดยสังเขป คือการพิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งป้องกันปราบปราม และดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(๑.๒) กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว มีหน้าที่ทำให้การใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยให้ถูกกฎหมาย

(๒) กระทรวงมหาดไทย

(๒.๑) กรมการปกครอง มีหน้าที่จดทะเบียนประวัติ ออกเอกสาร ทร. ๓๘/๑

(๓) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีนายจ้าง ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(๓.๑) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีหน้าที่ผลักดัน ส่งกลับแรงงานต่างด้าว

หน่วยงานสนับสนุน

(๑) กระทรวงกลาโหม มีหน้าที่รักษาความมั่นคงของรัฐ ป้องกัน และสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว

(๒) กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ดูแลและให้บริการด้านสุขอนามัย รวมทั้งการควบคุมโรคที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว

๓.๑.๒ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๑) พระราชบัญญัติ จำนวน ๗ ฉบับ ประกอบด้วย

(๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑

(๓) พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

(๔) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

(๖) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

(๗) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๒) พระราชกฤษฎีกา จำนวน ๗ ฉบับ (รายละเอียดตามเอกสารในภาคผนวก ๓)

๓) กฎกระทรวง จำนวน ๑๕ ฉบับ (รายละเอียดตามเอกสารในภาคผนวก ๔)

๔) ระเบียบ จำนวน ๑๙ ฉบับ (รายละเอียดตามเอกสารในภาคผนวก ๕)

๓.๑.๓ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติที่ผ่านมา

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า (ยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี) แนวคิดในเรื่องของการไหลของกระแสสินค้าจากประเทศเพื่อนบ้านก็ปรากฏชัดขึ้น จากการเปิดประตูการค้า สิ่งที่มาคือ การไหลเวียนของแรงงานตามจังหวัดชายแดนเริ่มปรากฏชัดขึ้น เช่นกัน อันเป็นผลสืบเนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็วจนเกิดความต้องการแรงงานส่วนเกินในกิจการทางการเกษตรและประมงทะเล

ในที่สุดสภาพความมั่นคงแห่งชาติเห็นด้วยกับข้อเสนอของสภาหอการค้าจังหวัดชายแดน จึงเริ่มเปิดให้มีการผ่อนผันจ้างแรงงานต่างด้าวตามจังหวัดชายแดนในปี ๒๕๓๕ และปีต่อๆ มารัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินมาตรการต่างๆ ผ่านทางสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และกระทรวงแรงงานในรูปแบบของนโยบายปีต่อปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปี ๒๕๔๔ รัฐบาลไทยยังกำหนดนโยบายไม่คงเส้นคงวา เนื่องจากยังขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ทั้งในเชิงพื้นที่ อาชีพ และระยะเวลา รายละเอียดดังนี้

(๑) นโยบายช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๓

- ปี ๒๕๓๕ นโยบายให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้ในพื้นที่ ๑๐ จังหวัดชายแดน มิได้ระบุชัดเจนว่าเป็นกิจการอะไร แต่ระยะเวลาไว้เพียง ๑ ปี

- ปี ๒๕๓๖ อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้ในพื้นที่ ๑๐ จังหวัด และพื้นที่จังหวัดชายทะเลและระยะเวลาอนุญาตเพียง ๑ ปี

- ปี ๒๕๓๙ เป็นปีแรกที่มองภาพการจ้างแรงงานต่างด้าวครบทั้ง ๓ มิติ คือ พื้นที่ ๓๙ จังหวัด (ทั้งชายแดน ชายทะเล และพื้นที่ส่วนใน) ครอบคลุม ๗ ประเภทอุตสาหกรรม และมีอายุเวลาในการอนุญาตเพิ่มเป็นครั้งละ ๒ ปี

- ปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓ เป็นช่วงปีของการบริหารงานที่ขาดข้อมูลในการดูแลเรื่องนี้อย่างจริงจัง ในเรื่องของพื้นที่ กิจการ และระยะเวลาอนุญาต นโยบายจึงปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ของแต่ละปี

(๒) นโยบายช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๖

- ปี ๒๕๔๔ มีการปรับปรุงรูปแบบ และนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งใหญ่ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในทุกพื้นที่และทุกกิจการมาขึ้นทะเบียนเพื่อทำงานได้ตามกำหนดเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติการแก้ไขปัญหาการติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบในปี ๒๕๔๖ โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ ๒) แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นใหม่

ทั้งนี้หลังการจัดตั้ง กบร. แล้ว ประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้แต่งตั้งอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อให้รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ของการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๘ คณะ และคณะทำงานที่ตั้งภายหลังอีก ๓ คณะ ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

๒) คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

- ๓) คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าทำงาน
- ๔) คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน
- ๕) คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
- ๖) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ๗) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- ๘) คณะอนุกรรมการอำนวยการและประสานงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแก้ไข

ปัญหาแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานที่ตั้งขึ้นภายหลังอีก ๓ คณะ คือ

- คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
- คณะทำงานด้านการจัดทำข้อมูลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- คณะทำงานพิจารณากำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
- ปี ๒๕๕๕ อนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้ในทุกพื้นที่จังหวัด ระยะเวลาอนุญาต ๑ ปี ห้ามย้ายพื้นที่ทำงาน และประเภทงาน
- ปี ๒๕๕๖ ยังคงใช้นโยบายต่ออายุการผ่อนผันและออกใบอนุญาตการทำงานครั้งละ

๑ ปีตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีนโยบายใหม่ๆ แต่มีการร้องเรียนว่าแรงงานต่างด้าวแย่งงานคนไทย ในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน บัณฑิตน้ำมัน ร้านซักรีด อู่ซ่อมรถยนต์ และซ่อมของเก่า กบร. จึงไม่อนุญาตให้ออกใบอนุญาตทำงานในกิจการเหล่านี้แก่แรงงานต่างด้าว ผลที่เกิดขึ้นทำให้จำนวนแรงงาน ๓ สัญชาติมาขอใบอนุญาตทำงานลดลง

(๓) นโยบาย ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - ปัจจุบัน (๒๕๕๕)

- ปี ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม และ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ เห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่กระทรวงแรงงานเสนอโดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มุ่งแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วตามระบบผ่อนผันและที่ยังลักลอบทำงาน

กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติคนข้ามชาติเพื่อทราบจำนวนคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อายุตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไปที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย (Supply) ได้มีการเปิดให้จดทะเบียนครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ในลักษณะของการเป็นพลเมือง (citizen) โดยมีการกำหนดเลข ๑๓ หลักประจำตัวแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ โดยเป็นคนละหมวดกับราษฎรไทย และกำหนดให้จดทะเบียนผู้ติดตามกับแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงาน และให้นายจ้างเป็นผู้กำกับโดยจดทะเบียนนายจ้างและให้แรงงานต่างด้าวเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านของนายจ้างด้วย

กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้าง

ประเทศไทยได้มีการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เจรจาและประสานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา มีการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออก

หนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวง การต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักรโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายพร้อมทั้งอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าว ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะ จะได้รับวีซ่าเพื่อการทำงาน ให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงาน ชำมาชาติ (โควตา)

- ปี ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม และ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี ๒๕๔๘ โดยให้คนต่างด้าว ทั้ง ๓ สัญชาติอยู่ในราชอาณาจักรไทย และขออนุญาตทำงานได้อีก ๑ ปี นอกจากนี้แล้ว เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงาน ทั้งที่เคยจดทะเบียนและลักลอบเข้ามาใหม่อีก โดยใช้มาตรา ๕๔ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

- ปี ๒๕๔๙ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบการจัดระบบ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาปี ๒๕๔๙ โดยอนุญาตให้คนต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน ๖๒๙,๔๑๓ คน และผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ และยกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ ๑ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๙ อยู่ใน ราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐

- ปี ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบแนวทางการ จัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาปี ๒๕๕๐ โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอ การส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะ ดำเนินการ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๐ เห็นชอบการพิสูจน์ สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา การนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยชอบด้วย กฎหมาย และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ และให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว โดยมีผลการดำเนินการ คือ

แรงงานต่างด้าวกลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ต้องต่ออายุ ใบอนุญาตทำงานภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ปรากฏว่ามีผู้ที่ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๗๒,๘๕๘ คน ได้สั่งการให้ตรวจสอบหากพบว่ามีจ้างงานโดยไม่ต่ออายุจะได้พิจารณาดำเนินคดีต่อไป

- ปี ๒๕๕๑ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรี มีมติเปิดให้กลุ่มที่เคยมี ทร.๓๘/๑ จดทะเบียนปี ๒๕๔๗ แต่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือไม่ได้ต่อใบอนุญาตทำงานให้มารายงานตัว และขอใบอนุญาตทำงาน นอกจากนี้ยังอนุญาตให้กลุ่มที่ใบอนุญาตหมดอายุทั้งสามกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มใบอนุญาตหมดอายุ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กับวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ มาขอใบอนุญาตต่อทำงานได้ ทั้งนี้ทั้ง ๓ กลุ่มได้รับการผ่อนผันให้อยู่ต่ออีกไม่เกิน ๒ ปี จนถึงวันที่

๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานปีต่อปี และเร่งให้ดำเนินการเปิดการพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

- ปี ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ เห็นชอบให้ดำเนินการเปิดการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผันที่ลี้ภัยการทำงานอยู่ในประเทศไทยไม่มีใบอนุญาต โดยไม่รวมแรงงานและผู้ติดตาม ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับสิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ในกิจการต่างๆ ประกอบด้วย ๑) กิจการประมง ๒) กิจการเกษตรและปศุสัตว์ ๓) กิจการก่อสร้าง ๔) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล ๕) ผู้รับใช้ในบ้าน และ ๖) กิจการอื่นๆ ที่จังหวัดเสนอตามความจำเป็น และ กปร. เห็นชอบแล้ว เจื่อนไซโดยนายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบรายงานการคงอยู่ของแรงงานต่างด้าวทุก ๓ เดือน กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีหรือมีการเลิกจ้างแรงงานต่างด้าว นายจ้างต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ภายใน ๗ วัน นายจ้างต้องจัดหาที่พักหรือจัดการให้แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่ง สามารถตรวจสอบได้ และจะไม่รับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีมาจากนายจ้างรายอื่น นายจ้างที่รับแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานโดยไม่ขออนุญาตจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

- ปี ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรี มีมติวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ เห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติ และการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ในปี ๒๕๕๒ สิ้นสุดวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ในปี ๒๕๕๒ พร้อมกับคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และไปเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

- ปี ๒๕๕๔ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีจำนวน ๒ กลุ่ม คือ แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๔ และแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งเมื่อใกล้ครบกำหนดระยะเวลาใบอนุญาตทำงานหมดอายุ หากแรงงานต่างด้าวยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจะต้องดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานในปี ๒๕๕๔ ให้แล้วเสร็จก่อนใบอนุญาตเดิมหมดอายุ มิฉะนั้นจะไม่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอผ่านคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (กปร.) ให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงานรวมทั้งผู้ติดตาม ซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน ๑๕ ปี โดยอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ ๑ ปี และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณารายละเอียดก่อนดำเนินการ ซึ่งตกลงให้มีการเปิดจดทะเบียนระหว่างวันที่ ๑๕ มิถุนายน - ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และให้ใบอนุญาตทำงานมีผล ๑ ปี สิ้นสุดวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

และล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ เห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานเสนอให้ขยายระยะเวลาพิสูจน์สัญชาติ และผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทย รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ให้สามารถอยู่ได้จนถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕

สรุปภาพรวมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ

๑) แนวคิดนโยบายของคณะรัฐมนตรีฉบับต่างๆ

มติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ - มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาโดยมุ่งหวังที่จะให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามา และลักลอบทำงานเหล่านี้ในประเทศไทยปรากฏตัวขึ้นมาอยู่ในระบบการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวของกระทรวงมหาดไทย และระบบอนุญาตให้ทำงานของกรมการจัดหางาน จากนั้นก็เชิญหน่วยงานต่างๆของประเทศต้นทางทั้ง ๓ สัญชาติมาพิสูจน์สัญชาติคนของตนในประเทศไทย หากรับรองแล้วให้มีการออกหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เพื่อประเทศไทยจะได้ออกวีซ่าอนุญาตทำงานให้คนที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้ว เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย และจะได้รับสิทธิการอนุญาตให้ทำงานได้ครั้งละ ๒ ปี ต่ออายุได้อีก ๒ ปี เมื่อครบ ๔ ปีแล้ว หากนายจ้างและแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ประสงค์จะทำงานต่อต้องกลับประเทศต้นทางไปก่อน ๓ ปี แล้วจึงจะมีสิทธิเดินทางกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ใหม่โดยการยื่นหนังสือเดินทางและมีวีซ่าอนุญาตทำงานเข้ามา โดยขออนุญาตทำงานแบบเข้าเมือง และขออนุญาตทำงานถูกต้องภายใต้บันทึกข้อตกลงความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามในลักษณะข้อตกลงแบบทวิภาคี แต่ละประเทศ แต่ขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมาย ๔ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าว คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๕๕๑)และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับที่ใช้เป็นแนวนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ซึ่งพบว่าแตกต่างกันและไม่สอดคล้องกัน เช่นกระทรวงแรงงานมีมติของการกำหนดการทำงานในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ เป็น ๓ มาตรการหลักคือ หนึ่ง การกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดการแรงงานต่างด้าวโดยการผ่อนผันให้อยู่และทำงาน สอง คุ้มครองแรงงานที่ผ่อนผัน ที่นำเข้าและปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมาย ให้ได้รับสิทธิแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทย สาม พยายามลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวโดยจัดหาและพัฒนาแรงงานไทยตอบสนองตลาดแรงงาน ขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ ไม่มีการกล่าวถึงนโยบายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ชัดเจน เพียงแต่ระบุผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากกระแสโลกาภิวัตน์ต่อประเทศไทย และนโยบายส่งเสริมการลงทุนก็เน้นให้สิทธิพิเศษต่อผลการลงทุนที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) ในบริเวณแนวชายแดน โดยให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรทำให้เกิดความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือต่ำมากยิ่งขึ้นในเขตนั้นๆ

๒) บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

(๑) สาระสำคัญ

กล่าวโดยสรุป MOU คือบันทึกความเข้าใจ เป็นรูปแบบของการตกลงทวิภาคีชนิดที่ไม่มีข้อผูกพันเป็นเพียงเอกสารที่ระบุเจตนารมณ์ของคู่เจรจาและแนวทางการดำเนินการมากกว่าข้อบังคับทางกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงาน ได้รับการลงนามเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๕ โดยมีสาระอยู่ ๖ กรอบที่สำคัญ คือ ความร่วมมือในการส่งแรงงานกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อการพิสูจน์สถานะและสัญชาติ การเปลี่ยนสถานะจากแรงงานผิดกฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับและการสกัดกั้นการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การจ้างงานผิดกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่ถูกกฎหมายเข้าเมืองและทำงาน

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลกัมพูชาได้รับการลงนามเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีสาระสำคัญคือการรับและส่งแรงงานกลับ การรับประกันสิทธิพื้นฐานของแรงงาน การรับประกันความปลอดภัยของแรงงานและการเปิดโอกาสให้มีการส่งเงินกลับบ้าน และบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าได้รับการลงนามเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๖ สาระสำคัญคล้ายกับบันทึกความเข้าใจของอีกสองประเทศ คือ การเสริมสร้างช่องทางเพื่อจัดระเบียบการอพยพย้ายถิ่นและเพื่อแลกเปลี่ยนรายชื่อของแรงงานต่างด้าว แต่ได้รับการปฏิบัติซ้ำกว่าทางการลาว และกัมพูชา

ในทางปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า บันทึกความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างประเทศไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศกัมพูชา ประกอบด้วยสองส่วนหรือขั้นตอนที่สำคัญคือ ขั้นที่หนึ่ง การพิสูจน์สัญชาติเพื่อปรับให้สถานะแรงงานที่เข้ามาอยู่โดยหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองและขออนุญาตทำงานแบบถูกกฎหมาย และขั้นที่สอง การนำเข้าแรงงานต่างด้าวใหม่โดยถูกกฎหมาย

ขั้นตอนที่หนึ่ง การพิสูจน์สัญชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของแรงงานต่างด้าวให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยการส่งรายชื่อของแรงงานต่างด้าวกลับไปยังประเทศต้นทางเพื่อให้พิสูจน์สถานะและสัญชาติ แต่ในทางปฏิบัติประเทศต้นทางจะส่งเจ้าหน้าที่มาพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนในประเทศไทยแล้วออกเอกสารรับรอง โดยในกรณีของลาว จะเป็นหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport: TP) ในขณะที่ของกัมพูชาจะเป็นเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity: CI) และรัฐบาลลาวและรัฐบาลกัมพูชาได้ส่งเจ้าหน้าที่มาออก TP และ CI ตามแต่กรณี แรงงานต่างด้าวที่รับการพิสูจน์สัญชาติถือว่าได้รับการรับรองการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและสามารถขออนุญาตทำงาน ๒ ปี โดยเมื่อครบ ๒ ปี สามารถขอต่อได้อีก ๒ ปี เมื่อครบ ๔ ปี แรงงานดังกล่าวจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางและต้องกลับไปพักเป็นเวลา ๓ ปี จึงจะสามารถขออนุญาตกลับเข้ามาทำงานใหม่

ขั้นตอนที่สอง มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบที่อนุญาตให้บริษัทนายหน้าจัดหางานที่รัฐบาลของประเทศทวีปเอเชียยอมรับเข้ามา มีบทบาทติดต่อจัดหางานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยบริษัทนายหน้าดังกล่าวจะมีหน้าที่จัดส่งและดูแลแรงงานในประเทศปลายทางรวมทั้งการรักษาสิทธิอันชอบธรรมของแรงงาน ทั้งนี้โดยรัฐบาลของแต่ละฝ่ายจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวก สำหรับนายจ้างไทยสามารถติดต่อโดยตรงกับบริษัทจัดหางานของประเทศผู้ส่งได้

ในการดำเนินการของรัฐบาลทางด้านกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ เพื่อปฏิบัติตามข้อตกลง มีหลายประการ เช่น

- การแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อยกเว้นให้คนต่างด้าวสามารถทำงานในอาชีพกรรมกรในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย

- การจัดทำประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเว้นมาตรา ๑๒ (๑), (๓) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานเป็นกรรมกร

- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราตามกฎหมายที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา สำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๙ ในอัตรารายละเอียด ๕๐๐ บาท (ลดลงจากเดิมรายละเอียด ๒,๐๐๐ บาท)

- การปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชา กลุ่มนำเข้าตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประทับตราให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวมีกำหนด ๒ ปี นับตั้งแต่วันที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรหรือมีกำหนด

ระยะเวลาเท่ากับอายุหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางกรณีเอกสารดังกล่าวมีอายุการใช้งานได้ไม่ถึง ๒ ปี

(๒) การตรวจสอบหน่วยปฏิบัติและกลไกการประสานงานระหว่างกระทรวง ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลง

ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจ มีขั้นตอนวิธีการนำเข้าที่สำคัญ ๔ ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ ๑ การยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าว และแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา)

ขั้นตอนที่ ๒ การยื่นขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวที่ยังไม่ได้เดินทางเข้ามากับบริษัทจัดหางานของประเทศต้นทางหรือ อาจจ้างให้บริษัทตัวแทนจัดหาแรงงานในประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการแทน อย่างไรก็ตามในการจ้างแรงงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อนและหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าวต่อเมื่อได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นตามกระบวนการ MOU ขั้นที่สอง แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายจะได้รับสัญญาระยะเวลา ๒ ปีกับนายจ้างที่กำหนด สัญญาดังกล่าวจะต่อได้หนึ่งครั้งเมื่อทำงานในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวจะได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครอง และการใช้บริการสาธารณะเท่าเทียมกับแรงงานในชาติเช่นเดียวกันกับคนงานไทย

ขั้นตอนที่ ๓ การพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรและยื่นใบอนุญาตทำงานและ

ขั้นตอนที่ ๔ การดูแลการใช้แรงงานต่างด้าว การรายงานตามกำหนดเวลา การแจ้งยกเลิกการทำงานการพิสูจน์สัญชาตินั้น จากการประชุมคณะกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบกระบวนการเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ตามรายละเอียดดังนี้

๑. การพิสูจน์สถานะโดยประเทศต้นทาง ให้กรมการจัดหางานเจรจาให้ประเทศต้นทางดำเนินการพิสูจน์สถานะของคนต่างด้าวทุกคนที่จดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง

๒. ในกรณีที่คนต่างด้าวไม่ได้รับการรับรองสถานะจากประเทศต้นทางให้เสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งมีรองเลขาธิการสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธานพิจารณา

สำหรับการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า นั้น ได้มีข้อเสนอให้ดำเนินการเร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดการเจรจากับสหภาพพม่าเพื่อให้พิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวของตนให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว โดยจะต้องเลือกแนวทางในการเจรจาอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่

๑. ให้เจ้าหน้าที่ของทางพม่าเดินทางเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย

๒. ให้การพิสูจน์สัญชาติเป็นไปตามข้อตกลงที่ฝ่ายไทยทำไว้กับทางการพม่า คือ ให้นำแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปพิสูจน์สัญชาติตามจุดที่กำหนด ณ จุดชายแดนของประเทศพม่า (เอกสารประกอบการประชุม คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๐)

จากการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เห็นควรดำเนินการให้มีการนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายเป็นการนำร่อง (กรณีพิเศษ) จำนวน ๑๐,๐๐๐ คน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการโน้มน้าวให้ทางการพม่าจัดส่ง

เจ้าหน้าที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในประเทศไทย โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ
ดำเนินการ ดังนี้

๑. ให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงมารับในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม
การตรวจลงตราประเภทคนชั่วคราวในอัตรา ๕๐๐ บาท เมื่อกฎกระทรวงมีผลบังคับแล้ว
๒. ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตรวจลงตราและตรวจประทับตราให้
อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเป็นการนำร่อง (กรณีพิเศษ) จำนวน ๑๐,๐๐๐ คน ใน
อัตราคนละ ๕๐๐ บาท
๓. ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่
ได้รับการตรวจลงตราและตรวจประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร
๔. ในระหว่างดำเนินการออกกฎระเบียบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่แล้ว
เสร็จให้นายจ้างสามารถนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมการตรวจลง
ตราในอัตราปกติ

**๓.๑.๔ นโยบาย แผน และมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน
ของรัฐบาลและกระทรวงแรงงาน**

ปัจจุบัน มีนโยบายแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติแล้ว คือ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว
โดยขจัดแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและส่งเสริมการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง
โดยถูกกฎหมาย ดังนี้

**๑) รัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา
เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ดังนี้**

ข้อ ๔.๒.๖ เตรียมการรองรับการเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้ประชาคม
อาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยเน้นระบบบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว จัดระบบอำนวยความสะดวก
และมาตรการกำกับดูแลติดตามการเข้าออกของแรงงานทุกประเภท เพื่อดึงดูดแรงงานที่มี
ฝีมือเข้าประเทศควบคู่กับการป้องกันผลกระทบจากการเข้าประเทศของแรงงานไร้ฝีมือ

ข้อ ๔.๒.๗ กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว
โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในประเทศ

๒) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

ส่วนที่ ๓ บทที่ ๔

ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้นสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน

ข้อ ๕.๒.๓ พัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้และสมรรถนะที่สอดคล้องกับโครงสร้าง
การผลิตและบริการบนฐานความรู้และเศรษฐกิจสร้างสรรค์ โดย

(๖) เร่งปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ ทั้งการจัดระเบียบ
แรงงานไร้ฝีมือ การดึงดูดแรงงานที่มีความรู้และทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศ การพัฒนาระบบฐานข้อมูล
ของแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพและนำไปใช้ในการบริหารจัดการแรงงานได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้ง
การจัดบริการทางสังคมให้กับแรงงานต่างด้าวตามความเหมาะสมและเป็นธรรม (แผนฯ ๑๑ หน้า ๔๗)

๓) แผนแม่บทด้านแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การบริหารจัดการด้านแรงงานระหว่างประเทศ

กลยุทธ์ (๔) จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้
ยุทธศาสตร์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบให้มีความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิผล ทั้งในเรื่องการ
จัดระบบแรงงานต่างด้าว การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบ

ทำงาน การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าว การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว และการประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

๔) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ทั้ง ๕ มาตรการ ดังนี้

๔.๑) มาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน

เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว รวมทั้งผู้ติดตาม ซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน ๑๕ ปี โดยใช้

- มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปีและไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

- มาตรา ๕ และ มาตรา ๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จัดทำทะเบียนประวัติราษฎรของคนต่างด้าว

- มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ

๔.๒) มาตรการป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาของคนต่างด้าวรายใหม่

ดำเนินการในการสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่อย่างเด็ดขาดจริงจังและต่อเนื่องทั้งก่อนการจดทะเบียน ระหว่างการจดทะเบียน และหลังสิ้นสุดการจดทะเบียน และเน้นการปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด จริงจังทั้งนายจ้าง ผู้ให้ที่พักพิง ผู้ที่เกี่ยวข้อง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาเข้าระบบ รวมทั้งเน้นดำเนินการมิให้มีการลักลอบกลับเข้ามาใหม่อีก หากพบว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบกลับเข้ามาซ้ำอีกต้องถูกดำเนินคดี และลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และพร้อมจัดทำบัญชีรายชื่อห้ามมิให้เข้าประเทศ

๔.๓) มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่อย่างถูกกฎหมาย

ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยเร่งรัดดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ให้สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างผู้ประกอบการได้อย่างทันท่วงที

๔.๔) มาตรการปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

- ปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

- ปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัด

๔.๕) มาตรการยกระดับหน่วยงานเลขานุการ

เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบ โดยการยกระดับสถานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง และระดับจังหวัด โดยให้กระทรวงแรงงาน และสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

๓.๒ ในอนาคต

ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕)

จากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยลำดับ สืบเนื่องจากสาเหตุปัจจัยหลายประการ ในขณะที่นโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางดำเนินการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของแต่ละส่วนราชการยังมีลักษณะแยกส่วน ตามกลุ่มปัญหา ส่งผลให้การแก้ปัญหาในภาพรวมขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ กระทบต่อ ความมั่นคงของชาติและความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งอาจส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมของ ประเทศไทยในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๕๘ จึงมีความจำเป็นต้อง กำหนดให้มียุทธศาสตร์เพื่อเป็นกรอบทิศทางแก้ปัญหาในระยะต่อไป

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับมอบหมายจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้จัดทำ ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อบูรณาการการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในภาพรวม ของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา การจัดทำ ยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ (นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ ข้อ ๒.๕) โดยรัฐบาลจะเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงและความสงบสุขภายในประเทศ ควบคู่ไปกับการจัดการแก้ไขปัญหาสถานะและ สิทธิของบุคคล ภายใต้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติกับการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยที่ ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบจะใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการ ในระยะต่อไป ซึ่งจะใช้แทนยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติเดิมที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้แล้ว

(๑) **สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ฯ** ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ย่อย ดังนี้

(๑.๑) **ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย** จะแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ๔ ประเภท ได้แก่

(๑.๑.๑) **ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็น เวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้** จำนวนประมาณ ๕ แสนคน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สำรวจจัดทำ ทะเบียนประวัติเป็นฐานข้อมูลไว้แล้ว ตั้งแต่อดีตจนถึงล่าสุดในปี ๒๕๕๔ คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่มานานจน กลมกลืนกับสังคมไทย และไม่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคง มุ่งหมายให้มีการเร่งรัดกำหนดสถานภาพตาม กฎหมาย และดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเหมาะสม ซึ่งแนวทางการดำเนินการที่ผ่านมา มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ (ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล) และวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ (หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิ ของบุคคล) เป็นกรอบการพิจารณาสถานะบุคคล และมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

(๑.๑.๒) **แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และ กัมพูชา)** รวมถึงผู้ติดตามและบุตรที่ได้รับการผ่อนผันไว้เดิม และที่จดทะเบียนใหม่ล่าสุดตาม มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ รวมประมาณ ๒ ล้านคน ซึ่งที่ผ่านมา มีการดำเนินการ ภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗) และมติคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในระยะสั้น คือ การจัดระเบียบแรงงานเพื่อการจ้างงานที่ถูกกฎหมาย โดยมีมาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ตามความเหมาะสม และใช้กระบวนการชุมชนช่วยแก้ปัญหา ส่วนในระยะยาวให้มีการกำหนดทิศทางการ พัฒนาเศรษฐกิจและการผลิตกำลังแรงงานที่สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงและ

ความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงเตรียมความพร้อมที่จะใช้เทคโนโลยีเข้ามาเพื่อช่วยลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวลงตามลำดับ ยุทธศาสตร์ต่อกลุ่มเป้าหมายนี้จะมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

(๑.๑.๓) **กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ** ได้แก่ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ จากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา และชาวเกาหลีเหนือ ประมาณ ๑.๓ แสนคน ยุทธศาสตร์นี้มีแนวทางการดำเนินการส่งกลับประเทศอย่างปลอดภัย หรือสนับสนุนการเดินทางไปประเทศที่สามแล้วแต่กรณี มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

(๑.๑.๔) **ผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ** นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายที่ (๑.๑.๑) - (๑.๑.๓) อาทิ กลุ่มที่เข้ามาถูกต้องแต่ลักลอบอยู่ต่อ และมีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ แนวทางการดำเนินการคือใช้กฎหมายเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

(๑.๒) **ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่** กลุ่มเป้าหมายคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศรอบบ้านใกล้เคียง และประเทศอื่นๆ ซึ่งยุทธศาสตร์ได้กำหนดแนวทางดำเนินการโดยเพิ่มประสิทธิภาพการสกัดกั้น การเข้มงวดการตรวจลงตรา การติดตามเฝ้าระวัง การเข้า-ออก การทบทวนเงื่อนไขการใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) และที่สำคัญคือการพัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้ทันสมัย สามารถเชื่อมโยงประสานระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ชุมชนชายแดน ชายฝั่งทะเลช่วยสอดส่องดูแล เป็นต้น ยุทธศาสตร์นี้มี กองทัพไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

(๑.๓) **ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง** ได้กำหนดแนวทางดำเนินการโดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือผ่านกลไกทวิภาคีและพหุภาคี การร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลก ให้ความช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในประเทศเพื่อนบ้าน มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

(๑.๔) **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ**

(๑.๔.๑) **ระยะเร่งด่วน** กำหนดให้จัดตั้งกลไกระดับชาติในการบูรณาการ และกำหนดทิศทางการแก้ปัญหา คือ คณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (กอ.ปร.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และอำนวยการ กำกับดูแลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินการต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี และให้จัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างๆ อีก ๕ คณะ รวมถึงพัฒนาและหรือจัดตั้งศูนย์สารสนเทศที่สามารถสนับสนุนและเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติและติดตามประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการฯ ทุก ๖ เดือน

(๑.๔.๒) **ระยะต่อไป** ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา ทบทวนยุทธศาสตร์ฯ ทุก ๒ ปี เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

(๒) **แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ**

(๒.๑) **การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ** ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ที่ให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแนวปฏิบัติเดิมไปพลางก่อน เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ใหม่นั้น

มีประเด็นสำคัญซึ่งส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีภารกิจต้องเร่งรัดการเตรียมความพร้อมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ดังนี้

(๒.๑.๑) การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการรองรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ในระยะเร่งด่วน โดยระดับนโยบายกำหนดให้มีการจัดตั้ง กอ.ปร. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการช่วย กอ.ปร. ปฏิบัติงาน ๕ คณะ มีปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นประธาน ส่วนระดับปฏิบัติกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์สารสนเทศของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการภายใต้ กอ.ปร. และศูนย์ประสานงานการแก้ปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองของ กอ.รมน. ในระดับภูมิภาคและพื้นที่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(๒.๑.๒) การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) รองรับการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์กรกลไกรองรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ รวมทั้งการจัดเตรียมแผนงานโครงการ และงบประมาณรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้จริง

(๒.๒) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เสนอแนวทางการดำเนินการตามข้อ (๒.๑) ให้ที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นประธานพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ สุดท้ายที่ประชุมมีมติเห็นสมควรกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานได้เรียบร้อยต่อเนื่องโดยมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะการจัดตั้ง กอ.ปร. เป็นกลไกหลักกำกับดูแลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ในภาพรวม มีอำนาจหน้าที่หลักพิจารณานโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการแก้ปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตลอดจนออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการช่วย กอ.ปร. ปฏิบัติงานทั้ง ๕ คณะ รวมทั้งคำสั่งจัดตั้งศูนย์สารสนเทศของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และศูนย์ประสานงานการแก้ปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองในระดับภูมิภาคและพื้นที่ต่อไป ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจภายใต้คณะกรรมการประสานงานฯ รวม ๒ คณะ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของการเตรียมความพร้อมในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ได้แก่ ๑) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณายกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. มีรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรกลไกบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ฯ รวมทั้งผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอนุกรรมการ เพื่อพิจารณายกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสนอคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ๒) คณะอนุกรรมการติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ในระยะเร่งด่วน มีรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ เป็นอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาติดตามผลคืบหน้าการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้าสู่การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ด้านต่างๆ ตามการแบ่งมอบความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ โดยให้ดำเนินการควบคู่พร้อมไปกับการพิจารณายกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งหากการดำเนินการทั้งหมดนี้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก็พร้อมที่จะปฏิบัติงานรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ได้ภายในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

๔. ปัญหา และผลกระทบ

การศึกษาในครั้งนี้ ได้ค้นคว้าจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย บทความ และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ แล้วนำมารวบรวมปัญหาและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาด้านต่างๆ ดังนี้

๔.๑ ด้านนโยบาย

ประเด็นปัญหา มีดังนี้

- ๑) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโควตา เท่าที่ผ่านมการกำหนดโควตาเป็นเรื่องสำหรับ “นายจ้าง” มิใช่โควตาตามความหมายของการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ๒) นโยบายด้านสังคม เน้นในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว ยังทำได้ไม่เต็มที่ มีลักษณะเป็นสองมาตรฐาน
- ๓) นโยบายที่เกี่ยวกับสุขอนามัย ความปลอดภัยในการทำงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน ยังมิได้พิจารณาเรื่องการทำงานอย่างจริงจัง
- ๔) การประสานงานด้านนโยบายแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศยังไม่ประสบความสำเร็จ เท่าที่ควร
- ๕) นโยบายผ่อนผันโดยไม่มีการสำรวจข้อมูลที่แท้จริงของรัฐ เป็นปัจจัยที่ดึงดูดแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในประเทศ

๔.๒ ด้านกฎหมาย

ประเด็นปัญหา มีดังนี้

- ๑) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีการแยกบทลงโทษระหว่างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่มีบทลงโทษจำคุก กฎหมายไม่ให้อำนาจเด็ดขาดในการจับกุมแรงงานต่างด้าว ไม่มีบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนไม่เสียค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว ไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้นายจ้างต้องแจ้งเจ้าหน้าที่เมื่อแรงงานต่างด้าวออกจากงานและบทลงโทษหากฝ่าฝืน
- ๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ กำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวมีความไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว ไม่อยู่ในสถานะที่เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่อย่างใด จึงไม่สามารถมาขอใบอนุญาตทำงานได้ และยังพบปัญหากรณีหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ไม่สามารถหางานให้แรงงานต่างด้าวทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่ให้อำนาจในการจัดหางานให้คนต่างด้าว

๔.๓ ด้านการบริหารจัดการ

ประเด็นปัญหา มีดังนี้

- ๑) ยังไม่มีข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ถูกต้อง ตรงกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริง
- ๒) การกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าวจากการรับแจ้งความต้องการของนายจ้าง ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะมีการแจ้งความต้องการเยอะเกินจริง ฯลฯ
- ๓) การบริหารจัดการป้องกันการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนยังไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

๔) ค่าธรรมเนียมจ้างแรงงานต่างด้าวสูงเกินไป ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วย

- ค่าธรรมเนียมการตรวจสุขภาพคนละ ๖๐๐ บาท
- ค่าประกันสุขภาพคนละ ๑,๓๐๐ บาท
- ค่ายื่นขอใบอนุญาตทำงาน ๑๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานปีละ ๑,๘๐๐ บาท

๕) ยังไม่มีการบังคับใช้ Levy กับนายจ้างจากการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน

๖) การเปิดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนใหม่ทุกปี ก่อให้เกิดการกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายเข้ามาเพิ่มเติมจำนวนมากขึ้นๆ จนมีปริมาณแรงงานต่างด้าวมากจนควบคุมไม่ได้

๗) การที่จะใช้แรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการเป็นจำนวนมากมีระบบนายหน้า (Broker) เข้ามาทำหน้าที่แทน เช่น ใบแจ้งขยายอายุการทำงาน การพิสูจน์สัญชาติ การตรวจโรค รวมทั้งการขอหรือต่อ work permits กรณีเปลี่ยนนายจ้างหรือกรณีเปลี่ยนสถานที่ทำงาน ซึ่งค่าตอบแทนนายหน้ามีอัตราค่อนข้างสูง และบางส่วนได้ผลกำไรจะไปเรียกเก็บจากลูกจ้างภายหลัง

๘) การบริหารจัดการยังไม่เป็นระบบทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระหว่างประเทศ

๙) การประสาน เชื่อมโยงข้อมูลฯ ระหว่างหน่วยงานยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงใช้ประโยชน์ไม่ได้

๑๐) องค์กรที่ดูแลแรงงานต่างด้าว ขาดคน งบประมาณ ในการปฏิบัติการเชิงรุกในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย

๔.๔ ด้านสังคมและความมั่นคง

ประเด็นปัญหา มีดังนี้

๑) ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก และกระจัดกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ

๒) การประเมินจำนวนแรงงานต่างด้าวจากหลายหน่วยงานยังได้ข้อมูลที่ไม่แน่นอน และไม่สอดคล้องกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่จริงในพื้นที่

๓) มีการสร้างอิทธิพล การสร้างอาณาจักรของกลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมือง

๔) ประชาชนเห็นว่าอาชญากรรมที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว มีโอกาสเกิดขึ้นกับตน เช่น การลักเล็กขโมยน้อย กินเหล้าเมาอาละวาด ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์

๕) ผู้หลบหนีเข้าเมืองบางคนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม เช่น การค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์ ค้าหญิงโสเภณี และขบวนการนำบุคคลลักลอบเข้าเมือง

๖) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของชุมชนแรงงานต่างด้าว

๗) เด็กต่างด้าวจำนวนมากไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษา เนื่องจากถูกสถานศึกษาปฏิเสธ โดยอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย

สาเหตุ

๑) เขตแดนเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามา โดยเฉพาะประเทศพม่ายาวมาก และไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมพอที่จะสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวเล็ดลอดเข้ามาได้

๒) หน่วยงานของรัฐไม่เข้มแข็ง เต็มขาด ปฏิบัติงานอย่างจริงจังต่อเนื่อง (ขาดงบประมาณ กำลังคน และความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ)

๓) ปัญหาในการปฏิบัติงาน การประสานงาน และความเป็นเอกภาพของหน่วยงาน (จำนวนมากเกินไป)

๔) แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ไม่ได้มีการจดทะเบียนจัดทำประวัติและรูปถ่ายเพื่อยืนยันตัวบุคคล เมื่อกระทำความผิดแล้วสามารถหลบหนีการจับกุมตัวของเจ้าหน้าที่ได้ไม่ยาก

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

๑) หากไม่สามารถควบคุมการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประเทศไทยอาจกลายเป็น “เขตเสรีแรงงานเถื่อน” ได้

๒) อาจเกิดการรวมกลุ่มประท้วงของแรงงานต่างด้าวเพื่อเรียกร้องค่าจ้าง สวัสดิการ จนอาจลามไปสู่การก่อจลาจลขึ้น

๓) อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรม วิถีชีวิต จนอาจเกิดการกระทบกระทั่งกันขึ้นระหว่างชุมชนของคนไทยและชุมชนของแรงงานต่างด้าว

๔) การเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละปี มาช่วยเหลือเด็กต่างด้าวเหล่านี้

๕) เมื่อไม่ได้รับการศึกษา เด็กต่างด้าวต้องกลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในระดับล่างต่อไปโดยไม่มีโอกาสที่จะได้พัฒนาตัวเองให้มีความรู้ในระดับสูงหลุดพ้นวงโคจรแห่งความยากจน

๖) เด็กต่างด้าวที่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาอาจออกไปทำงานกับพ่อแม่ ทำให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็กตามมา

๔.๕ ด้านสาธารณสุข

ประเด็นปัญหา มีดังนี้

๑) ชุมชนที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่จะมีคุณภาพต่ำ เป็นชุมชนแออัด อับชื้น สกปรก และไม่ถูกสุขลักษณะ

๒) แรงงานต่างด้าวเป็นพาหะในการนำโรคระบาดต่างๆมาแพร่ เช่น โรคมาลาเรีย ไข้ช้ำ เป็นต้น

๑) แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการตรวจโรคก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทย

๒) ไม่มีการดูแลด้านสุขอนามัยบริเวณที่พักคนงาน

๓) แรงงานต่างด้าวทั้งที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียนยังมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์

๔) นายจ้างไม่พาแรงงานมารักษาอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดการระบาดของโรค

๕) การดำเนินงานด้านสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมยังไม่มีระบบและรูปแบบ

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

๑) อาจเกิดการระบาดของโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้ เช่น ไข้ช้ำ โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น เป็นต้น

๒) ประเทศไทยต้องเสียงบประมาณ และบุคลากรด้านสาธารณสุข เป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขให้กับแรงงานต่างด้าว

๔.๖ ด้านการทำงานของคนต่างด้าว

ประเด็นปัญหา มีดังนี้

๑) แรงงานต่างด้าวมักจะถูกกดคั้นให้อยู่ในสภาพที่ต้องยอมทำสัญญาที่เสียเปรียบทั้งต่อนายจ้างและตัวแทนจัดหางานในหลายกรณี เช่น อัตราค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น การหักเงินค่าจ้างในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าที่พัก ค่าเดินทาง และค่าอาหาร เป็นต้น

๒) นายจ้างมักจะละเมิดเงื่อนไขการจ้าง ได้แก่ การไม่ได้รับค่าจ้าง ไม่มีวันหยุด/วันลา การไม่ได้รับค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลา และการทำงานเกินชั่วโมงที่กฎหมายกำหนด

๓) ปัญหาความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ปัญหาที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมในการพักอาศัยไม่ได้มาตรฐาน ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน ปัญหาการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน และได้รับสวัสดิการสังคมและการรักษาพยาบาลไม่ทั่วถึง

๔) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ลักลอบทำงานซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานระดับล่างจำเป็นต้องยอมถูกใช้แรงงานหนัก ทำงานเสี่ยงอันตราย ค่าจ้างต่ำ ไม่เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีสภาพการทำงาน สวัสดิการไม่ดี และไม่มีศักยภาพที่จะรวมกลุ่มกันเรียกร้อง ต่อร้องกับนายจ้าง การเอารัดเอาเปรียบกดขี่ และบางแห่งถึงขนาดเป็นการใช้แรงงานในรูปแบบแรงงานบังคับเพื่อนายจ้างจะได้มีต้นทุนการผลิตต่ำเพื่อขายสินค้าแข่งขันในเวทีตลาดโลก

๕) แรงงานที่มีการจ้างงานในปัจจุบันบางส่วนมิได้ทำงานตามอาชีพที่ได้อนุญาตไว้ แต่ก็ยังสามารถทำงานอยู่ในประเทศไทยได้

สาเหตุ

๑) แรงงานต่างด้าวไม่กล้าร้องเรียนนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หากร้องเรียนหน่วยงานราชการ จะถูกดำเนินคดีฐานลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถูกส่งตัวกลับประเทศ

๒) แรงงานต่างด้าวเกรงว่าหากร้องเรียนนายจ้าง จะถูกเลิกจ้าง ทำให้ไม่มีงานทำ ไม่มีรายได้เพื่อส่งให้ครอบครัว

๓) แรงงานต่างด้าวไม่ทราบว่าจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และไม่ทราบสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

๔) นายจ้างเห็นว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จะไม่กล้าร้องเรียนหน่วยงานราชการ จึงไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

๕) นายจ้างบางส่วนไม่ทราบว่าจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

๖) นายจ้างต้องการลดต้นทุน เพื่อให้มีกำไรสูง หรือเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ จึงพยายามลดต้นทุนด้วยการไม่ปฏิบัติตามแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

๗) นายจ้างบางรายเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ไม่กล้าดำเนินการ เนื่องจากกลัวความไม่ปลอดภัย จึงไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

๔.๗ ด้านเศรษฐกิจ

ผลกระทบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี

๑) เพิ่มอุปทานแรงงานในประเทศ (โดยทันที)

๒) ทำให้อุตสาหกรรมหรือสาขาการผลิตที่ขาดแคลนแรงงานยังดำเนินการผลิตต่อไปได้

๓) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (เฉพาะสาขาการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น และ

Complementary กับแรงงานไทย)

ข้อเสีย

๑) ประเทศไทยไม่สามารถปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศให้เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ฝีมือแรงงานขั้นสูง (Skill Composition) เพื่อยกระดับสินค้าและรายได้ของอุตสาหกรรม

๒) ทำให้เกิดผลกระทบทางการค้าระหว่างประเทศ เกิดการกีดกันทางการค้า เช่น ที่สหรัฐอเมริกากระทำต่อสินค้ากุ้งและสิ่งทอที่ส่งออกโดยประเทศไทย และที่อื่นๆ จนประเทศไทยถูกสหรัฐฯจัดอันดับให้

ประเทศไทยอยู่ในอันดับสองที่ต้องเฝ้าจับตามอง (Tier II Watch List) ทางด้านการละเมิดสิทธิแรงงานและมีการกระทำในเรื่องการค้ามนุษย์มาก โดยรัฐบาลไทยให้การช่วยเหลือแก้ไขยังไม่ดีพอ

๓) แรงงานต่างด้าวเข้ามาแย่งงานคนไทย ทำให้แรงงานไทยถูกกดค่าจ้างลง

๔.๘ เชิงพื้นที่

ประเด็นปัญหา มีดังนี้

ปัญหาการจำกัดพื้นที่และอาชีพบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

๕. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา ได้ประมวลความเห็นและข้อเสนอแนะจากแหล่งข้อมูลต่างๆ สรุปได้ ดังนี้

๕.๑ ด้านนโยบาย

๑) ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อมี กบร. ก็ควรให้ กบร. เป็นผู้กำหนดนโยบายเรื่องแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ชัดเจน แก้ไขปัญหาและรองรับเหตุการณ์สถานการณ์ได้อย่างเป็นผลดีต่อประเทศ

๒) นโยบายที่ควรกำหนดให้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่มีเหลืออยู่ในประเทศ ดำเนินการสกัดกั้นไม่ให้มีคนที่ต่างด้าวลักลอบเข้ามาอยู่และทำงานในประเทศ ดำเนินการให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในงานที่ขาดแคลนและจำเป็นอย่างเหมาะสม ไม่เกิดผลกระทบต่อแรงงานไทย เป็นต้น

๕.๒ ด้านกฎหมาย

๑) ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังต่อไปนี้

(๑) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้อำนาจกระทรวงแรงงานในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ เนื่องจากปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานแทบทุกประเภทกิจการทำให้เกิดปัญหาแย่งอาชีพคนไทยและยากต่อการควบคุม

(๒) ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องมาแจ้งนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการเลิกจ้างต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวออกจากงาน และให้มีบทกำหนดโทษหากนายจ้างฝ่าฝืน

(๓) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้ นายทะเบียนมีอำนาจในการเพิกถอนโควตานายจ้างและสถานประกอบกิจการ กรณีพบว่านายจ้างหรือสถานประกอบกิจการที่ใช้แรงงานละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

(๔) ควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษในมาตรา ๕๑ โดยแยกบทลงโทษให้แตกต่างกันระหว่างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ควรมีการกำหนดบทลงโทษที่สูงกว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต

(๕) ในการแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษนายจ้างตามมาตรา ๕๔ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษจำคุกนายจ้าง เห็นควรแยกบทลงโทษกรณีนายจ้างใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและไม่มีใบอนุญาตทำงานสูงกว่ากรณีนายจ้างใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตทำงาน โดยเพิ่มบทลงโทษนายจ้าง

๒) ปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

(๑) ควรแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดที่ ๓ การจัดหางานโดยเพิ่มเติมการจัดหางานให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ โดยให้มีการจดทะเบียนผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ

พร้อมกับกำหนดให้เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานมีอำนาจในการจัดหางานให้คนต่างด้าว และกำหนดให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผ่านสำนักงานจัดหางานของรัฐได้ด้วย

(๒) ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำได้ในกรณีการหางานให้แรงงานต่างด้าวที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นายจ้างตายหรือเลิกกิจการ ถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ออกจากงานเนื่องจากถูกนายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

๓) เร่งผลักดันกฎกระทรวงเรื่องการคุ้มครองแรงงานผู้รับใช้ในบ้าน เพื่อให้แรงงานในกิจการนี้ (ทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าว) ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (ปัจจุบันกฎหมายแรงงานไม่ครอบคลุมกิจการนี้ แต่มีแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนในกิจการดังกล่าวนับแสนคนและมีแรงงานต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้จดทะเบียนอีกเป็นจำนวนมาก)

๕.๓ ด้านการบริหารจัดการ

๑) ควรมี “กฎหมาย พระราชบัญญัติเฉพาะ” แทนการใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆไป โดยเป็น พ.ร.บ.เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อการทำงานโดยเฉพาะที่กำหนดหลักปฏิบัติที่ชัดเจน และมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยบูรณาการจากหน่วยงานเดิมของ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ รับผิดชอบตามภารกิจและมีอำนาจหน้าที่ลงโทษตามกฎหมาย

๒) รัฐบาลควรมอบอำนาจและกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้ามา ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากจะทราบความต้องการและความจำเป็น ของพื้นที่เป็นอย่างดี และในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน และประชาชน

๓) ควรพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชนในการบริหาร กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการให้ความคุ้มครองสภาพการจ้างงาน และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล

๔) ยกเลิกการเปิดจดทะเบียนใหม่โดยเด็ดขาด ซึ่งได้พิสูจน์ว่าล้มเหลวในช่วง ๑๖ ปีที่ผ่านมา

๕) ทำการศึกษาอย่างเร่งด่วนถึงผลกระทบจากการขยายอายุการอยู่ในประเทศไทย จาก ๒+๒ ปี เป็น ๒+๓ ปี เป็นต้นว่าจะมีผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย และเศรษฐกิจของไทยในภาพรวมจะเป็นอย่างไร เมื่อได้รับผลการศึกษาออกมาแล้ว ก็ให้ถือว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้สามารถขยายอายุได้ทันที ๒๕๕๘ หรือไม่ให้การจ้างแรงงานต่างด้าวขาดช่วง หรือกรณีผลการศึกษาให้หยุดการต่ออายุคือ ๒+๒ ปี ก็จะต้องมีมาตรการอื่นๆรองรับในการนำเข้าแรงงานในสาขา และอาชีพที่ขาดแคลน

๖) เนื่องจากประเทศไทยยังต้องใช้แรงงานต่างด้าวมาช่วยกิจการอีกหลายประเภท อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนแรงงานระดับ Low - Skilled และ Semi - Skilled การพิจารณานำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้ประเภทต่างๆ ที่ทำ MOU ไว้แล้ว และประเทศที่คาดว่าจะนำเข้ารายใหม่ๆ เช่น เวียดนาม บังคลาเทศ เป็นต้น การนำเข้าด้วย G to G จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะขยายฐานประเทศที่ต้องให้การพึ่งพาแรงงานระดับล่างต่อไป รูปแบบการนำเข้าคงเป็นทำนองเดียวกับ Employment Permit System (EPS) (รายละเอียดตามเอกสารในภาคผนวก ๖) ของสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น โดยอาจมีขั้นตอน ดังนี้

ประเทศไทยแจ้งความประสงค์แรงงานระดับล่างไปให้ประเทศเป้าหมายได้ครบทั้งจำนวน ความรู้ความสามารถ ที่ไทยต้องการได้ทราบ ฟังประเทศเป้าหมายทำหน้าที่คัดผู้สมัครมาทำงานในประเทศไทย โดยระบุชัดเจนว่าจะให้มาทำอะไร นานเท่าไร หรือคาดว่าจะได้เงินเดือน (สะสม) มากน้อยเพียงใด โดยทางประเทศผู้ส่งออกแรงงานจะต้องจัดฝึกอบรมเบื้องต้น ด้านทักษะ และขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยให้ผู้ประสงค์จะทำงานในประเทศไทยได้ทราบ เมื่อถึงกำหนดตัวแทนจากประเทศไทย (หรืออาจจะเป็น

ภาคเอกชนที่ต้องการใช้แรงงาน) ก็จะเข้าไปคัดเลือกคุณสมบัติคนที่ต้องการมาทำงานในประเทศไทยแล้ว จึงนำเข้ามาในประเทศไทย ตรวจโรค เมื่อผ่านแล้วจะได้ Work Permit เพื่อทำงานตามสัญญา

๗) ส่งเสริมและพัฒนาการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและการอพยพของคนต่างด้าว พร้อมทั้งการวิเคราะห์สภาพปัญหาอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำมาใช้ในการปรับนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์

๘) ควรมีการปรับปรุงการดำเนินงานด้านข้อมูลให้มีความถูกต้อง ครบถ้วนตามสภาพการณ์ที่เป็นจริง ดำเนินการสำรวจคนต่างด้าว แรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในประเทศอย่างแท้จริง

๙) ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการนำเข้าแรงงานผ่านกระบวนการ MOU โดยให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้ประโยชน์มากที่สุด

๑๐) รัฐบาลมีนโยบาย แต่ปัญหาอยู่ที่การบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำไม่ได้ ดังนั้นควรเน้นประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ (Re-engineering) ดังนี้

(๑) การอำนวยความสะดวกการจัดการต่างด้าวและการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย เพื่อหางานทำ เช่น มีกำหนดการขึ้นทะเบียนที่ชัดเจน

(๒) การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น

(๓) การลดค่าใช้จ่ายของการเข้ามาทำงาน และค่าใช้จ่ายของนายจ้าง

(๔) ปฏิรูป กพร. ให้ทำงานได้คล่องตัวและตรวจสอบได้

(๕) เอาจริงในการแก้ปัญหาเงินใต้โต๊ะ และการใช้นายหน้า

(๖) การออกกฎ ระเบียบใดๆ ควรทบทวน (Lobby) ความเป็นไปได้ให้ชัดเจนจะได้ศักดิ์สิทธิ์

(๗) ควรให้ความสำคัญเรื่องสิทธิของแรงงานและการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะค่าจ้างขั้นต่ำ การประกันสุขภาพ การประกันสังคม สิทธิในการรวมตัว

๑๑) ควรมีการนำแรงงานต่างด้าวระดับล่างเข้ามาทำงานแบบนำเข้าโดยถูกกฎหมาย ดังนี้

- ปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้วิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวระดับล่างเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามความต้องการของนายจ้างแต่ละราย โดยการขอโควตานำเข้าแล้วไปติดต่อบริษัทจัดหางานของประเทศต้นทางคือประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อนำเข้าตามบันทึกความเข้าใจระหว่างกัน (MOU) แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวที่นำเขายังมีน้อยกว่าความต้องการ และที่นำเข้ามาแล้วก็ใช้เวลานาน ค่าใช้จ่ายทั้งฝ่ายนายจ้างและตัวแรงงานต่างด้าวที่ต้องเสียเป็นค่าบริการจัดหางานก็สูงมากเกินกว่าที่จะใช้วิธีการลักลอบเข้าเมืองมาลักลอบทำงานในประเทศไทย จึงเป็นระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่สมควรจะต้องปรับปรุงแก้ไข ประกอบกับแนวความคิดของการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประชาคมอาเซียน ซึ่งจะเริ่มในอีก ๓ - ๔ ปีข้างหน้า (พ.ศ.๒๕๕๘) ก็มีส่วนกระตุ้นความคิดริเริ่มที่จะหาแนวทางในการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ แม้จะเป็นกลุ่มแรงงานระดับฝีมือใน ๗ สาขาอาชีพก็ตาม

- การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อมาทำงานฝีมือ และกึ่งฝีมือ ในระดับล่าง ที่ประเทศพัฒนาใช้แล้วไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นระบบที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันก็มีระบบของประเทศญี่ปุ่น เช่นโครงการ IMM หรือโครงการของประเทศเกาหลีใต้ที่เรียกว่าระบบ Employment Permit System (EPS) ก็เป็นสิ่งที่ประเทศไทยควรจกนำมาพัฒนาใช้เป็นระบบการจัดการต่างด้าวนำเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกกฎหมาย ซึ่งประเทศไทย และประเทศต้นทางพม่า ลาว และกัมพูชา ก็ทราบและมีความพยายามจัดส่งแรงงานของตนไปทำงานในประเทศเกาหลีใต้อยู่แล้ว

- ระบบ EPS ของเกาหลีใต้นำมาผสมผสานกับการใช้ ASEAN Identity Card เพื่อการอนุญาตเดินทางเข้ามายังประเทศคู่ภาคีระหว่างไทยกับคู่ภาคีทั้ง ๓ ประเทศ โดยทางฝ่ายไทยเป็นผู้จัดอำนาจการออกบัตร ASEAN ID Card ก็จะช่วยแก้ปัญหาความล่าช้า และลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ

ให้แรงงานต่างด้าวจาก ๓ ประเทศมาทำงานอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยได้ดีขึ้น สะดวก และรวดเร็วขึ้น ซึ่งจะช่วยแก้ข้อบกพร่องของระบบการนำเข้าตาม MOU ระหว่างไทยกับประเทศทั้ง ๓ ลงได้ และทำให้แรงงานต่างด้าวจาก ๓ ประเทศเลิกใช้วิธีการเข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย หรือการลักลอบขนคนเข้าประเทศนี้จะหมดไปในที่สุด

๑๒) ควรมีการปรับปรุงแนวทางและวิธีการคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนี้

๑. หลักการเบื้องต้น

๑.๑ วิธีการเรียกเก็บและอัตราที่กำหนดต้องมีลักษณะที่ชัดเจน แน่นนอน ไม่กำกวม และมีกำหนดแน่นอน โดยต้องคำนึงถึงความสะดวกของผู้เสียภาษีในแง่ วัน เวลา และสถานที่

๑.๒ อัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บควรจะเป็นภาระแก่ผู้เสียน้อยที่สุด

๑.๓ เก็บครั้งเดียวเมื่อขอโควตา และไม่ต้องเสียอีกจนกว่าแรงงานนั้นจะกลับประเทศต้นทางตามกำหนดของใบอนุญาตทำงาน (อาจยกเว้นกิจการที่มีปัญหาฤดูกาลสูง)

๑.๔ นายจ้างผู้ขอโควตาเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียม

๑.๕ โควตาเปลี่ยนโอนมือกันไม่ได้ (Non-transferable) หากมีการจ้างแรงงานตามโควตานั้นแล้ว หากแรงงานเปลี่ยนนายจ้างจะส่งผลให้นายจ้างคนใหม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมฯ

๑.๖ อัตราค่าธรรมเนียมอาจมีการปรับเปลี่ยนได้ โดยรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ และอัตราที่ปรับไม่มีผลย้อนหลัง

๑.๗ เก็บเฉพาะแรงงานระดับล่างและจำแนกตามกิจการ

๒. แนวทางพิจารณาหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม

๒.๑ อาจพิจารณาจัดเก็บค่าธรรมเนียมฯ ในกิจการก่อสร้างและการเกษตรเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาสเพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณการใช้แรงงานต่างด้าว และไม่เพิ่มภาระต้นทุนแก่ผู้ประกอบการโดยไม่จำเป็น

๒.๒ อาจพัฒนาให้อัตราค่าธรรมเนียมมีความแตกต่างตามพื้นที่

๑๓) แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หลังวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

ผลจากการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่ยังคงเหลืออยู่สามารถแบ่งได้เป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ที่ลักลอบมาทำงานโดยไม่มีเอกสารการอนุญาต

กลุ่มที่ ๒ ที่ได้รับการผ่อนผันถึงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ แต่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติหรือพิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน

กลุ่มที่ ๓ ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว

กลุ่มที่ ๔ กลุ่มที่นำเข้าใหม่ตาม MOU

สำหรับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ หลังวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ แบ่งได้เป็น ๓ ระยะ คือ ระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ดังนี้

แนวทางระยะสั้น วันที่ ๑๔ ธ.ค. ๒๕๕๕ - ๑ ม.ค. ๒๕๕๘

๑. พิสูจน์สัญชาติ + นำเข้าตาม MOU + แรงงานประเทศอื่น เช่น เวียดนาม บังคลาเทศ ฯลฯ

๒. จับกุม ผลักดัน ส่งกลับ อย่างมีระบบ จับกุมเป็นรายจังหวัด + ประสานประเทศต้นทาง

๓. ประเทศต้นทางจัดตั้งศูนย์รับผู้ถูกส่งกลับที่ประสงค์จะกลับมาทำงานในไทย

๔. นายจ้างเดิม + ใหม่ ขอโควตา + วิซ่า แล้วนำเข้าแรงงานกลุ่มนี้จากชายแดน

๕. ดำเนินการกวาดล้างการลักลอบเข้ามาและการลักลอบทำงานเมื่อตรวจพบให้ดำเนินการตามข้อ ๓+๔

แนวทางระยะกลาง ปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

๑. กำหนดสัดส่วนความต้องการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวทั้งระดับล่าง + ระดับฝีมือจำแนกตามประเภทกิจการอุตสาหกรรม และสัญชาติแรงงานต่างด้าว

๒. จำกัดการนำเข้าแรงงานต่างด้าว + จำกัดการอนุญาตทำงานเฉพาะที่ขาดแคลนเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และไม่แย่งงานคนไทย

๓. เปิดการอนุญาตใช้แรงงานต่างด้าวตามบริเวณชายแดน

๔. ควบคุม กำกับ ปริมาณการนำเข้า และการอนุญาตทำงานโดย กบร. จังหวัด + การใช้ระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างที่ไม่ใช่คนไทย (Levy Free)

๕. ดำเนินการปราบปรามจับกุม + การให้สินบนนำจับอย่างเข้มข้น

แนวทางระยะยาว ปี ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

๑. เครื่องครัด ระบบการวิจัย กำหนดโควตา + วิชาการอนุญาตใช้แรงงานต่างด้าวในแต่ละกิจการทางเศรษฐกิจ

๒. เครื่องครัด ระบบการขออนุญาตนำเข้า + ระบบ Levy Free

๓. ก่อน และเมื่อมาถึงประเทศไทยต้องมีการจัดอบรมแรงงานต่างด้าวอย่างน้อย ๕ วัน เกี่ยวกับสิทธิ กฎหมายแรงงาน ภาษาไทย ประเพณี วัฒนธรรมในองค์กรและในสังคมไทย โดยค่าใช้จ่ายเป็นของผู้นำเข้า

๔. มีการจัดหน่วยติดตาม แก้ไข ปัญหาการจ้างและการทำงานของแรงงานต่างด้าว

๕. การประสาน ประเทศต้นทาง และการควบคุม หากมีความร่วมมือน้อย จะจัดสรรโควตาไปยังแรงงานประเทศอื่นๆ

๖. การอบรมและจัดระบบการส่งกลับตามแบบเกาหลี (EPS)

๑๔) การคุ้มครอง ดูแล แรงงานต่างด้าวให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยใช้มาตรการดังนี้

(๑) เร่งรัดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการตรวจจับนายจ้าง หรือผู้ให้ที่พักพิงต่อแรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย โดยเร่งด่วน

(๒) ตรวจสอบความร้ายแรง (โดย ปปช.) สำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่ร้ายแรงผิดปกติ จากการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

(๓) กำหนดโทษสูงสุดกับผู้ใดก็ตามที่ใช้แรงงานเด็ก การละเมิดสิทธิและการค้ามนุษย์

(๔) เพิ่มบทบาทเครือข่าย และภาคประชาสังคมในการร่วมมือทางราชการในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าว

๑๕) แนวทางการแก้ปัญหาองค์กรที่ดูแลแรงงานต่างด้าว ขาดคน ขาดงบประมาณ ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ดังนี้

(๑) เพิ่มเจ้าหน้าที่ดูแลกำกับใช้แรงงานต่างด้าว ในสัดส่วนที่เหมาะสมที่จะสามารถบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเชิงรุกได้ เช่น การจัดทำแผนบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวระยะยาว ซึ่งอาจจะครอบคลุมยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม การกำหนดอาชีพ ระยะเวลาการกระจายตัวของแรงงาน ตลอดจนการคุ้มครองป้องกันสิทธิของแรงงานต่างด้าวรวมถึงการดูแลคุณภาพชีวิตของแรงงานและครอบครัว

(๒) มีผู้รับผิดชอบ ดูแล ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

(๓) จัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวให้เพียงพอที่จะบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ

๕.๔ ด้านสังคมและความมั่นคง

๑) ขอความร่วมมือกับหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศในการกวดขันการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวโดยผิดกฎหมายตามแนวชายแดน

๒) เพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและพื้นที่ในความรับผิดชอบ

๓) บูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน

๔) ควบคุมการทำงานของนายหน้าหรือตัวแทนผู้จัดหาแรงงานต่างด้าวให้เข้มงวดมากขึ้นเพื่อป้องกันการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าว และป้องกันการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

๕) ขยายความร่วมมือบริเวณชายแดนในระดับทวิภาคี เพื่อป้องกันปราบปรามการลักลอบนำเข้าแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งการเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมบริเวณชายแดน และภายในประเทศด้วยเครื่องมือ เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการจับกุมสกัดกั้น และจับกุมผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับส่งประเทศต้นทาง

๕.๕ ด้านสาธารณสุข

๑) กระทรวงสาธารณสุขและรัฐบาล ร่วมกันพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการให้บริการสาธารณสุขให้เหมาะสมกับจำนวนคนต่างด้าวที่อยู่ในพื้นที่และสภาพของปัญหา (โรคตามชายแดนอาจต้องตรวจรักษาให้คนต่างชาติฟรี)

๒) รัฐบาลควรจัดกิจกรรมเพื่อให้ความรู้ด้านการสาธารณสุขอย่างต่อเนื่องแก่ประชาชนทั่วไปและคนต่างด้าวเกี่ยวกับโรคติดต่อร้ายแรง เช่น เอชไอวี โรคเท้าช้าง วัณโรค มาลาเรีย โรคเรื้อน เป็นต้น เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดและควบคุมการแพร่กระจายของโรค

๕.๖ ด้านการทำงานของคนต่างด้าว

๑) ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายแรงงานอย่างครบถ้วน เพิ่มจำนวนผู้ตรวจแรงงาน และสอดส่องตรวจสถานประกอบกิจการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นพิเศษ อาจประสานกับ NGOs และเครือข่ายแรงงานต่างด้าว เพื่อจัดอาสาสมัครผู้ช่วยตรวจแรงงานทำหน้าที่รายงานในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวต่อผู้ตรวจแรงงานซึ่งมีจำนวนน้อยให้เกิดการมีส่วนร่วมและเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมให้มากขึ้นในการคุ้มครองด้านมนุษยธรรม

๒) ใช้วิทยุชุมชนเป็นสื่อเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย และความรู้เรื่องสิทธิแรงงานให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ควรจัดทำเป็นรายการวิทยุหลายภาษา (Multi-lingual) โดยการสนับสนุนของกรมการจัดหางาน

๕.๗ ด้านเศรษฐกิจ

๑) นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติเพื่อนำมาใช้กับแรงงานต่างด้าวแบบถูกกฎหมาย ควรต้องมีการพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้ใช้ในประเทศไทยต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงของสถานการณ์

ตลาดแรงงานปัจจุบันและแผนการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยการสนับสนุนเน้นข้อมูลข่าวสาร การส่งเสริมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนสูง (Capital Intensive) มากกว่าส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก การส่งเสริมการจ้างงานล่องเวลา (Part - time worker) การย้ายฐานการผลิตบางอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ๆ ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน หรือการย้ายขั้นตอนการผลิตที่ใช้คนมาก ๆ ไปยังประเทศเพื่อนบ้านแทนการผลิตในประเทศไทย

๕.๘ เชิงพื้นที่

๑) ควรทบทวนมาตรการจำกัดพื้นที่แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะเมื่อใช้นโยบายค่าจ้างสูง และเท่ากันทุกจังหวัด ผู้ประกอบการถ้าจะอยู่ได้ก็ต้องทำการลดต้นทุนทุกวิถีทาง โดยเฉพาะ SME พื้นที่ใดเหมาะที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวช่วยงานประเภทไหนก็ควรจำกัดขอบเขตการจ้างงานเฉพาะในอาชีพนั้น อาจจะทำจำกัดการจ้างในบางพื้นที่ เช่นระดับอำเภอ หรือจังหวัด เพื่อให้จำนวนแรงงานต่างด้าวกระจุกตัวอยู่ในบางจังหวัด ในบางภูมิภาคเท่านั้น ขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นต้องคัดเลือกบางจังหวัดที่ในอดีตมีการจ้างแรงงานต่างด้าว (นอกเหนือจากแม่บ้าน) ที่มีจำนวนน้อยมาก เช่นไม่เกิน ๑,๐๐๐ คน โดยจะไม่ต่อทะเบียนให้อีกเมื่อวีซ่าครบกำหนด ๔ ปี ถึงแม้จะให้พิสูจน์สัญชาติและมีงานทำเป็นหลักแหล่งแล้ว เว้นแต่จะขอย้ายไปพื้นที่ๆได้รับอนุญาต

๒) ถ้าควบคุมพื้นที่และอาชีพไม่ได้ก็ควรเปิดเสรีไปเลย มิฉะนั้นก็จะมีบุคคลบางประเภทเข้าไปหา กินกับคนที่ผิดกฎหมายเหล่านี้

๖. สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

สภาพปัญหาจากการศึกษา พบว่ามีประเด็นปัญหาต่างๆ ดังนี้

- ประเทศไทยยังคงมีแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก แม้จะมีการดำเนินการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติเหล่านี้ มาจดทะเบียน และรับใบอนุญาตทำงานอยู่ได้เป็นระยะเวลา ๑ ปีบ้าง ๒ ปีบ้างต่อเนื่องกันมาหลายปีแล้วก็ตาม ก็ยังมีจำนวนผู้เข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก และยังมีแนวโน้มว่าจะลดลงแต่อย่างใด

- การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติที่เข้ามาอยู่ในไทยไม่ถูกกฎหมายคนเข้าเมือง และได้รับการผ่อนผันให้ทำงานอยู่ได้ ยังไม่สามารถดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองเหล่านี้ให้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองไทยโดยถูกกฎหมายได้ทั้งหมด ยังดำเนินการได้ไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนที่มีอยู่ทั้งหมด ทั้งนี้ยังไม่รวมแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตที่ไม่ได้มาจดทะเบียนผ่อนผันอีกจำนวนมาก และยังมีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาใหม่อีก

- การดำเนินการเพื่อให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายยังดำเนินการได้น้อย และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีปัญหาหลายอย่างที่ทำให้ผู้ประกอบการยังไม่นิยมใช้วิธีการนี้มากนัก การกำหนดโควตาตามคำขอหรือการแจ้งความต้องการแรงงานของนายจ้างยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การขาดแคลนแรงงาน และความต้องการใช้แรงงานที่แท้จริงของผู้ประกอบการ

- การดำเนินการกับคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองและที่พักอาศัยอยู่ในเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาใหม่ ทั้งที่ไม่ทำงานและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการจับกุมผลักดันหรือจดทะเบียนได้อย่างเต็มที่หรือมีประสิทธิภาพในการดำเนินการเท่าใดนัก

- คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ เห็นชอบยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานหลายประเด็น ประเด็นสำคัญได้แก่ การแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวกลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ที่มีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านคน โดยมุ่งเน้นให้มีการนำแรงงานเข้าสู่ระบบอย่างถูกต้อง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขา และการกำหนดทิศทางนโยบายทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน ในการลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในระยะยาวที่สอดคล้องกับโครงสร้างประชากร และกำลังแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ ผู้รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนี้ โดยมี พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการเรื่องนี้

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ พิจารณาแล้วจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. การดำเนินการในระยะสั้น

๑.๑ ให้กรมการจัดหางาน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑.๑ กำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะครอบคลุมยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม การกำหนดอาชีพ ระยะเวลา การกระจายตัวของแรงงาน การคุ้มครองป้องกันสิทธิ รวมถึงการดูแลคุณภาพชีวิต โดยจัดสรรเจ้าหน้าที่เพื่อกำกับ ดูแล และบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในเชิงรุกได้ พร้อมการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งเพิ่มเครือข่ายความร่วมมือจากภาคประชาสังคม

๑.๑.๒ ให้มีการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าว และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นระบบ และจัดระบบการเชื่อมโยงข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการปกครอง กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น หรือใช้การจ้างเหมาหน่วยงานภายนอกช่วยจัดทำฐานข้อมูล เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๑.๑.๓ ควรมอบอำนาจ และกระจายอำนาจความรับผิดชอบในจังหวัด และกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้ามาดำเนินการในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากจะทราบความต้องการ และความจำเป็นของพื้นที่เป็นอย่างดี

๑.๑.๔ ทบทวนมาตรการจำกัดพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับค่าจ้าง ๓๐๐ บาทเท่ากันทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยพิจารณาว่าพื้นที่ใดเหมาะที่จะจ้างแรงงานต่างด้าว ทำงานประเภทไหน ก็ควรจำกัดขอบเขตการจ้างงานเฉพาะในอาชีพนั้น และอาจจะจำกัดการจ้างในบางพื้นที่ เช่น ระดับอำเภอ หรือจังหวัด เพื่อให้แรงงานต่างด้าวกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางจังหวัด หรือในบางภูมิภาคเท่านั้น หากมีบางจังหวัดที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ไม่เกิน ๑,๐๐๐ คน ก็จะไม่ต่อทะเบียนให้อีก เมื่อครบสัญญาแล้ว ถึงแม้จะได้พิสูจน์สัญชาติและมีงานทำเป็นหลักแหล่งแล้ว เว้นแต่จะขอย้ายไปยังพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตข้างต้น

๑.๒ ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายอย่างครบถ้วน เพิ่มพนักงานตรวจแรงงานให้สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว ซึ่งเพิ่มขึ้นจากภารกิจปกติ สอดส่องสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นพิเศษ โดยอาจประสานงานกับองค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และเครือข่ายแรงงานต่างด้าว เพื่อจัดอาสาสมัครผู้ช่วยพนักงานตรวจแรงงาน ทำหน้าที่รายงานกรณีพบการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวต่อพนักงานตรวจแรงงาน เป็นการระดมการมีส่วนร่วม และเพิ่มบทบาทภาคประชาสังคมให้มากยิ่งขึ้น

๒. การดำเนินการในระยะยาว

ให้กรมการจัดหางาน เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมด้วยการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของสถานการณ์ตลาดแรงงานในปัจจุบัน และแผนการพัฒนาประเทศในอนาคต

๒.๒ กำหนดมาตรการเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าว เช่น ส่งเสริมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ทุนสูง (Capital Intensive) มากกว่าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานจำนวนมาก การส่งเสริมการจ้างงานล่วงเวลา (Part – time worker) การย้ายฐานการผลิตบางอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ๆ ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน หรือการเคลื่อนย้ายขั้นตอนการผลิตที่ใช้แรงงานจำนวนมากไปยังประเทศเพื่อนบ้านแทนการผลิตในประเทศไทย รวมทั้งส่งเสริมผลิตภาพแรงงานของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) และภาคการเกษตร

๒.๓ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วยระบบรัฐต่อรัฐ (G to G) เป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยขยายฐานการผลิตภายในประเทศที่ต้องใช้การพึ่งพาแรงงานระดับล่างต่อไป โดยอาจนำรูปแบบ Employment Permit System (EPS) ของสาธารณรัฐเกาหลีได้มาปรับใช้

บรรณานุกรม

๑. มหาวิทยาลัยมหิดล. ๒๕๕๔. “ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าว ๑๑ จังหวัดสำคัญในประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๓” กรุงเทพฯ.
๒. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๒. “การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย”. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ.
๓. มหาวิทยาลัยบูรพา. ๒๕๕๔. “โครงการศึกษาวิจัยเรื่องสภาพปัญหาด้านคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข”. เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ.
๔. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๐. “โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริง และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง”. เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ.
๕. สาโรจน์ คมคาย. ๒๕๕๕. “วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง”. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ.
๖. บริษัทเอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด. ๒๕๕๑. “โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน”. เสนอต่อ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพฯ.
๗. ชมนาท รัตนมณี. ๒๕๕๗. “รายงานวิจัยเรื่อง แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคง แห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ”. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กรุงเทพฯ.
๘. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. (๒๕๕๔). ข้อมูลสถิติรายเดือน. สืบค้นเมื่อ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๕
๙. นรา รัตนรุจ. ๒๕๕๔. ผลงานลำดับ ๒ เรื่อง “การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา : ทบทวนอดีต และกำหนดแนวทางการจัดการในอนาคต หลัง ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔” กรุงเทพฯ.
๑๐. สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. ๒๕๕๕ แรงงานต่างด้าว (กรุงเทพฯ, กระทรวงแรงงาน).
๑๑. สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. ๒๕๕๕. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าว, กรุงเทพฯ, ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕
๑๒. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๐. “โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การจ้างแรงงานต่างด้าว (A Guideline for Setting Foreign Worker Levy Rates)”. เสนอต่อ กรมการจัดหางาน. กรุงเทพฯ.
๑๓. ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. ๒๕๕๕. “มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะที่มีระดับต่ำในประเทศไทย”. เอกสารโรเนียว
๑๔. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. ๒๕๕๕. ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕). กรุงเทพฯ