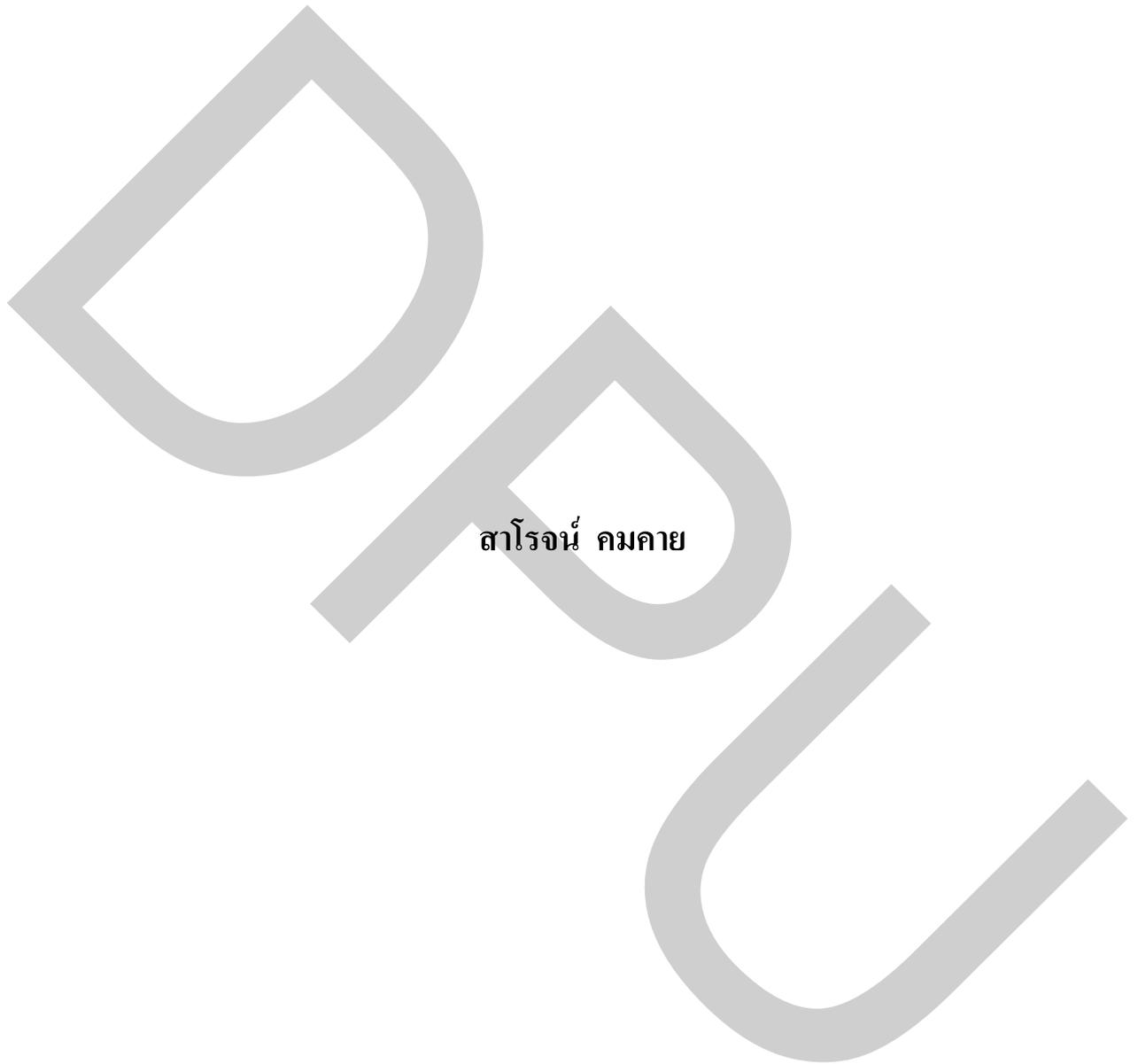


วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง



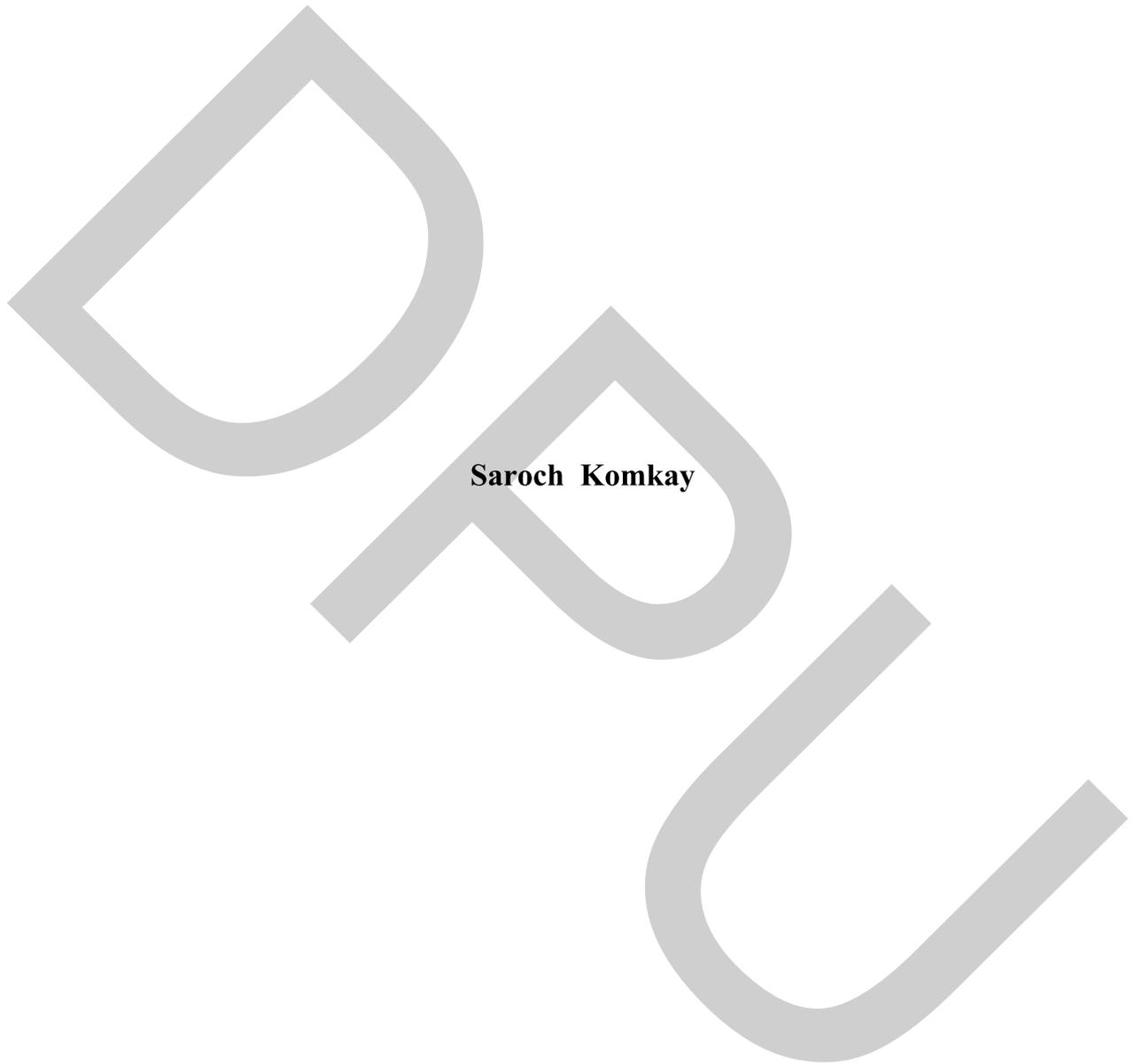
ศโรจน์ คมคาย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2553

Analyzing Legal Problems on Management of Illegal Alien Workers



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2010

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้และมีความสมบูรณ์ เกิดจากการได้รับการอนุเคราะห์จาก ท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา และแนะนำ ตลอดจนให้ความรู้ และวิธีการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเอาใจใส่ในการตรวจสอบและ แก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี จึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการ วิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม กรรมการวิทยานิพนธ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ กรรมการ วิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งทั้งสามท่านได้กรุณาให้ความรู้ แนะนำ ชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณท่านพรชัย อยู่ประยงค์ รองปลัดกระทรวงแรงงาน และท่านจิรศักดิ์ สุขนธชาติ อธิบดีกรมการจัดหางาน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ข้าพเจ้าเคารพรัก ที่ให้เป็นกำลังใจ และคอย ช่วยเหลือให้คำแนะนำ ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อสำราญ คุณแม่จรูญ คมคาย ที่ให้การ สนับสนุนช่วยเหลือ และเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนตลอดมา ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ทุกคน ที่ให้การ สนับสนุนข้อมูล พร้อมทั้งภรรยา และลูก ที่คอยเป็นกำลังใจตลอดมา

สาโรจน์ คมคาย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2. แนวคิด การเคลื่อนย้ายแรงงาน รูปแบบของการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าว และแนวคิดในการจัดระเบียบต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.....	10
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ.....	10
2.2 แนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ.....	16
2.3 การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าว	19
2.3.1 ประเภทของคนต่างด้าวในประเทศไทย	19
2.3.2 ประเภทของแรงงานต่างด้าว	24
2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย	25
2.4 รูปแบบและสถานการณ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในประเทศไทย.....	34
2.4.1 รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย	34
2.4.2 พัฒนาการของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย	38
2.4.3 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในประเทศไทย.....	40
2.5 ผลกระทบและปัญหาอันเกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง.....	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. มาตรการทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	
ของประเทศไทยและต่างประเทศ	46
3.1 นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	46
3.2 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายใต้คณะกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	51
3.3 การร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	57
3.3.1 การลงนามในบันทึกความเข้าใจ	58
3.3.2 การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	59
3.3.3 การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน	65
3.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	68
3.4.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าว	68
3.4.2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง	82
3.4.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว	90
3.4.4 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสถานะแรงงานต่างด้าว	93
3.5 มาตรการทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในต่างประเทศ	94
3.5.1 ประเทศญี่ปุ่น	94
3.5.2 ประเทศเกาหลีใต้	102
3.5.3 ประเทศอิสราเอล	107
3.5.4 ประเทศมาเลเซีย	112
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	118
4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง..	118
4.2 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	123
4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	125
4.4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านตาม บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน	130

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.5 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาล	136
4.6 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองและผู้เกี่ยวข้อง	139
4.7 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการ และการเชื่อมโยงข้อมูล	153
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	158
5.1 บทสรุป.....	158
5.2 ข้อเสนอแนะ	165
บรรณานุกรม.....	174
ประวัติผู้เขียน.....	180

หัวข้อวิทยานิพนธ์	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
ชื่อนักศึกษา	สาโรจน์ คมคาย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2552

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับมาตรการของรัฐบาลในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไม่ว่าจะเป็นมาตรการผ่อนผัน การนำเข้าโดยถูกกฎหมาย การพิสูจน์สัญชาติ และการใช้มาตรการทางกฎหมายต่างๆ เพื่อควบคุมมิให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน โดยศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค แนวนโยบายของรัฐและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยศึกษามติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ตั้งแต่ปี 2535-ปัจจุบัน การจัดรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควบคู่ไปกับการเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติ และนำเข้าอย่างถูกกฎหมาย รวมทั้งใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมาตรการต่างๆ ที่ผ่านมามีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่ยังมีปัญหาค้างค้ำใช้ และขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน

จากข้อสรุปข้างต้นผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้เกิดความสอดคล้อง โดยได้เสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีปัญหาอุปสรรคและขาด

ความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน อันประกอบด้วย พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎกระทรวงแรงงาน ประกาศกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งกระทรวงแรงงาน รวมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะในด้านนโยบายในประเด็น การควบคุมดูแลต่างด้าว การพัฒนาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การบูรณาการด้านข้อมูล การป้องกันและปราบปราม การลดขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างด้าว การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว การสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการ และการประชาสัมพันธ์ให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทราบถึงบทลงโทษหากมีการลักลอบเข้ามาทำงาน

Thesis Title	Analyzing Legal Problems on Management of Illegal Alien Workers
Author	Saroch Komkay
Thesis Advisor	Professor Dr.Thira Sithammarak
Department	Law
Academic Year	2009

ABSTRACT

This thesis is aimed at studying on measures provided by the Government in relation to management of illegal alien workers such as lenient measures, legalization, national identification and application of various legal measures to control illegal immigration for work. It is done by analyzing problems and obstacles, government policy and statutory provisions relating to management of illegal alien worker of Burma, Lao P.D.R. and Cambodia including resolutions of the Council of Minister, Immigration Act B.E. 2522 (1979), Act for Prevention and Suppression of Human Trafficking B.E.2551, Working of Aliens Act B.E.2551, Civil Registration Act B.E. 2534 Nationality Act B.E. 2508 and Labour Protection Act B.E.2541

Findings from the study indicate that the governments have use their effort to solve problems from illegal alien workers from Burma, Lao P.D.R. and Cambodia by implementing lenient policy for such alien workers to temporarily stay and work in the Kingdom subject to the conditions set out by the Government since 1992- present. Pattern of management of illegal alien workers is set out in the form of the Committee for Management of Illegal Alien Workers which is intended to work under international cooperation in order to prove nationality and legalize the import of such workforce along with the enforcement of legal measures as a tool for prevention, suppression and control of illegal alien workers. Management of problems arisen from illegal alien workers under measures mentioned earlier is found to have certain legal problems in terms of enforcement and interconnection.

From the above conclusion, the author has therefore suggested approaches for improvement and solution for legal problems in order to establish harmony by amendment of relevant laws including Working of Aliens Act B.E.2551, Immigration act, B.E.2522, the Recruitment and Job Seekers Protection Act B.E. 2528 including other relevant ordinances e.g.

Ministry of Labour's Rule, Ministry of Interior's Notification and Ministry of Labour' Order. Recommendations are also given in terms of policy relating to control of alien workers, development of cooperation in solving problems relating to illegal alien workers, integration of information, prevention and suppression, shortening of processes for import of alien workforces, less dependency on alien workers, establishing good sense among the employers/entrepreneur and public relations for alien workers to be informed about criminal sanction to be imposed on those illegal alien workers.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมืองเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานานและต่อเนื่องจนเป็นปัญหาที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แรงงานต่างด้าวได้กระจายไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศขาดการควบคุมและตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การลักลอบเข้าเมืองมีการกระทำเป็นขบวนการตั้งแต่หากคนจากหมู่บ้าน โดยนายหน้าในประเทศต้นทางจนกระทั่งนำข้ามพรมแดนส่งให้นายหน้าในประเทศไทยเพื่อส่งต่อไปยังจ้างที่แจ้งความต้องการไว้ ขบวนการเหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็น และร่วมดำเนินการ นอกจากนายหน้าที่ลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศแล้ว ยังมีนายหน้าที่หาประโยชน์กับแรงงานต่างด้าวอีกหลากหลายรูปแบบ เช่น นายหน้าที่ช่วยหางานให้แรงงานทำ นายหน้าช่วยทำเอกสารหรือบัตรต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว นายหน้าที่ช่วยติดต่อส่งเงินกลับบ้าน นายหน้าคอยเคลียร์ปัญหาจากเจ้าหน้าที่รัฐ นายหน้าเงินกู้ นายหน้ารับช่วงเหมางาน แต่ละกลุ่มนายหน้าจะมีเครือข่ายของตัวเอง และมีวิธีการทำงานที่แฝงเร้นด้วยผลประโยชน์มหาศาล เป็นต้น การทำงานของนายหน้าจะมีเครือข่ายเชื่อมโยงจากนายหน้าที่เป็นคนไทยที่มีเส้นสายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากสถานประกอบใดมีความต้องการแรงงานก็จะแจ้งมาที่นายหน้ากลุ่มต่างๆ โดยนายหน้าฝั่งไทยจะติดต่อกับนายหน้าที่ฝั่งประเทศต้นทางถึงจำนวนแรงงานที่นายจ้างแจ้งความต้องการ สำหรับรูปแบบการเดินทางเข้ามาก็หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการเดินทางในป่าเข้ามาตามแนวตะเข็บชายแดนหรือเดินทางด้วยรถยนต์ สำหรับค่าใช้จ่ายที่แรงงานต่างด้าวต้องเสียได้แก่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่านายหน้ารวมแล้วเป็นหลักพันถึงหมื่นบาท

แม้ว่าการลักลอบเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จะมีค่าใช้จ่ายสูง มีความยากลำบากในการเดินทาง และเสี่ยงต่อการถูกจับกุมก็ตาม แต่ก็ยังมีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาความยากจน ปัญหาทางทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของประเทศตน ทำให้ต้องต้องแสวงหากำไร โดยลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการประเภท 3D คือ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) งานที่มีความเสี่ยง (Dangerous) ซึ่งเป็นงานที่มีค่าจ้างต่ำและแรงงานไทยไม่นิยมทำ ถึงแม้ประเทศไทยจะ

ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ประเทศไทยยังมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่า และมีค่าแรงที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก ประกอบกับนายจ้างและสถานประกอบการมีการขาดแคลนแรงงาน และต้องการใช้แรงงานราคาถูก เพื่อลดต้นทุนการผลิต นอกจากนี้การลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวเป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง บทบัญญัติของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดและเจ้าหน้าที่ทุจริตมาลงโทษได้ ประกอบกับประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางที่ยาวและง่ายต่อการลักลอบเข้าเมือง โดยมีจุดผ่านแดนถาวร 36 จุด จุดผ่อนปรนสำหรับค้าขาย 47 จุด ช่องทางธรรมชาติ 732 จุด ซึ่งยากต่อการป้องกันและสกัดกั้น นอกจากนี้การจับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นการลงโทษตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งจะใช้มาตรการในการผลักดันและส่งกลับตามมาตรา 54 ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ เมื่อถูกผลักดันและส่งกลับก็ลักลอบกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีการประมาณการถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอาศัยอยู่ในประเทศไทยประมาณสองล้านคน

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่น โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด พร้อมกับได้กำหนดยุทธศาสตร์ และมาตรการในรูปแบบและวิธีการต่างๆ เพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาโดยลำดับ ตั้งแต่ปี 2535-ปัจจุบัน นอกจากนี้ ในปี 2544 รัฐบาลได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ให้มีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรียมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 22 หน่วยงาน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 29 คน มีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกันปราบปรามและดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตลอดจนพิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการ

ปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แนวนโยบายในการจัดระบบและควบคุมการทำงาน of แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมา กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลัก และประสานงานในการดำเนินมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยมีจุดมุ่งหมายสุดท้าย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องกฎหมาย และมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจ้ดระบบแรงงานต่างด้าว และยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผลสำหรับเป้าหมายสุดท้ายของรัฐบาลในการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบด้วย

1) การพิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระบบผ่อนผันให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง ปรากฏว่า ในการพิสูจน์สัญชาติที่ผ่านมาได้รับความร่วมมือจากทางการของประเทศลาวและประเทศกัมพูชา ในการเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2549 โดยได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารรับรองหรือหนังสือเดินทางให้กับแรงงานต่างด้าวของตนแล้ว จำนวน 120,450 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2552) โดยแบ่งเป็นแรงงานลาว จำนวน 58,430 คน แรงงานกัมพูชา จำนวน 62,020 คน ส่วนพม่าพิสูจน์สัญชาติไปแล้ว จำนวน 6,508 คน เนื่องจากเพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อเดือน กันยายน 2552 เพราะมีปัญหาเรื่องสถานที่ในการพิสูจน์สัญชาติซึ่งฝ่ายไทยเสนอให้พิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย ส่วนฝ่ายพม่าต้องการที่จะพิสูจน์ในประเทศพม่า แต่สุดท้ายได้มีการเจรจาและได้ข้อยุติ โดยฝ่ายพม่าจะตั้งศูนย์เพื่อดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศพม่า จำนวน 3 แห่ง คือ เมืองท่าจีเหล็ก ตรงข้ามอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เมืองเมียวดี ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และเมืองเกาะสอง ตรงข้ามอำเภอเมือง จังหวัดระนอง ซึ่งพบปัญหาในการเคลื่อนย้ายแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติในพม่าตามจุดต่างๆ โดยเฉพาะสถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก นอกจากนี้รัฐบาลต้องเตรียมมาตรการรองรับปัญหากรณีแรงงานต่างด้าวซึ่งประเทศต้นทางไม่ยอมรับว่าเป็นบุคคลสัญชาติของประเทศตน โดยเฉพาะประเทศพม่า ซึ่งจะส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติและตกเป็นภาระของประเทศไทยต่อไป ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,310,690 คน แบ่งเป็นพม่า 1,076,110 คน ลาว 110,406 คน และกัมพูชา 124,174 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 19 มกราคม 2553)

2) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศไทย โดยได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ ความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 ความร่วมมือระหว่างไทย-กัมพูชา ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 และความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 แต่ปรากฏว่า ผลการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมาไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้างและสถานประกอบการได้ กล่าวคือนายจ้างและสถานประกอบการ แจ้งความต้องการนำเข้าแรงงานต่างด้าว จำนวน 146,821 คน โดยแบ่งเป็นสัญชาติลาว จำนวน 73,000 คน กัมพูชา จำนวน 56,586 คน พม่า จำนวน 17,235 คน แต่สามารถนำเข้ามาทำงานได้ จำนวน 27,247 คน โดยแบ่งสัญชาติลาว จำนวน 10,212 คน กัมพูชา จำนวน 17,235 คน เนื่องจากการนำเข้าแรงงานดังกล่าว ประสบปัญหาหลายประการได้แก่ การกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน ประเทศต้นทางใช้ระยะเวลาดำเนินการคัดเลือกแรงงานแรงงานเพื่อจัดส่งให้แก่ นายจ้างในประเทศน่าน และไม่มีมาตรการควบคุมและลงโทษบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยกรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประกอบกับบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานไม่มีบริษัทตัวแทนที่ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานในประเทศไทย เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งบริษัทจัดหางานเพื่อจัดหาแรงงานต่างด้าวให้กับนายจ้างในประเทศไทยไว้ การดำเนินการติดต่อเพื่อนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานต้องดำเนินการโดยผ่านนายหน้า ทำให้นายจ้างในประเทศไทยไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานในประเทศไทยได้ ในกรณีนายหน้าปฏิเสธความรับผิดชอบ และภาครัฐก็ไม่สามารถควบคุมและดำเนินคดี ปล่อยให้ เป็นหน้าที่นายจ้างดำเนินการฟ้องร้องเอง นอกจากนี้บริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าว และนายจ้างในประเทศไทยก่อนล่วงหน้าในอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทำให้ทั้งตัวนายจ้างและตัวแรงงานต่างด้าวเห็นว่าการขออนุญาตเข้าทำงานอย่างถูกกฎหมายเสียค่าใช้จ่ายสูง มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยากใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่ยื่นคำร้องขอถึงขั้นการได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานต้องใช้เวลามากกว่า 5 เดือน นายจ้างจึงเลือกที่จะใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวจึงเลือกที่จะเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายเพื่อรอให้ภาครัฐเปิดจดทะเบียนใหม่ หรือมิฉะนั้นก็จะใช้วิธีลักลอบทำงาน นอกจากนี้

ยังพบสถานประกอบการที่จดทะเบียนประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงาน ใช้ช่องว่างของกฎหมายเป็น ทั้งนายหน้าและจัดหาแรงงานต่างด้าวให้กับนายจ้างซึ่งเข้าข่ายประกอบธุรกิจจัดหางาน โดยมีการ เรียกเก็บเงินจากนายจ้างที่แจ้งความต้องการเป็นรายหัว และเมื่อมีปัญหาการเลิกจ้างต่างด้าว จะ ปฏิเสธความรับผิดชอบทั้งสองฝ่าย สำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า นั้น ปัจจุบันยังไม่มี การ นำเข้าอย่างถูกกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายพม่าต้องการให้ฝ่ายไทยทำการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่า หลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายก่อน

นอกจากการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของ รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรีและความร่วมมือระหว่างประเทศแล้ว ผู้เขียนมีความเห็น ว่าประเทศไทยยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไข ป้องกันปราบปราม และ ควบคุมแรงงานต่างด้าว และผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการ ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งกำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการขอใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การกำหนดลักษณะงาน/อาชีพที่ประสงค์ให้คนต่างด้าวทำ กำหนดให้เรียก เก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าว กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับคนต่างด้าวเข้ามาทำงาน การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร การอุทธรณ์ และ บทลงโทษ ทั้งนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตและแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบ ทำงาน ซึ่งประเด็นที่ต้องพิจารณาได้แก่ ความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาการ ทำงานของคนต่างด้าวกับคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การกำหนดกฎ/ ระเบียบรองรับการกำหนดประเภทงาน/อาชีพที่ให้คนต่างด้าวทำ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้าง แรงงานต่างด้าว การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งเข้ามาชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาล การกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ให้นายจ้างและแรงงาน ต่างด้าวปฏิบัติ ทั้งแรงงานต่างด้าวที่นำเข้าอย่างถูกกฎหมายและแรงงานที่อยู่ในระบบผ่อนผัน ตลอดจน การมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาค/ท้องถิ่น และองค์กรภาคธุรกิจเข้ามาร่วมในกระบวนการจัดระบบ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย

2) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้ามา ในประเทศของคนต่างด้าว ซึ่งได้กำหนดขั้นตอน และวิธีการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยมี บทลงโทษทั้งนายจ้าง ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง ยังพบปัญหาการ บังคับใช้เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามมาตรา 54 ผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอก ราชอาณาจักรโดยไม่มีการดำเนินคดี ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และลักลอบเข้า

มาทำงานอีก และยังมีผลกระทบที่สำคัญคือ นายจ้างใช้ช่องว่างดังกล่าวไม่จ่ายค่าแรงงานที่ยังค้างจ่ายให้แก่แรงงานที่ถูกผลักดันออกนอกราชอาณาจักร

3) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่รัฐบาลนำมาใช้ในกระบวนการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อควบคุมทะเบียนประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ฐานข้อมูลทางทะเบียนมีความสำคัญในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่จะต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้องได้ใช้ข้อมูลในการแก้ไขปัญหา ปัจจุบันยังขาดฐานข้อมูลหลักที่รวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีข้อมูลเฉพาะที่หน่วยงานของตัวเองรับผิดชอบ เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลการขึ้นทะเบียนของกระทรวงมหาดไทย กับข้อมูลทะเบียนประวัติการจับกุม ดำเนินคดี และการผลักดันส่งกลับของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูลการออกจากงานของแรงงานต่างด้าวของกรมการจัดหางาน และทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีทั้งในระบบและนอกระบบ

4) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งคนไทยและคนต่างด้าว โดยมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้ที่ขัดขวางการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ ยังพบปัญหาการดำเนินคดีที่จะเชื่อมโยงถึงตัวการสำคัญ และยังพบว่า เงื่อนไขที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 37 และมาตรา 38 มีความขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

5) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มา การเสียไป และการกลับคืนสัญชาติไทยของบุคคลธรรมดา ซึ่งรัฐบาลอาจจะต้องนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวกลุ่มที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

6) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิ และหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้าง การใช้แรงงาน การจัดสถานที่ และอุปกรณ์ในการทำงาน เพื่อให้ผู้ทำงานมีสุขภาพอนามัยอันดี มีความปลอดภัยในชีวิต และร่างกาย ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาสำหรับนายจ้างหรือผู้ฝ่าฝืน แม้จะไม่มีลูกจ้างหรือผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษก็ตาม นอกจากนี้นายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่ให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างอาจถูกดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อบังคับให้จ่ายเงินหรือชดเชยค่าเสียหายแก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิ เป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เนื่องจากปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น แรงงานในกิจการรับเหมาค่าแรง การบังคับให้แรงงานต่างด้าวทำงานทั้ง

กลางวันและกลางคืน แต่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวทั้งที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายหลบหนีจากนายจ้างเดิมไปอยู่กับนายจ้างรายใหม่โดยไม่มีการแจ้งย้ายหรือเปลี่ยนนายจ้างตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบและยากต่อการควบคุม นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงาน และแรงงานต่างด้าวในกิจการภาคเกษตรและงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งอยู่นอกการคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ก็จะมีการเคลื่อนย้ายตลอดเวลาเพื่อแสวงหานายจ้างที่ให้ค่าจ้างและสวัสดิการดีกว่า

แม้รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งการบังคับใช้กฎหมาย และการกำหนดนโยบายที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ ทำให้ปัญหาในภาพรวมยังคงดำรงอยู่ กล่าวคือ ยังมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้จากการเรียกร้องจากสมาคมนายจ้างหรือสถานประกอบการต่างๆ ให้รัฐบาลผ่อนผันโดยการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใหม่ทุกปี การต่อใบอนุญาตของแรงงานต่างด้าวในระบบผ่อนคลงทุกปี ส่งผลให้แรงงานต่างที่ไม่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานกลุ่มนี้กลับเป็นแรงงานต่างด้าวอยู่นอกระบบการผ่อนผัน ประกอบกับจากข้อมูลการจับกุมและดำเนินคดี ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและคณะทำงานป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พบว่า มีการจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนายจ้าง/สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง และ ผู้นำพา อย่างต่อเนื่อง และมีการผลักดันออกนอกราชอาณาจักรอีกเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้จากผลการวิจัยประชากรสูงอายุของไทยพบว่า ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากอัตราการตายและอัตราการเกิดมีแนวโน้มลดลง ทำให้สัดส่วนของประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานลดลง ประกอบกับประชากรในวัยทำงานจะมีการศึกษาสูงขึ้นและจะไม่ทำงานระดับล่างโดยเฉพาะในกิจการประเภท 3D จึงส่งผลให้ในอนาคตแรงงานต่างด้าวจะเข้ามามีบทบาทในภาคธุรกิจของประเทศไทยมากขึ้น

ด้วยสาเหตุที่กล่าวมาแล้วข้างต้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามนโยบายของรัฐบาลต่างๆ ที่ผ่านมา ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวยังมีปัญหาความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน และมีปัญหาการบังคับใช้ทั้งกฎหมายแม่บท

และกฎหมายลำดับรอง ซึ่งหากมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกัน และเกิดผลในทางปฏิบัติ จะทำให้ภาครัฐสามารถควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้อยู่ในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน และสาเหตุของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามนโยบายของรัฐบาลต่างๆ ที่ผ่านมา

1.2.4 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องเชื่อมโยง และเกิดผลในทางปฏิบัติ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันนโยบายภาครัฐ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้ ตลอดจนขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงทั้งกฎหมายแม่บท และกฎหมายลำดับรอง ให้มีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกัน และเกิดผลในทางปฏิบัติ จะทำให้ภาครัฐสามารถควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้อยู่ในระบบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค แนวนโยบายและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติ

การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากตำรา เอกสารวิชาการ เอกสารข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน วิทยานิพนธ์ วารสาร บทความ สิ่งตีพิมพ์ ตลอดจนเอกสารการประชุมสัมมนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ และเปรียบเทียบกับหลักการทางกฎหมายของต่างประเทศที่ได้เคยมีการศึกษามาแล้ว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบแนวคิด รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน และสาเหตุของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.6.4 สามารถนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

บทที่ 2

แนวคิด การเคลื่อนย้ายแรงงาน รูปแบบของการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าว และแนวคิดในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การเคลื่อนย้ายถิ่นข้ามแดนของพลเมืองระหว่างประเทศมีเกิดขึ้นทุกภูมิภาคทั่วโลก สำหรับการย้ายถิ่นของพลเมืองของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาประเทศไทยได้เกิดขึ้นมายาวนานในประวัติศาสตร์ สืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์กันประเทศเพื่อนบ้านและความสัมพันธ์ทางสังคมของประชากรที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนระหว่างประเทศ และในช่วงที่ผ่านมา รูปแบบการเคลื่อนย้ายถิ่นของประชากรระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้ถูกกำหนดด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ การเมืองภายในประเทศ ความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุน ความขัดแย้งระหว่างชนชาติ ความแตกต่างทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันและดึงดูดที่สำคัญที่สำคัญนำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทยที่ไม่อาจควบคุมได้ ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาแนวคิด รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน และสาเหตุของการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่น เพื่อดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น¹ อย่างไรก็ตาม ผู้ย้ายถิ่นจำนวนหนึ่งสามารถกลายสภาพเป็นผู้ตั้งถิ่นฐานได้ เมื่อผู้ย้ายถิ่นนั้นตัดสินใจปักหลักใช้ชีวิตในประเทศที่เข้าไป ประกอบอาชีพและดำรงชีวิตที่นั่นเป็นส่วนใหญ่

การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกได้ตามสาเหตุเป็น 2 ชนิด ได้แก่ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) และการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยที่เกิดจากการกระทำหรือจากน้ำมือของมนุษย์ และการย้ายถิ่นอีกแบบหนึ่ง คือ การย้ายถิ่นแบบผู้ที่ย้ายถิ่นสมัครใจย้ายถิ่นเอง

¹ สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. (2541). การย้ายถิ่นของผู้หญิงไทยไปเยอรมันนี: สาเหตุ ชีวิต ความ เป็นอยู่และผลกระทบในประเทศไทยและเยอรมันนี (รายงานการวิจัย). หน้า 6-15.

(Voluntary Migration) กับการย้ายถิ่นแบบที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น (Forced Migration) ซึ่ง ได้แก่ การลี้ภัย (Refugee)

กลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอธิบายว่า มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ ปัจจัยดึงดูดที่สำคัญทำให้มนุษย์ย้ายถิ่นได้แก่ ค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสการได้งานทำ นอกจากอัตราค่าจ้างแล้ว ยังได้เสนอว่าการเลือกเดินทางไปประเทศใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศต้นทาง และผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศผู้รับแรงงานอีกด้วย ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและประเภทของงานที่จะทำ

นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งเล็งเห็นอิทธิพลของโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่นได้เสนอสาเหตุระดับโครงสร้างว่าสาเหตุหนึ่ง คือ ปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับของผู้ย้ายถิ่น สภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับปทุม ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามาก และยังเป็นลักษณะงานวิชาชีพที่ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับทุติยะ ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่า งาน 3D คือ งานสกปรก (Dirty) งานเสี่ยง (Dangerous) และงานยากลำบาก (Difficult) ในสังคมดังกล่าวประชากรของประเทศจะพยายามพัฒนาตนเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับปทุม ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ระบบทุนนิยมได้ทำให้ตลาดแรงงานในสังคมทุนนิยมพัฒนาขึ้นมาเป็นตลาดที่มีโครงสร้างสองระดับเช่นนี้ เมื่อประเทศทุนนิยมเติบโตจนมีสภาพเศรษฐกิจดังกล่าว จะเกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจช้ากว่าย้ายเข้ามาเพื่อแสวงหาดำแหน่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับทุติยะ แรงงานต่างชาติจึงมักเข้าไปทำงานที่พลเมืองของประเทศนั้นไม่ต้องการทำซึ่งได้แก่ งาน 3D และจากสภาพโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจของยุโรป อเมริกา ตะวันออกกลาง และเอเชียแปซิฟิกเข้าด้วยกัน ทำให้ทิศทางกำหนดการเคลื่อนย้ายของแรงงานย้ายถิ่นจะย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับแรงงาน (Host Country) ที่เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลข่าวสารของโลก และการเกิดขึ้นของระบบโลก (World Systems) ทำให้เมืองและประเทศบางแห่งเติบโตขึ้นเป็นศูนย์กลาง (Core) ของทุนนิยมโลก สถานะเศรษฐกิจของเมืองและประเทศเหล่านี้จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจสองระบบที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในระบบตลาดแรงงานในระดับทุติยะ เพราะพลเมืองของตนต้องการทำงานอยู่ในตลาดแรงงานระดับปทุมหมดแล้ว แรงงานต่างชาติจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้ากว่าจะ

เคลื่อนย้ายเข้าไปสู่ตำแหน่งงานในประเทศศูนย์กลางทุนนิยม ประเทศเหล่านี้จะดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้าไปจนเกิดปัญหาการล้นเกินเข้าเมืองอย่างหนัก รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จึงได้พยายามผลักดันนโยบายการลงทุนด้านการผลิตในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้ากว่าแทน

นักสังคมวิทยาพยายามพิจารณาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามประเทศในแง่มุมที่ต่างไปจากนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยาพิจารณาว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของระบบการย้ายถิ่นฐาน (Migration System) โดยเห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นระบบที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ระบบการย้ายถิ่นยังหมายถึงกระบวนการเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง เครือข่ายของการอำนวยความสะดวกระหว่างการเดินทาง และการย้ายถิ่น และเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นและผู้ว่าจ้างผู้ย้ายถิ่นในประเทศผู้รับ กระบวนการย้ายถิ่นแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ กล่าวคือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ได้แก่ การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรในขั้นตอนนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับสาเหตุของการย้ายถิ่น สาเหตุสำคัญในขั้นนี้ได้แก่ ตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือ การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดิน หรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ และการว่างงานในประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่าและการได้ทำงานในประเทศปลายทาง ตัวแปรทางด้านการเมือง ได้แก่ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมหรือความสัมพันธ์ที่ประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับมีต่อกัน เช่น การเคยเป็นอาณานิคม การเคยรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปพำนักในอดีต อาชีพที่มีความขาดแคลนแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน 3D ในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ส่วนตัวแปรในระบบย่อยด้านสังคมจะได้แก่ การถูกชักนำ โดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจย้ายถิ่นของคนในระดับครอบครัว เครือญาติ และท้องถิ่นเดียวกัน และการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศที่เรียกกันว่าไปซูดทอง จนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่ เรียกว่า วัฒนธรรมแห่งการย้ายถิ่น (Culture of Migration) ขณะเดียวกันระบบย่อยสุดท้ายคือ ระบบกฎหมาย ตัวแปรสำคัญในเรื่องนี้คือกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่กีดกันหรือมีนโยบายกีดกันการส่งออกแรงงาน

ขั้นตอนที่สอง ระหว่างการย้ายถิ่น คือ กระบวนการย้ายถิ่นสำหรับการเดินทาง อันประกอบด้วย ค่าเดินทาง ค่านายหน้า และเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและผู้อำนวยความสะดวก ตัวแปรในระบบการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออกแรงงานย้ายถิ่น หรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันกันได้ ในกระบวนการนี้ ตัวแปรทางการเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งจะมีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปได้

โดยสะดวกยิ่งขึ้น ตัวแปรในระบบสังคม ได้แก่ ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยม ความเชื่อถือส่วนบุคคล (คนรู้จักกัน) มากกว่าเครือข่ายทางการ (บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง

ขั้นตอนที่สาม ขึ้นเดินทางถึงประเทศปลายทางแล้ว และได้พำนักอยู่ในประเทศนั้น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้าไป เมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึงประเทศปลายทางและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นในด้านเศรษฐกิจ คือ การได้งานและได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานย้ายถิ่นกระทำ ซึ่งมีการย้ายถิ่นต่อเนื่องกันเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่รองรับซึ่งกันและกัน

แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Massey² มี 2 แนวคิด และ 2 ทฤษฎี ดังนี้

1) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The New Economics of Migration) แนวคิดนี้ Stark (1991 อ้างถึงใน Massey et.al. 1993) มองการตัดสินใจย้ายถิ่นของแต่ละคนและครัวเรือนในลักษณะของภาพรวมว่า เป็นการตัดสินใจโดยคาดว่าจะได้รับรายได้มากที่สุดและเป็น การลดความเสี่ยงให้มึน้อยที่สุด โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก และส่งผลต่อการลดลงของรายได้ จึงผลักดันให้ครัวเรือนจัดการความเสี่ยงดังกล่าว โดยการส่งแรงงานที่ล้นเกินในครัวเรือนออกไปหางานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปหางานในประเทศ แม้ว่าจะเข้าใจดีว่า (1) รายได้ที่ได้รับอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะต้นทุนในการเดินทางไปทำงานสูงแต่กรณีมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีรายได้คุ้มกับการลงทุน (2) การไปทำงานในต่างประเทศถือเป็นการลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เนื่องจากตลาดแรงงานในประเทศ ไม่สามารถรองรับแรงงานดังกล่าวได้ จึงต้องเสี่ยงหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ (3) รัฐบาลของประเทศต่างๆ มักเข้าไปแทรกแซงการย้ายถิ่น โดยการออกนโยบายซึ่งมีผลไม่เฉพาะแต่ตลาดแรงงาน แต่ยังมีผลต่อตลาดทุนและตลาดอื่นๆ ด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การประกันการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจในการไปทำงานต่างประเทศ (4) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมักส่งผลต่อการกระจายรายได้ของประชากร และมีผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประชากร

² ไพรซ์ ถ้ายอง. (2545). การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในอิสราเอล. หน้า 8-10.

2) แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์ (Dual Labour Market Theory) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวให้ความสนใจกับความต้อการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ กึ่งฝีมือ และมีฝีมือของประเทศอุตสาหกรรมโดยภาพรวมมากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือนดังทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าว Piore (1979) (อ้างใน Massey et.al 1993) มองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศมีสาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) คือ ความต้อการแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (แรงงานไร้ฝีมือ) ของประเทศปลายทางหรือประเทศพัฒนาที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศที่ด้อยพัฒนาว่าเดินทางเข้ามาทำงานมากกว่าปัจจัยผลักดัน อันเกิดจากค่าจ้างที่ต่ำหรืออัตราการว่างงานสูงในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นผลจากตลาดแรงงานทวิลักษณ์ที่แรงงานท้องถิ่นมองว่าแรงงานระดับล่างนอกจากจะมีรายได้ค่าจ้างต่ำแล้วก็ยังทำให้ไม่สามารถดำรงสถานภาพทางสังคมในประเทศได้ แต่ลักษณะงานดังกล่าวก็ไม่สามารถขจัดออกไปจากสังคมได้ ซึ่งการแบ่งแยกลักษณะตลาดดังกล่าวก็มีผลจากระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Economic Dualism) และจำนวนแรงงานในประเทศ (Labour Supply) ทั้งผู้ส่งและผู้รับด้วย

3) ทฤษฎีเครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น (Migrant Network Theory) ซึ่งผู้ย้ายถิ่นอาจมีเครือข่ายโยงใยกับผู้ย้ายถิ่นเก่า ผู้ไม่ย้ายถิ่น รวมนายจ้างทั้งในถิ่นต้นทางและปลายทาง เครือข่ายดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่น (ทั้งในรูปตัวเงินและต้นทุนทางใจ) และลดความเสี่ยง ซึ่งส่งผลทำให้การจ้างงานหรือความต้อการแรงงานในถิ่นปลายทาง สามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวดเร็ว ทำให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศง่ายขึ้น และสามารถคาดการณ์รายได้ที่จะได้รับแน่นอนกว่า ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจพัฒนาเป็นสถาบัน และทำให้การย้ายถิ่นดำเนินต่อไปเรื่อยๆ หากที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมกระแสการย้ายถิ่น

4) ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ซึ่งมองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลพวงจากระบบต่างๆ ของโลก ซึ่งได้แก่ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ซึ่งก่อตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้กระแสทุนเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและทิศทางของการลงทุน กระแสของการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment: FDI) มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ความต้อการแรงงานในแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย

แนวคิดในการอพยพย้ายถิ่นของราเวนส์ไดน์³

ราเวนส์ไดน์มีแนวคิดเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพ (Laws of Migration) เพื่ออธิบายมูลเหตุแห่งการเข้ามาหางานทำของผู้ลี้ภัยหนีเข้าเมืองว่า ลักษณะการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แบ่งลักษณะของการอพยพของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1) การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของชนในอดีต และเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อการดำรงชีวิตรอด ปัจจุบันการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาวิธีการดำเนินชีวิตแบบใหม่

2) การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Forced Migration) เป็นการย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ อาจถูกบังคับโดยรัฐบาลหรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม

3) การอพยพโดยถูกบีบบังคับ (Impelled Migration) เป็นการบีบบังคับหรือกระตุ้นให้อพยพเช่นกัน แต่ผู้ที่ถูกบีบบังคับยังมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือจะไป

4) การอพยพโดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพของปัจเจกชนโดยเสรี อาจเกิดจากแรงจูงใจภายนอก เช่น โดยตำแหน่งงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย การอพยพโดยเสรีนำไปสู่การอพยพแบบชนจำนวนมาก

5) การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration) สืบเนื่องมาจากการอพยพโดยเสรี ซึ่งย้ายถิ่นเข้าไปบุกเบิกหรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ จูงใจให้ชนจำนวนมากย้ายถิ่นตามการอพยพย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคม การอพยพก็มีสาเหตุแตกต่างกัน ลักษณะการอพยพก็แตกต่างกัน เช่น อพยพหนีความแห้งแล้ง อพยพหนีภัยธรรมชาติ อพยพไปทำงาน อพยพเพื่อการศึกษา เป็นต้น การอพยพมีทั้งอพยพแบบถาวรและอพยพแบบชั่วคราว หรืออพยพข้ามประเทศและอพยพภายในประเทศ หรืออพยพโดยความสมัครใจหรือไม่สมัครใจ

นอกจากนี้ กฎแห่งการอพยพย้ายถิ่นฐาน (Law of Migration) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพของราเวนส์ไดน์ สามารถที่จะใช้อธิบายการลี้ภัยเข้ามาของแรงงานต่างชาติ เช่น แรงงานพม่า ซึ่งราเวนส์ไดน์ได้อธิบายการอพยพย้ายถิ่นไว้ดังนี้

1) การย้ายถิ่นและระยะทาง ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพในระยะทางใกล้ๆ

2) ขั้นตอนของการอพยพหรือการย้ายถิ่นของประชากรทำให้เกิด “คลื่นการอพยพ” (Current of Migration) ไปสู่ศูนย์กลางด้านการค้าและอุตสาหกรรมที่มีประชากรหนาแน่น

³ จุฑาวัช อินทรสุขศรี. (2547). นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2547. หน้า 14-15.

3) แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ การเสียดายสูง สิ่งแวดล้อมทางสังคมไม่ดีเป็นแรงผลักดันให้คนอพยพไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า

วิโรจน์ สารรัตนะ⁴ ได้สรุปลักษณะและสาเหตุการย้ายถิ่นในเชิงทฤษฎีตามกฎแห่งการอพยพย้ายถิ่น (Law of Migration) ของราเวนสไตน์ว่า สาเหตุที่มีการย้ายถิ่นมีปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยผลักดันต้นทาง ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือไม่มีงานทำในท้องถิ่น และปัจจัยดึงดูดปลายทาง ได้แก่ ศูนย์การค้า ธุรกิจภาคอุตสาหกรรม และพื้นที่ที่มีการจ้างงาน

2.2 แนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศประกอบด้วย ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก และปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า⁵ คือ

1) ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเองได้แก่

(1) อัตราว่างงาน (Unemployment) อยู่ในอัตราสูงและการทำงานต่ำระดับ (Underemployment) แรงงานส่วนเกินที่เกิดจากการว่างงาน และการทำงานต่ำระดับในประเทศนั้น เป็นผลมาจากการไม่สามารถหางานทำที่ตรงกับความรู้ความสามารถของตนเอง ขณะที่แรงงานบางส่วนมีความพยายามที่จะหางานทำในประเทศชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง แต่ถ้าเขาไม่สามารถหางานที่ตรงกับความต้องการได้แล้ว ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งมีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศ

(2) ระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ และอาชีพที่มีลักษณะเดียวกัน ถ้าเปรียบเทียบกันในเรื่องค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ได้รับขณะทำงานในประเทศ โอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานไปต่างประเทศย่อมมีมากกว่าถ้าค่าจ้างและเงินเดือนในต่างประเทศมีอัตราที่สูงกว่า

(3) การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูง แต่ไม่สามารถมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง ย่อมเกิดความรู้สึกอยากเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ นอกจากนี้สิ่งจูงใจซึ่งได้แก่ความก้าวหน้าในอาชีพก็เป็นอีกประการหนึ่งที่ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานยังต่างประเทศ

⁴ วิโรจน์ สารรัตนะ. (2532). การศึกษากับการพัฒนาชนบทไทย: แนวคิดทฤษฎีและบทวิเคราะห์กรณีย้ายถิ่น. (อ้างถึงใน จุฑาทวีชัย อินทรสุขศรี, 2547 : 17)

⁵ แหล่งเดิม. หน้า 22-25.

(4) นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม การวางแผนกำลังคนที่เหมาะสมทำให้เกิดการพัฒนาไปตามระบบของงาน แต่ขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาไม่มีการวางแผนพัฒนากำลังคนทำให้ขาดความสมดุลระหว่างงานกับบุคลากร เป็นเหตุให้กำลังแรงงานบางส่วนอาจกลายเป็นแรงงานส่วนเกินได้ แต่ขณะเดียวกันบางประเทศอาจต้องการกำลังคนที่เป็นส่วนเกินนี้ ทำให้คนดังกล่าวต้องการเคลื่อนย้ายออกไปนอกประเทศได้

(5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนอาจต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ เป็นเพราะไม่พอใจในสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่อันเนื่องมาจากความวุ่นวายและความแตกต่างของกลุ่มการเมืองในประเทศ

2) ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า สาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้แก่

(1) ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงาน สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน ได้แก่ระดับค่าจ้างและเงินเดือน ถ้าแรงงานในอาชีพต่างๆ พบว่าแรงงานประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้นมีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่สูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการอพยพเคลื่อนย้ายออกไปทำงานยังถิ่นใหม่ได้

(2) การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา ถ้าหากมีการเผยแพร่ข่าวสารความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงาน ทำให้แรงงานในต่างประเทศได้ทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลนเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี

(3) โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งที่มีอำนาจความสะดวกแก่การปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่ยุติธรรมย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของแรงงานโดยทั่วไปอยู่แล้ว และสภาพนี้เองจะเป็นสิ่งดึงดูดให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญจากประเทศด้อยพัฒนา เคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศเพื่อโอกาสก้าวหน้าในอาชีพของตนเอง

3) ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การตัดสินใจเพื่อย้ายถิ่นนั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยความแตกต่างระหว่างรายได้ในเมืองและในชนบท และมีโอกาสที่จะได้ทำงานในเขตเมือง เพราะในเมืองจะมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก ซึ่งต่างจากในเขตชนบทที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้มีการอพยพเพื่อไปทำงานในเมือง โอกาสที่จะได้ทำงานมีมากและมีโอกาสติดต่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในระหว่างรอก็ได้อาศัยเงินออมที่ติดตัวมาจากชนบท หรือจากเพื่อนที่อยู่ในเมืองก่อนแล้วหากยังไม่มียานในโรงงาน ก็อาจไปทำงานในสถานประกอบการเล็กหรืองานบริการ ซึ่งแม้ว่าจะมีรายได้น้อยกว่าโรงงาน แต่ก็ยังมีรายได้ดีกว่าอยู่ในชนบท และคอยโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในโรงงานที่มีรายได้สูงกว่า

4) ทฤษฎีการพึ่งพา แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การที่ชาวชนบทจำเป็นต้องเข้าไปทำงานในเมืองนั้น แสดงให้เห็นถึงสภาวะการดำรงอยู่ของการพัฒนาแบบพึ่งพา ซึ่งมักจะสร้างความคืบหน้าขึ้นในชนบท ในขณะที่เมืองหรือศูนย์กลางจะมีการพัฒนามากขึ้น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะเอารัดเอาเปรียบ แรงงานจากชนบท และดูดซับมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกไปสู่เมือง ตลาดแรงงานจะมีลักษณะแข่งขันไม่สมบูรณ์ หากแต่จะผูกขาดแรงงานจากชนบทซึ่งจะต้องเข้าไปทำอาชีพขั้นต่ำลงไปจากชาวเมือง ทำให้ต้องอาศัยอยู่ในสลัมหรือในที่ที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถผสมผสานกับแบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองได้

5) ทฤษฎีแรงงานส่วนเกิน แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะมีอัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำ และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่ทำการเกษตรสูง ในพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่จะมีการใช้เครื่องจักรช่วยในการผลิต เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้การจ้างงานมีน้อย และแรงงานส่วนใหญ่ในชนบทที่จะย้ายถิ่นเข้าเขตเมืองมากขึ้น แต่จะทำงานที่มีผลิตภาพต่ำ โดยเฉพาะงานก่อสร้างและงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งแม้จะได้ค่าจ้างแรงงานไม่มากนัก แต่ก็สูงกว่าค่าจ้างแรงงานในชนบทที่ทำอยู่เดิม การย้ายถิ่นในลักษณะนี้ถือว่าเป็นไปเพื่อความอยู่รอดที่จะทำให้รายได้คงที่จำนวนหนึ่ง หากไม่มีการย้ายถิ่นก็จะไม่มีรายได้ในส่วนนี้

6) ทฤษฎีสังคมวิภาค แนวความคิดตามทฤษฎีนี้แบ่งสังคมที่เป็นภาคเศรษฐกิจออกเป็น 2 สาขา คือ สาขาเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม และสาขาอุตสาหกรรม เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น สาขาอุตสาหกรรมนี้จะดูดซับแรงงานส่วนเกินจากชนบท โดยมีค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าเป็นแรงจูงใจ เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาขึ้น จะมีการสะสมทุนมากขึ้น ทำให้สามารถขยายการจ้างงานส่วนเกินจากชนบทได้มากขึ้น และเมื่ออัตราการเกิดในชนบทลดลง ลักษณะการว่างงานแอบแฝงจะลดลง ค่าจ้างแรงงานจะสูงขึ้นพอๆ กับภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดสภาพสมดุลในแรงงานขึ้น การย้ายถิ่นจากภาคชนบทก็จะลดลงหรือหมดไป

7) ทฤษฎีตลาดแรงงานสองระบบ แนวคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การพิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงให้มีการอพยพระหว่างประเทศ ซึ่ง Piore วิเคราะห์ว่า ตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือ ระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีตำแหน่งงานดี มั่นคง ค่าจ้างสูง และสภาพการทำงานดี ส่วนตลาดระดับล่างจะให้งานไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อยสภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศส่วนใหญ่ต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้นการอพยพแรงงานไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไปในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยก

ในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยที่ดึงให้เกิดการอพยพ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้อพยพเอง คือ ภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน หรือที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกันและอยู่กันเป็นกลุ่ม

2.3 การย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าว

การเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติมีทั้งปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่แตกต่างกันไป ปัจจัยดึงดูดให้ประชากรเดินทางไปอีกประเทศหนึ่งส่วนใหญ่มักเกิดจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ดังเช่นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า ประชาชนมีรายได้สูงกว่า มักจะมีแรงดึงดูดให้ประชากรจากประเทศต้นทางที่ระดับการพัฒนาด้อยกว่าเข้ามาหางานทำ ประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ต้นทุนในการผลิตต่ำ มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศก็เป็นปัจจัยดึงดูดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ และนำแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือจากประเทศต้นทางเข้ามาบริหารกิจการ หรือประกอบธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านตลาดแรงงานและความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นกัน หากประเทศใดเกิดอุปสงค์ส่วนเกินในแรงงานสาขาใดสาขาหนึ่ง ไม่ว่าจะเกิดจากแรงงานในประเทศไม่ต้องการทำงานในสาขานั้นหรือเกิดจากสาขานั้นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการแรงงานสูงเกินกว่าอุปทานแรงงานจะขยายตัวทัน ก็จะผลักดันให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศสูงขึ้นเมื่อเทียบกับค่าจ้างแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านส่งผลให้มีการดึงดูดแรงงานต่างด้าว

สำหรับปัจจัยผลักดัน มีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต้นทางของแรงงานเป็นหลัก ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจก็คือ ประเทศต้นทางของแรงงานมีระดับการพัฒนาด้ารายได้ประชากรต่ำ คุณภาพชีวิตย่ำแย่ ประชากรจึงต้องการย้ายถิ่นไปยังประเทศที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น หรือปัญหาทางการเมืองของประเทศ ทำให้ประชากรเกิดความไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต จึงต้องการแสวงหาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

2.3.1 ประเภทของคนต่างด้าวในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายของนานาประเทศ ความเป็นคนต่างด้าวของบุคคลทั่วไปจะขึ้นอยู่กับกฎหมายสัญชาติของประเทศนั้นๆ ดังนั้น ถ้าจะดูว่าใครเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทย ต้องดูความหมายตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งได้ให้ความหมายของคนต่างด้าวไว้ว่า “ผู้ไม่มีสัญชาติไทย” ในนัยกลับกันคนไทยตามกฎหมายนี้ก็ย่อมหมายถึงบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

คนไทยที่เสียสัญชาติไทยจะด้วยเหตุใดก็ตามก็ย่อมมิใช่คนไทย แม้จะอาศัยอยู่บนผืนแผ่นดินไทย หากกฎหมายไทยไม่ยอมรับให้มีสัญชาติไทย ก็ต้องดำรงสถานะเป็นคนต่างด้าวในประเทศไทย นอกจากนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ของไทยก็ได้ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น คนต่างด้าวในประเทศไทยจึงมีทั้งผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามา และอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าจะการจำแนกคนต่างด้าวในประเทศไทยโดยยึดหลักกฎหมายสัญชาติ และกฎหมายคนเข้าเมือง สามารถแบ่งได้ 3 กลุ่ม⁶ คือ

1) คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย บุคคลที่มีถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนานเป็นร้อยปี และ/หรือเกิดในประเทศไทยไม่เคยเดินทางออกนอกประเทศ แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย เช่น ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเพราะกฎหมายสัญชาติ (ฉบับที่ 2) แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 7 ทั่วไปให้ถือว่าบุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยเป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และเป็นผลกระทำผิดอาญาว่าด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

กระทรวงมหาดไทยได้จัดกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยรวมถึงผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยนานแล้ว โดยจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

(1) กลุ่มที่รอกการพิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงส่วนใหญ่เกิดในประเทศไทยแต่ตกสำรวจ หรือเกิดจากความผิดพลาดทางภาคราชการเอง และกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยที่มาจากประเทศพม่าและกัมพูชา รัฐบาลทุกยุคมีนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยสำหรับทั้งสองกลุ่ม หากแต่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติไทยที่มีอยู่ใช้เวลายาวนานมาก จึงยังมีผู้คงค้างอยู่ประมาณ 2 แสนคน กลุ่มนี้จะได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ มีสิทธิให้อยู่อาศัยและทำงานได้ในเฉพาะจังหวัดที่อาศัยอยู่

(2) กลุ่มที่รอกการให้สัญชาติไทย ได้แก่ กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ก่อนปี 2528 กลุ่มที่แต่งงานกับคนไทย กลุ่มที่ทำคุณประโยชน์กับสังคมไทย เช่น ปลูกป่า หรือเคยช่วยรบ เป็นต้น

(3) กลุ่มที่หลบภัยทางการเมือง หมายถึง กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในช่วงหลังปี 2528 แต่ก่อนปี 2535 ได้แก่ กลุ่มที่มีการสำรวจและกรมการปกครองออกบัตรสีส้มให้ และกลุ่มที่สำรวจตามโครงการมิยาซาเมื่อปี 2542 ได้รับบัตรสีเขียวขอบแดง รวมถึงกลุ่มที่อยู่ใน

⁶ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. (2550). โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง. หน้า 4-1.

ความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ (UNHCR) ในประเทศไทยที่เรียกว่า POC (Persons of Concern)

จากการจำแนก 3 กลุ่มใหญ่ข้างต้นสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ 19 กลุ่มย่อย โดยมีมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้สถานะบุคคลทั้ง 19 กลุ่มตามกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับ พ.ศ. 2522 โดยมีการออกบัตรสีต่างๆ ให้เพื่อบ่งชี้ถึงสถานะของบุคคลและสิทธิที่ได้รับแตกต่างกันไป จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)รวมทั้งสิ้น 514,424 คน ดังนี้

(1) บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ถือหนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ 180,212 คน อยู่ใน 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา น่าน ลำพูน ลำปาง แพร่ ตาก เพชรบูรณ์ เลย พิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี

(2) อดีตทหารจีนคณะชาติ (บัตรสีขาว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และให้ทำการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย จำนวน 8,703 คน อยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน พะเยา เชียงราย เชียงใหม่

(3) จีนฮ่ออพยพพลเรือน (บัตรสีเหลือง) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย จำนวน 4,359 คน อยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน พะเยา เชียงราย เชียงใหม่

(4) จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีขาวยอบส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย จำนวน 12,725 คน อยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย

(5) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย 22,321 คน อยู่ใน 9 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

(6) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) (บัตรสีส้ม) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้ จำนวน 42,879 อยู่ใน 9 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

(7) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง วันที่ 9 มีนาคม 2519 (อยู่กับนายจ้าง) (บัตรสีม่วง) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้ จำนวน

17,902 คนอยู่ใน 10 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร เพชรบุรี และระนอง

(8) ญวนอพยพ (บัตรสีขาวยอบน้ำเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย จำนวน 14,940 คน ใน 13 จังหวัดนครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี โยโสธร สกลนคร อำนาจเจริญ หนองบัวลำภู สระแก้ว ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี และพัทลุง

(9) ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้ จำนวน 7,095 คน ใน 9 จังหวัด คือ หนองคาย อุบลราชธานี เลย นครพนม มุกดาหารอุดรดิษฐ์ พะเยา เชียงราย และน่าน

(10) เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย จำนวน 988 คน อยู่ในจังหวัดกาญจนบุรี

(11) อดีตจีนคอมมิวนิสต์มาลาया (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย จำนวน 74 คน อยู่ในจังหวัดยะลา สงขลา นราธิวาส

(12) ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย จำนวน 2,040 คน อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พะเยา

(13) ผีตองเหลือง (บัตรสีฟ้า) เป็นคนคิดแผ่นดิน ถือว่าเป็นคนไทยดั้งเดิม อนุมัติให้ ได้สัญชาติไทยตามระเบียบ จำนวน 85 คน อยู่ในจังหวัดน่าน แพร่

(14) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) ก่อนวันที่ 15 พ.ย. 2520 จำนวน 4,939 คน อนุมัติให้บุตรที่เกิดในประเทศไทยได้สัญชาติไทย อยู่ในจังหวัดตราด

(15) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) หลังวันที่ 15 พ.ย. 2520 คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้แปลงสัญชาติเป็นไทย สำหรับบุตรที่เกิดในประเทศไทยให้ยื่นคำร้องขอมี สัญชาติไทยยัง จำนวน 4,020 คน อยู่ในจังหวัดตราด

(16) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวยอบแดง) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดสถานะให้ จำนวน 2,204 คน อยู่ในจังหวัดตราด

(17) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 (บัตรสี เหลืองขอบน้ำเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้ สัญชาติไทย จำนวน 619 คน อยู่ในจังหวัดตาก ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง

(18) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาหลังวันที่ 9 มี.ค. 2519 (บัตรสีเหลือง ขอบน้ำเงิน) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้ จำนวน 1,386 คน อยู่ในจังหวัดตาก ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง

(19) ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) ให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับรุ่นบิดา มารดาที่อพยพเข้ามา จำนวน 186,929 คน อยู่ใน 20 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา น่าน ลำพูน ลำปาง แพร่ ตาก เพชรบูรณ์ เลย พิษณุโลก สุโขทัย กำแพงเพชร กาญจนบุรี อุทัยธานี สุพรรณบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และเพชรบุรี

เท่าที่ผ่านมาชนกลุ่มน้อยที่กล่าวมาข้างต้นไม่ประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศของตนหรือรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยไม่ประสงค์ที่จะกลับประเทศเดิมของบิดา-มารดา และการที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานจึงมีความกลมกลืนทางวัฒนธรรมกับคนไทย ประกอบกับรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องอนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้ได้อยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมายไทย จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้สัญชาติไทยแก่บุคคลกลุ่มนี้ ตามคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีจะเป็นประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อยก็ตาม แต่ขั้นตอนของกระบวนการก็เป็นไปอย่างล่าช้ามาก จึงเป็นผลให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยอาจถูกละเลยในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ เช่น การเข้าถึงสถานบริการรักษาพยาบาล การได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และสิทธิที่พึงได้รับจากโครงการช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

2) คนต่างด้าวที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายจำกัดจำนวนคนต่างด้าวที่ขอตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร โดยอนุญาตให้ไม่เกินสัญชาติละ 100 คน ต่อปี คนที่ถือใบต่างด้าวแต่เดิมเป็นผู้รับสิทธิเข้าเมืองมาก่อนปี พ.ศ. 2470 หลังจากตีประกาศใช้กฎหมายคนเข้าเมืองในปี พ.ศ. 2470 คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยได้รับสิทธิให้อยู่เพียงชั่วคราวเท่านั้น สถิติในปี 2545 มีคนต่างด้าวที่ขอมิถิ่นในประเทศไทยถาวรเพียง 743 คน แยกสัญชาติที่เข้ามาเป็นคนจีน 250 คน รองลงมาคือ อินเดีย 195 คน ญี่ปุ่น 50 คน อังกฤษ 42 คน และอเมริกัน 25 คน

3) คนต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศไทยและอยู่ชั่วคราว คนต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทย โดยผ่านการตรวจลงตราวิซ่า ประเภทต่างๆ ได้รับการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเพียงชั่วคราวเท่านั้น และถือว่าเดินทางเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง คนต่างด้าวมีแนวโน้มเดินทางเข้าประเทศไทยสูงขึ้น ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวที่ผ่านการตรวจลงตราซึ่งอนุญาตให้อยู่ได้ไม่เกิน 90 วัน

การขอยู่ต่อในประเทศไทยจะแยกตามประเภท วีซ่าหลัก 3 ประเภท คือ (1) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว ส่วนใหญ่คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยไม่เกิน 1 ปี (2) ประเภทนักท่องเที่ยว และ (3) ประเภทคนเดินผ่าน

2.3.2 ประเภทของแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าว ถ้าพิจารณาจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือ ผิดกฎหมาย ได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งประกอบด้วย

1) คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว⁷ (NON-IMMIGRANT VISA) เช่น เข้ามาทำงานธุรกิจ หรือสอนหนังสือ

2) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน⁸

3) คนต่างด้าวดังต่อไปนี้

(1) ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อระหว่างรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(3) ถูกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

(5) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

4) คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยและมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง อาจขออนุญาตทำได้ในบางประเภท หรือ

⁷ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

⁹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

ลักษณะงานเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาลที่กำหนดแต่กฎหมายอนุญาตการทำงานภายในจังหวัดที่อยู่ติดชายแดนหรือท้องถิ่นที่ต่อเนื่องจังหวัดชายแดนเท่านั้น¹⁰

กล่าวโดยสรุป แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งกลุ่มที่สำคัญได้แก่แรงงาน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยแรงงานทั้งสองรูปแบบนี้มีลักษณะ ปัจจัยนำเข้าแรงงาน การดำเนินนโยบายของรัฐต่อแรงงานและผลกระทบที่เกิดขึ้นแตกต่างกันออกไป

2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1) แนวคิดต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานในประเทศไทย

สำหรับแนวคิดต่อการมองปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยนั้นสามารถที่จะสรุปออกมาได้เป็น 4 แนวคิดใหญ่ ๆ ดังนี้¹¹

(1) แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติหรือชาตินิยม (National Security) แนวคิดนี้เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องจับตัวส่งออกไปนอกประเทศหรือนายจ้างต้องมาประกันตัว เพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวคนนั้นชั่วคราวให้ถูกต้องตามกฎหมาย มีกฎหมายบางฉบับห้ามแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน มีการสงวนอาชีพให้เฉพาะคนไทยทำเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแย่งงานคนไทย แนวคิดนี้ปรากฏชัดในกลไกรัฐฝ่ายความมั่นคงและการปกครอง โดยมีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) และกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุม กักกัน แรงงานต่างด้าว

(2) แนวคิดทุนเสรีนิยมหรือเศรษฐกิจไร้พรมแดน (Capitalist) แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของนักธุรกิจทั่วไป ที่อาจมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพราะเห็นว่ามีงานบางอย่างที่คนไทยไม่ทำ ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน นายจ้างจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทดแทนแรงงานไทยจึงจะทำให้กิจการดำเนินการต่อไปได้ เพราะแรงงานไทยมีทางเลือกทำงานอื่นที่ดีกว่า ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากต่อคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2542 เสนอให้รัฐบาลเร่งรัดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน

¹⁰ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

¹¹ วรวิทย์ เจริญเลิศ. (2538). *คนข้ามชาติ มิติทางด้านเศรษฐกิจการเมือง*. (อ้างถึงใน จุฑาวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 14-16)

จังหวัดตากและอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีกำหนดระยะเวลาได้ เนื่องจากเป็นเขตที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากและให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดเพื่อเข้ามาดูแลเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

(3) แนวคิดสิทธิมนุษยชนหรือคุ้มครองแรงงาน (Human Rights Labour Protection) แนวคิดนี้เห็นว่าผู้ใช้แรงงานทั่วโลกคือ พี่น้องกัน มีชะตากรรมที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน แรงงานควรมีสติธิเสมอภาค เท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแบ่งแยกกีดกัน เพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา และเพศ เป็นต้น

(4) แนวคิดประสานประโยชน์หรือทุนอุปถัมภ์ (Corporatism) แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความพึงพาร่วมมือกันระหว่างกลุ่มอำนาจทุนเอกชน กับอำนาจรัฐ ราชการ โดยฝ่ายราชการยินยอมให้นักธุรกิจและผู้ประกอบการ นำตัวแรงงานต่างด้าวไปใช้แรงงานได้ชั่วคราว โดยต้องจ่ายค่าประกันตัวและค่าธรรมเนียม การอนุญาตให้ทำงานนั้นเพราะว่าอำนาจรัฐไม่อาจจับกุม หรือควบคุมแรงงานต่างด้าวจำนวนมากได้ ประกอบกับฝ่ายธุรกิจเรียกร้องต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน หรือที่แรงงานในท้องถิ่นไม่ทำเพื่อให้ธุรกิจอยู่รอดเติบโตได้

ส่วนความเห็นของนักสหภาพแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มี 2 ฝ่ายใหญ่ๆ คือ

(1) ฝ่ายที่มีแนวคิดชาตินิยมหรือความมั่นคงของชาติ นักสหภาพแรงงานบางคนเห็นว่า ปัจจุบันนายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพราะความต้องการเอาเปรียบ โดยการจ่ายค่าจ้างต่ำ ไม่ใช่เพราะขาดแคลนแรงงานจริง ยังมีคนงานไทยที่ว่างงานและที่ไปทำงานต่างประเทศอีกมาก หากนายจ้างจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม ไม่ทำลายอำนาจต่อรองของคนงานไทย ย่อมมีคนไทยจำนวนมากมาทำงานนั้น เพราะฉะนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐ ที่ให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย เพราะเป็นการแย่งงานคนไทย ทำให้นายจ้างเลือกจ้างแรงงานต่างด้าวได้ง่ายขึ้น คนงานไทยจะตกงาน ว่างงาน หรือมีงานทำยากขึ้นในอนาคตถือเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติ เป็นการกระทำที่เป็นการสมคบกับพวกนายทุน เพื่อทำลายผลประโยชน์ของแรงงานไทยจำนวนมาก

(2) ฝ่ายที่มีแนวคิดสิทธิมนุษยชนหรือคุ้มครองแรงงาน นักสหภาพแรงงานบางคนมองว่า ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากทำงานอยู่แล้ว โดยเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นหลายแห่งมีผลประโยชน์ร่วมอยู่ด้วย และนายจ้างจำนวนมากจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะต้องการจ่ายค่าแรงถูก หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมายแรงงาน เพราะฉะนั้นต้องต่อรองให้รัฐบาล กำหนดประเภทกิจการที่จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจน แรงงานต่างด้าวต้องได้รับสิทธิแรงงานเช่นเดียวกับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไทย เพื่อป้องกันการเลือกจ้าง เอาเปรียบ

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และพร้อมกันนั้นกลไกรัฐต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้ดูแลแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเท่าเทียมกัน

2) แนวคิดในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

การศึกษาวิจัยของนักวิชาการและหน่วยงานราชการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

เกษมสันต์ จิณณาโส¹² ได้ศึกษาเรื่องแรงงานอพยพจากต่างประเทศและมีความเห็นว่าการทำงานที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานอพยพจากพม่า เช่น กรมตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ศูนย์รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมประมง กระทรวงต่างประเทศ สถาบันเอกชนในรูปแบบสมาคมและจังหวัดต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการประสานงาน การสั่งการ หรือ การแปลนโยบายไปสู่มาตรการในการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ มีความแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานในด้านการบริหารและการจัดการอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ

พล.ต.ต.สุเทพ ธรรมรักษ์¹³ ได้ศึกษาปัญหาคนหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะสัญชาติพม่า ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายพบว่าผลการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาคนหลบหนีเข้าเมือง ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดมาตรการและการดำเนินงานที่ผ่านมามีจุดอ่อน ซึ่งยังไม่สามารถครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างครบวงจร ตั้งแต่การปราบปรามจับกุม การประกันตัวไปใช้แรงงาน การควบคุมรอการส่งกลับและการส่งกลับ นอกจากนี้ยังเกิดจากการบริหารจัดการตามมาตรการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น คณะกรรมการอำนวยการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 422/2537 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2537 ยังไม่มีผลในการปฏิบัติจริง รวมทั้งยังขาดกลไกการสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอย่างมีประสิทธิภาพ

¹² เกษมสันต์ จิณณาโส. (2539). แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. หน้า 41.

¹³ เขียวเทพ สุนทรนันท์. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทน และการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย. หน้า 5.

ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ¹⁴ การละเลยของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงาน เป็นผลมาจากความไม่แน่นอนของการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้เกิดช่องทางการประพัตติมิชอบ โดยเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นและการเอาเปรียบแรงงานต่างชาติอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้น การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจากส่วนกลาง รวมทั้งการให้การสนับสนุนทั้งกำลังคน เครื่องมือ และงบประมาณ ก็สามารถนำแรงงานกลุ่มนี้เข้าระบบได้ไม่ยาก เนื่องจากผู้ประกอบการได้ติดตามและรับรู้แนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานเถื่อนและได้มีการเรียกร้องและต่อรองกับฝ่ายรัฐบาลในด้านนี้มาโดยตลอด

การนำคนงานเถื่อนมาเข้าระบบการจ้างงานนั้นจะต้องมีหลักฐานและข้อมูลเกี่ยวกับคนงานเถื่อนเหล่านั้นพอสมควร เพื่อให้สามารถตรวจสอบความเป็นมาของคนงาน ลักษณะงานที่ขออนุญาตทำและแหล่งจ้างงานได้ การเก็บทะเบียนประวัติคนงานเถื่อนเหล่านี้ อาจจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วย เช่น ระบบคอมพิวเตอร์อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การที่จะเข้มงวดต่อการควบคุมและกำกับดูแลการจ้างงานแรงงานต่างชาติให้สัมฤทธิ์ผลได้นั้น จะต้องเพิ่มทรัพยากรทั้ง คน เงิน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกให้เพียงพอในการปฏิบัติงานให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ความพยายามของรัฐบาลในการกำหนดมาตรการการควบคุมแรงงานต่างชาติ การป้องกันสกัดกั้นการขยายตัวของแรงงานต่างชาติไม่สามารถยับยั้งได้สำเร็จ เพราะกลไกภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ยังขาดการวางแผนการบริหารจัดการอย่างเชื่อมโยงเป็นระบบและชัดเจน ประกอบกับมีขบวนการจัดหา จัดจ้าง โดยกลุ่มนายจ้างและนายหน้าเถื่อนจึงทำให้มีแรงงานต่างชาติลักลอบกระจายเข้ามาทำงานในจังหวัดต่างๆ เกือบทุกภาคเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม ประมง ก่อสร้าง เกษตรกรรม การรับใช้ในบ้าน เหมืองแร่ ขนส่งและบริการ

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชน์ ศึกษาเรื่อง กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง¹⁵ ได้รวบรวมความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องไว้ว่า นโยบายของรัฐไม่ชัดเจน ถ้าเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยเคร่งครัด ก็อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุนของจังหวัดได้ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ การบริการให้เสร็จสิ้นในจุดเดียว (One Stop Service) ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากในขั้นตอนการรายงานตัว จะมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และจัดหางานจังหวัด ณ

¹⁴ ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2539). การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย. หน้า 11-42

¹⁵ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชน์. (2540). กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. หน้า 114-115

สำนักงานจัดหางานในแต่ละจังหวัด ส่วนการตรวจสอบสภาพแรงงานต้องตรวจตามสถานบริการที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ซึ่งไม่สามารถแล้วเสร็จได้ในวันเดียวกันนอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่จัดหางาน จากการศึกษาพบว่า โยบายในการสกัดกั้น จับกุม ผลักดันและส่งกลับ ยังทำไม่ได้ผลด้วยเหตุผลหลายประการ คือ เหตุผลด้านมนุษยธรรม สภาพภูมิประเทศแนวชายแดน การขาดแคลนทรัพยากรช่องทางในการผลักดันและส่งกลับมีน้อย เอื้อต่อการเดินทางกลับเข้าอีก

3) แนวคิดเกี่ยวกับความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิช¹⁶ ได้ศึกษาพบว่า แรงงานไทยและประชาชนมีความคิดเห็นที่ค่อนข้างตรงกันว่า การที่รัฐบาลผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานต่างชาติ ผลดีจะตกแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการ เพราะนายจ้างจะสามารถนำแรงงานต่างชาติมาชดเชยแรงงานที่ขาดแคลน ทำให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้และทำให้ต้นทุนด้านค่าจ้างไม่สูง นายจ้างสามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ ผลดีอีกประการก็คือเป็นการช่วยเหลือแรงงานพม่าซึ่งยากจน แต่มีข้อเสียที่ทั้งสองกลุ่มเห็นตรงกันคือแรงงานต่างชาติที่เข้ามาจะมาแย่งแรงงานคนไทย ทำให้แรงงานไทยถูกกดค่าจ้าง นอกจากนี้ก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพจิต การลักขโมย รวมทั้งนำโรคติดต่อ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเท้าช้าง มาสู่คนไทย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่อาศัยตามแนวชายแดน สำหรับผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ได้แก่ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลกระทบที่มีต่อการปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้าง ผลการศึกษาทั้งจากฝ่ายลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างชาติชาวพม่าและนายจ้าง หรือผู้ประกอบการต่างยืนยันตรงกันว่าจ้างแรงงานต่างชาติถูกกว่าแรงงานไทยประมาณครึ่งหนึ่ง แสดงว่าแรงงานไทยซึ่งได้ค่าจ้างขั้นต่ำแล้วผู้ประกอบการยังจ้างแรงงานต่างชาติถูกไปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในระยะยาวจะส่งผลต่อการปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้างให้ขึ้นไปตามค่าจ้างขั้นต่ำและเป็นไปตามสภาวะค่าครองชีพ

อย่างไรก็ตามความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยเกินกว่าครึ่ง ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่าแรงงานต่างชาติที่เข้าจะมาแย่งงานคนไทย อาจจะทำให้เกิดปัญหาสังคมและทำให้แรงงานไทยถูกกดค่าจ้าง

ในส่วนความคิดเห็นของผู้ประกอบการต่อสาเหตุของการจ้างแรงงานต่างชาติพบว่า สาเหตุหนึ่งเพราะคนไทยชอบทำงานที่มีสภาพการทำงานที่ดี บางคนต้องการไปทำงานต่างประเทศเพราะรายได้ดี แรงงานไทยไม่อดทนและไม่สู้งาน ไม่ใส่ใจกับงาน ไม่ขยัน ถึงเวลาหน้าเทศกาลจะทิ้งงาน ทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย นอกจากนี้แล้วแรงงานไทยไม่ต้องการงานที่ใช้กำลังแรงงานมาก และนายจ้างขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ

¹⁶ แหล่งเดิม. หน้า 117.

เสกสิทธิ์ คุณศรี (2539)¹⁷ ศึกษาเรื่อง การประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ศึกษากรณีอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก พบว่า 1) กลุ่มนายจ้างมีการจ้างแรงงานพม่ามากกว่าแรงงานไทย ตำแหน่งงานที่จ้างส่วนใหญ่จะเป็นกรรมกร ค่าจ้างอยู่ในระดับต่ำกว่าแรงงานไทยเกือบครึ่งหนึ่ง แต่จะได้รับสวัสดิการด้านอาหารและที่พัก ในส่วนของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว นายจ้างส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีสาเหตุมาจากการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ความต้องการลดค่าใช้จ่าย อัตราค่าจ้างภายในประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้นและความสำเร็จในการลดอัตราการเกิดของประชากร ที่ทำให้มีแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง 2) กลุ่มลูกจ้างแรงงานไทยส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างมากว่ามีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว เพราะแรงงานต่างด้าวมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน ไม่เข้า-ออกงานบ่อย และเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าอาจก่อปัญหา ปล้น ใจ ให้นำโรคติดต่อมาสู่คนไทยบ่อนทำลายชาติได้ แต่ไม่เห็นด้วยว่าแรงงานต่างด้าวจะเข้ามาแย่งงานแรงงานไทย 3) กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน เพราะแรงงานต่างด้าวสามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนได้ อีกทั้งยังมีค่าจ้างต่ำสามารถช่วยลดต้นทุนการผลิตได้และแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานที่แรงงานไทยไม่ทำแล้ว

ชาติร์ รักชกฤตยา (2540)¹⁸ ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างชาตินที่มีขอบด้วยกฎหมาย พบว่า แรงงานต่างชาตินี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งได้รับค่าจ้างในอัตราค่อนข้างต่ำ โดยมีวันและเวลาทำงานปกติสูงกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งที่เป็นการละเมิดหลักการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจะต้องถูกส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จึงทำให้แรงงานต่างชาตินี้ไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องเพื่อให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้

ศิริศักดิ์ ธรรมรักษ์ (2540)¹⁹ ศึกษาเรื่อง ปัญหาแรงงานบุคคลต่างด้าวสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย พบว่า 1) ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการลักลอบ

¹⁷ เสกสิทธิ์ คุณศรี. (2539). การประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. (อ้างถึงใน จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 25)

¹⁸ ชาติร์ รักชกฤตยา. (2540). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างชาตินที่มีขอบด้วยกฎหมาย. (อ้างถึงใน จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 25)

¹⁹ ศิริศักดิ์ ธรรมรักษ์ (2540). ปัญหาแรงงานบุคคลต่างด้าวสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย. (อ้างถึงใน จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 25-26)

หลบหนีเข้าเมืองของบุคคลต่างด้าวประกอบปัจจัย 2 ประเภทคือ ปัจจัยหลักซึ่งเป็นปัจจัยเฉพาะในด้านของประเทศพม่า ปัจจัยดึงดูดเป็นปัจจัยในด้านของประเทศไทยที่ทำให้บุคคลต่างด้าวให้ความสนใจและเดินทางหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย 2) ผลกระทบจะส่งผลกระทบต่อ โดยเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานพม่ายอมรับค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด นอกจากนี้ส่งผลกระทบต่อ โดยเป็นพาหะนำโรคต่างๆ เข้ามาในประเทศไทย เช่น โรคเท้าช้าง มาลาเรีย โรคเอดส์ 3) นโยบายการแก้ปัญหาภายหลังที่มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ซึ่งผ่อนผันให้จ้างแรงงานกรรมกรได้มีผลให้แรงงานที่หลบหนีซุกซ่อนอยู่ถูกเปิดเผยจำนวนมากขึ้น และเป็นการแก้ไขแรงงานในกิจการที่ขาดแคลนได้ในระดับหนึ่ง

สุทธิรัตน์ ชุ่มวิเศษ (2540)²⁰ ศึกษาเรื่อง การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า การที่คนสัญชาติพม่าสามารถหางานทำในไทยได้ง่าย และการมีรายได้ที่สูงกว่าในพม่าทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดให้พวกเขาลักลอบเข้ามาเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากปัญหาความยากจนไม่สามารถหางานทำในพม่าได้ นอกจากนี้การทำงานในประเทศไทยจะได้รับมูลค่าของรายได้สูงกว่าพม่าด้วย ประกอบกับความไม่จริงจังต่อการสกัดกั้นหรือการผลักดันของฝ่ายไทยจึงทำให้เกิดการลักลอบเข้ามาทำงาน จะเห็นว่าความต้องการที่แท้จริงของพม่าที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหางานทำโดยไม่เกี่ยงว่าเป็นงานอะไร ขอให้มียาได้ เพราะอยู่ในพม่าไม่มีการจ้างงานและส่วนใหญ่อุปสงค์มาทำงานที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

สมบัติ พงษ์พิบูล (2541)²¹ ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นและพฤติกรรมการใช้แรงงานต่างชาติของผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า ผู้ประกอบการมีความเห็นต่อการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติว่า จะไม่ทำให้แรงงานไทยประพฤตินิสัยแบบแรงงานต่างชาติ ไม่มีผลทำให้แรงงานไทยได้รับการดูแลและสวัสดิการที่ดี และไม่เห็นด้วยว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมกับแรงงานไทยถ้าได้รับค่าจ้างและสวัสดิการ นอกจากนี้ผู้ประกอบการยังมีความคิดเห็นว่าการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติได้ จะมีผลดีทำให้ไทยเป็นประเทศที่น่าลงทุนจากความได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูก

²⁰ สุทธิรัตน์ ชุ่มวิเศษ. (2540). การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า: กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. (อ้างถึงใน จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 26)

²¹ สมบัติ พงษ์พิบูล (2541). ความคิดเห็นและพฤติกรรมการใช้แรงงานต่างชาติของผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี. (อ้างถึงใน จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 27)

มาลีวรรณ เลาะวิถี (2541)²² ศึกษาเรื่อง กระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายทำงานต่อการจ้างแรงงานไทยในจังหวัดลำพูน พบว่า ปัจจุบันแรงงานไทยมีอัตราการว่างงานที่สูง แต่แรงงานไทยยังปฏิเสธการทำงานในอาชีพที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตรายอยู่ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติ สำหรับความคิดเห็นในส่วนของสาเหตุและความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติ การจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการแย่งงานคนไทยและไม่เห็นด้วยกับการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป เห็นว่าการจ้างแรงงานต่างชาติมีความจำเป็นต่อภาคการผลิตเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่ เพราะแรงงานไทยมีค่าจ้างที่สูง ในขณะที่แรงงานต่างชาติมีค่าจ้างที่ถูกกว่าและมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน อย่างไรก็ตาม ในแง่ของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างชาติ ยังขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของกิจการอีกด้วย และยอมรับว่าแรงงานต่างชาติอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ การสาธารณสุข และปัญหาสังคม

ศุภฤดี ใจไว (2544)²³ ศึกษาเรื่อง ความต้องการตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศไทยของแรงงานพม่า กรณีศึกษาจังหวัดระนอง พบว่า ผู้ประกอบการมีความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนแรงงานในจังหวัดว่ามีการขาดแคลนแรงงานคิดเป็นร้อยละ 72 ทั้งนี้ เพราะประชากรในจังหวัดระนองมีน้อย และจำนวนผู้ที่อยู่ในวัยทำงานก็มีน้อย ด้านประเภทแรงงานที่ขาดแคลนมากที่สุด คือแรงงานไร้ฝีมือ คิดเป็นร้อยละ 100 ส่วนเหตุผลในการจ้างแรงงานพม่าเพราะแรงงานพม่ามีความขยันและอดทน รองลงมาการจ้างแรงงานพม่าด้วยเหตุผลเพราะขาดแคลนแรงงานและค่าจ้างแรงงานถูก ในเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะของแรงงานพม่า พบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เห็นว่าแรงงานพม่ามีความอดทน มีความขยันขันแข็ง เป็นนักสู้ชีวิต และมีความซื่อสัตย์

กรมการ จัดหางาน (2544)²⁴ ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศต่อการจ้างงานในประเทศและภาวะเศรษฐกิจ ในส่วนความคิดเห็นของสถานประกอบการที่ขออนุญาตผ่อนผันนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานมาก พบว่า เนื่องจากมีงานบางประเภทที่แรงงานไทยปฏิเสธที่จะทำงาน ได้แก่ งานก่อสร้าง งานประมงทะเล งานขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และงานในกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ซึ่งเป็นงานประเภทงานหนัก งานสกปรก เสี่ยงอันตราย งานที่มีลักษณะซ้ำซาก จำเจ น่าเบื่อ ทำให้สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานไทย

²² มาลีวรรณ เลาะวิถี (2541). ผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงานต่อการจ้างแรงงานไทยในจังหวัดลำพูน. (อ้างถึงใน จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 27)

²³ ศุภฤดี ใจไว. (2544). ความต้องการตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศไทยของแรงงานพม่า: กรณีศึกษาจังหวัดระนอง. (อ้างถึงใน จุฑาธวัช อินทรสุขศรี, 2547 : 28)

²⁴ แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

ประกอบกับแรงงานไทยในพื้นที่มีไม่เพียงพอ สถานประกอบการจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ทั้งนี้ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานในการดำเนินธุรกิจถึงแม้ว่าสถานประกอบการจะได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่ส่วนใหญ่ยังมีความต้องการแรงงานต่างชาติ เนื่องจากขาดแคลนแรงงานในพื้นที่ เหตุผลที่คนไทยไม่ต้องการทำงานในบางสาขาในบางพื้นที่²⁵

1) เหตุผลที่ทำให้คนไทยไม่นิยมทำงานพื้นฐานในระดับกรรมกรทั่วไทยกรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน พบว่า เป็นเพราะไม่ชอบงานหนัก ไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัยไม่มีทักษะเพียงพอที่จะทำงานในสาขานั้นๆ ค่าจ้างที่ต่ำ เป็นงานจุกจิก มีกลิ่นเหม็นและสกปรกตามลำดับ หมายความว่าแม้งานกรรมกรจะมีลักษณะที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ แต่ถ้ามีค่าจ้างที่สูงพออาจจะจูงใจให้คนไทยทำงานกรรมกรได้ ส่วนในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องประมงทะเลมีเหตุผลนอกเหนือจากข้างต้น คือ งานเสี่ยงอันตรายและไกลบ้าน ส่วนใหญ่เป็นคำตอบที่ยืนยันว่า ไม่มีความต้องการทำงานกรรมกรในเรือประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงทะเลต่างๆ ที่ค่าจ้างนั้นอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคในการทำงานแต่อย่างใด

2) กรณีสวัสดิการที่สถานประกอบการต้องปรับปรุงเพื่อให้คนไทยเข้าทำงานในกิจการทั้ง 6 กิจการ ได้แก่ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน กิจการเพาะปลูกและกิจการเลี้ยงสัตว์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างต้องการปรับปรุงด้านการรักษาพยาบาล ที่พักอาศัย ค่าล่วงเวลา วันหยุดสุดสัปดาห์/เทศกาล น้ำดื่ม ข้าว ลาป่วย/ลาภิกขังได้ค่าจ้าง โบนัสและค่าเบี่ยขยัน ส่วนกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องประมงทะเล พบว่า กลุ่มตัวอย่างไม่สนใจจะทำอาชีพนี้อยู่แล้วแม้จะปรับปรุงสวัสดิการอย่างไร หรืออีกเหตุผลหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากไม่ค่อยรับรู้เกี่ยวกับกิจการนี้มากนัก

ผลการสำรวจความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติพบว่า ความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในกิจการกรรมกรทั่วไป อยู่ในกิจการขนาดเล็กที่มีลูกจ้าง 1-10 คนมากที่สุด จำนวนร้อยละ 29.9 และความต้องการโดยรวมมีแนวโน้มลดลง ในกิจการประมงและต่อเนื่องประมงมีความต้องการจ้างในกิจการขนาดเล็กมากที่สุด เช่นกัน จำนวนร้อยละ 27.1 และมีแนวโน้มความต้องการคงที่ ในกิจการโรงงานนายจ้างประมาณหนึ่งในสี่มีความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติ และความต้องการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในกิจการผู้รับใช้ในบ้านแนวโน้มความต้องการไม่เปลี่ยนนายจ้างส่วนใหญ่ต้องการจ้างไม่เกิน 1-2 คนต่อราย ในกิจการเลี้ยงสัตว์ นายจ้างส่วนใหญ่ไม่

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 30-31.

มีแผนลดหรือขยายกิจการ ทำให้ความต้องการมีแนวโน้มคงที่ส่วนกิจการเพาะปลูกไม่มีแนวโน้มความต้องการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบัน

2.4 รูปแบบและสถานการณ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวต่างหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

2.4.1 รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวต่างหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

ประเทศไทยแม้จะเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองเช่นเดียวกับหลายประเทศ แต่การย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย ยังคงมีอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งอัตราการเพิ่มของประชากรแรงงานต่างด้าวที่พำนักอยู่ในประเทศก็มีสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยในภูมิภาคต่างๆ ดังนี้

1) **พื้นที่ภาคตะวันตก**²⁶ พื้นที่ภาคตะวันตกประสบกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองหลายกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชนกลุ่มน้อยหรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่อพยพเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 กลุ่มเนปาลอพยพ และกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากพม่า โดยปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหารุนแรงที่สุด ซึ่งมีทั้งแรงงานลักลอบทำงานและแรงงานเข้าไป-เย็นกลับ ปัจจัยที่ทำให้ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองรุนแรงขึ้น ได้แก่ สภาพและภูมิประเทศที่มีช่องทางธรรมชาติเข้า-ออก ชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านหลายช่องทาง ความไม่เข้าใจไม่ชัดเจนในนโยบาย/แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ปัญหากระบวนการนำพา ซึ่งมีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการสกัดกั้น ผลักดัน ทำได้ไม่เต็มที่ ขณะที่บตลงโทษมีน้อยเกินไปและผู้ประกอบการรวมทั้งท้องถิ่นไม่มีส่วนรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควร ที่สำคัญคือ ขาดเจ้าหน้าที่หลักรับผิดชอบปัญหาที่ชัดเจน

2) **พื้นที่ภาคเหนือ**²⁷ พื้นที่ภาคเหนือตอนบนมีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านคือพม่า และลาว ที่มีการพัฒนาน้อยกว่าประเทศไทย และมีปัญหาภายในประเทศ ทำให้เกิดปัญหาผู้

²⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2552, 9-10 เมษายน). สรุปลงทะเบียนสำคัญผลการเดินทางศึกษาสถานการณ์และการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบในพื้นที่ภาคตะวันตก (อ.หัวหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์). หน้า 1-2.

²⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2552, 26-27 กุมภาพันธ์). สรุปลงทะเบียนสำคัญผลการศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่และผลการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

หลบหนีเข้าเมืองหลายกลุ่มที่สำคัญคือ 1) ผู้หลบหนีภัยการสู้รบจากพม่า ในที่พักพิง 7 แห่ง บริเวณชายแดน จังหวัดตาก และ จังหวัดแม่ฮ่องสอน 2) ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์และบุคคลบนพื้นที่สูงที่มีปัญหาสถานะทางกฎหมาย 3) แรงงานต่างด้าวจากพม่าและลาว ซึ่งหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ 4) ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม้งลาวใน จังหวัดเพชรบูรณ์ และ 5) ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเกาหลีเหนือด้าน จังหวัดเชียงราย กลุ่มคนเหล่านี้ได้สร้างปัญหาและผลกระทบต่อไทยในหลายด้าน ซึ่งมีแนวโน้มขยายตัวรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองขยายตัวมากขึ้น ได้แก่ การชักนำโดยญาติพี่น้องในไทยและขบวนการนำพา ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับ รวมทั้งปัจจัยดึงดูดจากความเข้าใจผิดว่ามีโอกาสได้รับสัญชาติไทยหรือได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3

3) พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ²⁸ พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนติดต่อกับประเทศลาว โดยมีแม่น้ำโขงกั้นเป็นพรมแดนธรรมชาติอยู่ทางตอนเหนือและตะวันออกของภาค การไปมาหาสู่กันระหว่างประชาชนจากทั้งสองประเทศสะดวกขึ้นเมื่อมีการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว ขึ้นมา 2 แห่ง ได้แก่ 1) สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 1 ใน จังหวัดหนองคาย เชื่อมต่อกับนครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศลาว และ 2) สะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 2 ใน จังหวัดมุกดาหาร เชื่อมต่อแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว นอกจากแม่น้ำโขงแล้ว ยังมีแม่น้ำเหืองเป็นพรมแดนธรรมชาติกั้นระหว่างสองประเทศทางด้านบนของภาคด้าน จ.เลย ตรงข้ามเมืองแก่นท้าว แขวงไชยะบุรี โดยมีจุดผ่านแดนถาวรรวม 8 จุด จุดผ่านแดนชั่วคราว 1 จุด และด่านประเพณีหลายจุดในจังหวัดต่างๆ ผู้หลบหนีเข้ามาทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่เป็นชาวลาวที่ข้ามไปมาหาสู่เป็นประจำโดยอาศัยความเป็นเครือญาติ ส่วนหนึ่งเข้ามาเป็นแรงงานไปเช่ากลับเย็นหรือแรงงานตามฤดูกาลและส่วนหนึ่งเข้ามาโดยได้บัตรผ่านแดน (Border pass) อย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ยอมกลับประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนั้นในระยะหลัง ปรากฏข่าวสารชาวเวียดนามลักลอบเดินทางเข้าไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ

ระดับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเหนือแล้ว พบว่ารุนแรงน้อยกว่า แต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในลักษณะ

ภาคเหนือ (จ.เชียงใหม่) (เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ). หน้า 1-2.

²⁸ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. (2552, 19-20 มีนาคม). สรุปผลการเดินทางศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่และการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (ณ อ.ท่าลี่ จ.เลย และ โรงแรมบ้านเชียง อ. เมือง จ.อุดรธานี). หน้า 1-2.

ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ส่วนใหญ่เข้ามาในไทยแล้วไม่กลับภายในระยะเวลาที่กำหนด กลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่ทะลักเข้ามาทำงานในพื้นที่ชั้นใน เช่น กรุงเทพฯ ปริมณฑล และจังหวัดติดทะเล ซึ่งยากต่อการจับกุม เนื่องจากคนไทยและคนลาวมีรูปร่าง หน้าตา ตลอดจนภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี คล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ การลักลอบเข้าเมืองยังเชื่อมโยงกับปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าประเวณี ปัญหาการค้ามนุษย์ และปัญหาการลักลอบค้าสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์/สินค้าหนีภาษี ตามแนวชายแดนเช่นเดียวกับภาคเหนือด้วย

ปัญหาการลักลอบเข้าประเทศไทยของชาวลาว ที่เข้ามาฝั่งไทยแล้วไม่กลับประเทศ หรือมาทำงานในลักษณะไปเช้ากลับเย็น โดยการชักชวนของคนรู้จักหรือญาติพี่น้องที่อยู่ฝั่งไทย แบ่งได้ 2 กลุ่ม ดังนี้

(1) ผู้ที่ลักลอบเข้าทางช่องทางธรรมชาติ โดยเฉพาะในหน้าแล้งที่น้ำในแม่น้ำเหือดแห้ง สามารถเดินเท้าข้ามแม่น้ำได้ โดยมักเข้ามาทำงานรับจ้างทั่วไปในระยะเวลาสั้นๆ แล้วกลับไป

(2) ผู้ที่เข้าประเทศไทยโดยใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) เพื่อมาเยี่ยมญาติซื้อสินค้า หรือเข้ามาท่องเที่ยวในช่วงเทศกาลที่สำคัญ เช่น สงกรานต์ ออกพรรษา บุคคลดังกล่าวมักถือโอกาสนั่งรถโดยสารเข้าไปในตัวเมืองชั้นในและไม่กลับประเทศในระยะเวลาที่กำหนด ส่วนหนึ่งกลายเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่ส่วนหนึ่งกลับประเทศโดยใช้ช่องทางอื่นทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการเข้า-ออกได้อย่างชัดเจน

4) พื้นที่ภาคตะวันออก²⁹ พื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา ยาว 789 กม. มีทั้งพื้นที่ที่เป็นที่ราบ ภูเขาสูงและลำน้ำ แนวชายแดนนี้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองมาทุกจุด แต่จะมากที่สุดคือบริเวณที่เป็นที่ราบตั้งแต่ อำเภอตาพระยา จ.สระแก้ว ลงไปถึงคลองลึก ซึ่งปกติชายแดนบริเวณนี้มีประชาชนชาวไทยและเขมรเดินทางไปมาหาสู่และค้าขายกันอยู่แล้ว จุดผ่านแดนที่สำคัญคือ ที่คลองลึก-ปอยเปต อำเภออรัญประเทศ และที่หาดเล็ก-ปากคลองเกาะกง ที่จังหวัดตราด สำหรับแรงงานอาจเข้ามาในเขตอำเภอตาพระยา และอำเภอวัฒนานคร อำเภอละหานทราย และอำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี จุดผ่านแดนที่เพิ่งเปิดขึ้นใหม่คือ ที่ช่องจอมโอสะเม็ดในจังหวัดสุรินทร์

ชาวกัมพูชาที่เข้ามาส่วนใหญ่มีความยากจน อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม

(1) กลุ่มแรงงานลักลอบเข้ามาทำงาน พวกนี้รับจ้างทำงานทุกประเภท แม้แต่งานที่คนไทยไม่ค่อยชอบทำ เช่น ตามชายแดนจะมีงานในสาขาเกษตรกรรม หรืองานก่อสร้าง พวกผู้ชาย

²⁹ สุภางค์ จันทวานิช และคณะ. (2540). การศึกษานโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายประชากรและผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย. หน้า 32-34.

จะขายแรงงาน ผู้หญิง คนแก่และเด็ก มักจะทำงานรับจ้างทั่วไป รายได้ต่อวันไม่มากบางคนได้วันละ 10-20 บาท แต่คนพวกนี้ก็อยู่กันได้ โดยมากจะพยายามหางานทำกันที่ชายแดนเพราะเพื่อจะได้อยู่ใกล้บ้าน และไปกลับได้สะดวก ช่องทางที่เข้ามามากคือ อำเภอวัฒนานคร (บ้านร่องกล้า) มีแรงงานเขมรลักลอบเข้ามาทำงานวันละประมาณ 3,000 คน บางพวกที่ไปหานายหน้า พวกนี้มาทำงานถึงพระประแดงและคลองเตย โดยเป็นลูกขนขาวสาร ชาวเขมรต้องจ่ายให้นายหน้าประมาณคนละ 1,500-2,000 บาท โดยมากพวกที่หาทางเข้ากรุงเทพด้วยตนเองมักจะถูกตำรวจจับก่อนที่จะถึงกรุงเทพฯ ส่วนพวกที่เข้ามากับกระบวนกรมักจะผ่านการตรวจมาทุกด่าน เพราะผู้ที่ร่วมมือในกระบวนกรนี้มีเจ้าหน้าที่รวมอยู่ด้วย เป็นการร่วมมือกันทั้งชาวไทยและชาวเขมร วิธีการมีทั้งการใช้รถปิคอัพ รถตู้ รถไฟ และเรือ นายหน้าบางรายรับเงินมาแล้วก็พาชาวเขมรมาส่งที่สถานีรถ หรือรถไฟ แล้วทิ้งเลย บางรายก็พามาถึงกรุงเทพแล้วพาไปส่งให้ตามจุดนัดพบต่างๆ ซึ่งมักจะเป็นโรงงานหรือแหล่งก่อสร้าง บางคนก็มีคนรู้จักอยู่แล้วในกรุงเทพฯ เป็นเพื่อนหรือญาติที่ชักชวนให้มาทำงานในกรุงเทพฯ ก็จะมีนัดพบกันแล้วมีคนพาไปส่ง

การจับกุม ชาวเขมรส่วนมากจะถูกจับที่ท่ารถวัฒนานคร ท่าเรือ หรือสถานีรถไฟอรัญฯ การสกัดกั้นและจับกุมมีทั้งชายแดนและลึกเข้ามาในประเทศ จุดแรกเป็นตำรวจและทหาร ตั้งจุดตรวจที่ชายแดนห่างกันราว 1-2 กิโลเมตร จุดที่สองห่างออกมาประมาณ 500 เมตร จะมีถนนตัดตลอดแนวชายแดน ซึ่งจะมีสายตรวจทั้งด้วยวิธีใช้รถและลาดตระเวน แต่เวลาออกตรวจจะไม่เป็นเวลาแน่นอน จุดที่สามจะมีหมู่บ้านป้องกันชายแดน ซึ่งประชาชนจะเป็นสายให้กับทางการคอยรายงานความเป็นไปผ่านทางวิทยุและโทรศัพท์ จุดที่สี่เป็นเขตภายใน เช่น ที่สถานีรถ สถานีรถไฟ มีตำรวจภูธรประจำอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ

เมื่อจับตัวผู้หลบหนีได้ก็ส่งให้สถานีตำรวจภูธรประจำอำเภอที่ใกล้ที่สุด หลังจากนั้นก็จะส่งฟ้องศาลและส่งกลับไปตามความสมัครใจและพื้นที่ปลอดภัย แต่ปัจจุบันปัญหาคือมีผู้หลบหนีเข้ามา และห้องขังมีไม่พอจึงมีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยการที่เมื่อทหารจับผู้หลบหนีได้แล้วจะประสานกับทางตำรวจ และฝ่ายกัมพูชาเพื่อส่งตัวกลับไป โดยมีหน่วยประสานงานชายแดนประจำพื้นที่ 6 จุด ได้แก่ อำเภอน้ำยืน จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ อำเภอตาพระยา อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว บ้านฝักกาด อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด หน่วยประสานนี้จะใช้รถไปรับผู้หลบหนีไปส่งตามจุดที่สมัครใจ แต่ถ้ามีผู้หลบหนีหลุดไปถึงกรุงเทพฯ เมื่อถูกจับจะต้องส่งฟ้องศาลจะส่งกลับไป อรัญประเทศเท่านั้น โดยผ่านสำนักงานประสานงานความมั่นคงชายแดนด้านกัมพูชา

(2) กลุ่มขอตาน กลุ่มนี้เป็นกลุ่มขอตานกลุ่มใหญ่ ประกอบกิจกรรมขอตานกันเป็นอาชีพ เป็นกลุ่มที่ยินดีทำร้ายตนเองเพื่อให้คนสงสาร เช่น กรีดตัวเองให้ดูเป็นแผลเรื้อรัง พอแผล

หายก็กรีดใหม่ เพราะฉะนั้นขอทานเขมรจะมีรายได้เฉลี่ยต่อวันสูงกว่าขอทานไทย เพราะทำตัวได้นำสงสารกว่า พวกเขาขอทานมีการรวมกลุ่มกันเป็นแก๊ง มีนายหน้าจัดการอย่างเป็นระบบ เช่น จัดหาที่พัก มีอาหารให้ มีรถรับส่งตามจุดต่างๆ มีการป้องกันความปลอดภัยให้มีการจับจองพื้นที่อย่างถาวร ในย่านรายได้ดีๆ ขอทานจะขอได้ถึงวันละ 700-1,200 บาท และเมื่อทำไปสักระยะหนึ่งก็จะหอบเงินกลับประเทศของตน แล้วกลับมาทำอีกแต่ละครั้งก็จะชักชวนเพื่อนฝูงมาด้วย

ขอทานชาวกัมพูชาจะลักลอบเข้ามาในประเทศไทยตามแนวชายแดน³⁰ อาทิ ตลาดโรงเกลือ จังหวัดสระแก้ว จังหวัดตราด จังหวัดศรีสะเกษ และข้ามแม่น้ำโขง เข้ามาจากมาเลเซีย โดยลักษณะเป็นขบวนการจัดหาแรงงานเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งมีทั้งคนไทย และชาวต่างชาติเป็นนายหน้า พวกเขาต่างด้าวเหล่านี้เข้าพักอยู่ร่วมกันตามแหล่งชุมชนแออัด ก่อนจะพาไปขอทานตามย่านชุมชนหรือย่านการค้าขนาดใหญ่ทั้งในกรุงเทพฯ และปริมณฑล คนต่างด้าวชาวกัมพูชาต้องเสียค่าหัวให้นายหน้าคนละประมาณ 1,500 บาท มีรายได้วันละ 300-500 บาท

2.4.2 พัฒนาการของการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวต่างหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

ปรากฏข้อมูลที่ได้จากการวิจัยของคณะทำงานวิจัยซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาการของการเคลื่อนย้ายแรงงาน กล่าวคือ

1) ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตรีรัตน์ ได้ศึกษา พบว่า เศรษฐกิจนอกกฎหมายที่มีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองไทยค่อนข้างสูง จำนวน 6 กิจกรรมหลัก คือ การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธเถื่อน การค้าน้ำมันเถื่อน การค้าแรงงานข้ามชาติ การค้าประเวณี และการพนัน พบว่ากิจกรรมเหล่านี้มีส่วนรวมกันประมาณร้อยละ 8-13 ของ GDP กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินการในลักษณะที่เป็นเครือข่าย มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากมีการติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง³¹

2) นवलน้อย ตรีรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี รายงานสรุปผลการวิจัย เรื่อง สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ในประเทศไทย³² พบว่า แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นแรงงานจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา จีน และเวียดนาม เข้ามา

³⁰ กรุงเทพธุรกิจ. (2553, 12 มกราคม). “สทต.กวาดล้างขอทานต่างด้าว “กัมพูชามากที่สุด”. กรุงเทพธุรกิจ. หน้า 15.

³¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตรีรัตน์. (2543). หวย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. หน้า 7.

³² นवलน้อย ตรีรัตน์ และน.ส.ปิยวรรณ สุขศรี. (ม.ป.ป.). เรื่อง สภาพความรุนแรงของปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย (รายงานสรุปผลการวิจัย). หน้า 15.

ทำงานไร้ฝีมือประเภทงานเกษตร งานประมง งานก่อสร้าง งานโรงงาน เป็นต้น มีการประมาณการว่ายังมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหลงเหลืออยู่ในประเทศไทยอีกจำนวนไม่น้อยกว่า 500,000 คน แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนตัวเลขนี้ก็ได้รวมผู้ที่ลักลอบเข้ามาใหม่ ซึ่งยังไม่มีการสำรวจ แต่จากการประมาณการของ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ เดือนกันยายน 2543 มีคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จำนวนรวมประมาณ 2 ล้านคน ทั้งนี้เนื่องจากค่าจ้างและสภาพความเป็นอยู่ในประเทศไทยที่ดีกว่ามาก เป็นแรงดึงดูดให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีทั้งที่ลักลอบเข้ามาเอง และลักลอบเข้ามาโดยผ่านนายหน้าจัดหางานเถื่อน แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเองมักจะเป็นประเภทที่เคยลักลอบเข้ามาหลายครั้งแล้วและรู้จักกับนายจ้าง สามารถติดต่อหางานเองหรือให้ญาติและเพื่อนฝูงที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยอยู่แล้วเป็นผู้ดำเนินการให้ ส่วนประเภทที่เข้ามาโดยขบวนการแรงงานเถื่อน ขบวนการเหล่านี้จะจัดการทุกอย่างตั้งแต่หาคนงานจากหมู่บ้านในประเทศที่ต้องการ จนกระทั่งนำข้ามพรมแดนส่งตัวให้ถึงมือนายจ้าง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าขบวนการเหล่านี้จะต้องมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็น รวมถึงเป็นผู้ร่วมดำเนินการ หรือดำเนินการเอง จึงจะสามารถทำให้การข้ามพรมแดน และการส่งตัวคนงานถึงมือนายจ้างได้อย่างราบรื่น เอเยนต์คิดค่าป่วยการจากคนงานพม่าประมาณรายละ 5,000 บาท ซึ่งเมื่อได้เข้ามาทำงานแล้ว แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดตาก ระนอง และสมุทรสาคร จะมีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ 2,500 บาท ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเกือบครึ่งหนึ่ง

3) จากข้อมูลด้านการข่าวของหน่วยงานของรัฐ พบว่า เครือข่ายค้าแรงงานต่างด้าวมีการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ³³ ดังนี้

(1) การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายใต้กลุ่มเครือข่ายค้าแรงงานมีแนวโน้มรุนแรงมากยิ่งขึ้น จากพัฒนาการของเครือข่ายที่ยกระดับเป็นกลุ่มอิทธิพลลักษณะเดียวกับกลุ่มเครือข่ายค้ายาเสพติด และสามารถพัฒนาความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นบางส่วนทั้งฝั่งไทยและเพื่อนบ้าน รวมทั้ง ผู้ประกอบการบางส่วนที่มีธุรกิจเอื้ออำนวยต่อการนำพาข้ามแดน เช่น ธุรกิจเรือหางยาว รถจักรยานยนต์รับจ้าง ธุรกิจรับซื้อขายสัตว์น้ำ ร้านค้าอุปโภค-บริโภค และธุรกิจแพปลา ทำให้สะดวกต่อการเชื่อมโยงประสานกันระหว่างนายหน้าก่อนมีเครือข่ายรายย่อยรับช่วงต่อในการขนย้ายแรงงาน ไปยังพื้นที่ที่ต้องการ ขณะที่เครือข่ายบางพื้นที่ยังลักลอบค้ายาเสพติดควบคู่กับการค้าแรงงานข้ามชาติ

³³ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2552). พัฒนาการของเครือข่ายค้าแรงงานต่างด้าวอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย. หน้า 1-2.

(2) ปัจจัยและโอกาสที่ทำให้การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ส่วนหนึ่งแรงงานสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาต้องการเข้ามาลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบใหม่ในช่วงตั้งแต่วันที่ 1-30 กรกฎาคม 2552 ในพื้นที่จังหวัดทั่วประเทศ จาก 24 ประเภทกิจการครอบคลุมทั้งกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร จำหน่ายอาหาร สินค้าอุปโภคและบริการ ขณะที่ขบวนการนำพาได้รับผลประโยชน์ด้านค่าหัวของแรงงาน โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดระนอง ที่พบว่ามี การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวชาวพม่าจำนวนมาก และพื้นที่ชายแดนจังหวัดตราด และสระแก้ว พบว่ามีแรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาเข้าไทยด้วยการแฝงตัวเป็นลูกเรือประมงมากับกลุ่มเรือประมงที่เข้าไปประมงในน่านน้ำกัมพูชา เพื่อต้องการจดทะเบียนมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงบางส่วนอาจถูกกลุ่มขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวล่อลวงกลายเป็นการค้ามนุษย์

(3) ภาวะดังกล่าวจึงส่งผลให้พื้นที่ต่างๆ ของไทย โดยเฉพาะภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลายเป็นแหล่งพักพิงหรือแฝงตัวของกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่อาจกลายเป็นภัยต่อความมั่นคง ทั้งการเข้าไปมีส่วนร่วมในขบวนการธุรกิจผิดกฎหมาย การค้าประเวณี การค้ายาเสพติด การแพร่กระจายโรคระบาด นอกเหนือจากความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจะไม่มี การจัดทำประวัติแหล่งที่อยู่อย่างชัดเจน รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราค่าจ้างแรงงานของไทยที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน เพราะแรงงานต่างด้าวมักยอมรับค่าจ้างที่จกกลายเป็นทางเลือกของผู้ประกอบเพื่อทดแทนแรงงานไทย

2.4.3 สถานการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวต่างหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

แม้ว่าภาครัฐจะได้มีการกำหนดนโยบายในการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะๆ ก็ตาม แต่ปรากฏว่า ยังมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ

1) สถานการณ์ทั่วไป

การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวนับวันปัญหาจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความแตกต่างด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลให้แรงงานลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และกลุ่มผู้ที่เข้าประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตและอยู่เกินกำหนด ยังมีผู้หนีภัยจากการสู้รบบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งเป็นภาระที่ประเทศไทยต้องแบกรับให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมายาวนานกว่า 23 ปี และยังเป็น การสร้างความหวาดระแวงให้กับประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีกล่าวหาว่าทางการไทยให้ที่พักและให้การสนับสนุนแก่ชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งนี้ จากการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในห้วงที่ผ่านมาพบอุปสรรค

ที่สำคัญ คือ ฝ่ายไทยไม่สามารถผลักดันและส่งกลับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบได้ เนื่องจากสถานการณ์สู้รบภายในประเทศพม่ายังไม่สงบ นอกจากนี้ยังพบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวมุสลิมโรฮิงญาซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในพม่า และรัฐบาลพม่าได้มีการผลักดันไปพื้นที่ชายแดน ชาวมุสลิมโรฮิงญาได้ลักลอบหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่ถูกตรวจพบและจับกุมได้โดยเข้ามาทางเรือ ในพื้นที่จังหวัดระนองกลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ถือเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวกลุ่มใหญ่ที่สุดที่อยู่ในประเทศไทยทั้งหมด จากข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน 2552 ประมาณ 2.6-3 ล้านคน แยกเป็นแรงงานที่จดทะเบียนประมาณ 0.86 ล้านคน และเป็นแรงงานที่ไม่มาลงทะเบียน หรือไม่สามารถตามตัวได้ประมาณ 2.14 ล้านคน³⁴

ปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมืองเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานานและต่อเนื่องจนเป็นปัญหาที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แรงงานต่างด้าวได้กระจายไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศยากต่อการควบคุมและตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การลักลอบเข้าเมืองมีการกระทำเป็นขบวนการตั้งแต่หาคนจากหมู่บ้าน โดยนายหน้าในประเทศค้นหาจนกระทั่งนำข้ามพรมแดนส่งให้นายหน้าในประเทศไทยเพื่อส่งต่อให้นายจ้างที่แจ้งความต้องการไว้ ขบวนการเหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็น และร่วมดำเนินการ นอกจากนายหน้าที่ลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศแล้ว ยังมีนายหน้าที่หาประโยชน์กับแรงงานต่างด้าวอีกหลากหลายรูปแบบ เช่น นายหน้าที่ช่วยหางานให้แรงงานทำ นายหน้าช่วยทำเอกสารหรือบัตรต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว นายหน้าที่ช่วยติดต่อส่งเงินกลับบ้าน นายหน้าคอยเคลียร์ปัญหาจากเจ้าหน้าที่รัฐ นายหน้าเงินกู้ นายหน้ารับช่วงเหมางาน แต่ละกลุ่มนายหน้าจะมีเครือข่ายของตัวเอง และมีวิธีการทำงานที่แฝงเร้นด้วยผลประโยชน์มหาศาล เป็นต้น การทำงานของนายหน้าจะมีเครือข่ายเชื่อมโยงจากนายหน้าที่เป็นคนไทยที่มีเส้นสายกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากสถานประกอบใดมีความต้องการแรงงานก็จะแจ้งมาที่นายหน้ากลุ่มต่างๆ โดยนายหน้าฝั่งไทยจะติดต่อกับนายหน้าฝั่งประเทศต้นทางถึงจำนวนแรงงานที่นายจ้างแจ้งความต้องการ สำหรับรูปแบบการเดินทางเข้ามาก็หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการเดินทางเท้าในป่าเข้ามาตามแนวตะเข็บชายแดนหรือเดินทางด้วยรถยนต์ สำหรับค่าใช้จ่ายที่แรงงานต่างด้าวต้องเสียได้แก่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่านายหน้ารวมแล้วเป็นหลักพันถึงหมื่นบาท³⁵

³⁴ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. (2552, 21 กันยายน). การจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาคคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2553-2554 (เอกสารประกอบการประชุม). หน้า 3.

³⁵ กริธา สฟโซค. (2550). การพัฒนานโยบายสาธารณะเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร. หน้า 53.

2) สถิติการจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

สถิติการจับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(1) ปี พ.ศ. 2547 จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 241,576 คน และจับกุมดำเนินคดีนายจ้าง/สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง ผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 3,641 ราย³⁶

(2) ปี พ.ศ. 2548 จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 254,901 คน และจับกุมดำเนินคดีนายจ้าง/สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง ผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 5,293 ราย³⁷

(3) ปี พ.ศ. 2549 จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 383,960 คน และจับกุมดำเนินคดีนายจ้าง/สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง ผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 5,545 ราย³⁸

(4) ปี พ.ศ. 2550 จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 488,882 คน จับกุมนายจ้าง/สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง ผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 6,668 ราย³⁹

(5) ปี พ.ศ. 2551 จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 495,924 คน และจับกุมดำเนินคดีนายจ้าง/สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง ผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 6,262 ราย⁴⁰

(6) ปี พ.ศ. 2552 จับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 386,406 คน และจับกุมดำเนินคดีนายจ้าง/สถานประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง ผู้นำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 4,634 ราย⁴¹

³⁶ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2550, 23 เมษายน). รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 2/2550 ณ ทำเนียบรัฐบาล).

³⁷ แหล่งเดิม.

³⁸ แหล่งเดิม.

³⁹ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2550, 12 พฤศจิกายน). รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 6/2550 ณ กระทรวงแรงงาน).

⁴⁰ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2551, พฤศจิกายน 2551). รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 2/2551 ณ กระทรวงแรงงาน).

2.5 ผลกระทบและปัญหาอันเกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมได้สรุปปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติจากการศึกษาประเมินวิเคราะห์ผลการดำเนินการที่ผ่านมาพบประเด็นปัญหาที่สำคัญ⁴² ดังนี้

2.5.1 ด้านเศรษฐกิจ

- 1) ภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เนื่องจากคนเหล่านี้มาใช้สาธารณูปโภค รวมทั้งรับบริการด้านการศึกษา และสาธารณสุข จากประเทศไทยในขณะที่มิได้มีส่วนในการเสียภาษี
- 2) ระบบเศรษฐกิจ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในประเภทกิจการที่คนไทยไม่ทำ ทั้งนี้ หากมีการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเข้มข้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคธุรกิจบางส่วน

2.5.2 ด้านสังคม

- 1) ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย เนื่องจากคนกลุ่มนี้มีสถานะไม่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้ถูกจำกัดโอกาส และสิทธิส่งผลให้เกิดความกดดันต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด จึงต่อแหล่งต่อการทำงานในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง บางส่วนได้รวมตัวกันเป็นชุมชนใหญ่ โดยรัฐไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับบุตรหลานที่เกิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งจะไม่มีสถานะตามกฎหมาย จะทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมในระยะยาว
- 3) ปัญหาความขัดแย้งกันคนไทย โดยเฉพาะการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ ทัศนคติในทางลบต่อคนกลุ่มนี้ และการแข่งขันทรัพยากรธรรมชาติ

⁴¹ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2552, 21 ธันวาคม). รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 6/2552 ณ ทำเนียบรัฐบาล).

⁴² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม. (2552, 24 เมษายน). เอกสารประกอบการประชุมจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (ณ โรงแรม เค. พี. แกรนด์ จังหวัดจันทบุรี). หน้า 3.

2.5.3 ด้านการเมือง

1) ปัญหาการเรียกร้องขอมีสถานะและสิทธิ ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน สร้างความกดดันต่อภาครัฐ

2) ปัญหาภาพลักษณ์ทางลบต่อประชาคมโลก เนื่องจากมีกลุ่มคนบางกลุ่มแสวงประโยชน์จากกลุ่มคนหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ โดยเฉพาะจากขบวนการนำพา นายจ้างกดขี่ค่าจ้าง รวมทั้ง การถูกจำกัดสิทธิเนื่องจากมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งประเด็นเหล่านี้มักถูกองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนนำไปโจมตีในเวทีประชาคมระหว่างประเทศ

3) ปัญหาความหวาดระแวงของประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากกลุ่มคนหลบหนีเข้าเมืองบางส่วนเป็นกลุ่มต่อต้าน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหว หรือลี้ภัย

4) ปัญหาการกระทบกระทั่งบริเวณชายแดน เนื่องจากชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มสู้รบกับกองกำลังของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีผู้หนีภัยการสู้รบอพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อให้เกิดปัญหาการรุกล้ำอธิปไตย และการกระทบกระทั่งบริเวณชายแดน

5) ปัญหาการพิสูจน์สัญชาติ เนื่องจากประเทศต้นทางไม่รับรองสัญชาติจึงไม่สามารถระบุสัญชาติได้ ทำให้เกิดปัญหาการควบคุม และการส่งกลับต้นทาง

จากการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า การลักลอบเข้าเมืองเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานานและต่อเนื่อง จนเป็นปัญหาที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แรงงานต่างด้าวได้กระจายไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศยากต่อการควบคุมและตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การลักลอบเข้าเมืองมีการกระทำเป็นขบวนการตั้งแต่ท่าคนจากหมู่บ้าน โดยนายหน้าในประเทศต้นทางจนกระทั่งนำข้ามพรมแดนส่งให้นายหน้าในประเทศไทยเพื่อส่งต่อไปให้นายจ้างที่แจ้งความต้องการไว้ ขบวนการเหล่านี้จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเข้ามามีส่วนร่วมรู้เห็น และร่วมดำเนินการ แม้ว่าการลักลอบเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จะมีค่าใช้จ่ายสูง มีความยากลำบากในการเดินทาง และเสี่ยงต่อการถูกจับกุมก็ตาม แต่ก็ยังมีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาความยากจน ปัญหาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของประเทศตน ทำให้ต้องแสวงหางานทำโดยลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการประเภท 3D คือ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) งานที่มีความเสี่ยง (Dangerous) ซึ่งเป็นงานที่มีค่าจ้างต่ำและแรงงานไทยไม่นิยมทำ ถึงแม้ประเทศไทยจะประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ประเทศไทยยังมีพื้นฐานทาง

เศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่า และมีค่าแรงที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก ประกอบกับนายจ้างและสถานประกอบการมีการขาดแคลนแรงงาน และต้องการใช้แรงงานราคาถูก เพื่อลดต้นทุนการผลิต นอกจากนี้การลักลอบนำพาแรงงานต่างด้าวเป็นธุรกิจที่ให้ผลตอบแทนสูง บทบัญญัติของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดและเจ้าหน้าที่ทุจริตมาลงโทษได้ ประกอบกับประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางที่ยาวและง่ายต่อการลักลอบเข้าเมือง ขาดต่อการป้องกันและสกัดกั้น แม้ว่ารัฐบาลที่ผ่านๆ มาจะมีกำหนดนโยบาย และมาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ตาม แต่การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็มิได้ลดลง ซึ่งจะเห็นได้จากผลการจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในบทที่ 3 ผู้เขียนกล่าวถึง แนวนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศ

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของ ประเทศไทยและต่างประเทศ

รัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยการกำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่นโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด พร้อมกับได้กำหนดยุทธศาสตร์ และมาตรการในรูปแบบและวิธีการต่างๆ เพื่อบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาโดยลำดับ ตั้งแต่ปี 2535-ปัจจุบัน การจัดรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในรูปของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ควบคู่ไปกับการเจรจาความร่วมมือระหว่างประเทศ และใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไข ป้องกันปราบปราม และควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดังนั้น จะได้ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามนโยบายของรัฐบาล การบริหารในรูปแบบของ กบร. ความร่วมมือระหว่างประเทศ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

3.1 นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย

รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศไทยมาเป็นเวลา 16 ปี และจากการศึกษานโยบายของรัฐบาลโดยผ่านมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาผู้เขียนพบว่า นโยบายที่ดำเนินการมาแล้วโดยทั่วไปมี 4 รูปแบบ ได้แก่ จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ ไม่จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันและมีใบอนุญาตทำงานต่ออายุทำงานแต่ไม่เปิดให้คนใหม่เข้าระบบ และจำกัดพื้นที่แต่ไม่จำกัดประเภทกิจการ กล่าวคือ

3.1.1 จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ

1) ปี พ.ศ. 2535 เน้นเรื่องพื้นที่ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้นายจ้าง 10 จังหวัด ติดกับชายแดนพม่าเท่านั้นที่สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นลูกจ้างได้ มีแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงาน จำนวน 944 คน

2) ปี พ.ศ. 2536 เน้นเรื่องพื้นที่และอาชีพ โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในเรือประมงของไทย ในจังหวัดชายฝั่ง 22 จังหวัด

3) ปี พ.ศ. 2539 ได้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีกครั้ง โดยคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชา ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เขื่อนแก่ง/เขื่อนหิน การผลิต และ คนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 36 ประเภท มีจำนวนผู้มารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน 293,652 คน

4) ปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติได้มีการผ่อนผันให้มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวได้อีก 1 ปี โดยมีการกำหนดจำนวนที่อนุญาตไว้ไม่เกิน 158,253 คน เนื่องจากประเทศไทยได้พยายามขจัดผู้ว่างงานเพื่อเปิดโอกาสให้แก่ผู้ว่างงานชาวไทยเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ มีจำนวนแรงงานที่นายจ้างพามาจดทะเบียนเพียง 90,911 คน

5) ปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติทำงานได้ใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด เป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด มีจำนวนผู้มารายงานตัวและจดทะเบียน 99,974 คน

6) ปี พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีมีมติยังคงมีมติให้คงจำนวน พื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามคณะรัฐมนตรีมีมติ พ.ศ. 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติจากที่มาจดทะเบียนใน พ.ศ. 2542 อีกต่อไปมีจำนวนผู้มารายงานตัวและจดทะเบียน 99,656 คน

3.1.2 ไม่จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ

รัฐบาลมีนโยบายให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนใหม่ โดยยกเว้นโทษและนิรโทษกรรม ไม่เอาผิดทั้งแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีและนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว การจดทะเบียนไม่จำกัดพื้นที่และกิจการ

แต่ให้อนุญาตให้ทำ 2 อาชีพ คือ อาชีพกรรมกร และรับใช้ในบ้าน ได้แก่ นโยบายปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2547 และ ปี พ.ศ. 2552 กล่าวคือ

1) ปี พ.ศ. 2544 มีการเปลี่ยนรัฐบาล คณะรัฐมนตรีมีมติในการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียน ในทุกจังหวัด และทุกประเภทกิจการ จำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียน จำนวน 568,249 คน

2) ปี พ.ศ. 2547 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ข้อ และอนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนนายจ้างและแรงงาน โดยแรงงานที่ไม่มีนายจ้างสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ด้วย ตนเอง และนายจ้างที่ยังไม่เคยจ้างแรงงานต่างด้าว หรือ ต้องการจ้างแรงงานเพิ่ม สามารถมาแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวได้ นอกจากนี้ยังให้ผู้ติดตามของแรงงานมาขึ้นทะเบียนด้วย โดยทั้งแรงงานและผู้ติดตามต้องไปรับการตรวจสุขภาพเพื่อขอใบอนุญาตทำงาน การขึ้นทะเบียนในปี 2547 มีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนจำนวน 248,746 คน และแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวรวม 1,598,752 คน และมีแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและจดทะเบียนกับกรมการปกครอง จำนวน 1,284,920 คน แต่มีแรงงานต่างด้าว จำนวน 849,552 คน เท่านั้นที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งในปีนี้รัฐได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้เปลี่ยนสภาพแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมายด้วยวิธีการรับรองบุคคลที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ให้ได้รับการรองรับสถานะภาพจากประเทศต้นทาง ด้วยการพิสูจน์สัญชาติ และสามารถทำงานในประเทศไทยได้ในสถานะของบุคคลที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย

3) ในปี พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบผ่อนผันทั่วประเทศใหม่อีกครั้ง โดยผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ผลการจดทะเบียน

(1) มีแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 382,541 คน แบ่งเป็นสัญชาติพม่า จำนวน 370,711 คน ลาว จำนวน 5,700 คน กัมพูชา จำนวน 6,130 คน

(2) มีแรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนกับกรมการปกครอง จำนวน 1,059,578 คน แบ่งเป็นสัญชาติพม่า จำนวน 789,399 คน ลาว จำนวน 121,175 คน กัมพูชา จำนวน 147,004 คน มีแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน จำนวน 928,149 คน แบ่งเป็นสัญชาติพม่า จำนวน 705,399 คน ลาว จำนวน 104,706 คน กัมพูชา จำนวน 118,044 คน

รวม 2 กลุ่ม มีแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงาน รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,310,690 คน แบ่งเป็นสัญชาติพม่า จำนวน 1,076,110 คน ลาว จำนวน 110,406 คน กัมพูชา จำนวน 124,174 คน

3.1.3 การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันและมีใบอนุญาตทำงานต่ออายุทำงาน แต่ไม่เปิดให้คนใหม่เข้าระบบ

1) ปี พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แรงงานที่จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2544 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานแต่ให้คงจำนวนไม่เกินยอดรวมของปี พ.ศ. 2544 โดยมีจำนวนผู้มาต่ออายุ 409,339 คน

2) ปี พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรี ยังคงมาตรการผ่อนผันเหมือนปี พ.ศ. 2545 คืออนุญาตให้เฉพาะกลุ่มที่มีใบอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้นที่สามารถต่ออายุได้ มีจำนวนผู้มาต่ออายุเพียง 288,780 คน ในปีนี้รัฐบาลให้ นโยบายการแก้ปัญหาบนพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจสมดุลกับปัญหาความมั่นคง และให้กระทรวงแรงงานกำหนดยุทธศาสตร์ 7 ข้อ (การสกัดกั้น/ปราบปราม/ผลักดันและส่งกลับ/จัดระบบการจ้าง/กำหนดมาตรฐานการจ้าง/ประชาสัมพันธ์/ติดตามผล) และรัฐบาลได้มีการลงนามในบันทึกความตกลงเรื่องการจ้างงานแรงงานต่างด้าวกับ 3 ประเทศ

3) ในปี พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี พ.ศ. 2547 และผู้ติดตาม สามารถอยู่ในประเทศและทำงานต่อได้อีก 1 ปี โดยผู้ที่เคยจดทะเบียนแล้ว ต้องเข้ามาตรวจสุขภาพและขอรับใบอนุญาตทำงาน แต่มีแรงงานต่างด้าวที่มาต่อใบอนุญาตเพียง 705,293 คน ในขณะที่นายจ้างขอโควตาประมาณ 1.77 ล้านคน

4) ในปี พ.ศ. 2549 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวยังคงผ่อนผันให้แรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2548 ได้รับการผ่อนผันต่อไปอีก 1 ปี จำนวนแรงงานที่มาขอต่อใบอนุญาตมีจำนวน 460,014 คน ลดลงจากปี พ.ศ. 2548 และให้จัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานทั้งที่ เคยจดทะเบียนและลักลอบเข้ามาใหม่อีก 300,000 คน โดยใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองปี พ.ศ. 2522 โดยให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวทำทะเบียนประวัติระหว่างวันที่ 1-30 มีนาคม 2549 มีผลการดำเนินการคือ นายจ้างพาคนต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อออกหลักฐานทะเบียนราษฎร (ทร.38/1) จำนวน 256,899 คน แรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงาน 208,562 คน

5) ในปี พ.ศ. 2550 รัฐยังคงให้แรงงานต่างด้าวทั้งสองกลุ่มข้างต้นต่ออายุได้อีก 1 ปี และเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั้งที่มี ทร.38/1 และไม่มีใน 5 จังหวัดจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และสงขลา (เฉพาะ อ.จะนะ นาทวี สะบ้าย้อย และเทพา) ไม่อนุญาตให้ผู้ติดตามอยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามที่จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2547 และได้รับใบอนุญาตอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ. 2550 ผลการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี พ.ศ. 2550 รวมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทุกกลุ่มจำนวน 501,570 คน แยกเป็น

(1) แรงงานต่างด้าวกลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 จำนวน 208,562 คน มาต่ออายุจำนวน 141,289 คน

(2) แรงงานต่างด้าวกลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2550 จำนวน 460,014 คน มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 394,443 คน

(3) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีคนต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนกับกรมการปกครอง จำนวน 11,996 คน และมาขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน จำนวน 10,540 คน

6) ในปี พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติให้แรงงานต่างด้าวที่จะหมดอายุในปี พ.ศ. 2551 มาต่อใบอนุญาตทำงาน และผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีก 2 ปี โดยให้ต่ออายุปีต่อปี และมีมติเปิดให้กลุ่มที่เคมี ท.ร.38/1 (จดทะเบียนปี พ.ศ. 2547) แต่ไม่เคยมีใบอนุญาตทำงาน หรือไม่ได้มาต่ออายุใบอนุญาต ให้มารายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน และเปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ผลการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี พ.ศ. 2551 มีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งสิ้น 501,870 คน ผลการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี พ.ศ. 2551 มี 4 กลุ่ม

(1) กลุ่มที่เคมี ท.ร.38/1 จำนวน 88,787 คน

(2) แรงงานต่างด้าวกลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 จำนวน 141,289 คน มาต่ออายุจำนวน 97,919 คน

(3) แรงงานต่างด้าวกลุ่มใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551 จำนวน 394,443 คน มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 310,149 คน

(4) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใบอนุญาตหมดอายุวันที่ 14 มีนาคม 2551 จำนวน 10,540 คน มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 4,715 คน

7) ในปี พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติขยายระยะเวลาให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2552 และแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตหมดอายุในปี พ.ศ. 2553 (แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี 2550) ออกไปอีก 2 ปี

3.1.4 จำกัดพื้นที่และไม่จำกัดประเภทกิจการ

ในปี พ.ศ. 2550 เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั้งที่มี ท.ร.38/1 และไม่มีใน 5 จังหวัด จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และสงขลา (เฉพาะ อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอเทพา) มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนและรายงานตัวกับกรมการปกครอง จำนวน 11,999 คน มาขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 10,540 คน

3.2 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้จัดตั้งขึ้นมาสืบเนื่องจากคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษิณ) เป็นประธาน ได้มีการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2543 พร้อมกับได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาค้นต่างด้าวระยะยาวโดยนำเสนอรองนายกรัฐมนตรีจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลปัญหาค้นต่างด้าวทั้งระบบอย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีสำนักงานถาวรเพื่อเป็นหน่วยงานกลางที่ประสานภารกิจกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัปัญหาค้นต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบ โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับไปดำเนินการ

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2544 นายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว โดยได้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย และให้มีสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นหน่วยงานภายในกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรียกโดยย่อว่า สบร. ต่อมาได้มีแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ยกเลิก สบร. แต่ยังคง กบร. ไว้ต่อไปและกรมการจัดหางานยังรับผิดชอบเช่นเดิม⁴³

องค์ประกอบของ กบร. มีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 22 หน่วยงาน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ รวมทั้งสิ้น 29 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้

⁴³ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน.

บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ⁴⁴ กพร. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴⁵

1) พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและ แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกันปราบปรามและดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2) อำนาจการ กำกับ ดูแล ประสานการดำเนินการของส่วนราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณากระบวนการแปลงนโยบายและมาตรการไปสู่แผนปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

3) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพิจารณา วินิจฉัยข้อขัดแย้งในเชิงนโยบาย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการ ดำเนินการตามนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

4) สนับสนุนในทางนโยบายให้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนาข้อมูลในเชิงวิชาการเกี่ยวกับ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผลกระทบในด้านต่างๆ

5) พิจารณาทบทวนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6) สนับสนุนในทางนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานในด้านต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่คณะกรรมการมอบหมายตามความจำเป็น

8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
กพร. ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ เพื่อมารับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ของ การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบปี 2547 จำนวน

⁴⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546, ข้อ 6.

⁴⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546, ข้อ 10.

8 คณะ ดังนี้⁴⁶

1) คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ศึกษานโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อพิจารณา

(2) อำนวยการ สั่งการ เร่งรัด และกำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ (1)

(3) เรียกบุคคล เอกสาร ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นและเหมาะสม

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มอบหมาย

2) คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว มีหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กระทรวงแรงงาน เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดรูปแบบแนวทางปฏิบัติ และวิธีการนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานอย่างเป็นระบบ

(2) วางแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งการจัดทำแนวทางและกำหนดวิธีการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานให้มีความชัดเจน สามารถปฏิบัติได้

(3) เสนอความเห็นเกี่ยวกับประเภทกิจการงาน พื้นที่ที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานข้ามชาติ

(4) เสนอแนะการกำหนดรูปแบบใบอนุญาตทำงาน ให้มีข้อมูลเพียงพอต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ รวมทั้งหาทางป้องกันการปลอมแปลงใบอนุญาตทำงานด้วย

(5) กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติ ทั้งด้านการคุ้มครองแรงงาน สภาพการจ้าง เงินทดแทน การประกันสังคม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(6) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างงานที่รัฐบาลไทยได้ลงนามไว้กับรัฐบาลพม่า ลาว และกัมพูชา

⁴⁶ ฝ่ายคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

(7) วางแนวทางและเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมอบหมาย

3) คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน มีเสนาธิการทหารเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรมยุทธการทหาร เป็นเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายแนวทางปฏิบัติในการป้องกันสกัดกั้นไม่ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย

(2) กลั่นกรองแผนงานและโครงการต่างๆ ของคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสกัดกั้นก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(3) วางแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสกัดกั้น เพื่อให้มีระบบการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไข เพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในการป้องกันสกัดกั้นไม่ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทย

(5) เสนอมาตรการและแนวทางในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งลักลอบนำพาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร โดยผิดกฎหมาย

(6) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมอบหมาย

4) คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายกิจการพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน ผู้บังคับการกองพัฒนาการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) เสนอแนะมาตรการในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติ ซึ่งพักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือลักลอบทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการ

(2) เสนอมาตรการและแนวทางในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหรือลักลอบนำพาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย

(3) เสนอแนวทางแก้ไข เพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์

(4) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบ ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(5) เรียกบุคคล เอกสาร ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานตามความจำเป็นและเหมาะสม

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมอบหมาย

5) คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มีผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นประธาน ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เจรจากับทางการพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อวางระบบการส่งกลับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา พร้อมทั้งจัดทำกรอบความตกลงว่าด้วยการจัดส่งแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล

(2) กำหนดรูปแบบ แนวทางการผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง แรงงานข้ามชาติที่ครบสัญญาจ้างตามเงื่อนไขหรือถูกเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างอย่างเป็นระบบ

(3) กำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันและส่งกลับสร้างระบบการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

(4) เสนอแนะแนวทางการจัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับขนาดใหญ่บริเวณชายแดน เพื่อสร้างระบบทะเบียนควบคุมและใช้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมอบหมาย

6) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดนโยบาย แผนปฏิบัติงานและแนวทางปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(2) จัดทำแผนและรายละเอียดในการประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อต่างๆ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(3) อำนาจการ กำกับดูแล และดำเนินการประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมอบหมาย

7) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมี ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็นเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดแผนงาน มาตรการ และแนวทางปฏิบัติในการติดตามและประเมินผลให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

(2) ติดตามและประเมินผล ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และรายงานผลการปฏิบัติงาน พร้อมข้อเสนอแนะ ปัญหาอุปสรรค ให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทราบ

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมอบหมาย

8) คณะอนุกรรมการอำนาจการและประสานงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (ลาว พม่า กัมพูชา) มีเลขาธิการกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นประธาน ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานความมั่นคง กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) อำนาจการและประสานการดำเนินงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการ นำนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ไปสู่การปฏิบัติ

(2) พิจารณากลับกลอง แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านความมั่นคงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองพิจารณาต่อไป

(3) เรียกบุคคล เอกสาร ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามความจำเป็นและเหมาะสม

(4) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มอบหมาย

นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานอีก 3 คณะ ได้แก่

- 1) คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
- 2) คณะทำงานด้านการจัดทำระบบข้อมูลแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
- 3) คณะทำงานพิจารณากลับกรองการจัดสรรเงินนอกงบประมาณการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

นโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรัฐบาลนับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมาได้ กำหนดและผลักดันผ่านคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแล้วเสนอ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งขั้นตอนกระบวนการในการพิจารณากำหนดนโยบายก่อนเสนอ คณะรัฐมนตรีนั้น มีขั้นตอนในการดำเนินการโดยขั้นตอนแรกสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานจะรวบรวมประเด็นปัญหา และข้อเสนอนี้ต่าง ๆ ที่ผ่านมานำเสนอ คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว พิจารณาให้ความเห็นแล้ว เสนอคณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นก่อนเสนอ กพร. และเมื่อ กพร. พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว กระทรวงแรงงาน โดย กรมการจัดหางานก็จะสรุปผลการพิจารณาของ กพร. เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

3.3 การร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา โดยมีนโยบายในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่างๆ ตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเจรจากับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา เพื่อลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน การเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อจัดระบบการจ้างแรงงานและส่งกลับแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย และได้มีการ จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Worker:MOU) กับประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชา โดย MOU ดังกล่าว ได้กำหนดกรอบความร่วมมือสำคัญในการ แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ครอบคลุม

เรื่องการจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง การส่งกลับ การคุ้มครองแรงงาน การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมายและการค้าแรงงานเถื่อน

3.3.1 การลงนามในบันทึกความเข้าใจ⁴⁷

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ดังนี้

1) การลงนามในบันทึกความเข้าใจความร่วมมือไทย-พม่า ไทยและพม่า ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 โดยได้หารือทั้งในระดับนโยบายและระดับเจ้าหน้าที่ ในระยะแรกได้มีการเจรจาเพื่อพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าแต่ไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควรเนื่องจากยังไม่สามารถตกลงกันได้ ในบางประเด็นซึ่งอยู่ในระหว่างการหารือในระดับเจ้าหน้าที่ เช่น การกำหนดสถานที่จัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติซึ่งฝ่ายพม่าเสนอให้จัดตั้งในประเทศพม่า ณ เมืองท่าจีเหล็ก เมืองเมียวดี และเมืองเกาะสอง ส่วนฝ่ายไทยเสนอขอให้จัดตั้งในประเทศไทย ณ ด่านแม่สอด ด่านแม่สาย และด่านจังหวัดระนอง สุดท้ายเมื่อปี 2552 ฝ่ายไทยได้อินยอมตามที่ฝ่ายพม่าเสนอ สำหรับการนำเข้าถูกกฎหมายนั้น ฝ่ายพม่าต้องการให้ฝ่ายไทยทำการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายก่อน

2) ความร่วมมือไทย-ลาว ไทยและลาวได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 โดยได้หารือทั้งในระดับนโยบายและระดับเจ้าหน้าที่ เพื่อกำหนดแนวทางร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กำหนดขั้นตอนการจ้างแรงงาน และการให้ความคุ้มครองแรงงาน เพื่อดำเนินการตาม MOU ดังกล่าว

3) ความร่วมมือไทย-กัมพูชา ไทยและกัมพูชา ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 โดยได้หารือทั้งในระดับนโยบายและระดับเจ้าหน้าที่ เพื่อกำหนดแนวทางร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กำหนดขั้นตอนการจ้างแรงงาน และการให้ความคุ้มครองแรงงาน

⁴⁷ กลุ่มพิจารณาจัดระบบนำเข้าคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

3.3.2 การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา เป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบที่มีเป้าหมายสุดท้ายคือ การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 ให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการตามมาตรการเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระบบผ่อนผันให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง โดยแบ่งการดำเนินการเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับโดยให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจัดทำทะเบียน ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารรับรองรายการทางทะเบียนประวัติ (ท.ร.38/1)

ระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่หนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยดำเนินการดังนี้

1) การเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว มีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้กระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (1) และมาตรา 12(3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

3) การอนุญาตทำงานให้กับคนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย คนต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา)

การพิสูจน์สัญชาติเป็นการปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในระบบผ่อนผันให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมาย และจัดทำทะเบียนประวัติ (ทร. 38/1) จากกรมการปกครองแล้ว จะต้องได้รับการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และรับเอกสารประจำตัว (Certificate of Identity: CI) สำหรับแรงงานกัมพูชา และหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport: TP) สำหรับแรงงานลาว และหนังสือเดินทางชั่วคราวสำหรับแรงงานพม่า เพื่อขอรับการตรวจลงตราจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยเสียค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราเป็นกรณีพิเศษตามกฎกระทรวงประกาศ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2549 ในอัตรารายละ 500 บาท เมื่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้รับการพิสูจน์สัญชาติ และเปลี่ยนสถานะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายก็จะสามารถเดินทางข้ามเขตจังหวัดที่ได้รับอนุญาตได้ และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรไทยได้อีกไม่เกิน 2 ปี รวมระยะเวลาทำงานในประเทศไทย 4 ปี ตาม MOU

1) ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ⁴⁸

กรมการจัดหางานได้กำหนดขั้นตอนเพื่อให้ นายจ้าง/สถานประกอบการนำแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ไปพิสูจน์สัญชาติ ดังนี้

(1) ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า

ก. นายจ้าง/สถานประกอบการ รับแบบฟอร์มการพิสูจน์สัญชาติพม่าและกรอกรายละเอียดให้ครบถ้วน

ข. นายจ้าง/สถานประกอบการ ส่งแบบฟอร์มขอรับการพิสูจน์สัญชาติพม่า พร้อมหลักฐานสำเนาใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู) หรือ ทร.38/1 ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพเขตพื้นที่ 1-10

ค. สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพเขตพื้นที่ 1-10 แจ้งนายจ้างให้นำแรงงานพม่าไปเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ ตามวัน เวลา สถานที่ที่กำหนด

ง. นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวที่ศูนย์ประสานการพิสูจน์สัญชาติของประเทศไทย (อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง) และเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติ ณ เมืองเกาะสอง เมืองท่าจีเหล็ก เมืองเมียวดี ประเทศ

⁴⁸ ฝ่ายพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

พม่า พร้อมเอกสารส่งตัว หนังสือเดินทางออกนอกเขตพื้นที่จากกระทรวงมหาดไทย และสำเนาใบอนุญาตทำงาน

จ. แรงงานพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ จะได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport: TP)

ฉ. ยื่นคำขออนุญาต ตรวจลงตราวีซ่า NON L-A และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ณ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (จังหวัดตาก จังหวัดระนอง และจังหวัดเชียงใหม่) ค่าธรรมเนียม 500 บาท

ช. แรงงานพม่ารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานการพิสูจน์สัญชาติของประเทศไทย

ซ. แรงงานพม่าตรวจสอบสุขภาพ ณ สถานพยาบาลของรัฐ

ฅ. แรงงานพม่ายื่นรับคำขอใบอนุญาตทำงาน ดังนี้ สถานที่ทำงานตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน ณ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน สถานที่ทำงานตั้งอยู่ต่างจังหวัด ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ซึ่งสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวตั้งอยู่

(2) ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา

ขั้นตอนที่ 1 การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว เอกสารหลักฐานที่ใช้ขอรับการพิสูจน์สัญชาติกรณีพิสูจน์สัญชาติใหม่

ก. ใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู) หรือ ทร.38/1

ข. รูปถ่ายขนาด 2 นิ้ว 2 รูป

ค. ค่าธรรมเนียม 1,500 บาท

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นขอตรวจลงตราวีซ่า NON L-A เอกสารหลักฐานของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

ก. เอกสารรับรองบุคคล (CI) ของแรงงานต่างด้าวกัมพูชา พร้อมสำเนา 1 ชุด

ข. แบบคำร้องขอรับการตรวจลงตรา พร้อมรูปถ่ายขนาด 4x6 เซนติเมตร จำนวน 1 รูป

ค. บัตรขาเข้าและออก (ตม.6)

ง. เงินค่าธรรมเนียม 500 บาท ถ้ากรณีการขอขยายระยะเวลาการอนุญาต (ต่ออายุวีซ่า ครั้งที่ 2) 1,900 บาท

จ. ใบอนุญาตทำงาน (สีชมพู) พร้อมสำเนา หรือ ทร.38/1 พร้อมใบรับคำขอและแบบ ตท.15 พร้อมใบเสร็จการชำระค่าธรรมเนียมคำขอใบอนุญาตทำงาน

- ฉ. ใบโควตาปัจจุบัน พร้อมสำเนา
- ช. บัตรประจำตัวประชาชนนายจ้างตัวจริง พร้อมสำเนา 1 ชุด
- ซ. กรณีนิติบุคคลต้องมีหนังสือรับรอง จดทะเบียนบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน

จำกัด

- ฅ. หนังสือมอบอำนาจกรณินายจ้างไม่มาด้วยตนเอง
- ขั้นตอนที่ 3 การขอรับใบอนุญาตทำงาน เอกสารหลักฐานของนายจ้างและ

แรงงานต่างด้าว

- ก. เอกสารรับรองบุคคล (CI) ของแรงงานต่างด้าวกัมพูชา พร้อมสำเนา 1 ชุด
- ข. ใบรับรองแพทย์
- ค. ใบโควตา
- ง. แผนที่แสดงที่ตั้งของสถานที่ทำงาน
- จ. รูปถ่ายครึ่งตัวหน้าตรงไม่สวมหมวก ขนาด 2 นิ้ว จำนวน 2 รูป
- ฉ. ใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู)
- ช. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนนายจ้าง
- ซ. สำเนาทะเบียนบ้านของนายจ้าง
- ฅ. สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนของนิติบุคคล กรณีจดทะเบียนบริษัท หรือ

ห้างหุ้นส่วนจำกัด

- ญ. หนังสือมอบอำนาจจากนายจ้าง ตีอากรแสตมป์ 10 บาท (กรณินายจ้างไม่มาด้วยตนเอง)

มาด้วยตนเอง)

- ฎ. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน (ผู้รับมอบอำนาจ)
- ความสำคัญและประโยชน์ของเอกสารรับรองบุคคล
- ก. เป็นเอกสารยืนยันว่าผู้ถือเอกสารรับรองบุคคล (CI) เป็นคนสัญชาติกัมพูชา
 - ข. เป็นเอกสารที่ใช้ในการตรวจตรา และประทับตราอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักร (วีซ่า) เพื่อวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย โดยถูกต้องตามกฎหมาย
 - ค. ใช้เอกสารรับรองบุคคล (CI) แสดงกับเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเวลาเดินทางกลับประเทศกัมพูชา เพื่อไปทำธุระหรือกลับไปเยี่ยมครอบครัว ญาติพี่น้อง
 - ง. ใช้แสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อถูกตรวจสอบขณะอยู่ในประเทศไทย

(3) ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว

- ขั้นตอนที่ 1 การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว เอกสารหลักฐานที่ใช้ขอรับการพิสูจน์สัญชาติกรณีพิสูจน์สัญชาติใหม่

ก. บัตรประจำตัวประชาชนหรือสำเนาทะเบียนบ้าน หรือบัตรผ่านด่าน หรือหนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) ที่ทางการลาวออกให้ (ถ้ามี)

ข. ใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู) หรือ ทร.38/1

ค. รูปถ่ายสี หน้าตรงไม่สวมหมวก สวมเสื้อเชิ้ตสีสุภาพ หรือเสื้อยืดที่มีปกพื้นหลังสีขาวขนาด 2 นิ้ว 6 รูป

ง. ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) 1,500 บาท

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นขอตรวจลงตราวีซ่า NON L-A เอกสารหลักฐานของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

ก. หนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) /หนังสือเดินทางถาวร (PP) ของแรงงาน ต่างด้าวลาวพร้อมสำเนา 1 ชุด

ข. แบบคำร้องขอรับการตรวจลงตรา พร้อมรูปถ่ายขนาด 4x6 เซนติเมตร จำนวน 1 รูป

ค. บัตรขาเข้าและออก (ตม.6)

ง. เงินค่าธรรมเนียมตรวจลงตราครั้งแรก 500 บาท ถ้ากรณีการขอขยายระยะเวลาการอนุญาต (ต่ออายุวีซ่า ครั้งที่ 2) 1,900 บาท

จ. ใบอนุญาตทำงาน (สีชมพู) พร้อมสำเนา หรือ ทร.38/1 พร้อมใบรับคำขอและแบบ ตท.15 พร้อมใบเสร็จการชำระค่าธรรมเนียมคำขอใบอนุญาตทำงาน

ฉ. เอกสารรับรองการมีโควตาปีปัจจุบัน พร้อมสำเนา

ช. บัตรประจำตัวประชาชนนายจ้างตัวจริง พร้อมสำเนา 1 ชุด

ซ. กรณีนิติบุคคลต้องมีหนังสือรับรอง จดทะเบียนบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน จำกัด

ฌ. หนังสือมอบอำนาจกรณีนายจ้างไม่มาด้วยตนเอง

ขั้นตอนที่ 3 การขอรับใบอนุญาตทำงาน เอกสารหลักฐานของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

ก. หนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) /หนังสือเดินทางถาวร (PP) ของแรงงาน ต่างด้าวสัญชาติลาว พร้อมสำเนา 1 ชุด

ข. ใบรับรองแพทย์

ค. ใบโควตา

ง. แผนที่แสดงที่ตั้งของสถานที่ทำงาน

จ. รูปถ่ายครึ่งตัวหน้าตรงไม่สวมหมวก ขนาด 2 นิ้ว จำนวน 2 รูป

- จ. ใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู)
- ข. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนนายจ้าง
- ค. สำเนาทะเบียนบ้านของนายจ้าง
- ฅ. สำเนาหลักฐานการจดทะเบียนของนิติบุคคล กรณีจดทะเบียนบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด
- ฉ. หนังสือมอบอำนาจจากนายจ้าง ติดอากรแสตมป์ 10 บาท (กรณีนายจ้างไม่มาด้วยตนเอง)
- ค. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน (ผู้รับมอบอำนาจ)
- ความสำคัญและประโยชน์ ของหนังสือเดินทางชั่วคราว
- ก. เป็นเอกสารยืนยันว่าผู้ถือหนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) หรือหนังสือเดินทางถาวร (PP) เป็นคนสัญชาติลาว
- ข. เป็นเอกสารที่ใช้ในการตรวจตรา และประทับตราอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักร (วีซ่า) เพื่อวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย
- ค. ใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว หรือหนังสือเดินทางถาวร แสดงกับเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเวลาเดินทางกลับประเทศลาว เพื่อไปทำธุระหรือกลับไปเยี่ยมครอบครัว ญาติพี่น้อง
- ง. ใช้แสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อถูกตรวจสอบขณะอยู่ในประเทศไทย

2) ผลการพิสูจน์สัญชาติ

การพิสูจน์สัญชาติ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2547 เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย ปรากฏว่าในการพิสูจน์สัญชาติที่ผ่านมาได้รับความร่วมมือจากทางการของประเทศลาวและประเทศกัมพูชา ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2549 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2550 และวันที่ 9 ธันวาคม 2551 เห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งผ่อนผันให้ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 และล่าสุดคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 ให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงาน ปี 2552 ที่ได้แจ้งความประสงค์เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ โดยขยายเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 โดยแรงงานต่างด้าวดังกล่าวต้องกรอกแบบการพิสูจน์

สัญญาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 และเข้ารับการพิสูจน์สัญญาให้แล้วเสร็จตามวันเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,310,690 คน แบ่งเป็น พม่า 1,076,110 คน ลาว 110,406 คน และกัมพูชา 124,174 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 19 มกราคม 2553) ที่ผ่านมาการพิสูจน์สัญชาติด้านลาวและกัมพูชา ดำเนินไปด้วยดี แต่ด้านพม่า เพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อเดือน กันยายน 2552 ผลการพิสูจน์สัญชาติที่ผ่านมาสรุปได้ดังนี้⁴⁹

- (1) ทางกรลาวได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนไปแล้ว จำนวน 58,430 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2552)
- (2) ทางกรกัมพูชาได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนไปแล้ว จำนวน 62,020 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2552)
- (3) ทางกรพม่าได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนไปแล้ว จำนวน 6,508 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2552)

3.3.3 การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน

รัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยรัฐบาลไทยได้จัดทำ MOU กับรัฐบาลพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีขั้นตอนการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงานหรือถูกเนรเทศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีฝ่ายหนึ่ง ไปยังภูมิลำเนาเดิม การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายเป็นการดำเนินการตามข้อตกลง MOU ปัจจุบันมีการนำเข้าแรงงานจากกัมพูชาและลาวแล้ว โดยการนำเข้าแรงงานเข้าตามวิธีนี้ต้องได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางาน และดำเนินการตามระเบียบผ่านกรมการจัดหางาน ซึ่งจะประสานไปทางประเทศต้นทาง โดยนายจ้างจะต้องรับผิดชอบติดต่อและค่าใช้จ่ายนายหน้าจัดหางานที่ประเทศต้นทาง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าพาสน์พอร์ต ค่าตรวจร่างกาย ค่าวีซ่า ฯลฯ ทั้งในประเทศต้นทาง และในประเทศไทย จนกระทั่งแรงงานถึงสถานประกอบการรวมแล้วประมาณ 15,000 ถึง 20,000 บาท

⁴⁹ แหล่งเดิม.

1) ขั้นตอนการจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย⁵⁰ตามข้อตกลง (MOU) สรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา)

(1) นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าวที่สำนักจัดหางานกรุงเทพพื้นที่ 1-10 หรือ สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด

(2) กรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าวแก่นายจ้างที่ได้แจ้งความประสงค์ไว้

ขั้นตอนที่ 2 การยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

(1) นายจ้างที่ได้รับโควตาจากกรมการจัดหางานยื่นเอกสารที่สำนักจัดหางานกรุงเทพพื้นที่ 1-10 หรือ สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด ดังนี้

ก. คำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU

ข. สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (สำเนาใบโควตา)

ค. หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน (Demand Letter)

ง. หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง

จ. ตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน

(2) สำนักจัดหางานกรุงเทพพื้นที่ 1-10 หรือ สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดส่งเอกสารที่ผ่านการรับรองแล้วให้กรมการจัดหางาน

(3) กรมการจัดหางานตรวจสอบและเสนอต่อกระทรวงแรงงานเพื่อออกหนังสือแจ้งให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางทราบถึงความต้องการ

(4) กรมการจัดหางานดำเนินการส่งเอกสารที่ผ่านกระบวนการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้กับสถานทูตของประเทศต้นทางในประเทศไทย จากนั้นสถานทูตจะส่งเอกสารและความต้องการจ้างแรงงานไปยังประเทศของตน

ขั้นตอนที่ 3 การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว

(1) เมื่อนายจ้างได้รายชื่อแรงงานต่างด้าวจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทางแล้วให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างและระบุตำแหน่งคนที่คนต่างด้าวจะเดินทางผ่านมายื่นพร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวตามแบบ ตท. 15 ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว และจ่ายค่าธรรมเนียมการยื่นฉบับละ 100 บาท

⁵⁰ ฝ่ายพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวกับประเทศคู่ภาคี สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.

(2) สำนักงานจัดหางานจังหวัดจัดส่งบัญชีรายชื่อให้แก่กรมการจัดหางาน

(3) กรมการจัดหางานแจ้งต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลในประเทศต้นทาง และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อดำเนินการออกวีซ่าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในไทยได้เป็นการชั่วคราว

ขั้นตอนที่ 4 การออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

(1) ตัวแทน (นายหน้า) ในประเทศต้นทางพาคนต่างด้าวไปยื่นขอรับการตรวจลงตรา (Non-Immigrant Visa L-A) เข้าประเทศไทย ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้นทาง

(2) เมื่อแรงงานต่างด้าวผ่านขั้นตอนการตรวจลงตราและเข้าเมืองที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองจะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี นายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพภายใน 3 วัน ณ โรงพยาบาลที่กำหนด พร้อมทั้งยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ก. คำร้องขอรับใบอนุญาตทำงาน
- ข. สำเนาหนังสือแจ้งผลการขอรับใบอนุญาตทำงาน
- ค. หนังสือเดินทางฉบับจริง พร้อมสำเนา 1 ชุด
- ง. ใบรับรองแพทย์

แรงงานต่างด้าวที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปีละ 1,800 บาท โดยนายจ้างจะต้องดูแลการใช้แรงงานต่างด้าว นำตัวมารายงานตามกำหนด และการแจ้งยกเลิกการทำงานทันทีเมื่อแรงงานต่างด้าวไม่ได้ทำงาน

2) ผลการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ผลการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) เพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยในตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 ถึงปัจจุบัน พบว่า นายจ้างผู้ประกอบการแจ้งความต้องการและนำเข้าแรงงานต่างด้าว⁵¹ ดังนี้

(1) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศลาว นายจ้าง/ผู้ประกอบการแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงาน ต่างด้าวสัญชาติลาว จำนวน 73,000 คน มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวจำนวน 10,212 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2552)

⁵¹ แหล่งเดิม.

(2) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชา นายจ้าง/ผู้ประกอบการแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา จำนวน 56,586 คน มีการนำเข้าแรงงานสัญชาติกัมพูชาจำนวน 17,235 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2552)

(3) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า นายจ้าง/ผู้ประกอบการแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า จำนวน 29,341 คน 17,235 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2552) ปัจจุบันยังไม่มีการนำเข้าอย่างถูกต้องกฎหมาย

3.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

นอกจากการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรีและความร่วมมือระหว่างประเทศแล้วตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยยังมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่สำคัญ ดังนี้

3.4.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าว

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการควบคุมแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วยมาตรการควบคุมการทำงาน และมาตรการควบคุมทางทะเบียน

1) มาตรการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งกำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการขอใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การกำหนดลักษณะงาน/อาชีพที่ประสงค์ให้คนต่างด้าวทำ กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าว กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับคนต่างด้าวเข้ามาทำงานการจัดตั้งกองทุนเพื่อเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร การอุทธรณ์ และบทลงโทษ ทั้งนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าว โดยไม่ได้รับอนุญาตและแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2551 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นไป โดยยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 เนื่องจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ไม่สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน และโดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่

ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการทำงานของ
คนต่างด้าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไป

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคงยึดถือหลักการควบคุมการทำงานของ
ของคนต่างด้าว กล่าวคือ คนต่างด้าวบุคคลใดจะทำงานได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน
เท่านั้น ผู้เขียนขอสรุปเฉพาะสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) **บทนิยาม คนต่างด้าว** หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(2) **คนต่างด้าวที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมาย**

คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทยที่ไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน
หรือไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ บุคคลในคณะผู้แทนทางการทูต ผู้แทนทางกงสุล
ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานองค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษรวมทั้ง
คนรับใช้ส่วนตัวของผู้แทนดังกล่าว บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทย
ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจ
เพื่อประโยชน์ในทางการศึกษาวัฒนธรรม ศิลปะ การกีฬา ซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด⁵²
ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าถ้าหากคนต่างด้าวซึ่งไม่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายว่าไม่ต้องขออนุญาตด้วยแล้ว
ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามกฎหมาย การที่คนต่างด้าวฝ่าฝืนโดยไม่ได้รับอนุญาตมีบท
กำหนดโทษทางอาญา รวมตลอดถึงนายจ้างที่จ้างคนต่างด้าวนั้นเข้าทำงานด้วย

(3) **คนต่างด้าวที่อาจขออนุญาตทำงานได้**

กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวได้จำแนกไว้ 4 ประเภท ได้แก่

ก. คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาใน
ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว⁵³ (NON-IMMIGRANT VISA) เช่น เข้ามาทำงานธุรกิจ

ข. คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่า
ด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะ
เดียวกัน⁵⁴

ค. คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ คือ (1) ถูกเนรเทศ (2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร
โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (3) ถูกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติ

⁵² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 4.

⁵³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

⁵⁴ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

ฉบับที่ 337 หรือตามกฎหมายอื่น (4) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (5) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ⁵⁵

ง. คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยและมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง อาจขออนุญาตทำได้ในบางประเภท หรือลักษณะงานเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาลที่กำหนดแต่กฎหมายอนุญาตการทำงานภายในจังหวัดที่อยู่ติดชายแดนหรือท้องถิ่นที่ต่อเนื่องจังหวัดชายแดนเท่านั้น⁵⁶

(4) คุณสมบัติของคนต่างด้าวประเภทต่างๆ ที่อาจยื่นขออนุญาต

กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวได้จำแนกไว้ 6 ประเภท ได้แก่

ก. คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่หรือได้รับการอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรที่ได้รับการตรวจลงตราวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว (NON-IMMIGRANT VISA) หรือในทางปฏิบัติ จะได้รับการตรวจลงตรา (NON-IMMIGRANT-B) ยกเว้นวีซ่าประเภทท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่านไม่อาจขออนุญาตทำงานได้

ข. คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อการทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วน ไม่เกิน 15 วัน ไม่ต้องขออนุญาตแต่กำหนดให้แจ้งต่อนายทะเบียน ถ้าหากคนต่างด้าวดังกล่าวทำงานเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานและประเภทการตรวจลงตราก็ต้องเป็นประเภทอยู่ชั่วคราวเช่นเดียวกัน (NON-IMMIGRANT VISA)

ค. คนต่างด้าวที่ยังไม่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างคนต่างด้าว ซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่างด้าวนั้นก็ได้ เมื่อได้รับการแจ้งอนุญาตแล้วจึงเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อขอรับใบอนุญาตทำงานได้

ง. คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือผิดกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ ได้แก่ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากนี้ยังมีคนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศ ถูกถอนสัญชาติหรือเกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยด้วย

⁵⁵ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 14.

จ. คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนา และเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทย และมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง อาจขออนุญาตทำงานได้ในบางประเภทหรือลักษณะงานเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาลที่กำหนด แต่กฎหมายอนุญาตการทำงานภายในจังหวัดที่อยู่ติดชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องจังหวัดชายแดนเท่านั้น

ฉ. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง คือ เป็นบุคคลวิกลจริตหรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษ โรคพิษสุราเรื้อรัง โรคซิฟิลิสในระยะที่ 3 และเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต⁵⁷

(5) การกำหนดงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้

คนต่างด้าวจะสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานและได้รับใบอนุญาตทำงานเฉพาะงานที่กำหนด ให้คนต่างด้าวอาจทำได้ตามที่ปรากฏในกฎกระทรวงเท่านั้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ การประกอบอาชีพของคนไทย และอาศัยความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายคนเข้าเมือง⁵⁸ ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการออกกฎกระทรวง แต่ในระหว่างรอการออกกฎกระทรวง หากเป็นกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้ให้นำพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 จำนวน 39 อาชีพ มาใช้บังคับดั่งนั้น แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานได้ทุกประเภท ยกเว้นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ได้แก่

ก. งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรื่องประมงตาม ข.

งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตาม ก. ไม่ใช่บังคับแก่คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งชาติอื่น และคนต่างด้าวที่ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

⁵⁷ กฎกระทรวงกำหนดลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงาน พ.ศ. 2552.

⁵⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

ข. งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้
ความชำนาญงานเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงทางทะเล

ค. งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น

ง. งานแกะสลักไม้

ค. งานจับขี้ยานยนต์ หรืองานจับขี้ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือ
เครื่องกลยกเว้นงานจับขี้เครื่องบินระหว่างประเทศ

ง. งานขายของหน้าร้าน

จ. งานขายทอดตลาด

ฉ. งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบ
ภายในเป็นครั้งคราว

ช. งานเจียรไน หรือขัดเพชรหรือพลอย

ซ. งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย

ฌ. งานทอผ้าด้วยมือ

ญ. งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟางหรือเยื่อไม้ไผ่

ฎ. งานทำกระดาษสาด้วยมือ

ฏ. งานทำเครื่องเงิน

ฐ. งานทำเครื่องดนตรีไทย

ฑ. งานทำเครื่องถม

ฒ. งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก

ณ. งานทำเครื่องลงหิน

ด. งานทำตุ๊กตาไทย

ต. งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม

ถ. งานทำบาตร

ท. งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ

ธ. งานทำพระพุทธรูป

น. งานทำมีด

บ. งานทำร่มกระดาษหรือผ้า

ป. งานทำรองเท้า

ผ. งานทำหมวก

ฝ. งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนใน

ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

พ. งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบ และคำนวณ จักรระบบ วิจัย วางโครงการทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ

ฟ. งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบประมาณ ราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ

ก. งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย

ม. งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา

ย. งานมวนบุหรี่ยัดมือ

ร. งานมัลลเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว

ล. งานเร่ขายสินค้า

ว. งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ

ศ. งานสาวหรือบิดเกลียวไหมด้วยมือ

ษ. งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ

ส. งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี ยกเว้น

(ก) งานปฏิบัติหน้าที่อนุญาตโตตุลาการ

(ข) งานว่าต่างแก้ต่างในชั้นอนุญาตโตตุลาการ ถ้ากฎหมายซึ่งใช้บังคับแก้ไขข้อพิพาทที่พิจารณาโดยอนุญาตโตตุลาการนั้นมีใช้กฎหมายไทย หรือเป็นกรณีที่ไม่ต้องขอบังคับคำสั่งขาดของอนุญาตโตตุลาการนั้นในราชอาณาจักรไทย

สำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตเป็นการชั่วคราวเพื่อการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร กระทรวงแรงงานได้ออกประกาศกำหนดงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวดังกล่าวทำได้ จำนวน 27 อาชีพ⁵⁹ ได้แก่

ก. งานช่างซ่อมจักรยาน

ข. งานช่างประกอบและซ่อมเบาะรถ

ค. งานช่างประกอบและซ่อมตัวถัง

ง. งานช่างประกอบและซ่อมท่อไอเสียรถ

จ. งานช่างบัดกรีโลหะด้วยแผ่นมือ

⁵⁹ ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2539.

- จ. งานช่างไม้เครื่องเรือน
- ช. งานช่างไม้ก่อสร้างอาคาร
- ซ. งานเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูปไม้
- ฅ. งานช่างปูน
- ญ. งานช่างทาสี
- ฎ. งานช่างประกอบและซ่อมประตูหน้าต่าง
- ฏ. งานช่างติดตั้งมุ้งลวด
- ฐ. งานช่างย้อมผ้า
- ฑ. งานช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้นการตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี
- ฒ. งานซักย้อมเสื้อผ้า
- ณ. งานทำสวนผักและผลไม้
- ด. งานเลี้ยงสัตว์ ยกเว้นงานเลี้ยงไหม
- ต. งานขายปลีกสินค้าที่มีใช้เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพนิ่ง กล้องถ่ายภาพยนตร์ อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอะไหล่
- ถ. งานขายอาหารและเครื่องดื่ม
- ท. งานผลิตอาหารและเครื่องดื่ม
- ธ. งานช่างประกอบและซ่อมรองเท้า
- น. งานช่างซ่อมนาฬิกา ปากกาและแว่นตา
- บ. งานช่างลับมีดและของมีคมอื่น ๆ
- ป. งานช่างทำกรอบรูป
- ผ. งานช่างเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องโลหะมีค่าอื่น ๆ
- ฝ. งานช่างทอถักไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้นทอผ้าไหม และงานทำผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเส้นไหม
- พ. งานกรรมกร

(6) มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ก. กำหนดมาตรการในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าวให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่และกิจการ เพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจ ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากคนต่างด้าวเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บอันเกิดจากการยื่นขอรับใบอนุญาตอัตราค่าธรรมเนียมจะเป็นไปตามที่

กฎกระทรวงกำหนดไว้⁶⁰ โดยจัดเก็บจากการยื่นคำขอใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต ใบแทนใบอนุญาต การขออนุญาตเปลี่ยนหรือเพิ่มลักษณะงาน นายจ้างหรือท้องที่ หรือสถานที่ทำงานที่ได้รับใบอนุญาตหรือเงื่อนไขในการอนุญาต และค่าคำขอ ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552 ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทอาชีพ ลักษณะงาน กิจการ และท้องที่ทำงาน ซึ่งเป็นการสนับสนุนการจ้างแรงงานในพื้นที่ชายแดน และในกิจการที่ขาดแคลนแรงงานโดยสรุปดังนี้

1. อาชีพรับจ้างทำงาน โดยที่ใช้กำลังกายเป็นหลักหรือรับจ้างทำงานบ้าน ในท้องที่จังหวัดชายแดน 31 จังหวัด เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามระยะเวลาที่อนุญาต ได้แก่ ใบอนุญาตที่มีอายุไม่เกินสามเดือนเก็บในอัตรา 225 บาท ใบอนุญาตที่มีอายุเกินสามเดือนแต่ไม่เกินหกเดือนเก็บในอัตรา 450 บาท ใบอนุญาตที่มีอายุเกินหกเดือนเก็บในอัตรา 900 บาท⁶¹ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน

2. อาชีพรับจ้างทำงาน โดยที่ใช้กำลังกายเป็นหลักในกิจการประมง กิจการต่อเนื่องจากกิจการประมง หรือกิจการเกษตร หรือปศุสัตว์ ในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เก็บค่าทำเนียมในอัตราเดียวกับข้อ 1.⁶² ซึ่งเป็นกิจการที่ขาดแคลนแรงงานและคนไทยไม่นิยมทำ

ประเภทอาชีพ กิจการ และท้องที่นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นจะเก็บในอัตราสูงขึ้น สำหรับค่าธรรมเนียมอาชีพตามข้อ 1. และข้อ 2. เดิมค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา จะเก็บในอัตราเดียวกันทั่วราชอาณาจักร คือ ใบอนุญาตที่มีอายุไม่เกินสามเดือนเก็บในอัตรา 450 บาท ใบอนุญาตที่มีอายุเกินสามเดือนแต่ไม่เกินหกเดือนเก็บในอัตรา 900 บาท ใบอนุญาตที่มีอายุเกินหกเดือนเก็บในอัตรา 1,800 บาท แต่กฎกระทรวงได้กำหนดค่าธรรมเนียมในการเปลี่ยนหรือเพิ่มลักษณะงาน เปลี่ยนหรือเพิ่มนายจ้าง เปลี่ยนหรือเพิ่มท้องที่หรือสถานที่ทำงานในอัตราสูงขึ้นกว่าเดิม จากเดิมเก็บในอัตรา ครั้งละ 150 บาท เป็น เก็บในอัตราครั้งละ 900 บาท มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมิให้แรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนนายจ้าง

ข. กำหนดมาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าว⁶³ (LEVY) โดยเก็บจากนายจ้าง ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บอันเกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งไม่ใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อเป็นการเพิ่มราคาในการจ้างแรงงานต่าง

⁶⁰ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

⁶¹ กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552, ข้อ 1.

⁶² กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552, ข้อ 2.

⁶³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

ค่า เพื่อควบคุมจำนวนและจำกัดการจ้างแรงงานต่างด้าวให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสม และเพื่อมิให้เกิดความแตกต่างระหว่างค่าจ้างแรงงานต่างด้าวกับค่าจ้างแรงงานไทย เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมที่คนต่างด้าวมาใช้ทรัพยากรสาธารณสุขปโภคของไทย และเพื่อควบคุมการขอจ้างแรงงานต่างด้าวให้ใกล้เคียงความต้องการแรงงานที่แท้จริง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวในสาขาอาชีพตาม ข้อ 1. และข้อ 2. ในอัตราต่ำที่สุดโดยจัดเก็บในอัตรารายละ 200 บาท ส่วนกิจการอื่นเก็บในอัตรารายละ 300 บาท 400 บาท และ 600 บาท ตามลำดับ⁶⁴

(7) การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาล

การกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย เข้ามาทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าวได้ มีเจตนารมณ์เพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการที่มีความต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานที่มีใช้ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการ ย้ายฐานการผลิตไปสู่พื้นที่ที่มีแรงงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคง และเพื่อสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในเขตเศรษฐกิจชายแดน แบบไปกลับ หรือเข้ามาตามฤดูกาล รวมทั้งเป็นการสกัดกั้นไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในตัวเมืองชั้นในได้อีกทางหนึ่ง โดยกฎหมายกำหนดให้คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยและมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง อาจขออนุญาตทำได้ในบางประเภท หรือลักษณะงานเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาลที่กำหนด แต่กฎหมายอนุญาตการทำงานภายในจังหวัดที่อยู่ติดชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องจังหวัดชายแดนเท่านั้น ส่วนจะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวชาติใดเพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใดในช่วงระยะหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไรให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶⁵ ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดและมีผลใช้บังคับ

(8) จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรขึ้นในกรมการจัดหางาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างคนต่างด้าว และผู้ถูกส่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามกฎหมาย

⁶⁴ กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552, ข้อ 4.

⁶⁵ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 14

ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ⁶⁶ โดยกำหนดให้

ก. ลูกจ้างที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน โดยกฎหมายได้กำหนดประเภทของลูกจ้างที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน เฉพาะงานที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง⁶⁷

ข. นายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างเพื่อนำส่งกองทุนตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง กรณีนายจ้างไม่นำส่งเงินค่าจ้างหรือส่งไม่ครบถ้วน ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน⁶⁸

ค. การขอรับเงินลูกจ้างซึ่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง มีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างของตนที่ถูกหักและนำส่งเข้ากองทุน โดยยื่นคำร้องขอคืนต่อนายทะเบียน ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ตนจะต้องผ่านหรือมีหนังสือแจ้งขอคืนพร้อมหลักฐาน จะได้รับเงินคืนภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ยื่นหรือแจ้ง⁶⁹

ง. ระยะเวลาขอรับเงินคืนลูกจ้างคนต่างด้าวซึ่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง ต้องยื่นขอรับเงินค่าจ้างของตนที่ถูกหักและนำส่งภายใน 2 ปี นับแต่วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร มิฉะนั้นหมดสิทธิที่จะได้รับคืน⁷⁰

(9) กำหนดหน้าที่ของคนต่างด้าว

กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวได้บัญญัติให้คนต่างด้าวมีหน้าที่ดังนี้คือ

ก. ต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานในระหว่างเวลาทำงาน เพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ⁷¹

ข. ต้องยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตทำงานต่อนายทะเบียนเมื่อใบอนุญาตทำงานสูญหายหรือเสียหาย ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือเสียหาย⁷²

⁶⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 29.

⁶⁷ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 15.

⁶⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 17.

⁶⁹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 18.

⁷⁰ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 19.

⁷¹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 24.

⁷² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

ค. ต้องทำงานตรงตามประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้าง ท้องที่หรือสถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไข ซึ่งเป็นรายการที่ระบุไว้ในใบอนุญาต⁷³

(10) กำหนดหน้าที่ของนายจ้าง

นายจ้างต้องรับคนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเองทำงาน และให้ทำงานตรงตามรายการที่ระบุไว้ในใบอนุญาต⁷⁴

(11) กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายกำหนดให้อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

ก. นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตทำงานในกรณีปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาต⁷⁵

ข. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน และเข้าไปในสถานที่ใดในระหว่างเวลาที่มีหรือเชื่อได้ว่ามีการทำงานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยต้องมีหมายของศาล เว้นแต่เป็นการเข้าไปในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงเวลาพระอาทิตย์ตก ในการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานใดๆ จากบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับสถานที่ดังกล่าวได้⁷⁶

ค. พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับคนต่างด้าวนั้น โดยไม่ต้องมีหมายจับ เมื่อพบคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ได้รับใบอนุญาต และสั่งให้ไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่คนต่างด้าวผู้นั้นไม่ยินยอมหรือจะหลบหนี⁷⁷ และเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(12) กำหนดอำนาจการเปรียบเทียบปรับ

กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งขึ้นจำนวน 3 คน และคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อทำหน้าที่เปรียบเทียบปรับในทุกความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้น

⁷³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

⁷⁴ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 27.

⁷⁵ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 28.

⁷⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 48.

⁷⁷ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 50.

ความผิดคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต และเมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้เปรียบเทียบ และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁷⁸

(13) กำหนดมาตรการลงโทษ

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดทั้งนายจ้างและคนต่างด้าวไว้ในหมวด 6 บทกำหนดโทษ ดังนี้

ก. กรณีคนต่างด้าว

1. ทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับตั้งแต่ 2,000 บาท ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁷⁹

- ในกรณีที่คนต่างด้าวซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดดังกล่าวยินยอมเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรภายในเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวัน พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับและดำเนินการให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

- ทำงานอันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขและรายการในใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท⁸⁰ ได้แก่ คนต่างด้าวฝ่าฝืนเงื่อนไขที่นายทะเบียนกำหนดให้ต้องปฏิบัติไว้ในใบอนุญาต คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานทำงานนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต เช่น ไม่ทำงานตามประเภทหรือลักษณะงาน ไม่ทำงานกับนายจ้าง ณ ที่ตั้งหรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาต เปลี่ยนหรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้าง ที่ตั้งหรือสถานที่ทำงานหรือเงื่อนไข โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

- คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายอื่น ได้รับการขยายระยะเวลาทำงานตามกฎหมายนั้นๆ ไม่แจ้งการขยายระยะเวลาทำงานนั้นต่อนายทะเบียน หรือ คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตไม่มีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานในระหว่างเวลาทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท⁸¹

⁷⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 56.

⁷⁹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 51.

⁸⁰ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 52.

⁸¹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 53.

- ไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียกหรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท⁸²

ข. กรณีนายจ้าง

1. รับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานกับตนเข้าทำงาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท และหากรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน⁸³

2. ไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียกหรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท⁸⁴

2) มาตรการควบคุมทางทะเบียน

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่รัฐบาลนำมาใช้ในกระบวนการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อควบคุมทะเบียนประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นมาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลนำมาใช้ในกระบวนการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อควบคุมทะเบียนประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมาโดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา โดยมอบให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวดังกล่าว ซึ่งกรมการปกครอง ได้ออกระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8/2 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 กำหนดขั้นตอน รูปแบบ และการจัดทำทะเบียนประวัติ โดยนายจ้าง สถานประกอบการ⁸⁵ และเจ้าบ้านที่มีคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองพักอาศัยอยู่ มีหน้าที่ที่จะต้องนำคนต่างด้าวมาทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (ท.ร.38) ณ สำนักงานทะเบียนอำเภอและสำนักงานทะเบียนท้องถิ่น ซึ่งสำนักงานทะเบียนดังกล่าว จะออกไปรับรองรายการทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ท.ร.

⁸² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 55.

⁸³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 54.

⁸⁴ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 55.

⁸⁵ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534, มาตรา 8/2.

38/1) ให้คนต่างด้าวเป็นหลักฐาน เพื่อนำมาประกอบในการขอรับใบอนุญาตทำงาน ส่วนผู้ติดตาม จะจัดเก็บไว้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาต่อไป

นอกจากนี้กฎหมายให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียน บ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดใน ราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว⁸⁶

การจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนับว่าเป็นมาตรการที่มีความสำคัญ เนื่องจากจะทำให้ภาครัฐสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหา อันเกิดจากคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เช่น ปัญหาโรคติดต่อ ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นต้น และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ได้กำหนด มาตรการลงโทษทางทะเบียน และโทษทางอาญา ดังนี้

(1) ให้อำนาจนายทะเบียนเรียกเจ้าบ้าน หรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ แสดงหลักฐานต่างๆ ได้ตามความจำเป็น และสามารถเข้าไปสอบถามผู้ที่อยู่ในบ้านได้⁸⁷ และหาก ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท⁸⁸ และในกรณีปรากฏหลักฐานอัน เชื่อได้ว่า การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำ หลักฐานทะเบียนต่างๆ โดยมีชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือโดยมีรายการ ข้อความผิดจากความเป็นจริง ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งไม่รับแจ้ง จำหน่ายรายการทะเบียน เพิก ถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้องแล้วแต่กรณี

(2) ลงโทษผู้ทำ ผู้ใช้ หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จ หรือกระทำการเพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นมีชื่อหรือมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้านหรือเอกสารการทะเบียนราษฎรอื่น โดยมีชอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสน บาท แต่ถ้าการกระทำผิดดังกล่าว เป็นคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ต้องระวาง โทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นถึงสองแสนบาท⁸⁹

⁸⁶ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534, มาตรา 38.

⁸⁷ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534, มาตรา 10.

⁸⁸ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534, มาตรา 47.

⁸⁹ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534, มาตรา 50.

3.4.2 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง

1) มาตรการป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการควบคุมป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และผู้เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าว ซึ่งได้กำหนดขั้นตอน และวิธีการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยมีบทลงโทษทั้งนายจ้าง ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิง และแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- (1) จำกัดคนต่างด้าวบางประเภทที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร
- (2) จำกัดจำนวนคนต่างด้าวแต่ละสัญชาติที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร
- (3) กำหนดมาตรการควบคุม ตรวจตราหนังสือเดินทาง การเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรของบุคคลหรือพาหนะทั้งปวง รวมทั้งมาตรการควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร
- (4) กำหนดแนวทางและระเบียบปฏิบัติในการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและนักลงทุนในประเทศไทยตามนโยบายของรัฐบาลและกฎหมาย
- (5) กำหนดประเภทของแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แบ่งรูปแบบได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

ก. แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยถูกต้อง⁹⁰ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ข. แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยและลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและไม่มีใบอนุญาตใบอนุญาตทำงาน⁹¹ แรงงานต่างด้าวประเภทนี้จะลักลอบเข้าเมืองตามจังหวัดชายแดน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือชาวพม่า ลาว กัมพูชา และมีคนต่างด้าวอีกประเภทหนึ่งที่เข้าประเทศไทยมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะเข้ามาโดยสถานประกอบการ หรือนายจ้างร่วมมือช่วยเหลือ โดยคนต่างด้าวนั้นมีความตั้งใจที่จะเข้ามา

⁹⁰ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 11.

⁹¹ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 12.

ประกอบอาชีพโดยตรง เมื่อวีซ่าหมดอายุก็ไม่ยอมไปต่อวีซ่า จึงกลายเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ชาวอินเดีย ชาวปากีสถาน เป็นต้น

(6) การกำหนดเงื่อนไขและข้อยกเว้น

ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมารัฐบาลได้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาเป็นตัวนำ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 อนุมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ⁹² เป็นการออกประกาศเพื่อไม่ดำเนินคดีอาญาแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการนิรโทษกรรมแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมถึงนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดเงื่อนไขให้มารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและขอใบอนุญาตทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ยังเป็นข้อยกเว้นการบังคับใช้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาตรา 12 (1)และ(3) และมาตรา 54 ดังนี้

ก. ยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร คือ

1. ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

2. เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

ข. ยกเว้นการใช้อำนาจในการผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง⁹³

(7) กำหนดมาตรการลงโทษ

กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองได้กำหนดบทลงโทษบุคคลทั้งคนไทยและคนต่างด้าวที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือ

⁹² พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 17.

⁹³ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 54.

ก. คนต่างด้าวที่ไม่ได้เดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท⁹⁴

ข. คนต่างด้าวที่ไม่ได้เดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และไม่ผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท⁹⁵

ค. ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะ หยุดพาหนะหรือนำพาหนะไปยังที่ใดที่หนึ่งตามที่จำเป็นเพื่อการตรวจ เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁹⁶

ง. คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย⁹⁷

จ. ผู้ที่นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท รวมถึงเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 คือไม่นำพาหนะเข้ามาในหรือออกไป นอกราชอาณาจักรตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา และภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ

⁹⁴ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 62.

⁹⁵ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 62.

⁹⁶ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 73.

⁹⁷ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 54.

นี้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะนั้นได้กระทำความผิดและรับโทษดังกล่าว เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่สามารถรู้ได้ว่าภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวดังกล่าวอยู่ แม้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว⁹⁸

จ. ผู้ที่รู้ว่าคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แล้วยังให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใดๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท⁹⁹

ข. พาหนะใดมีคนโดยสารซึ่งเป็นคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (1) คือไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมิแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะนั้น ต้องระวางโทษปรับเรียงรายตัวคนต่างด้าวนั้นละไม่เกินสองหมื่นบาท¹⁰⁰

ค. คนต่างด้าวหลบหนีไปจากพาหนะหรือหลบหนีไปในระหว่างส่งตัวไปยังสถานที่ใด ๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะควบคุมตัวไว้หรือให้ส่งตัวไป หรือหลบหนีไปในระหว่างที่ถูกกักตัวหรือควบคุมตามอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰¹

ด. คนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰²

(8) มาตรการควบคุมและป้องกันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผัน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ¹⁰³

⁹⁸ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 63.

⁹⁹ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 64.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 70.

¹⁰¹ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 72.

¹⁰² พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 81.

ก. คนต่างด้าวที่จะขอรับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามประกาศนี้ หมายถึงคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่ประกาศนี้ ที่นายจ้างประสงค์จะรับเข้าทำงาน สำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา กลุ่มอื่นซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ไม่อยู่ในข่ายอนุญาตตามประกาศ

ข. ให้คนต่างด้าวตามข้อ ก. ดำเนินการดังนี้

1. ไปรายงานตัวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ณ ที่ซึ่งที่คนต่างด้าวอยู่ในระยะเวลาระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ถึงวันที่ 30 กรกฎาคม 2552 เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ตามเงื่อนไขและวิธีการที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กำหนด

2. ให้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานต่อนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด

ค. มิให้นำมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวตามข้อ ก. ที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ข. แห่งประกาศนี้แล้ว ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ทั้งนี้ ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

ง. การอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ตามประกาศเป็นอันสิ้นสุดในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดหรือเป็นผู้ที่สุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน โดยอยู่ในดุลยพินิจของแพทย์

2. ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล เว้นแต่ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3. ออกนอกพื้นที่จังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาตตามข้อ ฉ. เว้นแต่

- ได้รับอนุญาตทำงานรับใช้ในบ้าน ให้เคลื่อนย้ายออกนอกเขตท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาต เพื่อติดตามนายจ้าง สามี หรือภรรยาของนายจ้าง ไปทำหน้าที่การทำงานที่

¹⁰³ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552) ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2552.

รับผิดชอบ โดยนายจ้าง สามี่ หรือภรรยาของนายจ้างและลูกจ้างจะต้องเดินทางไปด้วยกันและต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทุกครั้งที่มีการขอตรวจสอบ

- ได้รับอนุญาตทำงานในกิจการประมงหรือขนถ่ายสินค้าทางน้ำให้เคลื่อนย้ายออกนอกท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตโดยทางเรือ เพื่อไปทำงานในท้องที่ทุกแห่งที่มีท่าเรือทำการประมงทะเล หรือในเส้นทางที่เป็นปกติทางการค้าของกิจการขนถ่ายสินค้าได้ ทั้งนี้ มิให้ออกนอกเขตบริเวณท่าเรือที่ทำการประมงทะเลหรือขนถ่ายสินค้า

จ. ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าวตามประกาศนี้ ในกรณีที่หน่วยงานด้านความมั่นคงหรือการรักษาความเรียบร้อยรายงานว่าคนต่างด้าวดังกล่าวมีพฤติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

ฉ. เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องออกนอกเขตจังหวัดที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติ หรือจังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาล ได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงแรงงาน หรือเพื่อการรักษาพยาบาล คนต่างด้าวจะออกนอกเขตจังหวัดได้เมื่อได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร หรือได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัดอื่น

สำหรับการเคลื่อนย้ายออกนอกเขตพื้นที่เพื่อการทำงานให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กรมการจัดหางานประกาศกำหนด และเมื่อได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนท้องที่ทำงานไปยังท้องที่จังหวัดอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวหรือได้รับอนุญาตให้ทำงานกับนายจ้างใหม่ และต้องออกนอกเขตจังหวัดที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติหรือจังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) มาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับในวันที่ 5 มิถุนายน 2551 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งคนไทยและคนต่างด้าว โดยมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่ขัดขวางการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดีความผิดฐานค้ามนุษย์ เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ส่วนหนึ่งเข้ามาโดยขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการจัดระบบแรงงานต่าง
 ด้วหลบหนีเข้าเมือง

(1) ความผิดและบทลงโทษ

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้กำหนดบทลงโทษ
 ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์หรือผู้ที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการ
 ค้ามนุษย์ไว้ดังต่อไปนี้

ก. กฎหมายได้กำหนดความผิดบทลงโทษผู้ที่ค้ามนุษย์หรือแสวงหาประโยชน์
 โดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท¹⁰⁴
 หากกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1. เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว
 กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว น้อฉล หลอกหลวง ใช้
 อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น
 เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จาก
 บุคคลที่ตนดูแล หรือ เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว
 กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์¹⁰⁵

2. สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน
 จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้
 ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูกจับกุม เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือ
 ประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ถูก
 ลงโทษ ชักชวน ชี้นำ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ใน
 การกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์¹⁰⁶

3. ผู้เตรียมเพื่อกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ต้องระวางโทษหนึ่งในสาม
 ของโทษ¹⁰⁷

4. ถ้ากระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่
 ไม่ถึงสิบแปดปีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาท

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 52.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

ถึงสองแสนสี่หมื่นบาท และถ้าการกระทำความผิด ได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท¹⁰⁸

ข. นิติบุคคลใดกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท¹⁰⁹

(2) ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการถูกระงับโดยตรงในความผิดฐานค้ำมนุษย์ ตามมาตรา 6 ดังนั้น แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยขบวนการค้ำมนุษย์ถือว่าเป็นผู้เสียหายมิใช่ผู้ต้องหาในการกระทำความผิดฐานหลบหนีเข้าเมือง

(3) การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

ก. กรณีผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าว และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก¹¹⁰

ข. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักฐานเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น¹¹¹

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 52.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 53.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 37.

¹¹¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 38.

3.4.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้าง การใช้แรงงาน การจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน เพื่อให้ผู้ทำงานมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาสำหรับนายจ้างหรือผู้ฝ่าฝืน แม้จะไม่มีลูกจ้างหรือผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวโทษก็ตาม นอกจากนี้นายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่ให้สิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างอาจถูกดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อบังคับให้จ่ายเงินหรือชดเชยค่าเสียหายแก่ลูกจ้าง หรือผู้มีสิทธิ¹¹² เป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ เนื่องจากปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น แรงงานในกิจการรับเหมาค่าแรง การบังคับให้แรงงานต่างด้าวทำงานทั้งกลางวันและกลางคืน แต่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวทั้งที่ได้รับการผ่อนตามมติคณะรัฐมนตรี และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายหลบหนีจากนายจ้างเดิมไปอยู่กับนายจ้างรายใหม่โดยไม่มีกรแจ้งย้ายหรือเปลี่ยนนายจ้างตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบและขาดการควบคุม นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงาน และแรงงานต่างด้าวในกิจการภาคเกษตรและงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งอยู่นอกการคุ้มครองกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ก็จะมีการเคลื่อนย้ายตลอดเวลาเพื่อแสวงหานายจ้างที่ให้ค่าจ้างและสวัสดิการดีกว่า

การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นภารกิจและหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ผ่านมาได้ดำเนินการ¹¹³ ดังนี้

1) การให้ความคุ้มครองแรงงาน จะให้การคุ้มครองแรงงานทั้งแรงงานไทย และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีโอกาสอาจตกเป็นผู้ถูกค้ำมนุษย์สูง เช่น ถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ถูกบังคับให้ใช้แรงงาน กล่าวคือ

¹¹² เกษมสันต์ วิจารณ์. (2551). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 13). หน้า 19-20.

¹¹³ สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551, 21 ตุลาคม 2551). บทบาทของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์ (ข้อมูลเพื่อประกอบการสนทนาระหว่างปลัดกระทรวงแรงงานกับเจ้าหน้าที่ประสานงานอาวุโส ด้านการรายงานและการเมืองของ U.S. Department of State's Trafficking in Persons Office ณ กระทรวงแรงงาน).

(1) มาตรการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ก. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้กำหนดเป็นนโยบายในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานต่างด้าว จะได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน

ข. ให้ความคุ้มครองโดยการตรวจแรงงาน เพื่อให้แรงงานต่างด้าวมีสภาพการจ้าง สภาพการทำงานเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้มอบให้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด และกลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ทุกพื้นที่ในกรุงเทพมหานครทำการตรวจแรงงานต่างด้าวควบคู่กับการตรวจแรงงานปกติด้วย และรายงานผลให้กรมทราบ

ค. การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรณีพนักงานตรวจแรงงานตรวจพบว่านายจ้างที่จ้างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จะแนะนำหรือมีคำสั่งให้ปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติจะได้ดำเนินคดีอาญากับนายจ้าง

(2) การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวได้ทราบสิทธิและเข้าถึงบริการด้านกฎหมาย

ก. ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่นายจ้าง ลูกจ้าง ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยจัดพิมพ์เป็นแผ่นพับเป็นภาษาพม่า ภาษาลาว ภาษากัมพูชา ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศเป็นจำนวนมาก เผยแพร่ในสถานประกอบกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวประเทศนั้นได้ทราบ

ข. กรณีแรงงานต่างด้าวใช้สิทธิยื่นคำร้องเพื่อเรียกร้องสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมีปัญหาในการสื่อสารภาษา เจ้าหน้าที่จะขอความร่วมมือผู้ทราบภาษาแรงงานต่างด้าวประเทศนั้นเป็นล่ามช่วยแปลและอธิบาย

(3) การสร้างองค์ความรู้ด้านการคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงานได้จัดอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจแนวทางในการตรวจแรงงานทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวแก่พนักงานตรวจแรงงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่เป็นประจำทุกปี

(4) สร้างเครือข่ายด้านการคุ้มครองแรงงาน เพื่อเป็นการช่วยแจ้งเบาะแสการจ้างงานโดยไม่เป็นธรรมหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กรมฯ ได้พิจารณาให้มีการสร้างเครือข่ายด้านการคุ้มครองแรงงาน โดยให้ความรู้ ความเข้าใจกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวของกรมฯ เพื่อนำไปเผยแพร่ และเป็นผู้ประสานงานกับพนักงานตรวจแรงงานเมื่อพบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งได้แก่ สมาชิกและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล

ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ปรึกษาแรงงานหญิง ผู้สื่อข่าวและเครือข่ายประชาสัมพันธ์ โดยจัดอบรมเป็นประจำทุกปี

(5) การดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยการเรียกร้องให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและดำเนินคดีอาญานายจ้างกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2) การใช้สิทธิของแรงงานต่างด้าว หากแรงงานต่างด้าวถูกเลิกจ้างหรือถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายเช่นเดียวกับคนไทย ได้ 2 กรณี คือ

(1) ยื่นคำร้องแก่พนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้สิทธิลูกจ้างยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามสิทธิได้รับเงิน¹¹⁴ ได้แก่ ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าชดเชยพิเศษ เงินประกัน ดอกเบี้ยและเงินเพิ่ม รวมทั้งเงินต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ และลูกจ้างนั้นไม่ประสงค์จะไปฟ้องร้องโดยตรงยังศาลแรงงาน โดยต้องยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่หรือท้องที่ที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่¹¹⁵ และกฎหมายกำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานต้องดำเนินการสอบสวนและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับคำร้อง ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานไม่อาจที่จะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน พนักงานตรวจแรงงานอาจขอขยายระยะเวลาต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจอนุญาตให้ขยายได้ไม่เกิน 30 วัน รวมเวลาทั้งสิ้นไม่เกิน 90 วัน¹¹⁶ ถ้าหากพนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วเห็นว่าลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย พนักงานตรวจแรงงานก็จะมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างหรือทายาทโดยธรรมของลูกจ้างนั้น โดยให้จ่ายภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งหรือถือว่าได้ทราบคำสั่ง¹¹⁷ และหากลูกจ้างไม่พอใจคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็สามารถนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง¹¹⁸

¹¹⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 123.

¹¹⁵ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 197.

¹¹⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 124.

¹¹⁷ เกษมสันต์ วิลาวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 200.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 125.

(2) ยื่นฟ้องต่อศาลแรงงาน หากไม่ใช่สิทธิตามข้อ (1) โดยสามารถขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในการฟ้องคดีได้¹¹⁹ แรงงานต่างด้าวที่เป็นลูกจ้างสามารถขอความช่วยเหลือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีให้ได้

3.4.4 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสถานะแรงงานต่างด้าว

การให้สัญชาติแก่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเป็นมาตรการหนึ่งในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ซึ่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มา การเสียไป และการกลับคืนสัญชาติไทยของบุคคลธรรมดา ซึ่งรัฐบาลอาจจะต้องนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามกลุ่มที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ รัฐบาลจำเป็นต้องมีการวางแผนและกำหนดมาตรการรองรับ ซึ่งการกำหนดสถานะของบุคคลต่างด้าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากอาจนำไปสู่การเรียกร้องสัญชาติในอนาคต เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้ให้สิทธิคนต่างด้าวและบุตรในการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ดังต่อไปนี้¹²⁰

- 1) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ
 - 2) มีความประพฤติดี
 - 3) มีอาชีพเป็นหลักฐาน
 - 4) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี
 - 5) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- กรณีบุตรไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทยและมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยไม่ต้องนำมาตรา 10 (1) (3) (4) และ(5) มาใช้บังคับ¹²¹
- แต่หากผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ดังต่อไปนี้ กฎหมายมิให้นำมาตรา 10 (4) และ (5) มาใช้บังคับ¹²² คือ
- 1) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ทางราชการซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร

¹¹⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 8.

¹²⁰ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508, มาตรา 10.

¹²¹ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508, มาตรา 12.

¹²² พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508, มาตรา 11.

- 2) เป็นบุตร ภริยา หรือสามีของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย
- 3) เป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน
- 4) เป็นสามีของผู้มีสัญชาติไทย

3.5 มาตรการทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในต่างประเทศ

ผู้เขียนได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในต่างประเทศ ประกอบด้วยประเทศญี่ปุ่น เกาหลี อิสราเอล และมาเลเซีย เพื่อนำมาประกอบในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย ดังนี้

3.5.1 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และมีความต้องการแรงงานเข้าไปทำงานในกลุ่มอุตสาหกรรมต่างๆ แต่ประเทศญี่ปุ่นก็มีการจำกัดการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่จะเข้าไปทำงานประเทศญี่ปุ่น โดยได้กำหนดมาตรการในการจัดระบบแรงงานต่างชาติ กล่าวคือ

1) การจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น

คาดว่าปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติในญี่ปุ่นไม่น้อยกว่า 800,000 คน โดยแบ่งเป็นคนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงาน ประมาณ 180,000 คน แรงงานอื่นที่มีวีซ่าประเภทที่ทำงานได้ไม่จำกัดประเภท ไม่ต่ำกว่า 370,000 คน (เช่น คู่สมรสชาวญี่ปุ่น ผู้สืบเชื้อสายชาวญี่ปุ่น ผู้มีถิ่นพำนักถาวร) ผู้ฝึกงานเทคนิค (ผู้ฝึกงานปีที่ 2 และ 3) ประมาณ 90,000 คน แรงงานผิดกฎหมาย ประมาณ 170,000 คน ปัจจุบันคาดว่ามีแรงงานไทยในญี่ปุ่นไม่น้อยกว่า 21,500 คน โดยแบ่งเป็นแรงงานถูกกฎหมาย จำนวน 13,000 คน คือ แรงงานฝีมือ (14 สถานะ) จำนวน 2,000 คน ผู้ฝึกงาน จำนวน 4,500 คน และแรงงานไทยในสถานะอื่นๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ จำนวน 6,500 คน และแรงงานผิดกฎหมาย จำนวน 8,500 คน (ข้อมูลสำนักงานแรงงานในประเทศญี่ปุ่น ณ สิ้นปี 2549)¹²³

¹²³ อมรรัตน์ กลับคล้าย. (2551). การศึกษาวิเคราะห์วิเคราะห์ปัญหาการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ กรณีคนหางานไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี (โดยอ้างแหล่งข้อมูลจากสำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศปี พ.ศ. 2551). หน้า 37.

2) นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติ¹²⁴

ประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติเฉพาะผู้ประกอบงานวิชาชีพและแรงงานฝีมือเท่านั้น ส่วนแรงงานไร้ฝีมือยังไม่มีนโยบายเปิดรับ เนื่องจากญี่ปุ่นเกรงว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจในวงกว้าง และอาจส่งผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างงานของญี่ปุ่นสูงมากขึ้นกว่าเดิม แม้ว่าขณะนี้อัตราการว่างงานของญี่ปุ่นมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีการขยายตัวแล้วก็ตาม แต่มักปรากฏว่ามีปัญหาในเรื่องคนต่างชาติก่อคดีอาชญากรรมรุนแรงหลายคดีอยู่เสมอ ดังนั้นญี่ปุ่นจึงใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมากในเรื่องการพิจารณารับแรงงานต่างชาติ โดยต้องฟังประชามติของชาวญี่ปุ่นเป็นเกณฑ์หลัก และจากผลการสำรวจประชาชนเกี่ยวกับความเห็นในการรับแรงงานต่างชาติ พบว่าประชากรเกินกว่าครึ่งหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาในปริมาณมาก อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นกำลังประสบปัญหาอัตราการเกิดต่ำมีเด็คน้อยและผู้สูงอายุมาก ดังนั้นในอนาคตจึงมีความเป็นไปได้ที่ญี่ปุ่นจำเป็นต้องเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนกำลังแรงงานของญี่ปุ่นที่จะขาดแคลนในอนาคต

กฎหมายควบคุมการเข้าเมืองและผู้อพยพ (The Immigration Control and Refugee Recognition Law) ระบุสถานะการพำนัก พร้อมทั้งประเภทงาน คุณสมบัติและเงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างชาติไว้ 14 สถานะได้แก่

- (1) ศาสตราจารย์ ระยะพำนัก 1 ปีหรือ 3 ปี
- (2) ศิลปิน ระยะพำนัก 1 ปีหรือ 3 ปี
- (3) นักข่าว ระยะพำนัก 1 ปีหรือ 3 ปี
- (4) ผู้ประกอบกิจกรรมทางศาสนา ระยะพำนัก 1 ปีหรือ 3 ปี
- (5) นักกฎหมาย/นักบัญชี ระยะพำนัก 1 ปี หรือ 3 ปี มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางด้านบัญชี/กฎหมาย
- (6) นักลงทุน/ผู้บริหาร ระยะพำนัก 1 ปีหรือ 3 ปี มีประสบการณ์ด้านการลงทุน/บริหารงานมากกว่า 3 ปี และมีเกณฑ์ค่าจ้างใช้มาตรฐานเดียวกับคนญี่ปุ่น
- (7) ผู้ให้บริการทางการแพทย์ ระยะพำนัก 1 ปีหรือ 3 ปี มีใบอนุญาตประกอบกิจการในสาขาการแพทย์ และมีเกณฑ์ค่าจ้างใช้มาตรฐานเดียวกับคนญี่ปุ่น
- (8) นักวิจัย ระยะพำนัก 6 เดือน หรือ 1 ปี จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยหรือเทียบเท่าขึ้นไป เรียนด้านการวิจัยมากกว่า 3 ปีขึ้นไป หรือมีประสบการณ์ด้านงานวิจัยมากกว่า 10 ปีขึ้นไป (รวมเวลาที่ทำวิจัยขณะศึกษาในมหาวิทยาลัย) เกณฑ์ค่าจ้างใช้มาตรฐานเดียวกับคนญี่ปุ่น

¹²⁴ แหล่งเดิม. หน้า 37-43.

(9) ผู้ทำงานด้านการศึกษา ระยะเวลา 1 ปี หรือ 3 ปี จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยหรือเทียบเท่าขึ้นไป ถ้าสอนภาษาต่างประเทศต้องเคยเรียนภาษานั้นๆ มานานกว่า 12 ปีขึ้นไป (รวมระยะเวลาที่เรียนภาษานั้นในมหาวิทยาลัย) เกณฑ์ค่าจ้างใช้มาตรฐานเดียวกับคนญี่ปุ่น

(10) วิศวกร ระยะเวลา 1 ปีหรือ 3 ปี จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย โดยมีความรู้ทางเทคโนโลยีเฉพาะสาขาหรือมีประสบการณ์ในการทำงานด้านนี้มานานกว่า 10 ปี หรือผู้ที่ผ่านการทดสอบระดับความรู้ด้านไอที ตามที่กระทรวงยุติธรรมประกาศ

(11) ผู้มีความรู้ทางวัฒนธรรม/กิจการต่างประเทศ ระยะเวลา 1 ปี หรือ 3 ปี หากเป็นผู้จบ การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยขึ้นไปในสาขามนุษยศาสตร์ ต้องมีความรู้และประสบการณ์ 10 ปีขึ้นไปเกณฑ์ค่าจ้างใช้มาตรฐานเดียวกับคนญี่ปุ่น หากเป็นผู้มีความรู้ทางวัฒนธรรมต้องมีประสบการณ์การทำงานนั้นมากกว่า 3 ปี อัตราค่าจ้างเดือนละ 250,000 เยน¹²⁵ขึ้นไป

(12) ผู้ที่ทำงานกับบริษัทสาขาในต่างประเทศระยะเวลา 1 ปีหรือ 3 ปี ต้องเคยทำงานกับบริษัทแม่หรือบริษัทสาขาในต่างประเทศมานานกว่า 1 ปี กรณีเป็นผู้รู้ทางด้านธรรมชาติวิทยาหรือมนุษยศาสตร์ ค่าจ้างมาตรฐานเดียวกับคนญี่ปุ่น กรณีเป็นงานที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ในการวัฒนธรรมและการเข้าใจถึงความคิดแบบญี่ปุ่น กำหนดค่าจ้างเดือนละ 250,000 เยนขึ้นไป

(13) นักแสดง ระยะเวลา 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี มิใช่รับรองคุณสมบัติจากสมาคม/หน่วยงานของรัฐ ว่ามีความรู้ด้านการบันเทิง การแสดง หรือมีความรู้ด้านการบันเทิงกว่า 2 ปี หรือ เคยทำงานด้านการบันเทิง งานแสดงในต่างประเทศ 2 ปีขึ้นไป ค่าจ้างเดือนละ 200,000 เยนขึ้นไป

(14) ผู้ชำนาญการ (แรงงานฝีมือ) มี 8 สาขาอาชีพ ได้แก่ ผู้ปรุงอาหาร สถาปนิก หรือ วิศวกรโยธา ผู้เชี่ยวชาญด้านการผลิตหรือซ่อมแซมผลิตภัณฑ์ ช่างเจียรไนเพชรพลอยอัญมณี ผู้เชี่ยวชาญการผลิตภัณฑ์ขนสัตว์ นักฝึกสัตว์ นักขุดเจาะน้ำมันในทะเล หรือนักพัฒนาพลังงานความร้อนโลก นักบิน และผู้ฝึกสอนกีฬา ระยะเวลา 1 ปีหรือ 3 ปี ทุกสาขา (ยกเว้นนักบิน) ต้องมีประสบการณ์ความรู้ 10 ปีขึ้นไป เกณฑ์ค่าจ้างใช้มาตรฐานเดียวกับคนญี่ปุ่นที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน

นอกจากนี้ยังมีแรงงานอีกส่วนหนึ่งที่ถือวีซ่า “ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมได้ตามที่กำหนด” (Designated Activities) เช่น ผู้ฝึกงานเทคนิค ผู้ช่วยงานบ้าน เป็นต้น ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมให้ทำงานเฉพาะกิจกรรมที่กำหนดไว้เฉพาะเท่านั้น

¹²⁵ อัตราแลกเปลี่ยนเงินไทยต่อ 100 เยน เท่ากับ 35.1262 บาท อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 20 เมษายน 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

คนต่างชาติที่จะประกอบธุรกิจหารายได้อื่นที่นอกเหนือจากที่อนุญาตไว้ตาม สถานการณ์พำนัก ที่ได้รับแล้วนั้น จำเป็นต้องขออนุญาตเป็นกรณีพิเศษ หรือขอเปลี่ยนสถานการณ์ พำนักกับกระทรวงยุติธรรมก่อน

คนต่างชาติที่มีสถานการณพำนักเป็นผู้ประกอบกิจกรรมทางศาสนา นักศึกษา ต่างชาติ นักเรียนต่างชาติและผู้ติดตามนั้น โดยปกติไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน หากนักศึกษา ต่างชาติหรือนักเรียนต่างชาติที่ต้องการทำงาน จะต้องขออนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมก่อนเช่นกัน และจะได้รับการอนุญาต เมื่อได้รับการพิจารณาแล้วว่าไม่กระทบต่อการเล่าเรียน (ทำงานได้ไม่เกิน 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และสำหรับนักเรียนต่างชาติที่ทำงานบางเวลา (Part Time) กำหนดอนุญาตให้ ทำงานได้ไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง)

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตั้งเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาทำงานเป็นแรงงานฝีมือไว้อย่าง เข้มงวดและต้องมีประสบการณ์ในการทำงานนั้นๆ เกินกว่า 10 ปีขึ้นไป ดังนั้นการเข้ามาทำงาน แรงงานฝีมือในญี่ปุ่นจึงค่อนข้างยากและต้องผ่านการตรวจสอบอย่างละเอียด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการแข่งขันแรงงานฝีมือระหว่างประเทศสูง รัฐบาลญี่ปุ่นจึง ขยายเวลาการทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติที่เป็นนักวิจัยและวิศวกรสารสนเทศ จากเดิมอนุญาตให้ ทำงานได้เพียง 3 ปี เพิ่มเป็นอนุญาตให้ทำงานได้สูงสุด 5 ปี โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือน พฤศจิกายน 2549 เป็นต้นไป การผ่อนคลายกฎระเบียบนี้มีจุดประสงค์เพื่อช่วยเหลือบริษัทและ สถาบันวิจัย ในการรักษาบุคลากรที่มีฝีมือและมีความเชี่ยวชาญไว้ ซึ่งจะขยายเวลาการทำงานให้ นักวิจัยประมาณ 700 คน และวิศวกร ประมาณ 50 คน

ภายใต้ข้อบังคับใหม่ สถาบันของรัฐและเอกชนที่ทำงานวิจัยจะได้รับอนุญาตให้จ้าง คนต่างชาติทำงาน ได้ 5 ปี โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น และต้องมีการบริหารจัดการ เกี่ยวกับกระบวนการเข้าเมืองด้วย ส่วนเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับบริษัทที่จะจ้างวิศวกรจาก ต่างประเทศคือต้องมีเครื่องมือในการทำงานที่มีความพร้อมเพียงพอที่พนักงานจะได้ใช้ทักษะฝีมือ ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งนี้ครอบครัวของพนักงานเหล่านี้จะได้รับอนุญาตให้พำนักเป็น ระยะเวลาเท่ากันด้วย

นอกจากนี้ คนต่างชาติที่มีสถานะประเภทคู่สมรสของชาวญี่ปุ่น ผู้มีถิ่นพำนักถาวรคู่ สมรสของผู้มีถิ่นพำนักถาวร ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมตามที่กำหนดก็สามารถทำงานใน ประเทศญี่ปุ่นได้ ส่วนนักเรียนต่างชาติและนักศึกษาต่างชาติสามารถทำงานได้ไม่เกินจำนวนที่ กำหนดโดยต้องขออนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมก่อน

ปัจจุบันทางการญี่ปุ่นอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่มีบุตรกับคู่สมรสชาวญี่ปุ่น สามารถ ยื่นคำร้องขอมีถิ่นพำนักอยู่ในประเทศญี่ปุ่น ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ครอบคลุมถึงบุคคลที่

มีสถานะเข้าเมืองหรืออาศัยอยู่ในญี่ปุ่น โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย และจะได้รับการเปลี่ยน สถานการณ์ตรวจลงตราเป็นวีซ่าวีซ่าบุตร/คู่สมรสชาวญี่ปุ่น (Parent of Japanese) ซึ่งสามารถพำนัก อยู่ในประเทศญี่ปุ่นได้ 1 ปี และหากมีคุณสมบัติตรงตามที่ทางการญี่ปุ่นกำหนดก็สามารถยื่นคำร้อง เพื่อขอต่ออายุได้ใหม่ทั้งนี้ ณ ปี 2548 มีคนไทยที่ถือวีซ่าบุตร/คู่สมรสชาวญี่ปุ่น จำนวน 11,097 คน

นับตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 2547 ทางการญี่ปุ่นได้เพิ่มโทษปรับสำหรับคนต่างชาติดังที่ อาศัยและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายสูงสุดเป็นเงินไม่ เกิน 3,000,000 เยน และสำหรับผู้ที่ทำกิจกรรมผิดประเภทของวีซ่าที่ได้รับอนุญาตเป็นเงินไม่เกิน 2,000,000 เยน ทั้งนี้ หากไม่มีเงินชำระค่าปรับจะต้องถูกกักขังและใช้แรงงาน

ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือจากคน ญี่ปุ่น วัยหนุ่มสาวไม่ชอบทำงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่ไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือ จึงมีแรงงาน ต่างชาติลักลอบเข้าไปทำงานผิดกฎหมายจำนวนมาก รัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องหาทางผ่อนปรนโดยการ จัดตั้งองค์การความร่วมมือการฝึกงานระหว่างประเทศญี่ปุ่น (Japan International Training Cooperation Organization: JITCO) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือในการรับผู้ฝึกงาน ต่างชาติให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และมีการฝึกงานอย่างเป็นระบบโดยไม่ผ่านสาย/ นายหน้า และ เพื่อการถ่ายทอดความรู้ เทคโนโลยีแก่ผู้ฝึกงานเพื่อการพัฒนาประเทศ

จากสาเหตุการประสบปัญหาในเรื่องอัตราการเกิดต่ำ มีจำนวนเด็กน้อยแต่มีผู้สูงอายุ จำนวนมาก ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานเพื่อรักษาสมดุล และคาดว่า จะมีความต้องการแรงงานในบางสาขา เช่น สาขาผู้อุปถัมภ์ผู้สูงอายุ และผู้ช่วยพยาบาล

จากการที่มีข้อโต้แย้งกันเรื่องระบบการรับผู้ฝึกงานต่างชาติว่าเป็นการเปิดช่องให้ นายจ้าง ฉวยโอกาส เอารัดเอาเปรียบแรงงานของผู้ฝึกงานต่างชาติโดยกดขี่ให้เป็นเพียงแรงงานราคาถูก การไม่จ่ายค่าล่วงเวลา การยึดหนังสือเดินทางหรือสมุดบัญชีธนาคาร ผู้ฝึกงานบางรายต้องจ่าย ค่าหัวให้นายหน้าจัดหางานในประเทศของตน เป็นสาเหตุให้ผู้ฝึกงานหลบหนีจากแหล่งฝึกงานเมื่อ เดินทาง เข้าประเทศญี่ปุ่น ซึ่งโดยปัจจุบันระบบการรับผู้ฝึกงานต่างชาติใช้กันกว้างขวางในสถาน ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม นับตั้งแต่ประเทศประสบภาวะขาดแคลนแรงงานต่างชาติ รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงพยายามแก้ไขปัญหามาเพื่อจะเสนอร่างกฎหมายแรงงานปี 2550 โดยจะมีการหารือร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม และกระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของ ระบบการรับผู้ฝึกงานหรือแรงงานต่างชาติ จะเปลี่ยนจากเดิมเพื่อถ่ายทอดฝีมือแรงงานในฐานะส่วน หนึ่งของความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นการรักษาและนำเข้ากำลังแรงงานที่จำเป็นในญี่ปุ่น

กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นกำลังกำหนดมาตรการใหม่ที่เข้มงวดขึ้นในการรับผู้ฝึกงานต่างชาติภายใต้ระบบที่ควบคุมโดยรัฐ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้บริษัทผู้รับ ใช้ผู้ฝึกงานต่างชาติทำงานเยี่ยงแรงงานราคาถูก ซึ่งกระทรวงยุติธรรมจะกำหนดมาตรการที่เข้มงวดขึ้น โดยตั้งเงื่อนไขหลายอย่างให้บริษัทผู้รับต้องปฏิบัติตามนอกเหนือจากข้อบังคับที่ใช้ในปัจจุบัน ได้แก่

1) หากองค์กรนายหน้าเรียกร้องให้ผู้ฝึกงานต่างชาติจ่ายเงินมัดจำก่อนเดินทางมาญี่ปุ่น หรือเก็บเงินกินเปล่าจากเงินเดือนของผู้ฝึกงานที่จะได้รับระหว่างทำงานในญี่ปุ่น ซึ่งผู้ฝึกงานที่จัดส่งโดยองค์กรเหล่านี้ จะไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าญี่ปุ่น

2) ห้ามบริษัทผู้รับยึดหนังสือเดินทางของผู้ฝึกงานต่างชาติ แม้ว่าจะมีหนังสือยินยอมจากผู้ฝึกงาน

3) ห้ามล่อลวงเส้นทางเพศผู้ฝึกงานต่างชาติ

3) ระบบตรวจคนเข้าเมืองใหม่ของประเทศญี่ปุ่น

ตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2550 กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นเริ่มบังคับใช้มาตรการตรวจคนเข้าเมืองใหม่ชื่อ “J-VIS” ที่บังคับให้คนต่างชาติที่เดินทางเข้าญี่ปุ่นต้องผ่านการตรวจลายพิมพ์นิ้วมือ และถ่ายภาพใบหน้าในทุกด่านตรวจคนเข้าเมืองทั่วประเทศทั้งที่สนามบิน 27 แห่งและท่าเรือ 126 แห่ง โดยชาวต่างชาติที่ได้รับยกเว้นจะมีเฉพาะนักการทูต และข้าราชการระบบ “J-VIS” มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการเดินทางเข้าญี่ปุ่นของกลุ่มก่อการร้ายต่างชาติและป้องกันคนที่ถูกเนรเทศไม่ให้กลับญี่ปุ่นได้อีก เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นพบว่ามีคนที่ถูกเนรเทศออกจากญี่ปุ่น พยายามปลอมแปลงเดินทางเข้าญี่ปุ่นซ้ำอีกถึงประมาณ 7,000 คน (คิดเป็นร้อยละ 13 ของจำนวนคนที่ถูกเนรเทศในปี 2549)

4) การลงทะเบียนชาวต่างชาติ

ชาวต่างชาติทุกคนที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่นต้องลงทะเบียนชาวต่างชาติที่ว่าการประจำเมืองหรือเขตด้วยตนเอง (ผู้ที่มีอายุไม่ถึง 16 ปี สามารถให้ผู้ปกครองทำการแทนได้) ทั้งนี้ยกเว้น

1) บุคคลที่พำนักอยู่ในญี่ปุ่นไม่เกิน 90 วัน

2) เด็กทารกที่เกิดในญี่ปุ่นและอยู่ในญี่ปุ่นไม่เกิน 60 วัน

3) บุคคลที่มีสถานภาพทางการทูต หรือทางราชการทหารของกองทัพสหรัฐอเมริกาหรือกองทัพสหประชาชาติที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่นและครอบครัว

5) การขอคืนเงินภาษีของแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น

แรงงานต่างชาติสามารถยื่นขอรับเงินภาษีส่วนที่จ่ายเกินได้ที่สำนักงานเขตภาษีที่คนงานพำนักอยู่ในญี่ปุ่น ซึ่งส่วนใหญ่มักอยู่ในบริเวณเดียวกันหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ว่าการเขตหรือที่สำนักงานภาษีส่วนภูมิภาค การยื่นคำขอรับเงินภาษีส่วนที่จ่ายเกินดังกล่าวสามารถขอคืนเงิน

ภานิชย้อนหลังได้ ไม่เกิน 5 ปีภานิช นับจากปีภานิชปัจจุบัน โดยเอกสารและหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการยื่นขอรับเงินคืนภานิช ได้แก่

ก. หลักฐานแสดงการหักภานิช ณ ที่จ่าย (Kyuyoshotoku Gensenchishuhyo) คนงานสามารถขอได้จากนายจ้างหรือติดต่อขอได้ที่สำนักงานสรรพากรเขตพื้นที่

ข. บัตรประจำตัวคนต่างด้าว (Gaikokujin Torokusho) สามารถขอทำบัตรได้ที่แผนกลงทะเบียนคนต่างด้าว ณ ที่ว่าการเขตที่พำนักอยู่ (ถึงแม้ว่าจะเป็นผู้ที่ไม่มีวีซ่า หากอยู่ในญี่ปุ่นเกินกว่า 90 วันขึ้นไปก็ขอมีบัตรได้)

ค. รายละเอียดบัญชีธนาคารที่ต้องการให้ส่งเงินคืนภานิช หรือบัญชีที่เปิดไว้กับที่ทำการไปรษณีย์

ง. ตราประทับของคนงาน (อินคัง)

จ. กรณีที่คนงานมีคู่สมรสหรือมีผู้ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงที่ต้องเลี้ยงดู เช่น บิดา มารดา หรือบุตร เป็นต้น ซึ่งยังไม่เคยแจ้งในการยื่นชำระภานิช คนงานควรเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบการยื่นขอรับเงินคืนภานิชเพิ่มเติม เพื่อขอหักลดหย่อนเป็นค่าเลี้ยงดูบุคคลดังกล่าว

ฉ. กรณีคนงานต้องกลับเมืองไทยก่อนและไม่สามารถอยู่รอรับเงินคืนภานิชได้ คนงานสามารถระบุให้โอนเงินคืนภานิชเข้าบัญชีธนาคารในประเทศไทยได้

6) โครงการส่งผู้ฝึกงานไปฝึกงานในประเทศญี่ปุ่นโดยผ่านโครงการของสมาคมพัฒนาแรงงานระหว่างประเทศของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กของญี่ปุ่น (IMM)

สมาคมพัฒนาแรงงานระหว่างประเทศของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กของญี่ปุ่น (Association for International Manpower Development of Medium and Small Enterprises, Japan: IMM) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2534 มีฐานะเป็นมูลนิธิที่จดทะเบียนกับกระทรวงแรงงานญี่ปุ่นเป็นองค์กรรับผู้ฝึกงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรความร่วมมือการฝึกงานระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JITCO) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยการแลกเปลี่ยน ถ่ายทอดเทคโนโลยีและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งเป็นสมาชิกในการจัดหาและส่งผู้ฝึกงานไปฝึกงานในสถานประกอบการซึ่งเป็นสมาชิก กิจกรรมที่ IMM ดำเนินการคือการรับฝึกงานต่างชาติ ภายใต้โครงการรับผู้ฝึกปฏิบัติงาน และสนับสนุนส่งเสริมธุรกิจ在不同ประเทศของสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กของญี่ปุ่น รวมทั้งการดำเนินการด้านอื่นๆ เช่น การทำวิจัย การศึกษา สัมมนา และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และโครงการแลกเปลี่ยนทางวิชาการ

เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยอธิบดีกรมการจัดหางานในฐานะองค์กรผู้ส่ง (Sending Organization) กับ IMM โดยประธานสมาคม ในฐานะองค์กรผู้รับ (Receiving Organization) ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) ร่วมกันและต่อมาทั้งสองฝ่ายได้มีการแลกเปลี่ยนบันทึกความเข้าใจฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้ลงนามโดยอธิบดีกรมการจัดหางานและ Mr.Kyoel Yanagisawa (Senior Executive Director) กล่าวคือ

(1) ความรับผิดชอบในส่วนของกรมการจัดหางาน

- ก. รับสมัคร คัดเลือก จัดฝึกอบรมก่อนเดินทาง และจัดส่งผู้รับการฝึกอบรมเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น
- ข. จัดหางานให้กับผู้ฝึกอบรมที่สำเร็จหลักสูตรการฝึกงานที่เดินทางกลับ
- ค. อบรมและบริหารผู้เข้ารับการฝึกอบรมให้อยู่ภายใต้กฎหมายข้อบังคับระเบียบวัฒนธรรม และกฎข้อบังคับต่างๆ ในระหว่างการฝึกอบรมก่อนเดินทาง
- ง. ขออนุญาตต่างๆ ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามโปรแกรมฝึกอบรม
- จ. จัดหาที่พักสำหรับผู้รับการฝึกอบรม

(2) ความรับผิดชอบของ IMM

- ก. รับผู้รับการฝึกอบรมที่กรมการจัดหางาน ส่งไปและจัด โปรแกรมฝึกอบรมให้โดยร่วมมือกับกลุ่มบริษัทที่รับผู้ฝึกอบรมในประเทศญี่ปุ่น
- ข. บริหารและสั่งการกลุ่มบริษัทที่รับผู้ฝึกอบรมดำเนินการภายใต้สัญญาจ้างระหว่างผู้รับผู้ฝึกอบรม และผู้เข้ารับการฝึกอบรม
- ค. จัดการเรื่องวีซ่าและจัดเตรียมที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกในการฝึกอบรม
- ง. จ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงตามจำนวนที่ตกลงไว้
- จ. มอบประกาศนียบัตรรับรองแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม
- ฉ. ดูแลจัดซื้อบัตรโดยสารเครื่องบินในการเดินทางไป-กลับ ตลอดจนจัดยานพาหนะสำหรับการเดินทางแก่ผู้รับการฝึกอบรม
- ช. โครงการฝึกงานจะดำเนินการเป็นรุ่นๆ โดย IMM จะเป็นผู้ดำเนินการตามคำร้องขอของนายจ้างที่รับผู้ฝึกงาน

3.5.2 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศเกาหลี¹²⁶

โครงสร้างทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ยังคงเน้นอุตสาหกรรมหนักและเทคโนโลยีระดับสูง ที่กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ทำให้สินค้าของเกาหลีใต้ เช่น เรือเดินสมุทร รถยนต์ เครื่องจักร สินค้าประเภทอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องมือสื่อสาร มีจำหน่ายในท้องตลาดของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งตลาดในไทย

ด้วยนโยบายที่เน้นหนักด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและค่านิยมของคนเกาหลีที่ไม่นิยมทำงานในระดับปฏิบัติการในภาคการผลิตที่ไม่ต้องใช้ทักษะสูงมากนัก ได้แก่ งานประเภท 3D คือ งานยากลำบาก (Difficult) งานอันตราย (Dangerous) และงานสกปรก (Dirty) ประกอบกับเมื่อเดือนมกราคม 2551 สหพันธ์อุตสาหกรรมเกาหลี (The Federation of Korean Industries: FKI) ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยบริษัทชั้นนำกว่า 30 แห่ง เช่น ซัมซุง ฮุนได-เกีย LG SK GS คูมโฮ-เอเซียเน่า เป็นต้น โดยบริษัทชั้นนำมีการปรับเปลี่ยนแผนการลงทุนในปี พ.ศ. 2551 ใหม่โดยจะเพิ่มการลงทุนกว่าร้อยละ 20 แทนอัตราเดิมคือร้อยละ 6 เนื่องจากบริษัทเหล่านี้ต่างเป็นแชโบล (Chaebol) ที่มีสถานประกอบการขนาดกลางและเล็ก (SME) เป็นเครือข่ายรับผลิตชิ้นงานป้อนบริษัทแม่อยู่เป็นจำนวนมากและประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นตลอดมา เกาหลียังคงต้องการแรงงานต่างชาติเพื่อทำงานในภาคการผลิต อุตสาหกรรม ก่อสร้างและการเกษตรต่อไปอีกระยะหนึ่ง โดยเฉพาะแรงงานสำหรับป้อนอุตสาหกรรมในสถานประกอบการขนาดกลางและเล็ก ณ เดือนพฤษภาคม 2550 สาธารณรัฐเกาหลีมีแรงงานต่างชาติประมาณ 410,000 คน เป็นแรงงานถูกกฎหมายจำนวน 218,700 คน และแรงงานผิดกฎหมายจำนวน 191,300 คน โดยข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสาธารณรัฐเกาหลี ณ เดือนพฤศจิกายน 2550 มีแรงงานไทยจำนวน 44,693 คน เป็นแรงงานถูกกฎหมายจำนวน 30,009 คน และแรงงานผิดกฎหมายจำนวน 14,684 คน ในจำนวนแรงงานที่เดินทางไปทำงานสาธารณรัฐเกาหลีโดยถูกกฎหมายเป็นแรงงานที่จัดส่งโดยระบบระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) จำนวน 18,216 คน

1) นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าว

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลี ได้เปิดรับแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ในรูปแบบของการฝึกงานอุตสาหกรรมในระยะเวลา 1 ปี และต่อมาได้ขยายระยะเวลาของการฝึกงานเป็น 3 ปี จนถึงปัจจุบัน (ปี 2551) ซึ่งมีผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมใน 2 ระบบใหญ่ๆ คือผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมในภาคการก่อสร้าง ซึ่งสมาคมการก่อสร้างของเกาหลี (Construction Association of Korea: CAK) เป็นผู้ดำเนินการรับ และผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมในภาค

¹²⁶ อมรรัตน์ กลับคล้าย. เล่มเดิม. หน้า 25-32.

การผลิตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่มีสมาพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กลงและขนาดกลางของเกาหลี (Korean Federation of Small and Medium Business: KFSB) เป็นผู้ดำเนินการรับอยู่ ทั้งนี้ เพื่อรองรับ การขาดแคลนแรงงานที่มาทำงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย (งาน 3 D) ที่ชาวเกาหลีไม่ต้องการทำ อย่างไรก็ตามพบว่า การรับผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก เนื่องจากมีผู้ฝึกงานจำนวนมากหลบหนีไปและลักลอบทำงานอื่น และอยู่อย่างผิดกฎหมายเนื่องจาก ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น อีกทั้งระบบการรับผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย โดยเฉพาะองค์การที่มาจากภายนอกประเทศ (Non Governmental Organization: NGO) ด้านแรงงาน ว่าเป็นการละเมิดสิทธิของมนุษย์เนื่องจากค่าแรงต่ำกว่าปกติ สภาพการทำงานที่หนัก สกปรกและเสี่ยงอันตราย เป็นต้น จึงมีการผลักดันให้สาธารณรัฐเกาหลีเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน โดยการออกใบอนุญาตทำงานโดยถูกต้อง ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2548 รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีจึงได้ให้ความเห็นชอบการรับแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงาน โดยออกใบอนุญาตทำงานสำหรับคนงานต่างชาติ ภายใต้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System for Foreign Workers: EPS) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 สิงหาคม 2547 โดยในระยะเริ่มแรกจะใช้ระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (EPS) ควบคู่ไปกับระบบการฝึกงาน ภายหลังกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีจึงดำเนินการเพื่อเตรียมการสำหรับการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยในเดือน สิงหาคม 2546 รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้ออกประกาศให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีไม่เกิน 4 ปี นับตั้งแต่วันที่เดินทางเข้ามาจนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2546 ให้มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตทำงานได้ต่ออีกไม่เกิน 2 ปี ซึ่งการออกใบอนุญาตจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

- 1) แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในสาธารณรัฐเกาหลีไม่เกิน 3 ปี ทางเกาหลีจะออกใบอนุญาตทำงานและอนุญาตให้พำนักอยู่ต่อได้อีก 2 ปี
- 2) แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ในสาธารณรัฐเกาหลี ระหว่าง 3-4 ปี ทางเกาหลีจะออกใบอนุญาตทำงานให้ทำงานต่อได้ระยะหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมกับระยะเวลาที่อยู่ในเกาหลีมาแล้วต้องไม่เกิน 5 ปี โดยแรงงานเหล่านี้ต้องเดินทางออกจากเกาหลีก่อนแล้วนำหนังสือรับรองการขอวีซ่าที่ทางการเกาหลีออกให้ไปขอวีซ่า แล้วจึงเดินทางกลับเข้ามาใหม่ภายใน 3 เดือน ส่วนผู้ที่อยู่ในเกาหลีเกิน 4 ปี หรือลักลอบเข้าเกาหลี หรือใช้หนังสือเดินทางปลอมนั้น จะต้องเดินทางกลับประเทศตน ไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานต่อได้ ซึ่งหากมามอบตัวกลับ ภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2546 ก็จะยกเว้นการลงโทษ และสามารถเดินทางกลับเข้ามาทำงานในระบบการจ้างแรงงานใหม่ที่จะเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 17 สิงหาคม 2547 ได้ ต่อมาก็ได้ขยายระยะเวลาการมอบตัวให้จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2547 สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืน ยังคงหลบซ่อนทำงานอยู่ต่อหากถูกจับกุมจะมีโทษ

จำคุกสูงสุด 3 ปี และปรับสูงสุด 2 ล้านบาท และจะถูกขึ้นบัญชีดำไม่ให้เดินทางเข้าเกาหลี เป็นระยะเวลา 5 ปี ส่วนนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายก็จะถูกลงโทษด้วยเช่นกัน คือ มีโทษจำคุกสูงสุด 3 ปี และปรับสูงสุด 20 ล้านบาท กิจการที่สามารถว่าจ้างแรงงานต่างชาติได้นั้น มี 5 ประเภท คือ

- (1) กิจการการผลิตของรัฐกิจขนาดกลาง และขนาดเล็กที่มีพนักงานประจำน้อยกว่า 300 คน
- (2) กิจการเกษตรและเลี้ยงสัตว์
- (3) กิจการก่อสร้างที่มีงบโครงการไม่เกิน 3 หมื่นล้านบาท
- (4) กิจการประมงชายฝั่งที่มีเรือลากอวนขนาด 10-25 ตัน
- (5) กิจการงานบริการ 6 ประเภท ได้แก่ งานในภัตตาคาร งานทำความสะอาด งานในธุรกิจที่สนับสนุนการบริการ เช่น งานทำความสะอาดตึก งานบริการสังคม งานดูแลผู้ป่วย และผู้ช่วยงานบ้าน

2) ระบบการอนุญาตการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System Foreign Workers: EPS)

เป็นระบบใบอนุญาตทำงาน (Work Permit System) ปัจจุบันกระทรวงแรงงาน สาธารณรัฐเกาหลีคัดเลือกประเทศที่มีสิทธิจัดส่งแรงงานเข้าไปทำงาน ภายใต้ระบบดังกล่าว จำนวน 15 ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา มองโกเลีย อุซเบกิสถาน ปากีสถานกัมพูชา จีน บังคลาเทศ เนปาล พม่า คาซัคสถาน อิหร่าน ทั้งนี้ ในการคัดเลือกประเทศที่ได้รับสิทธิจัดส่งแรงงาน ใช้ข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

- (1) ความต้องการของนายจ้าง
- (2) อัตราส่วนของผู้ฝึกงานอุตสาหกรรมของแต่ละประเทศ ที่หนังสือสัญญาจ้างก่อนหมดสัญญา
- (3) ความโปร่งใสของกระบวนการคัดเลือกคนงานไปทำงานต่างประเทศ
- (4) หลักประกันของแต่ละประเทศว่าคนงานของตนจะกลับประเทศ เมื่อทำงานครบสัญญาจ้าง

ในส่วนของประเทศไทย กระทรวงแรงงานไทยและกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ เรื่อง การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในสาธารณรัฐเกาหลี ฉบับแรกวันที่ 25 มิถุนายน 2547 และฉบับที่ 2 ลงนามวันที่ 30 สิงหาคม 2549 ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานไทยได้มอบหมายหน้าที่การจัดส่งให้กรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ส่วนกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลีได้มอบหมายหน้าที่การ

นำเข้าแรงงานต่างชาติให้สถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สาธารณรัฐเกาหลี (Human Resources Development Service of Korea: HRD) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการรับหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อคนหางาน การจัดการสอบความสามารถภาษาเกาหลี โดยบันทึกความเข้าใจแต่ละฉบับมีกำหนด 2 ปี สามารถแก้ไขหรือขยายความได้โดยพิจารณาาร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างกระทรวงแรงงานไทยและกระทรวงแรงงานสาธารณรัฐเกาหลี

3) สาระสำคัญของระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System Foreign Workers: EPS)

(1) ลักษณะอาชีพและประเภทงานที่สาธารณรัฐเกาหลีอนุญาตมี 5 ประเภทกิจการ คือ

- ก. กิจการอุตสาหกรรม
- ข. กิจการก่อสร้าง
- ค. กิจการเกษตรกรรม (เพาะปลูก) และเลี้ยงสัตว์
- ง. กิจการประมง
- จ. กิจการบริการ

(2) คนงานที่ไม่มีสิทธิในการเดินทางไปทำงานตามระบบ EPS ได้แก่

- ก. ผู้ที่ถูกทางการเกาหลีส่งกลับประเทศ
- ข. ผู้ที่อยู่ในเกาหลีอย่างผิดกฎหมายเกินกว่า 6 เดือน
- ค. ผู้ที่พยายามเดินทางเข้าเกาหลีเพื่อไปทำงานโดยผิดกฎหมาย
- ง. ผู้ที่ถูกห้ามเดินทางเข้าสาธารณรัฐเกาหลี

ยกเว้นผู้ที่ลี้ภัยการทำงานอยู่ในเกาหลีแต่สมัครใจเข้ารายงานตัวต่อทางการเกาหลีเพื่อเดินทางกลับประเทศ ในระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2546 ถึง 29 กุมภาพันธ์ 2547 และผู้ที่สมัครใจเข้ารายงานตัวต่อทางการเกาหลีเพื่อเดินทางกลับภูมิลำเนาตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2548 และได้รับหนังสือรับรอง (Recommendation letter) จากทางการเกาหลี

(3) สัญญาจ้างงาน สิทธิประโยชน์ และการคุ้มครองที่คนงานต่างชาติจะได้รับ

- ก. สัญญาจ้างงานมีกำหนดระยะเวลาครั้งละ 1 ปี สามารถต่อสัญญาการทำงานได้ถึง 3 ปี หลังจากนั้นจะต้องเดินทางกลับประเทศ
- ข. ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเกาหลี
- ค. คนงานจะต้องทำประกันตามกฎหมายกำหนด ประกอบด้วยประกันอุบัติเหตุ นอกเวลาการทำงาน ประกันค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ และจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ จากการประกันดังกล่าว

ง. การบอกเลิกสัญญา กรณีคนงานไม่ประสงค์ทำงานต่อไป เมื่อครบสัญญาจ้าง 1 ปี ให้แจ้งการเดินทางออกจากสาธารณรัฐเกาหลี ล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วัน ก่อนสิ้นสุดสัญญาจ้าง

จ. คนงานจะต้องเข้าทำงานตามที่กำหนดและตกลงไว้ตามสัญญาการจ้างงาน ไม่สามารถหลบหนี หรือเปลี่ยนนายจ้าง หรือสถานประกอบการ ได้โดยเด็ดขาด เว้นแต่มีเหตุอันสมควรดังนี้

1. นายจ้างยุติสัญญาจ้าง หรือปฏิเสธการต่อสัญญา
2. นายจ้างหรือสถานประกอบการนั้นปิดกิจการ
3. คนงานต่างชาติถูกนายจ้างทำร้ายร่างกาย หรือลิดรอนสิทธิมนุษยชน

4) วิธีการดำเนินการในการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ (ระบบ

EPS)

ในการเดินทางไปทำงานในประเทศเกาหลี มีขั้นตอน วิธีการ และค่าใช้จ่าย ดังนี้

(1) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ สาธารณรัฐเกาหลีแจ้งการจัดสรรโควตาตำแหน่ง (พิจารณาจากความต้องการของนายจ้าง สาธารณรัฐเกาหลี และจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย)

- ก. รับสมัครแรงงาน
- ข. ทดสอบความสามารถในการใช้ภาษาเกาหลี
- ค. ทดสอบความรู้ ความสามารถทั่วไป
- ง. จัดส่งข้อมูลให้เกาหลีตามลำดับที่สอบคัดเลือกได้
- จ. ประกาศผลการสอบคัดเลือกตามลำดับคะแนน
- ฉ. จัดส่งข้อมูลให้เกาหลีตามลำดับที่ ที่สอบคัดเลือกได้
- ช. บันทึกข้อมูลแรงงานในระบบ SPAS (Sending Public Agency System)
- ซ. จัดส่งข้อมูลแรงงานโดยระบบ SPAS
- ฌ. เกาหลีตรวจสอบข้อมูลประวัติการเข้าเมืองและกระทำความผิดของแรงงาน

ต่างชาติ

- ญ. นายจ้างเกาหลียื่นขออนุญาตจ้างและคัดเลือกแรงงานต่างชาติ
- ฎ. HRD เกาหลี แจ้งผลการคัดเลือกของนายจ้างผ่านระบบ SPAS
- ฏ. ติดต่อคนหางานแจ้งผลการคัดเลือก
- ฐ. คนหางานรายงานตัว รับทราบสัญญาจ้างงาน และเลือกสถานที่อบรมภาษา

เกาหลี

- ท. แจ้งยืนยัน/ยกเลิก การทำสัญญาจ้างงานผ่านระบบ SPAS
- ฑ. คนหางานเข้ารับการฝึกอบรมภาษาเกาหลี

ณ. HRD เกาหลีจัดส่งหนังสือรับรองการออกวีซ่า (Certificate of issuance : ccvi)

- ค. ติดต่อคนหางานมาจัดทำเอกสารการยื่นขอวีซ่า
- ค. ยื่นขอวีซ่าจากสถานเอกอัครราชทูตเกาหลีใต้ ประจำประเทศไทย
- ค. แจกผลวีซ่า และออกตั๋วเครื่องบิน
- ท. คนหางานส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ
- ธ. อบรมคนหางานก่อนเดินทาง และส่งคนหางานเดินทางไปทำงาน
- น. HRD เกาหลี รอรับคนงานที่สนามบิน
- บ. คนหางานเข้าสู่ศูนย์ฝึกอบรมของเกาหลีและตรวจสอบสภาพ
- ป. HRD เกาหลี ประสานนายจ้างมารับคนงาน

(2) ค่าใช้จ่ายคนงานรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนตัวโดยไม่ต้องเสียค่าบริการ ค่าใช้จ่ายประกอบด้วย

ก. ค่าใช้จ่ายก่อนเดินทาง เช่น ค่าถ่ายรูป ค่าทำหนังสือเดินทาง ค่าตรวจโรค ค่าทดสอบความสามารถในการใช้ภาษาเกาหลี รวมทั้งค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่เกิดขึ้นภายหลังได้รับการคัดเลือกจากนายจ้างแล้ว เช่น ค่าฝึกอบรมเตรียมความพร้อมก่อนเดินทางตามหลักสูตรที่ทางการเกาหลีกำหนดค่าตั๋วเครื่องบินเที่ยวไป ค่าธรรมเนียมสนามบิน ค่าตั๋วเครื่องบินเที่ยวกลับกรณีถูกปฏิเสธการเข้าเมืองและไม่ผ่านการตรวจโรคชำระค่าธรรมเนียมก่อนเข้าทำงานที่สาธารณรัฐเกาหลี ค่าสมาชิกกองทุนช่วยเหลือคนหางานที่ทำงานในต่างประเทศ

ข. ค่าใช้จ่ายภายหลังเดินทางถึงสาธารณรัฐเกาหลี ค่าประกันต่างๆ ได้แก่ ค่าประกันการเจ็บป่วย จำนวนประมาณคนละ 50,000 วอน¹²⁷ และประกันค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทางกลับ จำนวนประมาณคนละ 400,000 วอน

3.5.3 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศอิสราเอล¹²⁸

ประเทศอิสราเอล เป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยมีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่องและอยู่ในระดับแนวหน้าของโลก ทั้งด้านวิทยาศาสตร์ การเกษตร

¹²⁷ อัตราแลกเปลี่ยนเงินไทย 1 บาท เท่ากับ 33.33 วอน อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 20 เมษายน 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

¹²⁸ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. (2552). นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติของประเทศผู้รับแรงงาน. หน้า 33-38.

การแพทย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งมีการจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เรียกว่า Shalom Valley เป็นศูนย์ที่มีความก้าวหน้าและทันสมัยเป็นที่สองรองจาก Silicon Valley ของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้อิสราเอลยังเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการเกษตร ซึ่งมีความต้องการใช้ แรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือจำนวนมาก แต่ขาดแคลนแรงงานท้องถิ่นที่ต้องการทำงานประเภทนี้ ส่งผลให้อิสราเอลจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติประเภทกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ

1) สถานการณ์แรงงานต่างชาติในอิสราเอล

ก่อนปี 2537 อิสราเอลได้อาศัยแรงงานจากปาเลสไตน์เข้ามาทำงานในภาคเศรษฐกิจ จนมีการก่อการร้ายจากกลุ่ม Hamas และ Islamic Jihad และทางการอิสราเอลได้ปิดพรมแดนระหว่างปาเลสไตน์-อิสราเอล ในปี พ.ศ. 2537 จึงได้ขออนุญาตให้แรงงานต่างชาติจากหลายประเทศ เข้าไปทำงานแทน เช่น แรงงานโรมาเนียทำงานในภาคก่อสร้าง แรงงานไทยในภาคเกษตร

อย่างไรก็ตามแรงงานปาเลสไตน์ยังคงได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำงานในอิสราเอลอย่างต่อเนื่องเพียงแต่จำนวนได้ลดลงจากที่เคยสูงสุดถึง 130,000 คน ในปี พ.ศ. 2544 เหลือเพียง 20,000 คน เนื่องจากอิสราเอลจะออกใบอนุญาตผ่านแดนให้เฉพาะชาวปาเลสไตน์ที่อายุเกิน 35 ปี มีครอบครัวและไม่มีประวัติเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้าย เมื่อใดที่มีการก่อการร้ายในอิสราเอล โดยกลุ่มปาเลสไตน์หัวรุนแรง ทางการอิสราเอลจะห้ามคนงานปาเลสไตน์เข้าไปทำงานในเขตอิสราเอลชั่วคราว และมีคนงานจากประเทศไทยทำงานในอิสราเอล ประมาณ 24,000 คน

2) นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติ

เนื่องจากปัญหาการว่างงานและข้อผูกพันตามแผนการเจรจาสันติภาพที่สหรัฐอเมริกากำหนด (Road Map) โดยจะต้องจ้างแรงงานชาวปาเลสไตน์เพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลอิสราเอลกำหนดเรื่องการลดจำนวน แรงงานต่างชาติเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล โดยเพิ่มเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำให้นายจ้างอิสราเอล และแรงงานต่างชาติต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานต่างชาติและเดินทางไปทำงาน ได้แก่

(1) การเพิ่มค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติจาก 145 เซกเกล¹²⁹ ต่อแรงงานต่างชาติหนึ่งคนเป็น 750 เซกเกล ต่อการนำเข้าหนึ่งครั้ง และกรณีลูกจ้างเปลี่ยนนายจ้าง นายจ้างใหม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม 900 เซกเกล

(2) การจ่ายเงินค่าประกันสุขภาพให้สำนักประกันสังคมแห่งชาติ นายจ้างต้องจ่ายร้อยละ 1.52 ของค่าจ้างรายเดือน และลูกจ้างต้องจ่ายร้อยละ 1.01 ของค่าจ้างรายเดือน

¹²⁹ อัตราแลกเปลี่ยนเงินอิสราเอล 1 เซกเกล เท่ากับ 8.6706 บาท อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 20 เมษายน 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

(3) การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเดือนละ 700 เซกเกล โดยแรงงานต่างชาติต้องจ่ายสมทบ 1 ใน 3 หรือประมาณ 233 เซกเกล/เดือน

(4) การชำระภาษี กรณีจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างต้องจ่ายภาษีร้อยละ 8 ของค่าจ้างรายเดือน ทุกเดือน

(5) ค่าเช่าที่พัก นายจ้างสามารถหักค่าเช่าที่พักจากเงินค่าจ้างของลูกจ้างได้

3) การควบคุมและการจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลได้กำหนดมาตรการในการควบคุม และการจ้างแรงงานต่างชาติที่จะเข้าไปทำงานประเทศอิสราเอล กล่าวคือ

(1) การนำเข้าแรงงานต่างชาติของอิสราเอล ต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม การค้า และแรงงาน กระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบท กระทรวงการก่อสร้าง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพของแรงงานจะรวบรวมความต้องการแรงงานในสาขาที่ตนควบคุมอยู่ส่งให้กระทรวงอุตสาหกรรม การค้า และแรงงาน เป็นผู้พิจารณาและอนุมัติจำนวนโควต้า แล้วจึงส่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาออกวีซ่าโดยประสานกับสถานทูตอิสราเอลในแต่ละประเทศ เพื่อประทับตราวีซ่า (วีซ่าอนุญาตให้ทำงาน) ในหนังสือเดินทางแก่คนงานต่างชาติต่อไป เมื่อคนงานเดินทางถึงอิสราเอลแล้ว นายจ้างต้องไปขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งปกติจะอนุญาตให้ทำงานปีต่อปี โดยประทับตราในหนังสือเดินทางของคนงาน

(2) การให้วีซ่าคนงานต่างชาติ อิสราเอลยึดหลักการให้วีซ่าแก่นายจ้าง โดยในใบอนุญาตทำงานที่ประทับอยู่ในหนังสือเดินทางของคนงานจะระบุชื่อของนายจ้างอยู่ด้วย โดยนายจ้างที่ได้รับวีซ่าจะถูกกำหนดว่าสามารถมีคนงานได้จำนวนเท่าใด หากคนงานต้องการย้าย นายจ้าง ต้องมีนายจ้างรายใหม่ที่มีวีซ่าว่างก่อนและพร้อมจะรับโอนคนงานมาด้วยความยินยอมของนายจ้างรายเก่าด้วยและต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย

สำหรับงานที่อนุญาตให้คนงานต่างชาติทำได้ทั้ง 4 ประเภท คือ งานเกษตร งานดูแลคนชราและผู้พิการ งานก่อสร้าง งานบริการและร้านอาหาร ไม่สามารถเปลี่ยนประเภทวีซ่าได้ หากตรวจพบว่าทำงานผิดประเภทหรือผิดนายจ้าง ถือว่าผิดกฎหมายและจะถูกจับกุมทันที กรณีแรงงานต่างชาติของนายจ้างรายใดหลบหนี วีซ่าของนายจ้างรายนั้นจะไม่ถือว่าว่างลง นายจ้างจะยังไม่มีสิทธิจ้างแรงงานต่างชาติใหม่ทดแทน จนกว่าจะมีหลักฐานแสดงต่อทางการอิสราเอลว่าแรงงานต่างชาติที่หลบหนีไปนั้นได้เดินทางออกนอกประเทศไปแล้ว

(3) นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบในการจ้างแรงงานต่างชาติซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนไว้ ดังนี้

ก. นายจ้างต้องได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติโดยระบุจำนวนจากกระทรวงอุตสาหกรรม การค้า และแรงงาน

ข. นายจ้างต้องไปแจ้งความประสงค์ต่อกระทรวงมหาดไทยว่าจะนำเข้าแรงงานต่างชาติด้วยตนเองหรือมอบอำนาจให้บริษัทจัดหางานเป็นผู้นำเข้า

ค. กรณีนายจ้างนำเข้าเองต้องประสานสถานเอกอัครราชทูตอิสราเอลในประเทศของแรงงานให้ออกวีซ่าให้แรงงานที่ต้องการจ้างไปทำงาน แต่ถ้ามอบบริษัทจัดหางานเป็นผู้นำเข้า บริษัทจัดหางานจะเป็นผู้ดำเนินการแทนจนกระทั่งแรงงานเดินทางไปทำงานในอิสราเอล

(4) ภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ (ต่อคนงาน 1 คน/การจ้างงาน 1 ปี)

ก. กรณีงานเกษตร นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าอนุญาตในการจ้างแรงงานต่างชาติจำนวน 1,695 เซกเกล โดยจ่ายที่กระทรวงอุตสาหกรรม การค้า และแรงงาน จำนวน 515 เซกเกล จ่ายที่กระทรวงมหาดไทยเมื่อคนงานเดินทางไปทำงานแล้ว จำนวน 1,180 เซกเกล สำหรับภาษีที่นายจ้างจ่ายที่กระทรวงอุตสาหกรรม การค้า และแรงงาน 515 เซกเกลนั้น ในปี 2550 ต้องจ่ายเพิ่มเป็น 900 เซกเกล

ข. กรณีงานดูแลคนชราและผู้พิการ นายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมทั้งหมดรวม 395 เซกเกล โดยจ่ายที่กระทรวงอุตสาหกรรม การค้า และแรงงาน จำนวน 250 เซกเกล และค่าวีซ่าที่กระทรวงมหาดไทย จำนวน 145 เซกเกล

ค. กรณีงานก่อสร้าง นายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมทั้งหมดรวม 6,945 เซกเกล โดยจ่ายที่กระทรวงอุตสาหกรรม การค้าและแรงงาน จำนวน 6,800 เซกเกล และค่าวีซ่าที่กระทรวงมหาดไทย 145 เซกเกล

ง. กรณีงานบริการและร้านอาหาร นายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรวม 4,780 เซกเกล โดยจ่ายค่าขออนุญาตจ้างแรงงานต่างชาติที่กระทรวงอุตสาหกรรม การค้าและแรงงาน จำนวน 500 เซกเกล และจ่ายค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ จำนวน 4,135 เซกเกล และค่าวีซ่าที่กระทรวงมหาดไทย 145 เซกเกล

(5) รัฐบาลอิสราเอลอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศอิสราเอลมีระยะเวลารวม 5 ปี 3 เดือน โดยให้วีซ่าปีต่อปี ยกเว้นงานดูแลคนชราและผู้พิการซึ่งสามารถอยู่ทำงานได้เกิน 5 ปี ทั้งนี้ นับติดต่อกันตั้งแต่เดินทางไปทำงานในอิสราเอลครั้งแรกไม่ว่าจะทำงานกับนายจ้างรายใด

(6) เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายอิสราเอล ทางการอิสราเอลได้ออกระเบียบเพิ่มเติมในการอนุญาตวีซ่าแก่แรงงานต่างชาติที่เดินทางไปทำงานในประเทศอิสราเอล โดยต้อง

แสดงหลักฐานการเกิด (สูติบัตร) หากพบว่าชื่อไม่ตรงกับใบสูติบัตร ทางการอิสราเอลจะสันนิษฐานว่าเคยทำงานในอิสราเอลแล้ว และจะปฏิเสธไม่ให้คนงานดังกล่าวเข้าประเทศอิสราเอลอีก รวมทั้งจะตรวจสอบวันเดือนปีเกิด ชื่อบิดา และอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ ทางการอิสราเอลไม่อนุญาตแรงงานต่างชาตินี้ที่เป็นคู่สามีภรรยา หรือบุคคลในครอบครัวเดียวกัน เช่น ลูกพี่หรือน้อง เดินทางไปทำงานในอิสราเอล

(7) นายจ้างมีสิทธิหักเงินค่าจ้างของแรงงานต่างชาตินี้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด คือ ภาษีรายได้ การประกันสุขภาพ ค่าที่พักอาศัย รวมทั้งเงินค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายล่วงหน้าไปก่อน ทั้งนี้ การหักเงินจากค่าจ้างของลูกจ้าง จะต้องได้รับการยินยอมจากลูกจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร และจำนวนเงินที่หักในแต่ละเดือนรวมกันแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของค่าจ้าง กฎหมายอิสราเอลอนุญาตให้นายจ้างหักเงินจากค่าจ้างแรงงานต่างชาตินี้ได้ในกรณีต่อไปนี้

ก. ภาษีรายได้ โดยส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทันทีส่วนค่าธรรมเนียมหรือภาษีการจ้างแรงงานต่างชาตินี้ นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบ จะหักเงินส่วนนี้จากค่าจ้างของลูกจ้างไม่ได้

ข. การประกันแห่งชาติ (National Insurance) แรงงานต่างชาตินี้ที่ทำงานอยู่ในอิสราเอล จะได้รับความคุ้มครองจากสถาบันประกันแห่งชาติในกรณีได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน นายจ้างเสียชีวิต หรือบริษัทนายจ้างล้มละลาย ซึ่งการจ่ายเงินสมทบ นายจ้างมีสิทธิหักเงินจากค่าจ้างของลูกจ้าง ร้อยละ 0.17-0.69 ของค่าจ้างลูกจ้างในแต่ละเดือน

ค. การประกันสุขภาพ (Health Insurance) นายจ้างต้องทำประกันสุขภาพกับบริษัทเอกชนให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างชาตินี้ตลอดเวลาที่ทำงานอยู่ในอิสราเอล ซึ่งเงินประกันสุขภาพนี้ นายจ้างอาจสำรองจ่ายให้ก่อน เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยอิสราเอลจะไม่ออกใบอนุญาตทำงานให้ หากไม่มีหลักฐานว่าลูกจ้างได้ทำประกันสุขภาพแล้ว โดยนายจ้างสามารถหักค่าจ้างของลูกจ้างได้ปีละประมาณ 145 เหรียญสหรัฐ

ง. ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2549 กฎหมายแรงงานอิสราเอลกำหนดให้บริษัทจัดหางานอิสราเอลสามารถเรียกเก็บเงินค่าบริการจัดหางานจากแรงงานต่างชาตินี้ได้ไม่เกินคนละ 3,050 เซกเกล

(9) เพิ่มมาตรการในการป้องกันแรงงานต่างชาตินี้ลักลอบเข้าประเทศ โดยเพิ่มจำนวนตำรวจชายแดน โดยเฉพาะที่ภาคใต้ของประเทศซึ่งมีเขตติดต่อกับประเทศอียิปต์ เพิ่มการตรวจสอบก่อนพิจารณาให้ วีซ่า และเพิ่มการตรวจสอบที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองทุกจุด

(10) จัดตั้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อทำหน้าที่ตรวจจับ กักกัน และเนรเทศแรงงานต่างชาตินี้ผิดกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดในแต่ละเดือน

นอกจากนี้ได้จัดตั้งสำนักงานตรวจสอบขึ้นในกรมแรงงานต่างชาติ เพื่อทำหน้าที่ลงโทษปรับ นายจ้างอิสราเอลที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย หรือไม่จัดสิทธิประโยชน์ให้แรงงานต่างชาติของตนตามกฎหมายอีกด้วย

(11) สำหรับปี 2552 รัฐบาลอิสราเอลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่ทำงานในประเทศอิสราเอลในภาคต่างๆ โดยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องพิจารณาออกระเบียบแนวปฏิบัติต่อไป โดยเฉพาะงานภาคเกษตร รัฐบาลต้องการให้คนอิสราเอลเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานต่างชาติและลดจำนวนแรงงานต่างชาติดัง โดยได้จัดตั้งคณะทำงานที่มีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะวิธีการให้คนอิสราเอลเข้ามาทำงานในภาคเกษตร การลดจำนวนแรงงานต่างชาติ และการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานภาคเกษตรตามฤดูกาล และในระหว่างนี้จะไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติใหม่เข้ามาทำงานในประเทศ โดยในปี 2552 ได้กำหนดโควตาแรงงานต่างชาติจำนวน 27,500 คน เป็นวีซ่าปกติทั้งหมด จากเดิมปี 2551 มีจำนวน 28,500 คน ซึ่งลดลง 1,000 คน และได้เปิดให้นำเข้าแรงงานใหม่เข้ามาทำงานได้แล้วตั้งแต่เดือนเมษายน 2552 เป็นต้นไป โดยเป็นวีซ่าที่นายจ้างได้รับอนุญาตตั้งแต่ปี 2551 ซึ่งยังคงเหลือ 2,500 คนสำหรับวีซ่าในปี 2552 ประมาณ 4,000 คน

(12) ให้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติทั้งหมดไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะแล้วเสร็จและสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2552 เป็นต้นไป

(13) ให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษผู้ที่กระทำผิดเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ โดยเพิ่มค่าปรับที่ต่ำกว่า 5,000 เซกเกล ให้เป็น 5,000 เซกเกล หรือประมาณ 45,000 บาท และให้เพิ่มเป็น 2 เท่าของค่าปรับในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงเรื่องการกระทำผิดกฎหมาย และเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองให้มีอำนาจเหมือนเจ้าหน้าที่ตำรวจ

3.5.4 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศมาเลเซีย¹³⁰

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย และมีแรงงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซียจำนวนมาก ประเทศมาเลเซียมีการกำหนดนโยบายมาตรการ และเกณฑ์ในการจ้างแรงงานต่างชาติ ดังนี้

1) นโยบายด้านแรงงานต่างชาติ

ประเทศมาเลเซียมีนโยบายอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าทำงานในมาเลเซียได้ เช่น

¹³⁰ สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. เล่มเดิม. หน้า 29-33.

(1) มาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศมาเลเซียในทุกภาคการผลิต ยกเว้นอาชีพ 134 อาชีพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือ เช่น นักดนตรี ช่างเทคนิค พนักงานขับรถ พนักงานเสิร์ฟ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ช่างฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นคนงานมาเลเซีย ทั้งยังเป็นการลด การพึ่งพาแรงงานต่างชาติอีกด้วย

(2) มาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือทำงาน จำนวน 13 ประเทศ คือ ไทย พม่า กัมพูชา เนปาล อินโดนีเซีย ลาว ฟิลิปปินส์ (เฉพาะแม่บ้าน) คาซัคสถาน เติร์กเมนิสถาน เวียดนาม อุซเบกิสถาน จีน และบังกลาเทศ เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้างและการเกษตร เพื่อสร้างความสมดุลในการนำเข้าแรงงานจากประเทศต่างๆ โดยไม่พึ่งพิงแรงงานจากประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงประเทศเดียว

(3) อนุญาตให้นำเข้าคนงานรับใช้ในบ้านได้จาก 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย ไทย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และศรีลังกา โดยคนงานต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี

(4) ไม่อนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติที่ถูกกักกันในค่ายกักกันอีก

(5) มาเลเซียมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายโดยการจับกุม ถูกปรับ และส่งกลับประเทศ โดยตั้งแต่วันที่ 2543 เป็นต้นมา รัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ จึงได้มีมาตรการต่างๆ ในการเข้มงวดกวัดขันจับกุมลงโทษแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย ลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติ โดยผิดกฎหมายมากขึ้น ส่งเสริมให้นายจ้างเน้นการใช้เครื่องจักรมากกว่าแรงงานคน สนับสนุนให้นายจ้างแรงงานท้องถิ่นมากกว่าแรงงานต่างชาติ รวมทั้งในการพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติจะพิจารณาเหตุผลความจำเป็นรายๆ ไป โดยจะให้อนุญาตจ้างเฉพาะรายที่จำเป็นเท่านั้น

(6) เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2544 รัฐบาลมาเลเซียประกาศมาตรการแรงงานต่างชาติ โดยปรับลดอายุใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จากเดิม 6 ปี ลดลงเหลือ 3 ปี ในทุกสาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติ ยกเว้นงานผู้ช่วยแม่บ้าน (maids) ซึ่งไม่จำกัดระยะเวลาการจ้าง

(7) ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2545 ทางกรมมาเลเซียจะดำเนินการลงโทษกับแรงงานชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กฎหมายใหม่ตามพระราชบัญญัติฉบับแก้ไข ดังนี้

ก. ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ถูกปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต¹³¹ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับและถูกเนรเทศไม่เกิน 6 ครั้ง

ข. นายจ้างที่รับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตั้งแต่ 1-5 คน ถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี (ต่อลูกจ้าง 1 คน) หรือทั้งจำทั้งปรับ

ค. นายจ้างที่รับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย 6 คนขึ้นไป มีโทษถูกจำคุก ตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และถูกเนรเทศไม่เกิน 6 ครั้ง

ง. เจ้าของอาคารบ้านเรือนที่อนุญาตให้ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเข้าอยู่อาศัย

1. ถูกปรับตั้งแต่ 5,000-30,000 ริงกิต หรือถูกจำคุกไม่เกิน 1 ปี ต่อคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. หรือถูกปรับตั้งแต่ 10,000-60,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี ต่อคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย 1 คน หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีพบความผิดเป็นครั้งที่ 2

จ. ผู้ปกป้องหรือให้ความคุ้มครองผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ถูกปรับตั้งแต่ 10,000-50,000 ริงกิต และถูกจำคุกตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 5 ปี และถูกเนรเทศไม่เกิน 6 ครั้ง

ฉ. แรงงานต่างชาติที่มีหนังสือเดินทางถูกต้อง แต่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ หรือวีซ่าหมดอายุจะถูกปรับ 10,000 ริงกิต หรือจำคุก 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(8) มาเลเซียมีนโยบายในการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยมีนโยบายทำความเข้าใจความตกลงกับประเทศที่จัดส่งแรงงานเข้าไปทำงานในมาเลเซีย เพื่อให้การคุ้มครองและรักษาสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างชาติ โดยกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ทั้งฝ่ายนายจ้างบริษัทจัดหางาน โบรกเกอร์ของมาเลเซียไว้อย่างชัดเจน สำหรับการจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในประเทศมาเลเซีย กระทรวงแรงงานและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างไทย-มาเลเซีย เมื่อเดือนตุลาคม 2546

(9) รัฐบาลมาเลเซียกำหนดให้แรงงานต่างชาติที่จะเข้าไปทำงานในมาเลเซีย (ยกเว้นแรงงาน ชาวอินโดนีเซีย) เข้ารับการฝึกอบรมด้านภาษา(ภาษาอังกฤษหรือภาษาบาฮาซา) วัฒนธรรม และกฎหมายของมาเลเซีย (Induction Course) โดยผู้เข้ารับการฝึกอบรมต้องผ่านการฝึกอบรมประมาณ 60 ชั่วโมง ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 1 พฤศจิกายน 2548 ที่สถาบันฝึกฝีมือหรือศูนย์ฝึกอบรม ประเทศต้นทาง โดยนายจ้างจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยมาเลเซีย และกระทรวง

¹³¹ อัตราแลกเปลี่ยนเงินมาเลเซีย 1 ริงกิต เท่ากับ 10.3925 บาท อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 20 เมษายน 2553 ธนาคารแห่งประเทศไทย.

ทรัพยากรมนุษย์มาเลเซียก่อน จึงจะสามารถขอรับการตรวจลงตราอนุญาตให้ทำงานแก่แรงงานต่างชาติ

(10) ปัจจุบันรัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติโดยลดแรงงานต่างชาติในประเทศให้เหลือ 1.8 ล้านคนภายในปี 2552 และลดให้เหลืออีกจำนวน 1.5 ล้านคน ในปี 2558 โดยให้นายจ้างหันมาจ้างแรงงานท้องถิ่นมากขึ้น และแรงงานต่างชาติจะต้องเป็นแรงงานประเภททักษะฝีมือ ภาคก่อสร้าง โรงงานผลิตสินค้าต่างๆ และอุตสาหกรรมผลิตยางพาราซึ่งแรงงานท้องถิ่นไม่นิยมทำ ทั้งนี้ แรงงานที่มีฝีมือจะได้รับใบอนุญาตทำงานให้อยู่ได้ถึง 10 ปี และไม่ต่อใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานไร้ฝีมือที่อยู่เกิน 5 ปี ส่วนใหญ่เป็นแรงงานอินโดนีเซียมากที่สุด รองลงมาคือ อินเดีย บังกลาเทศ และไทย

(11) กระทรวงมหาดไทยมาเลเซียได้มีการกำหนดเกี่ยวกับประเภทของแรงงานต่างชาติที่สามารถว่าจ้างในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549

ก. ภาคก่อสร้าง ภาคโรงงานอุตสาหกรรม ภาคเพาะปลูก/การเกษตร ประเทศที่อนุญาต ได้แก่ ฟิลิปปินส์ (ชาย) อินโดนีเซีย กัมพูชา คาซัคสถาน ลาว พม่า เนปาล ไทย เติร์กเมนิสถาน อุซเบกิสถาน เวียดนาม และบังกลาเทศ

ข. ภาคบริการ

1. ร้านอาหาร ชักริต ทำความสะอาด แคดดี้ และคาร์โก อนุญาตทุกประเทศสำหรับแรงงานตำแหน่งคนงานทั่วไป ยกเว้น พนักงานเสิร์ฟ (สำหรับตำแหน่งผู้ปรุงอาหาร กู้ก เฉพาะอินเดียเท่านั้น)

2. เคนเบิลแรงสูง อนุญาตเฉพาะอินเดียเท่านั้น

3. แม่บ้าน ประเทศที่ได้รับอนุญาต ได้แก่ ศรีลังกา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และกัมพูชา

4. พยาบาล ประเทศที่ได้รับอนุญาต ได้แก่ อัลเบเนีย อินเดีย บังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน อินโดนีเซีย และพม่า

ทางการมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศมาเลเซีย 3 ปีเท่านั้น การต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติมีลักษณะเป็นปีต่อปี จนครบถึงปีที่ 5 หากนายจ้างร้องขอจ้างต่อ นายจ้างสามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานให้แก่ลูกจ้างประเภทฝีมือ ซึ่งต้องผ่านการทดสอบฝีมือจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานต่างชาติ กระทรวงทรัพยากรมนุษย์มาเลเซีย

(12) มาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในมาเลเซียได้เฉพาะงานระดับล่างที่ชาวมาเลเซียไม่นิยมทำ 6 ประเภท ได้แก่

ก. แม่บ้าน

ข. เกษตรและประมง

ค. งานก่อสร้าง

ง. งานเพาะปลูก

จ. โรงงานอุตสาหกรรม

ฉ. งานบริการ

(13) กระทรวงมหาดไทยมาเลเซียจะขึ้นบัญชีดำบริษัทที่ไม่จ้างแรงงานท้องถิ่น แต่ नियจ้างแรงงานต่างชาติเพราะค่าแรงถูกกว่า รวมทั้งจะเข้มงวดกับบริษัทนายหน้าที่มักจะนำเข้า แรงงานต่างชาติจำนวนมากเกินความต้องการของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมาเลเซีย มีมติเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2550 ให้นายจ้างต้องไปรับแรงงานต่างชาติที่เดินทางมาถึงสนามบินภายใน 24 ชั่วโมง มิฉะนั้นจะใช้มาตรการเด็ดขาด โดยเนรเทศแรงงานต่างชาติภายใน 72 ชั่วโมง หรือ 3 วัน

2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณานำเข้าแรงงานต่างชาติ

(1) ก่อนการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างในประเทศมาเลเซียต้องรับสมัคร คนหางานท้องถิ่น โดยการประกาศรับสมัครงานทางหนังสือพิมพ์ทั้งภาษามาเลเซีย และ ภาษาอังกฤษ หากไม่สามารถรับสมัครคนงานท้องถิ่นได้ภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากทีประกาศทาง หนังสือพิมพ์แล้ว จึงขออนุญาตต่อกระทรวงมหาดไทยของมาเลเซียในการจ้างคนงานต่างชาติ

(2) นอกจากหลักฐานแสดงว่า ได้พยายามรับสมัครคนงานท้องถิ่นแล้ว แต่ไม่ สามารถรับสมัครได้ นายจ้างยังต้องมีหลักฐานเอกสารจากกรมการจัดหางานมาเลเซีย (Department of Manpower) กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ ว่าไม่สามารถจัดหาคนงานตามที่นายจ้างต้องการได้ เพื่อ ขออนุมัตินำเข้าแรงงานต่างชาติ

(3) กิจการของบริษัทนายจ้างต้องเป็นกิจการเพื่อการส่งออกและไม่ได้ซื้อวัตถุดิบ จากต่างประเทศ

(4) ต้องมีการจ้างงานคนงานท้องถิ่นด้วย

(5) นายจ้างจะต้องได้รับหนังสืออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติ (Calling Visa) ซึ่ง ระบุจำนวนและรายละเอียดคนงานก่อนที่จะดำเนินการนำคนงานเข้ามาทำงาน เมื่อได้รับอนุมัติให้ นำเข้าแรงงานต่างชาติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว นายจ้างต้องนำหลักฐานที่เป็นรายละเอียดของ คนงาน (ภาพถ่ายหน้าหนังสือเดินทางของคนงาน ใบผ่านการตรวจโรค รูปถ่าย) และตำแหน่งงานที่ ได้รับอนุญาตให้นำเข้าแรงงานไปติดต่อกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขออนุมัติใบอนุญาต ทำงาน (Work Permit) ให้คนงานที่จะนำไปทำงาน และชำระเงินประกันค่าวีซ่า ค่าภาษีในการจ้าง แรงงานต่างชาติ รวมทั้งทำประกันเงินทดแทนให้กับคนงานด้วย

กล่าวโดยสรุป ในบทที่ 3 ผู้เขียนได้กล่าวถึงมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ประกอบด้วยมาตรการ ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน ร่วมมือกับ ประเทศเพื่อนบ้านในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมาย และการพิสูจน์สัญชาติ การบริหารจัดการภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พร้อมกับได้นำมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ปรากฏว่า ยังพบปัญหาอุปสรรคต่างๆ ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 4 นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้ศึกษามาตรการทางกฎหมาย ในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในต่างประเทศประกอบด้วยประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อิสราเอล และ มาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีแรงงานไทยเข้าไปทำงาน และมีปัญหาการลักลอบเข้าไปทำงาน เช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อจะได้นำมาตรการต่างๆ ของประเทศเหล่านี้มาเพื่อปรับปรุงเพื่อปรับปรุง กฎหมายและมาตรการต่างๆ ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 5

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

แม้ว่ารัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยกำหนดมาตรการในหลายรูปแบบตามที่กล่าวมาในบทที่ 3 แต่ก็ยังพบปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญหลายประการที่ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีอุปสรรค ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ กล่าวคือ ใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในด้านนโยบายและข้อกฎหมาย

4.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาล

นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าว เป็นนโยบายแก้ไขปัญหาในระยะสั้นรายปีที่เน้นการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วยการจัดระเบียบจำนวนแรงงานให้ถูกกฎหมาย และมีความร่วมมือในการแก้ปัญหา กับประเทศต้นทาง ในระยะแรกมีการกำหนดพื้นที่และกิจการต่อมาปรับเปลี่ยนเป็น ไม่มีการกำหนดพื้นที่และกิจการ ทำให้มีแรงงานต่างด้าวกระจายทุกจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งยากต่อการควบคุม หน่วยงานในระดับพื้นที่ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จริงจัง จนไม่เกิดความแตกต่างใดๆ ระหว่างแรงงานต่างด้าวที่มาทะเบียนกับแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาจดทะเบียน ผู้ที่มาจดทะเบียนก็ยังคงเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน แต่แรงงานต่างด้าวที่ไม่มาจดทะเบียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในขณะที่นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังสามารถใช้ได้โดยไม่ถูกดำเนินคดี อีกทั้ง ยังพบประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ทำให้ นโยบายของรัฐบาลไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนี้

1) ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2) แรงงานต่างด้าวสามารถลักลอบเข้ามาในประเทศไทยได้ง่ายทั้งทางบกและทางน้ำ เนื่องจากประเทศไทยมีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านในระยะทางนับพันกิโลเมตรทำให้การควบคุมทำได้ยาก ซึ่งนอกจากแรงงานต่างด้าวจะหลบหนีเข้ามากันเองแล้ว ยังมีนายหน้าพามาเป็นกระบวนการนับตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง ปลายทาง

3) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่เคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย และไม่สามารถดำเนินการกวาดล้างจับกุมนายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ทำให้นายจ้างและแรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวกฎหมาย จึงมีการใช้แรงงานต่างด้าวกันอย่างกว้างขวาง

4) แรงงานไทยไม่นิยมทำงานที่สกปรก งานอันตราย และงานที่ยากลำบากทำให้สถานประกอบการมีการขาดแคลนแรงงาน จึงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งไม่เลิกงาน มีความอดทน และยอมรับอัตราค่าจ้างที่ต่ำ

5) การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้แรงงานไทยไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจ จึงต้องหันไปพึ่งพาแรงงานต่างด้าว

6) การแข่งขันทางการค้าสูง ผู้ประกอบการพยายามลดต้นทุนเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ จึงใช้แรงงานต่างด้าวที่มีความอดทน ขยันขันแข็ง และยอมรับอัตราค่าจ้างที่ต่ำ

7) คนไทยเลิกงาน ไม่ทำงานที่ใช้วุฒิการศึกษาต่ำกว่าที่จบการศึกษา และได้ค่าจ้างต่ำกว่าวุฒิการศึกษา ไม่ต้องการงานที่ไกลกว่าท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเอง

8) นโยบายสนับสนุนการศึกษาของรัฐ ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคธุรกิจที่ไม่ต้องใช้แรงงานมีฝีมือ หรือแรงงานที่มีวุฒิการศึกษาสูง เช่น แรงงานฝ่ายผลิต

9) นโยบายผ่อนผันและอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เป็นการชั่วคราวที่ได้ดำเนินการมาแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 เป็นนโยบายที่หวังผลชั่วคราว หรือเป็นการแก้ไขปัญหาปัญหาชั่วคราว ไม่มีการกำหนดเป็นนโยบายหรือมาตรการจริงจังถาวร ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีไม่มีความชัดเจนแน่นอนและไม่สามารถปฏิบัติได้ได้จริงจัง อีกทั้งยังสร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยเฉพาะพื้นที่และกิจการที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวแตกต่างกัน การกำหนดนโยบายในการผ่อนผันกำหนดเป็นภาพรวมจากส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาการทำงานที่แอบแฝง และการไม่เปิดเผยตัวของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานผิดประเภท นายจ้างหรือสถานประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวขาดความเชื่อมั่นในนโยบายผ่อนผันของรัฐบาลและไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากเห็นว่ามันไม่จริงจัง เป็นการผ่อนผันชั่วคราว เมื่อครบกำหนดผ่อนผันแล้ว รัฐบาลก็ประกาศนโยบายผ่อนผันอีก จึงไม่ให้ความสนใจ รวมทั้งนายจ้างได้ประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าว และคิดว่าการปราบปราม จับกุม ผู้กระทำผิด ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอจึงยังใช้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต่อไป

10) การแก้ไขปัญหาไม่ครบวงจร ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานต่างด้าว แม้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ก็ยังมีจุดอ่อนทั้งระดับโครงสร้าง องค์ประกอบ บทบาท หน้าที่ และการดำเนินการ เนื่องจากเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีสำนักงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการโดยเฉพาะ

11) นโยบายภาครัฐที่ผ่านมายังขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรต่างๆ ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งเข้าใจปัญหาดีกว่า ทำให้ไม่ทราบข้อมูลความต้องการที่แท้จริงในระดับพื้นที่ เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่แท้จริงของพื้นที่

12) กรณีคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายที่ผ่านมา บางส่วนขาดข้อมูลข่าวสารมีความเข้าใจว่า การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวเป็นการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรและสร้างโอกาสต่อการได้รับสัญชาติไทย เป็นปัจจัยดึงดูดทำให้มีการชักชวนญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น¹³²

13) การกำหนดนโยบายที่ผ่านมาเป็นการกำหนดแบบปีต่อปีเป็นการกำหนดจากส่วนบนสู่ส่วนล่าง ไม่จำกัดพื้นที่ และประเภทกิจการ ทำให้แรงงานต่างด้าวกระจุกกระจายอยู่ทุกพื้นที่และทุกกิจการ ทำให้ยากต่อการควบคุม จะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีล่าสุด ปี 2552 ที่เปิดให้จดทะเบียนในกิจการต่างๆ รวม 24 กิจการ ประกอบด้วย กิจการประมงทะเล กิจการเกษตรและปศุสัตว์ กิจการก่อสร้าง กิจการต่อเนื่องประมงทะเล ผู้รับใช้ใน กิจการต่อเนื่องการเกษตร กิจการต่อเนื่องปศุสัตว์ กิจการรีไซเคิล รับซื้อของเก่า คัดแยกขยะ คัดแยกของเก่า กิจการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน กิจการผลิต/จำหน่ายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับโลหะ กิจการผลิต/จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม กิจการผลิต/จำหน่ายผลิตภัณฑ์จากดิน กิจการผลิต/จำหน่ายวัสดุก่อสร้าง กิจการแปรรูปหิน กิจการผลิต/จำหน่ายเสื้อผ้าสำเร็จรูป/เครื่องแต่งกาย/สิ่งทอ/เครื่องประดับ/ชิ้นส่วนรองเท้า กิจการผลิต/จำหน่ายผลิตภัณฑ์พลาสติก/เคมีภัณฑ์/ผลิตภัณฑ์/ของเล่นเด็ก ฯลฯ กิจการผลิต/จำหน่ายผลิตภัณฑ์กระดาษ กิจการผลิต/จำหน่ายสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้า แบตเตอรี่ และยานยนต์ กิจการขนถ่ายสินค้าทางบก/ทางน้ำ/คลังสินค้า กิจการค้าส่ง/ค้าปลีก/แผงลอยในตลาดและร้านค้าทั่วไป กิจการอยู่ซ่อมรถ/ล้าง/อัดฉีด กิจการปั้มน้ำมัน/แก๊ส/เชื้อเพลิง กิจการสถานศึกษา/มูลนิธิ/สมาคม/สถานพยาบาล กิจการการให้บริการต่างๆ ผู้เขียนจะเห็นได้ว่า แม้จะได้กำหนดประเภทกิจการไว้ แต่เมื่อพิจารณาแล้วเป็นการกำหนดกิจการที่ทีกล่าวมาข้างต้น ครอบคลุมประเภทธุรกิจและกิจการในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง

14) ข้อสังเกตที่สำคัญเมื่อรัฐเปิดให้จดทะเบียนใหม่ในปีใดปีนั้นจะมีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนมาก และเมื่อมาต่อใบอนุญาตทำงานในปีถัดไปจะพบว่า มีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุ

¹³² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2552, 26-27 กุมภาพันธ์). สรุปผลการเดินทางศึกษา

สถานการณ์ในพื้นที่และการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ภาคเหนือ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. หน้า 3.

ลดลงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ซึ่งจะหายไปจากระบบและไม่สามารถติดตามได้สามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้

(1) ปี พ.ศ. 2539 ได้รับใบอนุญาตทำงาน 293,652 คน ปี พ.ศ. 2541 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 90,911 คน

(2) ปี พ.ศ. 2542 ได้รับใบอนุญาต จำนวน 99,974 คน ปี พ.ศ. 2543 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 99,656 คน

(3) ปี พ.ศ. 2544 ได้รับใบอนุญาต จำนวน 568,294 คน ปี พ.ศ. 2545 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 430,047 คน ปี พ.ศ. 2546 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 288,780 คน

(4) ปี พ.ศ. 2547 ได้รับใบอนุญาต จำนวน 844,387 คน ปี พ.ศ. 2548 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 705,293 คน ปี พ.ศ. 2549 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 460,014 คน และใน ปี พ.ศ. 2549 มีการจดทะเบียนเพิ่มและมีแรงงานต่างด้าวได้รับใบอนุญาตทำงาน 208,562 คน จำนวนแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2549 ทั้งที่ต่ออายุและจดทะเบียนเพิ่ม จำนวน 668,576 คน แต่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ปี พ.ศ. 2550 จำนวน 501,570 คน ปี พ.ศ. 2551 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 408,168 คน ส่วนในปี พ.ศ. 2552 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 382,541 คน

(5) ปี พ.ศ. 2552 มีแรงงานต่างด้าวมีแรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนกับกรมการปกครอง จำนวน 1,059,578 คน มีแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน จำนวน 928,149 คน รวมกับแรงงานต่างด้าวเดิมที่มาต่ออายุจะมียอดแรงงานต่างด้าว รวมทั้งสิ้น จำนวน 1,310,690 คน ขณะนี้อยู่ในระหว่างการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ซึ่งจะหมดอายุในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

สำหรับสาเหตุที่มีการจดทะเบียนลดลงเนื่องมาจาก

1) การเปลี่ยนนายจ้างไม่เข้าสู่กระบวนการตามกฎหมาย การเลิกจ้าง สถานประกอบการที่เกี่ยวกับกิจกรรมประมง และในกิจการภาคเกษตรมีการเปลี่ยนแปลงเข้าออกงานสูง และค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนสูง บางส่วนเดินทางกลับภูมิลำเนา และบางส่วนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในประกาศกระทรวงมหาดไทยทำให้สิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรเป็นอันสิ้นสุด เช่น ออกนอกเขตจังหวัดโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้ต้องอยู่ในฐานะไม่ได้รับการผ่อนผัน¹³³

¹³³ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน. (2551). รายงานการประชุมการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. หน้า 1

2) นายจ้างไม่ปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีไปทำงานกับนายจ้างรายอื่น และแรงงานต่างด้าวมักเปลี่ยนไปทำงานที่มีรายได้ดีและไม่ยากลำบาก ซึ่งนายจ้างรายใหม่ก็ยินดีรับเข้าทำงานเพราะมีความต้องการใช้แรงงานอยู่แล้ว¹³⁴

3) ในช่วงเวลาที่เปิดให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน นายจ้างบางรายไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้ เช่น ในกิจการประมงทะเล แรงงานต่างด้าวออกทะเลเป็นเวลานานกว่าจะกลับเข้าฝั่งก็ไม่ทันกำหนดที่รัฐเปิดให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน

4) การต่ออายุใบอนุญาตทำงานประกอบด้วยหน่วยงาน 3 หน่วยงานร่วมดำเนินการ ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดขั้นตอนรายละเอียดของการให้บริการ นายจ้างและแรงงานต่างด้าวอาจไม่ได้รับความสะดวกจากการให้บริการของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ประกอบกับที่ผ่านมานายจ้างส่วนใหญ่ต้องสำรองจ่ายเงินค่าตรวจสุขภาพ ประกันสุขภาพ และเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว แต่แรงงานต่างด้าวไม่ได้อยู่ทำงานกับตนจนคุ้มค่ากับเวลาและจำนวนเงินที่ต้องเสียไป จึงเป็นเหตุให้นายจ้างบางรายไม่พาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน

จากประสบการณ์ของผู้เขียนซึ่งได้ทำงานทั้งในฐานะผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในส่วนภูมิภาคและในจังหวัดชายแดนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 และในฐานะของเลขานุการของผู้บริหารในระดับกระทรวง(รองปลัดกระทรวงแรงงานซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและกำกับดูแลนโยบายของกรมการจัดหางาน และเป็นประธานคณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว) และปัจจุบันผู้เขียนเป็นเลขานุการอธิบดีกรมการจัดหางานซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พบว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การจัดระบบของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งที่มีการกำหนดนโยบายที่จะไม่มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใหม่ และทุกครั้งที่มิมติคณะรัฐมนตรีก็จะกำหนดว่าจะไม่มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรายใหม่และจะไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวที่ไม่พิสูจน์สัญชาติ หากนายจ้างประสงค์จะใช้แรงงานต่างด้าวให้ยื่นขอเข้าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่านโยบายดังกล่าวกลับไม่สัมฤทธิ์ผลและสุดท้ายรัฐก็ต้องมีนโยบายผ่อนผันทุกปี เนื่องจากองค์กรภาคธุรกิจ สมาคมหรือกลุ่มสถานประกอบการที่มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐหรือมีการเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง เช่น สภาอุตสาหกรรม หอการค้า สมาคมประมง สมาคมอุตสาหกรรมสับปะรดไทย สมาคมชาวสวน

¹³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 1.

เป็นต้น มีการเรียกร้องให้ภาครัฐเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรายใหม่โดยผ่าน
นักการเมืองตั้งแต่ระดับท้องถิ่น จนถึงนักการเมืองระดับชาติที่อยู่ในพื้นที่ รวมทั้งมีการชุมนุมกดดัน
รัฐบาล เช่น กลุ่มผู้ประกอบการประมงนำเรือมาปิดอ่าว ทำให้รัฐบาลต้องเปิดจดทะเบียนหรือผ่อน
ผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทุกปี

นอกจากนี้ยังพบว่า ภาครัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนกรณีผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว ซึ่ง
เป็นเด็กและคนชรา รวมทั้งสามีหรือภรรยา ที่ติดตามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาเป็น
จำนวนมาก ซึ่งจากข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลให้มีการจดทะเบียน
แรงงานและผู้ติดตามด้วย ปรากฏว่า มีแรงงานและผู้ติดตามมาจดทะเบียนกับกรมการปกครอง รวม
ทั้งสิ้น 1,284,920 คน และมีแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 849,552 คน ที่เหลือจะ
เป็นผู้ติดตาม จำนวน 435,368 คน ในจำนวนผู้ติดตามแบ่งเป็น เด็กแรกเกิด-11 ปี จำนวน 73,973
คน ช่วงอายุ 12 ปี-14 ปี จำนวน 19,109 คน ช่วงอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 352,358 คน¹³⁵ ปัจจุบันกลุ่ม
คนต่างด้าวเหล่านี้ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าอยู่ที่ใดบ้าง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า น่าจะยังอยู่ในประเทศไทย
และบางส่วนลักลอบทำงาน และในการจดทะเบียนล่าสุดปี 2552 พบว่า มีคนต่างด้าวหลบหนีเข้า
เมืองมาจดทะเบียนกับกรมการปกครอง รวมทั้งสิ้น 1,059,578 คน มีแรงงานต่างด้าวมาขอ
ใบอนุญาตทำงาน จำนวน 928,149 คน ที่เหลือไม่มาขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 131,429 คน ซึ่ง
อาจเป็นทั้งผู้ติดตามและผู้ลักลอบทำงานโดยไม่ขออนุญาต (หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีการ
จำแนกอายุ) ซึ่งขณะนี้รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์แน่นอนว่าจะดูแลคนเหล่านี้ในระยะยาวอย่างไร

กล่าวโดยสรุป นโยบายทั้ง 4 รูปแบบดังกล่าวยังไม่สามารถจัดระบบ และสนองตอบข้อ
เรียกร้องของสมาคมอาชีพ และนายจ้างที่ต้องการให้เปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า
เมืองรายใหม่ เพื่อทดแทนคนเก่าที่ออกจากงาน ทำให้นายจ้างต้องจ้างแรงงานรายใหม่โดยไม่ได้รับ
อนุญาต แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็ตาม

4.2 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองภายใต้ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเมื่อปี พ.ศ.
2544 และมีการแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบของ กบร. ในปี 2546 รัฐบาลได้มีการกำหนด
ยุทธศาสตร์ให้ กบร. ถือปฏิบัติ 3 หลักคือ

¹³⁵ ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน. (2547, 4 ตุลาคม). ผลการ
จัดทำทะเบียนราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทย จำแนกตามช่วงอายุทั่วประเทศ.

1) เปิดให้มีการลงทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติทุกคน โดยส่วนหนึ่งอนุญาตให้ทำงาน อีกส่วนหนึ่งอนุญาตให้พักพิงในฐานะผู้ติดตาม

2) ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งมีนวัตกรรมที่สำคัญคือให้ประเทศต้นทางเข้ามาพิสูจน์สัญชาติคนของเขาในประเทศไทย ซึ่งกระบวนการนี้มีเป้าประสงค์คือต้องการให้ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย อยู่อย่างถูกกฎหมาย (ถ้าพิสูจน์สัญชาติได้)

3) เตรียมนำเข้าอย่างถูกกฎหมายและส่งกลับประเทศที่มีข้อตกลง MOU รองรับจากประเทศต้นทาง

แต่ปรากฏว่านโยบายการปรับเปลี่ยนสถานภาพแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นถูกกฎหมาย ไม่ได้รับการตอบสนองที่ดีจากประเทศพม่า เนื่องจากไม่สามารถเจรจนาเจ้าหน้าที่พม่ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยได้ และยังไม่มีการกำหนดมาตรการระยะยาวในการดำเนินการกับบุคคลที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ดังนั้น เจตนารมณ์ของ กบร. ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงผิดเป้าหมาย งานพิสูจน์สัญชาติไม่เสร็จ ส่งผลกระทบต่อเนื่องมายังกระบวนการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย การดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 กบร. ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายทั้ง 3 หลักให้สัมฤทธิ์ผล ทำให้ฝ่ายที่ป้องกัน จับกุม ส่งกลับ ซึ่งมีอนุกรรมการ 3 ชุด ดูแลส่วนนี้อยู่ไม่สามารถ ทำงานบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากยังมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่มากเกินไป จะเข้มงวดจับกุมมากก็จะเกิดผลเสียต่อผู้ประกอบการ และอาจจะมีปัญหาสถานที่คุมขังและการดูแลผู้ต้องขังจำนวนมาก¹³⁶

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กบร. มีจุดแข็งที่สามารถช่วยยกระดับการแก้ปัญหาเป็นปัญหาระดับชาติภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากเป็นกลไกที่มาดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม กบร. ก็ยังมีจุดอ่อน กล่าวคือ ไม่มีสำนักงานที่ทำหน้าที่ประสานงานของตัวเองโดยเฉพาะ แต่ได้กำหนดให้สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ซึ่งเป็นหน่วยปกติรับผิดชอบ โดยกรมการจัดหางานได้จัดตั้งฝ่ายคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ขึ้นมาดูแลรับผิดชอบ โดยมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้น 5 คน ซึ่งเป็นข้าราชการ จำนวน 3 คน ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 2 คน ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ และคณะอนุกรรมการต่างๆ ที่ กบร. แต่งตั้งอีกจำนวน 8 คณะ

นอกจากนี้ กฎหมายที่ควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวที่สำคัญ จำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง กฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมโรค

¹³⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. หน้า 114.

กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ามนุษย์ กฎหมายสัญชาติ กฎหมายเนรเทศ แต่กระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน) มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ซึ่งเป็นการปฏิบัติในลำดับสุดท้ายหลังจากที่แรงงานต่างด้าวได้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก่อนหน้านั้นเรียบร้อยแล้ว จึงเห็นว่าการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องเน้นหนักในด้านความมั่นคงซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของกระทรวงแรงงาน การให้กระทรวงแรงงานทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งต้องรับผิดชอบแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบจึงไม่เหมาะสมและไม่อาจบรรลุผลสำเร็จได้ กระทรวงแรงงานควรมีหน้าที่เฉพาะการออกใบอนุญาตทำงานเท่านั้น และเนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นจำนวนมากถึง 22 หน่วย แม้ว่าทุกหน่วยงานจะได้ร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) แต่อำนาจบังคับบัญชายังขึ้นอยู่กับต้นสังกัดไม่มีการบูรณาการอย่างแท้จริง ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ยังพบปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างอำนาจบางประการของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กล่าวคือ คณะกรรมการคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวมีอำนาจหน้าที่ เสนอนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ ติดตาม คู่มือ และประสานการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าวตามนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กำกับการดำเนินงานของกรมการจัดหางานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้ เป็นไปตามนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทระดับพระราชบัญญัติ ส่วนคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ

4.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การพิสูจน์สัญชาติ เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2547 เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ปรากฏว่าในการพิสูจน์ สัญชาติที่ผ่านมาได้รับความร่วมมือจากทางการของประเทศลาว และประเทศกัมพูชา

ในการเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2550 และวันที่ 9 ธันวาคม 2551 เห็นชอบให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยให้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งผ่อนผันให้ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 ให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่จดทะเบียน และได้รับอนุญาตทำงาน ปี 2552 เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามวันเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ผลการพิสูจน์ (ข้อมูล ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2552) พบว่า ทางลาวได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนไปแล้ว จำนวน 58,430 คน ทางกัมพูชาได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนไปแล้ว จำนวน 62,020 คน ทางพม่าได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานของตนไปแล้ว จำนวน 6,508 คน สำหรับพม่าเพิ่งเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อเดือน กันยายน 2552 ซึ่งฝ่ายพม่าได้ตั้งศูนย์เพื่อดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศพม่า จำนวน 3 แห่ง คือ เมืองท่าจีเหล็ก ตรงข้ามอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เมืองเมียวดี ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และ เมืองเกาะสอง ตรงข้ามอำเภอเมือง จังหวัดระนอง

ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,310,690 คน แบ่งเป็น พม่า 1,076,110 คน ลาว 110,406 คน และกัมพูชา 124,174 คน ในส่วนของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดที่ได้จดทะเบียนมาทำงานในประเทศไทย จากสถิติมีมากกว่าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว และกัมพูชาถึง 80 % เป็นกลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดทางการไทยเคยต่อรองกับทางการพม่าในการให้เข้ามาพิสูจน์สัญชาติในไทยเช่นเดียวกับลาวและกัมพูชา แต่ทางการพม่าไม่ยินยอม แต่เคยมีข้อตกลงให้มีการพิสูจน์สัญชาติโดยการพาแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติที่เมืองเมะลาโย และเมืองพะอัน ประเทศพม่า ซึ่งมีระยะทางห่างจากชายแดนไทยกว่า 100 กิโลเมตร ต่อมาทางการไทยได้มีการเจรจาต่อรองกับทางการพม่าเพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติใกล้กับชายแดนไทยมากที่สุด ภายหลังทางการพม่าได้ตกลงที่จะเปิดศูนย์พิสูจน์สัญชาติที่ติดกับชายแดนไทย 3 แห่งดังกล่าว

4.3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่า

จากการศึกษาพบว่า ในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า มีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ กล่าวคือ

1) แรงงานพม่าไม่สามารถกรอกแบบขอรับการพิสูจน์สัญชาติเป็นภาษาพม่าได้ หรือกรอกได้แต่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ทางการพม่าไม่สามารถตรวจสอบหรือรับรองสัญชาติได้

2) ปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่า ทำให้แรงงานพม่าที่เป็นชนกลุ่มน้อยไม่กล้ายื่นแบบขอรับการพิสูจน์สัญชาติ และไม่ต้องการเดินทางเข้าพม่าเพื่อพิสูจน์สัญชาติเพราะกลัวถูกจับ

3) ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติยุ่งยากหลายขั้นตอน และต้องเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติในพม่า นอกจากนี้การพาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปพิสูจน์สัญชาติมีขบวนการนายหน้ารับดำเนินการแทนโดยเก็บบัตรตรวจสุขภาพของแรงงานต่างด้าวไว้แล้วนำไปทำหนังสือเดินทางปลอมและมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนไปทำ นอกจากนี้ ผู้แทนสมาคมการประมงจังหวัดสมุทรสาครได้ให้ข้อมูลว่า ทางการพม่ายังมีการเรียกเก็บภาษีรายได้จากแรงงานพม่าที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วในอัตราเดือนละ 3,000-5,000 บาท กรณีดังกล่าวอาจเป็นปัญหาที่ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ¹³⁷ นอกจากนี้ แรงงานพม่าไม่กล้ายื่นแบบขอรับการพิสูจน์สัญชาติเพราะกลัวการตรวจสอบและเรียกเก็บภาษีจากญาติในพม่า

4) ปัญหาค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สัญชาติมีค่าใช้จ่ายสูง นายจ้างผลักภาระให้แรงงานต่างด้าว ทำให้แรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ บางส่วนต้องกู้เงินนอกระบบเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ นายจ้างไม่พาแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติด้วยตนเอง แต่ใช้บริการนายหน้าหรือบริษัทนายหน้าซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับ และภาครัฐไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายที่บริษัทนายหน้าเรียกเก็บได้ ค่าใช้จ่ายที่เสียจากข้อมูลแหล่งต่างๆ พบว่า ประมาณ 5,600-15,000 บาท ขึ้นอยู่กับระยะทาง

5) กลุ่มซึ่งเสียผลประโยชน์จากการค้าแรงงานข้ามชาติ ปลอมข่าวในทางลบเพื่อให้แรงงานต่างด้าวไม่กล้าไปพิสูจน์สัญชาติ

6) ปัญหาชนกลุ่มน้อยซึ่งมิใช่คนสัญชาติพม่า แต่มาขึ้นทะเบียนว่าเป็นคนสัญชาติพม่า ซึ่งมีจำนวนมาก และถือใบอนุญาตทำงานระบุว่า เป็นสัญชาติพม่า การที่รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันเฉพาะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นซึ่งไม่ได้รับการผ่อนผันมาสวมสิทธิ์ และจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา นอกจากชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ แล้วยังพบว่าคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนามสวมสิทธิ์สัญชาติพม่า (ข้อมูลจากฝ่ายควบคุมตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าว กองตรวจและคุ้มครองคนหางานกรมการจัดหางาน) โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะแจ้งเจ้าหน้าที่ว่า เป็นคนสัญชาติพม่า เนื่องจาก

¹³⁷ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2552, 1 กันยายน). รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ 1/2552. หน้า 9.

ตรวจสอบยากกว่าสัญชาติอื่น สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเวียดนามจะมีหนังสือเดินทางประเภทท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทยและลักลอบทำงาน ส่วนใหญ่อยู่ภาคบริการ เมื่อรัฐบาลประกาศผ่อนผันให้มาขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวเหล่านี้ก็จะมาขึ้นทะเบียนสวมสิทธิเป็นสัญชาติพม่าเพื่อจะได้ใบอนุญาตทำงาน และในการประชุมคณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2552 ณ กรมการจัดหางาน(ไม่บันทึกในรายงานการประชุม) ตัวแทนผู้ประกอบการในจังหวัดสมุทรสาคร ได้แก่ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทย ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่า แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานในจังหวัดสมุทรสาครร้อยละ 90 เป็นชนกลุ่มน้อยมิใช่พม่า เนื่องจากคนพม่าจะไม่ทำงานบนเรือประมง คนเหล่านี้จะถูกพม่ากดขี่จะไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ

7) ปัญหาในการเคลื่อนย้ายแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติในพม่าตามจุดต่างๆ โดยเฉพาะสถานประกอบการที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก

4.3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว

จากการศึกษาพบว่า ในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว มีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ กล่าวคือ

- 1) จำนวนเจ้าหน้าที่ลาวที่พิสูจน์สัญชาติมีจำนวน 1 ชุด ไม่เพียงพอต่อแรงงานลาวสำหรับในปี 2553 ทางลาวยังไม่ส่งเจ้าหน้าที่มาพิสูจน์สัญชาติ
- 2) แรงงานลาวจำนวนมากที่จดทะเบียนใหม่ (ปี 2552) ถือหนังสือเดินทางเข้ามาประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยว เมื่อทางการจดทะเบียนใหม่ ก็ขึ้นทะเบียน (ท.ร. 38/1) และขอรับใบอนุญาตทำงาน เมื่อทางการลาวพิสูจน์สัญชาติได้รับหนังสือเดินทางแล้ว จึงถือหนังสือเดินทาง 2 เล่ม เมื่อไปให้ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตรวจลงตราวีซ่าก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมายแต่อยู่เกินวีซ่า
- 3) ปัญหาการเดินทางมาพิสูจน์สัญชาติ ต้องขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด และการเข้ารับบริการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คิดต่อคนละที่ไม่สะดวกในการเดินทางเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในกรุงเทพฯ

4.3.3 ปัญหาและอุปสรรคในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานกัมพูชา

จากการศึกษาพบว่า ในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา มีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ กล่าวคือ

1) จำนวนเจ้าหน้าที่กัมพูชาที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติมีเพียง 1 ชุด ไม่เพียงพอต่อแรงงานกัมพูชาที่จดทะเบียนใหม่ ปี 2552

2) ปัญหาการเดินทางมาพิสูจน์สัญชาติ ต้องขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด และการเข้ารับบริการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ติดต่อกันที่ไม่สะดวกในการเดินทาง

4.3.4 ปัญหาโดยภาพรวม

จากการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่กล่าวมาข้างต้น พบปัญหาที่สำคัญกล่าวคือ

1) การขาดข้อมูลและการศึกษาเกี่ยวกับบุตรแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะกลุ่มที่เกิดในประเทศไทย อาจกลายเป็นปัญหาต่อการเรียกร้องสัญชาติที่หลากหลายมากขึ้นในอนาคต ปัญหาเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวถูกทอดทิ้ง หรือคนต่างด้าวที่ติดตามพ่อแม่มาอยู่ประเทศไทยเป็นเวลานาน ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าเป็นคนต่างด้าวสัญชาติพม่า

2) ภาครัฐ โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังไม่มีกำหนดนโยบาย หรือขั้นตอน กระบวนการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

3) แรงงานยังไม่พิสูจน์เนื่องจากหากมาพิสูจน์สัญชาติก่อนคนอื่นจะทำให้ระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรไทยน้อยกว่าแรงงานต่างด้าวรายอื่น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายแล้วจะสามารถทำงานในประเทศไทยได้ไม่เกิน 4 ปี ตาม MOU

4) ภาครัฐไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนถึงที่มาของแรงงานต่างด้าวว่าเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่ผ่านมาภาครัฐเป็นผู้กำหนดสัญชาติให้บุคคลเหล่านี้ หรือมิฉะนั้นนายจ้างจะเป็นผู้กำหนดทั้งสัญชาติและชื่อของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าจะเปลี่ยนชื่อในประเทศไทย จะไม่ใช่ชื่อเดิม

5) นอกเหนือจากแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบเข้าเมืองแล้ว ยังมีแรงงานกลุ่มหนึ่งที่มาจากภายในประเทศ แต่ต้องกลายมาเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยในพื้นที่สูง (พวกมีบัตรสี) แต่อยู่ระหว่างรอการพิสูจน์แหล่งกำเนิดเพื่อให้สัญชาติไปรวมกับกลุ่มแรงงานหลบหนีเข้าเมืองโดยปกติสถานภาพเดิม ซึ่งมีอยู่จำนวนหนึ่ง (ยังไม่มีข้อมูลจำนวนรวมชัดเจน) และมีกลุ่มคนที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยปกติสถานภาพเดิม ซึ่งมีอยู่จำนวนหนึ่ง (ยังไม่มีข้อมูลจำนวนรวมชัดเจน) อันเนื่องมาจากนโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้แตกต่างกันออกไปเพราะสถานภาพของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่เหมือนกัน บางกลุ่มกำลังรอ

สัญชาติไทย บางกลุ่มรอการพิสูจน์แต่ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยแบบถาวร และมีบางกลุ่มก็ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยชั่วคราว แต่มีหลักการโดยรวมคือสามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในเฉพาะจังหวัดที่ตนเองอาศัยอยู่ หากจะออกไปทำงานหรือเรียนนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่ก็มีแรงงานจำนวนไม่น้อยที่ลักลอบออกไปทำงานที่อื่นจนกลายเป็นแรงงานเถื่อนที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิของบุคคลที่มีบัตรสีต่างๆ บางกลุ่มไม่เท่าเทียมกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบเข้ามาอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศอย่างผิดกฎหมาย เมื่อได้รับการผ่อนผันก็สามารถทำกินได้ในทุกจังหวัดของประเทศหากมีนายจ้าง ส่วนพวกที่อยู่ชายแดนกลับถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น การออกนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตฝ่ายปกครอง จึงทำให้คนไทยที่ราบสูงที่รอพิสูจน์สัญชาติบางส่วนแอบอ้างเป็นแรงงานพม่าเพื่อให้มีสิทธิทำงานในทุกแห่งได้¹³⁸

6) แรงงานต่างด้าวบางส่วนจะไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติเนื่องจากมีความคาดหวังว่า จะได้รับสัญชาติไทย หากอยู่ในกลุ่มที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดสถานะให้ได้รับบัตรสีต่างๆ เช่น เป็นชนกลุ่มน้อย

7) รัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางการดำเนินการสำหรับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์ ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้วก็ให้ทำงานต่อไปจนกว่าจะใบอนุญาตทำงานหมดอายุ¹³⁹

4.4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศไทย โดยได้จัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน(Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ ความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 ความร่วมมือระหว่างไทย-กัมพูชา ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 และความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า ได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วย

¹³⁸ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2550). โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง. หน้า 3-47.

¹³⁹ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (สัมภาษณ์). เมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2553.

ความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 แต่ปรากฏว่า ผลการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้างและสถานประกอบการได้ กล่าวคือนายจ้างและสถานประกอบการ แจ้งความต้องการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ดังนี้

1) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศลาว นายจ้าง/ผู้ประกอบการแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงาน ต่างด้าวสัญชาติลาว จำนวน 73,000 คน มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาว จำนวน 10,212 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2552)

2) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชา นายจ้าง/ผู้ประกอบการแจ้งความต้องการนำเข้าแรงงาน ต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา จำนวน 56,586 คน มีการนำเข้าแรงงานสัญชาติกัมพูชาจำนวน 17,235 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 25 ธันวาคม 2552)

3) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ปัจจุบันยังไม่มีการนำเข้าอย่างถูกกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า ในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ กล่าวคือ

1) การกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการหลายขั้นตอน ประเทศต้นทางใช้ระยะเวลาดำเนินการคัดเลือกแรงงานแรงงานเพื่อจัดส่งให้แก่ นายจ้างในประเทศนาน และไม่มีมาตรการควบคุมและลงโทษบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประกอบกับบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงาน ไม่มีบริษัทตัวแทนที่ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานในประเทศไทย เนื่องจากพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ไม่มีบทบัญญัติให้จัดตั้งบริษัทจัดหางานเพื่อจัดหาแรงงานต่างด้าวให้กับนายจ้างในประเทศไทยไว้ การดำเนินการติดต่อเพื่อนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานต้องดำเนินการโดยผ่านนายหน้า ทำให้มีปัญหาไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานในประเทศไทยได้ ในกรณีนายหน้าปฏิเสธความรับผิดชอบ และภาครัฐก็ไม่สามารถควบคุมและดำเนินคดีได้ ปล่อยให้ เป็นหน้าที่นายจ้างดำเนินการฟ้องร้องเอง

ขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานตาม MOU จะใช้ระยะเวลานาน ซึ่งมีข้อมูลจากผู้แทนบริษัทนำเข้าแรงงานจากลาว พบว่า บริษัทที่ใช้เวลาในการจัดหางานคนงานประมาณ 90 วัน ก่อนที่ นายจ้างจะได้รับมอบคนงาน ซึ่งอาจจะใช้เวลามากหรือน้อยกว่านี้ขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการสรรหาคนงาน และระยะเวลาการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและลาว ซึ่งปัญหาที่สำคัญในขณะนี้คือ การหาคนงานมาทำงานยาก ผู้ประกอบการจังหวัดสมุทรสาคร “บริษัทเอ็ม.พี อินเตอร์เนชั่นแนล เซอร์วิส กรุ๊ป จำกัด ในจังหวัดสมุทรสาครขอนำเข้า 800 คน ใช้เวลาในการนำเข้าถึง 1 ปี ได้แรงงาน

มาเพียง 100 คน” นอกจากนี้ พบว่า เมื่อแรงงานผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) เข้ามาในประเทศไทยแล้ว ตามสัญญาจ้างระบุให้นับแต่วันแรกที่ลูกจ้างเดินทางถึงสถานประกอบการแล้ว จะให้ลูกจ้างเริ่มต้นวันทำงานภายใน 24 ชั่วโมง แต่กระบวนการในการตรวจสอบสุขภาพและการขอใบอนุญาตทำงาน (Work permit) ใช้ระยะเวลาประมาณ 1 เดือน ซึ่งเป็นช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางรายหาผลประโยชน์ ผู้ประกอบการได้ให้ข้อมูลว่า นำแรงงานถูกกฎหมายเข้ามา พอผ่านด่านเข้ามา ต้องไปตรวจโรค แต่โรงพยาบาลต้อง รอคิว กว่าจะได้ตรวจสุขภาพ กว่าจะได้ใบอนุญาตทำงาน ต้องใช้เวลา 1 เดือน แต่ในสัญญาจ้างระบุว่าแรงงานผ่านด่านมาต้องจ้างงานเลย ระหว่างที่รอใบอนุญาตทำงานจะถูกดำเนินคดีฐานทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน ถึงแม้ว่าจะมีหนังสือเดินและวีซ่า ก็ตาม นอกจากนี้ในการดูแลสุขภาพต้องไปทำประกันสังคม ซึ่งการใช้สิทธิประกันสังคม ต้องส่งเงินมาแล้ว 3 เดือน นายจ้างจึงต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพของแรงงานเองในช่วง 4 เดือนแรก แล้วไปหักเงินคืนทีหลัง แรงงานบางคนป่วยนิดหน่อย ก็จ่ายไม่มาก แต่บางคนถ้าผ่าตัด จ่ายเงินไปมาก สุดท้ายแรงงานก็หนีไป นอกจากนี้ มาตรฐานการตรวจสุขภาพของประเทศลาวและเขมรต่ำมาก¹⁴⁰

2) ไม่มีมาตรการและระเบียบในการควบคุมการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลประเทศต้นทาง ทำให้บริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานยังมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากแรงงานต่างด้าว และนายจ้างในประเทศไทยก่อนล่วงหน้าในอัตราที่สูง เมื่อเทียบกับนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทำให้ทั้งตัวนายจ้างและตัวแรงงานต่างด้าวเห็นว่าการขออนุญาตเข้าทำงานอย่างถูกกฎหมายเสียค่าใช้จ่ายสูง มีกระบวนการและขั้นตอนที่ยุ่งยากใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่ยื่นคำร้องขอถึงขั้นการได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานต้องใช้เวลาบางรายใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 5 เดือน นายจ้างจึงเลือกที่จะใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวจึงเลือกที่จะเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายเพื่อรอให้ภาครัฐเปิดจดทะเบียนใหม่หรือมีเจ้านั้นก็จะใช้วิธีลักลอบทำงาน

นอกจากนั้นบริษัทจัดหางาน ซึ่งทำหน้าที่จัดหาแรงงานจากลาวและกัมพูชาเข้ามาถูกต้องตาม MOU แล้ว ยังมีนายหน้าจัดหางานซึ่งจำนวนมากเป็นบุคคลทั่วไป ทำหน้าที่จัดหาแรงงานผิดกฎหมายให้นายจ้างอีกด้วย ซึ่งมักทำหน้าที่ตั้งแต่จัดหางานจากประเทศต้นทาง จนถึงพาลักลอบเข้าประเทศไทย และส่งมอบถึงนายจ้างถึงแม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน เป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับบริษัทจัดหางานเอกชนอยู่ แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ครอบคลุมถึงการจ้างแรงงานต่างด้าวได้อย่างเต็มที่

¹⁴⁰ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. เล่มเดิม. หน้า 68-69.

3) สถานประกอบการที่จดทะเบียนประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงาน ใช้ช่องว่างของกฎหมายเป็นทั้งนายหน้าและจัดหาแรงงานต่างด้าวให้กับนายจ้างซึ่งเข้าข่ายประกอบธุรกิจจัดหาแรงงาน โดยมีการเรียกเก็บเงินจากนายจ้างที่แจ้งความต้องการเป็นรายหัว และเมื่อมีปัญหาการเลิกจ้างต่างด้าว จะปฏิเสธความรับผิดชอบทั้งสองฝ่าย

4) ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าอย่างถูกกฎหมายสูง

จากการศึกษาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย¹⁴¹ พบว่า

(1) ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศลาว ประเทศลาวมีบริษัทจัดหาแรงงานจดทะเบียนถูกต้อง 9 บริษัท พบว่า บริษัทต่างๆ ไม่มีรูปแบบสัญญาจ้างที่เป็นมาตรฐาน จากประกาศของนายกรัฐมนตรีนครเลขที่ 68/PMO ระบุว่าค่าบริการจัดหางานที่บริษัทจัดเก็บเท่ากับ 15% ของรายได้/เงินเดือนของแรงงานลาวที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งประกาศดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าค่าบริการดังกล่าวเป็นค่าบริการส่วนเพิ่มที่จัดเก็บนอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการรับสมัคร/จัดหางาน นอกจากนี้ประกาศดังกล่าวระบุว่าบริษัทจัดหางานจะต้องออกค่าใช้จ่ายในการจัดหางานให้แรงงานก่อนล่วงหน้า ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวอยู่ประมาณ 15,000-25,000 บาท อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายดังกล่าวนายจ้างไทยเป็นผู้ออกให้แก่บริษัทจัดหางานของลาว โดยจะจ่ายเงินทั้งหมดให้หรือผ่อนจ่ายโดยจ่ายครั้งแรก 50 % และจะจ่ายส่วนที่เหลือเมื่อแรงงานไปถึงยังสถานที่ทำงานในประเทศไทย หรือตามแต่ตกลง ทั้งนี้ นายจ้างไทยจะทำการหักเงินส่วนนี้จากเงินเดือน ทั้งนี้ มีการประมาณการว่าบริษัทจัดหางานจะมีกำไรประมาณ 5,000-6,000 บาทต่อคน ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์สำนักงานที่ปรึกษาวิสาหกิจลาวจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประจำประเทศไทย (เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2550) พบว่า ค่าใช้จ่ายในการสรรหาลูกจ้างเป็นค่าใช้จ่ายในการทำบัตรประชาชน และค่าธรรมเนียมผ่านที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำการกำนัน สถานีตำรวจอำเภอ สถานีตำรวจจังหวัด ที่ทำการแรงงานอำเภอ และที่ทำการจัดหางานจังหวัด โดยมีค่าใช้จ่ายประมาณ 3,500 บาทต่อคน เช่นเดียวกันแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองที่ต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้กับเจ้าหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านหรือเจ้าแขวงของลาว ประมาณคนละ 1,000 บาท บางรายต้องจ่ายสูงถึง 4,000 บาท ขึ้นอยู่กับการเรียกเก็บของเจ้าหน้าที่แต่ละแขวง

(2) ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศกัมพูชา ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าตาม MOU อยู่ประมาณ 20,000-26,000 บาท(ได้แก่ ค่าทำสัญญา ค่าอบรม ค่าตรวจสอบสุขภาพ

¹⁴¹ แหล่งเดิม, หน้า 66-68.

และค่าฉีดวัคซีน ค่าหนังสือเดินทาง ค่าวีซ่า และค่าเดินทาง) ทั้งนี้ จากการสอบถามแรงงานกัมพูชาที่ประเทศกัมพูชา (เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2550) พบว่าค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง อยู่ประมาณ 6,000 บาท ค่าบริการจัดหางาน บริษัทจัดหางานและนายจ้างจะออกให้ก่อน โดยบริษัทจัดหางานและนายจ้างจะเก็บค่าหนังสือเดินทางไว้ และให้แรงงานผ่อนจ่ายรายเดือน จนกว่าจะครบตามค่าบริการ อย่างไรก็ตาม มีแรงงานจำนวนมากที่หนีจากการทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่สนใจค่าหนังสือเดินทาง ทั้งนี้ จากการสอบถามตัวแทนบริษัทนำเข้าแรงงานกัมพูชา (เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2550) พบว่าในช่วงแรกที่น่าเข้ามาบริษัทไม่ได้กำหนดให้แรงงานจ่ายเงินค้ำประกันแรงงาน 90 % หลบหนี ทำงานงานเพียง 1-2 อาทิตย์ ก็หนีไปทำงานที่อื่นหรือกลับบ้าน ต่อมาบริษัทจึงกำหนดให้แรงงานจ่ายเงินค้ำประกันมาก่อน \$120 สำหรับค่าหนังสือเดินทาง และค่าตรวจสุขภาพ ส่วนที่เหลือบริษัทจัดหางานจะออกให้ก่อน ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงาน ที่นายจ้างหรือบริษัทจัดหางานต้องออกไปก่อน บ่อยครั้งก็ไม่สามารถเก็บคืนจากตัวแรงงานได้ เพราะแรงงานหลบหนีหรือกลับก่อนกำหนด ก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่ตัวนายจ้างและบริษัทจัดหางาน

จากข้อมูลข้างต้น เห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศลาวและกัมพูชา สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบจ้างแรงงานข้ามชาติอยู่มาก คือ นำเข้าแรงงาน 1 คนอย่างเป็นทางการจะเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 20,000-24,000 บาท ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ถ้าจ้างแรงงานหลบหนีเข้าเมือง 1 คนจะไม่เกิน 10,000 บาท ใช้เวลาเพียง 1 อาทิตย์

สำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า นั้น ปัจจุบันยังไม่มีกรนำเข้าอย่างถูกกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายพม่าต้องการให้ฝ่ายไทยทำการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายก่อน

การนำเข้าแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจากลาว และกัมพูชา ยังห่างจากจำนวนที่นายจ้างต้องการจ้างเป็นอย่างมาก ถ้าแนวโน้มเป็นเช่นนี้คงยังต้องมีการต่ออายุแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายไปอีกหลายปี ส่งผลให้การนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายล้นเหลือในที่สุด สาเหตุส่วนหนึ่งก็คือการนำแรงงานเข้าอย่างถูกกฎหมายเสียค่าธรรมเนียมสูงกว่าผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ช่วงรอส่งกลับ 4-5 เท่า

5) บริษัทจัดหางานไม่มีเครือข่ายในพื้นที่หรือในหมู่บ้านในการจะคัดเลือกแรงงาน ดังนั้นบริษัทจึงต้องใช้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ ซึ่งบางครั้งการคัดเลือกดังกล่าวไม่ได้แรงงานตามคุณสมบัติที่บริษัทต้องการ

6) ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายของประเทศต้นทาง ประเทศลาวห้ามมิให้นำเข้าแรงงานไปทำอาชีพผู้รับใช้ในบ้าน และการไปทำงานที่ต่างประเทศต้องดำเนินการผ่านบริษัทจัดหางานของประเทศลาวเท่านั้น สำหรับประเทศกัมพูชา รัฐบาลมีข้อกำหนดในเรื่องอายุในการทำหนังสือ

เดินทาง เพื่อไปทำงานที่เมืองไทย ว่าต้องไม่เกิน 35 ปี และกำหนดประเภทของงานด้วย ถึงแม้ว่าแรงงานจะมีงานทำอยู่ที่ประเทศไทยแล้วก็ตาม

7) ปัญหาคนงานเข้ามาแล้วทำงานไม่ได้หลบหนีจากนายจ้างเดิม การกลับก่อนกำหนด และการหลบหนีของแรงงานที่นำเข้ามาตาม MOU เป็นปัญหาสำคัญของบริษัทจัดหางานทั้งในประเทศต้นทาง (ลาวและกัมพูชา) และประเทศไทย ทั้งนี้ จากการสอบถามบริษัทนำเข้าแรงงานลาวและกัมพูชา พบว่า แรงงานลาวมีอัตราการหลบหนีประมาณ 3 % อัตราการกลับก่อนกำหนดประมาณ 7% ขณะที่อัตราการหลบหนีของแรงงานกัมพูชาในปัจจุบันอยู่ที่ประมาณ 30%-50% ใดๆก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้แทนบริษัทนำเข้าแรงงานกัมพูชา พบว่า ในช่วงแรกก็นำแรงงานกัมพูชาเข้ามา อัตราการหลบหนีสูงถึง 90% เนื่องจากเมื่อก่อนบริษัทไม่ได้กำหนดให้แรงงานจ่ายเงินค้ำประกัน ทำงานเพียง 1-2 อาทิตย์ก็หนีไปทำงานที่อื่นหรือกลับบ้าน ต่อมาบริษัทจึงกำหนดให้แรงงานจ่ายเงินค้ำประกันมาก่อน \$120 สำหรับค่าหนังสือเดินทาง และค่าตรวจสุขภาพ ส่วนที่เหลือบริษัทจัดหางานจะออกให้ก่อน สาเหตุที่แรงงานหลบหนีหรือกลับก่อนกำหนด ได้แก่ ต้องการหนีไปอยู่กับครอบครัว ญาติหรือเพื่อนที่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย ต้องการกลับบ้าน เนื่องจากทนสภาพการทำงานไม่ไหว และต้องการหลีกเลี่ยงการผ่อนจ่ายค่าบริการจัดหางาน¹⁴²

8) ปัญหาแรงงานต่างด้าวนำเข้าโดยถูกกฎหมาย ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ทำให้ต้องลี้ภัยการทำงาน เนื่องจากในการยื่นคำร้องเพื่อให้สถานเอกอัครราชทูตในประเทศนั้นๆ เพื่อตรวจสอบตรา VISA กรมการจัดหางานจะส่งเอกสารการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยระบุว่ามาทำงานกับนายจ้างรายใด และสถานที่ทำงานใด และในการนำเข้านายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่าย มีปัญหาว่าจะสามารถเรียกเก็บจากนายจ้างรายใหม่ได้หรือไม่ ปัจจุบันกรมการจัดหางานยังไม่มีแนวปฏิบัติดังกล่าว

9) ไม่มีนโยบายและมาตรการรองรับในระยะยาวเมื่อแรงงานต่างด้าวทำงานครบ 4 ปี และจะต้องกลับประเทศ แรงงานเหล่านี้อาจไม่อยากจะกลับอาจส่งผลให้มีการลักลอบทำงานและกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นมาอีก และอาจมีผลกระทบกับนายจ้างที่จะต้องหาแรงงานต่างด้าวมาทดแทนโดยเข้าสู่ระบบขั้นตอนการนำเข้าอีกครั้ง และต้องมีการฝึกอบรมแรงงานชุดใหม่ก่อนทำงานเนื่องจากไม่มีประสบการณ์ในการทำงานทำให้เสียเวลาขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้นายจ้างเลือกที่จะใช้แรงงานคนเดิมแม้จะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะทำให้กลับไปสู่ระบบการใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอีก

¹⁴² แหล่งเดิม, หน้า 71-72.

10) แรงงานต่างด้าวที่ถือหนังสือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยถือวีซ่าประเภทท่องเที่ยวบางครั้งเข้ามาทํากับนายจ้างและเข้ามาเองไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย ไม่สามารถปรับเปลี่ยนประเภทวีซ่าเพื่อการทำงานได้ (VISA NON-LA) เนื่องจากข้อตกลงในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้กำหนดให้ผ่านกระบวนการของบริษัทจัดหาแรงงานของประเทศต้นทาง ดังนั้น หากประสงค์จะทำงานจะต้องเดินทางกลับประเทศ เพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการนำเข้าตามข้อตกลง ทำให้แรงงานส่วนนี้เข้าสู่ระบบผิดกฎหมาย

4.5 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาล

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว โดยคนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงาน ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียน และการจะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การที่กฎหมายได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวบริเวณชายแดน และแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในตัวเมืองชั้นใน แต่ปรากฏว่าพบปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1) เอกสารที่ใช้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน กฎหมายได้กำหนดให้ใช้เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง คือ เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เป็นเอกสารมีข้อความในทำนองเดียวกันกับหนังสือเดินทางซึ่งออกให้โดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้ถือสังกัดอยู่ แต่คนต่างด้าวบางรายไม่อาจถือหนังสือเดินทางที่ออกโดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้ถือสังกัดอยู่ได้ เนื่องจากเป็นผู้ที่เป็นปรปักษ์กับรัฐเจ้าของสัญชาติหรือรัฐดังกล่าวไม่ยอมให้การรับรองดูแล ตัวอย่าง เช่น ผู้ลี้ภัยในทางการเมือง ผู้อพยพ ผู้พลัดถิ่น นอกจากนั้น ก็ยังมี คนต่างด้าวของประเทศที่ประเทศไทยไม่ได้ให้การรับรองในทางการเมือง เช่น ปัญหาของคนจีนในไต้หวัน ประเทศไทยไม่อาจยอมรับหนังสือเดินทางได้วันที่ออกโดยรัฐบาล

ได้วัน แต่ประเทศไทยอาจยอมรับเอกสารอื่นๆ ที่ใช้แทนหนังสือเดินทางได้¹⁴³ ดังนั้น จึงมีปัญหาว่า เอกสารที่คนต่างด้าวใช้ในการผ่านเข้าออกอยู่บริเวณชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ที่จังหวัดสระแก้วหรือจังหวัดชายแดนอื่นๆ มีเอกสารที่คนต่างด้าวใช้ในการเดินทางเข้ามาทำงานหรือติดต่อในประเทศไทยในหลายรูปแบบ ได้แก่

(1) เข้ามาโดยใช้บัตรเข้าเมือง (Immigration Card) ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้ออกให้คนต่างด้าวเดินทางผ่านเข้ามาทำงาน สำหรับบัตรเข้าเมืองนั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนดขึ้นมาเองโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด เพียงแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการควบคุมและบริหารจัดการ เฉพาะคนต่างด้าวที่เดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองเท่านั้น ส่วนที่อยู่เหนือขอบเขตที่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง ไม่สามารถควบคุมดูแลได้ โดยเป็นหน้าที่ของทหาร

(2) ผ่านเข้ามาโดยพรมแดนตามช่องทางธรรมชาติ โดยไม่มีหลักฐานการเดินทาง ซึ่งเป็นหน้าที่ของทหาร โดยคนต่างด้าวจะมารออยู่ตอนเช้า ณ จุดที่ทหารตั้งอยู่ โดยนายจ้างจะเป็นผู้เดินทางเข้าไปคัดเลือกคนงาน แล้วนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นรายวัน รับเข้าและส่งกลับตอนเย็น สำหรับเอกสารทหารจะให้ตัวฉีกเป็นหลักฐาน

(3) การเดินทางเข้ามาโดยหนังสือผ่านแดน (Border Pass)

(4) หนังสือผ่านแดนชั่วคราว (Temporary Border Pass)

ในการร่างกฎหมายกรมการจัดหางานมีเจตนาที่จะให้ใช้หนังสือผ่านแดน เป็นเอกสารที่ใช้ในการยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ประกอบกับในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายมีผู้แทนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หนังสือผ่านแดน (Border Pass) เป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอย่างหนึ่ง¹⁴⁴ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พบว่า มาตรา 13 (2) กำหนดให้คนต่างด้าวสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศนั้น ปัจจุบันประเทศไทยได้ทำความตกลงกับว่าด้วยการข้ามแดนกับประเทศพม่า เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2540 ข้อตกลงว่าด้วยการเดินทางข้ามแดนกับประเทศลาว เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2540 และข้อตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสองกับประเทศกัมพูชา

¹⁴³ ชิดชนก สาครเย็น. (2546). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย. หน้า 16.

¹⁴⁴ ทิพากร วุฑฒิปรีชา. (2551). การทำงานของคนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย. หน้า 41.

เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2540 โดยตามข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว กำหนดให้ใช้บัตรผ่านแดนในการเดินทางระหว่างพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการเยี่ยมญาติ การท่องเที่ยว ราชการ ธุรกิจ การกีฬา การประชุมสัมมนา และวัตถุประสงค์อื่นๆ ตามที่ภาคีสัญญาจะได้ตกลงกัน และจากการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการกงสุล กรมเอเชียตะวันออก เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2552 มีความเห็นว่า หนังสือผ่านแดน (Border Pass) มิได้เป็นเอกสารใช้แทน หนังสือเดินทาง แต่เป็นเอกสารที่ใช้ในการเดินทางข้ามแดนเข้ามาในพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย ตามข้อตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงาน และการที่ฝ่ายไทยจะกำหนดให้เอกสารผ่านแดนเป็นเอกสารในการขอรับใบอนุญาตทำงานฝ่ายเดียว นอกเหนือจากข้อตกลงที่กำหนดไว้ โดยที่ประเทศกัมพูชามีได้ตกลงยินยอมจึงไม่อาจทำได้ ดังนั้น จึงไม่สามารถใช้ในการขออนุญาต

2) กฎหมายได้กำหนดให้ท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ชายแดน ที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานตามช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาล หรือมาเข้ากลับเย็น ซึ่งอาจมีปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาตัวเมืองชั้นในได้เนื่องจาก เมื่อพิจารณาจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดกับชายแดนของประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา รวมทั้งสิ้น จำนวน 26 จังหวัด และจังหวัดที่ต่อเนื่องกับจังหวัดดังกล่าว จำนวน 26 จังหวัด รวมจำนวนทั้งสิ้น 52 จังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) จังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดกับชายแดนของประเทศพม่า ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี เชียงใหม่ ชุมพร เชียงราย ตาก ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี แม่ฮ่องสอน ระนอง ราชบุรี และจังหวัดที่ต่อเนื่องกับจังหวัดดังกล่าว ได้แก่ สุพรรณบุรี ลำพูน สุราษฎร์ธานี ลำปาง สุโขทัย กำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานี สมุทรสงคราม พังงา นครปฐม สมุทรสาคร

(2) จังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดกับชายแดนของประเทศลาว ได้แก่ จังหวัดเชียงราย นครพนม น่าน พะเยา พิษณุโลก มุกดาหาร เลย หนองคาย อานาจเจริญ อุตรดิตถ์ อุบลราชธานี จังหวัดที่ต่อเนื่องกับจังหวัดดังกล่าว ได้แก่ จังหวัดลำพูน ลำปาง สกลนคร แพร่ สุโขทัย กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์ กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธร ขอนแก่น หนองบัวลำภู อุรธานี

(3) จังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดกับชายแดนประเทศกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดจันทบุรี ตราด บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สระแก้ว สุรินทร์ อุบลราชธานี จังหวัดที่ต่อเนื่องกับจังหวัดดังกล่าว ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง มหาสารคาม นครราชสีมา ยโสธร ร้อยเอ็ด ปราจีนบุรี

จะเห็นว่า จังหวัดที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับอนุญาตมีจำนวนเกินครึ่งหนึ่งของประเทศไทย และสามารถเข้ามาถึงชั้นตัวเมืองในของประเทศไทย เช่น แรงงานพม่าสามารถเข้ามาได้ถึง สมุทรสงคราม นครปฐม สมุทรสาคร แรงงานกัมพูชาสามารถเข้ามาได้ถึงฉะเชิงเทรา ชลบุรี ซึ่งเป็น เขตปริมณฑลติดกรุงเทพฯ ทำให้ยากต่อการควบคุม

4.6 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และผู้เกี่ยวข้อง

ที่ผ่านมาแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ทหาร ตำรวจ ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน และ คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว เพื่อพิจารณาและกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็ตาม แต่ยังคงพบประเด็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญกล่าวคือ

4.6.1 ประเด็นปัญหาการสกัดกั้น ป้องกันและปราบปราม

จากการศึกษาประเด็นปัญหาอุปสรรคในการป้องกัน ปราบปราม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมา พบปัญหาอุปสรรคกล่าวคือ

1) ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางที่ยาวและง่ายต่อการลักลอบเข้าเมือง โดยมีจุดผ่านแดนถาวร 36 จุด จุดผ่อนปรนสำหรับค้าขาย 47 จุด ช่องทางธรรมชาติ 732 จุด ซึ่งยากต่อการป้องกันและสกัดกั้น

2) การจับกุมและดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นการลงโทษตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งจะใช้มาตรการในการผลักดันและส่งกลับตามมาตรา 54 โดยไม่มีการดำเนินคดี เนื่องจากประเทศไทยไม่มีสถานที่กักกันและงบประมาณ ในการดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเพียงพอ แรงงานต่างด้าวบางรายยินยอมให้ตำรวจจับเพื่อจะได้กลับบ้าน โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ เมื่อถูกผลักดันและส่งกลับก็ลักลอบกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก และยังมีผลกระทบที่สำคัญคือ นายจ้างใช้ช่องว่างดังกล่าวไม่จ่ายค่าแรงงานที่ยังค้างจ่ายให้แก่แรงงานที่ถูกผลักดันออกนอกราชอาณาจักร

3) มีการแฝงตัวของกลุ่มต่อต้านในพม่าที่มาพร้อมกับแรงงานต่างด้าว เพื่อใช้ไทยเป็นแหล่งหลบซ่อนหรือหาข่าวอันอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ขณะที่การป้องกัน/ปราบปรามขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองที่ผ่านมาไม่ประสบผลมากนัก เพราะมีการเกื้อหนุนช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐบางราย อีกทั้งทางดำเนินการบางส่วนยังขาดเอกภาพ จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปราบปราม และเป็นช่องว่างต่อการรั่วไหลของข่าวสาร มีแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้น จากการนำพาของนายหน้าเพื่อหาผลประโยชน์ โดยนายหน้ามีอยู่ด้วยกันหลายประเภท นับตั้งแต่ต้นทาง กลางทาง จนถึงปลายทาง นายหน้ามีทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ คนทั่วไป และแรงงานต่างด้าวด้วยกัน เกี่ยวข้องกัน เพราะเชื่อมผลประโยชน์ร่วมกัน มีแหล่งพักพิงบริเวณชายแดนก่อนเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองชั้นใน¹⁴⁵

4) ปัญหาเกี่ยวกับการผลักดันและส่งกลับ ขาดสถานที่ต้องกักบริเวณชายแดน และเมื่อผลักดันไปแล้วกลุ่มเป้าหมายมักเดินทางกลับเข้ามาอีก ส่งผลให้การผลักดันไม่สามารถประเมินผลได้จริง

5) ปัญหาและข้อจำกัดเมื่อผลักดันกลับประเทศต้นทาง แต่ประเทศต้นทางไม่ให้ความร่วมมือและไม่รับกลุ่มเป้าหมายกลับ นำมาซึ่งปัญหาคนไร้สัญชาติ หรือดำเนินการล่าช้า

6) นายจ้างไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่าที่ควร รวมทั้ง บางส่วนขาดความเข้าใจและไม่ได้ตระหนักถึงภัยความมั่นคง

7) องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนมักมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการดำเนินการของภาครัฐ โดยเฉพาะเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดภาวะของความขัดแย้งและการดำเนินการที่ไม่ประสานสอดคล้องกัน

8) การสกัดกั้น ผลักดัน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ระดมกวาดล้างทุกเดือน แต่เมื่อผลักดันส่งกลับแล้ว ผู้หลบหนีเข้าเมืองมักลักลอบกลับเข้าประเทศอีก โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นบุคคลเดิมหรือไม่ เนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลทางชีวภาพและผู้หลบหนีเข้าเมืองมักเปลี่ยนชื่อเพื่อหลีกเลี่ยงต่อการจับกุม นอกจากนี้ ยังพบการปลอมแปลงทะเบียนคนต่างด้าวบัตรประจำตัวต่างๆ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองขยายตัวมากขึ้น ได้แก่ การ

¹⁴⁵ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2552). พัฒนาการของเครือข่ายค้าแรงงานต่างด้าวอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย. หน้า 1 -2.

ชักนำโดยญาติพี่น้องในไทยและขบวนการนำพา ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องทุกระดับ รวมทั้งปัจจัย ดึงดูดจากความเข้าใจผิดว่ามีโอกาสได้รับสัญชาติไทยหรือได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3¹⁴⁶

9) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติ หน้าที่ บางส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการนำพา การปลอมแปลงเอกสาร ทะเบียน หรือบัตรประจำตัว ต่างๆ รวมทั้งความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และความไม่เข้าใจนโยบาย ยุทธศาสตร์ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง¹⁴⁷

10) การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัว ถูกตีความว่าเป็นการ อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยถาวรและสร้างโอกาสต่อการได้รับสัญชาติ เป็นปัจจัยดึงดูดทำให้มี การชักชวนญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงเข้ามาในประเทศเพิ่มขึ้น¹⁴⁸

11) ผู้ที่เข้าประเทศไทยโดยใช้บัตรผ่านแดนชั่วคราว หรือ หนังสือผ่านแดน เพื่อมา เยี่ยมญาติ ซื้อสินค้า หรือเข้ามาท่องเที่ยวในช่วงเทศกาลที่สำคัญ เช่น สงกรานต์ ออกพรรษา บุคคล ดังกล่าวมักถือโอกาสนั่งรถโดยสารเข้าไปในตัวเมืองชั้นในและไม่กลับประเทศในระยะเวลาที่ กำหนด ส่วนหนึ่งกลายเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่ส่วนหนึ่งกลับประเทศโดยใช้ช่องทาง อื่นทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการเข้า-ออกได้อย่างชัดเจน¹⁴⁹

12) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การลงโทษผู้กระทำผิดต่อขบวนการนำพาและ นายจ้างหรือสถานประกอบการที่เป็นคนไทยและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังไม่เข้มงวดและ ชัดเจนเท่าที่ควร โดยเฉพาะการดำเนินการต่อกลุ่มที่เป็นเครือข่ายกับคนไทยมีความอะลุ้มอล่วยมาก ทำให้นายจ้างไม่มีความรับผิดชอบ และตระหนักในปัญหาแรงงานต่างด้าว¹⁵⁰

¹⁴⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพของประชาชน. (2552, 26-27 กุมภาพันธ์). สรุปผลการเดินทางศึกษา สถานการณ์ในพื้นที่และการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ภาคเหนือ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (จ.เชียงใหม่). หน้า 2.

¹⁴⁷ แหล่งเดิม. หน้า 3.

¹⁴⁸ แหล่งเดิม. หน้า 3.

¹⁴⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพของประชาชน. (2552, 19-20 มีนาคม). สรุปผลการเดินทางศึกษาสถานการณ์ ในพื้นที่และการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง (ณ อ.ท่าลี่ จ. เลย และ โรงแรมบ้านเชียง อ. เมือง จ.อุดรธานี). หน้า 2-3.

¹⁵⁰ แหล่งเดิม. หน้า 4.

4.6.2 ประเด็นปัญหาการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวจะมีมาตรการในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งนายจ้างและแรงงานต่างด้าว พร้อมกับให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุมแรงงานต่างด้าว ซึ่งทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานก็ตาม แต่ยังคงพบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญกล่าวคือ

1) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้กำหนดมาตรการลงโทษแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต พร้อมกับให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ และจับกุมแรงงานต่างด้าว ดังนี้

(1) กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับตั้งแต่ 2,000-100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁵¹ ส่วนนายจ้างหากรับคนต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท ต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน¹⁵² ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำว่า คนต่างด้าวในที่นี้ย่อมหมายถึง คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ดังนั้น บทกำหนดโทษดังกล่าว ย่อมบังคับใช้แก่คนต่างด้าวทั้ง 2 ประเภท รวมถึงนายจ้างที่รับคนต่างด้าวทำงานทั้ง 2 ประเภท นอกจากนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดโทษจำคุกแก่นายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จะเห็นได้ว่า กฎหมายไม่มีการแยกบทลงโทษให้แตกต่างกันระหว่างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งบทลงโทษนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายแต่ไม่ขอใบอนุญาตทำงาน กับใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้นายจ้างเลือกที่จะใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพราะกระบวนการและขั้นตอนไม่ยุ่งยาก และสามารถบังคับดูแลได้มากกว่าคนต่างด้าวที่นำเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และค่าใช้จ่ายก็ยังถูกกว่า หาได้ง่ายกว่า และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็ไม่เรียกครองสิทธิต่างๆ เนื่องจากอยู่ในสถานะหลบหนีเข้าเมือง

นอกจากนี้ยังพบปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการส่งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน โดยไม่รับอนุญาตกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายคนเข้าเมือง กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

¹⁵¹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 51.

¹⁵² พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 54.

กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งถูกกล่าวหาว่าทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตและยินยอมเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรภายในเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวัน พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับและดำเนินการให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้¹⁵³ ในขณะที่กฎหมายคนเข้าเมืองได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่เข้าหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้¹⁵⁴ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองสามารถผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยไม่ต้องดำเนินคดี แต่กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว จะต้องมีการเปรียบเทียบปรับก่อนจึงจะส่งกลับได้โดยไม่ต้องส่งดำเนินคดีในชั้นศาลซึ่งจะเกิดผลในทางปฏิบัติกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ส่วนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีเงินเสียค่าปรับ และภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูในระหว่างรอการดำเนินคดี ส่วนใหญ่จะใช้ช่องทางส่งกลับโดยไม่ดำเนินคดีตามกฎหมายคนเข้าเมือง

(2) กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างที่จะใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว แต่ไม่มีบทลงโทษหากนายจ้างฝ่าฝืนไม่เสียค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว¹⁵⁵

(3) กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่และบทลงโทษนายจ้างกรณีแรงงานต่างด้าวออกจากงานไม่ว่าเป็นการเลิกจ้าง หรือออกจากงานในกรณีอื่น ทำให้ไม่มีฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ออกจากระบบการจ้างงาน ทำให้ยากต่อการควบคุมและติดตาม

(4) กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับคนต่างด้าวโดยไม่ต้องมีหมายจับ เมื่อพบคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต และสั่งให้ไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่คนต่างด้าวผู้นั้นไม่ยินยอมหรือจะหลบหนี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับคนต่างด้าวนั้น โดยไม่มีหมายจับและให้นำตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนโดยทันที พนักงานเจ้าหน้าที่ในที่นี้ หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม

¹⁵³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 51 วรรค 2.

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 54.

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

พระราชบัญญัติ¹⁵⁶ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้¹⁵⁷

ก. ปลัดกระทรวงแรงงาน รองปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน ที่ปรึกษาวิชาการแรงงาน ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงแรงงาน อธิบดีกรมการจัดหางาน รองอธิบดีกรมการจัดหางาน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ นิติกรระดับ 4 ขึ้นไป สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน และข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง กรมการจัดหางาน ยกเว้นข้าราชการซึ่งปฏิบัติงาน ณ ด้านตรวจคนหางาน หรือศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงานซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ท้องที่ทั่วราชอาณาจักร

ข. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการบริหารส่วนกลางกรมการจัดหางาน ยกเว้นข้าราชการซึ่งปฏิบัติงาน ณ ด้านตรวจคนหางาน หรือศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงานซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร

ค. ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ป้องกันจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่จังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอที่รับผิดชอบ

ง. จัดหางานจังหวัดและข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงาน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่จังหวัดที่รับผิดชอบ

จ. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงาน ณ ด้านตรวจคนหางานหรือศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงานซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่จังหวัดที่ด้านตรวจคนหางานหรือศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงานนั้นตั้งอยู่

ฉ. ข้าราชการทหารชั้นสัญญาบัตรสังกัดกองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก และกองทัพเรือ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน

ช. ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน

2) สภาพปัญหาในการจับของพนักงานเจ้าหน้าที่

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 5.

¹⁵⁷ คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 75/2551 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2551.

(1) การที่กฎหมายกำหนดต้องสั่งให้ไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะมีอำนาจจับ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วในทางปฏิบัติไม่สามารถจะกระทำได้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเมื่อเจอเจ้าหน้าที่จะหลบหนีทันทีที่ไม่รอให้เจ้าหน้าที่สั่งให้ไปรายงานตัว การสั่งให้แรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวน่าจะเหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายมากกว่า

นอกจากนี้ ในการจับกฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งให้แรงงานต่างด้าวทราบและสั่งให้ไปรายงานตัวก่อนจับกุม พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้จับมากกว่ากรณีแรงงานต่างด้าวไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้แล้วขัดขึ้นคำสั่งเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่จับกุมทำให้เสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบ ทำให้เจ้าหน้าที่กล้าไม่ดำเนินการ

(2) กรมการจัดหางานไม่มีอัตราค่าจ้างเพียงพอและยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ในการจับกุม หน่วยงานปฏิบัติซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวของกรมการจัดหางานส่วนกลางที่ดูแลทั่วราชอาณาจักรเป็นหน่วยงานระดับฝ่าย (ฝ่ายควบคุมตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าว สังกัดกองตรวจและคุ้มครองคนหางาน) มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 11 คน แบ่งเป็นข้าราชการซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 6 คน และเป็นลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานราชการ ซึ่งมีได้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 6 คน สำหรับหน่วยงานของกรมในส่วนภูมิภาคจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเฉลี่ยจังหวัดละ 3 คน นอกจากนี้ข้าราชการของกรมการจัดหางานกว่าร้อยละ 70 เป็นผู้หญิง (กรมการจัดหางานมีข้าราชการ รวมทั้งสิ้น 1,127 คน ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2552)¹⁵⁸ และหน่วยงานของกรมที่อยู่ในส่วนภูมิภาคบางแห่งจะมีแต่ข้าราชการผู้หญิงทั้งสำนักงาน ทำให้มีปัญหาในการจับกุมแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ชาย และการจะให้พนักงานราชการหรือลูกจ้างชั่วคราว ออกไปตรวจสอบและจับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็มิอาจทำได้ เนื่องจากไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจึงไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

(3) การที่กฎหมายไม่ให้อำนาจเด็ดขาดในการจับกุม และไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การใช้อำนาจในการจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จะเกิดขึ้นต่อเมื่อพบคนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตและสั่งให้ไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่คนต่างด้าวผู้นั้น

¹⁵⁸ กองกรเจ้าหน้าที่ กรมการจัดหางาน.

ไม่ยินยอมหรือจะหลบหนี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับคนต่างด้าวนั้น โดยไม่ต้องมีหมายจับ และให้นำตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนโดยทันที ดังนั้น อำนาจในการจับกุมมิได้เกิดขึ้นในทันที แต่อำนาจในการจับกุมจะเกิดขึ้นเมื่อเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางานจึงไม่สามารถเข้าไปจับกุมโดยทันที มิฉะนั้นจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้อำนาจโดยลำพัง ดังเช่นกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ได้แก่

ก. พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 23 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การจับกุมผู้กระทำความผิดให้กระทำได้โดยไม่ต้องมีหมายจับเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุอื่นที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ

ข. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 36(1) บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ เพื่อตรวจค้นและจับตัวผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดที่ฝ่าฝืนมาตรา 29 หรือมาตรา 31 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่าบุคคลดังกล่าวหลบซ่อนอยู่ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเนื่องจากการเน้นข่าวว่าจะเอาหมายค้นมาได้ บุคคลนั้นจะหลบหนีไป

ค. พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545 มาตรา 16 บัญญัติว่า การจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ง. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 59 บัญญัติว่า ให้อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ทำการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจออกหมายเรียก หมายจับ หรือหมายค้น หรือจับ ค้น หรือควบคุม และให้มีอำนาจสอบสวนคดีความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4.6.3 ประเด็นปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้งคนไทยและคนต่างด้าว โดยมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นกฎหมายที่มีส่วน

ช่วยสนับสนุนในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยมุ่งลงโทษผู้ค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นผู้นำพาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ในการลงโทษผู้กระทำผิดจำเป็นต้องมีกระบวนการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีซึ่งต้องใช้ระยะเวลา และแม้ว่าในระหว่างการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดความผิด กฎหมายกำหนดให้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้¹⁵⁹ แต่ยังมีปัญหาที่สำคัญคือ เงื่อนไขที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราว มีความไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแม้ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ให้ถือว่าแรงงานเหล่านี้เป็นผู้เสียหายมิได้เป็นผู้ต้องหา แต่การลักลอบเข้ามาเมืองโดยมิชอบก็มิได้ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาโดยกระบวนการค้ามนุษย์มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองอย่างไร¹⁶⁰ ดังนั้น การขออนุญาตทำงานต้องดำเนินการพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ต้องเป็นต่างด้าวเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อระหว่างรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง¹⁶¹ เช่นเดียวกับ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันและมาขึ้นทะเบียนกับกรมการปกครอง และขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางานภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น หากไม่มีมติคณะรัฐมนตรี และประกาศกระทรวงมหาดไทยที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและให้ทำงานได้ในระหว่างรอการส่งกลับ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็จะไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ นอกจากนี้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ทำงานได้ก็ตาม ยังพบปัญหาว่าใครจะเป็นคนหางานให้แรงงานต่างด้าว

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551, มาตรา 37.

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 12(1).

¹⁶¹ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551, มาตรา 13(2).

เหล่านี้ แม้จะมีพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติให้จัดหางานให้คนต่างด้าวทำ

4.6.4 ประเด็นปัญหาการบริหารจัดการครอบครัวและบุตรของแรงงานต่างด้าว

ปัญหาการตั้งครรภ์และการคลอดบุตร มีจำนวนมากกว่า 10,000 รายต่อปี แรงงานที่เข้ามาพร้อมครอบครัวและผู้ติดตาม อยู่ในวัยเจริญพันธุ์เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จำนวนการตั้งครรภ์และเข้าคลอดบุตรจึงเพิ่มขึ้นทุกปี (อัตราการเกิดของคนต่างด้าวไม่สามารถควบคุมได้) และจากสถิติที่สามารถเก็บได้ พบว่ามีหญิงต่างด้าวมาคลอดบุตรในสถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข ปี พ.ศ. 2548 จำนวน 6,311 คน (ข้อมูล 56 จังหวัด) ปี พ.ศ. 2550 จำนวน 14,259 คน (ข้อมูล 69 จังหวัด) ปี พ.ศ. 2550 จำนวน 15,584 ราย (ข้อมูล 64 จังหวัด)¹⁶²

จากข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลให้มีการจดทะเบียนแรงงานและผู้ติดตามด้วย ปรากฏว่า มีแรงงานและผู้ติดตามมาจดทะเบียนกับกรมการปกครอง รวมทั้งสิ้น 1,284,920 คน และมีแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 849,552 คน ที่เหลือจะเป็นผู้ติดตาม จำนวน 435,368 คน ในจำนวนผู้ติดตามแบ่งเป็น เด็กแรกเกิด-11 ปี จำนวน 73,973 คน ช่วงอายุ 12 ปี-14 ปี จำนวน 19,109 คน ช่วงอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 352,358 คน ปัจจุบันกลุ่มคนต่างด้าวเหล่านี้ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าอยู่ที่ใดบ้าง และในการจดทะเบียนล่าสุดปี 2552 พบว่า มีคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนกับกรมการปกครอง รวมทั้งสิ้น 1,059,578 คน มีแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 928,149 คน ที่เหลือไม่มาขอใบอนุญาตทำงาน จำนวน 131,429 คน ซึ่งอาจเป็นครอบครัวและบุตรของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2552 กำหนดให้จดทะเบียนผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี เท่านั้น (จากการประสานงานเป็นการภายในกับเจ้าหน้าที่กรมการปกครองพบว่า มาจดทะเบียนประมาณ 9,000 คน) แสดงว่า ส่วนที่เหลือประมาณ 122,427 คน มาขึ้นทะเบียนแต่ไม่ขออนุญาตทำงานอาจจะเป็นครอบครัวที่ติดตามมา แต่ลักลอบทำงาน ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้แม้ว่าจะไม่มาขออนุญาตทำงานก็ไม่ทำ

¹⁶² คณะอนุกรรมการเรื่องแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง วุฒิสภา. (2552). รายงานพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาปี 2551-2552. หน้า 65.

ให้การอยู่ในราชอาณาจักรเป็นอันสิ้นสุด เนื่องจากประกาศกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเงื่อนไขให้การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเป็นอันสิ้นสุด 3 กรณี¹⁶³ คือ

1) เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดหรือเป็นผู้ที่สุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน โดยอยู่ในดุลยพินิจของแพทย์

2) ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล เว้นแต่ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3) ออกนอกพื้นที่จังหวัด โดยไม่ได้รับอนุญาต

แต่ประกาศกระทรวงมหาดไทยให้อำนาจในการส่งกลับตามมาตรา 54 เท่านั้น หากไม่มาขอใบอนุญาตทำงาน¹⁶⁴

จากสถิติที่กล่าวมาข้างต้น แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีผู้ติดตาม ได้แก่ ครอบครัวและบุตรติดตามมาเป็นจำนวนมาก ตามหลักสากลการจัดระบบการจ้างงาน จะไม่รวมถึงครอบครัวกรณีบุตรที่เกิดแล้ว ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายสัญชาติ และกฎหมายทะเบียนราษฎร ซึ่งดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน และในอนาคตพ่อแม่ถูกส่งกลับ บุตรเหล่านี้ก็ต้องเดินทางกลับพร้อมพ่อแม่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 เดิมกำหนดให้บุตรที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองตามพ่อแม่ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551¹⁶⁵ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดสถานะของเด็กเพื่อมิให้มีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่มิได้ให้สัญชาติไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551¹⁶⁶ กำหนดให้ทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย¹⁶⁷ กำหนดให้มีการจดทะเบียนการเกิดให้แก่ซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวหลบหนี

¹⁶³ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2552 พ.ศ. 2552, ข้อ 4.

¹⁶⁴ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2552 พ.ศ. 2552, ข้อ 3

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 7 ทวิ.

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 19/2 และ มาตรา 38.

¹⁶⁷ ระเบียบสำนักงานทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2551, ข้อ 4 และข้อ 5.

เข้าเมือง¹⁶⁸ กรณีดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีการอพยพเข้ามามากขึ้น และนำไปสู่การตั้งรกราก หากไม่สามารถส่งกลับได้ และก่อให้เกิดปัญหาความแออัด การรับรองสัญชาติโดยการเกิด การผลักดันส่งกลับ การไม่ยอมรับการเป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง ตลอดจนปัญหาทางด้านสังคม ในเรื่องของการศึกษา และการสาธารณสุขในระยะยาว

4.6.5 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เนื่องจากปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น แรงงานในกิจการรับเหมาค่าแรง การบังคับให้แรงงานต่างด้าวทำงานทั้งกลางวันและกลางคืน แต่ได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวทั้งที่ ได้รับการผ่อนตามมติคณะรัฐมนตรี และแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายหลบหนีจากนายจ้างเดิม ไปอยู่กับนายจ้างรายใหม่โดยไม่มีการแจ้งย้ายหรือเปลี่ยนนายจ้างตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบ และยากต่อการควบคุม นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงาน และแรงงานต่างด้าวในกิจการภาคเกษตรและงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งอยู่นอกการคุ้มครองกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ก็จะมีการเคลื่อนย้ายตลอดเวลาเพื่อแสวงหานายจ้างที่ให้ค่าจ้างและสวัสดิการดีกว่า

1) ปัญหาการใช้สิทธิเพื่อเรียกร้องขอความเป็นธรรมตามกฎหมาย

คดีเรียกร้องสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นสู่ศาลแรงงานมีจำนวนไม่มากนักอาจเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า การละเมิดสิทธิของแรงงานต่างด้าวมักเกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้เมื่อถูกละเมิดสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิต่างๆ ตามสัญญาจ้างแรงงานที่ควรได้รับหรือสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ที่แรงงานต่างด้าวควรต้องได้รับความคุ้มครอง แต่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้มักละเว้นที่จะไม่ไปใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลไม่ว่าจะเป็นศาลแพ่ง ศาลแรงงาน หรือศาลปกครองก็เนื่องมาจากกลัวว่าทางการจะทราบถึงการกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมืองและผิดกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งจะส่งผลให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต้องถูกดำเนินคดีและส่งตัวกลับประเทศ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ก็เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

¹⁶⁸ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดทำทะเบียนและการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, ข้อ 1 และข้อ 2.

อีกสาเหตุหนึ่งที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไม่น่าคดีมาสู่ศาลก็อาจเนื่องมาจากการไม่มีความรู้ทางกฎหมายของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันให้ได้รับใบอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี¹⁶⁹ นอกจากนี้ยังพบปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการใช้สิทธิทางศาลและการใช้ทางพนักงานตรวจแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกับกฎหมายคนเข้าเมือง กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะต้องถูกดำเนินคดีและถูกส่งตัวกลับประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองภายใน 7 วัน และหากเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหรือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี หากไปทำงานนอกจากท้องที่ที่ได้รับอนุญาตจะต้องถูกส่งกลับ เนื่องจากตามประกาศกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดเงื่อนไขห้ามแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันออกนอกเขตท้องที่ที่ได้รับอนุญาตหากฝ่าฝืนถือว่าสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรไทยหมดไป จะต้องถูกผลักดันออกนอกราชอาณาจักรทำให้ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายได้ เนื่องจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ต่อในประเทศในระหว่างพิจารณาของพนักงานตรวจแรงงาน

นอกจากนี้ยังพบปัญหากรณีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน หากถูกเลิกจ้างหรือหนีนายจ้างออกมาเนื่องจากถูกนายจ้างเลิกจ้าง ถูกนายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ก็ตาม ในระหว่างการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาในการพิจารณานาน จะทำให้เกิดปัญหากับแรงงานต่างด้าวที่ไม่สามารถหานายจ้างได้ หรือไม่มีนายจ้างคนใดสนใจจะรับเข้าทำงาน เช่น ปัญหาค่าใช้จ่าย อาจทำให้เกิดการลักขโมยทรัพย์สิน กรมการจัดหางานก็ไม่มีอำนาจในการหานายจ้างหรือหางานให้คนต่างด้าว แม้จะมีพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ที่ให้อำนาจกรมการจัดหางานในการหางานให้คนหางาน แต่กำหนดให้หางานให้เฉพาะคนไทยเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติให้หางานให้คนต่างด้าวทำ ทำให้เกิดปัญหาการไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันของกฎหมาย

¹⁶⁹ ฉัฐพล ลีลาวัฒน์นันท์ และคณะ. (2551). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว. หน้า 3-35.

2) ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

จากการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน¹⁷⁰ พบปัญหาการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่สำคัญกล่าวคือ

(1) ปัญหาการติดต่อสื่อสาร แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่เข้าใจภาษาไทยและภาษากฎหมาย ถึงแม้ว่าจะมีการแปลเป็นภาษาพม่า ลาว และกัมพูชา แล้วแต่ก็ยังไม่เข้าใจความหมายของข้อความนั้นๆ เช่น วันหยุด วันลา จำนวนชั่วโมงการทำงานต่อวัน และการล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น

(2) ความกลัวไม่มีงานทำ แรงงานต่างด้าวไม่กล้าร้องเรียนกับตัวเจ้าหน้าที่ เนื่องจากเกรงว่านายจ้างจะไม่จ้างให้ทำงาน ทำให้ไม่มีรายได้

(3) ความกลัวนายจ้างข่มขู่ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองจะไม่กล้าร้องเรียนกับเจ้าหน้าที่ เพราะกลัวนายจ้างให้ตำรวจมาจับกุมและส่งกลับประเทศ

(4) สถานประกอบการขนาดกลางถึงขนาดเล็ก มักทำผิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะยังไม่มีมาตรฐาน และมีเงินทุนน้อยต้องใช้แรงงานเป็นหลัก

(5) นายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายจะเสียเปรียบนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เนื่องจากจะเสียต้นทุนต่ำกว่า และมีข้อต่อรองกับแรงงานต่างด้าวได้มากกว่า นายจ้างบางคนมีการจ้างแรงงานแล้วไม่จ่ายค่าจ้าง โดยการแจ้งตำรวจให้จับกุมแรงงานต่างด้าว

(6) แรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนย้ายการทำงานสูง เปลี่ยนงานบ่อย จะพยายามไปหางานที่สบายกว่า ทำให้เป็นคนผิดกฎหมายเมื่อเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่แจ้ง

(7) กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในบางอาชีพ เช่น ในภาคเกษตรเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน เป็นต้น

(8) แรงงานต่างด้าวพอใจกับอัตราค่าจ้างที่ได้รับ ถึงแม้จะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ตาม ซึ่งยังดีกว่าไม่มีรายได้

3) ปัจจัยที่มีผลให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน พบปัจจัยที่มีผลให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างด้าวไม่มีประสิทธิภาพที่สำคัญ¹⁷¹ กล่าวคือ

¹⁷⁰ แหล่งเดิม. หน้า 5-168.

(1) แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่มีการศึกษาน้อย มีความรู้ที่น้อย ทำให้ไม่เข้าใจภาษากฎหมาย ไม่ทราบว่านายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่

(2) นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวได้รับรู้เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะเกรงว่าแรงงานต่างด้าวจะเรียกร้อง

(3) เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่เข้มงวด และเอาจริงเอาจัง

(4) ผู้ประกอบการบางรายเป็นผู้มีอิทธิพล ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการ

(5) นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย

(6) แรงงานต่างด้าวไม่กล้าร้องเรียน เพราะใช้ภาษาไทยไม่คล่อง ไม่ทราบว่าจะไปเรียกร้องกับหน่วยงานใด กลัวหางานใหม่ทำไม่ได้ และกลัวถูกจับเนื่องจากหลบหนีเข้าเมือง

(7) แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงไม่กล้าแสดงตัว เพราะกลัวถูกจับ จึงเป็นข้อได้เปรียบของนายจ้างเพื่อใช้ข่มขู่

(8) นายจ้างและแรงงานต่างด้าวมีความพึงพอใจที่จะทำงานร่วมกัน

(9) ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การแข่งขันสูง นายจ้างจึงไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะทำให้ต้นทุนสูงขึ้น

4.7 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการ และการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ทั้งด้านข้อมูล การข่าว การป้องกันและปราบปราม ดังนั้น การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานของภาครัฐ และการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน กล่าวคือ

1) หน่วยงานภาครัฐ จากการดำเนินตามนโยบายผ่อนผันที่ผ่านมายังไม่ปรากฏแผนปฏิบัติงานที่มีลักษณะการประสานงานหรือบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม มีเพียงแผนปฏิบัติงานหรือแผนงานที่ดำเนินโดยหน่วยงานต่างๆ ในเชิงอิสระแบบต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำ เฉพาะส่วนที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังขาดการมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชน

นอกจากนี้ แต่ละหน่วยที่เกี่ยวข้องต่างมีกฎหมายเป็นของตนเอง ไม่มีการบูรณาการระหว่างองค์กร ส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้พร้อมกัน

2) ระบบฐานข้อมูลไม่ทันสมัยและขาดความเชื่อมโยง ภาครัฐไม่มีฐานข้อมูลที่ต้องการและชัดเจน แต่ละหน่วยจัดเก็บข้อมูลไว้ใช้เฉพาะหน่วยงานของตน ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อใช้อย่างบูรณาการ ซึ่งหน่วยที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ทำให้การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการตรวจสอบติดตามและควบคุมบุคคล ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 6 หน่วยงาน¹⁷² ดังนี้

(1) สำนักงานบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สำนักงานบริหารการทะเบียน เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานทะเบียนประชากรทุกคนในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 หรือเป็นศูนย์กลางทะเบียนบุคคลระดับชาติ ที่รับผิดชอบจัดทำทะเบียนบุคคลโดยกำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก ให้กับคนทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย (คนต่างด้าวตามกฎหมายไทย) และตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดแบ่งประเภทของบุคคลที่อยู่ในระบบทะเบียนราษฎรออกเป็น 8 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 คือคนที่เกิดและมีสัญชาติไทย โดยแจ้งการเกิดภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (15 วัน) เริ่มใช้เลขประจำตัวประชาชนสำหรับเด็กที่เกิดตั้งแต่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2526

ประเภทที่ 2 คือคนที่เกิดและมีสัญชาติไทย แต่แจ้งการเกิดเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด(แจ้งเกิน 15 วัน)

ประเภทที่ 3 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านก่อนวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527

ประเภทที่ 4 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้มีการย้ายเข้าในทะเบียนบ้านในขณะที่ยังไม่มีเลขประจำตัวประชาชน(ระหว่าง 1 มกราคม-31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527)

ประเภทที่ 5 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวอยู่แล้ว ได้รับอนุมัติให้เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน

¹⁷² กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2547). คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ. หน้า 28-31.

ประเภทที่ 6 คือคนต่างด้าวเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นบุคคลเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมาย และได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราว และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเภทที่ 7 คือบุตรของบุคคลประเภทที่ 6 ซึ่งเกิดในประเทศไทย

ประเภทที่ 8 คือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือคนต่างด้าวที่ได้รับสัญชาติไทย

(2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการบันทึกข้อมูลคนต่างด้าวทุกประเภทที่เข้ามาหรือออกจากประเทศ ยกเว้นกลุ่มคนต่างด้าวหรือชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยและบุตรหลานของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานบริหารการทะเบียนตามเป็นผู้จัดเก็บ สำหรับประเภทข้อมูลคนต่างด้าวที่ สตม. จัดเก็บแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

ก. ข้อมูลคนเดินทางเข้าออก มีระบบบันทึกข้อมูลบุคคลเดินทางเข้าออกตามด่านทุกแห่งทั้งทางบก เรือ อากาศ เกือบทุกด่านมีเครื่องบันทึกข้อมูลที่เชื่อมโยงกันได้ ข้อมูลชุดนี้สามารถนำมาประเมินจำนวนคนต่างด้าวอยู่ชั่วคราวที่มาขออยู่ต่อ แยกประเภทตามลักษณะการตรวจลงตรา และจำนวนผู้ค้างในแต่ละปีงบประมาณได้

ข. ข้อมูลทะเบียนผู้ต้องกัก หรือคนต่างด้าวที่กระทำความผิดที่ถูกส่งตัวมายังงานห้องกัก คือ คนต่างด้าวที่ถูกกักตัวไว้เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ค. ข้อมูลคนต่างด้าวขอมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย

3) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (สบต.) เป็นหน่วยงานหลักที่จัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจ้างงานคนต่างด้าว 4 ฉบับหลักคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน และ พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายตัวอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 และระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินการขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 เป็นต้น ดังนั้นข้อมูลทั้งหมดที่ สบต. จัดเก็บคือ การบันทึกประวัติระดับบุคคลของคนต่างด้าวทุกคนที่มาขอใบอนุญาตทำงานจาก สบต. ซึ่งจำแนกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

(1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ กลุ่มนี้คือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรและทำงานอยู่ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2513 และเข้ามา

ก่อนที่จะมีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยใช้แบบเอกสารบันทึก

(2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติอื่นๆ จัดเก็บด้วยระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบไม่เชื่อมโยง (Stand Alone)

(3) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว 2551 จัดเก็บระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบไม่เชื่อมโยง

(4) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว อยู่ระหว่างรอการส่งกลับผ่อนผันให้ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 จัดเก็บระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบเชื่อมโยงได้โดย สบต. เป็นหน่วยงานจัดเก็บให้ และ สบต. สามารถเรียกใช้ข้อมูลชุดนี้ได้

4) กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขเริ่มมีการจัดเก็บข้อมูลคนต่างด้าวเป็นระบบมากขึ้นหลังจากมีมติ คณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 โดยกระทรวงสาธารณสุขเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องแรงงานต่างด้าว 4 ด้าน คือการตรวจสุขภาพประจำปี การบริการด้านการรักษาพยาบาล การบริการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และการเฝ้าระวังโรค ปัจจุบันสำนักพัฒนาระบบสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เป็นหน่วยงานกลางที่รวบรวมข้อมูลผู้ป่วย หรือผู้มารับบริการที่เป็นคนต่างชาติ ที่จะมีการรวบรวมจัดส่งมาจากสถานบริการของกระทรวงฯ ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ข้อมูลที่ทางกระทรวงจัดเก็บคือ

(1) ระเบียบผู้ป่วยต่างชาติที่มารับบริการแยกได้เป็นกลุ่มมีบัตรประกันสุขภาพ กลุ่มไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และกลุ่มที่ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้าน

(2) ข้อมูลจำนวนการเกิดของเด็กต่างชาติจากแบบบันทึกใบรับรองการเกิด และข้อมูลผู้หญิงต่างชาติด้วยเจริญพันธุ์ในด้านอนามัยและเด็ก และการวางแผนครอบครัว

(3) ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการให้บริการต่อคนต่างชาติ

(4) ข้อมูลการป่วยของคนต่างชาติแยกประเภทของโรค ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่สามารถนำมาแสดงอัตราความชุกของภาวะการเจ็บป่วยของคนต่างชาติ และมีโรคอะไรบ้างที่ต้องเฝ้าระวัง

5) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือกรมประชาสงเคราะห์เดิม จัดเก็บข้อมูลที่คาบเกี่ยวกับคนต่างด้าวในกิจกรรมที่มีลักษณะการส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มที่ตกทุกข์ได้

ยาก ค่อยโอกาสซึ่งต้องบริการทั้งคนไทยและต่างชาติ โดยทุกกลุ่มยังใช้ระบบการจัดเก็บเป็นแบบเอกสาร จำแนกกลุ่มหลักๆ ได้ ดังนี้

- (1) ข้อมูลชาวเขาจากแบบการสำรวจบัญชีบุคคลในบ้านบนพื้นที่สูง
 - (2) ข้อมูลผู้รับการสงเคราะห์ (คนขอทาน/คนไร้ที่พึ่ง) ต่างชาติ
 - (3) ข้อมูลผู้หญิงและเด็กต่างชาติในบ้านพัก
- 6) กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อมูลเรื่องคนต่างด้าว เนื่องจากแนวนโยบายการรับนักเรียน นักศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ชัดเจนว่า จะรับเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยได้ ได้มีโอกาสเข้าเรียนในสถานศึกษา อย่างกว้างขวางทั่วถึงด้วยความเสมอภาค ซึ่งคำว่าเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยนั้น รวมถึงเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การจัดเก็บข้อมูลนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะ มีแต่ข้อมูลเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มาจากการสำรวจเป็นการเฉพาะกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะมอบให้สำนักงานกิจการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุปในบทที่ 4 ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในเชิงนโยบายและข้อกฎหมาย รวม 7 ประเด็น และได้เสนอแนะเพื่อแก้ไขปรับปรุง ทั้งข้อกฎหมายและในด้านนโยบายในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สาเหตุที่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพ โดยเฉพาะแรงงานในระดับล่าง อันเนื่องมาจากการมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูง ประกอบกับ แรงงานไทยมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และไม่ยอมงานหนัก งานสกปรก งานเสี่ยงอันตราย จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้นายจ้าง/สถานประกอบการต่างๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน มีความจำเป็นต้องหาแรงงานต่างด้าวมาทดแทน เพื่อให้กิจการสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อีกทั้งแรงงานต่างด้าวยังมีค่าจ้างที่ต่ำ นายจ้างสามารถลดต้นทุนการผลิตได้อีกทางหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าประเทศไทยพากันอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมากในลักษณะของการโยกย้ายถิ่นฐาน กล่าวคือ มิได้เดินทางเข้ามาเฉพาะตัวแรงงาน แต่ได้นำครอบครัวรวมถึงผู้ติดตามเข้ามาด้วย และเป็นการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ได้แก่ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตามที่กล่าวมาแล้ว ในบทที่ 2

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีความพยายามที่จะยับยั้งการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ไม่ให้เข้ามามากเกินไปก็ตาม แต่ความพยายามดังกล่าวก็ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จมากนัก ยังคงมีการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น ประมง ก่อสร้าง และธุรกิจบริการ ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมแรงงานต่างด้าว เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการขยายตัวของแรงงานต่างด้าว แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะกลไกภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ยังขาดการวางแผน การบริหารจัดการอย่างเชื่อมโยงเป็นระบบ และชัดเจน ขาดความร่วมมือจากนายจ้าง ประกอบกับมีขบวนการจัดหาจัดจ้าง โดยกลุ่มนายจ้าง

ขบวนการค้ามนุษย์ นายหน้าเถื่อน และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนรู้เห็นเป็นใจขบวนการดังกล่าวจึงทำให้ยังคงมีแรงงานต่างด้าวลักลอบกระจ่ายเข้ามาในจังหวัดต่างๆ เกือบทุกภาคเศรษฐกิจในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยนั้น เข้ามาโดยอาศัยขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าผิดกฎหมายเป็นผู้นำพาเข้ามาทำงานในประเทศไทยหรืออาศัยเครือข่ายทางสังคมที่เป็นญาติหรือเพื่อนที่เคยทำงานมาก่อนแล้วชักชวนเข้ามา ทั้งนี้ นายหน้าผิดกฎหมายมีทั้งคนไทยและคนต่างชาติ มีการพัฒนาการปรับรูปแบบการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยตลอดเวลา เพื่อมิให้ทางการจับกุมและดำเนินคดี

จากผลการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยใช้รูปแบบและวิธีการต่างๆ ตลอดจนใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมิให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบมาทำงานมากขึ้น โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ดังนี้

1) ใช้มาตรการผ่อนผันให้นายจ้าง/สถานประกอบการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานตั้งแต่ปี 2535 สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยคณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ และมีผู้ประสงค์จะจ้างงาน อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พร้อมกับ

- (1) ให้กรมการปกครอง ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว
- (2) ให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการตรวจสุขภาพ
- (3) ให้กรมการจัดหางานพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวที่รายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติและได้รับใบรับรองแพทย์แล้ว
- (4) ให้กองบัญชาการกองทัพไทยดำเนินการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาของคนต่างด้าวทำงานรายใหม่ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินการจดทะเบียน
- (5) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีคนต่างด้าวที่ลักลอบทำงาน นายจ้าง ผู้ให้ที่พักพิงคนต่างด้าว และนายจ้างที่จ้างคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยผิดกฎหมาย

2) มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อพิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกัน ปราบปรามและ

ดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง โดยให้กรมการจัดหางานรับผิดชอบ กพร.

3) ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเจรจากับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา เพื่อลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน และได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Worker : MOU) กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดย MOU ดังกล่าว ได้กำหนดกรอบความร่วมมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ครอบคลุมเรื่องการจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง การส่งกลับ การคุ้มครองแรงงาน การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมายและการค้าแรงงานเถื่อน โดยมีการดำเนินการที่สำคัญ คือ

- (1) การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศต้นทาง
- (2) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายจากพม่า ลาว และกัมพูชา
- 4) การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
 - (1) ห้ามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองออกนอกเขตท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาต
 - (2) ส่งเสริมเศรษฐกิจชายแดน โดยกำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้
 - (3) การป้องกันและปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์โดยกำหนดให้ผู้เสียหายซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถทำงานได้ในระหว่างการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์
 - (4) กำหนดบทลงโทษนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต และบทลงโทษแรงงานต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต
 - (5) คุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้ได้รับความเป็นธรรมเพื่อมิให้มีการเคลื่อนย้าย
 - (6) ใช้มาตรการปราบปราม สกัดกั้น และผลักดันส่งกลับ
 - (7) จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผู้ติดตาม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่สำคัญไว้รวม 7 ประเด็น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาล

นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มี 4 รูปแบบ ได้แก่ จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ ไม่จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันและมีใบอนุญาตทำงานต่ออายุทำงานแต่ไม่เปิดให้คนใหม่เข้าระบบ และจำกัดพื้นที่แต่ไม่จำกัดประเภทกิจการ เป็นนโยบายแก้ไขปัญหามาในระบอบรัฐบาลในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2552 เปิดให้จดทะเบียนในกิจการต่างๆ รวม 24 กิจการ ทำให้มีแรงงานต่างด้าวกระจายทุกจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งยากต่อการควบคุม หน่วยงานในระดับพื้นที่ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจึง จนไม่เกิดความแตกต่างใดๆ ระหว่างแรงงานต่างด้าวที่มาทะเบียนกับแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาจดทะเบียน ผู้ที่มาจดทะเบียนก็ยังคงเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน แต่แรงงานต่างด้าวที่ไม่มาจดทะเบียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในขณะที่นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังสามารถใช้ได้โดยไม่ถูกดำเนินคดี

ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีจุดแข็งที่สามารถช่วยยกระดับการแก้ปัญหาเป็นปัญหาระดับชาติภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากเป็นกลไกที่มาดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่ก็มีอุปสรรคที่สำคัญ คือ ไม่มีสำนักงานเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ ได้มอบหมายให้กรมการจัดหางานซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการเป็นหน่วยประสานงาน ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการประสานงานและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กบร. ที่มีอย่างกว้างขวาง และต้องดูแลแรงงานต่างด้าวนับล้านคน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวหลายฉบับ ประกอบกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต้องเน้นหนักในด้านความมั่นคง ซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของกรมการจัดหางาน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว โดยพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวเป็นหลัก ประกอบกับการจัดตั้ง กบร. เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับ และอำนาจหน้าที่ยังมีการซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในบางประการ เช่น การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวต่อคณะกรรมการ เป็นต้น

ประเด็นที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชาที่ผ่านมา ไม่ค่อยมีปัญหา เนื่องจากทางการลาวและกัมพูชาเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย จะมีปัญหาอุปสรรคบ้างได้แก่ จำนวนเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติไม่เพียงพอ ปัญหาการเดินทางมาพิสูจน์สัญชาติต้องขอ อนุญาตออกนอกเขตจังหวัดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย สำหรับกรณีการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานพม่าพบปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ แรงงานพม่าไม่สามารถรอกแบบขอรับการพิสูจน์สัญชาติ เป็นภาษาพม่าได้ ปัญหาชนกลุ่มน้อยไม่ยื่นแบบขอรับการพิสูจน์สัญชาติ และไม่ต้องการเดินทางเข้า พม่าเพื่อพิสูจน์สัญชาติเพราะกลัวถูกจับ ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติยุ่งยากหลายขั้นตอน และตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ต้องขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัดจากปลัดกระทรวง มหาดไทย ปัญหาค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สัญชาติมีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับบริษัท นายหน้าในเรื่องของค่าใช้จ่ายและค่าบริการ ที่พาแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติ นายจ้างผลัก ภาระให้แรงงานต่างด้าว ทำให้แรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ กลุ่มซึ่งเสีย ผลประโยชน์จากการค้าแรงงานข้ามชาติ ปลอ่ยข่าวในทางลบเพื่อให้แรงงานต่างด้าวไม่กล้าไป พิสูจน์สัญชาติ คนต่างด้าวสัญชาติอื่นสวมสิทธิ์เป็นคนสัญชาติพม่า ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ผ่าน การพิสูจน์สัญชาติ ปัญหาแรงงานต่างด้าวบางส่วนจะไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติเนื่องจากมี ความคาดหวังว่า จะได้รับสัญชาติไทย หากอยู่ในกลุ่มที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดสถานะให้ได้รับ บัตรสีต่างๆ เช่น เป็นชนกลุ่มน้อย

ประเด็นที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านตามบันทึก ความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

พบว่าปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนในการนำเข้ามีหลายขั้นตอน ใช้ระยะเวลา ดำเนินการคัดเลือกแรงงานเพื่อจัดส่งให้แก่ นายจ้างในประเทศนาน ค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสูง และ ไม่มีมาตรการควบคุมและลงโทษบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยกรณี ที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประกอบกับบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานไม่มีบริษัทตัวแทนที่ทำหน้าที่ ติดต่อประสานงานในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องของการ นำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจัดหางานเพื่อนำเข้า แรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถควบคุมสายหรือนายหน้าที่เป็นตัวแทนบริษัทจัดหางานที่อยู่ใน เมืองไทยได้ นอกจากนี้กฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการเป็นตัวแทนในการติดต่อนำเข้า แรงงานต่างด้าวกับบริษัทจัดหางานในประเทศเพื่อนบ้าน หรือให้มิให้นำเข้าระหว่างรัฐต่อรัฐ หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ออกไปอนุญาตทำงาน และเป็นหน่วยงานกลางคอยจัดส่งเอกสาร

เท่านั้น ปัญหาแรงงานต่างด้าวนำเข้าโดยถูกกฎหมาย ไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ทำให้ต้อง
ลี้ภัยการทำงาน

ประเด็นที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลา หรือตามฤดูกาล

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 กำหนดให้คนต่างด้าว
ซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งมีเอกสารใช้แทน
หนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และสามารถทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับ
ชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงาน
ของคนต่างด้าวบริเวณชายแดน และแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในตัว
เมืองชั้นใน แต่ปรากฏว่าพบปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
มาตรา 13 (2) กำหนดให้คนต่างด้าวสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย
เดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวให้ได้รับยกเว้น ไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทน
หนังสือเดินทาง และปัจจุบันได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้ใช้หนังสือ
ผ่านแดน (Border Pass) ในการเดินทางระหว่างชายแดน ซึ่งหนังสือผ่านแดนมิใช่เอกสารใช้แทน
หนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงไม่สามารถนำมาขอใบอนุญาตทำงานได้
นอกจากนี้กฎหมายซึ่งได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดน
และท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ชายแดนได้ด้วย ซึ่งอาจมีปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาตัวเมือง
ชั้นในได้เนื่องจาก เมื่อพิจารณาจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดกับชายแดนของประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา
รวมทั้งสิ้น จำนวน 26 จังหวัด และจังหวัดที่ต่อเนื่องกับจังหวัดดังกล่าว จำนวน 26 จังหวัด รวม
จำนวนทั้งสิ้น 52 จังหวัด

ประเด็นที่ 6 ปัญหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองและผู้เกี่ยวข้อง

ปัญหาอุปสรรคในการป้องกัน ปราบปราม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า
เมืองที่ผ่านมา พบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการในการผลักดันและส่งกลับ
ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยไม่มีการดำเนินคดี เนื่องจากประเทศ
ไทยไม่มีสถานที่กักกันและงบประมาณที่เพียงพอในการดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทำ
ให้แรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ ปัญหาประเทศต้นทางไม่ให้ความร่วมมือและไม่รับ
แรงงานต่างด้าวที่ฝ่ายไทยผลักดันและส่งกลับ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่เข้มงวด
มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการนำพา การปลอมแปลงเอกสาร ทะเบียน บัตร
ประจำตัว นอกจากนี้ยังพบประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญกล่าวคือ

1) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ไม่มีการแยกบทลงโทษระหว่างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตไม่มีบทลงโทษจำคุก กฎหมายไม่ให้อำนาจเด็ดขาดในการจับกุมแรงงานต่างด้าว ไม่มีบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนไม่เสียค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว ไม่ได้กำหนดหน้าที่นายจ้างให้ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่เมื่อต่างด้าวออกจากงานและบทลงโทษหากฝ่าฝืน อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากคำสั่งกระทรวงแรงงานซึ่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ไม่ครอบคลุมลูกจ้าง พนักงานราชการของกรมการจัดหางาน และไม่มีเจ้าหน้าที่จากองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว

2) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 กำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราว มีความไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว ไม่อยู่ในสถานะที่เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่อย่างใด จึงไม่สามารถมาขอใบอนุญาตทำงานได้ และยังพบปัญหากรณีแรงงานต่างด้าวซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ไม่มีนายจ้างและต้องการทำงาน หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ไม่สามารถหางานให้แรงงานต่างด้าวทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่ให้อำนาจในการจัดหางานให้คนต่างด้าวทำ

3) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น การบังคับให้แรงงานต่างด้าวทำงานทั้งกลางวันและกลางคืน ได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่กล้าใช้สิทธิตามกฎหมายทำให้แรงงานต่างด้าวต้องหลบหนีจากนายจ้างเดิมไปอยู่กับนายจ้างรายใหม่ที่ให้ค่าจ้างและสวัสดิการดีกว่า โดยไม่มีการแจ้งย้ายหรือเปลี่ยนนายจ้าง หรือไม่ขออนุญาตออกนอกเขตท้องที่ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบและขาดการควบคุม นอกจากนี้ กรณีแรงงานต่างด้าวถูกเลิกจ้างเนื่องจากนายจ้างตายหรือเลิกกิจการ หนีนายจ้างเนื่องจากถูกนายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จำเป็นต้องหานายจ้างรายใหม่ แต่ปรากฏว่ากรมการจัดหางานและภาคเอกชนก็ไม่มีอำนาจในการหานายจ้างหรือหางานให้คนต่างกับแรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดหางานให้คนต่างด้าวทำ

ประเด็นที่ 7 ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการ และการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ทั้งด้านข้อมูล การข่าว การป้องกันและปราบปราม ปัจจุบันพบปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจัดเก็บข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงศึกษาธิการ แต่ละหน่วยจัดเก็บข้อมูลไว้ใช้เฉพาะหน่วยงานของตน ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อใช้อย่างบูรณาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ทำให้มีปัญหาการตรวจสอบติดตามและควบคุมแรงงานต่างด้าว

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1) ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

(1) ตามมาตรา 7 บัญญัติให้อำนาจกระทรวงแรงงานในการกำหนดงานให้คนต่างด้าวทำ แต่มิได้บัญญัติให้อำนาจในการกำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำ ดังนั้นควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้อำนาจกระทรวงแรงงานในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ เนื่องจากปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานแทบทุกประเภทกิจการทำให้เกิดปัญหาแย่งอาชีพคนไทยและควบคุมยาก ดังเช่น ประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น มาเลเซีย อิสราเอล

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องมาแจ้งนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อมีการเลิกจ้างต่างด้าว หรือแรงงานต่างด้าวออกจากงาน และให้มีบทกำหนดโทษหากนายจ้างฝ่าฝืน

(3) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรา 14 โดยปรับเปลี่ยนถ้อยคำจากเดิม “เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง” มาเป็น “หนังสือผ่านแดน หรือบัตรผ่านแดน” ให้สามารถใช้เป็นเอกสารที่ยื่นขอใบอนุญาตทำงานได้ และตัดถ้อยคำ “ท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว” พยายามตรา 14 วรรคแรก ออก

(4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้นายทะเบียนมีอำนาจในการเพิกถอนโควตานายจ้างและสถานประกอบการ กรณีพบว่า นายจ้างสถานประกอบการที่ใช้แรงงานละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานในเรื่องที่สำคัญ เช่น ไม่จ่ายค่าตอบแทนการทำงานตามกฎหมาย การละเมิดสิทธิเด็ก น้อย โกงลูกจ้าง กรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือตายเนื่องจากการทำงานแต่ไม่ช่วยเหลือ หรือมีการบังคับใช้แรงงาน หรือนายจ้างไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เอกสารการจ่ายค่าจ้าง การละเมิดสิทธิแรงงานสตรี หรือการค้ำมนุษย์

(5) เพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์สามารถขออนุญาตทำงานได้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13(2) จากเดิม ซึ่งบัญญัติว่า “เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” แก้ไขเป็น มาตรา 13(2) “เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์”

(6) ควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษในมาตรา 51 โดยแยกบทลงโทษให้แตกต่างกันระหว่างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต กับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยแยกบทลงโทษแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและทำงานโดยไม่รับอนุญาตควรมีการกำหนดบทลงโทษที่สูงกว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและทำงานโดยไม่รับอนุญาต

(7) ในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษนายจ้างตามมาตรา 54 ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษจำคุกนายจ้าง เห็นควรแยกบทลงโทษกรณีนายจ้างใช้แรงงานต่างหลบหนีเข้าเมืองและไม่มีใบอนุญาตทำงาน สูงกว่ากรณีนายจ้างใช้แรงงานต่างเข้าเมืองถูกกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตทำงาน โดยเพิ่มบทลงโทษจำคุกนายจ้าง

(8) ควรมีการกำหนดบทลงโทษปรับนายจ้างที่ไม่เสียค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวตามมาตรา 8

(9) ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 50 โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจในการจับกุมและส่งตัวยังสถานีตำรวจได้ทันทีโดยไม่ต้องสั่งให้ไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน

(10) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพื่อให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขให้นายจ้างและสถานประกอบการดำเนินการรับสมัครแรงงานไทยเข้าทำงานก่อน โดยการประกาศรับสมัครงานทางหนังสือพิมพ์ หรือที่สำนักงานจัดหางานของรัฐ หากไม่สามารถรับสมัครคนงานไทยได้ภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากทีประกาศดังกล่าวแล้ว จึงจะขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวได้ และกิจการของนายจ้างต้องมีการจ้างงานคนงานไทยทำด้วย ดังเช่นประเทศมาเลเซีย และในการจัดสรรโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพนั้นๆ ด้วย ดังเช่นประเทศอิสราเอล

2) ปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมในหมวดที่ 3 การจัดหางาน โดยเพิ่มเติมการจัดหางานให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ โดยให้มีการจดทะเบียนผู้รับอนุญาตจัดหางานให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศ พร้อมกับกำหนดให้เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานมีอำนาจในการจัดหางานให้แก่คนต่างด้าว และกำหนดให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยผ่านสำนักงานจัดหางานของรัฐได้ด้วย

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการหางานให้แรงงานต่างด้าวที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นายจ้างตายหรือเลิกกิจการ ถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ออกจากงานเนื่องจากถูกนายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทำ

3) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(1) ควรแก้ไขปรับปรุงบทลงโทษตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยเพิ่มบทลงโทษบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ที่เข้าไปมีส่วนกับขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(2) ควรปรับปรุงแก้ไขบทลงโทษโดยเพิ่มบทลงโทษ ผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้ามาในราชอาณาจักรมาตรา 63 ซึ่งระวางโทษจำคุกไม่

เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท โดยปรับปรุงบทลงโทษจากจำนวนคนต่างด้าวเป็นรายคน และเพิ่มโทษเมื่อมีการกระทำผิดอีก เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย

(3) กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ เห็นควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยกำหนดบทบัญญัติให้มีการนิรโทษกรรมแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำงานอย่างต่อเนื่องในประเทศไทยโดยมีหลักฐานยืนยันตามระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 5 ปี รวมทั้งครอบครัวของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและสามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ หากชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนด และยอมเสียภาษีรายได้ย้อนหลังตามที่รัฐกำหนด

(4) ควรมีการปรับปรุงคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 แล้วนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และให้กระทรวงมหาดไทย เป็นฝ่ายเลขานุการ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลกฎหมายที่ข้องกับคนต่างด้าว ที่สำคัญ รวม 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเนรเทศ พ.ศ. 2499 โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ กระทรวงแรงงานเป็น ผู้ช่วยเลขานุการ พร้อมกับจัดตั้งสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย

4) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรอง

(1) ควรปรับปรุงประกาศกระทรวงมหาดไทย¹⁷³ เกี่ยวกับการผ่อนผันให้ออกนอกเขตท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาต ในประเด็นดังต่อไปนี้

ก. ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถขออนุญาตออกนอกเขตท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตเพื่อกลับไปเยี่ยมครอบครัวได้ โดยกำหนดหลักประกันและเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวปฏิบัติ

ข. ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวซึ่งออกนอกเขตท้องที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาต เนื่องจากถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม นายจ้างตายหรือปิดกิจการ ออกจากงานเนื่องจากถูกนายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ให้สามารถมาแจ้งขออนุญาตพร้อม

¹⁷³ ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2552) ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2552.

นายจ้างรายใหม่ในภายหลังตามระยะเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ทำให้สิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรหมดไป และสามารถขอใบอนุญาตทำงานได้

ค. แก้ไขข้อกำหนดที่ให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชาที่จะเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติ ณ ศูนย์พิสูจน์สัญชาติซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ไม่ต้องขออนุญาตออกนอกเขตพื้นที่จากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้ใช้หนังสือรับรองจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดแทน

(2) ควรปรับปรุงแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทย¹⁷⁴ เกี่ยวกับการเดินทางเพื่อไปพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ซึ่งกำหนดให้แรงงานต่างด้าวต้องขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัดจากปลัดกระทรวงมหาดไทย กรณีเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติในประเทศพม่า และกรณีมีการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยต้องขออนุญาตปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้มีขั้นตอนเพิ่มขึ้นและใช้เวลานาน จึงเห็นควรโดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่จะไปพิสูจน์สัญชาติไม่ต้องขออนุญาตออกนอกเขตพื้นที่จากปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้ใช้หนังสือรับรองจากหน่วยงานของกรมการจัดหางาน ได้แก่ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว หรือสำนักงานจัดหางานเขตพื้นที่ 1-10 สำหรับนายจ้างที่อยู่ส่วนกลาง และสำนักงานจัดหางานจังหวัดสำหรับนายจ้างที่อยู่ส่วนภูมิภาค

(3) ควรมีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าว ซึ่งนำเข้าโดยถูกต้องตามกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านให้สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ในกรณีถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม นายจ้างตายหรือปิดกิจการ ออกจากงานเนื่องจากถูกนายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

(4) ควรปรับปรุงแก้ไขคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 75/2551 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2551 โดยแต่งตั้งพนักงานราชการ และลูกจ้างชั่วคราวของกรมการจัดหางานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังรวมทั้ง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปราม

¹⁷⁴ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการเฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า(ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553) ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553.

(5) เห็นควรออกกฎกระทรวงแรงงานที่กำหนดงานให้คนต่างด้าวทำได้เพื่อควบคุมคนต่างด้าว และสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทย โดยกำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผัน และแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านทำได้เฉพาะงานที่คนไทยไม่ทำได้แก่ งานประเภท 3D คือ งานหนัก (Difficult) เช่น งานกรรมกรในเรือประมง ก่อสร้าง เกษตรและปศุสัตว์ กริดยางพารา โรงสีข้าว โรงน้ำแข็ง งานสกปรก (Dirty) เช่น งานกรรมกรในกิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล คัดปลา แยกปลา โรงงานปลาป่น โรงงานอาหารสัตว์ งานคัดแยกขยะและของเก่า โรงงานผลิตปุ๋ย งานในฟาร์มไก่ ฟาร์มหมู โรงงานผลิตยางพารา และงานที่มีความเสี่ยง (Dangerous) เช่น งานกรรมกรในกิจการโรงโม่หิน ระเบิดหิน เหมืองแร่ งานที่ต้องทำในป่าลึก หรือทำได้น้ำ เป็นต้น

5.2.2 ข้อเสนอในด้านนโยบาย

1) ในเรื่องมาตรการในการควบคุมและดูแลแรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรมอบอำนาจและกระจายอำนาจความรับผิดชอบให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 เข้ามาดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าว โดยร่วมมือกับนายจ้าง สภาอุตสาหกรรม หอการค้าจังหวัด องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์จากล่างสู่บน เนื่องจากจะทราบความต้องการและจำเป็นของพื้นที่เป็นอย่างดี นอกจากนี้ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนทุกภาคส่วนในจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วยรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัด ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัด และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด¹⁷⁵ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดประกอบด้วย หัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละไม่เกินสองคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด

¹⁷⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

นายกเทศมนตรีในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน¹⁷⁶ ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด¹⁷⁷

2) ควรพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชน ในการบริหาร กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการให้ความคุ้มครองสภาพการจ้างงาน และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสากล

3) การกำหนดสถานที่พิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเพียง 3 แห่ง เป็นปัญหาและภาระของนายจ้างในด้านค่าใช้จ่าย เกิดปัญหานายหน้าเรียกเก็บค่าบริการ ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ ควรเจรจากับรัฐบาลพม่าเพื่อเพิ่มจุดพิสูจน์สัญชาติ หรือให้เจ้าหน้าที่พม่าเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย เช่นเดียวกับการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาวและกัมพูชา

4) แม้จะไม่มีกฎหมายบังคับบริษัทนายหน้าที่พาต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติในเรื่องของค่าใช้จ่าย แต่ภาครัฐควรกำหนดมาตรการในการควบคุมบริษัทนายหน้าที่มาชักชวนแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติไม่ให้มีการหลอกลวงและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายมากเกินไป โดยให้บริษัทเหล่านั้นตระหนักถึงความจำเป็นในการพิสูจน์สัญชาติมิใช่มองในเชิงธุรกิจอย่างเดียว ขณะเดียวกันกระทรวงแรงงานควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจในการช่วยกรอกแบบพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยร่วมมือกับภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐอื่น เช่น ทหาร ตำรวจในการส่งแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติโดยใช้งบประมาณจากกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อเป็นการถ่วงดุลและเพิ่มทางเลือกในการพิสูจน์สัญชาติ

5) รัฐบาลควรมอบให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ โดยใช้อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยรับผิดชอบดำเนินการ เพื่อกำหนดมาตรการ หรือขั้นตอน กระบวนการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

¹⁷⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 12

¹⁷⁷ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552.

6) ควรลดขั้นตอนในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย โดยเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้จังหวัดสามารถแจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวไปให้ทางการของประเทศนั้นๆ ได้โดยตรง ไม่ต้องแจ้งผ่านกระทรวงแรงงานตามบันทึกความเข้าใจ

7) กระทรวงมหาดไทยควรมีมาตรการป้องกันการสวมสิทธิต่างด้าว และมีการนำบทลงโทษตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาใช้บังคับผู้ทำ ผู้ใช้ หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จ หรือกระทำการเพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นมีชื่อหรือมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้านหรือเอกสารการทะเบียนราษฎรอื่น โดยมีขอบอย่างเข้มงวด รวมทั้งลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดอย่างเคร่งครัด

8) ควรจัดตั้งอาสาสมัครและเครือข่ายภาคประชาชนจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงาน เพื่อช่วยเหลือทางราชการในการแจ้งข้อมูล เบาะแส แจ้งเตือน และรายงานข่าวเกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว

9) ควรกำหนดมาตรการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาอีก โดยจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ผลักดันและส่งกลับ และให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาทั้งการเพิ่มโทษ การเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร การเพิกถอนใบอนุญาตทำงาน

10) ควรให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจัดทำแผนตรวจสอบสถานประกอบการตามพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงและสถานประกอบการที่คาดว่าจะมีการใช้แรงงานต่างด้าวสูง อย่างเคร่งครัด โดยบูรณาการประสานงานกันทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลทางด้านความมั่นคงปราบปรามจับกุม หน่วยงานด้านการข่าว หน่วยงานที่มีข้อมูลและบริหารข้อมูลแรงงานต่างด้าวองค์กรเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

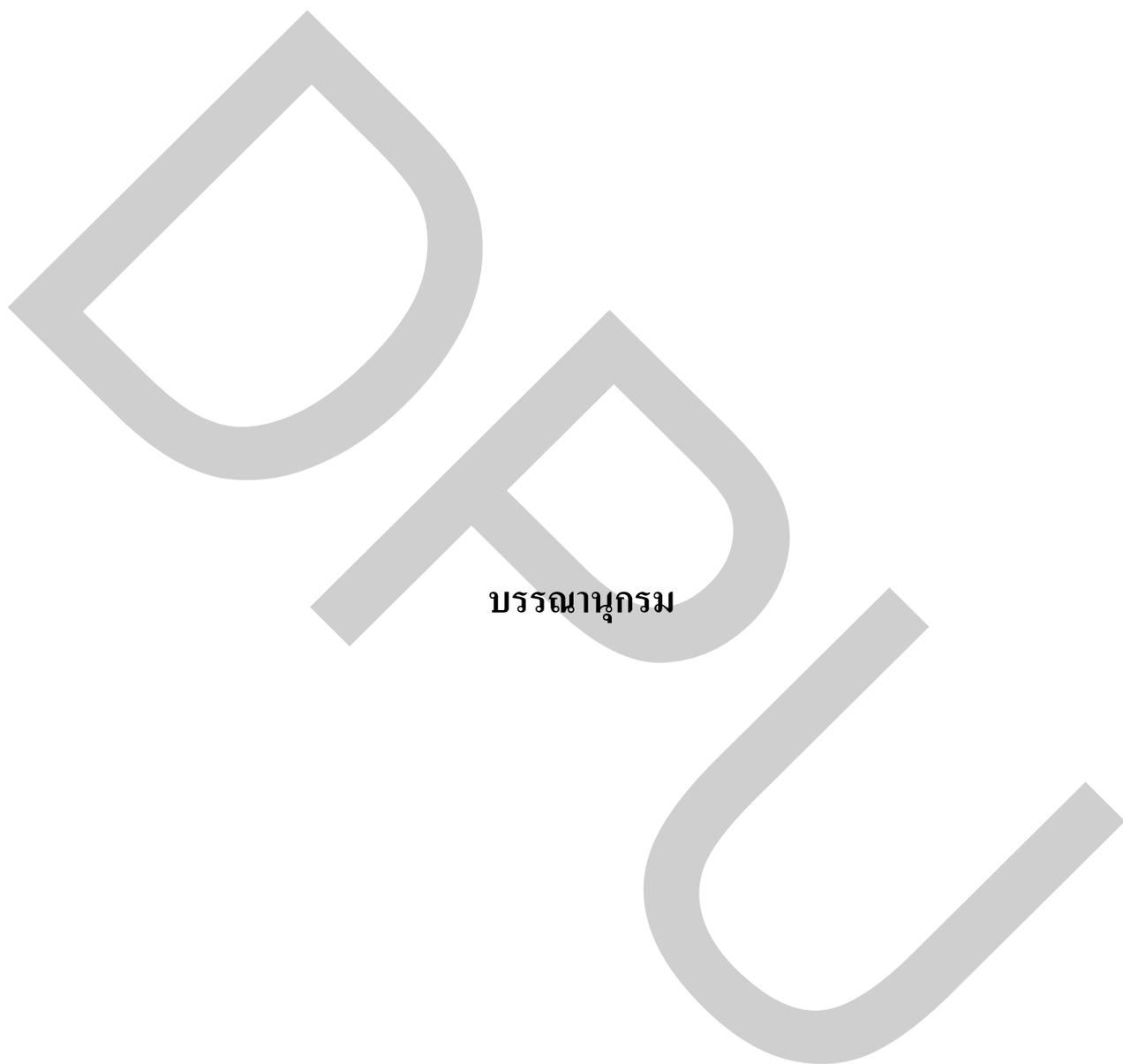
11) ควรกำหนดมาตรการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะยาว เร่งปรับโครงสร้างภาคการผลิตของไทยสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีฝีมือ ปรับโครงสร้างกิจกรรมการผลิตที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นไปใช้ทุนในรูปเครื่องจักรและเทคโนโลยีทดแทนมากขึ้น โดยใช้มาตรการด้านภาษีเป็นแรงจูงใจ ซึ่งรัฐบาลมาเลเซียมีนโยบายลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติ และได้มีมาตรการต่างๆ ในการเข้มงวดกวดขันจับกุมลงโทษแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายลงโทษนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างชาติ โดยผิดกฎหมายมากขึ้น ส่งเสริมให้นายจ้างเน้นการใช้เครื่องจักรมากกว่าแรงงานคน สนับสนุนให้นายจ้างจ้างแรงงานท้องถิ่นมากกว่าแรงงานต่างชาติ รวมทั้งใน

การพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติจะพิจารณาเหตุผลความจำเป็นรายๆ ไป โดยจะให้อนุญาตจ้างเฉพาะรายที่จำเป็นเท่านั้น

12) ควรจัดระบบข้อมูลคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยมอบหมายให้กรมการปกครองเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยใช้งบประมาณจากกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และสามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่ข้องได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำข้อมูลไปใช้บริหารจัดการและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากแรงงานต่างด้าว เช่น ฝ่ายตำรวจ ทหาร ในการนำข้อมูลไปใช้ในการป้องกันปราบปรามสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือกระทรวงอุตสาหกรรมในการช่วยกำกับดูแล และตรวจสอบโรงงานมิให้ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาตินำไปวางแผนกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

13) ควรมีการส่งเสริมสร้างจิตสำนึกนายจ้าง/ผู้ประกอบการ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และควรมีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้นในพื้นที่ชายแดนเพื่อให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทราบว่า การลักลอบเข้ามาในประเทศไทยจะไม่ทำให้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวได้รับสถานะและสัญชาติไทย และสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ตลอดไป และให้ทราบถึงบทลงโทษหากมีการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย และต้องถูกผลักดันและส่งกลับ

จากบทสรุปและข้อเสนอแนะข้างต้น จะมองเห็นว่า การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ขณะนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขทั้งในด้านกฎหมายและนโยบาย อันจะเป็นการนำไปสู่การเสนอแนะหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ที่จะนำข้อเสนอแนะของผู้เขียนไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. (2547). **คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ.** นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548). **คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในการจัดการปัญหาสิทธิสถานะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ.** นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กรීทา สพิโชค. (2550). **การพัฒนานโยบายสาธารณะเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร.** กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).
- เกษมสันต์ จินฉวาโส. (2539). **แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2551). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 13).** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชน์. (2540). **กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คณะอนุกรรมการเรื่องแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง วุฒิสภา. (2552). **รายงานพิจารณาศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ปี 2551–2552.** กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา.
- ทิพากร วุทธิปริษา. (2551). **การทำงานของคนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน
- นรา รัตนรุจ. (2552). **การเสริมสร้างศักยภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ.** กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานกรุงเทพฯ.
- นवलน้อย ตีร์รัตน์ และ น.ศ.ปิยวรรณ สุขศรี. (ม.ป.ป.). **รายงานสรุปผลการวิจัยเรื่อง สภาพ**

- ความรุนแรงของปัญหาองค์การอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนน้อย ตริรัตน์. (2543). หวย ช่อง ป่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ไพรัช ฉ้ายอง. (2545). การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานในอิสราเอล. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2539). การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย: กรณีศึกษา 4 จังหวัด. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก.
- สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551). บทบาทของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ. (2552). นโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติของประเทศผู้รับแรงงาน. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.
- สินี จงจิตต์. (2551). นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.
- สุภางศ์ จันทวานิช และคณะ. (2540). การศึกษานโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายประชากรและผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรรัตน์ กลับคล้าย. (2551). การศึกษาวิเคราะห์วิเคราะห์ปัญหาการจัดส่งคนหางานไปทำงานต่างประเทศโดยรัฐ กรณีคนหางานไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.

บทความ

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. (2553, 12 มกราคม). “สดม.กวาดล้างขบวนการต่างด้าว “กัมพูชามากที่สุด”.” หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. หน้า 15.

วิทยานิพนธ์

- ชิตชนก สาครเย็น. (2546). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- เชียรเทพ สุนทรนันท์. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองการทำงาน
การจ่ายค่าตอบแทนและการจัดสวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

รายงานการวิจัย

- กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ. (2552). การจ้างแรงงานข้ามชาติตาม
พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่อ
อาชีพ สำหรับคนต่างชาติ (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อ
การโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานกรุงเทพฯ.
- ณัฐพล ลีลาวัฒนนันท์ และคณะ. (2551). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครอง
แรงงานในกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงาน (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: เอ็ก
เซลเลนท์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2550). โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริงและการ
บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และ
ก่อสร้าง (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สรารัฐ ไพฑูรย์พงษ์ และคณะ. (2550). โครงการแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจ้าง
แรงงานต่างด้าว (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

เอกสารอื่นๆ

- จุฑาธวัช อินทรสุขศรี. (2547). นโยบายรัฐกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2547
(เอกสารวิชาการ). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2552). พัฒนาการของเครือข่ายค้าแรงงานต่างด้าวอาจส่งผลกระทบต่อความ

มณฑลของไทย. กรุงเทพฯ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2552, 26–27 กุมภาพันธ์). สรุปผลการเดินทางศึกษา

สถานการณ์ในพื้นที่และการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ภาคเหนือเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (จ.เชียงใหม่).

_____. (2552, 19–20 มีนาคม). สรุปผลการเดินทางศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่และการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (ณ อำเภอท่าลี่ จังหวัดเลย และ โรงแรมบ้านเชียง อำเภอเมืองจังหวัดอุดรธานี).

_____. (2552, 9–10 เมษายน). สรุปสาระสำคัญผลการเดินทางศึกษาสถานการณ์และการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบพื้นที่ภาคตะวันตก (จังหวัดประจวบคีรีขันธ์).

_____. (2552, 24 เมษายน). เอกสารประกอบการประชุมจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (ณ โรงแรม เค. พี. แกรนด์ จังหวัดจันทบุรี).

_____. (2552, 21 กันยายน). เอกสารประกอบการประชุมการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2553 – 2554 (ณ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน กรุงเทพฯ).

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2551). รายงานการประชุมการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.

_____. (2550, 22 มกราคม). เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 1/2550).

_____. (2550, 12 พฤศจิกายน). รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 6/2550).

_____. (2551, 18 พฤศจิกายน). รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 2/2551). ณ กระทรวงแรงงาน.

_____. (2552, 21 ธันวาคม). รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ครั้งที่ 6/2552). ณ ทำเนียบรัฐบาล.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. (2552). รายงานพิเศษถอดบทเรียน 1 ปี พ.ร.บ.ค้ำมนุษย์. ศูนย์ปฏิบัติการ
ต่อต้านการค้ำมนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา. สืบค้นเมื่อ 7 มิถุนายน 2552,
จาก <http://www.notforsale.in.th/autopagev4/>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-ชื่อสกุล

เรือเอกสาโรจน์ กมคาย

วัน เดือน ปีเกิด

12 กุมภาพันธ์ 2509

วุฒิการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ปีการศึกษา 2531

นิติกรชำนาญการ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน