

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

ทฤษฎีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศที่สำคัญในทางสากล มี ๒ ทฤษฎีที่สำคัญ คือ ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด และทฤษฎีการย้ายถิ่นและการอพยพแรงงานต่างประเทศ

##### ๑. ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด

สาเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศประกอบด้วยปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก และปัจจัยดึงดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า (สุณี นิตราคม, ๒๕๒๓: ๓๘ – ๔๘) ดังนี้

##### ๑.๑. ปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออก

สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง ได้แก่

๑.๑.๑ อัตราการว่างงาน (Unemployment) อยู่ในอัตราสูงและการทำงานที่ต่ำระดับ (Underemployment) แสดงว่าแรงงานในประเทศนั้นมีจำนวนมากเกินกว่าจำนวนแรงงานที่ประเทศต้องการ ส่งผลให้แรงงานบางส่วนไม่มีงานทำ กลายเป็นผู้ว่างงาน และแรงงานอีกจำนวนหนึ่งไม่มีโอกาสทำงานตามความรู้ความสามารถที่ตนเองมี ทำให้แรงงานเหล่านี้พยายามค้นหาวิถีทางเพื่อให้มีรายได้ แต่ขณะเดียวกันการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็ไม่สามารถสร้างงานเพื่อรองรับแรงงานเหล่านั้นได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นเมื่อมีโอกาสที่จะทำให้แรงงานเหล่านี้มีงานทำเพื่อสร้างรายได้ จึงเป็นแรงผลักดันในการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานต่างประเทศ

๑.๑.๒ อาชีพที่มีลักษณะเดียวกันแต่ระดับค่าจ้างต่ำกว่าเมื่อเทียบกับต่างประเทศ โอกาสที่จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานประกอบอาชีพเดียวกันในต่างประเทศย่อมมีสูงเพื่อแสวงหารายได้ที่ดีขึ้น

๑.๑.๓ การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูงแต่ไม่สามารถมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองย่อมเกิดความรู้สึก

อยากเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีสิ่งจูงใจ ซึ่งได้แก่ ความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องการเคลื่อนย้ายไปทำงานต่างประเทศ

๑.๑.๔ นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม การวางแผนกำลังคนที่เหมาะสมทำให้เกิดการพัฒนาไปตามระบบงาน แต่บางประเทศที่ไม่มีกรวางแผนพัฒนากำลังคน ทำให้ขาดความสมดุลระหว่างตำแหน่งงานกับแรงงาน เป็นเหตุให้กำลังแรงงานบางส่วนกลายเป็นแรงงานส่วนเกิน ในขณะที่ประเทศอื่นต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่ กำลังคนส่วนนี้จึงมีแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายออกจากประเทศของตนเองมาก

๑.๑.๕ ปัจจัยทางสังคมและการเมือง แรงงานบางส่วนอาจต้องการอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศ โดยมีสาเหตุจากความไม่พอใจในสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่ อันเนื่องมาจากความวุ่นวาย หรือกดขี่ หรือมีการกีดกันในด้านเชื้อชาติ ศาสนา วรรณะ ตลอดจนความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน

## ๑.๒ ปัจจัยดึงดูดในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

สาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ได้แก่

๑.๒.๑ ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศบ้านเกิดของแรงงาน สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจของแรงงานที่สำคัญ คือระดับค่าจ้างเงินเดือน ยิ่งระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงเท่าไร ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานอพยพเข้ามาแสวงหารายได้ที่ดีกว่า

๑.๒.๒ การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา ในปัจจุบันข้อมูลข่าวสารสามารถสื่อสารถึงกันได้มากขึ้น ทำให้แรงงานทราบข้อมูลตลาดแรงงานระหว่างประเทศ ส่งผลให้แรงงานมีโอกาสในการตัดสินใจในการทำงานเพิ่มขึ้น

๑.๒.๓ โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี มีวิธีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักในการตัดสินใจ จึงเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญจากประเทศด้อยพัฒนาเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อโอกาสก้าวหน้าในอาชีพของตนเอง

๑.๒.๔ การเปิดโอกาสให้นักศึกษาฝึกอบรมในประเทศที่มีการพัฒนาในระดับสูงกว่าย่อมดึงดูดให้มีกำลังคนต่างประเทศเข้ามาทำงาน เนื่องจากแบบแผนและเนื้อหาของหลักสูตรมีความเหมาะสมกับนักศึกษาต่างชาติมากกว่านักศึกษาของประเทศนั้นเอง เมื่อนักศึกษาต่างชาติได้รับมาตรฐานการครองชีพที่ดีกว่า สะดวกสบายกว่าจึงไม่อยากกลับประเทศของตน

๑.๒.๕ ปัจจัยทางสังคมและการเมือง ประเทศที่ไม่มีการกีดกันด้าน เชื้อชาติ ศาสนา สีผิว และยีนดีต้อนรับผู้เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงาน ความผูกพันทางการเมืองและการมีเสรีภาพทางการเมืองสูง จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ดึงดูดให้แรงงานต่างชาติดอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน (อัมพร นิติศิริ, ๒๕๕๑: ๘ – ๑๑)

## ๒. ทฤษฎีการย้ายถิ่นและการอพยพแรงงานต่างประเทศ

### ๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นเวลานานและต่อเนื่อง เพื่อกระทำกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักสากลจะกำหนดว่าการดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นเวลานาน ๑ ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (International Travel Regulation) (สุภางศ์ จันทวานิช และคณะ, ๒๕๔๑: ๖ – ๑๕) ผู้ย้ายถิ่นจำนวนหนึ่งสามารถกลายสภาพเป็นผู้ตั้งถิ่นฐานได้เมื่อตัดสินใจปักหลักใช้ชีวิตในประเทศที่เข้าไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตที่นั่นเป็นส่วนใหญ่

กลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกได้อธิบายไว้ว่า มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ ปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้มนุษย์ย้ายถิ่น ได้แก่ ค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสการได้งานทำ นอกจากอัตราค่าจ้างแล้ว ยังได้เสนอว่าการเลือกเดินทางไปประเทศใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ของประเทศต้นทาง และ GNP ของประเทศผู้รับแรงงานอีกด้วย ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและประเภทของงานที่จะทำ

นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งเล็งเห็นอิทธิพลของโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่นได้เสนอสาเหตุระดับโครงสร้างว่าสาเหตุนั้นคือปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับของ ผู้ย้ายถิ่น สภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับปฐม ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามาก และยังเป็นลักษณะงานวิชาชีพที่ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับทุติยะ ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่า งาน ๓Ds คือ งานสกปรก (Dirty) งานเสี่ยง (Dangerous) และงานยากลำบาก (Difficult) ในสังคมดังกล่าว ประชากรของประเทศจะพยายามพัฒนาตนเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับปฐม ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ระบบทุนนิยม ได้ทำให้ตลาดแรงงานในสังคมทุนนิยมพัฒนาขึ้นมาเป็นตลาดที่มี

โครงสร้างสองระดับเช่นนี้ เมื่อประเทศทุนนิยมเติบโตจนมีสภาพเศรษฐกิจดังกล่าว จะเกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจช้ากว่าย้ายเข้ามาเพื่อแสวงหาคำแ่่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับทุติยะ แรงงานต่างชาติจึงมักเข้าไปทำงานที่พลเมืองของประเทศนั้นไม่ต้องการทำซึ่งได้แก่ งาน ๓Ds นั่นเอง และจากสภาพโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจของยุโรป อเมริกา ตะวันออกกลาง และเอเชียแปซิฟิกเข้าด้วยกันทำให้ทิศทางการเคลื่อนย้ายของแรงงานย้ายถิ่นจะย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับแรงงาน (Host country) ที่เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลข่าวสารของโลก และการเกิดขึ้นของระบบโลก (World systems) ทำให้เมืองและประเทศบางแห่งเติบโตขึ้นเป็นศูนย์กลาง (Core) ของทุนนิยมโลกที่เรียกว่า “Global city” สภาพเศรษฐกิจของเมืองและประเทศเหล่านี้จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจสองระบบที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในระบบตลาดแรงงานในระดับทุติยะ เพราะพลเมืองของตนต้องการทำงานอยู่ในตลาดแรงงานระดับปฐมหมดแล้ว แรงงานต่างชาติจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้ากว่าเป็นประเทศชายขอบ (Periplural) ที่จะเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตำแหน่งงานในประเทศศูนย์กลางทุนนิยม อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายที่ได้โดยการมีเส้นทางคมนาคมขนส่ง และจากการที่ Global city ดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้าไปจนเกิดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างหนัก รัฐบาลของเมืองใหญ่เหล่านี้จึงได้พยายามผลักดันนโยบายการลงทุนด้านการผลิตในประเทศชายขอบทุนนิยมแทน

นักสังคมวิทยาพยายามพิจารณาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามประเทศในแง่มุมที่ต่างไปจากนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยาพิจารณาว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของระบบการย้ายถิ่นฐาน (Migration system) โดยเห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นระบบที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนั้นระบบการย้ายถิ่นยังหมายถึงกระบวนการเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง เครือข่ายของการอำนวยความสะดวกระหว่างการย้ายถิ่น และ เครือข่ายของผู้ย้ายถิ่น และผู้ว่าจ้างผู้ย้ายถิ่นในประเทศผู้รับ กระบวนการย้ายถิ่นแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอนใหญ่ ๆ กล่าวคือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ได้แก่ การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับสาเหตุของการย้ายถิ่น สาเหตุสำคัญในขั้นนี้ ได้แก่ ตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือ การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่น ๆ และการว่างงานในประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่าและการได้ทำงานในประเทศปลายทาง ตัวแปรทางด้าน การเมือง ได้แก่ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมหรือความสัมพันธ์ที่ประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับมีต่อกัน เช่น การเป็นอาณานิคม การรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปพำนักในอดีต

อาชีพที่มีความขาดแคลนแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน ๓Ds ในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ส่วนตัวแปรในระบบย่อยด้านสังคม ได้แก่ การถูกชักนำโดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจ ย้ายถิ่นของคนในระดับครอบครัวเครือญาติและท้องถิ่นเดียวกัน และการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายถิ่นจากตัวแปรด้านวัฒนธรรม คือ ค่านิยมที่ต้องการเดินทางโดยเฉพาะวัยหนุ่มสาวซึ่งอยู่ในวัยแรงงานที่จะย้ายถิ่นไปหางานในต่างประเทศที่เรียกกันว่าไป “ซูดทอง” จนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่เรียกว่า วัฒนธรรมแห่งการย้ายถิ่น (Culture of migration) ขณะเดียวกันระบบย่อยสุดท้ายคือระบบกฎหมาย ตัวแปรสำคัญในเรื่องนี้คือกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่คิดกันหรือมีนโยบายกีดกันการส่งออกแรงงาน

ขั้นตอนที่สอง ระหว่างการย้ายถิ่น คือ กระบวนการย้ายถิ่นสำหรับการเดินทาง อันประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่านายหน้าและเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและผู้อำนวยความสะดวก ตัวแปรในระบบการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออกแรงงาน ย้ายถิ่นหรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันกันได้ ในกระบวนการนี้ ตัวแปรทาง การเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งจะมีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปได้ โดยสะดวกยิ่งขึ้น ตัวแปรในระบบสังคม ได้แก่ ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยม ความเชื่อถือส่วนบุคคล (คนรู้จักกัน) มากกว่าเครือข่ายทางการ (บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง

ขั้นตอนที่สาม ขึ้นเดินทางถึงประเทศปลายทางแล้ว และได้พำนักอยู่ในประเทศนั้น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้าไป เมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึงประเทศปลายทางและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นในด้านเศรษฐกิจ คือการได้งานและได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานย้ายถิ่นกระทำ ซึ่งมีการย้ายถิ่นต่อเนื่องกันเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่รองรับซึ่งกันและกัน

แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Massey (อ้างใน กุศล สุนทรธาดา, ๒๕๔๓) มี ๔ ทฤษฎี ดังนี้

๑. แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The new economics of migration) เนื่องจากเป็นการศึกษาการย้ายถิ่นไปต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียต่างได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์มากขึ้นแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลต่อกระแสทิศทางและแนวโน้มของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทั้งประเทศผู้ส่งและผู้รับ

แนวคิดนี้ Stark (๑๙๙๑ อ้างถึง Massey และคณะ, ๑๙๙๓) มองการตัดสินใจย้ายถิ่นของแต่ละคน และครัวเรือนในลักษณะของภาพรวมว่าเป็นการตัดสินใจโดยคาดว่าจะได้รับรายได้มากที่สุดและเป็นการลดความเสี่ยงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมาก และส่งผลต่อการลดลงของรายได้ จึงผลักดันให้ครัวเรือนจัดการความเสี่ยงดังกล่าว โดยการส่งแรงงานที่ล้นเกินในครัวเรือนออกไปหางานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปหางานในประเทศ แม้ว่าจะเข้าใจได้ว่า (๑) รายได้ที่ได้รับอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะต้นทุนในการเดินทางไปทำงานสูงแต่การมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีรายได้คุ้มกับการลงทุน (๒) การไปทำงานใน ต่างประเทศถือเป็นการลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เนื่องจากการอยู่กับบ้านก็เสี่ยงกับความยากจนหรืออดตาย ดังนั้นครอบครัวโดยทั่วไปจะกระจายความเสี่ยง โดยการให้สมาชิกครอบครัวออกไปหางานทำ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่เนื่องจากตลาดแรงงานในประเทศไม่สามารถรองรับแรงงานดังกล่าวได้ จึงต้องเสี่ยงหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ (๓) รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักเข้าไปแทรกแซงการย้ายถิ่น โดยการออกนโยบายซึ่งมีผลไม่เฉพาะแต่ตลาดแรงงานแต่ยังมีผลต่อตลาดทุนและตลาดอื่น ๆ ด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การประกันการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจในการไปทำงานต่างประเทศ (๔) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมักส่งผลต่อการกระจายรายได้ของประชากรและมีผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประชากร

๒. แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์ (Dual labor market theory) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวให้ความสนใจกับความต้องการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ – กึ่งฝีมือ – และมีฝีมือของประเทศ อุตสาหกรรมโดยภาพรวมมากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือน ดังทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าว Piore (๑๙๘๗ อ้างใน Massey และคณะ, ๑๙๙๓) มองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ มีสาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูด (Pull factors) คือ ความต้องการแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (แรงงานไร้ฝีมือ) ของประเทศปลายทางหรือประเทศพัฒนาที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่าเดินทางเข้ามาทำงาน มากกว่าปัจจัยผลักดันอันเกิดจากค่าจ้างที่ต่ำหรืออัตราค่าจ้างสูงในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นผลจากตลาดแรงงานทวิลักษณ์ที่แรงงานท้องถิ่นมองว่า แรงงานระดับล่างนอกจากจะมีรายได้/ค่าจ้างต่ำแล้ว ก็ยังทำให้ไม่สามารถดำรงสถานภาพทางสังคมในประเทศได้ แต่ลักษณะงานดังกล่าวก็ไม่สามารถขจัดออกไปจากสังคมได้ ซึ่งการแบ่งแยกลักษณะตลาด ดังกล่าวก็มีผลมาจากระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Economic dualism) และจำนวนแรงงานในประเทศ (Labor supply) ทั้งผู้ส่งและผู้รับด้วย

๓. ทฤษฎีเครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น (Migrant network theory) ซึ่งผู้ย้ายถิ่นอาจมีเครือข่ายโยงใยกับผู้ย้ายถิ่นเก่า ผู้ไม่ย้ายถิ่น รวมนายจ้างทั้งในถิ่นต้นทางและปลายทางเครือข่ายดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่น (ทั้งในรูปตัวเงินและต้นทุนทางใจ) และลดความเสี่ยง ซึ่งส่งผลทำให้การจ้างงานหรือความต้องการแรงงานในถิ่นปลายทาง สามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวดเร็ว ทำให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศง่ายขึ้น และสามารถคาดการณ์รายได้ที่จะได้รับแน่นอนกว่า ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจพัฒนาเป็นสถาบัน และทำให้การย้ายถิ่นดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ หากที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมกระแสนการย้ายถิ่น

๔. ทฤษฎีระบบโลก (World system theory) ซึ่งมองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลพวงจากระบบต่าง ๆ ของโลก ซึ่งได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ซึ่งก่อตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้กระแสทุนเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและทิศทางของการลงทุน กระแสของการลงทุนจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI) มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย

นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ดังนี้

๑. ทฤษฎีความคาดหวังในรายได้ แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การย้ายถิ่นนั้นจะถูกกำหนดขึ้นโดยความแตกต่างระหว่างรายได้ในเมืองและในชนบท และมีโอกาสที่จะได้ทำงานในเขตเมือง ตัดสินใจเพื่อเพราะในเมืองจะมีโรงงานอุตสาหกรรมมาก ซึ่งต่างจากในเขตชนบทที่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม จึงทำให้มีการอพยพเพื่อไปทำงานในเมืองโอกาสที่จะได้ทำงานมีมากและมีโอกาสติดต่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานเพิ่มขึ้น ในระหว่างรอรงานก็ได้อาศัยเงินออมที่คิดตัวมาจากชนบทหรือจากเพื่อนที่อยู่ในเมืองก่อนแล้ว หากยังไม่มีงานในโรงงานก็อาจไปทำงานในสถานประกอบการเล็กหรืองานบริการ ซึ่งแม้ว่าจะมีรายได้น้อยกว่าโรงงาน แต่ก็ยังมีรายได้ดีกว่าอยู่ในชนบท และคอยโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในโรงงานที่มีรายได้สูงกว่า

๒. ทฤษฎีการพึ่งพา แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การที่ชาวชนบทจำเป็นต้องเข้าไปทำงานในเมืองนั้น แสดงให้เห็นถึงสภาวะการดำรงอยู่ของการพัฒนาแบบพึ่งพา ซึ่งมักจะสร้างความด้อยพัฒนาขึ้นในชนบท ในขณะที่เมืองหรือศูนย์กลางจะมีการพัฒนามากขึ้น ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะเอารัดเอาเปรียบแรงงานจากชนบท และดูดซับมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกไปสู่เมือง ตลาดแรงงานจะมีลักษณะแข่งขันไม่สมบูรณ์ หากแต่จะผูกขาดแรงงานจากชนบทซึ่งจะต้องเข้าไปทำอาชีพขั้นต่ำลงไปจากชาวเมือง ทำให้ต้องอาศัยอยู่สลัมหรือในที่ที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถผสมผสานกับแบบแผนชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเมืองได้

**๓. ทฤษฎีแรงงานส่วนเกิน** แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะมีอัตราการเกิดสูง อัตราการตายต่ำ และมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ที่ทำการเกษตรสูงในพื้นที่การเกษตรขนาดใหญ่จะมีการใช้เครื่องจักรช่วยในการผลิต เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมในเขตเมือง ทำให้การจ้างงานมีน้อยและแรงงานส่วนใหญ่ในชนบทก็จะย้ายถิ่นเข้าเขตเมืองมากขึ้น แต่จะทำงานที่มีผลผลิตต่ำ โดยเฉพาะงานก่อสร้างและงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งแม้จะได้ค่าจ้างแรงงานไม่มากนัก แต่ก็สูงกว่าค่าจ้างแรงงานในชนบทที่ทำอยู่เดิม การย้ายถิ่นในลักษณะนี้ถือว่าเป็นไปเพื่อความอยู่รอดที่จะทำให้รายได้คงที่จำนวนหนึ่งหากไม่มีการย้ายถิ่นก็จะไม่มีรายได้ในส่วนนี้

**๔. ทฤษฎีสัจจกมวิภาค** แนวความคิดตามทฤษฎีนี้แบ่งสังคมที่เป็นภาคเศรษฐกิจออกเป็น ๒ สาขา คือ สาขาเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม และสาขาอุตสาหกรรม เมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้น สาขาอุตสาหกรรมนี้จะดูดซับแรงงานส่วนเกินจากชนบท โดยมีค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าเป็นแรงจูงใจ เมื่ออุตสาหกรรมพัฒนาขึ้น จะมีการสะสมทุนมากขึ้น ทำให้สามารถขยายการจ้างงานส่วนเกินจากชนบทได้มากขึ้นและเมื่ออัตราการเกิดในชนบทลดลง ลักษณะการว่างงานแบบแฝงจะลดลง ค่าจ้างแรงงานจะสูงขึ้นพอ ๆ กับภาคอุตสาหกรรม ทำให้เกิดสภาพสมดุลในแรงงานขึ้น การย้ายถิ่นจากภาคชนบทก็จะลดลงหรือหมดไป

**๕. ทฤษฎีตลาดแรงงาน ๒ ระดับ** แนวความคิดตามทฤษฎีนี้เสนอว่า การพิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้มีการอพยพระหว่างประเทศ PIORE วิเคราะห์ว่าตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี ๒ ระดับ คือ ระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีตำแหน่งงานดี ๆ มั่นคง ค่าจ้างสูง และสภาพการทำงานดี ส่วนตลาดระดับล่างจะให้งานไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อยสภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศส่วนใหญ่ต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้นการอพยพแรงงานไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไป ในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยกในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการอพยพ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวผู้อพยพเอง คือ ภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน หรือที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกันและอยู่กันเป็นกลุ่ม

## สถานการณ์และการเคลื่อนย้ายของคนต่างด้าวสู่ประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง ไม่พบว่ามีข้อมูลใดที่สามารถยืนยันได้ว่าการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทยครั้งแรกเริ่มตั้งแต่เมื่อไร แต่จากการสืบค้นข้อมูลพบว่ามีการเคลื่อนย้ายคนต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทยจากประเทศเพื่อนบ้านในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งครั้งสำคัญๆมี ๔ ครั้ง ดังนี้

**ครั้งที่ ๑:** เป็นการเคลื่อนย้ายของกลุ่มคนสัญชาติเวียดนามที่หลบภัยสงครามในสมัยสงครามอินโดจีนที่ประเทศเวียดนามรบกับประเทศฝรั่งเศส ทำให้ชาวเวียดนามต้องหลบหนีข้ามชายแดนผ่านประเทศลาวเข้ามาอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย โดยเฉพาะในจังหวัดนครพนมหนองคาย อุดรธาธานี และอุดรธานี เมื่อสงครามสงบคนสัญชาติเวียดนามส่วนหนึ่งได้เดินทางกลับไป แต่ที่เหลืออยู่บางส่วนก็ยังคงอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยมาตราบจนทุกวันนี้

**ครั้งที่ ๒:** เป็นการเคลื่อนย้ายของคนในประเทศอินโดจีนที่มีทั้งสัญชาติลาว กัมพูชา และเวียดนามที่หลบภัยสงครามทั้งขณะยังสู้รบและหลังจากที่ประเทศของตนเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ ทำให้มีชาวอินโดจีนทั้งสามสัญชาติเข้ามาหลบภัยทั้งทางบกและทางเรือนับล้านคนเข้าสู่จังหวัดต่างๆที่อยู่ตามชายแดนประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาและประเทศลาว ที่มาทางเรือก็ได้กระจัดกระจายไปตามจังหวัดทางชายทะเลเกือบทุกจังหวัด ซึ่งต่อมาได้ถูกส่งไปยังศูนย์อพยพที่ทางรัฐบาลและองค์กรสหประชาชาติได้จัดตั้งขึ้น และในภายหลังคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้มีการอพยพไปยังประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ แต่ยังมีบางส่วนที่ยังคงค้างอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากไม่มีประเทศที่สามรับตัวไป ซึ่งขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างรอการประสานกับประเทศภูมิลำเนาเพื่อขอให้รับตัวกลับ เช่น ชาวม้งที่มาจากประเทศลาว เป็นต้น

**ครั้งที่ ๓:** เป็นการเคลื่อนย้ายของคนจากประเทศพม่า ซึ่งมีทั้งสัญชาติพม่า มอญ กะเหรี่ยง และไทยใหญ่ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ที่หลบภัยสงครามภายในประเทศซึ่งเกิดจากการประท้วงและต่อต้านรัฐบาลโดยประชาชน และถูกกวาดล้างโดยรัฐบาลของตน ทำให้คนที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลและคนที่เกรงกลัวต่อการจัดกุมอพยพหลบหนีข้ามชายแดนเข้ามาสู่ประเทศไทยแต่เนื่องจากไม่มีประเทศอื่นใดสนใจที่จะรับตัวไปเช่นเดียวกับกรณีของคนที่หลบภัยสงครามจากประเทศในกลุ่มอินโดจีน ทำให้คนต่างด้าวเหล่านี้ตกเป็นภาระของรัฐบาลไทยทั้งหมด รวมทั้งการที่เจ้าหน้าที่รัฐมิได้ใส่ใจในการควบคุมดูแลอย่างจริงจัง จึงส่งผลให้คนงานต่างด้าวเหล่านี้หลบหนีออกจากสถานที่ควบคุมไปยังจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทยเพื่อหางานทำหารายได้ในการดำรงชีพ แต่เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้เป็นผู้ที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย จึงต้องหลบซ่อนและแอบทำงาน ดังนั้นการแพร่กระจายของคนต่างด้าวจึงมิได้ครอบคลุมทุกจังหวัด ซึ่งส่วน

ใหญ่มักจะเป็นบริเวณพื้นที่ติดกับชายแดนประเทศพม่า และจังหวัดชายทะเลต่าง ๆ ที่มีอาชีพการประมงทะเล โดยรับจ้างเป็นลูกเรือประมงเนื่องจากการเป็นลูกเรือนั้นสามารถหลบหนีการจับกุมได้ง่าย เพราะส่วนมากคนต่างด้าวเหล่านี้จะอยู่ในทะเล จึงค่อนข้างจะปลอดภัยจากการจับกุม แต่ก็ยังมีส่วนน้อยที่ยังหลบซ่อนตัวอยู่ตามสวนยางและกิจการอื่นที่อยู่ห่างไกลจากเมืองที่สามารถหลบหนีการจับกุมของเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งเราสามารถเรียกว่าการหลบหนีออกไปทำงานนี้ได้ว่าเป็นปฐมเหตุแห่ง “แรงงานต่างด้าว”

หลังจากที่คนงานต่างด้าวกลุ่มแรกหลบหนีออกจากสถานที่กักกันเพื่อออกไปหางานทำ และพอจะมีรายได้จากการรับจ้างทำงานโดยไม่ได้ถูกจับกุมอย่างเข้มงวด ส่งผลให้คนงานต่างด้าวอื่นๆ ที่ยังอาศัยอยู่ในสถานที่กักกันเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ซึ่งในขณะเดียวกันเหตุการณ์นี้ก็ยังดึงดูดคนต่างด้าวกลุ่มใหม่ที่หลบหนีเข้าเมืองมาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาหางานทำมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอาชีพลูกเรือประมงทะเลถือว่าได้รับความนิยมจากคนต่างด้าวด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการที่หลายจังหวัดชายทะเลประสบภัยธรรมชาติจากพายุเกย์ ในปีพ.ศ. ๒๕๓๓ ส่งผลให้ลูกเรือประมงซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอีสานเสียชีวิตจำนวนมาก เป็นเหตุให้ชาวอีสานส่วนหนึ่งไม่สนใจที่จะเป็นลูกเรือประมงต่อไปเนื่องจากกลัวว่าจะเกิดเหตุการณ์ซ้ำรอย อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นส่งเสริมให้มีการสร้างงานในทุกจังหวัด มีการส่งเสริมการลงทุนขยายออกไปทั่วทุกภาค ส่งผลให้คนไทยมีโอกาสดำรงงานได้มากขึ้น จึงเป็นเหตุให้กิจการประมงและอุตสาหกรรมที่มีอยู่ขาดแคลนแรงงานเป็นจำนวนมาก จึงเป็นโอกาสให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเหล่านี้มีโอกาสดำรงงานมากขึ้น เมื่อคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีมากขึ้น เจ้าหน้าที่จึงได้เริ่มเข้มงวดในเรื่องการจับกุมคนต่างด้าวเหล่านี้ โดยเฉพาะคนต่างด้าวที่แอบทำงานในเรือประมง ส่งผลให้ปี ๒๕๓๕ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยและสมาคมการประมงท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศร้องขอต่อรัฐบาลในขณะนั้นให้พิจารณาอนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเหล่านี้สามารถทำงานรับจ้างเฉพาะในส่วนของการประมงทะเลได้ เนื่องจากเป็นอาชีพที่หาแรงงานไทยทำงานได้ยาก ดังเหตุผลที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งในขณะเดียวกันภาคธุรกิจอื่นๆ เช่น การเกษตร การก่อสร้าง ฯลฯ เมื่อทราบว่ารัฐบาลกำลังพิจารณาที่จะลดหย่อนให้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย จึงได้เรียกร้องต่อรัฐบาลในเรื่องนี้ด้วย ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นมีมติอนุญาตให้กิจการต่าง ๆ ๕ ประเภท ในพื้นที่ ๓๕ จังหวัด สามารถใช้แรงงานต่างด้าวได้ โดยถือว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ ทำให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้แรงงานเหล่านี้ทำงานได้ชั่วคราวด้วยการประทับตัวโดยนายจ้าง และต่อมาได้มีการต่อ

อายุ ขยายพื้นที่และขยายประเภทให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้สามารถทำงานได้มากขึ้น  
จนในปี ๒๕๔๔ แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ทุกจังหวัดในประเทศไทย

ครั้งที่ ๔: หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่ขาดแคลนแรงงานสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำงานได้ในกิจการเกือบทุกประเภทและทุกจังหวัดในประเทศไทย ส่งผลให้มีจำนวนคนต่างด้าวหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา แม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติในเชิงนโยบายไว้เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ โดยเห็นชอบกรอบนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ไม่อนุญาตห้ามมีการจดทะเบียนและผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำงานอีก

๒. ส่วนที่มีการผ่อนผันแล้วให้จัดระเบียบควบคุมและไม่ควรมีการผ่อนผันให้ทำงานในโรงงาน

๓. สกัดกั้นและป้องกันการเข้าใหม่รวมทั้งเร่งตรวจจับผู้ลักลอบจ้างงานผิดกฎหมายโดยเอาผิดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

๔. ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตทำงานให้ดำเนินการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา หากยังไม่สามารถส่งกลับได้ให้อนุญาตทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับเฉพาะจังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

๕. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องศึกษาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาสำหรับกิจการบางประเภทที่มีปัญหาในด้านการขาดแคลนแรงงาน และไม่สามารถหาแรงงานไทยทำงานได้เช่นการประมงทะเลก่อสร้าง

๖. หากมีกิจการใดขาดแคลน ให้มีการส่งแรงงานต่างด้าวเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

๗. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษาและเตรียมการเกี่ยวกับแนวทางในระยะยาวเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการจ้างแรงงานต่างชาติ

๘. ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจังให้เห็นถึงภัยอันตรายของการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆของรัฐบาลโดยมอบหมายให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับไปดำเนินการ

แต่มาตรการที่กำหนดไว้ข้างต้นไม่สามารถใช้ได้ทางปฏิบัติ กลับดึงดูดให้มีคนต่างด้าวหลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นเรื่อย ๆ นับล้านคน นอกจากนี้การอพยพครั้งสำคัญของคนต่างด้าวที่หลบหนีข้ามชายแดนจากประเทศเพื่อนบ้านครั้งสำคัญ ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังส่งผลให้คนต่างด้าวอื่นๆ หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอีกด้วย ส่วนใหญ่จะเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยถูกกฎหมายในช่วงแรก แต่อยู่อาศัยเกินเวลาที่กำหนดและลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และยากที่จะแก้ไขจนถึงปัจจุบัน

## การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมีจุดประสงค์หลักคือ ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทยมารายงานตัวจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมายให้มากที่สุด เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ติดตามควบคุม และกำกับดูแลในเรื่องต่างๆ โดยให้แรงงานต่างด้าวที่รายงานตัวจดทะเบียนมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นระยะไม่เกิน ๑ ปี และอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรไทยได้

### ๓.๑ การดำเนินการตามแนวทางและมาตรการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

**ระยะที่ ๑:** ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว โดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

- กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ

- กรมการปกครอง ดำเนินการรับรายงานตัวจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยจัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือและออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ท.ร. ๓๘/๑)

- กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน ดำเนินการรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อจัดสรรจำนวนโควตาการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว และดำเนินการพิจารณาอนุญาตการทำงานให้กับแรงงานต่างด้าว

- กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการรับตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่รายงานตัวจดทะเบียนกับกรมการปกครองแล้ว

- กระทรวงกลาโหม ดำเนินการในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบ  
เข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรายใหม่

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการในการปราบปราม จับกุม  
ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน และนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงผู้  
นำพา ผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าว

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการผลักดันส่งกลับแรงงานต่างด้าว  
หลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมดำเนินคดี

**ระยะที่ ๒:** ปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยให้  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

- กระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า  
ลาว และกัมพูชา) ให้เข้ามาพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะแรงงานต่างด้าวด้วยการออกหนังสือ  
เดินทางหรือเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้กับแรงงานต่างด้าวของตน

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการตรวจลงตราและประทับตรา  
อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยแก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อปรับเปลี่ยน  
สถานะจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

- กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน ดำเนินการพิจารณา  
อนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ และได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะ  
เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบยังได้กำหนดให้มีการ  
นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการ  
จ้างแรงงานระหว่างรัฐ (Memorandum of Understanding; MOU) เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาด  
แคลนแรงงานให้กับนายจ้างและเป็นการลดการใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย โดยการให้นายจ้าง  
ยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่จากประเทศต้นทางอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยสถานกงสุล  
ไทยจะให้การตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยครั้งละไม่เกิน ๒ ปี  
และสามารถขอต่อได้อีกไม่เกิน ๒ ปี

### ๓.๒ นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ปี ๒๕๓๕ – ๒๕๕๔

นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้มีการริเริ่มตั้งแต่  
ปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยการผลักดันของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งในระยะเริ่มต้น  
นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้นั้นถึงความสำคัญด้านความมั่นคงของประเทศ  
เป็นหลัก เพื่อการควบคุมและแก้ไขปัญหาระบบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายให้ครอบคลุม

ทั้ง ๓ สัญชาติ ได้แก่ ลาว พม่าและกัมพูชา ทั้งนี้นโยบายจะมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาทุกปีในส่วนของการขยายเวลาการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาต และพื้นที่ที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว รวมถึงสาขาอาชีพที่อนุญาตให้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวในแต่ละปี เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของสังคมในขณะนั้น โดยสรุปเนื้อหาที่สำคัญในแต่ละปีได้ดังนี้

### ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ – ๒๕๔๐

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่คุกคามต่อความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรฐานการแก้ไข โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ โดยให้นายจ้างและผู้ประกอบการนำแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายมารายงานตัวเพื่อเข้าสู่ระบบควบคุมของทางราชการ ดังนี้

๑. ผ่อนผันตามจำนวนที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาอนุญาต

๒. อาชีพ/ ประเภทกิจการ กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ต่อเนื่องจากประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และอุตสาหกรรม

๓. พื้นที่ ๑๕ จังหวัด ได้แก่

- จังหวัดชายแดนไทย ๕ จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร

- จังหวัดชายทะเล ๑๕ จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี และตราด

- จังหวัดอื่นๆ ๑๑ จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก อุทัยธานี และขอนแก่น

๔. เงินประกันตัว ๑,๐๐๐ บาท (ทำประกันตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง)

๕. ระยะเวลาการผ่อนปรน ไม่เกิน ๒ ปี เพื่อป้องกันการอยู่ต่อเนื่องอย่างถาวร โดยให้นายจ้างนำลูกจ้างแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวในระยะเวลาประมาณ ๖ เดือน และขออนุญาตต่ออายุการทำงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ เมื่อครบ ๑ ปี ผลการดำเนินการพบว่า นายจ้างและผู้ประกอบการได้นำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนจำนวน ๕๕,๖๕๖ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๑

หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียหรือเรียกทั่วไปในประเทศไทยว่า วิกฤตต้มยำกุ้ง เป็นช่วงวิกฤตทางการเงินที่ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในทวีปเอเชีย และส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทย ทำให้กิจการจำนวนมากประสบภาวะขาดทุนและ

ปิดกิจการ มีการปรับโครงสร้างภายในองค์กรเพื่อลดต้นทุนการผลิต โดยการลดเงินเดือนของพนักงานและปลดพนักงานจำนวนมาก ผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งเลือกที่จะแก้ปัญหาด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทย โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการส่งออกและสินค้าที่ใช้แรงงานระดับล่าง เช่น อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้า ของเล่น และการแปรรูปอาหารทะเล เป็นต้น ส่งผลให้แรงงานไทยต้องประสบปัญหาการว่างงานในอัตราสูง ด้วยเหตุนี้จึงมีแรงกดดันให้รัฐบาลแก้ปัญหาการว่างงานของแรงงานไทยและควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงมีมติคณะรัฐมนตรีพ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวได้อีก ๑ ปี ในพื้นที่จังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา และจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล ดังนี้

๑. จังหวัดชายแดน ๑๓ จังหวัด ที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ระนอง มุกดาหาร นครพนม หนองคาย อุบลราชธานี จันทบุรี ตราด สระแก้ว และสุรินทร์

๒. จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล ๒๒ จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ระนอง จันทบุรี และตราด

๓. อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทยแบบมาเซ้า – กลับเย็นได้ในจังหวัดชายแดนทั้ง ๑๓ จังหวัด ในงานที่ไม่เป็นงานห้ามแรงงานต่างด้าวทำ ๓๕ อาชีพ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามแรงงานต่างด้าวทำ พ.ศ. ๒๕๒๒ และในจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล จำนวน ๒๒ จังหวัด สามารถทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรใน ๒ กิจการ คือ กิจการประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องประมงทะเล ได้แก่ กิจการแปปลา แพงุ้ง คัดเลือกแยกประเภททำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล

ผลการดำเนินการปี ๒๕๔๑ ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๘๐,๘๑๑ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๒

รัฐบาลยังคงมุ่งเน้นในการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าว โดยผลักดันให้มีการสกัดกั้นจับกุมแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมถึงการลงโทษทั้งนายจ้างหรือผู้ประกอบการ ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย มีการจัดทำแผนการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาต และลดจำนวนการใช้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนากำลังคนและรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว ผลจากการใช้นโยบาย

ดังกล่าวทำให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในข่ายการผ่อนผัน จำนวน ๑๐๖,๖๘๔ คน มาขอใบอนุญาตทำงานจำนวน ๕๕,๕๙๔ คน ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนแรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลกำหนดไว้

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๓

ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเริ่มเป็นปัญหาที่เด่นชัดขึ้น แต่คณะรัฐมนตรียังมีมติให้คงจำนวนพื้นที่และกิจการที่ได้รับอนุญาตไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๒ คือผ่อนผันให้ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรได้อีก ๑ ปี ในพื้นที่ ๓๙ จังหวัด เป็นจังหวัดชายแดน ๑๐ จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการทางประมงทะเล ๑๘ จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต ๕ จังหวัด ใน ๑๘ กิจการ เพื่อยืนยันนโยบายการป้องกันการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนใน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผลจากการดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในข่ายการผ่อนผัน ๑๐๖,๖๘๔ คน มาขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๕๕,๖๕๖ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๔

เนื่องจากการปรับเปลี่ยนรัฐบาลในปีนี้ จึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งใหญ่โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ เห็นชอบนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองตามแนวทางที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ โดยให้มี “คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” (กบร.) โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับไปดำเนินการจัดให้มีการรายงานตัวขึ้นทะเบียนทำประวัติและออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อีกทั้งให้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยให้ชื่อว่า “สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” เป็นหน่วยงานภายในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยได้ดำเนินการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้ง ๓ สัญชาติได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานได้ใน ๑๐ ประเภทกิจการ โดยมีพื้นที่ทำงานทั่วประเทศ มีอายุในการได้รับอนุญาต ๑ ปี ซึ่งจะสิ้นสุดการอนุญาตทำงานในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวเข้ารับการจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวนทั้งสิ้น ๕๖๘,๒๔๕ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๕

รัฐบาลยังคงใช้นโยบายต่อเนื่องจากปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนี้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ เห็นชอบในแนวนโยบายการจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยผ่อนผันแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้ง ๓

สัญชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลา ๑ ปี เฉพาะผู้ที่มามีรายงานตัวขึ้นทะเบียนไว้แล้วตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ เท่านั้น แต่กำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้อาศัยได้เหลือเพียง ๖ กิจการ คือ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมง กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน คนในฟาร์มเพาะสัตว์ และเพาะปลูก ด้วยเหตุนี้ทำให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวลดลงเหลือเพียง ๔๐๕,๓๓๕ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๖

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๕ อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวและทำงานได้ต่อไปอีก ๑ ปี แต่ยกเว้นไม่ต่ออายุบางกิจการที่คนไทยสามารถทำได้ จำนวน ๑๒,๑๖๑ คน ได้แก่ กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ปิมน้ำมัน ชักอบรีด ร้านค้า อยู่ซ่อมรถและรับซื้อของเก่า ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๒๘๘,๗๘๐ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม และ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ เห็นชอบให้มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบในลักษณะบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมีเป้าหมายสุดท้าย คือ “การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมาย” ซึ่งดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ ๗ ยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย

๑. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว
๒. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว
๓. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน
๔. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จัดกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง
๕. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว
๖. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว
๗. ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

โดยได้กำหนดแนวทางบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบเป็น ๒ ระยะ คือ

**ระยะที่ ๑** ให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และที่ลักลอบเข้าเมืองมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน โดยให้แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นระยะเวลา ๑ ปี โดยที่แรงงานต่างด้าวที่ต้องการจะกลับประเทศของตนก่อนครบระยะเวลา ๑ ปี สามารถกลับได้ทันที และแรงงานต่างด้าวที่อยู่ครบตามกำหนดระยะเวลา ๑ ปีแล้วแต่ยังไม่ได้รับการจ้างงานสามารถส่งกลับได้ทันที

ระยะที่ ๒ มีการปรับเปลี่ยนสถานะของแรงงานต่างด้าวที่ทำทะเบียนไว้ในระยะที่หนึ่ง ให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ด้วยการเจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวมีผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding; MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศคู่ภาคี ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) หรือใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนการออกหนังสือเดินทาง (ใช้ในกรณีที่ไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ เช่น ประเทศพม่า) แล้วกระทรวงต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะออกวีซ่าให้อยู่ในประเทศไทยได้โดยมีเงื่อนไขเพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรืองานรับจ้างที่ต้องใช้กำลังกาย และจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว เนื่องจากมีกฎหมายให้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าวจากนายจ้าง ดังนั้นให้นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวจึงต้องมีส่วนในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานรวมทั้งสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่นเดียวกับแนวคิดของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย จากการดำเนินการปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่งผล ดังนี้

๑. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติกับกรมการปกครอง จำนวน ๑,๒๘๔,๕๒๐

๒. นายจ้างมาจดทะเบียน จำนวน ๒๔๘,๓๔๖ ราย เพื่อแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน ๑,๕๘๘,๓๕๒ คน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควต้า จำนวน ๒๔๕,๑๑๓ ราย โควต้าจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน ๑,๕๑๒,๕๘๗ คน

๓. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนประวัติแล้ว มาขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๘๔๕,๕๕๒ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๘

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบแนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนและได้รับอนุญาตทำงานใน ปี ๒๕๔๗ จำนวน ๘๔๕,๕๕๒ คนอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีก ๑ ปี

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบให้จัดระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จำนวน ๕๐๐,๐๐๐ คน โดยให้นำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ คน และให้จัดระบบแรงงานต่างด้าว

ที่หลบหนีและลักลอบทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแต่ถูกเพิกถอนแล้ว ประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน มาเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง โดยใช้มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและให้นายจ้างประกันตัวออกไปเพื่อขออนุญาตทำงาน ผลการดำเนินการทำให้มีแรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๘ จำนวน ๗๐๕,๒๕๓ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๔๕

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๔ และใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ และยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน ๖๒๕,๔๑๓ คน และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ชั่วคราว และทำงานต่อไปได้อีก ๑ ปี โดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ และให้ยกเลิกการประกันตัวแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ ที่เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวที่ทำทะเบียนไว้ในระหว่างวันที่ ๑ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๕ จำนวน ๒๕๖,๘๕๕ คน อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ จากผลการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๔ มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานในปี ๒๕๔๕ จำนวน ๔๖๐,๐๑๔ คน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติกับกรมการปกครอง จำนวน ๒๕๖,๘๕๕ คน และมาขอรับใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน จำนวน ๒๐๘,๕๖๒ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๕๐

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ โดยมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จำนวน ๕๐๑,๕๗๐ คน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

๑. การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี ๒๕๔๕ อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปอีก ๑ ปี

๒. การขอรับใบอนุญาตทำงาน ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว

๓. การตรวจสุขภาพ ให้กระทรวงสาธารณสุขออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดของการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงาน โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ ๖๐๐ บาท และค่าประกันสุขภาพ ๑,๓๐๐ บาท

๔. การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ให้กรมการปกครองอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ในพระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน

๕. การสกัดกั้นและการปราบปราม จับกุม การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ ให้กองบัญชาการทหารสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่และปราบปรามการจัดกุมแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานอย่างจริงจัง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบให้ดำเนินการจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามมาตราสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประกอบด้วยจังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา ๔ อำเภอ คือ อำเภอเทพา อำเภอสบไย้อย อำเภอนาทวี และอำเภอจะนะ

จากการดำเนินการปี ๒๕๕๐ มีผล ดังนี้

๑. ผลการดำเนินการมติดคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙

- แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำนวน ๒๐๘,๕๖๒ คน มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้น จำนวน ๑๔๐,๘๖๓ คน

- แรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ จำนวน ๔๖๐,๐๑๔ คน มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้น จำนวน ๓๘๗,๘๕๘ คน

๒. ผลการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่างวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ มีแรงงานต่างด้าว รายงานตัวกับกรมการปกครอง ๑๑,๘๘๖ คน แต่มาขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน จำนวน ๑๐,๕๔๐ คน

**ปี พ.ศ. ๒๕๕๑**

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี ๒๕๕๑ ตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ครั้งที่ ๖/๒๕๕๐ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

๑. อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ (รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑) อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งตัวกลับและทำงานได้เป็นเวลาไม่เกิน ๒ ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

๒. อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง (มี ท.ร. ๓๘/๐) อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งตัวกลับและทำงานได้เป็นเวลาไม่เกิน ๒ ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้แรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานจำนวน ๔๑๒,๓๘๓ คน และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนใหม่ขออนุญาตทำงาน จำนวน ๘๘,๓๘๓ คน รวมแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรไทย มีจำนวนทั้งสิ้น ๕๐๑,๕๖๖ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๕๒

ได้มีการดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่เห็นชอบให้เปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่อยู่นอกระบบผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวได้ โดยมีระยะเวลาสิ้นสุดไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เพื่ออนุญาตให้ทำงานเป็นกรรมกรในกิจการต่างๆ ดังนี้ กิจการประมง การเกษตรและปศุสัตว์ การก่อสร้าง กิจการต่อเนื่องประมงทะเล ผู้รับใช้ในบ้าน และกิจการอื่นๆตามที่จังหวัดเสนอ จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้แรงงานต่างด้าวในปี ๒๕๕๑ มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำนวน ๓๘๒,๕๔๑ คน แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนใหม่และขออนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๙๓๓,๓๙๑ คน รวมแรงงานต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี ๒๕๕๒ จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๑๕,๙๓๒ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๕๓

ได้มีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ โดยเห็นชอบให้ขยายเวลาการพิสูจน์สัญชาติและการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี ๒๕๕๒ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๓๘๒,๕๔๑ คน และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จำนวน

๕๓๓,๓๕๑ คน โดยแรงงานต่างด้าวดังกล่าวต้องกรอกแบบพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายใน วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จตามวันและเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ไม่เกินวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้

๑. การต่ออายุใบอนุญาตทำงาน: แรงงานต่างด้าวมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานจำนวน ๕๓๒,๒๕๕ คน ดังนี้ สัญชาติพม่า จำนวน ๘๑๒,๕๘๔ คน สัญชาติลาว จำนวน ๖๒,๗๕๒ คน และ สัญชาติกัมพูชา จำนวน ๕๖,๔๑๙ คน

๒. การพิสูจน์สัญชาติ: แรงงานต่างด้าวผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว จำนวน ๕๘๑,๘๕๗ คน ดังนี้ สัญชาติพม่าจำนวน ๔๕๗,๕๕๑ คน สัญชาติลาวจำนวน ๓๔,๕๕๕ คน และสัญชาติกัมพูชา จำนวน ๗,๕๕๒ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ เห็นชอบมาตรการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ๕ มาตรการ ดังนี้

๑. มาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ใน ประเทศไทย โดยได้มีการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้างงาน รวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน ๑๕ ปี โดยใช้มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อ รอกการส่งกลับไม่เกิน ๑ ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และใช้ มาตรา ๕ และ มาตรา ๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จัดทำทะเบียนประวัติราษฎรต่างด้าว รวมทั้งใช้มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอ การส่งกลับ

๒. มาตรการป้องกันสกัดกั้นและการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง เน้นดำเนินการในการสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวอย่างเด็ดขาดจริงจัง และต่อเนื่องทั้งก่อนการจดทะเบียน ระหว่างการจดทะเบียน และหลังสิ้นสุดการจดทะเบียน โดยเน้นการ ปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดจริงจัง ทั้งนายจ้าง ผู้ให้ที่พักพิง ผู้ที่เกี่ยวข้อง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาเข้าระบบ รวมทั้งเน้นดำเนินการมิให้มีการลักลอบกลับเข้ามาใหม่อีก หาก พบว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบกลับเข้ามาซ้ำอีกต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และพร้อมจัดทำบัญชีรายชื่อห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยอีก

๓. มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยเร่งรัดดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ให้สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างและผู้ประกอบการได้อย่างทันทั่วถึง

๔. มาตรการปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยการปรับปรุงและแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ รวมทั้งการปรับ โครงสร้างส่วนคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้มีคณะอนุกรรมการทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัด

๕. มาตรการยกระดับหน่วยงานเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบ โดยการยกระดับสถานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง และระดับจังหวัด โดยให้กระทรวงแรงงานและสำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกันพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

จากการดำเนินการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่แล้วมารายงานตัว และจดทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง ดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ส่งผลดังนี้

๑. นายจ้างรายงานจำนวนแรงงานต่างด้าว ๑,๐๑๐,๘๕๒ คน ได้แก่ สัญชาติพม่าจำนวน ๖๕๕,๓๘๐ คน สัญชาติลาวจำนวน ๑๐๕,๕๓๖ คน และสัญชาติกัมพูชาจำนวน ๒๔๙,๙๓๖ คน

๒. แรงงานต่างด้าวทำทะเบียนประวัติ (ท.ร. ๓๘/๑) จำนวน ๕๘๔,๐๗๓ คน ได้แก่ สัญชาติพม่าจำนวน ๖๔๗,๖๖๒ คน สัญชาติลาวจำนวน ๕๕,๓๕๒ คน และสัญชาติกัมพูชาจำนวน ๒๓๗,๐๑๕ คน

๓. แรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงานแล้วจำนวน ๖๐๗,๓๖๕ คน ได้แก่ สัญชาติพม่าจำนวน ๓๘๘,๒๐๕ คน สัญชาติลาวจำนวน ๗๑,๔๕๘ คน และสัญชาติกัมพูชาจำนวน ๑๔๗,๗๐๒ คน

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๔

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ส่งผลให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายแล้ว จำนวน ๑๐๒,๐๕๕ คน ได้แก่ สัญชาติพม่าจำนวน ๓,๒๑๓ คน สัญชาติลาวจำนวน ๒๘,๐๒๘ คน และสัญชาติกัมพูชาจำนวน ๗๐,๘๑๔ คน

### ปี พ.ศ. ๒๕๕๕

มติคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแนวทางดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ ภายหลังจากสิ้นสุดให้อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ให้เร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว โดยพิจารณาถึงเจตนาของแรงงานต่างด้าวที่ได้ยื่นแบบพิสูจน์สัญชาติไว้แล้ว แต่ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ทันตามกำหนด เนื่องจากยังไม่ได้รับการแจ้งชื่อให้ไปพิสูจน์สัญชาติ ให้สามารถพิสูจน์สัญชาติใหม่ไม่เกินวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งต่อมาได้มีการขยายเวลาถึง ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๕

ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ดังนี้

- แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ จำนวน ๑,๐๔๗,๖๑๒ คน (พม่า ๖๘๖,๗๗๔ คน ลาว ๑๐๗,๑๑๖ คน และกัมพูชา ๒๕๓,๗๒๒ คน)

- แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน ๘๕๑,๘๓๐ คน (พม่า ๕๔๓,๕๓๕ คน ลาว ๕๓,๔๒๑ คน และกัมพูชา ๒๕๔,๘๗๔ คน)

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๕

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พ.ศ. ๒๕๔๓ พระพงษ์ คุสินธุ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง สาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่าในจังหวัดราชบุรี ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๑ – ๒๕๔๒ ในกิจการที่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าได้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกของ ๘ กิจการ ในพื้นที่ ๑๑ แห่ง ซึ่งประกอบด้วยกิจการสวนผลไม้ ไร่กล้วย เลี้ยงหมู เหมืองหินและเหมืองแร่ โรงสีข้าว โรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่งและงานก่อสร้าง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน ๑๐ คน โดยที่ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับสาเหตุที่นายจ้างยังคงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไว้ ๑๐ ประเด็น

ดังนี้ ๑) ต้นทุนที่ต่ำกว่าในด้านค่าจ้าง ๒) สามารถหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าได้ง่าย ๓) ความเข้มข้นในการทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ๔) การขาดแคลนแรงงานไทย ๕) เหตุผลด้านมนุษยธรรม ๖) ความยากง่ายในการปกครองแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ๗) ค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าในด้านสวัสดิการ ๘) ความซื่อสัตย์ของแรงงานพม่า ๙) อุปนิสัยของแรงงานพม่า ๑๐) การบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับของภาครัฐ ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่าประเด็นที่ยังเป็นสาเหตุสำคัญในการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดราชบุรีมี ๓ ประเด็น โดยเรียงลำดับความสำคัญได้ดังนี้ ๑) ต้นทุนในด้านค่าจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าถูกกว่าการจ้างแรงงานคนไทย ๒) การที่สามารถจัดหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าได้ง่ายและเหตุผลด้านมนุษยธรรม ๓) การขาดแคลนแรงงานไทยและความเข้มข้นของแรงงานพม่า

พ.ศ. ๒๕๔๖ ประธาน ดันประเสริฐ ได้ทำการศึกษาเรื่อง ผลกระทบของนโยบายรัฐบาลในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มีผลต่ออุตสาหกรรมประมงต่อเนื่องจังหวัดสมุทรสาคร พบว่ามีผลกระทบต่อผู้ประกอบการและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ดังนี้

- ด้านต้นทุน ธุรกิจจะมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประสิทธิภาพในการทำงานของแรงงานต่างด้าวดีกว่าแรงงานไทย นอกจากนี้ยังมีต้นทุนค่าเสียโอกาสในการผลิต การแปรรูปและการพัฒนาเทคโนโลยีเครื่องจักร

- ด้านแรงงาน แรงงานมีสภาพกระดูกงูเฉพาะในธุรกิจที่มีสภาวะการทำงานที่สบายและค่าตอบแทนสูง

- ด้านผลผลิตของประเทศ การยุติการใช้แรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมประมงและประมงต่อเนื่อง จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปริมาณผลผลิตต่ำลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนโครงสร้างระหว่างแรงงานต่างด้าวที่ลดลง เมื่อเทียบกับแรงงานไทย

- ด้านความสามารถในการแข่งขัน ระดับราคาสินค้าจะมีการเปลี่ยนแปลงที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายที่ธุรกิจขาดประสิทธิภาพในการผลิตอันเนื่องมาจากการว่าจ้างแรงงานใหม่ที่มีทักษะมาทดแทนแรงงานไทยที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลง (Turnover rate) ค่อนข้างสูง ทำให้ธุรกิจประมงมีต้นทุนในการผลิตสูงและไม่สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่งในตลาดโลกในที่สุด ปริมาณการส่งออกสินค้าอาหารทะเลของไทยสู่ตลาดโลกจะลดน้อยลงและไม่สามารถแข่งขันกับประเทศคู่แข่ง มีผลให้ประเทศต้องเสียดุลการค้าในการนำเข้าผลิตภัณฑ์อาหารทะเล

อย่างไรก็ตามการใช้นโยบายสามารถลดปัญหาด้านสาธารณสุข ประหยังบประมาณของรัฐบาล ลดปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ลดปัญหาสังคมที่เกิดจากการกระทำของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายด้านความมั่นคงจะดีขึ้น โครงสร้างอัตราค่าจ้างแรงงานไทยไม่ถูกบิดเบือน ลดภาระของเจ้าหน้าที่และ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ป้องกันการลุกลามของปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวจะทำให้สามารถจำกัดผู้ติดตามที่ไม่พึงประสงค์ได้มากกว่าแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน

พ.ศ. ๒๕๔๖ พลโทธรา จารุเสถณี ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสงครามและจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า การอนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียน (ต่ออายุ) ใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานในราชอาณาจักรไทย ตามนโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการแก้ปัญหาที่มุ่งสร้างระบบควบคุมด้วยระบบบัญชีขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยใช้นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการตีความได้ว่าเป็นการอนุญาตให้ประกันตัวและอยู่ได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ พร้อมทั้งใช้กฎหมายแรงงาน และมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้มีการจ้างงานได้เป็นครั้งคราว จึงทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยมีเหตุปัจจัย ดังนี้

๑. กลุ่มผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากขั้นตอนและวิธีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง โดยเฉพาะในกรณีการประกันตัวก่อนการขอขึ้นทะเบียนซึ่งผู้ประกอบการเห็นว่ามีความยุ่งยากและไม่โปร่งใส คือการตรวจสอบสุขภาพการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาต

๒. กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีแรงจูงใจที่รายได้เป็นสำคัญ ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับทางราชการในการขึ้นทะเบียน ส่วนสาเหตุที่สำคัญที่กลุ่มแรงงานต่างด้าวนี้ไม่ยอมไปขึ้นทะเบียน เนื่องจากนายจ้างไม่พาไป รวมทั้งไม่มีค่าใช้จ่าย แต่หากจัดให้มีการลงทะเบียน ณ สถานประกอบการจะเป็นสิ่งที่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าต้องการมากที่สุด

๓. กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวโดยตรงยังมีความเห็นว่าขั้นตอนต่างๆ ยุ่งยากมาก โดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบสุขภาพ ขั้นตอนการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงใบอนุญาต และขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาต ซึ่งล้วนแต่มีความซับซ้อน อาจเป็นช่วงว่างให้เกิดการประพฤติที่มีชอบ นอกจากนั้นกลุ่มตัวอย่างยังเห็นว่าระบบฐานข้อมูลปัจจุบันไม่ถูกต้องตรงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการประสานงาน ขาดระบบการควบคุมที่เข้มงวด รวมทั้งยังมีขบวนการนายหน้าและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความคุ้มครองแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้

พ.ศ. ๒๕๕๐ อัมพร นิติศิริ ได้ทำการศึกษาเรื่อง ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว พบว่า การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ การแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย วิธีการนำเข้าแรงงาน

ต่างด้าวที่ถูกต้องและเหมาะสม การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ไม่สามารถควบคุม การเคลื่อนย้าย การควบคุมโรค การจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือภาษีเพื่อให้คุ้มกับค่าบริการอุปโภค สาธารณูปโภคที่คนต่างด้าวและครอบครัวมาใช้บริการแข่งกับคนไทย ตลอดจนเสนอวิธีการเพื่อให้ การใช้แรงงานต่างด้าวสัญญาติพม่า ลาว และกัมพูชาให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้ ๑) ระดับนโยบาย ควรใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ กับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวพม่า ลาว และกัมพูชา เดิมรูปแบบเหมือนกับประเทศอื่นๆ เช่น อังกฤษ จีน ญี่ปุ่น เป็นต้น ควรแก้ไขและ ปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ รวมทั้งเปิดให้มีการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวตลอดทั้งปีเฉพาะประเภทที่จำเป็นและขาดแคลน เช่น กิจการประมงทะเล การเกษตร ผู้ทำงานบ้าน ฯลฯ เพื่อไม่ให้กระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ มากเกินไป ๒) ระดับการนำไปปฏิบัติ ควรลดความยุ่งยากของขั้นตอนและแบบฟอร์มต่าง ๆ เพื่อประชาชนไทยจะได้นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องกฎหมาย โดยให้แรงงานต่างด้าวเข้าระบบ ประกันสังคม และให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วยการสร้างเครือข่าย เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล วัด ฯลฯ เพื่อติดตามการเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งควรจัดให้มีการ ประชาสัมพันธ์โดยการใช้ภาษาพม่า ลาว และกัมพูชา อย่างเข้มข้นในเชิงลึก เช่น การแจกแผ่นพับ ใบปลิว เพื่อให้เข้าถึงแหล่งชุมชนและตัวแรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรมีการนำระบบ สารสนเทศมาใช้ เช่น การมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงในแต่ ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือได้ดียิ่งขึ้น และควรมี การกระจายอำนาจในด้านการบริหารจัดการไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายแก่ ผู้กระทำผิดอย่างจริงจังและทั่วถึง

พ.ศ. ๒๕๕๒ สมศักดิ์ ขำทวีพรหม ได้ทำการศึกษาแนวทางการจัดตั้งเขตประกอบการ อุตสาหกรรมเพื่อความมั่นคงทางชายแดน: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดกาญจนบุรี พบว่าการจัดตั้งเขต ประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อความมั่นคงทางชายแดนในที่ดินของกรมป่าไม้บริเวณป่าเขาช้างเผือก ในพื้นที่ตำบลหนองคู อำเภอสว่างซลบุรี จังหวัดกาญจนบุรี โดยกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้จังหวัด กาญจนบุรีเป็นผู้เช่าเพื่อจัดตั้งเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มี ความเหมาะสมสำหรับจัดตั้งเป็นเขตประกอบการอุตสาหกรรมเพื่อความมั่นคงทางชายแดน เนื่องจาก ในระยะที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันได้มีผู้ประกอบการหลายรายและหลายประเภท ได้แก่ อุตสาหกรรม เครื่องหนัง ดัดเย็บเสื้อผ้า เจริญไนพลอย เข้าไปลงทุนจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่แห่งนี้โดย มิได้ขอและรับอนุญาตจากทางราชการ รวมทั้งใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีค่าจ้างแรงงาน ถูกเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช่า-เย็นกลับ การเกิดขึ้นของโรงงานที่มีได้ดำเนินการตามกฎหมายเหล่านี้ ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาหลายปีจนยากที่จะระงับหรือยกเลิกให้หมดไปได้ เพราะอาจส่งผล

กระทบต่อผู้ประกอบการและชุมชนในระดับพื้นที่ อีกทั้งยังมีเหตุผลด้านเงินหมุนเวียนที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้เป็นจำนวนหลายสิบล้านบาท ส่งผลให้เกิดความซึมซับจนเป็นวัฒนธรรมทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนแห่งนี้ ดังนั้นทางออกที่ดีที่สุดที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เสนอไว้คือให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ดำรงอยู่ต่อไป แต่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนจะต้องเข้ามาร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อย่างจริงจัง โดยการผลักดันให้โรงงานและแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาทำงานปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลควรคำนึงถึงรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดตั้งเขตประกอบการอุตสาหกรรมชายแดนที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการปรับมิติทางกายภาพเพื่อรองรับการจัดตั้งเขตประกอบการ การกำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเขตประกอบการ การสร้างกลไกการบริหารจัดการเขตประกอบการ การส่งเสริมและรักษาความมั่นคงทางชายแดนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการเกิดเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว