

บทที่ ๓

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในจังหวัดกาญจนบุรี

ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีตั้งอยู่ภาคกลางของประเทศไทย มีระยะห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ ๑๒๕ กิโลเมตร ในอดีตเคยเป็นเมืองเก่าแก่ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนาน เกี่ยวกับการเป็นเมืองหน้าด่านในการทำศึกสงคราม มีพื้นที่ใหญ่เป็นลำดับ ๓ ของประเทศ เนื้อที่ ประมาณ ๑๒,๑๗๖,๕๖๘ ไร่ หรือ ๑๕,๔๘๓ ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ๗.๔ ล้านไร่ และเป็นพื้นที่ถือครองทางการเกษตรประมาณ ๒.๕ ล้านไร่ สภาพภูมิประเทศเต็มไปด้วยภูเขาและ ป่าไม้นานาพันธุ์ ทั้งป่าโปร่งและป่าดงดิบ มีป่าไม้สมบูรณ์คือทุ่งใหญ่นเรศวร มีแม่น้ำสำคัญสอง สาย คือ แม่น้ำแควใหญ่และแม่น้ำแควน้อย ซึ่งไหลมาบรรจบรวมกันเป็นแม่น้ำแม่กลองที่บริเวณ อำเภอเมืองกาญจนบุรี

ที่ตั้งและภูมิประเทศของจังหวัดกาญจนบุรีทางด้านทิศตะวันตกมีพรมแดนติดกับ ประเทศพม่าโดยมีทิวเขาตะนาวศรีเป็นแนวเขตแดนระหว่างประเทศ ซึ่งมีระยะทางยาวประมาณ ๓๗๐ กิโลเมตร ประกอบด้วยช่องทางเข้าออกประมาณ ๔๑ ช่องทาง มีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อ	จังหวัดตากและอุทัยธานี
ทิศใต้	ติดต่อ	จังหวัดราชบุรี
ทิศตะวันออก	ติดต่อ	จังหวัดสุพรรณบุรีและนครปฐม
ทิศตะวันตก	ติดต่อ	สหภาพพม่า

แผนภาพที่ ๑ แสดงพื้นที่อำเภอของจังหวัดกาญจนบุรี



จังหวัดกาญจนบุรี แบ่งการปกครองออกเป็น ๑๓ อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง อำเภอด่านมะขามเตี้ย อำเภอทองผาภูมิ อำเภอไทรโยค อำเภอสังขละบุรี อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอบ่อพลอย อำเภอพนมทวน อำเภอเลาขวัญ อำเภอห้วยกระเจา และอำเภอหนองปรือ ในระดับตำบล มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น ๕๕ ตำบล ๕๕๕ หมู่บ้าน มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ แห่ง เทศบาลเมือง ๒ แห่ง เทศบาลตำบล ๒๘ แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล ๕๑ แห่ง มีจำนวนประชากร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ รวมทั้งสิ้น ๘๓๘,๕๑๔ คน เป็นชาย ๔๒๑,๗๘๒ คน และหญิง ๔๑๖,๗๓๒ คน (ที่มา: ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง)

จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดที่อยู่ติดชายแดนประเทศพม่า จึงเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอสังขละบุรี อำเภอทองผาภูมิ อำเภอไทรโยค อำเภอเมือง และด่านมะขามเตี้ย ซึ่งเป็นช่องทางผ่านแดนที่มีการเคลื่อนย้าย

แรงงานต่างด้าวสู่อำเภอเมือง อำเภอท่าม่วง อำเภอท่ามะกา ตลอดจนจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งจากข้อมูล ณ เดือน มีนาคม ๒๕๕๕ พบว่าจังหวัดกาญจนบุรีมีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งสิ้น ๑๗,๕๓๒ คน ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวที่เมืองอย่างถูกกฎหมาย จำนวน ๔,๔๐๖ คน และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จำนวน ๑๓,๕๒๖ คน

จากการที่รัฐบาลไทยได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ให้มารายงานตัวและขึ้นทะเบียน รวมทั้งอนุญาตให้นายจ้างที่ต้องการแรงงานสามารถประกันตัวแรงงานต่างด้าวออกไปเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา พบว่ามีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และที่แฝงตัวหลบซ่อนอยู่ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ดังตารางแสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ตารางที่ ๑ จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (คน)		
	รวมทั้งสิ้น	เข้าเมืองถูกกฎหมาย	เข้าเมืองผิดกฎหมาย
๒๕๕๔	๑๕,๑๗๕	๑,๖๔๑	๑๓,๕๓๔
๒๕๕๓	๑๓,๕๓๑	๖๖๑	๑๒,๘๗๐
๒๕๕๒	๑๕,๗๕๔	๗๖๐	๑๔,๙๙๔
๒๕๕๑	๑๓,๕๓๗	๓๖๐	๑๓,๑๗๗
๒๕๕๐	๘,๕๖๔	๒๔๔	๘,๓๒๐
๒๕๔๙	๑๕,๕๖๓	๑๘๔	๑๕,๓๗๙

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่ายังคงมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยมีแรงงานต่างด้าวส่วนหนึ่งเข้ามาทำงานในพื้นที่เขตจังหวัดกาญจนบุรี และอีกส่วนเข้ามาพักเพื่อรอหาช่องทางและ โอกาสในการเข้าไปทำงานในพื้นที่จังหวัดตอนในของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงจังหวัดที่มีเขตติดต่อกับชายฝั่งทะเลด้วย

สาเหตุที่ทำให้มีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีเพิ่มมากขึ้น

สิ่งที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอพยพเข้ามาในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี (วุฒยา จันทมาศ, ๒๕๕๗) ได้แก่

๑. สภาพเศรษฐกิจ เนื่องจากบางฤดูกาลของประเทศพม่าจะแห้งแล้ง ส่งผลให้ประชาชนอดอยากมาก อีกทั้งเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ยังไม่ค่อยพัฒนา ระบบกักเก็บน้ำยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถเข้ามาให้การช่วยเหลือหมู่บ้านตามแนวชายแดนได้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ในห้วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตร เช่น การตัดอ้อย การขุดมัน ประกอบกับแรงงานไทยไม่นิยมทำงานสกปรก งานหนัก และงานเสี่ยง รวมทั้งอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ จึงเป็นสาเหตุให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่าที่มีเศรษฐกิจด้อยกว่า มีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่ประเทศไทยที่เจริญกว่า โดยคาดหวังที่จะมีงานทำและมีรายได้ที่ดีกว่าในประเทศของตน

๒. สภาพภูมิศาสตร์ อำเภอสังขละบุรีมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๓,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ป่าเขา ๒,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร พื้นที่ทำกิน ๕๑๕ ตารางกิโลเมตร พื้นที่เขื่อนเก็บน้ำวชิราลงกรณ์ ๓๓๕ ตารางกิโลเมตร อาณาเขตด้านทิศตะวันตกติดกับอำเภอพญาดองชู ประเทศพม่า ๑๗๐ กิโลเมตร และมีช่องทางจำนวน ๑๓ ช่องทางตามแนวชายแดน ในฤดูร้อนสภาพภูมิศาสตร์จะเอื้ออำนวยต่อการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้น

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเทศไทยกับประเทศพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดกัน ประชาชนชายแดนของทั้งสองประเทศไปมาหาสู่กันเป็นประจำ จึงมีความสัมพันธ์กัน ประกอบกับแรงงานพม่ารุ่นก่อนที่ลักลอบเข้าเมืองมาขายแรงงานในประเทศไทยสามารถสร้างหลักฐานและยกระดับความเป็นอยู่ดีขึ้นชักชวนมา จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการลักลอบเข้าเมืองในรูปแบบของการย้ายถิ่นถาวร โดยเฉพาะในฤดูร้อนการไปมาหาสู่จะสะดวกที่สุดทำให้ชาวพม่าหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น

๔. กลุ่มขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งปกติจะกระทำตลอดทั้งปี ทั้งนี้ปริมาณแรงงานที่เข้ามาจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดแรงงาน สำหรับในช่วงฤดูร้อน ความต้องการแรงงานของประเทศไทยและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการหางานทำสูงขึ้น ทำให้กลุ่มขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว ซึ่งกลุ่มขบวนการนำพาดังกล่าวจะมีผลต่อแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นอย่างมาก หากไม่มีกลุ่มขบวนการดังกล่าวจะทำให้การลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองกระทำได้น้อย

๕. การจูงใจ เนื่องจากอัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยสูงกว่าพม่ามาก รวมทั้งการรักษาพยาบาลและระบบสาธารณสุขและสวัสดิการที่ดีกว่า จึงเป็นเหตุจูงใจที่สำคัญทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

๖. ขบวนการข้ามชาติ โดยการแฝงตัวเข้ามากับแรงงานต่างด้าว เช่น หน่วยข่าวลับของฝ่ายตรงข้ามและกลุ่มขบวนการค้ายาเสพติด เป็นต้น

ความเป็นมา และการกำหนดนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๑. การอพยพของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การอพยพของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผลมาจากปัจจัยผลักดันภายในของประเทศพม่า (Push factor) ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง สภาพเศรษฐกิจ การเกษตรที่ให้ผลผลิตน้อย สังคมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความเป็นอยู่ที่ดี ถูกกดขี่ข่มเหง รังแกและเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งผลให้แรงงานพม่าลี้ภัยเข้ามาทำงานในประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศพม่า และสภาพทางภูมิประเทศที่ง่ายต่อการหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งปัจจัยดึงดูดภายในประเทศไทยที่กล่าวไว้ข้างต้นยังส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาทำมาหากินในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในประเทศไทย เช่น การแย่งงาน แย่งอาชีพ ของคนไทย เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขก่อให้เกิดโรคระบาดซึ่งแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นพาหะของโรคเท้าช้าง ซึ่งเป็นโรคติดต่อที่หายไปจากประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน ปัญหาของแรงงานต่างด้าวจึงถือว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศไทยทั้งสิ้น ตลอดเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น เพราะขาดการควบคุมและการสกัดกั้นที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลและตัวเลขที่แน่นอนของประชากรแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้รัฐบาลตระหนักและพยายามควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยริเริ่มนโยบายแก้ไขปัญหาลaborต่างด้าวผิดกฎหมายในครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๓๘ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งเป็นนโยบายแม่บทได้มีการนำเนื้อหาสาระไปขยายเป็นนโยบายเฉพาะการแก้ไขปัญหาลaborต่างด้าว (วิทยานุกรเพชรรัตน์, ๒๕๔๒) ประกอบกับการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมง ที่ต้องการใช้แรงงานระดับล่างเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นอาชีพที่ต้องออกทะเลและสกปรก ทำให้หาแรงงานไทยมาทำงานนี้ยาก ส่งผลให้กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงเรียกร้องและกดดันผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองเพื่อกำหนดการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้สามารถจ้างได้อย่างถูกต้อง โดยไม่ต้องถูกกองปราบจับในข้อหาลักลอบจ้างแรงงานเถื่อน ส่งผลให้ผู้มีอำนาจกำหนด

นโยบายสาธารณะรับทราบและเห็นความจำเป็นต้องแก้ไขหรือป้องกัน จึงได้มีการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวขึ้น เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๓๕ เป็นต้นมา

๒. ผู้ริเริ่มนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย

กฎหมาย

จากปัญหาวิกฤติการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งการประมง สิ่งทอ และการผลิตอื่น ๆ ที่เกิดจากการกระตุ้นเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๔ เป็นต้นมา ทำให้ผู้ประกอบการเริ่มหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีนโยบายผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงทำให้ผู้ประกอบการถูกกองปราบจับกุมดำเนินคดีในข้อหาให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อหาที่รุนแรงถึงขั้นจำคุก ทำให้ผู้ประกอบการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลยอมรับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากแรงงานไทยส่วนใหญ่จะปฏิเสธอาชีพที่สกปรก และเสี่ยงอันตราย ประกอบกับความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในกลุ่มผู้ประกอบการประมงในจังหวัดที่ติดชายทะเล ๒๒ จังหวัด ซึ่งจัดได้ว่ามีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอำเภอสังขละบุรี เป็นอีกพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวชาวพม่าใช้เป็นช่องทางในการหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เพื่อทำงานอยู่ในจังหวัดกาญจนบุรีเพื่อรอเวลาเดินทางข้ามไปยังจังหวัดที่ติดชายทะเลดังกล่าว ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ได้มีการตรวจ จับกุม และปราบปรามอย่างหนัก ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการชาวประมงเดือดร้อนมาก จึงได้ทำการเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดนโยบายอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการถูกจับจากการใช้แรงงานเถื่อน โดยใช้ช่องทางของสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าเป็นผู้ผลักดันและรวมตัวกันเพื่อเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกระทรวงมหาดไทยและข้าราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งข้าราชการผู้ใหญ่ประจำจังหวัด ซึ่งการผลักดันในครั้งนั้นก่อให้เกิดการเริ่มต้นนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายครั้งแรกขึ้นในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ โดยให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๓๕ ที่ถือบัตรสีส้มและสีม่วงที่อำเภอออกให้สามารถทำงานและอยู่ในประเทศไทยได้ไม่มีกำหนด แต่มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้จำกัดงานที่อนุญาตให้ทำจำนวน ๒๗ กิจกรรมและจำกัดพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผัน ๕ จังหวัด และมีหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมการปกครอง ทำหน้าที่ออกบัตรสีส้ม สีม่วง ตรวจคนเข้าเมืองโดยรับประกันตัวด้วยเงินประกัน ๕,๐๐๐ บาทต่อราย และรับรายงานตัวแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทุก ๑ เดือน กรมจัดหางานมีหน้าที่ออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

หลังจากการที่กิจการประมงประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมายแล้ว กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์อื่นๆ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรและอุตสาหกรรมจึงได้รวมตัวเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลในลักษณะคล้ายกับกลุ่มประมง โดยการหาช่องทางจากองค์การธุรกิจเพื่อทำหน้าที่ในการผลักดันปัญหาเข้าสู่ระเบียบวาระของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อกดดันให้รัฐบาลขยายข้อจำกัดด้านพื้นที่และประเภทกิจการในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และในที่สุดกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ ก็ประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกับกลุ่มประมง ส่งผลให้รัฐบาลเพิ่มกิจการที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้ และขยายข้อจำกัดด้านพื้นที่จนสามารถใช้แรงงานต่างด้าวได้ทุกจังหวัด รวมทั้งอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวย้ายเข้าทำงานที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลอย่างเสรี

๓. เนื้อหาของนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าว

จากการที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของประเทศพม่าใน พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านการปกครองของรัฐบาลทหารพม่าได้อพยพเข้ามาในประเทศไทยบริเวณแนวชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ซึ่งจังหวัดกาญจนบุรีเป็นอีกหนึ่งพื้นที่ดังกล่าวที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่า ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระบบอุตสาหกรรมและการเกษตรทำให้นักลงทุนหันมาใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวมากขึ้นจนกลายเป็นวิกฤติปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทำให้รัฐบาลขณะนั้นให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายและลักลอบทำงาน จึงได้มีการกำหนดนโยบายบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากเป็นนโยบายที่ดำเนินการเฉพาะหน้าเท่านั้นรวมทั้งยังไม่มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน (พิทักษ์ รัตนบรรพต, ๒๕๔๘)

จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๔๗ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเมืองโดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการจากทั้งภาครัฐรวมทั้งเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว มีการมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นฝ่ายเลขานุการ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ ๗ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

๑. ยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว โดยการปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายและสามารถทำงานได้ โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจะส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรองรับสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป พร้อมทั้งกำหนด

มาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาใหม่ให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง

๒. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดให้มีการคุ้มครอง ตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยมีแนวทางการดำเนินงานใน ๓ ลักษณะ คือ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การกำหนดสัญญาจ้างมาตรฐานซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน และการประกันสังคมซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบประกันสังคมเมื่อมีการดำเนินการ โดยถูกกฎหมายแล้ว

๓. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน โดยใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมด้วยกำลังไม่เกินกองร้อยทหารราบ/ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นในได้มีการเสนอให้ตั้งหน่วยเฉพาะกิจซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ร่วมกับปฏิบัติงานและขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ ๓ มาตรการ คือ ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวน และดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย

๔. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นการกำหนดมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจัง โดยเพิ่มความเข้มข้นด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาอีก และถูกจับซ้ำเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายและสืบสวนสอบสวนขยายผลเพื่อจับกumnายจ้าง ผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงและขบวนการค้ามนุษย์ต้องถูกดำเนินคดี

๕. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว เป็นการกำหนดมาตรการเน้นการผลักดันและส่งกลับโดยจับกุมและส่งไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุดเพื่อรอการส่งกลับ จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว ตรวจสอบพิจารณาโทษและส่งกลับ โดยมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ๒ ส่วน คือ เสนอให้จัดตั้งศูนย์พักรอการส่งกลับเพื่อรองรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากห้องกักกันเดิมที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับการจับกุมที่จะต้องมีมากขึ้นในอนาคต ส่วนที่สองคือการพัฒนากระบวนการข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อจัดเก็บประวัติแรงงานที่ถูกจับกุมอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

๖. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน โดยเน้นการประชาสัมพันธ์สร้างความตื่นตัวก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดความร่วมมือ รมรงค์ปลุกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

๗. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล กำหนดแผนและตัวชี้วัดอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายหลัก คือการติดตามการบริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ระบบ และเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงานรวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล กำหนดปัจจัยความสำเร็จและตัวชี้วัด การดำเนินการของมาตรการหลักและมาตรการสนับสนุน

ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม และ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๗ เห็นชอบให้ดำเนินการจัดระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง: ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อรอการส่งกลับ และกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนินการดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจดทะเบียนคนต่างด้าว จัดทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูปพิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ทร. ๓๘/๑) ให้คนต่างด้าวเพื่อทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา อายุตั้งแต่ ๑ ปี ขึ้นไปที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย

๒. กระทรวงแรงงาน ดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างประกาศรับสมัครแรงงานไทย พิจารณาจำนวนการอนุญาตให้นายจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) และพิจารณาอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวตามจำนวนโควตานั้น นายจ้างได้รับ โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวประกอบอาชีพได้เพียง ๒ อาชีพ คือ งานกรรมกรและผู้รับใช้ในบ้าน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังนี้

- ค่าขึ้นคำขอ ครั้งละ ๑๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน ๓ เดือน ๔๕๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน ๖ เดือน ๕๐๐ บาท
- ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานไม่เกิน ๑ ปี ๑,๘๐๐ บาท

๓. กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว เมื่อแรงงานต่างด้าวจดทะเบียนจัดทำประวัติแล้ว หากประสงค์จะทำงานจะต้องตรวจสอบสุขภาพและประกันสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสุขภาพ ๖๐๐ บาท และประกันสุขภาพ ๑,๓๐๐ บาท

๔. กระทรวงกลาโหม ดำเนินการสกัดกั้นการทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ โดยใช้มาตรการด้านการข่าวในการสืบหาขบวนการผู้นำพา/ลักลอบนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ประเทศไทย เพิ่มการลาดตระเวน/เฝ้าตรวจตามจุดตรวจและดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ/จุด

สกัดกันตามช่องทางที่สำคัญบริเวณชายแดน เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนบริเวณพื้นที่ล่อแหลมและช่องทางสำคัญตามแนวชายแดนและน่านน้ำของประเทศ ทั้งทางบกและทางทะเล และดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมายหรือพื้นที่ที่ต้องสงสัยที่จะเป็นที่หลบซ่อน/พักพิงก่อนมีการนำพาเข้าพื้นที่ตอนใน

๕. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้น ปรามปรามกวัดข้นจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าว นายจ้าง เจ้าบ้าน และผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าว ซึ่งจะดำเนินการภายหลังสิ้นสุดการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว

ระยะที่สอง: การปรับเปลี่ยนสถานะให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ที่จดทะเบียนไว้ในระยะที่หนึ่งเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีการดำเนินการ ดังนี้

๑. เจรจากับประเทศคู่ภาคี (ประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา) เพื่อให้การดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวมียผลในทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

๒. การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาวและกัมพูชาเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและรับรองสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย

๓. การอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อทำงาน ให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้แรงงานต่างด้าว (โควตา)

๔. การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว เพื่อให้ นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานและสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ

๕. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า – เย็นกลับ ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายเฉพาะบริเวณชายแดน

๖. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย เป็นต้น

การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ขอความเห็นชอบในการร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบรวมทั้งขอ อนุมัติการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การจัดการปัญหา สถานะและสิทธิของบุคคล และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ นอกจากนี้ยังให้ความเห็นชอบแนวทางดำเนินการในช่วง เปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ใหม่ ทั้งนี้ สาระสำคัญของร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าว มุ่งเน้นการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นเป้าหมาย สำคัญ โดยคำนึงถึงการรักษาความมั่นคงของชาติ ควบคู่กับการดูแลสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานใน ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การประกอบอาชีพ การเดินทางและอื่น ๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้ง ป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวกลุ่มใหม่อพยพเข้ามาในประเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยมียุทธศาสตร์ย่อย รองรับ ๔ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

๑. ยุทธศาสตร์การจัดการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในไทย ครอบคลุม ๔ กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่ กลุ่มที่อพยพเข้ามานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้ กลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ คือแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคง ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองชาว รัสเซีย ชาวเกาหลีเหนือ และกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ

๒. ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่

๓. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน

๔. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ โดยระยะเร่งด่วนต้องตั้งคณะกรรมการอำนวยการ บริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (กอ.ปร.) มีนายรัฐมนตรีทำ หน้าที่เป็นประธาน

นอกจากนี้ยังมีการวางแผนเพื่อจัดทำนโยบายรองรับการโยกย้ายถิ่นฐานและการ เคลื่อนย้ายประชากรทั้งแบบปกติและไม่ปกติภายในประเทศและภูมิภาค เพื่อรองรับผลกระทบที่ อาจเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๕๘

๔. กรอบแนวคิดและนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมือง

ปัญหาแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา ที่หลบหนีเข้ามาทำงานใน ประเทศไทย เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ ถึงปัจจุบัน โดยมีกรอบแนวคิดและนโยบายในการแก้ไขปัญหา ๓ ลักษณะ คือ

- จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ คือนโยบายในปี ๒๕๓๕ – ๒๕๔๓ ส่งผลให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายเข้าระบบน้อยที่สุดในปี ๒๕๔๑ จำนวน ๕๐,๕๑๑ คน และสูงสุดในปี ๒๕๓๕ จำนวน ๒๕๓,๖๕๒ คน

- ไม่จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ คือนโยบายในปี ๒๕๔๔ และ ๒๕๔๗ ส่งผลให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายมารายงานตัวเข้าระบบจำนวนมากในปี ๒๕๔๔ จำนวน ๕๖๘,๒๔๕ คน และในปี ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๒๘๔,๕๒๐ คน

- อนุญาตให้เฉพาะผู้ที่มีใบอนุญาตให้ทำงานต่ออายุใบอนุญาตต่อไปโดยไม่เปิดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายรายใหม่เข้าสู่ระบบ (การบ ปัญญาแก้ว และคณะ, ๒๕๕๑: ๖๓)

กรอบแนวคิดและนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ยังคงดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และได้มีการพัฒนาการไปตามสภาพปัญหาในแต่ละปี ซึ่งก่อนปี ๒๕๓๕ การแก้ไขปัญหาจะให้ความสำคัญด้านความมั่นคงของชาติและประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก โดยการผลักดันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยกลับภูมิลำเนาเดิม แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจของเพื่อนบ้านที่ยังมีสภาพไม่คล่องตัวทำให้แรงงานต่างด้าวที่ถูกผลักดันออกไปกลับเข้ามาใหม่อีก

หลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อประเทศไทยขาดแคลนแรงงาน ทำให้มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาจึงได้ให้ความสำคัญไปที่ความจำเป็นของนายจ้างที่ต้องมีแรงงานต่างด้าวเพื่อให้การประกอบกิจการต่าง ๆ สามารถดำรงอยู่และขยายตัวไปได้ โดยเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงของชาติโดยการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย ให้เปิดเผยตัวเพื่อให้ทางราชการสามารถควบคุมได้ แต่อย่างไรก็ตามกรอบนโยบายการแก้ไขปัญหา ยังคงมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแบบปีต่อปี ยังไม่มีการพัฒนาเป็นเชิงยุทธศาสตร์

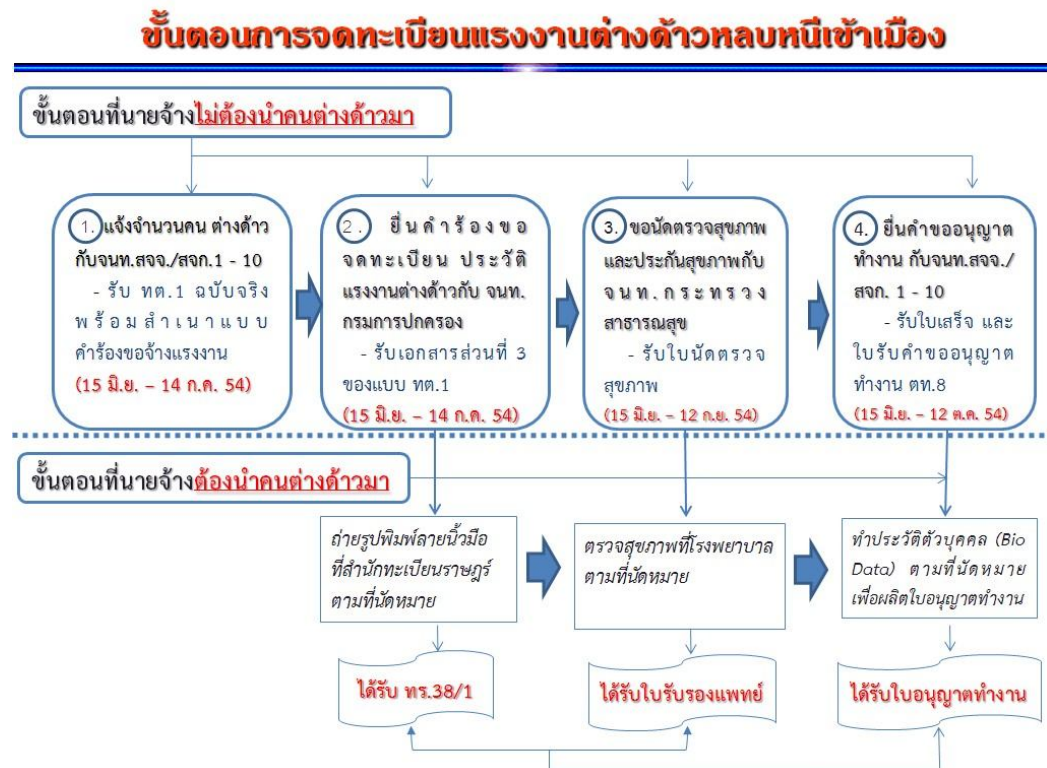
ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีนโยบายการแก้ปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ โดยมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งมีการดำเนินการทั้งระบบ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและด้านความมั่นคง รวมทั้งให้ความสำคัญกับแรงงานต่างด้าวโดยให้แรงงานต่างด้าวได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานการจ้างงาน มีการคุ้มครองแรงงานไม่ให้ถูกกลั่นแกล้งเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง กล่าวได้ว่าแนวคิดและกรอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นการผสมผสานแนวคิดหลัก ๓ ด้าน คือ ความมั่นคงของชาติตามหลักชาตินิยม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามหลักทุนนิยม และความมั่นคงของแรงงานต่างด้าวตามหลักมนุษยนิยม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๐: ๗) ซึ่งจะต้องผสมผสานทั้ง ๓ หลัก อย่างเหมาะสมครบถ้วนจะทำให้การเข้ามาพักอาศัยและทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนี

เข้าเมืองไม่ก่อปัญหาด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ (ภัทรวิฑูรย์ เกอแอสละ, ๒๕๕๒) ซึ่งถือว่านโยบายในปีนี้เป็น จุดเปลี่ยนที่สำคัญเนื่องจากเป็นปีที่มีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย มารายงานตัวเพื่อขึ้นทะเบียนราษฎร แรงงานต่างด้าว โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำฐานข้อมูลทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และนโยบายดังกล่าวได้เปิดกว้างเกี่ยวกับประเภทกิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวประกอบอาชีพ อีกทั้งยังเปิดให้ทุกจังหวัดสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ โดยมีเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนประวัติหรือทะเบียนราษฎรกับกรมการปกครองแล้วจึงนำไปประกอบการขออนุญาตทำงานเพื่อปรับสภาพให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน ซึ่งนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าวถือเป็นแม่บทของนโยบายการแก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายในปีต่อ ๆ มา

๕. ขั้นตอนและกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา อาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการ ดังแสดงในแผนภาพที่ ๒

แผนภาพที่ ๒ แสดงขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๔



ที่มา: สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว

สาเหตุของการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรียังเป็นปัญหาใหญ่ที่เรื้อรังมานาน เนื่องจากพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีมีหลายอำเภอเป็นพื้นที่แนวชายแดนติดกับประเทศพม่า ทำให้มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าหลั่งไหลเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยมีสาเหตุหลัก ๆ ที่ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมายังพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ดังนี้ (วุฒยา จันทมาศ, ๒๕๕๖: ๖๕ – ๗๐)

๑. สภาพเศรษฐกิจ ประเทศพม่าเป็นประเทศที่ยากจน การจัดการด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมยังล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนเดือนร้อนต้องดิ้นรนช่วยเหลือตนเองเพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ จึงทำให้มีการหลบหนีออกนอกประเทศไปขายแรงงานยังประเทศใกล้เคียง ประกอบกับประเทศไทยมีการกวาดล้างและลดแรงงานและค่าตอบแทนที่สูงกว่า

๒. สภาพภูมิศาสตร์ของประเทศพม่ากับประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีส่วนใหญ่เป็นป่า ภูเขา และแม่น้ำ ประชาชนสามารถเดินทางข้ามไปมาหาสู่กันได้สะดวก มีช่องทางคมนาคมเป็นจำนวน ๑๓ ช่องทาง รวมทั้งมีเส้นทางที่สะดวกในการเดินทางเข้าไปจังหวัดตอนในของประเทศพม่า ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีผลเอื้ออำนวยต่อการลักลอบเข้ามาในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

๓. กลุ่มขบวนการนำพา ซึ่งในปัจจุบันขบวนการนี้ได้มีการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยมีการจัดทำเป็นระบบเครือข่ายสืบต่อกัน และมีการพัฒนาวิธีการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างต่อเนื่อง ทำให้ขบวนการนี้มีความมั่นคงและขยายวงกว้างมากขึ้น

๔. การทุจริต เนื่องจากพื้นฐานของสังคมไทยมีลักษณะเอื้อเพื่อ เพื่อแม่ โอบอ้อมอารี ไม่มีการแบ่งแยกสัญชาติ ศาสนา ส่งผลให้คนไทยยอมรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ไม่เกิดความแปลกแยกในสังคม ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนชักนำให้ญาติพี่น้อง คนในครอบครัว เพื่อนฝูง เข้ามาพักอาศัยและหางานทำในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ในปัจจุบัน ได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ กับประเทศไทย โดยสามารถแบ่งได้ เป็น ๓ ด้าน ดังนี้ (กระทรวงแรงงาน, ๒๕๔๖: ๓ – ๕)

๑. ด้านเศรษฐกิจ

- ผลกระทบทางการค้าระหว่างประเทศ ประเทศที่พัฒนาแล้วอาจใช้กรณีการจ้างแรงงานค่าจ้างต่ำในการผลิตสินค้าเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้า เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกกับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งกลุ่มสมาชิกทางยุโรปและอเมริกามักเชื่อมโยงปัญหาแรงงานเข้ากับการค้าเพื่อกีดกันการส่งออกสินค้าของประเทศที่กำลังพัฒนา

- การปิดกั้นการพัฒนาเทคโนโลยีทางการผลิตของประเทศ เนื่องจากค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้แรงงานไร้ฝีมือนั้นใช้ประมาณน้อย ทำให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการขาดความสนใจ หรือกระตือรือร้นในการพัฒนาเทคโนโลยีทางการผลิต ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถผลิตสินค้าในระดับสูงเพื่อแข่งขันในตลาดโลกได้

- การใช้แรงงานต่างด้าวมียอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไทยให้ไม่สามารถขยับให้สูงขึ้นได้ เนื่องจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการหันไปใช้แรงงานต่างด้าว

- เกิดการแย่งแรงงานไทยในบางอาชีพ

- ประเทศไทยต้องเสียงบประมาณเพิ่มมากขึ้นทางด้านสาธารณสุข และสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ ในการที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาร่วมใช้

๒. ด้านสังคม

- ปัญหาทางด้านสาธารณสุข เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีส่วนน้อยที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายซึ่งในส่วนนี้จะได้รับการตรวจสุขภาพและได้รับบัตรประกันสุขภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน ซึ่งแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้สร้างปัญหาและผลกระทบทางด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์

- ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาเป็นจำนวนมากส่วนใหญ่ขาดการศึกษา และขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสุขอนามัย เมื่ออยู่ร่วมกันเป็นชุมชนอาจเป็นต้นเหตุ

ของการเกิดแหล่งเสื่อมโทรม มีขยะชุมชนสกปรกขึ้นเพราะความไม่มีระเบียบของแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย

- ปัญหาเด็กที่ติดตามพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทย หรือลูกของแรงงานต่างด้าวที่เกิดในเมืองไทยจะเป็นเด็กไร้สัญชาติและเติบโตเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพเนื่องจากขาดโอกาสเข้ารับการศึกษามาก อีกทั้งยังอาจผันตนเองเป็นแรงงานเด็ก เนื่องจากเด็กเหล่านี้จะต้องช่วยพ่อแม่ทำงานในที่สุด

- ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยในบริเวณชุมชนแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการประกอบอาชีพหญิงขายบริการข้ามชาติ

๓. ด้านการเมืองและความมั่นคง

- ความมั่นคงภายในประเทศ การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก กระจายกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง จากข้อมูลของสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว ณ เดือนมีนาคม ๒๕๕๕ เกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาในประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๗๐๘,๔๒๑ คน ซึ่งเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย จำนวน ๘๐๖,๑๐๕ คน และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จำนวน ๙๐๒,๓๑๔ คน ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

- ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แรงงานสัญชาติพม่าที่ลักลอบอยู่ในประเทศส่วนใหญ่ไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านการเมือง แต่ยังมีกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศไทย ที่ยังคงดำเนินการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานและที่หลบซ่อน ซึ่งอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับพม่า นอกจากนั้นยังได้มีความพยายามของกลุ่มบุคคลในการดำเนินการหาข่าวให้ทางการพม่าโดยการแฝงตัวเข้ามาในหมู่แรงงานพม่า กลุ่มบุคคลผู้ไม่หวังดีต่อประเทศไทยเข้ามาก่อวินาศกรรม ปัญหาด้านสัญชาติซึ่งเป็นปัญหาในการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวชาวพม่า

ปัญหาการสกัดกั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ปัญหาอุปสรรคในการป้องกันปราบปราม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมา (สาริโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์, ๒๕๕๒ : ๑๗๔ – ๑๗๖) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ใช้มาตรการในการผลักดันและส่งกลับตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.

๒๕๒๒ โดยไม่มีการดำเนินคดี เนื่องจากประเทศไทยไม่มีสถานที่กักกันและงบประมาณที่เพียงพอในการดูแลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่เข้มงวด มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการนำพา การปลอมแปลงเอกสาร ทะเบียน บัตรประจำตัว นอกจากนี้ยังพบประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีการแยกบทลงโทษระหว่างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต นายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่มีบทลงโทษจำคุก กฎหมายไม่ให้อำนาจเด็ดขาดในการจับกุมแรงงานต่างด้าว ไม่มีบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างด้าว ไม่ได้กำหนดหน้าที่นายจ้างให้แจ้งเจ้าหน้าที่เมื่อมีแรงงานต่างด้าวออกจากงานและบทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืน อีกทั้งอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากค่าจ้างของกระทรวงแรงงานที่แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ครอบคลุมลูกจ้าง พนักงานราชการของกรมการจัดหางาน และไม่มีเจ้าหน้าที่จากองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าว

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๗ กำหนดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวมีความไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวไม่อยู่ในสถานะที่เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่อย่างใด จึงไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงาน อีกทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนไม่สามารถหางานให้แรงงานต่างด้าวทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่ให้อำนาจในการจัดหางานให้คนต่างด้าวทำ

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากปัญหาการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวไม่กล้าใช้สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องหลบหนีนายจ้างเดิมไปอยู่กับนายจ้างใหม่ที่ให้ค่าจ้างและสวัสดิการดีกว่าโดยไม่มีการแจ้งย้ายหรือเปลี่ยนนายจ้าง หรือไม่ขออนุญาตออกนอกเขตท้องที่ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบและยากต่อการควบคุม นอกจากนี้ในกรณีที่แรงงานต่างด้าวถูกเลิกจ้างเนื่องจากนายจ้างตายหรือเลิกกิจการ ซึ่งเป็นผลให้แรงงาน

ต่างด้าวต้องหานายจ้างรายใหม่ แต่กรมการจัดหางานและภาคเอกชนยังไม่มีอำนาจในการหานายจ้างหรือหางานให้แรงงานต่างด้าวได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดหางานให้คนต่างด้าวทำ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาและอุปสรรค (รัชณี ศิริชัยเอกวัฒน์, ๒๕๕๑) ในด้านการขาดความร่วมมือจากนายจ้าง เนื่องจากระเบียบที่ทางราชการกำหนดเป็นระเบียบที่ยุ่งยากและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ทำให้การปฏิบัติไม่ได้ส่งผลให้นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือ และหันไปใช้วิธีการนอกระบบซึ่งง่ายและสะดวกกว่าแทน อีกทั้งเจ้าหน้าที่รัฐไม่ใส่ใจและจริงจังในการแก้ไขปัญหามีการปล่อยปละละเลยและบางส่วนหาผลประโยชน์ เนื่องจากเจ้าหน้าที่บางหน่วยงานได้เรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาของผู้ประกอบการและนายจ้างดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นช่องทางในการหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากนายจ้างที่มีการใช้แรงงานต่างด้าว ทั้งจากนายจ้างที่ได้มีการจดทะเบียนทำให้ไม่ใส่ใจหรือจริงจังที่จะเข้มงวดในการแก้ไขปัญหา ทั้งยังทำให้เกิดปัญหาสะสมและมีปัญหาอื่น ๆ ต่อเนื่องเพิ่มขึ้น

ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากปัญหาการสกัดกั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ยังคงมีปัญหาด้านกฎหมายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งแม้ว่าทางภาครัฐจะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ (สาโรจน์ คมคาย และธีระ ศรีธรรมรักษ์, ๒๕๕๒ : ๑๗๔ – ๑๗๖) ดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาล

นโยบายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มี ๔ รูปแบบ ได้แก่ จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ ไม่จำกัดพื้นที่และประเภทกิจการ การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันและมีใบอนุญาตทำงานต่ออายุทำงานแต่ไม่เปิดให้คนใหม่เข้าระบบ และจำกัดพื้นที่แต่ไม่จำกัดประเภทกิจการ เป็นนโยบายแก้ไขปัญหในระยะสั้นรายปี ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๕๒ เปิดให้จดทะเบียนในกิจการต่าง ๆ รวม ๒๔ กิจการ ทำให้มีแรงงานต่างด้าวกระจายทุกจังหวัดของประเทศไทย ซึ่งยากต่อการควบคุม

๒. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองภายใต้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีจุดแข็งที่สามารถช่วยยกระดับการแก้ปัญหาเป็นปัญหาระดับชาติภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย และมอบหมายให้กรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ แต่ก็มี

อุปสรรคที่สำคัญ คือ ไม่มีสำนักงานเป็นของตนเอง ขณะเดียวกันต้องดูแลแรงงานต่างด้าวนับล้านคน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวหลายฉบับประกอบกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ต้องเน้นหนักในด้านความมั่นคงซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของกรมการจัดหางาน ซึ่งมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวเป็นหลัก รวมทั้งการจัดตั้ง กบร. เป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารของรัฐบาลไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับ

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชาที่ผ่านมา ไม่ค่อยมีปัญหาเนื่องจากทางการลาวและกัมพูชาเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย แต่ก็ยังมีปัญหายูบ้างในส่วนของการเดินทางมาพิสูจน์สัญชาติ ต้องขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ส่วนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่ายังคงเป็นปัญหาสำคัญอยู่ เนื่องจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าต้องเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติที่ประเทศพม่าและต้องขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัดจากปลัดกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สัญชาติค่อนข้างสูงเนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับบริษัทนายหน้าในเรื่องของค่าใช้จ่ายและค่าพาแรงงานต่างด้าวไปพิสูจน์สัญชาติ ทำให้แรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ นอกจากนี้ยังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าบางส่วนไม่เข้าระบบพิสูจน์สัญชาติเนื่องจากกลัวถูกจับกุม

๔. ปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

พบว่าปัญหาที่สำคัญ คือ ขั้นตอนในการนำเข้ามีหลายขั้นตอน ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการจัดส่งแรงงานให้แก่นายจ้างในประเทศนาน มีค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสูง และไม่มีมาตรการควบคุมและลงโทษบริษัทจัดหางานที่จัดส่งแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประกอบกับการที่ประเทศไทยไม่มีบริษัทตัวแทนที่ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานในการจัดส่งแรงงาน เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องของการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจัดหางานเพื่อนำเข้าแรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถควบคุมสายหรือนายหน้าที่เป็นตัวแทนบริษัทจัดหางานที่อยู่ในประเทศไทยได้ อีกทั้งกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนติดต่อนำเข้าแรงงานต่างด้าวกับบริษัทจัดหางานในประเทศเพื่อนบ้าน หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ออกใบอนุญาตทำงานและเป็นหน่วยงานกลางคอยจัดส่งเอกสารเท่านั้น ปัญหาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ทำให้ต้องมีการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวจนถึงปัจจุบัน

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวตามช่วงระยะเวลาหรือตาม

ฤดูกาล

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และสามารถทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดน เพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวบริเวณชายแดน และแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในตัวเมืองชั้นใน แต่พบว่าปัญหาของข้อกำหนดที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ (๒) กำหนดให้คนต่างด้าวจากประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และปัจจุบันได้มีข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้ใช้หนังสือผ่านแดน (Border Pass) ในการเดินทางระหว่างชายแดน ซึ่งหนังสือผ่านแดนมิใช่เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงไม่สามารถนำมาขอใบอนุญาตทำงานได้ นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดน และท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ชายแดนได้ ซึ่งอาจส่งผลให้มีแรงงานลักลอบเข้าตัวเมืองชั้นในได้

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการและการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันพบว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจัดเก็บข้อมูลแรงงานต่างด้าว ได้แก่ กรมการปกครอง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงศึกษาธิการ แต่ละหน่วยจัดเก็บข้อมูลไว้ใช้เฉพาะหน่วยงานของตน ไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อใช้อย่างบูรณาการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ ทำให้มีปัญหาการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมแรงงานต่างด้าว

หลังจากที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและทบทวนเกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมาพบว่านโยบายและการปฏิบัติงานดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบได้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยตรง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะกล่าวต่อไปในบทที่ ๔