

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2535-2548” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการจ้างแรงงานต่างด้าว ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจจ้างแรงงานต่างด้าวของนายจ้าง และศึกษาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าว

จากผลการศึกษาพบว่า แรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ กับประเทศไทยและแรงงานไทยเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างด้าวได้สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้น ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่แรงงานต่างด้าวสร้างปัญหาให้กับคนไทยอย่างไร แต่อยู่ที่การควบคุมหรือจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสมอย่างมากว่า

### สรุปผลการศึกษา

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาทำงานในประเทศไทย

#### ปัจจัยผลัก (push)

1. สภาพเศรษฐกิจ
2. มาตรฐานการควบคุมราษฎรออกนอกประเทศ
3. สภาพทางการเมือง

#### ปัจจัยดึง (pull)

1. มีอาชีพบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ
2. รายได้จากการทำงานของประเทศไทยดีกว่า
3. การเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำโดยง่าย
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึงหรือเจ้าหน้าที่คอรัปชั่น

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1. ปัจจัยจากตัวแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ประเด็นปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) มีการลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมายจำนวนมาก มีทั้งเด็กและผู้สูงอายุซึ่งส่วนมากจะมาหาที่พัก

อาศัยกันเอง เมื่อรัฐบาลมีนโยบายเปิดโอกาสขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาโดยผิดกฎหมายที่ยังไม่มีงานทำหรือหานายจ้างยังไม่ได้ ก็จะไม่กล้าไปแจ้งหรือไม่ทราบว่า จะไปที่ใดหรือไม่ก็ไม่มีเงินค่าใช้จ่ายจึงไม่ไปรายงานตัว

แนวทางแก้ไข กรมการจัดหางาน ควรประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อต่าง ๆ ให้มากขึ้น และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวคือกรมการปกครอง ให้เน้นการสำรวจคนต่างด้าวภายในครัวเรือน โดยสำรวจลงไปถึงระดับหมู่บ้าน

## 2. ปัจจัยจากหน่วยงานของรัฐ

### 2.1 การมอบอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดพิจารณาจัดสรรจำนวน (โควต้า)

ประเด็นปัญหา บางจังหวัดได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ในการจ้างแรงงานต่างด้าว ทำให้นายจ้างที่มีความพร้อมในการนำแรงงานต่างด้าวมาขอรับใบอนุญาตทำงานไม่ได้รับการจัดสรรจำนวน หรือได้รับการจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวเพียงบางส่วน ไม่สามารถนำคนต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงานได้ตามจำนวนแจ้งไว้

แนวทางแก้ไข ได้แจ้งให้จังหวัดทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจำนวนให้สอดคล้องกับความเป็นจริงแล้ว ขณะนี้จังหวัดได้ดำเนินการทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดสรรจำนวนแล้ว เช่น จังหวัดนนทบุรี เป็นต้น

### 2.2 การพิมพ์ลายนิ้วมือของตำรวจล่าช้า

ประเด็นปัญหา เนื่องจากในแต่ละวันมีคนต่างด้าวมาถ่ายรูปจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถพิมพ์ลายนิ้วมือให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด และบางแห่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มาดำเนินการพิมพ์ลายนิ้วมือ ณ สำนักทะเบียนอำเภอ/สำนักทะเบียนท้องถิ่น ทำให้นายจ้างต้องเสียเวลาในการนำแรงงานต่างด้าวไปพิมพ์ลายนิ้วมือที่สถานีตำรวจ เช่น จังหวัดสมุทรปราการ

แนวทางแก้ไข ควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยกรมการจัดหางานควรเข้าไปเป็นผู้ประสานงานซักซ้อมความเข้าใจระหว่างหน่วยงาน ถึงขั้นตอนการจดทะเบียนคนต่างด้าวปี 2547 และความสำคัญความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล

### 2.3 ปัจจัยจากนายจ้าง

ประเด็นปัญหา นายจ้างไม่นำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปขอรับใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากต้องการประหยัดค่าใช้จ่าย ไม่ต้องการเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานเต็มจำนวน 1 ปี เป็นเงิน 1,800 บาท จึงหลีกเลี่ยงลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวโดยไม่ขอใบอนุญาตทำงานไปพลางก่อน รอจนใกล้ถึงวันสิ้นสุดการอนุญาตคือ วันที่ 30 มิถุนายน 2548 จึง

จะนำแรงงานต่างด้าวไปขอรับใบอนุญาตทำงาน ทำให้เหลือเวลาการอนุญาตน้อยลงมีผลให้การจ่ายเงินค่าธรรมเนียมลดลงไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตลอดทั้งปี

แนวทางแก้ไข คณะอนุกรรมการปราบปราม จักรกุ่ม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงาน จะดำเนินการกวาดล้าง จักรกุ่ม และดำเนินคดีกับนายจ้าง และแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่มาขอรับใบอนุญาตอย่างจริงจังโดยเฉพาะช่วงหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2547 จะดำเนินการอย่างเข้มข้น

### 3. ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

3.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาในประเทศไทย และการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนมากเนื่องจากปัญหาของประเทศซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ทำให้มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศมีจำนวนมาก เช่น อัตราการว่างงานของประเทศแรงงานต่างด้าวสูง ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ความไม่พอใจสภาพสังคมและการเมือง ในประเทศ ซึ่งทั้งหมดเป็นปัจจัยผลักดันและในขณะที่ประเทศไทยมีปัจจัยดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย เพราะระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศตน การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา การมีโอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ การไม่มีการกีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา ผิวกาย ฯลฯ ที่ผ่านมารัฐไม่เคยมีการสำรวจสำมะโนประชากรแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไทยอย่างจริงจังและทั่วถึง ทำให้ไม่มีฐานข้อมูลที่ชัดเจนและแน่นอนในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

3.2 ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของนายจ้างในประเทศไทยมีสูง เนื่องจากกิจการบางประเภทมีความต้องการแรงงานในสาขาต่าง ๆ ซึ่งลักษณะงานบางประเภทแรงงานไทยไม่สนใจที่จะทำเช่น กรรมกรทั่วไป การประมงและต่อเนื่องเกษตร และผู้รับใช้ในบ้าน

3.3 จากการที่รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้ง ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อถือของนโยบาย เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกิดความสับสนและปฏิบัติงานอย่างไม่ต่อเนื่อง ทำให้ประสิทธิภาพในการควบคุมการทำงานและอาชีพคนต่างด้าวไม่มีประสิทธิผล

ดังนั้น การกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมอาชีพ คนต่างด้าวควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยอย่างจริงจัง เพื่อจัดทำร่างกรอบนโยบายในการควบคุมอาชีพที่เหมาะสมต่อไป และในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในการควบคุมอาชีพ

คนต่างด้าว ซึ่งได้ใช้กฎหมายหลักในการควบคุมอาชีพคนต่างด้าวคือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานนั้นไม่เหมาะสมต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไม่เอื้อต่อการพัฒนาและการนำเข้ามาลงทุนในประเทศจึงควรได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการควบคุมอาชีพคนต่างด้าว ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับให้มีความกระชับแล้วการปฏิบัติงานและแนวทางการดำเนินงานในการควบคุมอาชีพคนต่างด้าวจะมีความคล่องตัวขึ้น

จำนวนที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) มาทดแทนคนไทยได้นั้น ต้องคำนึงถึงผลได้และผลเสียในทุก ๆ ด้านจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาพิจารณาประกอบด้วย อาทิเช่น จำนวนที่จ้างนั้นต้องไม่มากเกินไปจนขอบเขตที่จะควบคุมได้ จนกลายเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติ ถึงแม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเมื่อได้ประเมินแล้ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข จะได้ผลดีมากกว่าผลเสีย แต่การที่ยังมีคนไทยว่างงานและอยู่ในขอบเขตที่จะทำงานที่คนงานต่างด้าวทำได้แต่ถูกปิดโอกาส เนื่องจากนายจ้างได้จ้างคนต่างด้าวไปแล้วจึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาอยู่ตลอดเวลาว่า “ก่อนจะจ้างแรงงานหลบหนีเข้าเมือง ต้องพิสูจน์ตลอดเวลาว่าคนไทยไม่ได้จริง ๆ” อย่างไรก็ตามผลการศึกษาได้สรุปดังนี้

จากการที่ประเทศไทยได้ใช้แรงงานกรรมกรที่เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมขยายตัวมากขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง แรงงานกดดันในการขึ้นค่าจ้างลดลง เนื่องจากมีแรงงานราคาถูกให้ใช้จำนวนมาก ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัด (ในรูปของเงินตราต่างประเทศ) เกินดุลมากขึ้น

การจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวนดังกล่าวทำให้ GDP เพิ่มขึ้น ขณะที่แรงงานไทยจะได้ค่าจ้างลดลง ส่งผลให้การกระจายรายได้ลดลง ซึ่งผลกระทบนี้จะน้อยลงถ้าการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในระดับนี้ยังทำให้กิจการที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) ยังรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันไว้ได้อีกทั้งอุตสาหกรรมต่อเนื่องยังได้ประโยชน์ด้วย

อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้อาจจะลดลงไปหากมีผลกระทบทางสังคมจากการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาหักล้างได้เป็นจำนวนมาก อาทิ

- มีผู้เข้ามาทำงานจำนวนหนึ่ง เข้ามาพร้อมคู่สมรส และมีเด็กเกิดในประเทศไทยจำนวนมาก เด็กส่วนใหญ่เหล่านี้คาดว่าไม่ได้เรียนหนังสือ

- ที่อยู่อาศัยในจังหวัดใหญ่ ๆ เช่น ระนอง สมุทรสาคร อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีชุมชนต่างดาวอยู่แออัด คุณภาพชีวิตต่ำ มีปัญหาขยะ ชุมชนสกปรก ขาดระเบียบ

- ด้านสุขอนามัยของแรงงานต่างดาวหลบหนีเข้าเมือง มีปัญหาด้านการเจ็บป่วย โดยสามารถเข้ารักษาพยาบาลได้ทั้งพวกมีบัตรและไม่มีบัตรแรงงานต่างดาวหลบหนีเข้าเมืองมี ปัญหาโรคติดต่อ ซึ่งประเทศไทยสามารถควบคุมได้แล้วแต่กลับมาอีกพร้อมกับแรงงานต่างดาว หลบหนี เข้าเมืองจนเป็นที่รังเกียจของสังคมจำนวนหนึ่ง

เมื่อประเมินผลด้านสังคมโดยรวมแล้ว จะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยมุ่งเน้นแต่ผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาด้านสังคมเป็นปัญหาที่มีอาจขจัดให้หมดไปได้โดยง่าย ตัวอย่างเช่นปัญหาเยื่อ อ่อนเกิดจากการตกค้างของชาติพันธุ์จะมีผลต่อเนื่องในระยะยาวให้ประเทศต้องแก้ไข เป็นต้น

ในบทนี้จะได้สรุปประมวลภาพรวมในการศึกษา เพื่อให้ข้อสรุปแนวทางการดำเนินการ ของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างดาว พ.ศ. 2535-พ.ศ. 2548 และผลจากการที่รัฐบาลไทยได้ ดำเนินการ รายงานฉบับนี้ได้ค้นพบสิ่งที่เป็นสาระสำคัญหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของ การที่รัฐบาลไทยได้ค้นหาแนวทางในการดำเนินการหรือจัดการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแรงงาน ต่างดาวเพื่อหาข้อสรุปที่ดีที่สุดดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติได้จริง กล่าวคือ จากการที่รัฐบาลไทยได้กำหนด สัญชาติแรงงานต่างดาว (พม่า ลาว กัมพูชา) จะต้องเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้น ปรากฏว่าจาก ข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบรายชื่อ สัญชาติและระยะเวลาที่เข้ามาทำงานของ แรงงานต่างดาวได้ ทำให้เป็นแรงจูงใจให้มีแรงงานต่างดาวผิดกฎหมายอพยพเข้ามาเพิ่มขึ้นทุกปี และแรงงานต่างดาวสัญชาติอื่นก็จะอาศัยช่องว่างตรงนี้เข้ามาทำงานโดยอ้างว่าเป็นคนทั้ง 3 สัญชาติได้ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องกับขั้นตอนการผลักดันให้ออกนอกประเทศเมื่อครบกำหนดเวลา นอกจากนี้การอนุญาตให้แรงงาน ต่างดาวทำงานในภาคการเกษตรและประมงซึ่งมีจำนวนมาก ที่สุด ไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ว่าแรงงานต่างดาวได้ทำงานในภาคการเกษตรหรือประมงจริง หรือไม่ เนื่องจากการประกอบการของนายจ้างในภาคเกษตรและการประมงไม่มีการจดทะเบียน การค้าจึงไม่มีหลักฐานมาแสดงเมื่อทำการตรวจสอบ

2. มติคณะรัฐมนตรีไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง กล่าวคือ ยังมีแรงงานต่างดาว ส่วนใหญ่ ที่นายจ้างไม่สามารถนำมาจดทะเบียนหรือรายงานตัวและขอใบอนุญาตทำงาน เนื่องจากการทำงานของแรงงานต่างดาวเป็นการลักลอบเข้ามาทำงานโดยผ่านกระบวนการที่ผิด กฎหมาย ซึ่งจะทำให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีความผิด การทำงานของแรงงานต่างดาวที่ผิด

กฎหมายส่วนมากจะทำงาน ในกิจการผลิตสินค้าแปรรูปผลิตภัณฑ์การเกษตร กิจการบริการขายส่ง ขายปลีก โรงงานอุตสาหกรรม ที่อาศัยแรงงานมากกว่าการใช้สติปัญญา ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานก็มีความแตกต่างกัน การกำหนดอาชีพ ประเภทกิจการที่อนุญาตของรัฐบาลไทย จึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะว่าในกิจการของภาคเกษตรกรรมและกิจการประมงเป็นการจ้างงานแบบชั่วคราวตามฤดูกาลไม่ใช่งานประจำ ที่สำคัญมีการเปลี่ยนนายจ้างอยู่บ่อย ๆ เจ้าหน้าที่ จึงไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลที่แท้จริงได้

3. ขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องของการจับกุมและการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการจัดหางานจะเน้นเรื่องของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว กระทรวงการต่างประเทศจะเน้นเรื่องของการมาตรการการดำเนินการในภาพรวมของประเทศ เป็นต้น ซึ่งจากการที่แต่ละหน่วยงานไม่ได้จัดการหรือไม่ได้ดำเนินการในทิศทางเดียวกันที่ชัดเจน ทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติกลายเป็นข้อบกพร่องหรือเกิดปัญหาตามมา

4. การออกมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้งก่อให้เกิดความสับสน รัฐบาลได้ออกมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันในเรื่องเดียวกันบ่อยครั้ง ทำให้นายจ้างเกิดความสับสนว่ารัฐบาลจะให้นายจ้างปฏิบัติตามในแนวทางอย่างไร กิจการที่รัฐบาลผ่อนผันให้ นั้นบางครั้งก็เป็นกิจการซึ่งเคยผ่อนผัน ให้มาแล้วแต่รัฐบาลได้มีมติออกมาซึ่งในเรื่องเดียวกันนายจ้างจึงขาดความชัดเจนทั้งในเรื่องสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีและข้อปฏิบัติ เช่น การยกเลิกการประกาศรับสมัครคนงานไทยและการกำหนดให้มีการขยายเวลารายงานตัวทำให้นายจ้างของแรงงานต่างด้าวคิดว่ารัฐบาลจะขยายเวลาอีกจึงไม่นำลูกจ้างมารายงานตัว

การบริหารจัดการ รัฐบาลโดยขาดการจัดการที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ทั้งด้านการเตรียมงบประมาณและบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ คือ

ประการแรก ด้านงบประมาณ การดำเนินการหรือการจัดการในเรื่องการจัดสรรงบประมาณขาดความคล่องตัว เช่น การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนหรือเงินเดือนของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างชั่วคราวเป็นไปอย่างล่าช้า การเบิกจ่ายเงินสำหรับซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานไม่สามารถที่จะเบิกจ่ายได้ทันกำหนดเวลา เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนอนุมัติหลายขั้นตอน ซึ่งกว่าจะได้รับการอนุมัติครบเวลาในการดำเนินงานก็อาจผ่านพ้นไปแล้ว

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ปัญหานี้เป็นผลต่อเนื่องมาจากการที่งบประมาณไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้สะดวก เจ้าหน้าที่ ลูกจ้างไม่ได้รับเงินเดือนทันตามกำหนดเวลา ทำให้ขาดขวัญกำลังใจ ขาดแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้จำนวนบุคลากรในหน่วยงานลดลงอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สาม บุคลากรขาดความรู้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรในหน่วยงานไม่ได้รับการอบรมก่อนเข้าปฏิบัติงาน ขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความเข้าใจไม่ตรงกันในแนวนโยบายและวิธีปฏิบัติทำให้ขาดความพร้อมเกิดการล้าหลังในการปฏิบัติ

ประการที่ดี รูปแบบการดำเนินการซับซ้อน การจัดการหรือรูปแบบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน บางแห่งมีรูปแบบที่ซับซ้อนมีขั้นตอนที่เข้าใจยากหลายแห่ง มีกระบวนการที่ซับซ้อนทั้งที่สภาพความเป็นจริงควรจะลดขั้นตอน เพราะว่าอยู่ในแนวนโยบายเดียวกัน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงไม่เป็นไปตามแนวทางของรัฐบาลกำหนดไว้

ประการที่ห้า ประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง นายจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายจำนวนไม่น้อยไม่ทราบถึงแนวทางการดำเนินการของรัฐบาล นายจ้างจำนวนไม่น้อยเข้าใจว่ารัฐบาลมีมาตรการเพียงครั้งคราว รัฐบาลไม่ได้ดำเนินการด้านใดด้านหนึ่งอย่างจริงจัง รัฐบาลไม่มีหลักการที่ดีในการให้ข้อมูลแก่นายจ้าง เมื่อนายจ้างไม่ทราบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างไร การให้ความสำคัญเกี่ยวกับมาตรการของรัฐบาล เช่น การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว การควบคุมพื้นที่ของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจึงลดความสำคัญลงตามไปด้วย

ประการที่หก ขาดความร่วมมือจากนายจ้าง กล่าวคือ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่ควร ซึ่งจากมาตรการของรัฐบาลที่ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้มีมาตรการมากมายแต่นายจ้างหรือผู้ประกอบการมักจะไม่สนใจ ไม่ใส่ใจ เช่น มาตรการให้นายจ้างนำลูกจ้างมาขึ้นทะเบียน นายจ้างมองว่าหากนำลูกจ้าง ที่ผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนภายในระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนดไว้ นายจ้างหรือผู้ประกอบการจะต้อง ถูกดำเนินคดีเพราะว่ามีความผิดตั้งแต่แรกอยู่แล้ว (ข้อหาให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย) นายจ้างหรือผู้ประกอบการจึงไม่ให้ความสำคัญหรือเพิกเฉยประกอบกับนายจ้างไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบในการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าว หากนายจ้างนำลูกจ้างซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงาน ที่ผิดกฎหมายเข้ามาอยู่ในระบบของกฎหมายแล้ว ลูกจ้างเหล่านี้ก็จะสามารถทำอะไรกับนายจ้างได้เหมือนกับนายจ้างที่ถูกกฎหมาย กลายเป็นนำปัญหาามาสู้นายจ้างได้ เช่น การรวมตัวกันเรียกร้องค่าจ้างหรือสวัสดิการ การต่อรองรวมทั้งการ

ประท้วงนายจ้างในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นบางมาตรการ ของรัฐบาลจึงเปรียบเสมือนดาบสองคม ของนายจ้างอาจจะทำให้นายจ้างได้รับผลดีหรืออาจจะทำให้นายจ้างขาดแคลนแรงงานในกิจการ ของตนก็ได้ เพราะว่าถ้าหากลูกจ้างเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายแล้วจะเกิดการเคลื่อนย้ายกำลัง แรงงานได้ตามใจชอบอีกประการหนึ่ง อัตราค่าจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมายจะมีความแตกต่างกับ อัตราค่าจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมายมาก ทำให้นายจ้างประหยัดค่าใช้จ่ายอย่างมาก เพียงแต่นายจ้างหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายโดยอาศัยช่องว่างการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่านั้นก็พอ

### ข้อเสนอแนะ

การนำเสนอข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะเพื่อกำหนด นโยบายแก้ไขปัญหาดังกล่าวลบบรรณิเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) ดังนี้

#### 1. ด้านเกี่ยวกับการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมือง

- เพิ่มบทบาทในการกำกับดูแลแรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมือง ให้ได้รับค่าจ้าง และสวัสดิการตามกฎหมายและได้รับการประกันด้านการเจ็บป่วยและเสียชีวิต
- ประสานงานกับนายจ้างเพื่อจัดที่อยู่ให้กับแรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมือง เป็นหลักแหล่ง โดยเน้นด้านคุณภาพของที่อยู่อาศัยอย่างที่ยอมรับได้ ออกกฎหมายกำกับ ภาคเอกชนที่จัดบริการที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมือง

#### 2. ด้านสังคม

- เร่งสอดส่องแรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมืองในเรื่องปัญหาสุขภาพ
- ฝึกอบรมให้แรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมืองสมรรถนะทำงานในประเทศ
- ให้องค์การบริการท้องถิ่นมีบทบาทในการสอดส่องดูแลการเข้ามาและการพำนัก ของแรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมืองและครอบครัวในพื้นที่และรายงานให้เจ้าพนักงานทราบเพื่อการจับกุมส่งกลับ

#### 3. ด้านปราบปราม ผลักดัน ส่งกลับและสกัดกั้น

- เพิ่มมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับโครงข่าย ขบวนการที่นำ แรงงานต่างด้าวลบบรรณิเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา) เข้ามาและแหล่งที่หลบซ่อน
- เร่งระดมกวาดล้างจับกุมนายจ้าง/ผู้ประกอบการ ผู้นำพาและผู้ให้ที่พักพิง

จากการศึกษาแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวพบว่า มาตรการที่รัฐบาลออกมาบังคับใช้นั้นยังมีข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างเร่งด่วนและนำไปบังคับใช้ดังนี้

#### มาตรการระยะยาว

1. การลดขั้นตอนการปฏิบัติ รัฐบาลควรปรับปรุงขั้นตอนและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพราะที่ขั้นตอนในมาตรการที่มีอยู่นั้นมีขั้นตอนยุ่งยากสำหรับผู้ปฏิบัติ (ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง) การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า มีขั้นตอนมากมาย บางขั้นตอนทำให้นายจ้างเกิดความหนักใจในการเป็นผู้ให้ข้อมูล เช่น ขั้นตอนการขอเปลี่ยนแปลงใบอนุญาต ขั้นตอนการพิจารณาออกใบอนุญาต เป็นต้น

2. รัฐจะต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจน นโยบายหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนต่อเนื่อง นายจ้างหรือผู้ประกอบการไม่ทราบว่ารัฐบาลจะยึดมติใด ข้อกำหนดใดเป็นหลักในการดำเนินการ ทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติ นายจ้างจึงสามารถที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ การเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีหลายครั้งทำให้ผู้ประกอบการขาดความมั่นใจในการลงทุน เพราะที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการนำลูกจ้างไปขึ้นทะเบียนเป็นจำนวนมาก

3. รัฐบาลควรใช้นโยบายป้องกันมากกว่านโยบายเชิงรุก การที่รัฐบาลไทยได้กำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวตามนโยบายเชิงรุกโดยเน้นการปราบปรามแรงงานต่างด้าวเป็นหลักนั้น รัฐบาลควรจะต้องทบทวนนโยบายเพราะว่าจากการศึกษาผลการดำเนินการในมาตรการของรัฐบาลแล้วจะเห็นว่านโยบายเชิงรุกโดยเน้นการจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายหรือลงโทษผู้ประกอบการหรือนายจ้างนั้น ยังไม่สามารถที่จะทำให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลจึงควรใช้นโยบายเชิงป้องกันนำหน้านโยบายเชิงรุกโดยยึดหลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นหลัก เช่น การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ มุ่งการพัฒนาชนบท สร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะประเทศซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยและมีระบบเศรษฐกิจที่อ่อนแอ) ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องเร่งรัดนโยบายเชิงรุกของการเมืองควบคู่ตามไปด้วย

4. รัฐบาลควรมี Action plan ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว เช่น รัฐบาลควรมีการผลักดันหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศหรือองค์กรระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนเฉพาะด้าน โดยกำหนด

อำนาจหน้าที่ กรอบการปฏิบัติขอบเขตและหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้รัฐบาลจะต้องมีมาตรการย่อยไว้รองรับหรือสนับสนุนมาตรการในระยะยาว เช่น

4.1 การจัดตั้งศูนย์เศรษฐกิจตามแนวชายแดน ซึ่งนอกจากจะเป็นการสกัดกั้นการอพยพการย้ายถิ่นแรงงานต่างด้าวแล้วยังเป็นการส่งเสริมการกระจายรายได้สนับสนุนการเติบโต ทางเศรษฐกิจในประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันอีกด้วย นอกจากนี้จากการมีศูนย์เศรษฐกิจตามแนวชายแดนที่ชัดเจน การควบคุมและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวจะเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นอีกด้วย

4.2 พัฒนาระบบการควบคุมการเข้าประเทศของกำลังแรงงาน รัฐบาลไทยจะต้องเร่งพัฒนาระบบการตรวจตรา ตรวจสอบบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง เช่น ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ต.ม.) ซึ่งในปัจจุบันแม้ว่าหน่วยงานนี้จะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลในการนำไปพัฒนาระบบปฏิบัติงานมากขึ้นกว่าเดิม แต่ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศซึ่งพัฒนา เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือแม้กระทั่งญี่ปุ่นจะเห็นว่าระบบหรือขีดความสามารถของหน่วยงานประเทศไทยยังล้าหลังอยู่มาก ดังนั้นรัฐบาลไทยจะต้องมองถึงปัญหาหรือให้ความสำคัญของปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังและมีเป้าหมายในการพัฒนาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ

4.3 การแลกเปลี่ยนหรือการประสานงานระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยจะต้องเพิ่มความร่วมมือและการประสานงานระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง มีการติดตามผลปรับปรุงแก้ไขวิเคราะห์ปัญหา จัดการหารือในเวทีระดับต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

4.4 เพิ่มงบประมาณ ในแต่ละปีงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านแรงงาน ยังมีจำนวนน้อยมากหากเทียบกับงบประมาณด้านเดียวกันในประเทศที่พัฒนาโดยการจัดสรรงบประมาณจะต้องมีหน่วยงานที่คอยตรวจสอบอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการจัดสรรที่เป็นธรรมและเป็นไปอย่างถูกต้องตามขั้นตอน นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณจะต้องยึดหลักมนุษยธรรม

#### มาตรการระยะสั้น

1. การพัฒนาฝีมือแรงงานไทย เป็นมาตรการระยะสั้นที่รัฐบาลไทยควรให้การสนับสนุนการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยที่มีอยู่ให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพื่อยกระดับแรงงานไทยให้รองรับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้แรงงานได้รับค่าจ้างสูงขึ้นประกอบกับเป็นการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวมิให้สามารถเข้ามาทำงานใช้ฝีมือได้อีกทางหนึ่งด้วย

2. การนิรโทษกรรมแรงงานต่างด้าว รัฐบาลควรออกประกาศนิรโทษกรรมแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้กล้าที่จะออกมาแสดงตัวได้อย่างเปิดเผย และเป็นการเปิดทางให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่ในระบบของแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย นอกจากนี้จะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อประเทศไทยในเรื่องของหลักมนุษยธรรม และการค้าระหว่างประเทศ

3. การบังคับใช้กฎหมาย มาตรการนี้จะทำให้นายจ้างและลูกจ้างสร้างมิตินี้ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน รัฐบาลจะต้องบังคับใช้กฎหมายในหลักของความยุติธรรมโดยเฉพาะเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ การคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคม จากการศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายยังไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร ยังอยู่ในสถานะ “กึ่งกลาง” ของแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย การถูกเอารัดเอาเปรียบยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นรัฐบาลต้องบังคับใช้กฎหมายแบบตรงไปตรงมา ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงทุนต่างชาติเกิดความมั่นใจในการจะเข้ามาลงทุนในประเทศ

4. ควรจัดตั้งหน่วยงานใกล้เคียงแรงงานเฉพาะกิจ หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานพิเศษซึ่งรัฐบาลควรจะต้องจัดตั้งขึ้นมาอย่างเร่งด่วน เนื่องจากหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกรมแรงงาน กระทรวงแรงงาน ยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจนในการเข้าไปดำเนินการเมื่อมีคดีพิพาทแรงงานเกิดขึ้น หน่วยงานดังกล่าวจะมีขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่ยุ่งยาก มีค่าใช้จ่ายน้อยหรือไม่มีค่าใช้จ่ายเลย เพียงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแรงงานต่างด้าว และควรจะมีการจัดตั้งครอบครัวกระจายไปตามจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวอย่างทั่วถึง ปรับปรุงกฎหมายหลัก รัฐบาลควรมีแนวทางการปรับปรุงกฎหมายหลักและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงของประเทศ เช่น พ.ร.บ. ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญด้านแรงงานและให้โทษกับแรงงานต่างด้าวมากกว่ากฎหมายฉบับอื่น