

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการเคลื่อนย้ายแรงงาน

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณและเกิดขึ้นติดต่อกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ในเบื้องต้นจึงควรทราบถึงแนวคิด รูปแบบ สาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

1. แนวคิด รูปแบบและสาเหตุของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่น เพื่อดำรงชีวิตเป็นเวลายาวนาน เพื่อก่อทำกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักสากลจะกำหนดว่า การดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (International Trarul Regulation) ¹

การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกได้ตามสาเหตุเป็น 2 ชนิด คือ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) กับการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และการย้ายถิ่นอีกแบบหนึ่ง คือ การย้ายถิ่นแบบผู้ที่ย้ายถิ่นสมัครใจย้ายถิ่นเอง (Voluntary Migration) กับการย้ายถิ่นแบบที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น (Forced Migration) ได้แก่ การลี้ภัย (Refugee)

กลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอธิบายว่า มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้นผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ ปัจจัยดึงดูดสำคัญที่ทำให้คนย้ายถิ่นได้แก่ ค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสการได้งานทำ นอกจากนี้การเลือกเดินทางไปประเทศใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ของประเทศต้นทางและของประเทศผู้รับแรงงาน ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและประเภทของงานที่จะทำ

¹ สุภากร จันทวานิช และคณะ. การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไทย-พม่า และสถานการณ์เสี่ยงต่อโรคเอดส์ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น : พื้นที่แม่สอดและแม่สาย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 6.

นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่าสาเหตุระดับโครงสร้างที่มีผลต่อการย้ายถิ่น คือ ปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับแรงงานที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับปฐุม ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามาก และยังเป็นลักษณะงานวิชาชีพที่ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับทุติยะ ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่างาน 3Ds คือ งานสกปรก (Dirty) งานเสี่ยง (Dangerous) และงานยากลำบาก (Difficult) ในสังคมดังกล่าว ประชากรของประเทศจะพยายามพัฒนาตนเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับปฐุม ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับทุติยะ จึงเกิดภาวะที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจช้ากว่า ย้ายเข้ามาเพื่อแสวงหาตำแหน่งงานที่มีการขาดแคลนแรงงานในระดับทุติยะ แรงงานต่างชาติจึงมักเข้าไปทำงานที่พลเมืองของประเทศนั้นไม่ต้องการทำซึ่งได้แก่ งาน 3Ds ข้างต้น และจากสภาพโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจของยุโรป อเมริกา ตะวันออกกลางและเอเชียแปซิฟิก เข้าด้วยกัน ทำให้ทิศทางการกำหนดการเคลื่อนย้ายของแรงงานจะย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับแรงงาน (Host Country) ที่เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลข่าวสารของโลก และการเกิดขึ้นของระบบโลก (World Systems) ทำให้เมืองและประเทศบางแห่งเติบโตขึ้นเป็นศูนย์กลาง (Core) ของทุนนิยมโลกที่เรียกว่า “Global City” สภาพเศรษฐกิจของเมืองและประเทศเหล่านี้จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจสองระบบที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในระบบตลาดแรงงานในระดับทุติยะ เพราะพลเมืองของตนต้องการทำงานในตลาดแรงงานระดับปฐุมหมดแล้ว

นักสังคมวิทยาพิจารณาว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเพียงส่วนหนึ่งของระบบการย้ายถิ่นฐานเท่านั้น โดยเห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นระบบที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนั้นระบบการย้ายถิ่นยังหมายถึงกระบวนการเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง เครือข่ายของการอำนวยความสะดวกระหว่างการย้ายถิ่น และเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นและของผู้อาศัยในประเทศผู้รับ กระบวนการย้ายถิ่นแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ กล่าวคือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ได้แก่ การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรในขั้นตอนนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับสาเหตุของการย้ายถิ่น สาเหตุสำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่

- ตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือ การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่นๆ และการว่างงานในประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่าและการได้ทำงานในประเทศปลายทาง

- ตัวแปรทางการเมือง ได้แก่ ความสัมพันธ์ดั้งเดิม หรือความสัมพันธ์ที่ประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับมีต่อกัน เช่น การเคยเป็นอาณานิคม การเคยรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปพำนักในอดีต อาชีพที่มีการขาดแคลนแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน 3 Ds ในตลาดแรงงานระดับทุติยะ

- ตัวแปรในระบบย่อยด้านสังคม ได้แก่ การถูกชักนำโดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจย้ายถิ่นของคนในระดับครอบครัว เครือญาติและท้องถิ่นเดียวกัน และการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายถิ่นจากตัวแปรด้านวัฒนธรรม คือ ค่านิยมที่ต้องการเดินทาง โดยเฉพาะ ที่เรียกกันว่า “บุตทอง”

- ตัวแปรในระบบย่อยด้านกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่กีดกันหรือมีนโยบายกีดกันการส่งออกแรงงาน

ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ ระหว่างการย้ายถิ่น คือ กระบวนการย้ายถิ่นสำหรับการเดินทาง อันประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่านายหน้า และเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและผู้อำนวยความสะดวก

- ตัวแปรในระบบการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออกแรงงานย้ายถิ่น หรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันกันได้ ในกระบวนการนี้ ตัวแปรทางการเมืองหมายถึง การรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งจะมีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น

- ตัวแปรในระบบสังคม ได้แก่ ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

- ตัวแปรในระบบวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยมความเชื่อถือส่วนบุคคล (คนรู้จักกัน) มากกว่าเครือข่ายทางการ (บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง

ขั้นตอนที่สาม ได้แก่ ขั้นตอนเดินทางถึงประเทศปลายทางแล้วและได้พำนักอยู่ในประเทศนั้น ตัวแปรในขั้นตอนนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้าไปเมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึงประเทศปลายทางและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นในด้านเศรษฐกิจ คือ การได้งานและได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น

การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานย้ายถิ่นกระทำ ซึ่งมีการย้ายถิ่นต่อเนื่องกันเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่รองรับซึ่งกันและกัน

แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Massey² มี 4 ทฤษฎี คือ

1. แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The New Economics of Migration) เนื่องจากการศึกษาการย้ายถิ่นไปต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียต่างได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์มากขึ้นแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลต่อทิศทางและแนวโน้มของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทั้งประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ แนวคิดนี้เป็นการตัดสินใจโดยคาดว่าจะได้รับรายได้มากที่สุดและเป็นการลดความเสี่ยงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมากและส่งผลต่อการลดลงของรายได้ จึงผลักดันให้ครัวเรือนจัดการความเสี่ยงดังกล่าว โดยการส่งแรงงานที่ด้นเกินในครัวเรือนออกไปหางานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปหางานในประเทศ ทั้งๆ ที่

- รายได้ที่ได้รับอาจจะไม่แตกต่างกันมาก เพราะต้นทุนในการเดินทางไปทำงานสูงแต่การมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีรายได้คุ้มกับการลงทุน
- การไปทำงานในต่างประเทศถือเป็นการลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เนื่องจากการอยู่กับบ้านก็เสี่ยงกับความยากจนหรืออดตาย
- รัฐบาลของประเทศต่างๆ มักเข้าไปแทรกแซงการย้ายถิ่นโดยการออกนโยบาย ซึ่งมีผลไม่เฉพาะแต่ตลาดแรงงาน แต่ยังมีผลต่อตลาดทุนและตลาดอื่นๆ ด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การประกันการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจในการไปทำงานต่างประเทศ

- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมักส่งผลต่อการกระจายรายได้ของประชากร และมีผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประชากร

2. แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์ (Dual labour market theory) ทฤษฎีนี้ให้ความสนใจกับความต้องการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานมีฝีมือของประเทศอุตสาหกรรมโดยภาพรวม มากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือ

² กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ทรวาณิชย์.(2540).กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ล้นเกินเข้าเมือง และความคิดเห็นภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. หน้า 8.

ครัวเรือนดังเช่นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ ซึ่งทฤษฎีนี้การย้ายถิ่นระหว่างประเทศมีสาเหตุมาจาก ปัจจัยดึงดูด (pull factors) คือ ความต้องการแรงงานบางประเภทโดยเฉพาะแรงงานระดับล่าง (แรงงานไร้ฝีมือ) ของประเทศปลายทางหรือประเทศพัฒนา ที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่า เดินทางเข้ามาทำงาน มากกว่าปัจจัยผลักดันอันเกิดจากค่าจ้างที่ต่ำหรืออัตราค่าจ้างงานสูงในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นผลจากตลาดแรงงานทวิลักษณ์ที่แรงงานท้องถิ่นมองว่าแรงงานระดับล่างนอกจากจะมีรายได้หรือค่าจ้างต่ำแล้ว ก็ยังทำให้ไม่สามารถดำรงสถานภาพทางสังคมในประเทศได้ แต่ลักษณะงานดังกล่าวก็ไม่สามารถขจัดออกไปจากสังคมได้ ซึ่งการแบ่งแยกลักษณะตลาดดังกล่าว ก็มีผลจากระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Economic Dualism) และจำนวนแรงงานในประเทศ (labour supply) ทั้งผู้ส่งและผู้รับด้วย

3. ทฤษฎีเครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น (Migration Network Theory) ซึ่งผู้ย้ายถิ่นอาจมีเครือข่ายโยงใยกับผู้ย้ายถิ่นเก่า ผู้ไม่ย้ายถิ่น รวมถึงนายจ้างทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง เครือข่ายดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่นและลดความเสี่ยง ซึ่งส่งผลทำให้การจ้างงานหรือความต้องการแรงงานในประเทศปลายทางสามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวดเร็ว ทำให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศง่ายขึ้น และสามารถคาดการณ์รายได้ที่จะได้รับแน่นอนกว่า ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจพัฒนาเป็นสถาบัน และทำให้การย้ายถิ่นดำเนินต่อไปเรื่อยๆ หากที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมกระแสการย้ายถิ่น

4. ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) เห็นว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลพวงจากระบบต่างๆ ของโลก ซึ่งได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม ซึ่งก่อตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้กระแสทุนเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและทิศทางของการลงทุน กระแสของการลงทุนจากต่างประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย

2.1.2 รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

การอพยพเคลื่อนย้ายของมนุษย์มีมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ ในช่วงก่อนปี ค.ศ.1600 ลักษณะของการอพยพมักเกิดจากการบุกรุกเข้ายึดครองดินแดนเพื่อแผ่ขยายอำนาจ ซึ่งบางครั้งการบุกรุกนี้ ก็ทำโดยกลุ่มคนที่มีความก้าวหน้ามักกว่าเข้ายึดครองดินแดนที่ก้าวหน้าน้อยกว่า เช่น กรณีที่ชาวโรมันมีชัยชนะเหนือฝรั่งเศสและอังกฤษโบราณ เป็นต้น แต่ในบางครั้งการบุกรุกก็ทำโดยพวกป่าเถื่อน เช่น มองโกเลียเข้ายึดครองดินแดนที่วัฒนธรรมก้าวหน้ามากกว่าจากจีนไปถึงยุโรป

ตะวันออก เป็นต้น การเคลื่อนย้ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการยึดครองดินแดนนี้ มีได้ 2 ลักษณะ คือ การกวาดต้อนเอาคนในดินแดนที่พ่ายแพ้ไปเป็นทาสกับการหนีหรือลี้ภัยของกลุ่มคนในดินแดนที่ถูกรุกรานเพื่อไปตั้งถิ่นฐานในที่ใหม่ อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายอาจเกิดขึ้นจากสาเหตุอื่นอีก เช่น การค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัวออกไป ทำให้มีการส่งคนไปประจำอยู่ตามร้านค้าต่างๆ ในอีกประเทศหนึ่ง นอกจากนี้การเดินทางไปสำรวจดินแดนก็มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนย้ายได้ ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายในช่วงก่อนปี ค.ศ.1600 นี้ ส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายโดยถูกบังคับหรือไม่สมัครใจในรูปของการกวาดต้อนให้ไปเป็นทาสและการลี้ภัยสงคราม ซึ่งคนที่ต้องเคลื่อนย้ายนี้มีตั้งแต่ผู้ที่มีความรู้หรือฝีมือสูงไปจนถึงแรงงานธรรมดาทั่วไป ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศที่มีผู้เคลื่อนย้ายออก

ในช่วงปี ค.ศ.1600 การเคลื่อนย้ายมีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายโดยอิสระของเอกชนและครอบครัว ทั้งนี้เป็นการกระทำด้วยความคิดริเริ่มและการสนองตอบต่อปัจจัยชักนำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของเอกชนเองโดยไม่มีการสนับสนุนหรือบังคับของฝ่ายปกครอง จะเห็นได้จากการเคลื่อนย้ายจากยุโรปซึ่งถือว่าเป็นการเคลื่อนย้ายครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ประเทศต้นทางของการเคลื่อนย้ายที่สำคัญ คือ อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส เยอรมัน เป็นต้น จุดหมายสำคัญก็คือ สหรัฐ แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น ในช่วงแรกๆ กระแสการเคลื่อนย้ายยังมีไม่มาก จนถึงต้นศตวรรษที่ 19 ทั้งนี้เนื่องจากการที่ประชากรมีความหนาแน่นมากขึ้นในยุโรปเพราะประชากรขยายตัวอย่างรวดเร็ว ความทุกข์ยากของแรงงานในการผลิตตามระบบอุตสาหกรรมโรงงานแบบใหม่ การค้นคว้าที่ค้นทำให้เกษตรกรรมเล็กลง ที่เช่าที่ดินทำกิน ไม่มีที่ดินใช้เพาะปลูกอีกต่อไป เป็นต้น ทำให้ชาวยุโรปรู้สึกว่าสภาพการครองชีพไม่น่าพอใจและมองเห็นดินแดนโพ้นทะเลเป็นดินแดนแห่งความหวังใหม่ประกอบกับการเคลื่อนย้ายก็ง่ายขึ้น เนื่องจากมีการประดิษฐ์เรือชนิดใช้เครื่องจักรไอน้ำขึ้นใช้ได้สำเร็จ

จนกระทั่งในปี ค.ศ.1940 ซึ่งเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ตลอดจนถึงระยะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงใหม่ๆ การเคลื่อนย้ายโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายโดยไม่สมัครใจหรือเป็นการลี้ภัย การเนรเทศ และการแลกเปลี่ยนโอนประชากรกันระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย ต่อมาเมื่อเหตุการณ์คืนสู่สภาวะปกติแล้ว การเคลื่อนย้ายโดยสมัครใจก็กลับมีความสำคัญอีกครั้งเนื่องจากโอกาสในการทำงานที่ดีกว่าและมีค่าจ้างที่สูง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศพิจารณาได้เป็นสองแนวทาง กล่าวคือ

- 1) การเคลื่อนย้ายแรงงานพิจารณาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
- 2) การเคลื่อนย้ายแรงงานพิจารณาจากอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจ

1) การเคลื่อนย้ายแรงงานพิจารณาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์³ ได้แบ่งประเภทของการเคลื่อนย้ายออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การเคลื่อนย้ายภายในทวีปเดียวกัน

ก. ทวีปยุโรป

สำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศภายในทวีปยุโรปด้วยกันนั้น ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการเคลื่อนย้ายระยะทางใกล้ๆ ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านหรือเคลื่อนย้ายไปมาบริเวณเขตแดน และในช่วงหลังนี้ก็มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปมาระหว่างประเทศที่มีการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจซึ่งยอมให้แรงงานระหว่างประเทศสมาชิกเคลื่อนย้ายได้โดยเสรีด้วย เช่น กลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย และประเทศกลุ่มตลาดร่วมยุโรป เป็นต้น ทั้งนี้ชนิดของแรงงานที่เคลื่อนย้ายนั้น ส่วนใหญ่เป็นแรงงานเกษตรตามฤดูกาลและแรงงานที่ทำงานหนัก เช่น ทำเหมืองถ่านหิน การก่อสร้างและบริการต่างๆ เป็นต้น การเคลื่อนย้ายระยะทางใกล้ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นการเคลื่อนย้ายในระยะเวลาอันสั้นด้วย เช่น เป็นสัปดาห์หรือเคลื่อนย้ายไปมาวันต่อวันตามชายแดน หรือเคลื่อนย้ายมาทำงานตามฤดูกาล และการเข้ามาทำงานตามกำหนดเวลาอนุญาตของทางราชการซึ่งมีระยะเวลาตายตัว เป็นต้น

ข. ทวีปเอเชีย

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในเอเชียด้วยกัน แต่เดิมมีเป็นจำนวนมาก โดยประเทศที่มีแรงงานเคลื่อนย้ายออกที่สำคัญ คือ จีนและอินเดีย โดยส่วนใหญ่การเคลื่อนย้ายจากอินเดียนั้น จะมุ่งสู่ลังกา พม่าและมาเลเซีย ส่วนการเคลื่อนย้ายจากจีนในระยะก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ มีการเคลื่อนย้ายมายังประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาก แรงงานชาวจีนและอินเดียมีทุกระดับตั้งแต่แรงงานไร้ฝีมือไปจนถึงนักธุรกิจประเภทต่างๆ อย่างไรก็ตามในระยะหลังประเทศต่างๆ ในเอเชียได้จำกัดการเคลื่อนย้ายเข้าของแรงงานจีนและอินเดียนลง อีกประเทศหนึ่งที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากในปัจจุบัน คือ ญี่ปุ่น ได้มีการเคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเข้ามาในรูปของฝ่ายจัดการและช่างเทคนิคในกิจการที่ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุน นอกจากนั้นก็ยังมีการฟิลิปปินส์ ปากีสถาน และไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือทางด้านการก่อสร้าง โดยเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศแถบตะวันออกเฉียงใต้เป็นจำนวนมาก

(2) การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างทวีป

ก. การเคลื่อนย้ายออกจากทวีปยุโรป

แรงงานที่เคลื่อนย้ายออกจากทวีปยุโรป ส่วนใหญ่จะไปสู่ประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ เช่น สหรัฐและแคนาดา นอกจากนั้นก็เป็นการเคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศในกลุ่มลาติน

³ สุณี ถัฏราคม.(2535). เศรษฐศาสตร์แรงงานระหว่างประเทศ. หน้า 52.

อเมริกา เช่น บราซิล อาร์เจนตินา และเวเนซุเอลา ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานจากยุโรปสู่ทวีปแอฟริกันนั้น จะมีมากในช่วงที่มีความผูกพันกันในฐานะที่ประเทศในยุโรปเป็นผู้ปกครองเท่านั้น สำหรับในส่วนของประเทศในทวีปเอเชีย นั้น ประเทศที่มีแรงงานจากยุโรปเคลื่อนย้ายเข้าไปมาก ก็มีเพียงประเทศที่ตกเป็นอาณานิคมเดิมของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ เท่านั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากทวีปยุโรปจึงมีเพียง 2 แบบ คือ การเคลื่อนย้ายไปอยู่เป็นระยะเวลานานหรือไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในเขตที่ประชากรและวัฒนธรรมเป็นแบบตะวันตก อันได้แก่ สหรัฐ แคนาดา และออสเตรเลีย เป็นต้น กับอีกแบบ คือ การเคลื่อนย้ายแบบชั่วคราว ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างประเทศที่เคยหรือกำลังปกครองกับประเทศที่เคยหรือกำลังถูกปกครอง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของโลกได้ทำให้การเคลื่อนย้ายแบบหลังนี้ลดจำนวนลงไปมากในปัจจุบัน สำหรับข้อแตกต่างที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายทั้งสองแบบนี้ คือ แบบแรกนั้นจะเป็นแรงงานที่มีความรู้หรือความชำนาญสูงซึ่งจะไปตรวจตราควบคุมหรือเป็นฝ่ายจัดการและเป็นช่างเทคนิค

ข. การเคลื่อนย้ายออกจากทวีปเอเชีย

ประเทศที่เคยมีการเคลื่อนย้ายออกจากทวีปเอเชียมากที่สุด คือ จีน โดยเคลื่อนย้ายไปยังสหรัฐและออสเตรเลียเป็นจำนวนมาก จนถูกจำกัดควบคุมในกรณีของสหรัฐและถูกห้ามเข้าในกรณีของออสเตรเลียเป็นเวลานาน นอกจากนั้นจีนยังเคลื่อนย้ายไปยังทวีปยุโรปหลายประเทศด้วย แต่มีจำนวนไม่มาก ชาวจีนส่วนใหญ่ไปทำงานเป็นกรรมกรและทำการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ จนกระทั่งจีนปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ ทำให้กระแสนการเคลื่อนย้ายออกจากทวีปเอเชียสิ้นสุดลง หรืออินเดียและปากีสถานที่เคลื่อนย้ายไปสู่อังกฤษ โดยไปทำงานเป็นนักวิทยาศาสตร์ แพทย์ พยาบาล ฯลฯ เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็มีฟิลิปปินส์ที่เคลื่อนย้ายไปยังสหรัฐค่อนข้างมาก หรืออินโดนีเซียที่ไปยังเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

2) การเคลื่อนย้ายแรงงานพิจารณาจากอัตราการพัฒนาเศรษฐกิจ⁴ ได้แบ่งประเภทของการเคลื่อนย้ายออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) การเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน

เนื่องจากการพัฒนาของประเทศต่างๆ ในโลกไม่เท่าเทียมกัน ความแตกต่างในการพัฒนาจึงก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานระหว่างประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

ก. การที่บุคคลที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านเทคนิคหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่จากประเทศพัฒนาแล้วประเทศหนึ่งเคลื่อนย้ายไปแสวงหางานในประเทศที่มีความก้าวหน้าทาง

⁴ สุณี จัตุราคม. แหล่งเดิม. หน้า 57.

เทคโนโลยีสมัยใหม่สูงกว่า ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการแสวงหาประสบการณ์ใหม่ๆ ที่หาไม่ได้ในประเทศของตนหรือต้องการมีรายได้สูงขึ้น เช่น นักวิทยาศาสตร์หรือแพทย์ เป็นต้น

ข. การที่แรงงานของประเทศที่เข้ามารวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศภายในกลุ่มอย่างเสรีโดยเป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาแห่งการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจ เหตุผลสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานในลักษณะนี้ คือ เพื่อตอบสนองนโยบายแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะระหว่างประเทศในกลุ่มและยังเป็นการเคลื่อนย้ายเพื่อแสวงหาแหล่งที่แรงงานจะสามารถสร้างรายได้ให้สูงขึ้นอีกด้วย เช่น การที่แรงงานทั้งประเภทแรงงานฝีมือ กึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ มีการเคลื่อนย้ายไปมาภายในกลุ่มประเทศสมาชิกตลาดร่วมยุโรป เป็นต้น

ค. การเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างเมืองชายแดนของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกันเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งอาจเป็นงานประเภทรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล หรืองานอย่างอื่น เช่น งานในโรงงานอุตสาหกรรมหรืองานในด้านการบริการซึ่งสถานที่ทำงานนั้นอยู่ไม่ไกลจากชายแดน

ง. การที่บริษัทในประเทศหนึ่งขยายกิจการออกไปยังประเทศอื่น ทำให้ต้องมีการส่งคนโดยเฉพาะผู้ทำงานทางฝ่ายจัดการและบริหารตลอดจนฝ่ายเทคนิคเข้ามาดูแลกิจการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการชั่วคราว

(2) การเคลื่อนย้ายจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศพัฒนาแล้ว

เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างกันมากระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งอาจเนื่องมาจากทั้งแรงผลักดันภายในประเทศกำลังพัฒนาเองและแรงดึงดูดจากประเทศพัฒนาแล้ว ลักษณะสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานในลักษณะนี้ คือ

ก. การที่บุคคลจำนวนมากจากประเทศกำลังพัฒนาเคลื่อนย้ายไปศึกษาต่อหรือฝึกฝนให้มีความรู้ความชำนาญมากขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนใหญ่เป็นวัยรุ่นหนุ่มสาวที่มาแสวงหาความรู้เพิ่มเติมจากการศึกษา และผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักเป็นฐานอยู่แล้วที่มาแสวงหาประสบการณ์และฝึกฝนความชำนาญเฉพาะอย่างเพิ่มเติมจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งบุคคลทั้งสองประเภทนี้จะมีส่วนหนึ่งหลังจากศึกษาอบรมหรือฝึกฝนแล้ว จะยังคงทำงานอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วอีกต่อไปเป็นระยะเวลานานหรืออาจตั้งหลักแหล่งอยู่อย่างถาวร

ข. การเคลื่อนย้ายของแรงงานกึ่งฝีมือและไร้ฝีมือจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว กรณีนี้ต่างไปจากข้อ ก. กล่าวคือ แรงงานเหล่านี้มุ่งที่จะทำงานโดยตรง มิใช่มีจุดประสงค์เพื่อไปศึกษาต่อหรือเพื่อฝึกฝนให้มีความรู้ความชำนาญมากยิ่งขึ้น การเคลื่อนย้ายในลักษณะนี้

ส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันภายในประเทศกำลังพัฒนาเอง เช่น สภาพการว่างงาน ความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศ เป็นต้น

ค. การเคลื่อนย้ายของบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระดับสูง เช่น แพทย์ วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ เป็นต้น จากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว หรือที่เรียกกันว่า ปรากฏการณ์ BRAIN DRAIN (ซึ่งหมายถึง การสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญไปโดยไม่ได้รับการชดเชย) การเคลื่อนย้ายลักษณะนี้เกิดจากแรงผลักดันภายในประเทศกำลังพัฒนา ได้แก่ สภาพการณ์ที่ไม่น่าพอใจต่างๆ ทั้งด้านสังคมและการเมือง ประกอบกับแรงดึงดูดจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งพร้อมที่จะตอบแทนด้วยรายได้ที่สูงและสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าในประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาก

(3) การเคลื่อนย้ายจากประเทศพัฒนาแล้วไปยังประเทศกำลังพัฒนา

โดยทั่วไปแรงงานจะเคลื่อนย้ายจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว เพื่อแสวงหาโอกาสในอาชีพที่ดีขึ้น แต่ก็เป็นไปได้ที่แรงงานส่วนหนึ่งจะเคลื่อนย้ายจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งลักษณะที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายในลักษณะนี้ คือ

ก. การที่บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถหรือเชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะอย่างในประเทศพัฒนาแล้วถูกจัดส่งไปยังประเทศกำลังพัฒนาโดยรัฐบาลภายใต้โครงการช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ หรือโดยมูลนิธิหรือโดยกิจการเอกชนเพื่อไปทำหน้าที่ในรูปของผู้เชี่ยวชาญ หรือให้ความช่วยเหลือแนะนำให้คำปรึกษาในด้านต่างๆ ที่สำคัญ เช่น ให้ความรู้ในด้านเทคโนโลยีใหม่ๆ ตลอดจนการจัดการแผนใหม่ โดยเข้ามาในฐานะเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล หรือเข้ามาเป็นที่ปรึกษาแก่กิจการของเอกชน แต่การเคลื่อนย้ายเข้ามานั้นจะมีลักษณะไม่ถาวร กล่าวคือ เมื่อถ่ายทอดความรู้ความชำนาญที่จำเป็นให้ได้เพียงพอแล้ว ก็จะเคลื่อนย้ายกลับคืนประเทศของตนหรือในกรณีที่มีการถ่ายทอดความรู้นั้นเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องยาวนาน อาจมีการผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามามิใช่เป็นการอยู่ประจำอย่างถาวร

ข. ในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนมากจะมีแรงงานที่ว่างงานอยู่จำนวนมาก และมีแรงงานที่ได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำ จึงเป็นการได้เปรียบสำหรับกิจการบางอย่างของประเทศพัฒนาแล้วที่จะมาลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะถ้าประเทศกำลังพัฒนานั้นมีแหล่งวัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นอยู่อย่างพร้อมด้วย อย่างไรก็ตาม ในการจะเข้ามาดำเนินการอุตสาหกรรมที่ทันสมัยขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น อาจไม่ใช้แรงงานของประเทศกำลังพัฒนาได้ในทุกระดับ โดยในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงหรือฝ่ายจัดการนั้นจำเป็นต้องเป็นคนจากประเทศพัฒนาแล้วคอยตรวจตราควบคุม ส่วนในด้านการผลิตก็จำเป็นที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคจากประเทศพัฒนาแล้วมาทำหน้าที่นั้นๆ ส่วนแรงงานของประเทศกำลังพัฒนาจะใช้ก็ต่อเมื่อเป็นงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญสูง จากการที่บริษัทต่างๆ ในประเทศ

พัฒนาแล้ว มีการขยายกิจการออกไปยังประเทศต่างๆ มากขึ้นโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา จึงทำให้ การเคลื่อนย้ายของบุคลากรฝ่ายจัดการและช่างเทคนิคจากประเทศพัฒนาแล้วมายังประเทศกำลัง พัฒนาอยู่เสมอ

การเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งสองลักษณะดังกล่าวข้างต้น เป็นลักษณะที่มีอยู่มานานแล้ว ตั้งแต่สมัยที่ประเทศทางตะวันตกแสวงหาอาณานิคม ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ปกครอง กับอาณานิคมจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานในลักษณะนี้ขึ้น และแม้จะหมดสมัยของการล่า อาณานิคมไปแล้ว ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ยังคงอยู่ระหว่างประเทศที่เหนือกว่าประเทศที่ด้อยกว่า ทางเศรษฐกิจ จะแตกต่างกันก็แต่เพียงว่าในสมัยที่เป็นอาณานิคมนั้น ผู้เคลื่อนย้ายเข้ามาจากประเทศ ผู้ปกครองอาจเข้ามาตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรภายในอาณานิคมเป็นจำนวนมาก ในขณะที่การเคลื่อนย้าย ในปัจจุบันจะมีแนวโน้มเป็นแบบชั่วคราวมากกว่า

(4) การเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน

แรงงานในประเทศกำลังพัฒนาอาจเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศกำลังพัฒนา ด้วยกันได้ทั้งสองลักษณะที่สำคัญ คือ

ก. การเคลื่อนย้ายไปมาของแรงงานตามชายแดนเพื่อแสวงหางานทำในประเทศที่มี พรหมแดนติดกัน เช่น การเคลื่อนย้ายของแรงงานพม่าเข้ามาทำงานที่จังหวัดชายแดนของไทยด้านที่ ติดต่อกับพม่า เป็นต้น เนื่องจากประเทศที่มีพรหมแดนติดต่อกันนั้น ประชาชนในทั้งสองประเทศมักจะมี ความผูกพันกันใกล้ชิดทั้งด้านขนบธรรมเนียมประเพณีและภาษา ความคล่องตัวในการเคลื่อนย้าย แรงงานในบริเวณนั้นจึงมีสูง เว้นแต่ทั้งสองประเทศนั้นจะเป็นปฏิปักษ์ต่อกันอย่างรุนแรงเท่านั้น ลักษณะงานที่ทำในกรณีนี้ส่วนใหญ่จะเป็นประเภทแรงงานไร้ฝีมือ จะมีประเภทกึ่งฝีมืออยู่บ้างใน บางสาขาอาชีพเท่านั้น การเคลื่อนย้ายในลักษณะนี้ที่มีมากที่สุดนั้นจะเป็นระหว่างประเทศใน ทวีปแอฟริกา ซึ่งพรหมแดนของประเทศเป็นเพียงสิ่งที่กำหนดขึ้นมาในแผนที่เพื่อแบ่งเขตในการยึดครอง ในสมัยอาณานิคมเท่านั้น มิใช่เป็นสิ่งที่จะแบ่งแยกคนออกจากกันได้อย่างแท้จริง แรงงานของ ประเทศในทวีปแอฟริกาทั้งหลาย จึงมีการเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างกันค่อนข้างสูง

ข. การเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันอาจเนื่องมาจากความต่างระดับกัน ในความมั่นคงหรือโอกาสทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการเคลื่อนย้ายไปเพื่อแสวงหาความมั่นคงใน อีกประเทศหนึ่ง และหนีจากสภาพการว่างงานที่มีอยู่ เช่น การที่แรงงานไทยจำนวนมากต้องการไป ทำงานในประเทศแถบตะวันออกกลาง เป็นต้น เนื่องจากค่าจ้างที่สูงในประเทศเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ดึงดูดใจ แรงงานที่เคลื่อนย้ายในลักษณะนี้มักเป็นแรงงานที่เป็นประเภทกึ่งฝีมือและอาจเคลื่อนย้ายไปยัง ประเทศที่อยู่ห่างไกลออกไปมากด้วย

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายทั้งสองลักษณะนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแบบชั่วคราว

2.1.3 สาเหตุของการเคลื่อนย้ายของแรงงานระหว่างประเทศ⁵

สาเหตุของการเคลื่อนย้ายของแรงงานระหว่างประเทศ จากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งนั้น ประกอบด้วยปัจจัยสองอย่าง คือ

- 1) ปัจจัยผลักดัน (Push Factors)
- 2) ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors)

1) ปัจจัยผลักดัน (Push Factors)

ปัจจัยผลักดัน คือ สิ่งซึ่งเป็นสาเหตุผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากประเทศบ้านเกิด ได้แก่

(1) อัตราการว่างงานสูง (unemployment) และการทำงานต่ำกว่าระดับ (underemployment)

การว่างงานหรือการทำงานต่ำกว่าระดับในประเทศใดนั้น ย่อมแสดงว่าในประเทศนั้นมีแรงงานมากเกินไปที่จะจ้างทำงานภายในประเทศได้ ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งไม่สามารถหางานทำได้และต้องเป็นผู้ว่างงาน บางส่วนก็เป็นแรงงานต่ำกว่าระดับ ทำให้ทำงานไม่เต็มความสามารถเป็นการใช้แรงงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้ที่ว่างงานหรือทำงานต่ำกว่าระดับย่อมหาทางที่จะทำใหตนเองมีงานทำและเป็นงานที่ตรงกับความสามารถของตน ซึ่งถ้าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอ ในขณะเดียวกันมีโอกาสดำรงงานในต่างประเทศ แรงงานกลุ่มนี้ก็จะเคลื่อนย้ายไปสู่ต่างประเทศ

(2) ระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ

แรงงานคนใดที่ประกอบอาชีพที่มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง คือ มีโอกาสที่จะเข้าไปทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้ หากแรงงานกลุ่มนั้นได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานที่ประกอบอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมาก แรงงานกลุ่มนี้ก็จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

(3) การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ

แรงงานที่มองไม่เห็นโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพโดยเฉพาะแรงงานที่มีความรู้ความชำนาญระดับสูงย่อมต้องการที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศมากกว่า ถ้าสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี สาเหตุของการขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ได้แก่

⁵ สุณี ถัฏราคม. แหล่งเดิม. หน้า 47-50.

การขาดแหล่งค้นคว้าวิจัยเพื่อให้มีความรู้ทันสมัยอยู่เสมอ หรือระบบการพิจารณาคัดเลือกเข้าทำงาน และการเลื่อนตำแหน่งซึ่งพิจารณาจากความสนิท เช่น เป็นญาติพี่น้องหรือพรรคพวกเพื่อนฝูง โดยไม่พิจารณาตามความสามารถ นอกจากนี้แรงงานที่มีความรู้ความสามารถสูงบางคนถูกกีดกัน ไม่ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือสั่งการตามที่ตนอยู่ในตำแหน่งนั้นๆ ทำให้รู้สึกว่าเขาต้องใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพเช่นกัน

(4) นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม

ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนาไม่มีแบบแผนพัฒนากำลังคน หรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสม ทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไปไม่สอดคล้องกับกำลังคนบางประเภทที่มีน้อยเกินไปไม่เพียงพอับความต้องการ นอกจากนี้กำลังคนบางประเภทอาจได้รับการฝึกฝนอบรมในทางที่ไม่ตรงกับความต้องการหรือไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประเทศ จึงไม่อาจใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์ได้ การที่นโยบายกำลังคนไม่เหมาะสม ทำให้มีกำลังคนส่วนหนึ่งที่ไม่ตรงกับความต้องการในประเทศทำงานที่ไม่ตรงกับความสามารถ ในขณะที่ประเทศอื่นต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่ กำลังคนส่วนนี้หากมีโอกาสก็จะเคลื่อนย้ายออกไปยังต่างประเทศเช่นกัน

(5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง

ในประเทศต่างๆ นั้น แรงงานอาจต้องการที่จะเคลื่อนย้ายออกไปนอกประเทศ เนื่องจากความไม่พอใจในสภาพสังคมหรือการเมืองภายในประเทศ เช่น การที่การเมืองวุ่นวายหรือมีการกดขี่กีดกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น

2) ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors)

ปัจจัยดึงดูด คือ สิ่งซึ่งเป็นสาเหตุดึงดูดให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากประเทศบ้านเกิดเข้าสู่ประเทศใดประเทศหนึ่ง มีหลายกรณี อาทิเช่น

(1) ระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่สูงกว่ามากในประเทศบ้านเกิดของแรงงาน

สิ่งจูงใจที่สำคัญสิ่งหนึ่งของแรงงาน คือ ระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนที่จะได้รับ หากแรงงานในอาชีพเดียวกันพบว่าแรงงานประเภทเดียวกันในต่างประเทศมีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการเคลื่อนย้ายออกไปหากมีโอกาส ทั้งนี้เพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น

(2) การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขาอาชีพ

ในหลายประเทศแม้แต่ประเทศพัฒนาแล้ว โอกาสที่จะขาดแคลนกำลังคนบางประเภทนั้นย่อมมีอยู่เสมอ หากแรงงานในต่างประเทศทราบถึงการขาดแคลนและต้องการที่จะทำงานนั้น เมื่อมีโอกาสก็อาจจะถูกดึงดูดใจให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ ถ้าระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงพอ

(3) โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ

ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยอย่างพร้อมมูล และยังเป็นแหล่งกำเนิดของวิทยาการแผนใหม่ออกมาตลอดเวลา นอกจากนั้นการบริหารก็มีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักในการตัดสินใจซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมดึงดูดใจให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญระดับสูงจากประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าและขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านวิชาการ พยายามเคลื่อนย้ายเข้ามาเพื่อโอกาสแห่งความก้าวหน้าในอาชีพ นอกจากนี้แรงงานระดับอื่นก็อาจถูกดึงดูดใจได้ เนื่องจากการพิจารณาคุณสมบัติของแรงงานตามความสามารถ ทำให้มีโอกาสที่จะก้าวหน้าในอาชีพ

(4) การให้นักศึกษาต่างประเทศมีโอกาสเข้ามารับการศึกษาอบรมได้

ประเทศที่มีการพัฒนาการศึกษาในระดับสูงและเปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาศึกษา ย่อมทำให้เกิดสิ่งดึงดูดใจให้คนต่างชาติเข้ามาตั้งถิ่นฐานหรือตั้งหลักแหล่งในการทำงาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแบบแผนและเนื้อหาของการศึกษาอบรมนั้นเหมาะสมกับสภาพของประเทศ ที่ให้การศึกษามากกว่าสภาพในประเทศบ้านเกิดของผู้มารับการศึกษา หรือเพราะนักศึกษามาจากประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเข้ามารับการศึกษาในประเทศพัฒนาแล้วได้รับความสะดวกสบาย ทำให้เกิดความพอใจและคุ้นเคย จึงไม่ต้องการที่จะกลับไปสู่ประเทศบ้านเกิดของตน

(5) ปัจจัยทางสังคมและการเมือง

สิ่งดึงดูดทางสังคมและการเมืองให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศนั้น อาจได้แก่ การไม่กีดกันทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว ฯลฯ ความผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศ และการมีเสรีภาพในระดับสูง เป็นต้น

ตลาดแรงงานระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นได้เนื่องจากการเคลื่อนย้ายไปมาของแรงงานระหว่างประเทศ โดยที่แรงงานต่างประเทศกันจะมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายต่างกัน ดังนั้นลักษณะของแรงงานระหว่างประเทศจึงแตกต่างกันออกไปตามประเภทของแรงงานด้วย ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายแรงงานมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับประเภทของแรงงานซึ่งแบ่งออกได้เป็นสามประเภท คือ

ก. แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญระดับสูง

แรงงานประเภทนี้ประกอบไปด้วยแรงงานฝีมือ (skilled labour) อันได้แก่ ผู้มีความชำนาญระดับสูงในการทำการผลิตประเภทต่างๆ หรือช่างฝีมือที่มีความชำนาญงานเป็นพิเศษ นอกจากนี้แรงงานประเภทนี้ยังรวมไปถึงผู้มีความรู้ระดับสูง เช่น แพทย์ วิศวกร ทนายความ เป็นต้น การเคลื่อนย้ายแรงงานประเภทนี้ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประเทศบ้านเกิดของแรงงานระดับสูงเหล่านี้

ดังนั้นการเคลื่อนย้ายออกไปจึงถือว่าเป็นการสูญเสียชนชั้นมันสมองให้กับต่างประเทศ หรือที่เรียกกันว่า BRAIN DRAIN โดยรูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานประเภทนี้มีลักษณะเป็นการที่แรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาเคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วเป็นส่วนมากและเนื่องจากแรงงานประเภทนี้มีคุณภาพสูงจึงเป็นที่ยอมรับค่อนข้างมากในประเทศ ที่รับเข้า ซึ่งแสดงว่าความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายของแรงงานประเทศนี้มีสูง

จะเห็นได้ว่าแรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูง เป็นแรงงานที่มีความต้องการระหว่างประเทศอยู่ในระดับสูงโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังเช่นกรณีในประเทศในยุโรป ตะวันตกหรือสหรัฐซึ่งมีการจำกัดและควบคุมผู้อพยพเข้ามานั้น เปิดโอกาสให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูงเคลื่อนย้ายเข้ามาได้โดยสะดวก อย่างไรก็ตามเนื่องจากการให้การศึกษาอบรมและฝึกฝนเพื่อให้ได้มาซึ่งแรงงานประเภทนี้ต้องใช้ระยะเวลายาวนานและต้องผ่านการคัดเลือกอย่างมาก จำนวนของแรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูงนี้จึงเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ทำให้เกิดการขาดแคลน โดยเฉพาะในประเทศที่มีพัฒนาการใช้เทคนิคการผลิตแบบแผนใหม่อย่างรวดเร็ว จนต้องมีการวิจัยค้นคว้าระดับสูงและมีการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง ความต้องการแรงงานที่มีความรู้ความชำนาญระดับสูงย่อมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนของแรงงานประเภทนี้จึงสูงมากและเป็นที่ดึงดูดใจต่อแรงงานประเภทเดียวกันในประเทศอื่นซึ่งระดับค่าจ้างต่ำกว่า ให้เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศที่ระดับค่าจ้างสูงกว่า

ข. แรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled labor)

แรงงานประเภทนี้เป็นแรงงานที่มีความรู้ความชำนาญในระดับปานกลาง ซึ่งอยู่ในลักษณะเป็นผู้ช่วยของแรงงานประเภทแรก เช่น พยาบาล ผู้ช่วยแพทย์ ช่างเทคนิคต่างๆ เป็นต้น โดยทั่วไปแรงงานประเภทนี้ไม่ค่อยขาดแคลนและการฝึกฝนไม่ต้องใช้เวลานาน การเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาให้กับประเทศบ้านเกิดมากนัก เช่น การที่ช่างก่อสร้างของไทยไปทำงานในตะวันออกกลาง เป็นต้น รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานประเภทนี้อยู่ในลักษณะที่แรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาเคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน หรือในบางกรณีก็เคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วด้วย สำหรับความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายของแรงงานกึ่งฝีมือ นั้นมีน้อยกว่าแรงงานประเภทแรก

จะเห็นได้ว่าแรงงานกึ่งฝีมือเป็นแรงงานระดับกลาง ซึ่งใช้เวลาในการฝึกอบรมไม่มาก และสามารถผลิตเพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็วและคราวละมากๆ ดังนั้นประเทศที่พัฒนาการศึกษาอบรมได้เพียงพอและมีการวางแผนเตรียมไว้ล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร ความต้องการแรงงานประเภทนี้จากต่างประเทศจะไม่มีเลย เพราะสามารถสนองความต้องการได้จากแรงงานภายในประเทศ ส่วนในประเทศที่ยังไม่ได้พัฒนาการศึกษาเพียงพอนั้นยังมีความต้องการแรงงานประเภทนี้

จากต่างประเทศอยู่ แต่ก็มีลักษณะเป็นการชั่วคราว เช่น ในประเทศแถบตะวันออกกลาง ยังต้องการช่างเทคนิคและช่างก่อสร้างระดับกลางเป็นจำนวนมากจากประเทศต่างๆ ในเอเชีย

ค. แรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labor)

แรงงานประเภทนี้เป็นประเภทใช้กำลังและทำงานที่ไม่ต้องการความรู้ความชำนาญมากนัก เช่น แรงงานภาคการเกษตร หรือกรรมกรในท่าเรือ ประมงเหมืองแร่ เป็นต้น แรงงานประเภทนี้มีอยู่อย่างมากมายโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานประเภทนี้เป็นการเคลื่อนย้ายชั่วคราวจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมีเขตแดนติดต่อกันเพื่อสนองความต้องการเป็นระยะๆ เช่น ประเทศทางยุโรปตอนใต้เคลื่อนย้ายไปสู่ยุโรปตอนเหนือ เป็นต้น บางครั้งก็เป็นการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันโดยเป็นแรงงานตามฤดูกาล เช่น การเคลื่อนย้ายของประเทศในทวีปแอฟริกาด้วยกัน เป็นต้น ความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายของแรงงานประเภทนี้มีน้อยกว่าสองประเภทแรก เพราะมีอยู่อย่างมากมายและไม่ต้องเสียเวลาในการฝึกอบรม ความจำเป็นที่จะต้องเคลื่อนย้ายแรงงานมาจากที่อื่นจึงมีน้อยลงไปด้วยแม้แรงงานประเภทนี้จะเป็นที่ต้องการอย่างมากในทุกประเทศ

2.2 แนวคิดและหลักการเคลื่อนย้ายแรงงานของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปเป็นการรวมตัวกันของประเทศในทวีปยุโรป เพื่อสร้างเสถียรภาพทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาค แนวคิดการสร้างให้เกิดสันติภาพในยุโรปเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกและสงครามระหว่างประเทศในภูมิภาค ในช่วงแรกเป็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาให้เกิดตลาดเดียว (Single Market) ซึ่งทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (economy of scale) เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยการยกเลิกพรมแดนระหว่างกัน ประชาชน สินค้า บริการ และเงินทุน สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิก

ปัจจุบันสหภาพยุโรปประกอบด้วยประเทศสมาชิก 25 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม ไซปรัส สาธารณรัฐเชก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลต้า เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร

แนวคิดในการก่อตั้งสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะสร้างสันติภาพในทวีปยุโรปไม่ให้ประเทศในยุโรปใช้ทรัพยากรในประเทศของตนทำสงครามระหว่างกัน ดังนั้นในปี 1951 ประเทศในทวีปยุโรป 6 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เยอรมันตะวันตก ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ จึงรวมตัวกันก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (The European Coal and

Steel Community – ECSC) ขึ้นให้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับเหล็กและถ่านหินของประเทศสมาชิก การจัดตั้ง ECSC ประสบความสำเร็จอย่างมาก ประเทศสมาชิกจึงมีความคิดที่จะขยายความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น เพื่อสร้างให้เกิดตลาดเดียว (Common Market) โดยการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน ดังนั้นในปี 1957 ทั้ง 6 ประเทศจึงลงนามในสนธิสัญญากรุงโรม (The Treaties of Rome) ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community – EEC) ขึ้นในเบื้องต้นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปมุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้า แต่ต่อมาความร่วมมือนี้ได้ขยายออกไป โดยประเทศสมาชิกได้ลงนามร่วมกันในสนธิสัญญามาสทริชท์ (The Treaty of Maastricht) ในปี 1992 เพิ่มความร่วมมือในด้านการทหาร ความยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs) ฯลฯ และเปลี่ยนชื่อเป็นสหภาพยุโรป (European Union) และยังคงตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินยุโรป (Economic and Monetary Union – EMU) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศสมาชิก เป็นระบบเดียวกันและใช้เงินสกุลเดียวกันคือเงินยูโร (EURO)

นับแต่เริ่มก่อตั้งสหภาพยุโรปมีการรับสมาชิกเพิ่มอีกหลายครั้ง ครั้งล่าสุดคือเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2004 โดยรับสมาชิกใหม่อีก 10 ประเทศ ซึ่งเป็นการขยายสมาชิกภาพครั้งที่ใหญ่ที่สุดตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมา ประเทศสมาชิกใหม่จะต้องยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ มาตรการที่ใช้อยู่เดิม และมาใช้กฎหมาย ระเบียบ มาตรการของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกใหม่ 10 ประเทศนี้จะไม่ได้รับสิทธิทุกประการเท่ากับประเทศสมาชิกเดิม เช่น ประชาชนของ 10 ประเทศสมาชิกใหม่ไม่สามารถอพยพย้ายถิ่นเข้าไปในประเทศสมาชิกเดิมได้จนกว่าประเทศเหล่านี้จะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว 7 ปี เป็นต้น

การขยายสมาชิกภาพในปี 2004 เป็นผลให้สหภาพยุโรปต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารใหม่เนื่องจากมีประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ส่งผลให้จำนวนผู้แทนในรัฐสภายุโรป คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และคณะกรรมการยุโรปต้องปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับจำนวนประเทศสมาชิก แนวทางการบริหารสหภาพยุโรปใหม่ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญานิซ (The Treaty of Nice) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2003

2.3 แนวคิดและหลักการเคลื่อนย้ายแรงงานของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of South East Asian Nations หรือ ASEAN) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยผลของปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) โดยมีประเทศสมาชิกเริ่มแรก 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย

ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการสร้างสันติภาพและนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 10 ประเทศ โดยมีบรูไน ดารุสซาลาม เข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี 2527 เวียดนามในปี 2538 ลาวและพม่าในปี 2540 และกัมพูชาในปี 2542⁶ ประกอบด้วยประชากรรวมทั้งสิ้นประมาณ 500 ล้านคน อาเซียนมีโครงการความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกสมาคมมากมาย ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษาและเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้เจริญก้าวหน้า

แนวคิดของเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area หรือ AFTA) มีขึ้นในการประชุมสุดยอดอาเซียนระหว่างผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน ครั้งที่ 4 ที่ประเทศสิงคโปร์ ระหว่าง วันที่ 27 – 28 มกราคม 2535⁷ ดังนี้

- 1) มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แน่นนอน และเป็นที่ยอมรับเข้าใจได้เป็นสากล
- 2) ต้องมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นนอนและเหมาะสมเพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายในการวางแผนการลงทุนและอุตสาหกรรมเพื่อเข้าสู่ระบบเขตการค้าเสรีอาเซียน
- 3) รูปแบบในการปรับเปลี่ยนสู่การเป็นเขตการค้าเสรีจะต้องยืดหยุ่นและอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความเหมาะสม มีความสมดุลระหว่างการดำเนินการที่เป็นไปตามกลไกที่กำหนดไว้ทั้งโดยอัตโนมัติและโดยการเจรจาหารือกัน หากมีความจำเป็นและเหมาะสม
- 4) มีกลไกที่นำมาปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและการดำเนินการที่ไม่สูญเปล่า สิ้นเปลือง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมเพื่อที่จะสามารถบังคับการและดำเนินงานให้เป็นไปตามโครงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

อย่างไรก็ตาม เขตการค้าเสรีอาเซียนก็เป็นเพียงรูปแบบในการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งภาคีสมาชิกตกลงที่จะจัดข้อจำกัดและสิ่งกีดกันทางการค้าทุกชนิดระหว่างสมาชิก แต่ยังคงความเป็นอิสระและมีเสรีภาพในการกำหนดนโยบายทางการค้าและเรื่องอื่นๆ กับประเทศต่างๆ นอกกลุ่มสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องตรากฎหมายออกมารองรับในเรื่องต่างๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้ เช่น การอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน และประชากรโดยเสรี เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศสมาชิกจะได้กำหนดเป้าหมายร่วมกันและตรากฎหมายเพื่อให้บังคับการตามเป้าหมายนั้นๆ ร่วมกันด้วย การมุ่งเน้นภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

⁶ “ความร่วมมือของอาเซียนด้านแรงงานกับยุทธศาสตร์ห้าทศวรรษของไทย.” รายงานสัมพันธ ฉบับพัฒนา
มาตรฐานแรงงาน, 46, 1. มกราคม – กุมภาพันธ์ 2547, หน้า 37.

⁷ ลาวันย์ (เขมะพันธุ์มนัส) ถนัดศิลปกุล. (2535, ธันวาคม). “เขตการค้าเสรีอาเซียน.” กฎหมายธุรกิจไทยธรรม
มาธิราช, 4, 2. หน้า 117 – 118.

จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายภายในภูมิภาค ดังนั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงมีความสำคัญ

2.4 แนวคิดและหลักการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย

ในประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว โดยแรงงานต่างด้าวได้เข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพอย่างมีอิสระ เช่น อินเดีย จีน พม่า มอญ ลาว เป็นต้น ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การขาดแคลนแรงงานในเขตเมืองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการอนุญาตให้แรงงานจากจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากเพื่อมาทำงานขุดคลอง ก่อสร้างถนนในเมือง สร้างร้านค้า ทำงานท่าเรือ สร้างทางรถไฟและสร้างบ้านเมืองในเขตเมืองซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยได้ดำเนินการนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลักโดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ในปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา ได้มีการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนทั้งในและนอกประเทศ ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือ หลังจากนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2530 – 2539 ส่งผลทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน จึงมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผู้ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย จนประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 – 2541 แรงงานไทยต้องประสบปัญหาการถูกเลิกจ้างทำให้เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายที่จะผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายให้ออกไปจากประเทศไทยและส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ดังนั้น แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มคนต่างด้าวที่เดินทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่มีใบอนุญาตเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน แต่เป็นคนต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศไทยตามช่องทางที่กำหนดตามกฎหมาย มีหนังสือเดินทางและได้รับใบอนุญาตทำงานให้ประกอบอาชีพได้จากกรมการจัดหางานหรือสำนักจัดหางานจังหวัดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 สามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานได้ ซึ่งจะต้องไม่ใช่งานที่กำหนดไว้ใน

พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ จำนวน 39 อาชีพ ซึ่งแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้⁸

1) ประเภทและเกณฑ์การอนุญาตให้ทำงาน

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คนต่างด้าวที่มีสิทธิขออนุญาตทำงานได้ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) ประเภทชั่วคราว หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักรไทย และคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยไม่ได้อยู่ในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน โดยปกติระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงานได้ จะไม่เกิน 1 ปี

(2) ประเภทส่งเสริมการลงทุน หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม , พระราชบัญญัติปิโตรเลียม เป็นต้น โดยมีระยะเวลาตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอนุญาต

(3) ประเภทตามมาตรา 12 หมายถึง

(ก) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างการรอนเนรเทศ

(ข) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างการรอส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(ค) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และ

(ง) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ โดยมีระยะเวลาที่อนุญาตปกติไม่เกิน 1 ปี

(4) ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นฐานที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้ว (ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515) ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่

สำหรับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาอนุญาตนั้น ปัจจุบันมีระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2547 ได้กำหนดระเบียบและวิธีการในการพิจารณาคำขอเพื่อออกใบอนุญาตให้กับคนต่างด้าว โดยพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ให้คำนึงถึง

⁸ สุมาลี ปิตยานนท์. (2545). ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ. หน้า 303 - 307.

- (1) ความมั่นคงของประเทศในด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม
- (2) การแข่งขันอาชีพของคนไทย
- (3) ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
- (4) หลักมนุษยธรรม

ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขนาดของทุน และหลักเกณฑ์การชำระภาษีของนายจ้างหรือสถานประกอบการ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 7 หรือมาตรา 8 ยกเว้นมาตรา 10 ที่ได้รับการอนุญาตจาก BOI หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยเฉพาะประเภทชั่วคราวและประเภทส่งเสริมการลงทุน ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากที่เคยอนุญาตเพียง 4,619 คน ในปี พ.ศ. 2529 มาเป็นจำนวน 17,352 คน ในปี พ.ศ. 2544 การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวประเภทนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการมีการลงทุนจากต่างประเทศ แรงงานประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นชาวญี่ปุ่น จีน อเมริกา อังกฤษ ไต้หวัน และอินเดีย โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเข้ามาทำงานในด้านบริหารจัดการ วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญพิเศษ ผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพ การค้า ครู อาจารย์ นักร้องนักแสดง และนักดนตรี เป็นต้น

3) สาเหตุการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย

การที่ประเทศไทยอนุญาตให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวบางส่วนมาทำงานในประเทศไทย เนื่องจาก

(1) การขาดแคลนแรงงานฝีมือบางประเภท

การที่ประเทศไทยมิได้ทำการส่งเสริมพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่องและจริงจังมาตั้งแต่อดีต เมื่อประเทศไทยได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมจนถึงระดับที่ต้องการแรงงานฝีมือจำนวนมาก ปริมาณความต้องการแรงงานมีฝีมือในตลาดแรงงานไทยเพียงอย่างเดียว จึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้างหรือสถานประกอบการ

(2) การพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยมิได้มีการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเท่าที่ควร ทำให้ต้องมีการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญและช่างเทคนิคจากต่างประเทศ

(3) การมีบริษัทต่างชาติมาลงทุนจำนวนมากในประเทศไทย ทำให้ต้องมีการนำเข้าแรงงานของประเทศเจ้าของทุน ทั้งในระดับบริหารและช่างเทคนิคที่ควบคุมการทำงาน

2. คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องและอยู่ในระหว่างการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร แต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราวแรงงานต่างด้าวประเภทนี้จะลักลอบเข้าเมืองตามจังหวัดชายแดน ประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่กระทรวงมหาดไทยออกให้คนต่างด้าวดังกล่าว สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวและทำงานได้ 27 อาชีพ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

2.2 กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและอนุญาตให้ทำงานโดยมติดคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ชั่วคราว 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยสามารถทำงานในประเภทงานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกรในกิจการประมงทะเล งานภาคการเกษตร ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

ดังนั้น รัฐจึงได้มีมาตรการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบการควบคุมเพื่อที่ทางราชการสามารถควบคุม ดูแล ป้องกัน และสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเพื่อจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองครั้งสำคัญๆ ได้แก่

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 วันที่ 2 และ 16 กรกฎาคม 2539 และวันที่ 16 สิงหาคม 2539
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 และวันที่ 8 กรกฎาคม 2540
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2541 วันที่ 28 เมษายน 2541 วันที่ 6 พฤษภาคม 2541 วันที่ 9 มิถุนายน 2541 และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 และวันที่ 2 พฤศจิกายน 2542
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544 และวันที่ 28 สิงหาคม 2544
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 วันที่ 27 เมษายน 2547 และวันที่ 14 กันยายน 2547
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548

โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535⁹

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาค้นต่างค้าสวัสดิภาพที่เข้ามาตั้งหลักแหล่งในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ รวมทั้งมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา ทั้งนี้เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสวัสดิภาพที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา โดยมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดรายละเอียดเรื่องพื้นที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบการที่ขาดแคลน และจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานที่หลบหนีมาจากพม่า ขณะเดียวกันให้กวดขันการจ้างแรงงานโดยไม่ถูกต้อง โดยให้มีการจับกุมและลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่รับจ้างทำงาน และนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานต่างค้าผิดกฎหมาย ซึ่งการที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างค้า พ.ศ. 2521 จึงได้เสนอขอความเห็นชอบในการกำหนดแนวปฏิบัติและกำหนดขั้นตอนการดำเนินการตาม มาตรการดังนี้

1. กรมการปกครองจัดสำรวจทำประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองใน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย ดาก กาญจนบุรี ระนอง เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร ซึ่งจัดทำบัตรแล้วเสร็จจำนวน 100,356 คน
2. นายจ้างจ่ายค่าประกันตัวแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีบัตรประจำตัวต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเป็นเงิน 5,000 บาท แล้วนำไปขอใบอนุญาตทำงาน
3. กรมการจัดหางานออกประกาศให้คนต่างค้าดังกล่าวมาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานภายใน 90 วัน ซึ่งกรมการจัดหางานได้ออกประกาศไปแล้วเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2528

หลังจากปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลยังได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างค้าหลบหนีเข้าเมืองในปี พ.ศ. 2537 และ พ.ศ. 2538 เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า และแก้ไขปัญหา

⁹ จัดติยะ แผนเดช.(2546). มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างค้าหลบหนีเข้าเมือง (งานวิจัย).หน้า 6-8.

การขาดแคลนแรงงาน แต่่นโยบาย 2 ครั้งดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 ได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอีก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบการควบคุม ตรวจสอบ ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจไปพร้อมๆ กัน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 , วันที่ 2 และ 16 กรกฎาคม 2539 และวันที่ 16 สิงหาคม 2539 ¹⁰ (รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา)

ให้จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้น มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวโดยมีการประกันตัวโดยนายจ้างและออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2. รายละเอียดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและผ่อนปรนการจ้างงาน

(1) สัญชาติ แรงงานต่างด้าวที่จะได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยจะต้องเป็นผู้ที่ลักลอบเข้าทำงานอยู่แล้วก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรี (25 มิถุนายน 2539)

(2) จำนวนผ่อนผัน การจ้างงานตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาตามความขาดแคลน

(3) อาชีพ/ประเภทกิจการ

ก. งานกรรมกรในกิจการภาคเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพปลา แพกุ้ง คัดเลือก แยกประเภททำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล กิจการก่อสร้าง กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ กิจการผลิตกะปิ กิจการผลิตน้ำปลา กิจการอบและบ่มใบยาสูบ กิจการตากมันสำปะหลัง กิจการ เก็บผลผลิตการเกษตรใน

¹⁰ ชัดติยะ แผนเดช. แหล่งเดิม. หน้า 8-13.

ไซโล กิจกรรมเก็บสินค้าในโกดัง กิจกรรมแกะกึ่ง กิจกรรมทำปลาเค็ม ปลาหวาน กิจกรรมทำปลาแล่นเนื้อ กิจกรรมทำหมึกตากแห้ง กิจกรรมทำหมึกลอก กิจกรรมทำนาเกลือ กิจกรรมโรงเลื่อยไม้ กิจกรรมโรงไม้หิน กิจกรรมโรงสีข้าว กิจกรรมโรงงานทำโอ่ง กิจกรรมโรงงานทำอิฐ

ข. งานรับใช้ในบ้าน

กิจกรรมอื่นนอกเหนือจากกิจการข้างต้น ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นผู้กำหนดตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

(4) พื้นที่ 43 จังหวัด

กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พังงา พิชัยโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี และกรุงเทพมหานคร

การกำหนดพื้นที่ผ่อนผันเพิ่มเติมจาก 43 จังหวัด ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงมหาดไทย และสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและไม่กระทบกระเทือนต่อการจ้างแรงงานไทย

(5) สภาพการจ้างและค่าจ้าง ให้นายจ้างจัดสภาพการจ้างให้แก่แรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายแรงงานไทย

(6) เงินประกัน 1,000 บาท ต่อลูกจ้าง 1 คน

(7) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ให้ดำเนินการในลักษณะรวมการ (one stop service) ลดและปรับขั้นตอนพิธีการและรูปแบบที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อความสะดวกรวดเร็ว สามารถปฏิบัติได้จริงและสอดคล้องกับกฎหมายในประเทศ

(8) ระยะเวลาผ่อนผัน ไม่เกิน 2 ปีเพื่อป้องกันการอยู่ต่อเนื่องเป็นการถาวร โดยให้นายจ้างนำผู้ใช้แรงงานมารายงานตัวในระยะเวลาประมาณ 6 เดือน และขอต่ออายุการทำงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเมื่อครบ 1 ปี

(9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานหรือไม่มีผู้ประกอบการขอประกันตน ให้มีการตรวจสอบโดยชัดเจนและดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มี

องค์ประกอบ คือ ประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายราชการ ในสัดส่วนเท่าๆ กัน

ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาตินอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีนี้

(2) พิจารณาจังหวัดอื่นๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(3) กำกับดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตรา และบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างและแรงงานต่างชาติ เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการการควบคุมต่อไป

(4) ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

ระบบการควบคุมและกำกับดูแล

ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบ ดังนี้

1. จัดทำระเบียบประวัติดูแล ทะเบียนอนุญาตทำงาน ใบอนุญาตทำงาน
2. สกัดกั้นและผลักดันการลักลอบเข้ามาใหม่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง
3. ใช้มาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมายต่อนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างจริงจัง
4. ยกเลิกการอนุญาตเมื่อนายจ้างหรือแรงงานต่างชาติไม่ทำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การรายงานตัวของแรงงานต่างชาติ การรายงานผลการดำเนินการตามเวลาที่กำหนด ฯลฯ
5. ลงโทษให้เป็นแบบอย่างต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุมและการลงโทษการดำเนินการในลักษณะขบวนการ (กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบ)

ความหมายของแรงงานต่างชาติประเภทกิจการและอาชีพ ที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำตามมติคณะรัฐมนตรี

ก. แรงงานต่างชาติซึ่งเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

หมายถึง แรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดยทางบกหรือทางเรือ ตามแนวเขตชายแดนระหว่างไทย พม่า ลาว และกัมพูชา และลักลอบทำงานอยู่ในกิจการต่างๆ โดยไม่มีเอกสารการเข้าเมืองโดยถูกต้องและไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

ข. ประเภทกิจการ

1. กิจการเกษตรกรรม หมายถึง กิจกรรมซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ และการบริการทางเกษตร แยกเป็น

การเพาะปลูกพืชไร่ เช่น ข้าว ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่ว มันสำปะหลัง ฝ้าย ปอ ยาสูบ และอ้อย การเพาะพันธุ์เมล็ด พันธุ์พืช ดอกไม้

การทำสวนผักผลไม้ กาแฟและชา

การทำสวนยางพารา รวมทั้งการกรีดยาง

การเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงโค กระบือ สุกร สัตว์ปีก ม้า ตั๊กแตน จระเข้ แกะ สุนัข นก ตัวไหม และรังไหม

การบริการ ได้แก่ การไถคราด การพ่นยาพ่นแมลง การเก็บเกี่ยว การเก็บและบรรจุ การกระเทาะเปลือกเมล็ดพืชไร่

2. กิจการประมงทะเล หมายถึง กิจการซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการทำประมงในมหาสมุทรตามชายฝั่งทะเล นอกฝั่งทะเล และบริเวณปากน้ำ รวมทั้งการจับปลา กุ้ง ปู การเก็บสาหร่ายทะเล และสัตว์น้ำอื่นๆ การเก็บและงมหอย การทำฟาร์มเลี้ยงหอย หอยมุก การเพาะพันธุ์ ลูกปลา กุ้ง และเต่า เป็นต้น

3. กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพปลา แพกุ้ง การคัดเลือกแยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล

4. กิจการการก่อสร้าง หมายถึง งานก่อสร้างใหม่ งานต่อเติม งานดัดแปลงและงานซ่อม อันประกอบด้วยงานก่อสร้าง อาคารที่อยู่อาศัย อาคารอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สิ่งปลูกสร้างในฟาร์ม งานสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน สะพาน ทางระบายน้ำ ท่าเรือ สะพานเทียบเรือ ซึ่งอาจแยกออกเป็นงานก่อสร้างเฉพาะงานได้ เช่น การก่ออิฐ ก่อหิน ฉาบปูน ปูกระเบื้อง งานไม้ งานวางท่อ งานคอนกรีต งานมุงหลังคา งานขุดและวางรากฐานสิ่งก่อสร้าง และงานทาสีตกแต่งอาคาร เป็นต้น

5. กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน หมายถึง กิจการที่ดำเนินเกี่ยวกับการขุดแร่และแต่งแร่ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น ถ่านหิน ลิกไนต์ แร่เหล็ก ดีบุก ทังสแตน แมงกานีส ตะกั่ว พลวง สังกะสี ทองแดง หินปูน ยิปซัม แร่ใยหิน น้ำมันปิโตรเลียม กิจการที่เกี่ยวกับการแต่งแร่จะประกอบด้วยการย่อย การร่อน การล้าง การทำความสะอาด การคัดขนาด การบด การลอยแร่ การถลุง การทำให้เป็นก้อน หรือการแยกของเหลวออกจากกากเพื่อเตรียมจำหน่าย

6. กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ หมายถึง การขนถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากเรือเดินทะเล ซึ่งรวมถึงการขนสินค้าเข้าและออกจากโกดัง และการขนถ่ายสินค้าจากเรือเดินทะเลลงเรือลำเลียง หรือจากเรือลำเลียงขึ้นเรือเดินทะเล

ค. ประเภทอาชีพ

อาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายทำตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ได้แก่ อาชีพกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน เท่านั้น

กรรมกร หมายถึง ผู้ที่ใช้กำลังกายในการทำงานมากกว่ากำลังความคิดและฝีมือ โดยมีลักษณะการทำงานที่สำคัญ คือ

1. ทำงานโดยใช้มือหรือกำลังกายเป็นหลัก
2. เป็นคนงานประเภทไม่มีฝีมือ หรือแม้จะมีฝีมือหรือมีความรู้ก็ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงาน
3. ไม่มีผู้ได้บังคับบัญชา

คนงานรับใช้ในบ้าน หมายถึง คนงานทำความสะอาดในบ้านเรือนส่วนบุคคล ปรุงอาหาร และเสิร์ฟอาหาร ล้างจานชาม และทำงานอื่นๆ ในบ้านเรือนส่วนบุคคล

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2540¹¹ (รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)

รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยดำเนินการสกัดกั้น ป้องกันและปราบปรามการเข้ามาใหม่ มีการควบคุมป้องกันโรคในแรงงานต่างชาติดอย่างเข้มงวด และต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ เพื่อให้เป็นองค์กรรับผิดชอบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นการเฉพาะ มีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย มาตรการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และให้จัดตั้งขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

¹¹ ชัดติยะ แผนเดช. แหล่งเดิม. หน้า 14-15.

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540

เห็นชอบนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติเพิ่มเติม ตามข้อเสนอของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 5 ประการ คือ

- (1) ประกาศเป็นนโยบายระดับชาติให้มีการตรวจจับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในสถานประกอบการ และเอาโทษตามกฎหมายทั้งนายจ้างและลูกจ้าง
- (2) ดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการเข้ามาใหม่อย่างจริงจัง และลงโทษอย่างหนักต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ให้มีการควบคุมจำนวนของผู้ที่ได้รับการผ่อนผันและมารายงานตัวแล้ว และมีการตรวจสอบจำนวนโดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการ
- (4) ให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเจรจาและทำความเข้าใจความตกลงด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพม่า เพื่อจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศเหล่านั้น
- (5) ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามแนวทางที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมอบหมาย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษา ติดตามสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงาน เพื่อวางระบบการจ้างงานต่างชาติในระยะยาว

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2540

เห็นชอบคำสั่งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2540 เพื่อให้เป็นองค์กรรับผิดชอบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย มาตรการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และให้จัดตั้งขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2541¹² (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย)

รัฐบาลมีนโยบายที่จะลดจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้ประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเข้าประเทศให้ได้ผลอย่างจริงจัง รวมทั้งการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ นอกจากนี้ยังมีนโยบายที่จะผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2541

เห็นชอบกรอบนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1) ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนและผ่อนผันแรงงานต่างชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำงานอีก
- (2) ส่วนที่มีการผ่อนผันแล้ว ให้จัดระเบียบควบคุม และไม่ควรมีการผ่อนผันในโรงงานในโรงงาน
- (3) สกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ รวมทั้งการเร่งตรวจจับผู้ลักลอบจ้างงานโดยผิดกฎหมาย โดยเอาผิดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (4) ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ให้ดำเนินการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา หากยังไม่สามารถส่งกลับได้ให้อนุญาตทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ เฉพาะจังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา
- (5) ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหสำหรับกิจการบางประเภทที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานไทยทำงานได้ เช่น การประมงทะเล ก่อสร้าง เป็นต้น และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเตรียมการเกี่ยวกับแนวทางในระยะยาวในการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานต่างชาติ
- (6) หากมีกิจการใดขาดแคลน ให้มีการส่งแรงงานต่างชาติเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

¹² ชัดติยะ แผนเดช. แหล่งเดิม. หน้า 15-21.

(7) ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง ให้เห็นภัยอันตรายของการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว เหตุผล ความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล โดยมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปดำเนินการ

2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 และ 6 พฤษภาคม 2541

ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในจังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล ดังนี้

(1) จังหวัดชายแดน 13 จังหวัด ที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ได้แก่ จังหวัดเชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี นครปฐม หนองคาย อุบลราชธานี จันทบุรี ตรัง สระแก้ว และสุรินทร์

(2) จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 22 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ราชบุรี และตราด

2.2 อนุญาตให้คนต่างชาติดังกล่าว ลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็นได้ โดยในจังหวัดชายแดนทั้ง 13 จังหวัด ได้กำหนดอาชีพไว้ว่า จะต้องไม่เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 และในจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเลจำนวน 22 จังหวัดสามารถทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรใน 2 กิจการ คือ กิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล ซึ่งได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับแปรรูปแพกุ้ง คัดเลือกแยกประเภททำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2541

รับทราบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอมติคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ซึ่งได้ประชุมเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2541 เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่และหรือกำหนดกิจการที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานเพิ่มเติม ดังนี้

3.1 ไม่ให้เพิ่มพื้นที่หรือกิจการที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2541

3.2 ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานในกิจการที่นายจ้างหรือเจ้าของกิจการร้องเรียนว่าขาดแคลนแรงงาน ดังนี้

(1) ให้กรมการจัดหางานจัดนัดพบแรงงานในทุกจังหวัดที่มีการร้องเรียนว่าขาดแคลนแรงงาน โดยให้นายจ้างแจ้งตำแหน่งงาน ค่าจ้างและสวัสดิการที่ไม่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด เพื่อให้แรงงานไทยใช้เป็นข้อมูลตัดสินใจที่จะเข้าไปทำงาน

(2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานจัดหางานจังหวัดขอความร่วมมือให้นายจ้างประกาศหาแรงงานไทยเข้าไปทำงานในกิจการที่ขาดแคลน โดยให้ประกาศให้ชัดเจนทั้งเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ จำนวน เพศ ที่ต้องการแรงงาน เข้าไปทำงานไว้หน้าสถานประกอบการ พร้อมทั้งประสานให้ข้อมูลแก่สำนักงานจัดหางานจังหวัดในการช่วยดำเนินการจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานด้วย

(3) จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานและได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานแล้ว แต่หากไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยได้หรือได้ แต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้าง ให้จังหวัดรายงานต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อสรุปหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไป หากมีความจำเป็นอย่างแท้จริง ก็อาจจะต้องนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย แทนการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

3.3 คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีมติให้ลดจำนวนจังหวัดชายแดนที่ได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับจาก 13 จังหวัด เหลือ 11 จังหวัด โดยให้ลดจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดหนองคาย ซึ่งทั้ง 2 จังหวัดไม่ต้องการให้ผ่อนผัน เนื่องจากเห็นว่า การผ่อนผันจะกระทบต่อการแก้ไขปัญหาการว่างงานของจังหวัด

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541

รับทราบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอมติคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการเพิ่มพื้นที่และกิจการที่นายจ้างร้องขอใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และพิจารณาแผนดำเนินการเพื่อผ่อนผันให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างการรอส่งกลับทำงานชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

4.1 ให้เพิ่มพื้นที่การผ่อนผันอีก 2 จังหวัด คือ จังหวัดราชบุรี และจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนประเภทงานและกิจการที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาตามความจำเป็น

4.2 ให้เพิ่มกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทย กิจการที่อยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้ รวม 5 กิจการ คือ

(1) กิจการสวนยางพารา ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกรกึ่งดียงในพื้นที่ 13 จังหวัด คือ ตราด สระแก้ว ประจวบคีรีขันธ์ นครพนม กระบี่ ชุมพร ชลบุรี พังงาภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี สตูล และสงขลา

(2) กิจการไร่อ้อย ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกรกึ่งดียงในพื้นที่ 5 จังหวัด คือ อุทัยธานี สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี และกำแพงเพชร

(3) กิจการเลี้ยงหมู ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกรกึ่งดียงในพื้นที่ 11 จังหวัด คือ นครปฐม อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี เพชรบุรี ราชบุรี พิจิตร ลำพูน ขอนแก่น และนครราชสีมา

(4) กิจการโรงสีข้าว ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกรกึ่งดียงในพื้นที่ 43 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร ชัยนาท ชลบุรี นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี ลพบุรี สิงห์บุรี สมุทรสาคร สมุทรปราการ สระบุรี อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา ตราด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ นครสวรรค์ พะเยา พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย นครพนม นครราชสีมา สุรินทร์ สตูล และสงขลา

(5) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกรกึ่งดียงในพื้นที่ 1 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร

4.3 ระยะเวลาในการผ่อนผัน 1 ปี

4.4 รายละเอียดอื่นๆ ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 ซึ่งผ่อนผันใน 11 จังหวัดชายแดน และ 22 จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล แต่ทั้งนี้ให้เพิ่มในส่วน of เงินกองทุน ซึ่งนายจ้างจะต้องรับผิดชอบในอัตราที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกาศกำหนดต่อไป และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังรับทราบมาตรการระยะยาวในการส่งเสริมแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมอบให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

5. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542

รับทราบมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

5.1 นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

- (1) ผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างจริงจัง เข้มงวดและต่อเนื่อง โดยเอาผิดตามกฎหมายทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (2) เปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนและจัดคนไทยเข้าไปทำงาน
- (3) กิจการใดที่ยังไม่สามารถเข้าไปทำงานได้ในทันทีและยังมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปอีกระยะหนึ่ง ต้องจัดการให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับการอนุญาตทำงานอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 การอนุญาตจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานในพื้นที่ กิจการต้องเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

5.3 สัญชาติ กิจการ พื้นที่ และจำนวนที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ ทำงานได้ชั่วคราวตามความจำเป็น คือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ใน 18 กิจการ พื้นที่ 37 จังหวัด จำนวนไม่เกิน 86,895 คน

5.4 ระยะเวลาการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2542

6. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2542

รับทราบและเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

6.1 ให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจการเดิม จำนวน 160,684 คน ตามจำนวนที่มีรายงานตัวและประกันตัว ณ วันที่ 31 ตุลาคม 2542

6.2 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศกระทรวงฯ เพิ่มจำนวนและกิจการให้สอดคล้องกับข้อ 6.1 และให้แต่ละจังหวัดดำเนินการตรวจสอบและออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ประกันตัวแล้ว ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542

6.3 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการประกันตัวและส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร โดยเอาผิดทั้งลูกจ้าง ผู้ว่าจ้าง ผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนผู้ให้ที่พักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใดๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้นอย่างเด็ดขาดและต่อเนื่อง

7. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543

รับทราบและอนุมัติให้ดำเนินการตามมติคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทัพพะรังสี) ประธานอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวเสนอ ดังนี้

7.1 ให้จังหวัดใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรในท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ รวม 106,684 คน ได้ 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในพื้นที่ กิจการและจำนวนเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 โดยมีระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543

7.2 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัด แจ้งให้คนต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมายมารายงานตัว และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจัดทำทะเบียนประวัติ ออกคำสั่งส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (ตม.35) ในกรณีที่ยังไม่สามารถส่งกลับได้ อนุญาตให้ประกันตัว เพื่อยุติในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ตม.69)

7.3 ให้จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมายและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตามงาน กิจการ พื้นที่และจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยมีเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาต ดังนี้

- (1) ให้ทำงานเฉพาะงานกรรมกร
- (2) ให้ทำงานในประเภทกิจการและจำนวนที่แต่ละจังหวัดได้รับอนุญาตตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ให้จังหวัดพิจารณาจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการได้ โดยให้สิทธินายจ้างเดิมก่อน
- (3) อนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ 1 ปี โดยสิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ 31 สิงหาคม 2544
- (4) แรงงานต่างด้าวที่จะเข้าทำงานนั้น ต้องไม่มีสมาชิกในครอบครัวติดตามมาด้วย หากเป็นหญิง ถ้าตั้งครรภ์ จะต้องส่งตัวกลับ

7.4 มอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ 1 ปี สิ้นสุดการอนุญาตในวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ในอาชีพกรรมกร ท้องที่ 37 จังหวัด 18 กิจการ รวม 106,684 คน

7.5 เมื่อพ้นระยะเวลาดำเนินการในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 แล้ว มอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับการประกันตัวและรับใบอนุญาต

ทำงาน ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตรวจสอบสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อบังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการสนับสนุนดำเนินการกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

8. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544

อนุมัติในหลักการให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและเงินราชการลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจับกุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษะรังสี) ประธานอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวเสนอ สำหรับรายละเอียดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตกลงกับสำนักงานงบประมาณตามสภาพความเป็นจริง โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเบิกจ่ายงบประมาณ ดังกล่าวได้โดยตรง ทั้งนี้ให้ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน แล้วรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2544 ¹³ (รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

รัฐบาลมีนโยบายด้านพัฒนาแรงงาน โดยตระหนักว่า ทักษะคนเป็นหัวใจสำคัญในระบบการผลิตและระบบเศรษฐกิจแผนใหม่ รัฐบาลจึงกำหนดแนวทางการพัฒนาและยกระดับแรงงาน โดยกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน รวมทั้งการส่งเสริมการพัฒนาแรงงานไทยขึ้นทดแทน คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2544

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ดังนี้

- 1.1 ใบอนุญาต จากอัตราเดิม 1,000 บาท เป็น 10,000 บาท
- 1.2 การต่ออายุใบอนุญาตทำงานหรือการขยายระยะเวลาทำงาน จากอัตราเดิม 1,000 บาท เป็น 10,000 บาท
- 1.3 ใบแทนใบอนุญาต จากอัตราเดิม 300 บาท เป็น 3,000 บาท
- 1.4 การอนุญาตให้ทำงานอื่น หรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงาน จากอัตราเดิม 500 บาท เป็น 5,000 บาท
- 1.5 เพิ่มเติมค่ายื่นคำขอ 100 บาท

¹³ ชัดติยะ แผนเดช. แหล่งเดิม. หน้า 22-26.

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544

เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบด้วยแล้ว โดย

2.1 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับไปดำเนินการให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่กับนายจ้างในประเทศไทยมารายงานตัวขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานกับทางราชการ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 29 กันยายน 2544

2.2 การดำเนินการในปี 2544 ให้ใช้จ่ายจากงบกลางรายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เท่าที่จำเป็น ส่วนปีต่อไป เห็นชอบในหลักการให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้จำนวนเท่ากับร้อยละ 50 ของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่จัดเก็บได้ ทั้งนี้ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประสานงานในรายละเอียดกับกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลางต่อไป

2.3 เมื่อพ้นกำหนดการรายงานตัวและขออนุญาตทำงานแล้ว ให้ทำการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดและจริงจัง ทั้งต่อตัวแรงงาน นายจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง

2.4 ให้ดำเนินการสกัดกั้นและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างเข้มงวดและจริงจัง โดยการผนึกกำลังทุกฝ่ายร่วมกันปฏิบัติงาน

2.5 ดำเนินการอื่นๆ ตามความเหมาะสมตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้บรรลุผล เช่น การเจรจาและการขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน การให้เอกชนเข้าร่วมมือในการแก้ไขปัญหา การประชาสัมพันธ์ และการจัดตั้งสำนักงานรับผิดชอบในการบริหารแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายขึ้นในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

2.6 ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเต็มที่

มาตรการดำเนินการ

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ประกาศผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด

2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศกำหนดงานและเงื่อนไขการผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้

3. กระทรวงกลาโหมเป็นหน่วยงานหลัก ตรึงกำลังตามแนวชายแดนเพื่อสกัดกั้นและป้องกันคนต่างด้าวที่อาจลักลอบเข้ามาในประเทศเพิ่มขึ้น รวมทั้งประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4. กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการประกันสุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานระหว่างรอการส่งกลับ

5. เมื่อพ้นระยะเวลาดำเนินการ ให้ทำการจับกุมดำเนินคดีคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งนายจ้าง ตลอดจนเจ้าของสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าว

6. ตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)¹⁴ ขึ้นในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นหน่วยงานกลางสำหรับดำเนินการในเรื่องคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในระยะต่อไป

เงื่อนไขการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวและทำงาน

1. สัญชาติ เป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อนวันที่ 28 สิงหาคม 2544 หรือ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผัน ให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวอยู่แล้ว ซึ่งการผ่อนผันสิ้นสุดวันที่ 31 สิงหาคม 2544 โดยให้มารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่อธิบดี กรมการจัดหางานมอบหมาย เพื่อจดทะเบียนประวัติและขอรับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด

2. ระยะเวลาผ่อนผัน ผ่อนผันจนถึงวันที่ 28 ตุลาคม 2544 หรือสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้วแต่กรณี โดยได้รับยกเว้นการประกันตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

3. คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชากลุ่มอื่นซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือคำสั่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางเป็นการเฉพาะ ไม่อยู่ในข่ายการผ่อนผัน

พื้นที่ผ่อนผัน

ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยและทำงานได้ระหว่างรอการส่งกลับในทุกจังหวัด

¹⁴ ดูภาคผนวก ก. หน้า 165.

อาชีพและประเภทกิจการ

อนุญาตให้ทำงานใช้แรงงานใน 10 ประเภทกิจการ คือ

1. ประเภทกิจการที่ 1 ประกอบด้วย สวนผักผลไม้ ไร่ อ้อย สวนยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่ สวนกาแฟ
2. ประเภทกิจการที่ 2 ประกอบด้วย เหมืองแร่และเหมืองหิน
3. ประเภทกิจการที่ 3 ประกอบด้วย โรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่ง เครื่องเคลือบดินเผา
4. ประเภทกิจการที่ 4 ประกอบด้วย ก่อสร้าง คานเรือ
5. ประเภทกิจการที่ 5 ประกอบด้วย โรงสีข้าว
6. ประเภทกิจการที่ 6 ประกอบด้วย เลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่น
7. ประเภทกิจการที่ 7 ประกอบด้วย ประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล โรงงานปลาป่น
8. ประเภทกิจการที่ 8 ประกอบด้วย การใช้แรงงานเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า
9. ประเภทกิจการที่ 9 ประกอบด้วย ผู้รับใช้ในบ้าน
10. ประเภทกิจการพิเศษ (พ)
 - พ 1 ประกอบด้วย กิจการอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน 1-9 กรณีมีนายจ้าง
 - พ 2 ประกอบด้วย กิจการอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน 1-9 กรณีไม่มีนายจ้าง

การควบคุม

คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันจะถูกยกเลิกการผ่อนผันและส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. เป็นโรคต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด
2. ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล เว้นแต่ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3. ภายหลังได้รับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว ออกนอกพื้นที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมาย สำหรับพื้นที่กรุงเทพมหานคร ต้องได้รับอนุญาตจากปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นการทำงานในกิจการประมงทะเล ให้เคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่จังหวัดที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ เพื่อไปทำงานตามที่ได้รับอนุญาตยังท้องที่ที่มีท่าเรือทำการประมงทะเลได้

4. มีคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เพิกถอนใบอนุญาตทำงาน
5. ไม่มารายงานตัวตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2545¹⁵ (รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธาน ดังนี้

1.1 ให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544

1.2 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและจัดให้มีการขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน รวมทั้งจัดทำระบบทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าวโดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการในรายละเอียด

1.3 ให้กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับต่อไปได้อีก 1 ปี เฉพาะผู้ที่มารายงานตัวขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม 2544 จำนวน 568,249 คน

1.4 ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประกาศกำหนดค่าธรรมเนียม การตรวจสุขภาพและการประกัน สุขภาพ การป้องกันรักษา และการควบคุมการแพร่ระบาดของโรค การให้ความรู้ทางด้านการป้องกันรักษาของโรคติดต่อร้ายแรง การคุมกำเนิด การสำรวจตรวจสอบข้อมูลผู้ติดตามหรือคนในครอบครัว (คู่สมรสโดยเปิดเผย รวมถึงบุตร ผู้สืบสันดานโดยตรง) ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

1.5 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศและกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดประเภทงาน อาชีพ และเงื่อนไขที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ และกำหนดแบบหลักเกณฑ์ วิธีการขอรับใบอนุญาตทำงาน การกำหนดค่าธรรมเนียมนำเข้าคนต่างด้าว

¹⁵ ชัดติยะ แพนเดช. แหล่งเดิม. หน้า 26-27.

หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่เคยได้รับอนุญาตไว้เมื่อปี 2544 และประสงค์จะทำงานต่อไป โดยผ่อนผันให้ทำงานได้ในตำแหน่งกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานในประเภทกิจการต่างๆ โดยเสียค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง

1.6 ให้กรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) รับผิดชอบดำเนินการกำกับ ดูแล ประสานงาน และพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ พิจารณาสับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงาน และการกำหนดวงเงินงบประมาณ สำหรับเรื่องนี้ให้ใช้วิธีการคิดคำนวณวิธีเดียวกับการคิดคำนวณสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทุกประเภทในสังกัดฝ่ายบริหาร

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2546¹⁶ (รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 คือ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547 จำนวน 409,339 คน และไม่ต่ออายุให้กรรมกรในโรงงาน จำนวน 12,161 คน ที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) บางส่วน ซึ่งสามารถหาคนไทยทำงานได้ กิจการปั้มน้ำมัน ชักอบริด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า อู่ซ่อมรถ และรับซื้อของเก่า เนื่องจากเห็นว่าเป็นกิจการที่มีลักษณะงานไม่สกปรก ไม่ยาก ไม่อันตรายมากนัก สามารถหาคนไทยเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ โดยไม่กระทบต่อการดำเนินธุรกิจและในบางกิจการ หากอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวแล้ว อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้

มาตรการดำเนินการ

ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานได้ที่ได้มาขึ้นทะเบียนและต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2544 จำนวน 430,074 คน และกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้มาขึ้นทะเบียนไว้แล้ว แต่ไม่ได้มาดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน เมื่อครบกำหนด 6 เดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2544 จำนวน 138,175 คน

¹⁶ ชัดติยะ แพนเดช. แหล่งเดิม. หน้า 27-28.

ที่มีความประสงค์จะทำงานต่อไป มาดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน โดยอนุญาตให้ทำงานได้ในตำแหน่งกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานในประเภทกิจการต่างๆ 6 ประเภท ได้แก่

- 1) กรรมกรทั่วไป
- 2) กรรมกรในกิจการประมง
- 3) ลูกจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงานหรือสถานประกอบกิจการหรือต้องใช้ทักษะที่ไม่ซับซ้อน แต่ซ้ำๆ ตลอดเวลาในโรงงานหรือสถานประกอบกิจการ
- 4) ผู้รับใช้ในบ้าน
- 5) ลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำ
- 6) ลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกพืช

และจ่ายค่าธรรมเนียมในการดำเนินการตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2547 (รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547¹⁷ เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ทั้งนี้ให้กระทรวงแรงงานไปปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและแผนปฏิบัติการบริหารงานต่างด้าว ให้เกิดการบูรณาการร่วมกันอย่างมีเอกภาพครอบคลุมการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติต่างๆ ทั้งระบบครบวงจรและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้นำความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาแลกำหนดแนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวขณะยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ดังนี้

- 1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว เป็นการดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมารายงานตัว เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเลขประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขต และให้คนต่างด้าวมียสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันได้

¹⁷ กัลยานี คงวิวัฒน์. (2547). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญญาตีพิมพ์ ลาว กัมพูชา) ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547. หน้า 23-25.

2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง โดยให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานได้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงาน จัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ นายจ้างรายใดที่ไม่ได้มาจดทะเบียนในช่วงระยะเวลา ที่กำหนด จะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

3) การตรวจสุขภาพ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ หากประสงค์จะขออนุญาตทำงานต้องได้รับการรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ใบรับรองแพทย์) ซึ่งรับรองว่าไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

4) การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงาน เพื่อให้คนต่างด้าว ที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้ว มาขออนุญาตทำงานกับนายจ้างที่จดทะเบียนไว้ตามจำนวน ที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควต้า) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพ

5) การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ ระหว่างการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงาน ต่างด้าวรายใหม่ โดยให้กำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ตรึงกำลังตามแนวชายแดน เพื่อ สกัดกั้นและป้องกันการลักลอบเข้ามาในประเทศไทย

ระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้อง ตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้ว ในระยะหนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

1) เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าว ตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอ การส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือ เดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลของประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวง การต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร

3) การอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ปรับเปลี่ยนสถานะ เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะ และได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต ให้จ้างแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (โควต้า)

4) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) เพื่อให้นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ หรือมาเลเซีย จึงควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Levy) จากนายจ้าง

5) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดน จึงเห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมือง และแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย ฯลฯ เห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจากับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ 27 เมษายน 2547¹⁸ เห็นชอบเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยยึดหลักการว่า

1) แนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มุ่งให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วเดิมอย่างถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมืองมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามข้อเท็จจริงมากที่สุด

2) แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าว ให้มีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอส่งกลับเป็นระยะเวลา 1 ปี หากแรงงานต่างด้าวก่อนใดประสงค์จะกลับประเทศของตนก่อนครบกำหนดระยะเวลา 1 ปี ก็ให้กลับได้ทันที และเมื่อครบ 1 ปี แล้ว แรงงานต่างด้าวก่อนใดยังไม่ได้รับการจ้าง ก็ให้ส่งกลับทันที

3) ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ให้เรียกเก็บจากผู้จ้างแรงงานให้น้อยที่สุด โดยแรงงานต่างด้าวที่มีงานทำอยู่แล้ว ควรให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระค่าจดทะเบียนดังกล่าว

4) การจดทะเบียนนายจ้างจะต้องกำหนดมาตรการดำเนินการ ระเบียบ ข้อบังคับ และการควบคุมอย่างชัดเจน นายจ้างรายใดที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าว ต้องเป็นนายจ้างที่ได้จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต (โควตา) เท่านั้น หากนายจ้างรายใดฝ่าฝืนต้องลงโทษอย่างเข้มงวดและจริงจัง

¹⁸ กัลยาณี กงวีระวัฒน์, แหล่งเดิม, หน้า 26-29.

5) การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ (Action plan) นั้น ให้ปรับปรุงกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสม และให้เริ่มดำเนินการเมื่อทุกหน่วยงานมีความพร้อมในทุกๆ ด้านแล้ว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยได้รับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศไปพิจารณาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและรัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้มีแรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาในช่วงการเปิดให้จดทะเบียน โดยเน้นการลงโทษกับขบวนการนำพาและผู้ให้ที่พักพิงอย่างเข้มงวด เพราะการใช้มาตรการสกัดกั้น ป้องกัน ด้วยการตรึงกำลังตามแนวชายแดนอาจมีปัญหาในการปฏิบัติ เนื่องจากความยาวของพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับงบประมาณเพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ นั้น ให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับแผนการใช้จ่ายจากงบประมาณที่ได้รับในปี พ.ศ.2547 ไปดำเนินการก่อน ถ้าปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับแล้วยังไม่เพียงพอ ก็ขอให้พิจารณาใช้จากเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวของกรมการจัดหางาน ที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีรองรับตามความจำเป็น โดยประหยัดต่อไป ตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ โดยให้ความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

(1) การบริหารจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในขั้นตอนต่างๆ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาหามาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่เข้มงวดรัดกุม และระมัดระวังมิให้มีการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2) การดำเนินงานในขั้นตอนใดที่เอกชนมีความพร้อมและสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ

(3) เพื่อให้แรงงานต่างด้าว นายจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปได้รับทราบ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและทะเบียนนายจ้างเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและสัมฤทธิ์ผล กระทรวงแรงงานควรดำเนินการให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา)

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวมี 4 ขั้นตอน คือ

1. การจัดทำทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งนี้เพื่อให้ทราบจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร

2. การจดทะเบียนนายจ้างและแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว คนต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนไว้แล้ว เมื่อประสงค์จะทำงาน จะต้องทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว นายจ้างที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว คือ เจ้าบ้านบุคคลทั่วไป เจ้าของสถานประกอบการที่มาขอแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน

3. การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว คนต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวแล้ว มีความประสงค์ที่จะทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไปตรวจสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ก่อนไปยื่นขออนุญาตทำงาน

4. การขออนุญาตทำงาน เมื่อผ่านการตรวจสุขภาพแล้ว นายจ้างที่ได้รับหนังสือแจ้งผลให้จ้างคนต่างด้าวหรือใบไค้วต้า พาคนต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือแบบ ทร.38/1 พร้อมทั้งผลการตรวจโรคและประกันสุขภาพ ไปยื่นขออนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางาน จังหวัดหรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวครั้งนี้ จะเป็นการเปิดให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย มาขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้าย เมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้ได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวจากกรมการปกครองแล้ว จะมีสิทธิในการขออนุญาตทำงาน ฉะนั้นคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรทุกคนต้องมาขึ้นทะเบียนรักษาสถานะเอาไว้ หากไม่มาดำเนินการตามกำหนดนี้แล้ว จะไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร 1 ปีขึ้นไป และไม่มีสิทธิขออนุญาตทำงานต่อไป คนต่างด้าวที่มีบัตรและขออนุญาตทำงาน เมื่อครบ 1 ปีแล้ว ก็จะต่อสัญญาจ้างงานในปีหน้าได้อีก

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2547¹⁹ เห็นชอบการรับจดทะเบียนนายจ้างและคนต่างด้าวเพิ่มเติมใน 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีนายจ้างพาคนต่างด้าวไปรายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติ ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น แต่ไม่ได้จดทะเบียนนายจ้าง ให้ดำเนินการดังนี้

1.1 ให้นายจ้างกรอกแบบคำร้องขอความเป็นธรรมเพื่อขอจดทะเบียนนายจ้างภายหลังวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547

1.2 ให้นายจ้างกรอกแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อขอรับการจัดสรรจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (ไค้วต้า)

¹⁹ กัลยาณี กงวีระวัฒน์, แหล่งเดิม, หน้า 34-37.

1.3 เจ้าหน้าที่รับแบบคำร้องขอความเป็นธรรมและแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยลงลายมือชื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับแบบพร้อมทั้งวันเดือนปีที่รับแบบ ลงในมุมบนด้านขวา และมอบสำเนาแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวให้นายจ้างไว้เป็นหลักฐาน 1 ฉบับ

1.4 จัดแยกประเภทแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควต้า) โดยพิจารณาการจัดสรรจำนวน (โควต้า) ให้กับนายจ้างให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับจากวันที่นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดให้แล้วเสร็จวันสุดท้ายภายในวันที่ 10 ตุลาคม 2547

1.5 บันทึกข้อมูลนายจ้างและตำแหน่งงานว่างตามแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวลงในระบบคอมพิวเตอร์

1.6 รายงานผลการรับจดทะเบียนนายจ้างให้กรมการจัดหางานทราบตามแบบรายงานผลการขอความเป็นธรรม เพื่อขอจดทะเบียนนายจ้างและจดทะเบียนคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่กำหนด

2. กรณีนายจ้างและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2546 และใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 25 กันยายน 2547 ให้ดำเนินการดังนี้

2.1 กรณีขอจดทะเบียนนายจ้าง

ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าเป็นนายจ้างรายเดิมที่ได้จ้างแรงงานต่างด้าวในปี 2546 โดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานดังนี้

- 1) ตรวจสอบจากฐานข้อมูลการต่ออายุใบอนุญาตทำงานปี 2546
- 2) ตรวจสอบจากใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวว่ามีรายชื่อของนายจ้าง ตรงกันกับนายจ้างที่มาขอจดทะเบียนนายจ้างหรือไม่
- 3) เมื่อตรวจสอบแล้วถูกต้อง ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ 1.1-1.6

2.2 กรณีขอจดทะเบียนคนต่างด้าว

ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่าเป็นคนต่างด้าวยุติเดิมที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ในปี 2546 โดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานดังนี้

- 1) ตรวจสอบจากฐานข้อมูลการต่ออายุใบอนุญาตทำงานปี 2546
- 2) ตรวจสอบจากใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว (ตท.14) ซึ่งจะหมดอายุ ในวันที่ 25 กันยายน 2547
- 3) ตรวจสอบจากต้นขั้วใบอนุญาตทำงาน (ตท.16)
- 4) ตรวจสอบจากเอกสารที่อื่นซึ่งเชื่อถือได้ว่าคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ทำงานในปี 2546 จริง เช่น ใบเสร็จรับเงิน เป็นต้น

5) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในท้องที่ใด ต้องยื่นขอจดทะเบียนในท้องที่นั้น เช่น ได้รับอนุญาตให้ทำงานในท้องที่กรุงเทพมหานคร ต้องยื่นขอจดทะเบียนคนต่างด้าวที่กรุงเทพมหานคร จะไปยื่นขอจดทะเบียนในท้องที่อื่นไม่ได้ มิฉะนั้นจะผิดเงื่อนไขตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การขออนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 12 กันยายน 2546

6) เมื่อตรวจสอบแล้วถูกต้อง ให้คนต่างด้าวยื่นคำร้องขอจดทะเบียนคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา (ตท.1) โดยกรอกข้อมูลให้ครบถ้วนพร้อมทั้งลงลายมือชื่อเจ้าของบ้านให้เรียบร้อย หากคนต่างด้าวมีรูปถ่าย ก็ให้ติดรูปถ่ายด้วย

2.3 การดำเนินการของเจ้าหน้าที่

1) รับแบบคำร้องขอจดทะเบียนคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา (ตท.1) เสนอจัดหางานจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักจัดหางานกรุงเทพ

2) จัดหางานจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครลงนามในช่องเจ้าหน้าที่พร้อมประทับตราสำนักงานฯ ให้คาบเกี่ยวระหว่างส่วนที่ 2 และส่วนที่ 3 ของแบบ ตท.1 และฉีกส่วนที่ 3 ของแบบ ตท.1 ให้คนต่างด้าวถือไว้เป็นหลักฐาน

3) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในวันที่ 25 กันยายน 2547 ให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ รวบรวมแบบ ตท.1 ส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 ส่งให้สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น เพื่อบันทึกข้อมูล ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกหลักฐานรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) ให้คนต่างด้าวต่อไป

4) รายงานผลการรับจดทะเบียนคนต่างด้าวให้กรมการจัดหางานทราบ ตามแบบรายงานผลการขอความเป็นธรรมเพื่อขอจดทะเบียนนายจ้างและจดทะเบียนคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

มติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2548 (รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร)

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548²⁰

คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2548 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ แล้วมีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย) เป็นประธาน เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2548 ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปโดยให้ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงสาธารณสุขไปประกอบการดำเนินงานด้วย

1. การอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานปี 2547 และผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับและทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

1.1 กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แต่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และกำหนดเงื่อนไขอนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ให้ครอบคลุมคนต่างด้าวติดตามนายจ้างด้วย

1.2 กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนดอัตราค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพโรคที่ให้อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน และสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

1.3 กระทรวงแรงงาน ออกประกาศให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว มาจดทะเบียนนายจ้าง และแจ้งความต้องการภายในระยะเวลาที่กำหนด อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงานได้

2. คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนไว้กับกรมการปกครองแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสุขภาพและขอรับใบอนุญาตทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 หากไม่ดำเนินการในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

²⁰ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. เหลียวหลังแลหน้า วิฤติการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ.

ดำเนินการให้เป็นไปตามคณะรัฐมนตรี ปี 2547 คือ จับกุมและดำเนินคดีที่นายจ้างและคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

3. การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปี 2547 ในระยะที่ 2 เพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่ 1 ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและทำงานได้ตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแล้วบางส่วนและจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

3.1 กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชา ที่ได้รับการรับรองสถานะแล้วใช้เอกสารรับรองสถานะที่ออกให้โดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง เพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองสถานะ และคนต่างด้าวรายใหม่สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายทำงานได้ตามที่ ซึ่งการรับรองสถานะขณะนี้ได้ดำเนินการแล้ว คือ ลาวและกัมพูชา ส่วนพม่าอยู่ระหว่างการเจรจา

3.2 กระทรวงแรงงาน เสนอเพื่อขอแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวเพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้รับการรับรองสถานะและคนต่างด้าวรายใหม่ 3 สัญชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานเป็นกรรมกรได้

3.3 ผู้ติดตามของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการรับรองสถานะหากผู้ติดตามได้รับการรับรองสถานะด้วย ให้ขอวีซ่าอยู่ในราชอาณาจักรได้เช่นเดียวกับคนต่างด้าวรายนั้น ส่วนคนต่างด้าวรายใหม่ให้เข้ามาเฉพาะตัวแรงงานต่างด้าวเท่านั้น

4. การอนุญาตให้เข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-เย็นกลับ และการเข้ามาทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย ประเทศกัมพูชาและลาวเห็นชอบในหลักการที่จะดำเนินการร่วมกัน ขณะนี้อยู่ระหว่างการเตรียมการเจรจายละเอียดเพื่อนำเข้าพิจารณาในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสในครั้งต่อไป ซึ่งประเทศกัมพูชาและลาวจะเป็นเจ้าภาพ เมื่อมีการเจรจาในรายละเอียดแล้วเห็นความเหมาะสมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

4.1 กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ใช้เอกสารอื่นแทนหนังสือเดินทาง และเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกของคนต่างด้าวที่เข้ามา

ทำงานในลักษณะนี้ ในการออกวีซ่าควรมอบให้หน่วยงานของสำนักตรวจคนเข้าเมือง ณ ด้านตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนมีหน้าที่ออกวีซ่าได้

4.2 กระทรวงแรงงาน พิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานลักษณะนี้ให้เหมาะสมและมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานกรรมกรได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

4.3 การควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะมาเช่า – กลับเย็น หรือตามฤดูกาล บริเวณชายแดนให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเข้ามามีส่วนรับผิดชอบดูแลคนต่างด้าวให้กลับประเทศของตนเมื่อเสร็จสิ้นการจ้างงานตามลักษณะดังกล่าว

5. ให้กระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพหลักในการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และให้ดำเนินการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการจับกุมดำเนินคดีคนต่างด้าวและนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด

หมายเหตุ อธิบดีกรมการจัดหางาน ได้ออกประกาศกรมการจัดหางานเรื่อง กำหนดระยะเวลาและสถานที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตทำงานสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2548 ขยายเวลายื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานถึงวันที่ 30 สิงหาคม 2548

อย่างไรก็ดี แม้ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาทำงานจำนวนกว่าล้านคนและรัฐผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งรัฐพยายามดำเนินมาตรการหลายรูปแบบที่จะปรับสถานะของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น จากสถานะที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาเป็นสถานะที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นแรงงานที่มีสัญญาจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้รัฐบาลไทยได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า²¹ รัฐบาลลาว²² และรัฐบาลกัมพูชา²³ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างด้าวรายใหม่ 3 สัญชาตินี้ สามารถเข้ามาทำงานเป็น

²¹ คู่มือสนทนาย ข. หน้า 175.

²² คู่มือสนทนาย ค. หน้า 184.

²³ คู่มือสนทนาย ง. หน้า 191.

กรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการในประเทศไทยได้โดยถูกกฎหมาย

2.5 ผลดีและผลเสียอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว

การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศนั้น เป็นเหตุการณ์ปกติของโลก ในยุคปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวมียทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศผู้รับแรงงาน ในขณะเดียวกันจะต้องควบคุมและจัดให้แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเอื้อประโยชน์ต่อประเทศผู้รับแรงงานให้มากที่สุดและส่งผลเสียให้น้อยที่สุด ซึ่งการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยนั้นมียทั้งผลดีและผลเสียดังนี้

2.5.1 ผลดีของแรงงานต่างด้าวที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย

1) ด้านเศรษฐกิจ

- ในด้านของกำลังคนระดับสูงนั้น จะมีผลดีในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะทำให้โอกาสในการจ้างแรงงานที่มีความรู้ความชำนาญสูงมีมากขึ้น
- การร่วมมือกันระหว่างประเทศในภูมิภาคอาเซียนนั้น ทำให้สามารถจัดตั้งศูนย์วิจัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงในเขตจีน ซึ่งประเทศเล็กๆ เพียงประเทศเดียวไม่อาจทำได้ นอกจากนี้ยังจะทำให้แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญถูกดึงดูดใจให้อยู่ในประเทศมากขึ้น
- การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าว จะทำให้ตลาดแรงงานในแต่ละประเทศไม่เกิดภาวะที่มีแรงงานมากเกินไปหรือขาดแคลนแรงงานขึ้น ซึ่งถ้ามีการจำกัดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ก็อาจทำให้ประเทศหนึ่งมีแรงงานล้นตลาด ในขณะที่อีกประเทศหนึ่งขาดแคลนแรงงานได้
- การพัฒนาด้านกำลังคนอันเป็นผลมาจากการวางแผนที่สอดคล้องกันระหว่างประเทศ จะทำให้แต่ละประเทศสามารถที่จะดำเนินการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้ ทั้งยังสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่งให้กับประเทศมากยิ่งขึ้นด้วย
- เป็นการลดปัญหาทางสังคมและการเมืองที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ หากมีข้อตกลงอย่างชัดเจนในการยอมรับแรงงานจากประเทศหนึ่ง ให้เข้ามาทำงานได้อย่างเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศของตน รวมทั้งมีข้อตกลงในเรื่องของการรับผิดชอบด้านสาธารณสุขปลอดภัยสำหรับแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ามาเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น

2) ด้านธุรกิจและการลงทุนภายในประเทศ

- แรงงานต่างด้าวที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทยนั้น ได้กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ แรงงานต่างด้าวบางส่วนได้ทำให้เกิดการขยายตัวในธุรกิจด้านอื่นๆ เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับที่พักอาศัย ร้านอาหาร สถานบริการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งช่วยให้แรงงานไทยมีงานทำและช่วยให้เกิดการไหลเวียนเงินตราในประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น

3) ด้านแรงงาน

- การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวประเภทมีฝีมือนั้น ก่อให้เกิดผลดีในการช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยบางส่วนและเพิ่มกำลังแรงงานในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยยังขาดแคลนแรงงานมีฝีมือ ส่งผลให้ธุรกิจการลงทุนในประเทศไทยเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ประกอบการไม่ย้ายฐานการลงทุนไปนอกประเทศ

4) ด้านเทคโนโลยี

- มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ เข้ามาช่วยในการผลิต ทำให้แรงงานไทยมีประสิทธิภาพและความรู้ความชำนาญเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งในระยะยาวเทคโนโลยีสมัยใหม่นั้นสามารถทดแทนแรงงานต่างด้าวได้

5) ด้านการศึกษา

- การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวประเภทมีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการศึกษา มีการเพิ่มมาตรฐานและขยายฐานการศึกษาในประเทศ มีการเพิ่มเนื้อหาความรู้และเปิดหลักสูตรใหม่เพื่อให้สามารถติดต่อและร่วมงานกับแรงงานต่างด้าวมีฝีมือได้ เช่น ภาษาอังกฤษหรือภาษาอื่นๆ คอมพิวเตอร์ วิศวกรรมแขนงใหม่ๆ เป็นต้น

- มีการจ้างผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ เข้ามาถ่ายทอดความรู้ทั้งในสถานศึกษาของรัฐบาลและเอกชน มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรทางการศึกษาทั้งในและนอกประเทศ

- การร่วมมือกันของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนอาจเป็นในรูปแบบของการวางแผนการศึกษาเพื่อดำเนินการให้ผลิตกำลังคนของแต่ละประเทศสอดคล้องไม่ขัดแย้งกัน และสามารถจัดสรรกำลังคนไปในประเทศที่ต้องการ แรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) ด้านวัฒนธรรม

- การทำงานร่วมกับแรงงานต่างด้าว ทำให้แรงงานไทยเกิดการเรียนรู้และเข้าใจในวัฒนธรรมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย เป็นการแลกเปลี่ยนกันทั้งทางวัฒนธรรมและความเป็นอยู่ ทำให้แรงงานไทยมีความรู้ ความเข้าใจในวัฒนธรรมของคนชาติต่างๆ ส่งผลให้คนไทยสามารถสื่อสารและประกอบธุรกิจกับคนต่างชาติได้ดีขึ้น

2.5.2 ผลเสียของแรงงานต่างด้าวที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย

1) ด้านแรงงาน

- การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยขาดการบริหารจัดการที่ดีนั้น หากมีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างมากมายและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานๆ หรือมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างเสรี ก็อาจส่งผลให้เกิดการแข่งขันของแรงงานไทยอย่างถาวร เพราะผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ในอัตราค่าจ้างที่ถูกกว่าการจ้างแรงงานไทย ซึ่งอาจเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานไทยต้องตกงานและต้องย้ายออกนอกประเทศเพื่อไปแสวงหางานทำในต่างประเทศ และกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานในต่างประเทศ เช่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ พม่า ลาว เวียดนาม กัมพูชา เป็นต้น ย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น

- ในการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น หากมีการจำกัดหรือเคร่งครัดมากเกินไป ก็จะทำให้รัฐขาดรายได้ เนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอนในการขอรับใบอนุญาตทำงานยุ่งยากซับซ้อน เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูงสำหรับผู้ว่าจ้าง ประกอบกับการตรวจใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวไม่ทั่วถึง ทำให้ผู้ว่าจ้างลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงาน ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการแข่งขันแรงงานไทยอีกทางหนึ่ง

2) ด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต

- ในส่วนของปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตนั้น ย่อมส่งผลให้เกิดการขาดแคลนปัจจัยที่เป็นบริการขั้นพื้นฐานและเป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐในการจัดสรรปัจจัยขั้นพื้นฐาน เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศไทยอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็จะมีเพิ่มขึ้นของมลภาวะที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะมูลฝอย น้ำเสีย เป็นต้น

3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ

- เมื่อแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยย่อมต้องใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติของประเทศไทยอย่างมากโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะตามมา อันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศไทยไปโดยไม่สามารถสร้างกลับคืนมาได้ เช่น ภูเขา ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์สงวน ดอกไม้ป่า เป็นต้น

4) ด้านสังคม

- แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาในลักษณะตัวคนเดียว ซึ่งหากอยู่อาศัยนานๆ ก็จะมีเรื่องของการแต่งงานข้ามชาติ ทำให้เกิดประชากรในประเทศเพิ่มขึ้น

- การที่แรงงานต่างด้าวเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย มักก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมหลายอย่าง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาการค้าประเวณี ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย

2.5.3 ผลกระทบอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าว

การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยนั้น มีทั้งแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยดังต่อไปนี้

1) ด้านเศรษฐกิจ

- แรงงานไทยถูกแย่งงาน โดยเฉพาะแรงงานไทยในสถานบริการทั่วไปและในโรงงานอุตสาหกรรม
- การที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ทำให้รัฐมีภาระมากขึ้นในการจัดหาสาธารณูปโภคเพื่อตอบสนองความต้องการจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลและค่ารักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก
- การใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นช่องทางให้นายจ้างหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันส่งผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทย รวมทั้งโอกาสที่แรงงานไทยจะได้รับสวัสดิการและสภาพการจ้างที่ดีมีน้อยลงเพราะมีแรงงานต่างด้าวเป็นทางเลือก นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มปัญหาการลดค่าจ้าง ทำให้การปรับโครงสร้างค่าจ้างเป็นไปได้ยาก นายจ้างไม่สนใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและยกระดับคุณภาพแรงงานในประเทศ
- การใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนั้น ประเทศต่างๆ อาจใช้เป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศคู่ค้า ทำให้การส่งออกสินค้าของประเทศไทยได้รับความเสียหาย
- การที่แรงงานต่างด้าวมียูกหลานในประเทศไทย ทำให้รัฐต้องมีภาระด้านงบประมาณในส่วนของการศึกษาเพิ่มขึ้น

2) ด้านสังคม

- แรงงานต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชญากรรม ก่อให้เกิดคดีต่างๆ มากมาย เช่น ฆ่านายจ้าง ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ลักทรัพย์ ข่มขืนกระทำชำเรา ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า หรือก่อคดียาเสพติด เป็นต้น แล้วหลบหนี ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย และยังเป็นการสร้างภาระให้แก่อารมณ์ในการควบคุมและดำเนินการตามกฎหมายด้วย
- ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมายนั้น หากแรงงานต่างด้าวแต่งงานกันเอง หรือแต่งงานกับคนไทย ลูกหลานที่เกิดมาจะเกิดปัญหาทางสังคมตามมาได้ เนื่องจากไม่ได้สัญชาติไทยและไม่สามารถเข้าโรงเรียนได้ ส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมในระยะยาว
- ก่อให้เกิดปัญหาการค้าประเวณี เนื่องจากแรงงานต่างด้าวหญิงจำนวนมากต้องการประกอบอาชีพที่ง่ายสบาย และมีรายได้ดี จึงยึดอาชีพค้าประเวณี ซึ่งมีทั้งที่เปิดเผยและแอบแฝง เช่น พนักงานเสิร์ฟในร้านอาหาร พนักงานในสถานอาบอบนวด หรือพนักงานในร้านเสริมสวย เป็นต้น

- การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอาจเป็นช่องทางหนึ่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่
- ก่อให้เกิดปัญหาการเคลื่อนกลืนกันทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยย่อมนำวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี และศาสนาของตนเองเข้ามาด้วย ทำให้วิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณี อันเป็นวัฒนธรรมเดิมของสังคมไทยถูกกลืนหายไปหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่รู้ตัว

3) ด้านสาธารณสุข

- เมื่อแรงงานต่างด้าวเจ็บป่วย เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลโดยไม่มีเงินจ่ายค่ารักษาพยาบาล ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐ
- เนื่องจากแรงงานต่างด้าวในภูมิภาคอาเซียนส่วนใหญ่มาจากชุมชนที่ด้อยพัฒนาว่าประเทศไทย เวชศาสตร์ป้องกันโรคและสุขภาพอนามัยจึงมีน้อยเมื่อเทียบกับประเทศไทย แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจึงเป็นพาหะในการนำโรคมalaria ไข้หวัด วัณโรค โรคท้องร่วงและโรคเอดส์ มาสู่คนไทย ทำให้คนไทยได้รับอันตรายจากโรคดังกล่าว นอกจากนี้ยังส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ในการดูแลแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น ทั้งยังมีภาระที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาโรคเหล่านี้เป็นจำนวนมาก เพราะแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นไม่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเพียงพอ ส่งผลให้เกิดการแย่งทรัพยากรด้านสาธารณสุขและบริการที่จะรองรับคนไทย
- นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อการพัฒนาสาธารณสุข เนื่องจากการที่แรงงานต่างด้าวเป็นพาหะนำโรคต่างๆ ที่ทางภาครัฐปราบปรามหมดสิ้นไปจากประเทศไทยแล้ว กลับเข้ามาสู่สังคมไทยอีกโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสตรีที่ลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพเป็นแม่บ้านและคนรับใช้ จะนำโรคเข้ามาสู่ลูกหลานเจ้าของบ้านได้ ทำให้ภาครัฐต้องย้อนกลับไปควบคุมโรคติดต่อต่างๆ ขณะเดียวกันยังต้องทุ่มเทปัจจัยต่างๆ ในการพัฒนาสาธารณสุขเกี่ยวกับโรคอื่นๆ เช่น โรคหัวใจ มะเร็ง อุบัติเหตุ เป็นต้น ซึ่งโรคเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญของการตายอันดับต้นๆ ของคนไทย ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องมีการะมากขึ้น

4) ด้านการเมือง

- กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่เป็นชนกลุ่มน้อย นักการเมือง หรือนักศึกษา ที่อยู่ในประเทศไทย มีการลักลอบต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งด้านการเมืองและการใช้พื้นที่ในประเทศไทยเป็นฐานในการก่อการร้าย ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า นอกจากนั้นประเทศพม่าอาจส่งสายลับเข้ามาหาข่าวให้กับทางการพม่าหรือหาข่าวเกี่ยวกับกลุ่มต่อต้านเผด็จการในหมู่แรงงานพม่าด้วย

- การที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาจำนวนมาก จะมีปัญหาในการส่งกลับ และอาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

5) ด้านความมั่นคงของประเทศ

- การที่แรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานเข้ามาทำงาน ทำให้ภาครัฐไม่ทราบจำนวน คนต่างด้าวที่แท้จริง รัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ
- การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวอาจมีวัตถุประสงค์อย่างอื่นแอบแฝงอยู่ เช่น การเข้ามาเพื่อก่อความวุ่นวายหรือก่อการร้าย