

การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย:
การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก¹

Thailand's Management of Three Nationalities Illegal Entry
Transnational Migrant Workers : Survey in Law,
Policy and Alternative

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อัยุธยา²

Siripong Ladavalya Na Ayuthya³

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาข้อกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 พร้อมสังเคราะห์ผลกระทบอันเป็นสาเหตุแห่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจากประเทศ เมียนมาร์ ลาว และ กัมพูชาให้ได้ผลอย่างยั่งยืนและเสนอแนะมาตรการทางเลือกด้านกฎหมายและนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของไทยบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเคารพสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิจัยเอกสารและสนทนากลุ่มจากผู้มีประสบการณ์ในการทำงานด้านนี้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติการโดยเป็นผู้ที่เคยทำงานในอดีตและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน

¹ บทความนี้ มาจากงานวิจัย เรื่อง “การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก” 2556 โดยการสนับสนุนทุนวิจัย จาก คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมลติดต่อ: siripong_lad@hotmail.com

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200 E-mail: siripong_lad@hotmail.com

ข้อค้นพบจากการศึกษาสรุปได้ดังนี้ กฎหมายหลักที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ ลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 สำหรับ การจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 คือ การใช้อำนาจมติ ค.ร.ม.ผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่ และขออนุญาตทำงานได้เป็นการชั่วคราวมาอย่างต่อเนื่องเป็นรายปีโดยมีการกำหนดจังหวัด ประเภทกิจการและจำนวนคนที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติทำได้ โดยการนำมาจดทะเบียนแรงงาน ตรวจโรคและขอใบอนุญาตทำงาน และตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2547 มีการ กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยการจดทะเบียนทำบัตร ประจำตัวคนต่างด้าว มีการพิสูจน์สัญชาติผู้หลบหนีเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) เพื่อปรับสภาพให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายและมีการนำเข้าแรงงานจาก 3 ประเทศตาม ข้อตกลงตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 เป็นต้นมา

แต่ผลการจัดการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงาน 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากยังมีแรงงาน ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีถึง 1,248,864 คน ขณะที่ผู้เข้าเมือง ถูกกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติมี 276,432 คน และนำเข้าตามข้อตกลง 69,712 คนเท่านั้น จากการมีแรงงานลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายจำนวนมากส่งผลกระทบทั้งในด้าน สังคม เกิดขบวนการการค้ามนุษย์ข้ามชาติ การละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชน ขึ้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติทำให้ออกาสการมีงานทำของแรงงานไทยระดับล่าง ลดลง ทำให้อุตสาหกรรมไทยไม่มีการพัฒนาระบบการผลิตและสร้างนวัตกรรมของตนเองได้

ข้อเสนอมาตรการทางเลือกด้านกฎหมาย และนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของไทย คือ ประเทศควรลดการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือและทดแทนด้วยเทคโนโลยี เน้นการใช้แรงงาน กึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือแทน ใช้ระบบภาษีการใช้แรงงานต่างชาติและกำหนดมาตรฐานการใช้ แรงงานต่างชาติให้เป็นมาตรฐานสากล

คำสำคัญ: แรงงานข้ามชาติ, เข้าเมืองผิดกฎหมาย, การจัดการของไทย

Abstract

The research entitled, “Thailand’s Management of Three Nationalities Illegal Entry Transnational Migrant Workers: Survey in Laws, Policy and Alternative”, was conducted with three objectives: 1) to survey and synthesize laws, policy and strategy applying in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers (Myanmar, Laos PDR and Cambodia) from 1996-2011; 2) to synthesize the impacts caused from the necessity in changing measures in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers from Myanmar, Laos PDR and Cambodia; and 3) to suggest alternative measures applying in Thailand’s transnational migrant workers laws and policy based on the balance among the nation’s security, economic development necessity and respect in transnational migrant workers’ rights and fundamental human rights. Findings were summarized as follows:

According to laws, policy and strategy applying in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers (Myanmar, Laos PDR and Cambodia) from 1996-2011, it indicated that the main law, Immigration Act B.E.2522, Working of Aliens Act B.E.2551 and The Royal Decree Prescribing Works Relating to Occupation and Profession in Which an Alien is Prohibited to Engage B.E.2522. Findings in policy and strategy applying in the management of three nationalities illegal entry transnational migrant workers (Myanmar, Laos PDR, and Cambodia) from 1996-2011 were the cabinet solution amenable the immigrant to be able to temporarily stay and constantly work yearly. The provinces, the sort of enterprise and the number of labors permitting the transnational migrant workers from Myanmar, Laos PDR, and Cambodia to do were determined. The process included labor registration, migrant workers insure, health checking and work permit application taken by the employers. From 2004 onwards, there were transnational migrant worker management strategies as the migrant workers and followers were registered and nationality verification so as to change the status to

be legal entry. Migrant workers from these three countries had been imported as agreed by the Memorandum of Understanding since 2006.

Unfortunately, it was found that the management in solving the problems of transnational migrant workers from the three nationalities from 1996-2011 did not yet achieve. This was because there were 1,248,864 illegal entry transnational migrant workers working in Thailand according to the cabinet solution while there were only 276,432 legal entry transnational migrant workers by nationality verification and 69,712 migrant workers imported as agreed by the Memorandum of Understanding. A large number of illegal migrant workers who illegally worked affected to the social, economic, political and domestic security aspects. In social aspect, it caused crime, transnational human trafficking, drugs problem and transnational migrant workers' rights and fundamental human rights violation. The occupation opportunity of the Thai low - level laborers also declined. In economic aspect, it caused the Thai industry to be the overflowing labor industry. Production system and innovation creation could not be developed.

In terms of alternative measures applying in Thailand's transnational migrant workers laws and policy, Thailand should change the labor employment policy by reducing unskilled transnational migrant worker employment and replacing by technology and semi-skilled and skilled labors instead. Besides, tax system for migrant workers and international labor standard should be enforced with all transnational management worker.

Keywords: Transnational Migrant, Illegal Entry, Thailand's Management

1. บทนำ

การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) มีผลมาจากรัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานที่อยู่ในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองด้วยการยอมรับและให้สิทธิกับผู้กระทำผิดกฎหมายการเข้าเมืองสามารถพักอาศัยอยู่ในประเทศและขออนุญาตทำงานได้ตามกฎหมายซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักตรรกวิทยาย่อมไม่เป็นที่ถูกต้องแต่เหตุผลที่รัฐบาลใช้เพื่อรับรองสิทธิให้ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานในประเทศไทยได้ คือ “การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกในประเทศไทย”

แนวทางการจัดการที่ใช้คือการออกมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาสามารถอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว (ประมาณ 1-2 ปี) และให้สิทธิในการอนุญาตทำงานในประเภทกรรมกรและงานรับใช้ในบ้านได้ เมื่อใกล้สิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันจะมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นรายปีเพื่อขยายเวลาเรื่อยมาโดยอาจมีการปรับเปลี่ยนประเภทของกิจการและพื้นที่ที่อนุญาตบ้าง

ผลการดำเนินงานจัดการแก้ไขแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและการทำงานผิดกฎหมายที่ผ่านมามีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - 2546 ประสบความสำเร็จเพราะไม่สามารถจัดการให้แรงงานเหล่านั้นเข้าสู่ระบบการควบคุมของรัฐได้ แรงงานส่วนใหญ่ยังเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย ผู้ที่มาขออนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมายยังมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ

ดังนั้นการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายจึงเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาระบบต่างด้าวทั้งระบบเมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 และเห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ออกเป็น 2 ระยะ คือ การจัดทำทะเบียนประวัติเพื่อทราบจำนวนแรงงานที่แน่นอนโดยการให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติที่ลักลอบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายหรือไม่พร้อมทั้งผู้ติดตามไปขึ้นทะเบียนรายงานตัวและทำบัตรประจำตัว 13 หลัก หรือ ทร.38/1 (Migrant Registration Form) หลังจากนั้นนำแรงงานไปตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องไปขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จากสำนักงานจัดหางานจังหวัด เมื่อได้รับการอนุมัติโควตาแล้วจึงนำแรงงานที่ผ่านการตรวจโรคแล้วไปขอ

ใบอนุญาตทำงานโดยประเภทของงานที่อนุญาตให้ทำ คือ งานกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น

สำหรับการดำเนินการในระยะที่ 2 คือการปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยรัฐบาลไทยได้ทำการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) กับรัฐบาลเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เพื่อให้รัฐบาลของประเทศทั้ง 3 ทำการพิสูจน์สัญชาติออกหนังสือเดินทางให้และขอวีซ่าเพื่อการทำงาน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการนำเข้าแรงงานจากทั้ง 3 ประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อไม่ให้มีแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายอีกต่อไป (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กรมการจัดหางาน, 2548)

แต่หลังจากมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – พ.ศ. 2554 อาจกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จน้อยมากดังจะเห็นได้ว่าแรงงาน 3 สัญชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายจากทางการไทยยังเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายถึง 1,314,382 คน และ 1,248,064 คน ในปี พ.ศ. 2552 และ พ.ศ. 2554 ที่สำคัญกว่านั้นคือ ยังมีการลักลอบเข้าเมืองของแรงงาน 3 สัญชาติอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น จากการรายงานสถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านชนชาติผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ (2553) ระบุว่ามีความเสี่ยงที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจะจัดกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน โดยไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริง จากข้อมูลที่ถูกกล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของภาครัฐไทยมาตลอดระยะเวลา 18 ปีที่ผ่านมา

ประเด็นที่ต้องการศึกษา คือ สำนวนข้อกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้เป็นกลไกในการจัดการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงานจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านมา ตลอดจนค้นหาผลการบังคับใช้กฎหมาย ผลการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว เพื่อนำมาสังเคราะห์หาผลกระทบที่เกิดขึ้นอันเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการเพื่อเสนอแนะมาตรการทางเลือกทั้งทางกฎหมายและนโยบายว่าควรมีมาตรการการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างไรจึงสามารถรักษาความสมดุลระหว่างมิติทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและความจำเป็นในการใช้แรงงานในประเทศ มิติทางด้านแรงงาน มิติทางด้านความมั่นคงของชาติ และมิติทางด้านการเคารพสิทธิมนุษยชนพื้นฐานและสิทธิแรงงานข้ามชาติ

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อ 1) สำรวจและสังเคราะห์ข้อกฎหมายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 2) สังเคราะห์ผลกระทบอันเป็นสาเหตุแห่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจากประเทศ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาให้ได้ผลอย่างยั่งยืนมากกว่ามาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และ 3) เสนอแนะมาตรการทางเลือกด้านกฎหมาย และนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติของไทยบนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเคารพสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน

2. วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์มาใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่ได้เก็บรวบรวมไว้ได้อย่างถูกต้อง ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลโดยการจัดสนทนากลุ่มซึ่งประกอบด้วยผู้มีประสบการณ์ในการทำงานด้านนี้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติการโดยเป็นผู้ที่เคยทำงานในอดีตและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจำนวน 5 ราย และจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดจำนวน 6 ราย รวมผู้สนทนากลุ่มทั้งสิ้น 11 รายโดยการใช้วิธีการพูดคุยแบบไม่เป็นทางการเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็น ตลอดจนข้อมูลจากผู้ร่วมสนทนากลุ่มได้รับจากการปฏิบัติงานจริง

3. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบคิดในการศึกษา

การศึกษานี้ได้ใช้ แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ/ Conceptual in the Theories of international Labour migration จากนักวิชาการหลายท่าน เช่น ราเวนสไตน์ (Revenstein, 1885 in Jessica Hogen-Zanken, 2008) ลี (Lee, 1966) นักสังคมวิทยา Priore (1979 in Jessica Hogen-Zanken, 2008) โดยสามารถสังเคราะห์จากระดับของจุดเน้นที่ผู้นำเสนอผลงานให้สำคัญออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับจุลภาค (micro-level) มุ่งให้ความสำคัญกับปัจจัยระดับบุคคลและครอบครัวว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิด

การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติโดยเกิดจากปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่เกี่ยวข้องกับระดับการศึกษา รายได้ สถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมของผู้ย้ายถิ่น ครอบครัวและชุมชนของผู้ย้ายถิ่น ตลอดจนเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความยากจนเพื่อความอยู่รอด เพื่อลงทุนในการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ เพื่อลดความเสี่ยงของครอบครัว ผู้เสนอแนวคิดที่เน้นปัจจัยระดับบุคคลและครอบครัวได้แก่ Push/Pull factors Lee (1966) กลุ่ม Neoclassical macro-migration theory) กลุ่ม Theory of Social system, Network theory, New Economic of Labour Migration.

แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติที่มีมุมมองการย้ายถิ่นว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยในระดับมหภาค (Macro-level) เช่น โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างตลาด แรงงานระดับการพัฒนาของประเทศผู้ย้ายถิ่นและประเทศปลายทางที่รับแรงงานที่มีความแตกต่างกันทำให้เกิดการตัดสินใจย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศต้นทางเพื่อไปทำงานในประเทศปลายทางที่มีการพัฒนาในระดับที่สูงกว่า มีการลงทุนเกิดขึ้นในภาคอุตสาหกรรมสูงทำให้เกิดความต้องการใช้แรงงานจำนวนมากโดยเฉพาะแรงงานระดับล่างที่คนในประเทศพัฒนาแล้วไม่ทำเพราะคนในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีความรู้ทักษะสูงจึงไปทำงานในระดับสูงทำให้ขาดแคลนแรงงานระดับล่างจึงต้องมีการนำเข้าแรงงานจากประเทศที่มีการพัฒนาต่ำกว่าไปทำงาน

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานและนโยบายการทำงานของแรงงานข้ามชาติของประเทศต้นทางและปลายทางเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานอีกด้วย แนวคิดทฤษฎีที่วิเคราะห์ในระดับมหภาค ได้แก่ Neoclassical macro-migration Theory, Migration System, World System Theory, Dual labour market theory, New Economics of labour Migration

แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ จากการสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติที่นักวิชาการและนักบริหารได้นำเสนอไว้ อาทิ Joseph J. Romm (1993), Joseph J. Romm (1993, Poleri (2008, Macmillan Dictionary (online version, 2010, Jared Diamond (2010), Prabhakaran Paleri (2008), UNDP's 1994: Human Security Report) สามารถมองเห็นถึงการให้ความหมายและขอบข่ายของความมั่นคงของชาติที่มีพัฒนาการไปตามยุคสมัยและสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกทำให้มีมุมมองทั้งแบบแคบและแบบกว้างโดยในยุคแรกนักวิชาการและนักบริหารมองเรื่องความมั่นคงของชาติในมิติเดียวคือมิติทางทหาร คือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสงคราม การทหาร การสู้รบเพื่อปกป้องความเป็นรัฐ

ชาติ ต่อมา มีการมองเรื่องความมั่นคงในลักษณะที่เป็นองค์รวมแบบกว้าง โดยมีการขยายขอบข่ายออกไปสู่ความมั่นคงทั้งในมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการทหารของชาติ ยิ่งไปกว่านั้น มุมมองเรื่องความมั่นคงในยุคโลกาภิวัตน์ยังให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ ความมั่นคงแห่งชาติกับสิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงแห่งชาติกับความมั่นคงทางด้านอาหาร สุขภาพ อนามัย ความมั่นคงส่วนบุคคล ความมั่นคงของชุมชน และความมั่นคงของมนุษย์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

แนวคิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานข้ามชาติ หมายถึง มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานข้ามชาติและเป็นมาตรฐานใช้กับแรงงานทุกคนรวมทั้งแรงงานข้ามชาติด้วยซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรฐานการใช้แรงงาน 3 ประเภท ได้แก่ 1) มาตรฐานว่าด้วยการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ 2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ประกอบด้วย Core Labor Standards ที่มีอนุสัญญาหลัก 8 ฉบับ แบ่งเป็น 4 หมวดคือหมวดแรงงานบังคับ หมวดเสรีภาพในการสมาคม หมวดว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ หมวดว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก ที่ประชุม ILO ได้ให้การรับรองเมื่อปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลของทุกประเทศไม่ว่าได้ให้สัตยาบันหรือไม่จะต้องปฏิบัติ โดยนำมาตรฐานเหล่านั้นมาพัฒนาเป็นกฎหมาย นโยบาย วิธีปฏิบัติระดับชาติ และเป็นแนวทางการบริหารแรงงานข้ามชาติให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ถูกต้อง ชอบธรรม 3) มาตรฐานแรงงานอื่นๆ เช่น สิทธิในกระบวนการย้ายถิ่น สิทธิในกระบวนการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ การคุ้มครองระหว่างการทำงานเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน สภาพการทำงาน เป็นต้น (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2550)

กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ /ILO Multilateral Framework on Labour Migration ซึ่งเป็นหลักการและแนวทางที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิที่กำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับภาครัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเสริมสร้างความเข้มแข็ง การปฏิบัติและการประเมินนโยบายแรงงานข้ามชาติทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยเน้นเฉพาะการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงานเท่านั้น (International Labour Organization, 2006) รวมถึงสาระสำคัญของการบริหารแรงงานข้ามชาติของต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย ประเทศสิงคโปร์ ไต้หวัน มาเลเซีย และสาธารณรัฐเกาหลี ตลอดจนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดในการศึกษาในครั้งนี้

4. ผลการศึกษา ข้อเสนอแนะ และอภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง “การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: สำนักร่าง กฎหมาย นโยบาย และทางเลือก” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีประเด็นหลักในการศึกษา คือ 1) สำนักร่างและสังเคราะห์ข้อกฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 2) สังเคราะห์ผลกระทบอันเป็นสาเหตุแห่งความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองจากประเทศ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาให้ได้ผลอย่างยั่งยืน และ 3) เสนอแนะมาตรการทางเลือกด้านกฎหมายและนโยบายการใช้แรงงานต่างชาติดังกล่าวบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเคารพสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

4.1) ข้อค้นพบจากการสำนักร่างและสังเคราะห์ข้อกฎหมายที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึงพ.ศ. 2554

จากการสำนักร่างและสังเคราะห์ข้อกฎหมายนโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2554 ที่เป็นกฎหมายหลักคือ

กฎหมาย นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 พบว่า ได้แก่ พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่กำหนดสิทธิและเงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ทั้งในกรณีทั่วไปก็ต้องมีเอกสารหลักฐานแสดงตัวตนที่ชัดเจนคือหนังสือเดินทางและมีข้อยกเว้นในกรณีพิเศษคือกลุ่มบุคคลที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ เช่น การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) สามารถอยู่และทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยไว้โดยกำหนดประเภทของคนต่างด้าวที่ขอรับใบอนุญาตทำงานไว้ 4 ประเภทและ 2 ใน 4 ประเภทคือ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศหรือเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายคนเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ผู้ที่ถูกถอนสัญชาติ ผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย คน 2 กลุ่มนี้มีสิทธิขอใบอนุญาตทำงานได้ตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และคนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาในประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยและเข้ามาโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางสามารถ

ขออนุญาตทำงานได้ในเขตพื้นที่ชายแดนตามเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กฎหมายนี้ยังกำหนดระยะเวลาการทำงานของคนต่างด้าวไว้ไม่เกิน 2 ปี และขยายเวลาได้อีก 2 ปีเท่านั้น ยกเว้นได้รับการยกเว้นจากคณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ที่กำหนดไว้ 39 รายการ และมีการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ.2536 และ พ.ศ.2548 ให้ทำงานกสิกรรม เลี้ยงสัตว์ และกรรมกรในเรือประมงได้ และเมื่อ พ.ศ.2548 มีการออกประกาศกระทรวงแรงงาน (ฉบับที่ 14) ให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ทำงานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้านได้ เป็นกรณีพิเศษและมติคณะรัฐมนตรี

4.2) นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554

นโยบายและยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการจัดการแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2554 คือ วิธีการที่ใช้ในการจัดการคือใช้อำนาจมติ ค.ร.ม.ผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวมาอย่างต่อเนื่องเป็นรายปีโดยมีการกำหนด จังหวัด ประเภทกิจการและจำนวนคนที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง 3 สัญชาติทำได้โดยมีขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงาน นายจ้างนำไปประกันตัว ตรวจโรคและขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2547 มีการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานต่างด้าว ยุทธศาสตร์ที่ 2 กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว

ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ข้างต้น คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตามยุทธศาสตร์ที่ 1 โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การจัดกลุ่มแรงงานต่างด้าว มอบหมายให้ 5 หน่วยงาน คือกระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวสัญชาติ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมือง ตั้งแต่อายุ 1 ปี ขึ้นไปและออกบัตรประจำตัวคนต่างด้าว กระทรวงแรงงานดำเนินการจดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการจ้างแรงงานของนายจ้างและกำหนดโควตาการจ้างให้แก่แต่ละราย นายจ้างนำแรงงานไปตรวจโรคและประกันสุขภาพ หลังจากนั้นนำไปขอใบอนุญาตทำงาน กระบวนการทั้งหมดมีการกำหนดค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท/ปี ตรวจโรค ประกันสุขภาพ 1,300 บาท ระยะที่ 2 การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยการเจรจากับประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา แบบทวิภาคี

เพื่อทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOO) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้ในปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2546

วิธีการปรับเปลี่ยนสถานภาพให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายมีการดำเนินการโดยการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วด้วยการให้ทางการเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาเป็นผู้ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (passport) หรือเอกสารรับรองบุคคลแทนหนังสือเดินทางให้กระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในประเทศเพื่อการทำงานเป็นกรรมกรและงานรับจ้างที่ใช้กำลังกาย หลังการได้รับหนังสือเดินทางและวีซ่าเพื่อการทำงานแล้วให้ผู้ต้องการจ้างแรงงานนำแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในสถานภาพเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายแล้วไปขออนุญาตทำงานจากกระทรวงแรงงาน นายจ้างจะได้รับโควตาการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากกรมการจัดหางานโดยแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาตินั้นต้องผ่านการตรวจโรคและทำประกันสุขภาพแล้วจะได้รับการอนุญาตครั้งละ 1 ปี

นอกจากนี้ได้มีการมอบหมายให้กระทรวงแรงงานดำเนินการยกเว้นภาษีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อให้คนต่างด้าวสามารถทำงานกรรมกรได้ ให้มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) จากนายจ้างและให้มีการจัดระบบการอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-เย็นกลับ หรือตามฤดูกาล

การนำเข้าแรงงานต่างชาติดังกล่าว สัญชาติ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา รัฐบาลไทยได้ลงนามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับรัฐบาลทั้ง 3 ประเทศและเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการขอเขตพื้นที่ และมาตรการการนำเข้าโดยการขอรับใบอนุญาตทำงาน แรงงานต่างด้าวจะอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวได้ 2 ปี และ อยู่ต่อได้อีก 2 ปี รวม 4 ปี

4.3) ผลการดำเนินงานจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ลักลอบเข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมาย

ในช่วงแรกคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2546 พบว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เนื่องจากไม่สามารถป้องกันการลักลอบเข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานจาก 3 ประเทศนี้ได้ โดยพิจารณาจากผลการดำเนินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ที่เริ่มมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา สามารถอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวได้และกำหนดพื้นที่ให้ทำได้ใน 43 จังหวัด 24 กิจการ กำหนดแรงงาน 3 สัญชาติที่จะอนุญาตไว้

323,123 คน แต่มีแรงงาน 3 สัญชาติมาขอและรับใบอนุญาตทำงานเพียง 293, 652 คน ในปี พ.ศ. 2541 จำนวนแรงงาน 3 สัญชาติมาขอต่อใบอนุญาตทำงานเพียง 90,911 คน ในปี พ.ศ. 2542 มีผู้มาขอใบอนุญาตทำงาน 99,974 คน และปี 2543 มีจำนวน 99,656 คน ทั้งที่จำนวนแรงงาน 3 สัญชาติ ผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายจากการประเมินของกระทรวงแรงงานมีถึง 741,999 คน และผู้ให้ข้อมูลที่เข้าร่วมสนทนาได้ประเมินว่าน่าจะมีจำนวนประมาณล้านคนเศษ

หลังจากที่รัฐบาลได้ปรับระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ให้โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ถึง 7 ยุทธศาสตร์ ผลการดำเนินงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2554 พบว่า

สำหรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยมีมาตรการการขึ้นทะเบียนแรงงานจาก 3 ประเทศ ทั้งที่ได้เคยจดทะเบียนแล้วและยังไม่เคยจดทะเบียนมาก่อนเพื่อให้ทราบจำนวนของแรงงานกลุ่มนี้และมีการจัดทำบัตรประจำตัวคนต่างด้าวให้กับแรงงาน 3 สัญชาติที่มาขึ้นทะเบียน รวมทั้งผู้ติดตามด้วย และได้มีมติให้รัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานเหล่านี้อยู่และทำงานได้เป็นการชั่วคราวอีกครั้ง หลังจากนั้นจึงดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายโดยการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานจาก 3 ประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยมีเป้าหมายหลักคือไม่ให้มีแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) เข้าเมืองและทำงานอย่างผิดกฎหมายอีกต่อไป แต่รัฐบาลได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่ทำงานได้ทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 มาจนถึง พ.ศ. 2555

จากผลการดำเนินการตามแนวทางการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ยังพบว่าจำนวนแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองและได้รับการผ่อนผันตามมติ ค.ร.ม. ให้อยู่และทำงานได้ชั่วคราว 1-2 ปี มีจำนวนมากกว่าแรงงาน 3 สัญชาติที่เข้าเมืองและมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกกฎหมาย จนถึงปี พ.ศ. 2554 ยังมีถึง 1,248,064 คน เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ยังไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติได้และแรงงานส่วนใหญ่มาจากประเทศเมียนมาร์ ซึ่งแรงงานเมียนมาร์ต้องกลับไปพิสูจน์สัญชาติที่ชายแดนโดยผ่านบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจึงมีปัญหาความล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายสูงแต่ในปี พ.ศ. 2555 ทางของไทยได้ปรับปรุงกระบวนการพิสูจน์สัญชาติโดยจัดตั้งศูนย์

พิสูจน์สัญชาติขึ้น 12 แห่งเพื่อให้บริการในประเทศไทยจึงทำให้สามารถดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้เป็นจำนวน 733,603 คนเหลือแรงงานที่ยังเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเพียง 167,881 คน

4.4 ผลกระทบที่เกิดจากการจัดการแก้ไขการลักลอบเข้าเมืองที่เป็นสาเหตุให้ต้องปรับเปลี่ยนมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่ลักลอบเข้าเมืองให้ได้ผลอย่างยั่งยืน

ผลการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539-พ.ศ. 2554 ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่างๆ ดังนี้

ผลกระทบด้านสังคม พบว่าจากการที่การแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมายของแรงงาน 3 สัญชาติเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการมาเป็นระยะเวลา 15 ปีเศษยังไม่สามารถจัดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2554 แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติจำนวนล้านคนเศษยังเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้เข้ามาพักอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศโดยที่รัฐยังไม่สามารถจัดการให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไทยได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทย ที่สำคัญคือปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติดซึ่งส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและสังคมชุมชน ปัญหาทะเลาะวิวาท ต้มสุรา ก่ออาชญากรรม ปล้นจี้ ทำร้ายร่างกายนายจ้างหรือคนในชุมชนใกล้เคียง แรงงานเหล่านี้เมื่อกระทำความผิดจะหลบหนีไปทำงานที่อื่นต่อไปโดยไม่ได้ออกนอกประเทศ นอกจากนี้ยังมีการลักลอบค้าและเสพยาเสพติดอีกด้วย

นอกจากนี้ยังเกิดขบวนการค้ามนุษย์ด้านแรงงานขึ้นจนทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านของการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งผู้ชายผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้าและการบังคับใช้แรงงาน เกิดเป็นกระบวนการนำพาจัดหางานส่งคนเข้ามาทำงานโดยผ่านทางนายหน้าซึ่งมีหลายรูปแบบ อาจเป็นคนชาติเดียวกัน เมียนมาร์ กะเหรี่ยง ไปจนถึงทหารหรือและประเทศต้นทางเข้าร่วมขบวนการด้วย แรงงานจำนวนมากถูกหลอกลวงให้เข้ามาเมื่อถึงฝั่งไทยจะถูกส่งไปทำงานในโรงงานผลิตอาหารทะเล ทำงานในร้านอาหาร บังคับขายบริการ ถูกส่งขายตามเรือประมงไทย เป็นต้น อีกทั้งแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศเมียนมาร์ที่แรงงานนิยมเดินทางหลบหนีเข้ามาทำงานในไทยมากกว่าที่จะเข้ามาตาม

กระบวนการจ้างงานอย่างถูกกฎหมายเพราะการมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ลำบาก แต่การเข้ามาโดยผ่านนายหน้าแม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงแต่สามารถได้งานทำทันที มีความแน่นอนมากกว่า

นอกจากนี้ การที่ทางการไทยมีนโยบายให้แรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศที่ลักลอบเข้าเมือง และได้รับการผ่อนผันให้อยู่และทำงานได้ (1-2 ปี) มาทำการพิสูจน์สัญชาติได้ ยังทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมีโอกาสลักลอบเข้าเมืองมากขึ้นโดยใช้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติและจดทะเบียนเพื่อให้สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ อีกทั้งขบวนการพิสูจน์สัญชาติที่เปิดกว้างให้แรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานพร้อมทั้งบุตรสามารถทำการพิสูจน์สัญชาติได้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ทางการไทยกำหนดไว้ ยิ่งไปกว่านั้นผลที่เกิดจากการที่ต้องพึ่งพิงระบบนายหน้าทำให้แรงงานข้ามชาติบางส่วนต้องเข้าสู่ระบบรับเหมาช่วงโดยบริษัทเอกชนจะพาแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองและได้ขึ้นทะเบียนแล้วไปดำเนินการจัดทำเอกสารหนังสือเดินทางและพาไปขอใบอนุญาตทำงานในนามบริษัทหนึ่ง และนำไปส่งต่อให้ทำงานในบริษัทหนึ่งเพื่อหาผลประโยชน์จากการขายแรงงาน ผลการค้าแรงงานที่มีอยู่จำนวนมากไปจึงทำให้ประเทศไทยถูกลดระดับจากกลุ่มที่ 2 ที่ต้องจับตามองเป็นกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 watch list) มาเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และกลายเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าของต่างประเทศ

ผลกระทบด้านสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน จากข้อมูลเกี่ยวกับผลการแก้ไขปัญหาระบบแรงงานลักลอบเข้าเมืองข้างต้นสามารถกล่าวได้ว่าแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้จากมติ ค.ร.ม. นอกจากนี้ยังมีแรงงานเถื่อนคือเป็นทั้งผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานอยู่จำนวนหนึ่งซึ่งมีการคาดคะเนจากภาคส่วนต่างๆ ที่ติดตามปัญหาและทำงานในด้านแรงงานข้ามชาติ ประมาณว่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติจึงมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย เนื่องจากเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเถื่อนที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือแม้แต่แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานก็มักถูกละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับใช้แรงงานในรูปแบบต่างๆ เช่น ถูกยึดบัตรประจำตัวคนต่างด้าว ถูกกักขังไม่ให้ออกนอกบริเวณ ทำให้เกิดปัญหาถูกจับกุม ริดไถ่จากเจ้าหน้าที่รัฐ มีสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่ออันตราย เช่น กิจการประมง ไม่ได้รับการดูแลเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ได้รับค่าจ้างตามค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าล่วงเวลา ค่าจ้างทำงานในวันหยุด ถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลาและมีชั่วโมงการทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน ไม่มี

สวัสดิการใดๆ ไม่ได้ได้รับสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการประกันสังคม ในกรณีที่เจ็บป่วยได้รับบาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน ถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ มีการล่วงละเมิดทางเพศในสถานประกอบการแก่แรงงานเหล่านั้น ยังไม่ได้ได้รับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานไทย ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน รวมถึงการยื่นข้อเรียกร้องเจรจาต่อรองตามกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลไทยยังไม่มีกฏบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติ แม้จะมีการกำหนดไว้เป็นยุทธศาสตร์ทั้ง 2 คือกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานต่างด้าวก็ตามแต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

ผลกระทบด้านแรงงาน จากการที่ประเทศไทยเปิดรับแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเข้ามาทำงานจำนวนมาก โดยไม่สามารถจัดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพได้อาจส่งผลกระทบต่อโอกาสการมีงานทำของแรงงานไทยได้ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์ ลาว หรือกัมพูชา ที่ส่วนใหญ่มิมีฐานะยากจน ไม่มีทักษะความรู้แต่พร้อมจะทำงานทุกชนิด แม้งานจะสกปรก เสี่ยงภัยอันตรายหรือยากลำบากเพียงใดเพื่อให้มีรายได้สำหรับการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น โดยเฉพาะผู้ที่เป็แรงงานผิดกฎหมายจึงพร้อมที่จะยอมรับสภาพการจ้างงานที่ต่ำ เช่น ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำถึงร้อยละ 30 – 50 ไม่ได้รับค่าจ้างเพิ่มแม้ต้องทำงานยาวนานนับสิบชั่วโมงต่อกัน ไม่มีวันหยุด ไม่สามารถลาป่วย ลาภักได้ ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยใดๆ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก เนื่องจากเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ไม่กล้าเรียกร้องสิทธิใดๆ จากนายจ้าง เพราะเกรงจะถูกเลิกจ้างหรือถูกนายจ้างแจ้งตำรวจให้มาจับกุมจากการมีทางเลือกของนายจ้างทำให้นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ต้องการจ้างแรงงานไทยเพราะต้องจ้างตามมาตรฐานการจ้างงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ การนำแรงงานข้ามชาติระดับไร้ฝีมือเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก แม้จะส่งผลดีต่อผู้ประกอบการที่สามารถหาแรงงานมาทำงานได้ ไม่เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศโดยเฉพาะในกิจการที่ยังต้องใช้แรงงานเข้มข้น ใช้เทคโนโลยีต่ำ ทำให้ประเทศไทยยังสามารถเป็นแหล่งลงทุนของต่างชาติต่อไปได้ส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในขณะเดียวกันการที่ผู้ประกอบการยังคงมีแรงงานต่างชาติดำรงทำงาน ความคิดที่จะพัฒนาระบบการผลิตโดยนำเทคโนโลยีระดับสูงเข้ามาใช้ทดแทนแรงงานและหันไปใช้แรงงานระดับมีฝีมือจึงไม่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงหรือสร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เป็นของตนเองได้และยังถูกเพ่งเล็งจากประเทศพัฒนาแล้วและองค์การค่าโลกว่ามีการขูดรีดแรงงานข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้า การลงทุนของไทยในโลก

ปัจจุบัน ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การค้าสากลทั้งในด้านแรงงานและการค้า นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่เข้ามาอยู่และลักลอบทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตยังสร้างภาระด้านงบประมาณของประเทศที่ต้องจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น ด้านการรักษาพยาบาล ด้านการศึกษาให้บุตรของแรงงานข้ามชาติ ด้านสาธารณสุขโรค ด้านอาชญากรรม เป็นต้น

ผลกระทบด้านการเมืองและความมั่นคงภายใน การที่รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบเข้าเมืองสามารถอยู่อาศัยและทำงานได้เป็นการชั่วคราวเป็นจำนวนมากและกระจายไปทั่วประเทศโดยที่ไม่สามารถจัดการดูแลควบคุมได้อย่างรัดกุมและไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงได้ แม้จะพยายามหาวิธีการจัดระบบการควบคุมแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้มาเป็นระยะเวลา 15 ปีมาแล้ว อีกทั้งแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ถูกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีการขูดรีดเอารัดเอาเปรียบ กระบวนการส่งกลับที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และไม่เคารพต่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาร์ บางจำพวกเข้ามาในประเทศไทยโดยแอบแฝงในกระบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ ปัญหาดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายสามารถนำบุตรเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศได้บางส่วนมาแต่งงานมีบุตรในประเทศไทย เด็กเหล่านี้ไม่ได้รับสัญชาติไทย ไม่มีโอกาสศึกษาในระดับสูง และแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมากมาแฝงอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานนับสิบปี กลายเป็นแรงงานเถื่อนซึ่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในและเกิดปัญหาคนไร้สัญชาติตามมา อีกทั้งยังก่อปัญหาด้านเชื้อชาติในอนาคต เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีบุตรหลานทำให้เพิ่มประชากรไร้สัญชาติซึ่งเป็นปัญหาหลักของไทยมาช้านาน ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เข้มงวดและจริงจัง

4.5 ข้อเสนอมาตรการทางเลือกด้านกฎหมายและนโยบายการใช้แรงงานข้ามชาติของไทย บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างความมั่นคงของชาติ ความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเคารพสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงานข้ามชาติ

ข้อเสนอทางเลือกนโยบาย การใช้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา) รัฐบาลควรทบทวนนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาใหม่ โดยการยกเลิกการใช้มาตรการผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองอยู่และทำงานเป็นการชั่วคราวได้เป็นรายปีโดยใช้ข้ออ้าง คือ การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือมาทำงานเสี่ยง สกปรก และอันตรายที่คนไทยไม่ทำเพราะจากการที่รัฐบาลได้ใช้มาตรการนี้มาอย่างต่อเนื่องเป็น

ระยะเวลาเกือบ 20 ปี ไม่สามารถแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมืองและแรงงานเถื่อนจาก 3 ประเทศได้

อีกทั้ง การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจำนวนมากเข้ามาทำงานในประเทศมากเกินไปยังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างตลาดแรงงานไทยถูกบิดเบือนเพราะในข้อเท็จจริงตลาดแรงงานไทยอยู่ในสภาพของการขาดแคลนแรงงานระดับล่างเพราะคนไทยมีการศึกษาสูงขึ้นจึงก้าวขึ้นไปทำงานในระดับกลางและระดับบนมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของประชากรและกำลังแรงงานที่ลดลง การแก้ไขปัญหานี้โดยการนำเข้าแรงงานข้ามชาติมาทดแทนในระยะเวลาที่ยาวนานเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยให้สามารถแข่งขันได้ในอนาคตเพราะกิจการส่วนใหญ่ยังคงเน้นการใช้แรงงานไร้ฝีมือราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศทั้งหมดเพราะไม่มีนวัตกรรมของตนเองและยังส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสมีงานทำน้อยลงเพราะผู้ประกอบการไทยเลือกใช้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติมากกว่าเนื่องจากมีต้นทุนแรงงานที่ต่ำกว่า

ดังนั้น นโยบายแรงงานของประเทศไทยในอนาคตต้องครอบคลุมทั้งมิติด้านแรงงานไทยในระบบและนอกระบบและมีมิติแรงงานภายใต้เศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี พ.ศ. 2558 การส่งออกจะมีการแข่งขันสูงด้วยราคา ตลาดภายในต้องเผชิญกับสินค้าราคาถูกจากข้อตกลง FTA จากประเทศที่มีต้นทุนแรงงานและโลจิสติกส์ที่ต่ำกว่า แต่แรงงานไทยไม่ใช่แรงงานราคาถูกอีกต่อไปเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาแรงงานไทยให้มีทักษะ ฝีมือ และประสิทธิภาพการผลิต (Productivity) ให้มีความสมดุลกับค่าจ้างและพัฒนาการศึกษาในระดับอาชีวะ และปริญญาตรีโดยมุ่งเน้นผลิตแรงงานที่มีคุณสมบัติที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานให้ได้มากที่สุดเพื่อให้ประเทศไทยจะมีแรงงานที่พร้อมจะยกระดับการผลิตของไทยให้ก้าวขึ้นสู่อุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยีระดับสูงใช้แรงงานกึ่งฝีมือและฝีมือแทนการใช้แรงงานไร้ฝีมือจากต่างชาติเหมือนที่ผ่านมาเพื่อให้สามารถสร้างนวัตกรรมของตนเองได้ในอนาคต

ข้อเสนอทางเลือกนโยบายมิติด้านแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและยุทธศาสตร์การจ้างแรงงานต่างชาติใหม่โดยเน้นการลดการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือจากต่างชาติและเน้นการจ้างแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือ นอกจากนั้นนโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติทุกระดับต้องมีมาตรฐานการจ้างงานที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลเคารพต่อสิทธิแรงงานข้ามชาติและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้ใน

ปฏินญาแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานอย่างครบถ้วน ได้แก่ สิทธิด้านสภาพแรงงาน อิสรภาพจากการเป็นแรงงานบังคับ อิสรภาพจากการเป็นแรงงานเด็ก อิสรภาพจากการถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในกระบวนการย้ายถิ่นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ก่อนออกเดินทาง ระหว่างเดินทาง หลังเดินทางไปถึง การคุ้มครองระหว่างการทำงาน และการส่งกลับประเทศต้นทาง สิทธิในการได้รับบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ

ข้อเสนอทางเลือกลโยบายการจ้างแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา อีกทางเลือกหนึ่งคือการกำหนดเงื่อนไขในการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาต้องมีความสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของความต้องการการจ้างงานในตลาดแรงงาน กล่าวคือในการพิจารณาจำนวนแรงงานต่างชาตินั้นจะอนุญาตให้มีการนำเข้าหรือจ้างได้หรือการกำหนดโควตาให้ผู้ประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานจาก 3 ประเทศต้องมีการสำรวจวิเคราะห์ข้อมูลตลาดแรงงานระดับล่างอย่างจริงจังล่วงหน้าเป็นรายปีเพื่อให้ได้ข้อมูลจริงของความต้องการในการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือในแต่ละประเภทกิจการ เพื่อทราบว่ากิจการประเภทใดบ้างที่อยู่ในภาวะขาดแคลนแรงงานจริงๆ ไม่สามารถหาแรงงานไทยทำได้จำเป็นต้องทดแทนด้วยแรงงานต่างชาตินั้นต้องวิเคราะห์ทั้งด้านอุปสงค์ และอุปทานแรงงาน ดังนั้นการกำหนดประเภทกิจการและจำนวนแรงงานต่างชาติ 3 สัญชาติที่สามารถจ้างได้ ไม่ควรกำหนดด้วยการนำจำนวนแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานในปีก่อนหน้ามากำหนดจำนวนที่จะอนุญาตในปีต่อไปเพราะอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

เงื่อนไขที่รัฐบาลควรนำมาใช้ในการจ้างแรงงานต่างชาติของผู้ประกอบการคือ (1) การใช้วิธีการเพิ่มต้นทุนให้ผู้ประกอบการโดยใช้มาตรการภาษีและการกำหนดมาตรฐานการจ้างงานที่ทำให้การจ้างแรงงานข้ามชาติไม่ใช่เพื่อลดต้นทุนอีกต่อไป ดังเช่นที่ประเทศสิงคโปร์ ประเทศไต้หวันได้ใช้ กล่าวคือรัฐบาลต้องกำหนดให้มาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากทุกประเทศต้องมีมาตรฐานเดียวกันกับการจ้างแรงงานไทยทุกประการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น (2) ใช้ระบบภาษี (Levy) การจ้างแรงงานข้ามชาติ ทั้งแรงงานฝีมือ กึ่งฝีมือและไร้ฝีมือ โดยกำหนดภาษีการจ้างแรงงานไร้ฝีมือให้สูงกว่าแรงงานกึ่งฝีมือและแรงงานฝีมือเพื่อให้นายจ้างมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มเมื่อจ้างแรงงานข้ามชาติและจะจ้างเท่าที่จำเป็นไม่ใช่จ้างเพราะเป็นแรงงานราคาถูกมีต้นทุนแรงงานต่ำเหมือนที่ผ่านมา (3) การเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าวส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและต้องดำเนินการโดยทันทีเพราะรัฐได้มีการออกมาเป็นกฎหมายเป็นเวลาหลายปีแล้วแต่กลับมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันออกไปเรื่อยๆ จึงทำให้กฎหมายไม่มีผลการบังคับใช้ได้ตามเป้าหมาย

ข้อเสนอแนะทางเลือกด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากปัญหาแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง และทำงานผิดกฎหมายเป็นปัญหาระดับชาติที่มีความสลับซับซ้อนและมีความละเอียดอ่อนเพราะอาจส่งผลกระทบและมีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งในประเทศไทย และประเทศต้นทางทำให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาลaborผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน คือ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา เป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ง่ายนัก นอกจากความยุ่งยากสลับซับซ้อนของปัญหาแล้วสาเหตุหลักสำคัญคือ ปัจจัยด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและขาดการบริหารจัดการที่ดี ดังนั้นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ที่ออกมาใช้บังคับโดยเร่งรัดออกกฎหมายระดับรองๆ ลงมา เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง การจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ การกำหนดค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างชาติ การกำหนดหลักเกณฑ์การส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อส่งแรงงานกลับประเทศ ต้องมีการเร่งดำเนินการโดยมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

การขยายความคุ้มครองกฎหมายการคุ้มครองแรงงาน คือ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2551 ให้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติทั้งที่ลักลอบเข้าเมืองและเข้าเมืองถูกกฎหมาย ขยายความคุ้มครองด้านสิทธิการประกันสังคมและสิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ของไทย ให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติทุกคนที่เข้ามาอยู่และทำงานในประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานถูกกฎหมายโดยต้องมีการปฏิรูปและแก้ไขอย่างเร่งด่วนและจริงจัง ระบบการบริหารและการจัดการที่สุจริต โปร่งใส เป็นธรรมและการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ มีการจัดการลงโทษและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่ชัดเจนและปฏิบัติได้ และทำให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายมีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ ความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ความมุ่งมั่น พร้อมทำงานด้วยความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

รัฐควรนำกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ /ILO Multilateral Framework on Labour Migration มาเป็นแนวทางปฏิบัติเพราะเป็นหลักการและแนวทางที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิที่กำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับภาครัฐ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมีการกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องเผชิญ รวมถึงแนวทางและแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดของประเทศต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ข้อเสนอสำหรับแนวทางปฏิบัติตามหลักจากปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการ

ทำงาน พ.ศ. 2541 และจากบรรทัดฐานของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงานและอนุสัญญาอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน สภาพการจัดหางานของ ILO ตลอดจนอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แม้ไม่มีผลผูกมัดในทางกฎหมายแต่มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การให้การสนับสนุนความร่วมมือและการให้คำปรึกษาระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก ระหว่างองค์กรไตรภาคี และภายในสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนการสร้างการมีส่วนร่วมจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ในการช่วยเหลือองค์กรเหล่านั้นให้สามารถพัฒนานโยบายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานมาใช้โดยคำนึงถึงธรรมาภิบาลของการย้ายถิ่น การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ตามสิทธิการจ้างงาน (International Labour Organization, 2006)

สำหรับในส่วนของการจัดการกับนายจ้างและแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ควรมีการดำเนินการตามกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติที่ได้เสนอแนวทางปฏิบัติไว้ กล่าวคือรัฐต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงาน ประเภทของงาน การต่ออายุใบอนุญาตทำงาน การเข้าเมือง โดยมีการจัดทำเป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ชัดเจนและมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด มีการกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญาสำหรับผู้นำเข้าแรงงานโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งผู้ร่วมกระบวนกรใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายโดยต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (อนุสัญญาฉบับที่ 143)

การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ตามหลักการที่กำหนดไว้ในกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ได้กำหนดไว้ว่าแรงงานข้ามชาติทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพใด จะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานผิดหรือถูกกฎหมายก็ตามควรได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานและการติดตาม พ.ศ. 2541 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลควรมีการนำกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนมาบังคับใช้กับแรงงานข้ามชาติทุกคนด้วยการจัดกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับแรงงานข้ามชาติให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรทำการอบรมให้ความรู้และข่าวสารข้อมูลกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องและแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเพื่อช่วยป้องกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติได้อย่างจริงจังและรัฐควรมีการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดด้วยโดยแรงงานข้ามชาติจะต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติที่

ยุติธรรมในทุกขั้นตอนของการย้ายถิ่นนับตั้งแต่ก่อนออกเดินทางและระหว่างการเดินทาง
เมื่อมาถึงที่หมายระหว่างการดำเนินงานจนถึงการกลับประเทศบ้านเกิดและการส่งกลับ ตาม
หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในทุกขั้นตอนของการย้ายถิ่น

บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน. (2552). *คู่มือการปฏิบัติงานการนำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งชาติอื่น (Memorandum of Understanding : MOU)*. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.
- กระทรวงแรงงาน. (2548). สถานการณ์แรงงานปี 2547. ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2548 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- _____. (2550). สถานการณ์แรงงานปี 2549 ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2550 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- _____. (2551). สถานการณ์แรงงานปี 2550 ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2551 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- _____. (2555). สถานการณ์แรงงานปี 2554 ใน รายงานประจำปีกระทรวงแรงงาน 2555 ค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2554, จาก <http://www.mol.go.th/academician/content/page>.
- กิตติพงษ์ จันทรสมบูรณ์. (2548). *ความมั่นคงแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: กองการศึกษายุทธศาสตร์. ศยร.สรส.
- กิริยา กุลกลการ. (2556). “การบริหารจัดการแรงงานในสิงคโปร์” โครงการวิจัยจับตาอาเซียน (สกว). ค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2556, จาก [http://pr.trf.or.th/Index.php?Option+com_content&view=art\[cle&id=1612-ascan+insight...&catid=76](http://pr.trf.or.th/Index.php?Option+com_content&view=art[cle&id=1612-ascan+insight...&catid=76).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). กฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552.ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 95 ก. 21 ธันวาคม 2552. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/law1/ministerial-regulation13.pdf>

- _____. (2554). กฎกระทรวงว่าด้วยการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการแจ้งการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ. 2554. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 48 ก.13 มิถุนายน 2554. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/law1/ministerial-regulation15.pdf>
- _____. (2539). ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521ทำได้. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 70 ง. 29 สิงหาคม 2539. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2536). พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 24 เล่ม 110 ตอนที่ 189.17 พฤศจิกายน 2536. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2534). พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 105 ก. 15 พฤศจิกายน 2534. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2548). พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนที่ 38 ก. 10 พฤษภาคม 2548. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- _____. (2551). พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 . ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 37 ก. 22 กุมภาพันธ์ 2551. ค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2554, จาก <http://www.doe.go.th/eu/minister.html>.
- สำนักงานแรงงานในสิงคโปร์. (2551). ข้อมูลพื้นฐานแรงงานในสิงคโปร์. สิงคโปร์: สำนักงานแรงงานในสิงคโปร์.
- สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2555). “ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน” ค้นเมื่อ 12 มกราคม 2555 จาก <http://www.nhrc.org.th/2012/wb/th/contentpage.phplid=21>.

- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ แผนกสารสนเทศ. (2555). “องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (“ไอ แอล โอ)”. ค้นเมื่อ 29 มกราคม 2555 จาก http://www.ilo.org/wcmsps/group/public/-/asia/-or-bangkok/-sro-bangkok/documents/publication/wcms_125651pdf.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2550). “สิทธิแรงงานข้ามชาติ”. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ. ค้นเมื่อ 16 มกราคม 2555 <http://www.ilo.org/asia/library/sub.15.htm>.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2541). *ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declarations of Fundamental Principles and Right at Work)*.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2552). *กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ: หลักการและแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกมัดว่าด้วยการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติบนพื้นฐานของสิทธิ. /ILO/Japan. โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.*
- Faist, T. The Crucial Meso-level. (1997). *International Migration Immobility and Development*. T. Hammer, G. Brochmann, K. Tamas and T. Faist. Oxford: Berg Publishers.
- _____. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Clarendon Press..
- Guilmoto, C.Z. and Sandorn, F. (2001). “The Internal Dynamics of Migration Networks in Developing Countries”. *Population: An English Selection* 13(2): 135-164.
- ILO, International Migration Program. (2006). *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No.143). ILO Multilateral Framework on*

- Labour Migration; Non-binding principle and guidelines for a right-base approach to labour migrations.* ILO. Geneva: International Labour Office.
- ILO, (1975). “*Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, (No.143)*”.
- ILO, (1949). “*Migration For Employment Convention, (Revised), (No.79)*”.
- International Labour Organization. (n.d.). “Thailand Overview” Retrieved on 29/1/2012. Form <http://www.ilo.org/public/English/region/asrd/Bangkok/arm/tha.htm>.
- Jessica, Hagen-Zanker. (n.d.). “Why do people migrate? A review of the theoretical literature” Working Paper, Maastricht Graduate School of Governance. Maastricht University, Netherlands.
- Lee, E. (1996). A Theory of Migration. *Demography*. 3 (1): 47-57.
- Lewis, W.A. (1954). Economic Development with Unlimited Supply of Labour. *The Manchester School*, 22 (2) : 139-191.
- Piore, M.J. (1979). *Birds of Passage: migrant labor and industrial societies*. : Cambridge University Press.
- Ranis, G., & Fei, J.C.H. (1961). Theory of Economic Development. *The American Economic Review*, 51 (4) : 533-565.
- Ravenstein, E. G. (1885). The Law of Migration. *Journal of Statistical Society of London*, 48(2), 167-235.
- United Nations. (1990). *The United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*.