

การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ในการบังคับใช้กฎหมายของ ประเทศไทย

A STUDY OF MYANMAR, LAO, AND CAMBODIAN ILLEGAL MIGRANT LABORS AND LAW ENFORCEMENT IN THAILAND

ดร.ประสงค์ เลหาะพงษ์

อาจารย์ประจำคณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว

E-mail : Prasongl@bua.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาวและกัมพูชา ในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย (2) ศึกษาผลกระทบในเชิงลบที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาวและกัมพูชา และ (3) จัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาวและกัมพูชา ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ คือ บทความวิชาการ หนังสือ ตำรา ที่เผยแพร่ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนรวมถึงงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการศึกษารูปได้ดังนี้ (1) การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ ควรปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และมุ่งเน้นมาตรการนำเข้าแรงงานตาม MOU กับสมาชิกในกลุ่มอาเซียน (2) ผลกระทบในเชิงลบที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองทั้ง 3 สัญชาติ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านชุมชนของคนไทย ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านการเมืองและด้านความมั่นคงของประเทศ และ(3) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้ง 3 สัญชาติ ได้แก่ การขอความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอาเซียน การสำรวจความต้องการใช้แรงงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ปรับปรุงด้านบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และการบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยเหมาะสมต่อสถานการณ์ในโลกปัจจุบัน

คำสำคัญ : แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประชาคมอาเซียน กฎบัตรอาเซียน

ABSTRACT

The purposes of this study were (1) to study the Myanmar, Lao, and Cambodian illegal migrant labors and law enforcement in Thailand; (2) to study the negative impacts caused by the Myanmar, Lao, and Cambodian illegal migrant labors; and (3) to propose recommendations for solving problems caused by the Myanmar, Lao, and Cambodian illegal migrant labors. Data employed for analysis were obtained from journal articles, books, and research papers published by the government and private sector concerning the illegal migrant labors and law enforcement.

The results of the study could be concluded as follows: (1) the law enforcement with these three nationalities illegal migrant labors should be strictly enforced with emphasis on measures for importing foreign labors according to MOU with other ASEAN member countries; (2) the negative impacts caused by these three nationalities illegal migrant labors were on the economy, society, Thais' community, human rights, environment, public health, politics, and national security; and (3) recommendations for solving problems caused by illegal migrant labors of these three nationalities were as follows: the request for cooperation from concerned international organizations; the supports for establishing the ASEAN labor union; the survey of the labor needs both inside and outside the country; the strictly use of enforcement measures on foreign migrant labors; and the integration of related laws to be more up-to-date and more appropriate for the current situations.

KEYWORDS : Illegal Migrant Labors, ASEAN Community, ASEAN Charter

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประชาคมอาเซียน ก่อตั้งขึ้นตามปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 มีสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บรูไน เวียดนาม เมียนมา ลาวและกัมพูชา มีประชากรกว่า 590 ล้านคน หรือร้อยละ 8.8 ของประชากรโลกและการตั้งประชาคมอาเซียนตามปฏิญญาบาหลี (Bali Concord II) ซึ่งมี 3 เสาหลักคือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยมีกฎบัตรอาเซียนที่จะเปลี่ยนสถานะของอาเซียนจากรูปแบบสมาคมมาเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีฐานะทางกฎหมาย โดยเริ่มบังคับใช้ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ถือเป็นกรอบพื้นฐานทางกฎหมายที่จะสร้างกฎเกณฑ์สำหรับองค์กรอาเซียนให้สมาชิกมีพันธกิจที่จะต้องปฏิบัติตาม ในส่วนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เริ่มในปลายปี พ.ศ. 2558 นั้นสิ่งที่เกิดขึ้นคือ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยเฉพาะ

ในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี จากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้จัดทำข้อตกลงการยอมรับร่วมกันในสาขาบริการวิชาชีพหลัก (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) เพื่อให้มีการยอมรับร่วมกันในการรับรองคุณสมบัติวิชาชีพของแต่ละฝ่าย โดยสอดคล้องกับกฎระเบียบและเงื่อนไขต่างๆ ภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้เกิดความสะดวกคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายผู้ให้บริการสาขาวิชาชีพในภูมิภาคโดยสมาชิกยอมรับคุณสมบัติผู้ให้บริการสาขาวิชาชีพ 8 สาขา ได้แก่ สาขาวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การสำรวจ ทันตแพทย์ แพทย์ พยาบาล บัญชี และท่องเที่ยว (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2558: ออนไลน์) ซึ่งด้านการท่องเที่ยวที่ว่ยนนั้นอนุญาตให้เฉพาะ 32 ตำแหน่งงานที่ไม่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2558: ออนไลน์) สำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนี

เข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ถือเป็นปัญหาสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการ แก้ไขและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อในเชิงลบในด้านต่างๆ ต่อประเทศในอนาคตและปัญหาขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือภายในประเทศ ซึ่งแรงงานต่างด้าวเริ่มเข้ามาราวปี พ.ศ. 2535 โดยเข้าทำงานกับนายจ้างอย่างผิดกฎหมาย จากการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ส่งผลให้เกิดการรวมตัวกันกดดันรัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายซึ่งผลดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2539 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้เป็นการชั่วคราวโดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งนายจ้างต้องเป็นผู้นำพาแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนรวมทั้งผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี ที่หน่วยงานภาครัฐกำหนดไว้ในระยะแรกนั้นอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 1 ปี เพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติและส่งกลับประเทศต้นทาง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2559: ออนไลน์) จนถึงปัจจุบันในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศให้เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการแก้ไข ซึ่งจากที่กล่าวมาทำให้ผู้เขียนมีความสนใจในแนวทางการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชาในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย (2) ศึกษาผลกระทบในเชิงลบที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา และ (3) จัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา

กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ผู้เขียนได้ใช้แนวคิด ทฤษฎีการย้ายถิ่น และวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของประชากรแรงงานต่างด้าวมาเป็นแนวทางในการศึกษา แนวคิดทางประชากรศาสตร์ให้ความหมายว่า การย้ายถิ่น หมายถึงกระบวนการเคลื่อนย้ายของประชากรในลักษณะของการย้ายถิ่นที่อยู่จากพื้นที่หนึ่งซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของตนแต่ดั้งเดิมไปอยู่ในอีกพื้นที่หนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่อย่างถาวรหรือเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งหรือการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่งภายในประเทศเดียวกันไม่ว่าจะด้วยเหตุผลหรือสาเหตุใด (พัชราวลัย วงศ์บุญสิน, 2552) ส่วนแนวคิดทางสังคมวิทยาว่าการย้ายถิ่นเป็นกระบวนการตัดสินใจเปลี่ยนที่อยู่อาศัย โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ ต้องการเปลี่ยนสถานะทางสังคมและบรรทัดฐานที่บุคคลประสบและมีที่อยู่เดิมไปสู่สถานะทางสังคมใหม่ ได้แก่ การเปลี่ยนที่อยู่อาศัยที่เกิดจากการสมัครใจ เกิดจากค่านิยมของบุคคลที่ต้องการย้ายถิ่นเอง เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคม (สันทัด เสริมศรี, 2541) ส่วนองค์การระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ เช่น องค์การสากลเพื่อการย้ายถิ่นและองค์การสหประชาชาติ ได้นิยามของผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติไว้กว้างๆ โดยยึดถือเวลาในการอยู่ในประเทศปลายทางเป็นหลักว่าต้องอยู่อย่างต่ำ 1 ปีขึ้นไปโดยแบ่งเป็นการย้ายถิ่นด้วยความสมัครใจ หรือเพราะถูกบังคับและด้านประชากรศาสตร์และสังคมศาสตร์ได้นิยามว่า แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายนั้นอาจผิดเพราะการหลบหนีเข้าเมืองหรืออยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้หรือการทำงานภายในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจนพัฒนาการไปสู่ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ (Traffic

in Persons) ส่วนใหญ่คือ การนำผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ถูกปล่อยไปทำงานในประเทศอื่นหรือการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาส เป็นต้น (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2546) ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบต่อ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสู่ประเทศไทยจากการศึกษาของ มหาวิทยาลัยบูรพา (2554) ได้สรุปผลไว้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผลักดันจากภายนอกประเทศ ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้าย ของแรงงานต่างด้าวมาสู่ประเทศไทย ได้แก่ ระบอบการเมือง สภาวะเศรษฐกิจและมาตรการควบคุมการออกนอกประเทศ และกลุ่มดึงดูดภายในประเทศ ได้แก่ การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจในประเทศไทย ภาวะการขาดแคลนแรงงาน อาทิ การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย แรงงานไร้ฝีมือ บางประเภท มาตรการสกัดกั้นและควบคุมการเข้าเมืองของไทย ยังไม่มีประสิทธิภาพ และนโยบายผ่อนปรนการใช้แรงงาน ข้ามชาติโดยอาศัยมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นต้น

สรุปได้ว่า การย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองของทั้ง 3 สัญชาติเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญ และเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานดังกล่าว ย้ายถิ่นฐานเดิมเข้ามาในประเทศไทยเพื่อแสวงหางานทำ

วิธีดำเนินการวิจัย

แบบแผนของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมุ่งศึกษาความจริงจากปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อ ในเชิงลบที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ เมียนมา ลาวและกัมพูชา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร คือ แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาวและ กัมพูชา จำนวน 1,451,817 คน (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2559)

กลุ่มตัวอย่าง คือ แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาวและกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมือง ที่รอการพิสูจน์สัญชาติ และที่นำเข้ามาตาม MOU

เครื่องมือวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพ

เครื่องมือวิจัยที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาจาก บทความวิชาการ หนังสือ ตำรา งานวิจัยต่างๆ ที่เผยแพร่ทั้ง หน่วยงานภาครัฐและเอกชน

การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลการวิจัย

ได้ทำการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลด้วยวิธีการ 3 เสา ด้านทฤษฎีโดยใช้แนวคิด ทฤษฎีทางด้านการย้ายถิ่น (Migration Theory) เป็นแนวทางในการตีความของข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษาถึงความเหมือนหรือต่างของข้อมูลเพื่อนำไป วิเคราะห์ผลการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

จากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ งานวิจัยทางด้านแรงงาน ต่างด้าวต่างๆ บทความวิชาการ หนังสือ ตำรา เป็นต้น

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล (1) การเปรียบเทียบข้อมูลโดย การเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของข้อมูล (2) การตีความข้อมูลจากข้อมูลเอกสารที่ทำการศึกษา และ (3) การวิเคราะห์เนื้อหาตามประเด็นวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ผลการวิจัย

การศึกษาแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา

ประเทศไทยนับตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 1-11 รวมถึงแผนแม่บทการพัฒนา อุตสาหกรรมไทยและรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2559: ออนไลน์) จากอดีตประเทศไทย ผลิตสินค้าและบริการเพียงเพื่อใช้ในประเทศไปสู่การผลิตสินค้า และบริการเพื่อการส่งออกจนปัจจุบันมุ่งสู่การผลิตสินค้าและบริการ ที่สมดุล ยั่งยืน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งเน้นการผลิตสินค้า และบริการทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเป็นสำคัญ (สำนักงาน เศรษฐกิจอุตสาหกรรม, 2559: ออนไลน์) สิ่งหนึ่งที่เป็นปัญหาสำคัญ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศคือ ปัญหาด้านแรงงานที่มีไม่ เพียงพอ ต่อความต้องการใช้ในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ จากปัญหาดังกล่าวหน่วยงานภาครัฐจึงออกมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2539 เพื่ออนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติพร้อม ผู้ติดตามที่หลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่กับนายจ้างให้เข้ามาจดทะเบียน เพื่อขออนุญาตทำงานและอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว รอการพิสูจน์สัญชาติเพื่อส่งกลับไปยังประเทศต้นทางต่อไป และพัฒนาสู่การนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้าง แรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ ภาควิ

(Memorandum of Understanding: MOU) เพื่อแก้ไขปัญหาสถานะการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือภายในประเทศ ซึ่งในบทความนี้จะจำแนกแรงงานต่างด้าวออกเป็น 5 ประเภทคือ 1) ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะ มีความชำนาญเฉพาะด้านที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้ามาร่วมงานไม่ได้ 2) ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ 3) ประเภทแจ้งการทำงาน หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาเป็นการชั่วคราวเพื่อทำงานที่จำเป็นเร่งด่วนที่มีระยะเวลาการทำงานไม่เกิน 15 วัน 4) ประเภทพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่กับนายจ้างแล้วซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวไม่เกิน 1 ปี เพื่อรอพิสูจน์สัญชาติและส่งกลับประเทศต้นทาง โดยอนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน โดยจะออกใบอนุญาตทำงานชนิดบัตรสีชมพูหรือบัตรประจำตัวคนที่ไม่สัญชาติไทย ซึ่งจะไม่มียศออกนอกเขตพื้นที่ทำงานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ ยกเว้นได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจะได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมายจากการได้รับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับเอกสารรับรองสถานะจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เป็นต้น เพื่อใช้เป็นเอกสารไปขอรับการตรวจลงตรา (Visa) และประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี เป็นการตรวจลงตราเพื่อการทำงาน (Non Immigrant L-A) เท่านั้น จากตรวจคนเข้าเมืองของไทย ซึ่งแรงงานต่างด้าวต้องมาขออนุญาตทำงานภายใน 15 วัน โดยแรงงานต่างด้าวจะได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียวแทน เมื่อครบกำหนด 2 ปี สามารถต่อได้อีก 2 ปี เมื่ออยู่ครบ 4 ปีแล้วต้องเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเวลา 30 วัน ถึงจะเข้ามาทำงานใหม่ได้ และ 5) ประเภทนำเข้า หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลง MOU เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยมีการลงนามกับประเทศลาวเมื่อ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 กับพม่า เมื่อ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 และเมียนมา เมื่อ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยอนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งจะได้รับการตรวจลงตราเพื่อการทำงานเท่านั้น

โดยแรงงานต่างด้าวต้องมาขออนุญาตทำงานภายใน 30 วัน โดยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาไม่เกิน 4 ปี เมื่อครบกำหนดต้องออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเวลา 30 วัน ถึงจะเข้ามาทำงานใหม่ได้ ซึ่งแรงงานต่างด้าวมียศที่ที่จะเดินทางออกนอกพื้นที่ทำงานได้ (กระทรวงแรงงาน, 2559: ออนไลน์) โดยแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามทั้ง 5 ประเภทจะต้องได้รับการตรวจสุขภาพก่อนเริ่มเข้าทำงานรวมถึงการตรวจสุขภาพประจำปี ซึ่งกำหนดโรคต้องห้ามมิให้ทำงานไว้ 7 ชนิด คือ วัณโรคระยะติดต่อ โรคเรื้อนในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคจิต จิตฟั่นเฟือนหรือปัญญาอ่อน โรคซิฟิลิสในระยะที่ 3 การติดสารเสพติดให้โทษและพิษสุราเรื้อรัง หากผลการตรวจสุขภาพพบโรคดังกล่าวจะผลักดันส่งกลับประเทศต้นทางต่อไป ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว พบว่า นายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนขออนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติและส่งกลับประเทศต้นทางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ถึงเดือน มกราคม ปี พ.ศ. 2559 และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้บันทึกข้อมูลจำนวนของผู้ว่างงานในประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2559 รายละเอียดตามตารางที่ 1

จากตารางที่ 1 พบว่า ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของหน่วยงานภาครัฐอาจแบ่งการแก้ไขปัญหาได้เป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539-2544 ภาครัฐมุ่งแก้ไขปัญหาด้วยการตอบสนองข้อเรียกร้องของนายจ้างที่ขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือและส่วนใหญ่ได้ว่าจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานไว้แล้วซึ่งภาครัฐใช้อำนาจในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหากมีมติคณะรัฐมนตรี จึงถือเป็นปฐมเหตุของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเริ่มตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ผิดพลาด และไม่ยั่งยืนจนส่งผลเสียหายต่อประเทศในหลาย ๆ ด้านจวบจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ช่วงที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545-2556 ภาครัฐยังคงใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยออกมติคณะรัฐมนตรีให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาขึ้นทะเบียนใหม่และต่อใบอนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราวซึ่งส่งผลให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยิ่งหลั่งไหลเข้ามาภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาครัฐได้พัฒนาการแก้ไขปัญหาด้วยการนำเข้าแรงงานตาม

ตารางที่ 1 สถิติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2545 - มกราคม ปี พ.ศ. 2559 และจำนวนผู้ว่างงานในประเทศ ปี พ.ศ. 2545 กุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2559

ปี พ.ศ.	การขออนุญาตทำงาน 3 สัญชาติ			รวม	พิสูจน์สัญชาติ	MOU	รวมต่างด้าวทั่วประเทศ	ผู้ว่างงานรวม : คน
	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา					
2545	340,029	32,492	36,818	409,339	-----	-----	471,699	822,800
2546	247,791	21,314	19,675	288,780	-----	-----	405,437	780,000
2547	633,692	105,259	110,601	849,552	-----	-----	1,281,539	800,000
2548	539,416	90,073	75,804	705,293	75,880	-----	1,528,125	560,000
2549	568,878	51,336	48,362	668,576	-----	-----	826,399	410,000
2550	498,091	22,085	26,096	546,272	72,098	14,150	805,764	510,000
2551	476,676	12,800	12,094	501,570	71,017	17,059	709,664	560,000
2552	1,078,767	110,854	124,761	1,314,382	77,914	27,447	1,544,902	410,000
2553	812,984	62,792	56,479	932,255	228,411	43,032	1,335,155	310,000
2554	905,573	106,970	235,521	1,248,064	505,238	72,356	1,950,650	472,000
2555	63,768	64,409	39,704	167,881	733,603	93,265	1,133,851	273,000
2556	717,167	34,491	95,472	-----	847,130	174,042	1,155,826	322,200
2557	831,235	33,054	107,172	-----	971,461	206,168	1,339,834	299,000
2558	854,756	39,261	95,357	-----	989,374	279,311	1,443,474	629,000
2559	848,987	47,649	94,929	-----	991,565	282,676	1,451,817	545,000

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2559 และ สำนักสถิติแห่งชาติ, 2559: ออนไลน์

MOU พร้อมทั้งเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางที่ตั้งหน่วยงานอยู่ในประเทศไทยซึ่งยิ่งส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติเพิ่มขึ้น เช่น แรงงานต่างด้าวที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่านสามารถที่จะกลับไปขึ้นทะเบียนใหม่เพื่อขออนุญาตทำงานเช่นเดิม และยังคงมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่มาขึ้นทะเบียน และช่วงที่ 3 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบันจากนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ให้ความสำคัญเป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามรวมถึงการเร่งรัดการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จซึ่งในการเปิดให้ลงทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2557 นั้นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการตรวจสอบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและผู้ติดตามว่ามีจำนวนที่แท้จริงเท่าไรเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป โดยหากเจ้าหน้าที่ตรวจพบภายหลังปิดให้ลงทะเบียนแล้วจะดำเนินการด้วยมาตรการขั้นเด็ดขาดตามกฎหมายซึ่งจะมี

ความผิดทั้งแรงงานต่างด้าวและนายจ้าง ในตารางที่ 1 ในปี พ.ศ. 2559 พบว่า แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่รอพิสูจน์สัญชาติมีจำนวน 991,565 คน แรงงานต่างด้าวที่นำเข้าตาม MOU มีจำนวน 282,676 คน รวมต่างด้าวทั่วประเทศ มีจำนวน 1,451,817 คน ซึ่งคาดการณ์ไว้ว่ายังคงมีแรงงานต่างด้าวบางส่วนที่ไม่มาลงทะเบียนอยู่เป็นจำนวนมาก และมีผู้ว่างงานภายในประเทศจำนวน 545,000 คน จากการเปิดเผยของ พลตรีสรรเสริญ แก้วกำเนิด โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อ 19 มีนาคม พ.ศ. 2559 กล่าวว่า รัฐบาลสามารถรักษาระดับไม่ให้อัตราการว่างงานสูงเกินกว่าร้อยละ 1 มาตั้งแต่เริ่มเข้ามาบริหารประเทศเพราะมีการส่งเสริมให้คนไทยมีงานทำทั้งการเปิด Smart Job Center ที่ปัจจุบันได้เพิ่ม Smart Training Center เข้าไปด้วยเพื่อให้ความรู้และมีวิชาชีพแก่ประชาชนโดยในเดือน มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 สามารถบรรจุงานได้ถึง 67,361 คน โดย 5 ตำแหน่งงานที่มีความต้องการ

มากที่สุดคือ (1) การผลิต (2) การขายส่ง ขายปลีกและซ่อมยานยนต์ (3) การโรงแรมและอาหาร (4) การก่อสร้าง และ (5) การสื่อสารและข่าวสาร (รัฐบาลไทย, 2559: ออนไลน์)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

กฎหมายสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กับแรงงานต่างด้าวซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องนำไปปฏิบัติและปรับปรุงใหม่ ผู้วิจัยได้สรุปเป็น 6 กลุ่ม จำนวน 23 ฉบับดังนี้คือ กลุ่มที่ 1 เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 กฎบัตรอาเซียน พ.ศ. 2550 และธรรมนูญอาเซียน พ.ศ. 2462 กลุ่มที่ 2 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับคนต่างด้าวในการเข้าประเทศมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 กลุ่มที่ 3 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กลุ่มที่ 4 เป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองความปลอดภัยและสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ใช้แรงงานทั้งหมดมี พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. (ฉบับที่ 2) 2558 กลุ่มที่ 5 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 และกลุ่มที่ 6 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมด้านสาธารณสุขมีพระราชบัญญัติ สุภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523

สรุปได้ว่า กฎหมายทั้ง 6 กลุ่ม 23 ฉบับนั้นมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการกับแรงงานต่างด้าวในทุกๆ ประเภท ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งในเชิงตัวบทกฎหมาย และในเชิงการบังคับใช้ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐบาลควรพิจารณาบูรณาการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคมโลกในยุคปัจจุบันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมในอนาคต

ผลกระทบในเชิงลบที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวมลพิษเข้าเมืองที่สำคัญมี ดังนี้

การเข้ามาทำงานทำของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากส่งผลกระทบต่อประเทศที่สำคัญ คือ (1) ด้านเศรษฐกิจที่สำคัญคือ เป็นการเข้ามาแย่งอาชีพของคนภายในประเทศ ซึ่งมีผู้ว่างงานจากตารางที่ 1 ในปี พ.ศ. 2559 มีจำนวนถึง 545,000 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559: ออนไลน์) ซึ่งพบว่าค่าจ้างแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นการจ่ายด้วยเงินสดไม่ได้เข้าในระบบฐานภาษีของประเทศ ซึ่งทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้ส่วนบุคคลและภาษีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเงินรายได้ส่วนหนึ่งได้ถูกส่งกลับไปยังประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าว ผลดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม (2) ด้านสังคม ที่สำคัญคือเกิดการแย่งกันทำงานของแรงงานต่างด้าวด้วยกันเองเนื่องจากแรงงานต่างด้าบบางส่วนว่างงานหรือต้องการเปลี่ยนงานที่มีรายได้หรือสวัสดิการที่ดีกว่าเดิม ส่งผลให้เกิดการทะเลาะวิวาทเกิดการลักทรัพย์กันเองภายในชุมชน เกิดความขัดแย้งในชุมชนของแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นจนนำไปสู่การทำผิดกฎหมาย เช่น การก่ออาชญากรรม การค้ายาเสพติด (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 2553) รวมถึงก่อให้เกิดสังคมของครอบครัวเกิดใหม่จากการอยู่ร่วมกันของแรงงานต่างด้าวทั้งที่เป็นสัญชาติเดียวกันและต่างสัญชาติกันซึ่งหากให้กำเนิดบุตรในประเทศไทย ย่อมเป็นปัญหาต่อสังคมในระยะยาว (3) ด้านชุมชนของคนไทย ที่สำคัญคือ การสร้างความหวาดกลัวของคนภายในประเทศในการอยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าวเนื่องด้วยสถานภาพของแรงงานต่างด้าวนั้นไม่มีตัวตนเมื่อเกิดเหตุผิดกฎหมายแล้วมักใช้วิธีการหลบหนีไปทำงานกับคนชาติเดียวกันทำให้ยากต่อ

การติดตามเพื่อนำตัวมาดำเนินคดี (ทีดีอาร์ไอ, 2553)

(4) ด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญคือ การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวมาจากประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยโดยเฉพาะ สันธิชาติเมียนมา ซึ่งมีปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ความไม่สงบภายในประเทศ ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ส่วนสันธิชาติลาว และกัมพูชานั้น ระบบเศรษฐกิจ ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการต่างๆ เป็นปัจจัยดึงดูดให้เข้ามาหางานทำ โดยเฉพาะแรงงานเพศหญิงและเด็กจะเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ (สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, 2559: ออนไลน์)

(5) ด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญคือ ในการอยู่ร่วมกันของแรงงานต่างด้าวซึ่งส่วนใหญ่ที่อยู่อาศัยขาดสุขลักษณะขั้นพื้นฐาน บางส่วนเข้าบุกรุกพื้นที่สาธารณะต่างๆ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและต้องหลบซ่อนตัวจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่เข้าตรวจสอบพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาของสิ่งแวดล้อมทั้งแรงงานต่างด้าวอยู่อาศัยเอง และประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน (6) ด้านสาธารณสุขที่สำคัญคือ พบว่าแรงงานต่างด้าวเป็นพาหะนำพาโรคเข้าประเทศจากการตรวจพบโรคติดต่อที่ประเทศไทยควบคุมได้แล้ว เช่น โรคโปลิโอ เท็บซัง วัณโรค เป็นต้น ทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อป้องกันไม่ให้โรคติดต่อกลับมาระบาดอีก (สำนักกระบวนคดี, 2554: ออนไลน์) (7) ด้านการเมือง ที่สำคัญคือ การผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับสู่ประเทศต้นทาง พบว่าบางประเทศไม่ยอมรับกลับเข้าประเทศ เช่น ประเทศเมียนมา ทำให้ไม่สามารถผลักดันออกนอกประเทศได้ทันทีต้องตั้งค่ายผู้พลัดถิ่นภายในประเทศชั่วคราว เพื่อประสานงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น เป็นต้น (สหประชาชาติในประเทศไทย, 2549: ออนไลน์) ทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระในการดูแลซึ่งส่งผลให้ต้องสูญเสียทรัพยากรต่างๆ มากมายให้กับแรงงานต่างด้าว และ (8) ทางด้านความมั่นคงของประเทศ ที่สำคัญคือ จากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การอนุญาตให้สาขาวิชาชีพหลัก 8 สาขา การนำเข้าแรงงานต่างด้าวตาม MOU ทำให้การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยทำได้สะดวกมากกว่าเดิม รวมถึงค่าใช้จ่ายในการผ่านแดนอยู่ในระดับต่ำ ยิ่งส่งผลทำให้โอกาสของแรงงานต่างด้าว

รวมถึงผู้ก่อการร้ายจากประเทศต่างๆ อาจแฝงตัวเป็นแรงงานต่างด้าวใช้ประเทศไทยเป็นช่องทางเข้าเป็นฐานในการก่อความไม่สงบหรือการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ อีกทั้งเป็นการเพิ่มจำนวนของผู้ใช้บริการสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ของประเทศซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีอากรของประชาชนภายในประเทศทำให้รัฐบาลต้องมีการระดมเงินเพิ่มจำนวนบุคลากร การเพิ่มงบประมาณเพื่อสนองตอบต่อการใช้บริการที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงความหลากหลายทางชนชาติที่มีค่านิยม ประเพณี วัฒนธรรม ที่แตกต่างกันเมื่อเข้ามาทำงานย่อมต้องการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มที่มีชนชาติเชื้อสายเดียวกันเมื่อมาอยู่เป็นเวลานานอาจนำไปสู่ปัญหาในการควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศได้ซึ่งผลดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในอนาคต (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2558)

สรุปผลการวิจัย

การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว สันธิชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชามีการดำเนินการแก้ไขหลายรัฐบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา แนวทางในการดำเนินการแก้ไขของรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันดำเนินการไปด้วยความยืดหยุ่นให้โอกาสกับแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวโดยรัฐบาลจะออกมติคณะรัฐมนตรีให้การยกเว้นปีต่อปี ซึ่งจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เป็นระยะเวลา 1 ปีสำหรับการทำงานกับนายจ้างตามกฎหมายได้อนุญาตไว้เพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติต่อไป หากแรงงานต่างด้าวผ่านการพิสูจน์สัญชาติโดยประเทศต้นทางออกเอกสารที่เกี่ยวข้องยื่นยื่นระบุตัวตนแรงงานต่างด้าวแล้วจะเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ซึ่งจะมีสิทธิได้รับอนุญาตให้อยู่ต่อในราชอาณาจักรเพื่อทำงานกับนายจ้างเป็นระยะเวลาทั้งหมด 4 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วต้องเว้นระยะเวลาในการเข้ามาทำงานเป็นเวลา 30 วัน หลังจากนั้นถึงจะเข้ามาทำงานใหม่ได้ ส่วนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ระหว่างรอกระบวนการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางแต่ครบระยะเวลาในการอยู่ในราชอาณาจักรแล้วการบริหารของรัฐบาลที่ผ่านๆ มาจะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในมาตรา 17 เพื่อออกมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้สามารถอยู่ต่อในราชอาณาจักรได้อีก 1 ปี เพื่อให้กระบวนการรอพิสูจน์สัญชาติกับกลุ่มแรงงาน

ต่างด้าวดังกล่าวได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้น รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี เช่น ปี พ.ศ. 2557 และปี พ.ศ. 2559 ได้เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวได้มีโอกาสเข้ามาจดทะเบียนใหม่ทำให้แรงงานต่างด้าวกลุ่มที่เคยไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจะสามารถกลับเข้ามาจดทะเบียนแรงงาน ต่างด้าวใหม่ได้ทำให้มีสิทธิ์อยู่ในราชอาณาจักรต่อได้อีก 1 ปี โดยแนวทางแก้ไขดังกล่าวนั้นยังไม่สามารถที่จะเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศอีกจำนวนมากเข้ามาจดทะเบียนเพื่อแสดงตนได้

ดังนั้น ถ้าหากภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริหารจัดการกับแรงงานต่างด้าวด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยงดเว้นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อขยายระยะเวลาการอนุญาตทำงาน และการเปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวโดยมุ่งสนับสนุนมาตรการนำเข้าแรงงานตาม MOU กับสมาชิกในกลุ่มประชาคมอาเซียน แทนเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านแรงงานที่ถูกกฎหมาย จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนเกิดความสมดุลด้านความต้องการใช้แรงงานในอนาคต

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า (1) การย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติมายังประเทศไทยเกิดจากปัจจัยจูงใจด้านการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือและค่าจ้างแรงงานที่อยู่ในระดับสูง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ มหาวิทยาลัยบูรพา (2554) พบว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติสู่ประเทศไทยมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและภาวะการขาดแคลนแรงงาน เช่นเดียวกับ ทิศอาร์โอ (2553) และ ศิวีโล ชยางกูร (2555) พบว่า การขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยและค่าจ้างที่สูงเป็นแรงจูงใจให้ข้ามชาติเข้ามาหางานทำ (2) การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติ ส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ชุมชนของคนไทย สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน การเมือง และความมั่นคงของประเทศซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ทิศอาร์โอ (2553) และศิวีโล ชยางกูร (2555) พบว่า การจ้างแรงงานข้ามชาตินั้นสร้างผลกระทบต่อประเทศในทางลบทั้ง ด้านเศรษฐกิจ เช่น ส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสได้งานทำน้อยลงและด้านสังคมเนื่องจากแรงงานข้ามชาติระดับล่างมักมีการศึกษาที่ไม่สูงนัก รายได้ต่ำ เมื่อเกิดความขัดสนจึงนำไปสู่การก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ (3) การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอทั้งการหลบหนีเข้าเมืองและการผลักดันกลับสู่ประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวดังกล่าวซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ มหาวิทยาลัยบูรพา (2554) พบว่า มาตรการสกัดกั้นและควบคุมการเข้าเมืองของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ (4) การบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวอาจไม่เหมาะสมต่อการใช้บังคับและการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เช่น การริเริ่มกฎหมายเกี่ยวกับตั้งสหภาพแรงงานอาเซียน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ (2554) เสนอแนะว่า รัฐต้องแก้ไขกฎหมายให้เกณฑ์อายุขั้นต่ำของแรงงานคือ อายุ 18 ปี บริบูรณ์และใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดต่อผู้ใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น และ (5) การบริหารจัดการด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรัฐบาลต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อกระบวนการรอพิสูจน์สัญชาติและมุ่งส่งเสริมการนำเข้าแรงงานตาม MOU กับสมาชิกอาเซียน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญดังนี้ (1) ควรประชุมขอความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับการสนับสนุนในทุกรูปแบบรวมถึงแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ในระดับสากล (2) ควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอาเซียน เพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวซึ่งจะเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย (3) ควรมีการสำรวจความต้องการใช้แรงงานภายในภายนอกประเทศทั้งกลุ่มประชาคมอาเซียนและนอกกลุ่มประชาคมอาเซียนที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการโยกย้ายแรงงานไทย แรงงานต่างด้าวทุกประเภทตามระดับอุปสงค์และอุปทานของแรงงานแต่ละประเทศ (4) ควรปรับปรุงด้านบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวด้วยการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะกลุ่มรอการพิสูจน์สัญชาติ เมื่อครบกำหนดเวลาอนุญาตแล้วควรนำเข้าสู่กระบวนการส่งกลับประเทศต้นทางทุกสัญชาติหรือเข้าสู่ค่ายผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเพื่อให้เป็นพื้นที่เฉพาะรวมถึงกลุ่มแรงงาน ต่างด้าวที่ไม่เข้ามาขึ้นทะเบียนแรงงาน

ต่างด้าวให้เข้าสู่กระบวนการดูแลขององค์การระหว่างประเทศ แทนและ (5) ควรเร่งบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว คนต่างด้าว ให้สอดคล้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญดังนี้ (1) ควรมีการวิจัยในเชิงปริมาณกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่รอการพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้ผลการศึกษาที่ได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และ (2) ควรมีการวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการบูรณาการกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัยต่อการบังคับใช้งาน

เอกสารอ้างอิง

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2558. "สาระสำคัญ AEC". สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2559 จาก <http://www.dtn.go.th/index.php/เวทีการเจรจาการค้า/item/สาระสำคัญ-aec.html>

กระทรวงแรงงาน. 2559. "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคนต่างด้าว". สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559 จาก http://www.mol.go.th/academician/basic_alien

กฤตยา อาชวนิจกุล. 2546. "สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา". โครงการศึกษาวิจัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ. 2554. "นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ". โครงการศึกษาวิจัย สภานายความ.

พัชรารวลัย วงศ์บุญสิน. 2552. **การย้ายถิ่น: ทฤษฎีและความเป็นไปได้ในเอเชีย**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐบาลไทย. 2559. "รัฐบาลเผยยังสามารถรักษาระดับอัตราการว่างงานให้อยู่ในเกณฑ์ที่ยอมรับได้แต่ไม่ละเลยผู้ว่างงานเปิด Smart Job Center คู่ Smart Training Center ยันมีตำแหน่งรองรับหลายอัตราสำหรับหน่วยงานรัฐให้อบรมรอบด้าน". สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2559 จาก <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/government-th1/item/101404-id101404>

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ. มหาวิทยาลัยบูรพา. 2554. "ปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติสู่ประเทศไทย". โครงการศึกษาวิจัย สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. 2559. "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557". สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559 จาก [http://th.wikipedia.org/wiki/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_\(ฉบับชั่วคราว\)_พุทธศักราช_2557](http://th.wikipedia.org/wiki/รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_(ฉบับชั่วคราว)_พุทธศักราช_2557)

ศิริไล ชยางกูร. 2555. "แรงงานข้ามชาติกับความต้องการการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย". โครงการศึกษาวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ สวนสุนันทา.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). 2553. "ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทย ภายใต้ยุคพิสูจน์สัญชาติ". กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สันทัต เสริมศรี. 2541. **ประชากรศาสตร์ทางสังคม**. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล.

สหประชาชาติในประเทศไทย. 2549. "หน่วยงานสหประชาชาติในไทย". สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก <http://un.or.th/thai/unagencies/index.html>

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. 2559. "แผนแม่บทอุตสาหกรรม". สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559. จาก <http://www.Oie.go.th/academic/industryplan>

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2559. "ประชากรและเคหะ". สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2559 จาก <http://service.nso.go.th/nso/web/survey/surpop2-2-1-47.html>

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์. 2559. "องค์ประกอบของการเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์". สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.nocht.m-society.go.th/>

สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. 2558. "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2564)". กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2558. "พระราชกฤษฎีกา". สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/th/2013-07-25-08-01-56/2013-07-25-08-14-48>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2559. "การนำเข้าแรงงานต่างด้าว (MOU)". สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/th/>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2559. "ข้อมูลสถิติรายปี". สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2559. จาก <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/th/2013-07-25-03-45-44/2013-07-25-03-50-28/2013-07-25-03-56-45>
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2559. "ข้อมูลสถิติรายเดือน". สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2559. จาก <http://wp.doe.go.th/wp/index.php/th/2013-07-25-03-45-44/2013-07-25-03-50-28/2013-07-25-03-51-48>
- สำนักระบาดวิทยา. 2554. "ประชากรต่างด้าวกับโรคติดต่อที่สำคัญ". สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2559. จาก <http://epid.moph.go.th>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2559. "คั่นห้ามติคณัฐมนตรี (ข้อมูลปี 2501-ปัจจุบัน)". สืบค้นเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2559 จาก <http://www.cabinet.soc.go.th>



>> ดร.ประสงค์ เลาะห์พงษ์

สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทั่วไป วิทยาลัยครูธนบุรี ระดับปริญญาโท หลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารองค์การ และการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (ปร.ด.) สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปัจจุบันทำงานในตำแหน่งอาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทั่วไป คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว