

บทความวิจัย

การสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว

ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19

จากฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย พ.ศ. 2562- 2566

นิภาพรณ เจนสันติกุล *

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์บทความวิชาการและบทความวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ที่เผยแพร่อยู่ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย ในช่วงพ.ศ. 2562- 2566 โดยคำสำคัญที่ใช้ในการสืบค้น ได้แก่ ใบอนุญาตแรงงาน แรงงานต่างด้าว ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อจัดกลุ่มของข้อมูลพิจารณาถึงความสอดคล้องของข้อมูลในด้านหัวข้อเรื่อง วัตถุประสงค์ แนวคิดทฤษฎีระเบียบวิธีวิจัย/วิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์เอกสาร และผลการวิจัยหรือผลการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงแนวโน้มการกระจายตัวของข้อมูลตามช่วงเวลา แหล่งศึกษา และประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ผลการศึกษา พบว่า 1) มีบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวทั้งหมดจำนวน 15 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2562 จำนวน 4 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2563 จำนวน 3 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2564 จำนวน 2 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2565 จำนวน 4 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2566 จำนวน 2 เรื่อง มีบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวจำนวนโดยตรงจำนวน 4 เรื่อง 2) มีปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากรที่ขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ด้านความรู้ความเข้าใจในระบบของผู้รับบริการ ซึ่งผู้ประกอบการและลูกจ้างทราบข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงาน แต่ด้วยค่าใช้จ่ายสูงและขั้นตอนการขึ้นทะเบียนแรงงานมีความยุ่งยากจึงนำไปสู่การหลีกเลี่ยงหรือการไม่ขึ้นทะเบียนแรงงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร มีการยื่นคำร้องในระบบออนไลน์ทำได้ยากเนื่องจากเว็บไซต์ที่ใช้ยังมีเพียงภาษาไทยและมีเงื่อนไขเรื่องเอกสารจำนวนมาก และด้านกฎหมายที่การบังคับใช้และการนำไปปฏิบัติมีความซับซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: แรงงานต่างด้าว, ใบอนุญาตทำงาน, โควิด 19, ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย

* รองศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยขอนแก่น,

Email: nipajen@kku.ac.th

(Received: 11/11/24, Revised: 07/02/26, Accepted: 09/02/26)

Research Article

Synthesis of Problems and Obstacles Impeding Work Permit Applications for Migrant Workers in the Covid-19 Era from the Database of the Thai Journal Citation Index Center 2019- 2023

Nipapan Jensantikul[†]

Abstract

The objective of this study was to conduct a data synthesis from academic and research articles on problems that have impeded the work permit application process for migrant workers in the era of Covid-19. The study examined articles published in the Thai Journal Citation Index Center database between 2019 and 2023. Two search terms were used: pai anuyat raeng ngan (work permit) and raeng ngan tang dao (migrant workers). Using content analysis, data were categorized according to title, objectives, theoretical concept, research methodology or document analysis methods, and research or analysis findings. Data distribution trends were identified across time, sources used, and themes relevant to the research topic. The findings showed that: 1) A total of 15 academic and research articles relating to migrant workers were published in the period under study. Four were published in 2019, three in 2020, two in 2021, four in 2022, and two in 2023. Of these, four of the academic articles were directly related to problems impeding work permit applications for foreign workers; 2) Problems impeding work permit applications for foreign workers could be divided into four categories. The first involved a lack of data integration across personnel in different departments. The second category related to service recipients' knowledge and understanding of the system: while entrepreneurs and their workers were found to be knowledgeable of the need to register workers, the high costs and involved process of doing so has led to avoidance, leaving foreign workers unregistered. The third category pertained to communication. Specifically, when applications were filed online, difficulties arose due to the website being limited to Thai language and the numerous paperwork requirements. The final category entailed problems attributed to redundancies and inefficiencies in law enforcement and implementation.

Keywords: migrant workers, work permit, Covid-19, Thai Journal Citation Index Center

[†] Associate Professor, Dr., Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Khon Kaen University, Email: nipajen@kku.ac.th

(Received: 11/11/24, Revised: 07/02/26, Accepted: 09/02/26)

1. บทนำ

แรงงานต่างด้าวเป็นกลุ่มแรงงานที่มีความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศไทยมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้ประกอบการต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ทักษะที่มีค่าแรงขั้นต่ำหรือราคาถูกอย่างแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทดแทนกำลังแรงงานในตำแหน่งที่หาแรงงานไทยทำค่อนข้างยาก คือ งานประเภท 3D ได้แก่ Difficult (งานหนัก) Dirty (งานสกปรก) และ Dangerous (งานอันตราย) จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา เข้ามาทำงานในอาชีพด้านเกษตรกรรม ประมง คนรับใช้ กรรมกรงานแบกหามหรืออาชีพที่มีความเสี่ยง ซึ่งการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวทำให้เกิดปัญหาการลักลอบขนย้ายแรงงานหลบหนีเข้ามาทำงานอย่างไม่ถูกกฎหมายเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อาชญากรรมและความมั่นคง จึงทำให้มีการบังคับใช้กฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่แรงงานต่างด้าว รวมไปถึงสร้างความมั่นใจและภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่คนในประเทศ (ส่วนประเมนผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ และสำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564; อริยพร โพธิ์ใส, 2554)

ทั้งนี้นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2558 ยังคงเป็นการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่เป็นระยะสลับกับการขยายเวลาผ่อนผันและต่ออายุใบอนุญาตให้แรงงานสามารถทำงานต่อไปได้ ซึ่งการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวในระดับประเทศนี้ถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพ เมื่อเวลาผ่านไปจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนจะลดลงอีก เนื่องจากแรงงานต่างด้าวจำนวนมากไม่มารายงานตัวหรือจดทะเบียนกับทางการ และคิดว่าประเทศไทยจะเปิดให้ต่ออายุและผ่อนผันอีก ประกอบกับการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากมีผู้ย้ายถิ่นตกหล่นจากระบบทะเบียน และแรงงานต่างด้าวมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก สับสน มีค่าใช้จ่ายสูง หรือไม่ก็คิดว่าตนขาดคุณสมบัติที่จะสามารถจดทะเบียนได้ (นวิยา ยศวิไล และ ชวัญณภิส รัชตะวรรณ, 2562; นพธดา คำชื่นวงศ์, 2564) นอกจากนี้การที่รัฐไทยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทยยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ทำให้แรงงานต่างด้าวลักลอบหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย นอกจากนั้นการจำกัดอาชีพให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้เพียงการเป็นกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านนั้นยังไม่สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างด้าวและสถานการณ์จ้างงานที่เกิดขึ้นจริง (นพธดา คำชื่นวงศ์, 2564)

จากการศึกษาสถิติแรงงานข้ามชาติ/แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศไทย ตามพระราชกำหนดการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 พบว่า มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 2,745,223 คนที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้ามาทำงานภายในประเทศไทย ซึ่งสามารถจำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง ดังนี้ 1) เป็นแรงงานต่างด้าวมาตรา 59 คือ รูปแบบตลอดชีพ จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 0.0002 2) ประเภททั่วไป คือ เป็นแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว จำนวน 110,529 คน คิดเป็นร้อยละ 4.03 3) ประเภทนำเข้าตาม MOU จะเป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งสามารถเข้ามาทำงานตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นทาง จำนวน 567,684 คน คิดเป็นร้อยละ 20.68 4) แรงงานต่างด้าวมาตรา 62 ประเภทส่งเสริมการลงทุน เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในนิคมอุตสาหกรรม

เช่น นักลงทุน ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ จำนวน 48,272 คน คิดเป็นร้อยละ 1.76 5) แรงงานต่างด้าวมาตรา 63/1 ประเภทชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย จำนวน 92,440 คน คิดเป็นร้อยละ 3.37 6) แรงงานต่างด้าวมาตรา 63/2 คือแรงงานสัญชาติกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราว จำนวน 1,912,031 คน คิดเป็นร้อยละ 69.65 และ 7) แรงงานต่างด้าวมาตรา 64 เป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานบริเวณชายแดน ในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาลในพื้นที่ความตกลงว่าด้วยการสัญจรข้ามแดน จำนวน 14,262 ร้อยละ 0.52 ซึ่งสรุปได้จากแรงงานข้ามชาติทั้งหมด 7 ประเภท จำนวนแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด คือแรงงานต่างด้าวมาตรา 63/2 เป็นแรงงานสัญชาติกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราว จำนวน 1,912,031 คน คิดเป็น ร้อยละ 69.65

นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงาน 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว กัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยในตำแหน่งกรรมกร หรือแรงงานทำงานบ้าน (domestic workers) เป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ซึ่งตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน รวมถึงแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้รับการปรับสถานะเป็นเข้าเมืองถูกกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน (แพรวพรรณ ศิริเลิศ, 2566) และจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ทำให้แรงงานต่างด้าวสูญเสียรายได้จากการถูกลดวันทำงานเป็นเวลาหลายเดือนและบางส่วนถูกเลิกจ้าง (นันทรัฐ ไร่เจริญ, 2563) เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดหลายแห่งไม่สามารถดำเนินกิจการต่อได้ประกอบกับมาตรการควบคุมดูแลสถานการณ์โควิด 19 ของรัฐบาลจึงทำให้นายจ้างปิดสถานประกอบการ ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวไม่มีรายได้และบางส่วนเดินทางกลับประเทศ (นันทวัฒน์ คักดีสกุลคุณากร, 2563; มุขมังกกร สีสมา, 2564)

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารยังพบว่าประเทศไทยไม่มีการมาตรการช่วยเหลือหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานต่างด้าวให้เข้าถึงสิทธิที่พึงได้รับจากการถูกเลิกจ้างหรือเงินช่วยเหลือจากการว่างงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวมีความเสี่ยง 3 เรื่อง คือ 1) ความเสี่ยงในการดำเนินชีวิต เมื่อแรงงานต่างด้าวไม่มีงาน ขาดรายได้ และไม่มีที่พักอาศัย 2) ความเสี่ยงผิดกฎหมาย เพราะมีกฎหมายระบุว่า ถ้าแรงงานถูกเลิกจ้างหรือลาออก ต้องหานายจ้างใหม่ภายใน 30 วัน ซึ่งในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ทำให้หางานใหม่ยาก หากเกิน 30 วัน ก็กลายเป็นคนผิดกฎหมายทันที และ 3) ความเสี่ยงด้านสุขภาพ พอแรงงานต่างด้าวไม่มีรายได้ ไม่มีหลักประกันหรือสิทธิการรักษาพยาบาล หากเจ็บป่วยขึ้นมาจะลำบากในการรักษาพยาบาล (ภาวรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2563)

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการเข้าไม่ถึงสวัสดิการด้านสุขภาพของแรงงาน ต่างด้าวด้วยเหตุผลสำคัญ คือ แรงงานต่างด้าวบางส่วนลักลอบเข้ามาและไม่มีใบอนุญาตทำงาน ซึ่งคณะผู้วิจัย TDRI (2564) ระบุว่าปัญหาแรงงานเถื่อนหรือการนำแรงงานเข้าผ่านชายแดนโดยไม่มีเอกสารเดินทาง หรือใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2531 เป็นช่วงที่แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ ประกอบด้วย เมียนมา กัมพูชา และลาว ประกอบกับมีธุรกิจจัดหานำเข้าแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย นอกจากนี้การตรวจสอบสถานประกอบการที่มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวจากหน่วยงานรัฐเป็นไปในลักษณะลับตาข้างหนึ่ง ในลักษณะสุ่มตรวจหรือยืนยันเฉพาะจำนวนกับเอกสารเพราะการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารเพื่อยืนยันตัวตนแรงงานจำนวนมากจำเป็นต้องใช้เวลาและบุคลากรในการตรวจสอบจำนวนมาก

จากปัญหาและความสำคัญข้างต้นเป็นที่มาของการวิจัยเรื่องการสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 จากเอกสารทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เผยแพร่อยู่ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยในช่วง พ.ศ. 2562- 2566 และเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 จากเอกสารทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เผยแพร่อยู่ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยในช่วง พ.ศ. 2562- 2566

3. ขอบเขตของการวิจัย

1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ผู้วิจัยศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 จากเอกสารทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เผยแพร่อยู่ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยในช่วง พ.ศ. 2562- 2566 โดยกำหนดขอบเขตการศึกษาช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 เพราะเป็นสถานการณ์ที่มีความเปราะบางและมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของประเทศ และส่งผลต่อแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาต แรงงานที่เข้ามาผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้แรงงานมีความกังวลและนายจ้างต่างกลัวความผิดและกลัวการแพร่ระบาดของโควิด 19 สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกลไกของหน่วยงานภาครัฐบาลที่มีต่อการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีมาอย่างยาวนาน

2. **ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล** เป็นการสืบค้นข้อมูลจากศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (TCI)

3. **ขอบเขตด้านระเบียบวิธีวิจัย** ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพทำการรวบรวมบทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่อยู่ในฐานข้อมูลของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยโดยใช้คำสำคัญในการสืบค้น ได้แก่ ใบอนุญาตแรงงาน แรงงานต่างด้าว แรงงานข้ามชาติ แรงงานย้ายถิ่น แรงงานต่างชาติ กำหนดขอบเขตในการคัดเลือกเอกสารและหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา สำหรับในบทความวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้คำว่าแรงงานต่างด้าว เนื่องจากเป็นการใช้คำที่มุ่งเน้นตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในประเทศไทยใช้คำว่า แรงงานต่างด้าว คือ บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

4. **ข้อจำกัดของงานวิจัย** เป็นการศึกษาเอกสารทางวิชาการที่ปรากฏในศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (TCI) ช่วง พ.ศ. 2562- 2566 เท่านั้น

4. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ บทความวิชาการและบทความวิจัยที่เผยแพร่อยู่ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทยในช่วง พ.ศ. 2562- 2566 ที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 เกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร คือ

1.1) เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่มีประเด็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19

1.2) เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่อยู่ในฐานข้อมูลศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย

1.3) เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยที่เผยแพร่ในช่วง พ.ศ. 2562- 2566 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาการการแพร่ระบาดของโควิด 19 คำสำคัญที่ใช้ในการสืบค้น ได้แก่ ใบอนุญาตแรงงาน แรงงานต่างด้าว แรงงานข้ามชาติ แรงงานย้ายถิ่น แรงงานต่างชาติ สืบค้นในช่วงเดือนมกราคม 2567

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบบันทึกข้อมูล เพื่อบันทึกรายละเอียดของแหล่งที่มาของข้อมูล ได้แก่ ชื่อผู้แต่ง ชื่อบทความ ชื่อวารสาร ปีพิมพ์ ฉบับที่พิมพ์ และเลขหน้า สำหรับจำแนกและแจกแจงข้อมูลเชิงปริมาณตามปี และการจัดกลุ่มประเด็นการศึกษา เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสรุปเป็นข้อมูลใหม่ที่พบจากการศึกษา (Mattimoe et al., 2021)

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยรวบรวมบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ได้จากการสืบค้นในขั้นตอนที่ 1 ได้จำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยทั้งหมด 134 เรื่อง จัดทำตารางการระบุผลที่ได้จากการสืบค้น และทำการสกัดข้อมูล โดยอ่านบทความวิชาการและบทความวิจัยที่สืบค้นได้โดยพิจารณาจากชื่อเรื่อง บทคัดย่อ เนื้อหาในบทความวิชาการและบทความวิจัยที่มีการระบุเรื่องใบอนุญาตแรงงาน แรงงานต่างด้าวในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยทำความเข้าใจความหมายของสิ่งที่ปรากฏในบทความวิชาการและบทความวิจัยและทำการตีความข้อมูล โดยขั้นตอนนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมแบบกำหนดขอบเขต (Arksey & O'Malley, 2005) โดยพิจารณาตามเกณฑ์การคัดเลือกที่ได้กำหนดไว้ นำมาจำแนกหมวดหมู่ คัดแยกข้อมูลที่ซ้ำซ้อนกัน และอ่านรายละเอียดเพื่อคัดกรองบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ไม่เกี่ยวข้องออก เพื่อให้ได้เฉพาะบทความวิชาการและบทความวิจัยสำหรับการวิจัยครั้งนี้อย่างแท้จริง (Bowen, 2009; Shokraneh & Adams, 2017)

ทั้งนี้พบว่า มีจำนวน 15 เรื่อง ที่เกี่ยวข้อง จึงทำการจำแนกประเภทข้อมูลเพื่อการตีความและทำความเข้าใจความหมายของสิ่งที่ปรากฏในบทความวิชาการและบทความวิจัย (Bryman & Burgess, 1994) นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยการตรวจสอบสามเส้าโดยการทบทวนข้อมูล กระบวนการวิจัย และผลการวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญ (Bekhet & Zauszniewski, 2012; Mezmir, 2020; Donkoh & Mensah, 2023)

5. ผลการวิจัย

1. ผลจากการศึกษาบทความวิชาการและบทความวิจัยจำนวน 15 เรื่อง พบว่า มีบทความวิชาการและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวจำนวน 11 เรื่อง บทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 โดยตรงจำนวน 4 เรื่อง บทความวิชาการและบทความวิจัย จำนวน 15 เรื่อง จำแนกเป็น บทความวิจัยจำนวน 11 เรื่อง บทความวิชาการจำนวน 4 เรื่อง

บทความวิจัยจำนวน 11 เรื่องจำแนกเป็นใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณจำนวน 5 เรื่อง ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพจำนวน 5 เรื่อง ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจำนวน 1 เรื่อง บทความวิชาการและบทความวิจัย จำนวน 15 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2562 จำนวน 4 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2563 จำนวน 3 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2564 จำนวน 2 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2565 จำนวน 4 เรื่อง เผยแพร่ในปี 2566 จำนวน 2 เรื่อง

2. การสังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 พบว่า มีบทความวิชาการและบทความวิจัยระบุถึงปัญหาและอุปสรรคใน 4 ด้าน ได้แก่

2.1) ด้านบุคลากร ประกอบด้วย ผู้ให้บริการ/เจ้าหน้าที่ระดับกำหนดนโยบาย ผู้ให้บริการ/เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ พบว่า มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของการขอใบอนุญาตแรงงานค่อนข้างมาก อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานไม่มีการประสานงานกันและทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน ดังที่ปรากฏในบทความวิชาการจำนวน 2 เรื่องและบทความวิจัยจำนวน 6 เรื่อง อาทิ งานของ เกรียง พลธวัชธนาสิทธิ์ (2565) และ สันติ คำทองแก้ว, วิจิตรา ศรีสอน และสมบูรณ์ สุขสำราญ (2565) ที่ระบุว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการประสานข้อมูล ทำให้ข้อมูลขาดความเป็นปัจจุบัน หากการปฏิบัติเป็นการบูรณาการร่วมมือระหว่างหน่วยงานกัน จะทำให้เกิดความคล่องตัวน้อย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ล่าช้า เนื่องจากขั้นตอน กระบวนการ รวมถึงมาตรการในการเฝ้าระวังโรคติดเชื้อโควิด 19 ที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาด้านบุคลากรเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งตอนสถานการณ์ปกติและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ดังที่ สวรรค์นิต เดชวงศ์, อนุรัตน์ อนันทนาธร, สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และจีระ ประทีป (2562) ทำการศึกษาเรื่องการจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย ระบุว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการบูรณาการ และประสานงานกัน โดยเฉพาะในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลแรงงานต่างด้าว

2.2) ด้านความรู้ความเข้าใจในระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานของผู้รับบริการและค่าใช้จ่าย ประกอบด้วย ผู้ประกอบการ และลูกจ้าง จากการศึกษาเอกสาร พบว่า ผู้ประกอบการและลูกจ้างทราบข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงาน แต่ด้วยค่าใช้จ่ายสูงและขั้นตอนการขึ้นทะเบียนแรงงานมีความยุ่งยากจึงทำให้

นำไปสู่การหลีกเลี่ยงหรือการไม่ขึ้นทะเบียนแรงงาน ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งตอนสถานการณ์ปกติและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 แต่ในสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด 19 นายจ้างจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสูงกว่าเดิม ดังที่ปรากฏในบทความวิชาการจำนวน 2 เรื่องและบทความวิจัยจำนวน 5 เรื่อง อาทิจานของเกรียงพลรัฐธนาสิทธิ์ (2565) ที่ระบุว่า การนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ นายจ้างต้องยื่นแบบคำร้อง ณ กรมการจัดหางานหรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครพื้นที่ 1-10 ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน โดยนายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในการกักตัวคนต่างด้าว ได้แก่ ค่าสถานที่กักตัว ค่าตรวจโรคโควิด 19 ค่าบริการทางการแพทย์ ค่ารักษาพยาบาล กรณีติดเชื้อโรคโควิด 19 หรือจัดให้มีกรรมธรรมที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพและรักษาพยาบาลซึ่งคุ้มครองการรักษาโรคโควิด 19 ค่าใช้จ่ายอื่นที่อาจเกิดขึ้นขณะกักตัวรวมถึงกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน หรือโรคอื่นระหว่างกักตัว พร้อมแสดงหลักฐานการจอง การชำระค่าใช้จ่ายสถานที่กักตัวซึ่งทางราชการกำหนดหรือสถานที่กักตัวเอกชนที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการในประเทศ และนายจ้างหรือผู้รับอนุญาตฯ ต้องมียานพาหนะเพื่อรับคนต่างด้าวไปยังสถานที่กักตัวโดยไม่เดินทางร่วมกับบุคคลอื่นรวมถึงห้ามแวะพักสถานที่ใด ๆ ก่อนถึงสถานที่กักตัว ฝ่ายเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบเอกสาร ออกใบรับ และจัดทำหนังสือส่งคำร้องให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศต้นทางของคนต่างด้าว

เช่นเดียวกันกับแรงงานต่างด้าวที่ต้องพบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายอัตราค่าธรรมเนียมในการดำเนินการขอพิสูจน์สัญชาติและทำใบอนุญาตที่สูง โดยในงานของธนพัฒน์ พันธุ์สุข (2562) ระบุว่า การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาแสวงหาอาชีพจะต้องพบกับกระบวนการการขอพิสูจน์สัญชาติที่บางครั้งแรงงานต่างด้าวมียานพาหนะติดต่อกับสถานที่ทำงานให้แล้ว โดยแรงงานต่างด้าวจะต้องให้นายหน้าหรือผู้ประกอบการของตนเองเป็นผู้ดำเนินการให้ แต่สิ่งที่แรงงานเหล่านี้พบเจอคืออัตราค่าธรรมเนียมในการดำเนินการขอพิสูจน์สัญชาติและทำใบอนุญาตที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง ประกอบกับค่าใช้จ่ายค่าธรรมเนียมอนุญาตทำงาน ค่าตรวจคัดกรองโควิด-19 ค่าตรวจโรค ต้องห้าม ค่าประกันสุขภาพ ค่าจัดทำปรับปรุงทะเบียนประวัติ และออกบัตรประจำตัวคนไม่มีสัญชาติไทย รวมค่าใช้จ่ายประมาณ 8,000 ถึง 10,000 บาท ซึ่งคนงานเหล่านี้ยังไม่ได้ทำงานและไม่มีเงินสำรองจ่าย จะเกิดปัญหาเรื่องการจดทะเบียน (มาณริกา จันทาโก, ม.ป.ป.; สันติ คำทองแก้ว, วิจิตรา ศรีสอน และสมบุญ สุขสำราญ, 2565)

2.3) ด้านการติดต่อสื่อสาร ประกอบด้วย การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ให้บริการ/เจ้าหน้าที่ผู้ประกอบการ และลูกจ้าง พบว่า ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 มีช่องทางการติดต่อสื่อสารแบบออนไลน์โดยให้ทำการยื่นคำร้องในระบบออนไลน์ แต่ในระบบออนไลน์มีข้อมูลเป็นภาษาไทย ทำให้ลูกจ้างหรือแรงงานต่างด้าวไม่เข้าใจและปฏิบัติตามได้ไม่ถูกต้อง ส่วนผู้ประกอบการหรือนายจ้างไม่มีปัญหาในการติดต่อสื่อสารเนื่องจากการยื่นเอกสารมีข้อมูลเป็นภาษาไทยแต่ระบบการยื่นข้อมูลออนไลน์พบว่า มีเงื่อนไขเรื่องเอกสารและหลักฐานการยื่นเอกสารอื่น ๆ จำนวนมากเป็นเหตุให้มีการจ้างงานแบบผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งตอนสถานการณ์ปกติและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ดังที่ปรากฏในบทความ วิจัยจำนวน 3 เรื่อง อาทิจานของปณณดา ทรงอิทธิสุข และศรัชัย ท้าวมิตร (2565) และงานของอภิวรรณ ศิรินันทนา (2565) ซึ่งสะท้อนข้อมูลให้เห็นถึงปัญหาด้านการใช้ภาษาเป็นปัญหาสำคัญของแรงงานต่างด้าว เพราะหากแรงงานต่างด้าวไม่

สามารถสื่อสารกับนายจ้างได้ จะส่งผลให้นายจ้างไม่เข้าใจและเกิดความรู้สึกไม่พอใจแรงงานต่างด้าว เป็นผลให้แรงงานต่างด้าวมักถูกนายจ้างตำหนิอย่างหยาบคาย ทั้งนี้อาจเนื่องด้วยอคติทางชาติพันธุ์ บางครั้งถึงกับลงมือทำร้ายแรงงานต่างด้าวอย่างรุนแรง บางกรณีจนถึงขั้นเสียชีวิต ดังนั้นแรงงานต่างด้าวหนึ่งจำนวนไม่น้อยถูกนายจ้างหรือคนในบ้านของนายจ้างข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศ และ/หรือบางครั้งนายจ้างที่เป็นผู้หญิงเองก็เพิกเฉยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

2.4) ด้านกฎหมาย ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น ทำให้การบังคับใช้และการนำไปปฏิบัติมีความซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งตอนสถานการณ์ปกติและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ดังที่ปรากฏในบทความวิชาการจำนวน 4 เรื่องและบทความวิจัยจำนวน 6 เรื่อง อาทิจานองของศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์ (2566) ระบุว่าพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เนื้อหาในบทกฎหมายได้รับการพัฒนาปรับปรุงจนสามารถเรียกได้ว่าเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานให้กับแรงงานต่างด้าวในลักษณะที่ค่อนข้างสมบูรณ์

ทว่า ความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ต้องสัมพันธ์กับกลไกการตรวจคนเข้าเมืองที่พบว่าบ่อยครั้งยังคงเป็นปัญหาดังคาใจที่ไม่อาจแก้ไขได้อย่างแท้จริง สอดคล้องกับเมตตา สุขสมรุ่งเรือง (2563) ที่ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรให้มีการแก้ไขปัญหากับการเปลี่ยนนายจ้างของคนต่างด้าว โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 49 วรรคท้าย โดยนายจ้างต้องจัดทำเป็นหนังสือและให้ลูกจ้างลงลายมือชื่อในการให้ความยินยอมหรือมีข้อตกลงกันไว้ให้ชัดเจนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติใน มาตรา 77 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และควรมีการแก้ไขกฎหมายในพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 51 โดยกำหนดให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนงานได้ โดยมีเงื่อนไขว่านายจ้างรายใหม่จะต้องชำระค่าเสียหายแทนลูกจ้างให้กับนายจ้างเดิม ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิลูกจ้างในการปฏิเสธไม่จ่ายค่าเสียหาย หากการที่ตนออกจากรานเป็นเพราะความผิดของนายจ้าง โดยให้นายจ้างเป็นผู้พิสูจน์ว่าลูกจ้างเป็นฝ่ายผิด เป็นต้น อย่างไรก็ตามในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน และต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมายเข้าจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้นายจ้าง สถานประกอบการสามารถว่าจ้างแรงงานกลุ่มดังกล่าวเป็นการชั่วคราวโดยให้ระยะเวลา 2 ปี (พระธรรมนูญธรรมนูญ พุทธสาวิโก (ลักษณะพลวงศ์), สุรพล สุยะพรหม และประณต นันทิยะกุล, 2564)

6. อภิปรายผล

จากการสังเคราะห์เอกสาร พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 ได้แก่ ปัญหาและอุปสรรคด้านบุคลากร ปัญหาและอุปสรรคด้านความรู้ความเข้าใจในระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานของผู้รับบริการและค่าใช้จ่าย ปัญหาและอุปสรรคด้านการติดต่อสื่อสาร ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย โดยอภิปรายผลดังนี้

1. ด้านบุคลากร ประกอบด้วย ผู้ให้บริการ/เจ้าหน้าที่ระดับกำหนดนโยบาย ผู้ให้บริการ/เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ พบว่า มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนค่อนข้างมาก อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานไม่มีการประสานงานกันและทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการประสานข้อมูล ข้อมูลขาดความเป็นปัจจุบัน มีความคล่องตัวน้อย สะท้อนให้เห็นว่าการทำงานในระบบราชการยังคงมีล่าช้าและยึดติดกับกฎระเบียบความเป็นทางการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เผชิญ การแก้ไขปัญหาหรือการรับมือกับปัญหาจึงมีความล่าช้า สอดคล้องกับข้อมูลจากเอกสารที่ระบุว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ล่าช้า เนื่องจากขั้นตอน กระบวนการ รวมถึงมาตรการในการเฝ้าระวังโรคติดเชื้อโควิด 19 ที่ยังขาดประสิทธิภาพ สอดคล้องกับงานของ ชลนภา อนุกุล และศยามล เจริญรัตน์ (2565) ที่ทำการศึกษาเรื่องบทสำรวจทัศนคติที่สังคมไทยต่อแรงงานข้ามชาติผ่านพัฒนาการนโยบายและงานวิชาการด้านสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ผลการศึกษาพบว่า เมื่อเกิดภาวะวิกฤตโรคระบาดใหญ่ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2563 และมีการระบาดอย่างกว้างขวางในกลุ่มแรงงานข้ามชาติช่วงปลายปี โดยเริ่มจากแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมอาหารในภาคบริการ โดยเริ่มจากพื้นที่ตลาด และรุนแรงมากขึ้นในอุตสาหกรรมก่อสร้าง และพบว่าไม่มีมาตรการป้องกัน ตรวจสอบเชื้อ การกักตัวแยกโรค และการรักษาอย่างเพียงพอในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ นำมาสู่การที่รายงานการติดตามและการดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report) พ.ศ. 2564 ของกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา ผลักให้ประเทศไทยหล่นจากกลุ่ม 2 (Tier 2) สู่กลุ่ม 2 ที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watch List) รวมกับประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน อาทิ บรูไน กัมพูชา และเวียดนาม ด้วยเหตุผลที่รัฐบาลไม่ได้แสดงความพยายามที่เพิ่มขึ้น โดยสถานทูตสหรัฐอเมริกาและสถานกงสุลในประเทศไทยมีรายงานเพิ่มเติมว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์

2. ด้านความรู้ความเข้าใจในระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานของผู้รับบริการและค่าใช้จ่าย ประกอบด้วย ผู้ประกอบการ และลูกจ้าง จากการศึกษาเอกสาร พบว่า ผู้ประกอบการและลูกจ้างทราบข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงาน แต่ด้วยค่าใช้จ่ายสูงและขั้นตอนการขึ้นทะเบียนแรงงานมีความยุ่งยากจึงทำให้นำไปสู่การหลีกเลี่ยงหรือการไม่ขึ้นทะเบียนแรงงาน เช่นเดียวกันกับแรงงานต่างด้าวที่ต้องพบปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายซึ่งแรงงานต่างด้าวจะต้องให้นายหน้าหรือผู้ประกอบการของตนเองเป็นผู้ดำเนินการให้ แต่สิ่งที่แรงงานเหล่านี้พบเจอ คือ อัตราค่าธรรมเนียมในการดำเนินการขอพิสูจน์สัญชาติและทำใบอนุญาตที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง สอดคล้องกับ ธีรยุทธ คงขาว และ พรพรรณ ขำจริง (2562) ได้ทำการศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ของผู้ประกอบการในจังหวัดภูเก็ต ผลการศึกษา พบว่า เพราะขั้นตอนในการดำเนินการการขึ้นทะเบียนแรงงาน มีความยุ่งยากประกอบกับผู้ประกอบการไม่สะดวกและไม่เข้าใจในขั้นตอนดังกล่าวและพิจารณาแล้วเห็นว่าการขึ้นทะเบียนแรงงานมีค่าใช้จ่ายมาก เช่น ค่าจดทะเบียนแรงงาน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งต้นทุนค่าใช้จ่ายการนำเข้าแรงงานแบบถูกกฎหมายเป็นสาเหตุหลักของปัญหาแรงงานผิดกฎหมายเพราะเงื่อนไขที่ซับซ้อนต้องดำเนินการต่ออายุเอกสารอย่างต่อเนื่อง ค่าใช้จ่ายสำหรับนายจ้างในการนำเข้าแรงงาน 3 สัญชาติประเภท MOU ประมาณ 11,000 บาทต่อคน ยังไม่รวมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการทำเอกสารกับประเทศต้นทาง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมถึงหากนำเข้าช่วงโควิดจะต้องจ่ายค่ากักตัวเพิ่มอีก 13,200-19,300 บาทต่อคน เพื่อทำตามมาตรการด้านสาธารณสุข

ดังนั้นหากจ้างงานแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายก็จะลดต้นทุน อีกทั้งไม่มีภาระค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และไม่ติดเงื่อนไขตามสัญญาจ้างใด ๆ (คณะผู้วิจัย TDRI, 2564)

3. ด้านการติดต่อสื่อสาร ประกอบด้วย ผู้ให้บริการ/เจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการ และลูกจ้าง พบว่าการยื่นคำร้องในระบบออนไลน์ทำได้ยากเนื่องจากเว็บไซต์ที่ใช้ยังมีเพียงภาษาไทยและมีเงื่อนไขเรื่องเอกสารและหลักฐานการยื่นเอกสารอื่น ๆ ค่อนข้างมาก ประกอบกับปัญหาการใช้ภาษาทำให้การขึ้นทะเบียนแรงงานมีความยุ่งยากและนำไปสู่การเข้าไม่ถึงสิทธิในการประกันสังคม สอดคล้องกับ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก ผลการศึกษาระบุว่า การไม่มีใบอนุญาตแรงงานจะนำไปสู่การไม่ได้รับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานไทย ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน รวมถึงการยื่นข้อเรียกร้องเจรจาต่อรองตามกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลไทยยังไม่มีกฏบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติ แม้จะมีการกำหนดไว้เป็นยุทธศาสตร์หรือกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานต่างด้าวก็ตามแต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้การจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานข้ามชาติที่ผ่านมาของรัฐบาลไทยล้มเหลว เพราะยึดติดอยู่กับความหมายของ “งาน” ที่คับแคบซึ่งผูกติดกับ “นายจ้าง” ที่ต้องจดทะเบียนโดยถูกกฎหมาย โดยในงานของเก่งกิจ กิติเรียงลาภ และพัชรพร เทพนาชัย (2561) ระบุเพิ่มเติมว่าในกรณีของแม่สอด งานจำนวนมากถึงแม้จะมีนายจ้างแต่ก็ไม่ได้ถูกนับว่าเป็น “งาน” เพราะไม่มีการจดทะเบียน แม้ว่าแรงงานที่ผิดกฎหมายต้องการจะจดทะเบียนโดยเฉพาะในสถานการณ์ที่รัฐปราบปรามรุนแรง แต่แรงงานข้ามชาติก็พบว่าอุปสรรคสำคัญมาจากความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการจดทะเบียนและการใช้เงินจำนวนมาก ในการดำเนินการเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนตามกฎหมาย ประกอบกับระบบสวัสดิการที่จัดให้เป็นแบบปัจเจกบุคคลซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้ชีวิตและการเข้าเมืองมาของแรงงานซึ่งมาเป็นครอบครัวที่มีคนหลายรุ่นเข้ามาพร้อม ๆ กัน

4. ด้านกฎหมาย ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น ทำให้การบังคับใช้และการนำไปปฏิบัติมีความซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสุรัชย์ ชีวบัณฑิต, สุวรรณี แสงมหาชัย, รวิภา ธรรมโชติ และวรัชยา ศิริวัฒน์ (2564) ที่ทำการศึกษารื่อง ประสิทธิภาพของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ผลการศึกษาระบุว่า ประเทศไทยควรจะมีกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานคนต่างด้าวและนำกฎหมายไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่อาจเนื่องมาจากการใช้มาตรการทางกฎหมายมีหลายฉบับและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานจึงมีความซับซ้อน ยากต่อการนำไปปฏิบัติควรมีการจัดวางแผนในการบริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานคนต่างด้าวอย่างจริงจังและต่อเนื่องถ้าหากปล่อยไว้จะมีปัญหาในเชิงระบบมากยิ่งขึ้นประเด็นต่อมาคือเนื่องจากประเทศไทยขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เช่น การเดินทาง เข้า-ออก ประเทศของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ที่ยังต้องผ่านทางสำนักงานปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติเก็บไว้ ทำให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์เองได้และในทุกกรณีนี้ขาดการจัดระบบการเก็บข้อมูลเหมือนกันทั่วประเทศโดยมิได้บันทึกไว้ในระบบที่จัดเก็บค้นหาและตรวจสอบได้ง่ายทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลที่มีอยู่มาใช้

ประโยชน์ นอกจากนี้ในงานของ เมตตา สุขสมรุ่งเรือง (2563) ได้ระบุว่าการประกาศบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยเหตุผลตามที่ปรากฏท้ายพระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 มีบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวทั้งระบบ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ซึ่งการแก้ปัญหาในระยะสั้นนั้นฝ่ายบริหารควรมีการตรากฎหมายลำดับรองออกมาใช้บังคับร่วมกับพระราชกำหนดฉบับนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนไปก่อน และในระยะยาวควรมีการนำแนวคิดและหลักการสำคัญในพระราชกำหนดฉบับนี้ไปตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีการตรวจสอบและกลั่นกรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

7. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปปฏิบัติ

1. จากผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าการยื่นคำร้องในระบบออนไลน์ทำได้ยาก ดังนั้น กรมการจัดหางาน ควรปรับระบบการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวแบบออนไลน์ให้มีการเข้าถึงได้ง่ายและการยื่นเอกสารไม่ซับซ้อน
2. จากผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าการยื่นคำร้องในระบบออนไลน์ใช้เพียงภาษาไทยเท่านั้น ดังนั้น สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ควรจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าว สัญชาติ กัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่เข้ามาทำงาน ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) อยู่ต่อในราชอาณาจักรเป็นภาษาอังกฤษ ภาษากัมพูชา ภาษาลาว และภาษาเมียนมาเพิ่มเติมเพื่อสื่อสารข้อมูล
3. จากผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลายฉบับ และมีปัญหาเกี่ยวกับการนำกฎหมายไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นกระทรวงแรงงาน ควรพิจารณาปรับปรุง แก้ไขกฎหมายพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยคำนึงถึงสิทธิและการเข้าถึงสวัสดิการของแรงงานต่างด้าว ลดปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนนายจ้างของคนต่างด้าว และควรมีกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานคนต่างด้าว
4. จากผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่าในสถานการณ์ปกติกับในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 19 พบว่า ขั้นตอนการขอใบอนุญาตต่างใช้ระยะเวลานานและมีเอกสารจำนวนมากเหมือนกัน ดังนั้นกระทรวงแรงงาน ควรพิจารณาปรับเรื่องการยื่นเอกสาร อัตราค่าธรรมเนียม และขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น รวมถึงมีการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการ/นายจ้างและแรงงานต่างด้าวให้ความสำคัญกับการขอใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรทำการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาฐานข้อมูลการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบูรณาการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน
2. ควรทำวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์สำหรับลูกจ้าง/แรงงานต่างด้าว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึงข้อมูลและการจัดระบบสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพ
3. ควรทำการวิจัยผสมผสานวิธีทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียดและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ ปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- เก่งกิจ กิติเรียงลาภ และ พัชรพร เทพนาชัย. (2561). แรงงานข้ามชาติในฐานะพลเมืองทางเศรษฐกิจ: อุปสรรคของการเข้าถึงสวัสดิการสังคมในพื้นที่แม่สอด. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 14(1), 97–117.
- เกรียง พลรัฐนาสิทธิ. (2565). แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. *วารสาร มจร อุบลปริทรรศน์*, 7(3), 279–290.
- คณะผู้วิจัย TDRI. (2564). *ผลกระทบโควิดต่อแรงงานต่างชาติด*. สืบค้น 12 มกราคม 2567, จาก <https://tdri.or.th/2021/01/covid-103/>
- ชลนภา อนุกุล และ ศยามล เจริญรัตน์. (2565). บทสำรวจทัศนคติที่สังคมไทยต่อแรงงานข้ามชาติผ่านพัฒนาการนโยบายและงานวิชาการด้านสุขภาพแรงงานข้ามชาติ. *วารสารความเป็นธรรมทางสังคมและความเหลื่อมล้ำ*, 3(2), 38–57.
- ธนพัฒน์ พันธุ์สุข. (2562). ปัญหาแรงงานต่างด้าวกับการละเมิดสิทธิ. *วารสารการจัดการธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 5(2), 114–125.
- ธีรยุทธ คงขาว และ พรณวดี ขำจริง. (2562). ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ของผู้ประกอบการในจังหวัดภูเก็ต. *Walailak Procedia*, 2, 1–9.
- นพรดา คำชื่นวงศ์. (2564). *การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและแนวโน้มแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย*. สืบค้น 17 มกราคม 2567, จาก <https://researchcafe.tsri.or.th/foreign-workers/>

- นนทรัฐ ไผ่เจริญ. (2563). แรงงานข้ามชาติ: โควิดก็กลัว งานก็ไม่มี กลับบ้านก็ไม่ได้ รายจ่ายก็ไม่ขาดเลย. สืบค้น 12 มกราคม 2565, จาก <https://www.benarnews.org/thai/news/TH-COVID-migrants-04152020184642.html>
- นวิยา ยศวิไล และ ขวัญณภิส รัชตะวรรณ. (2562). การจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบกฎหมายแห่งประเทศไทย. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 27(53), 255–278.
- นันทวัฒน์ ศักดิ์สกุลคุณากร. (2563). “เหตุสุดวิสัย” กับสิทธิในการได้รับค่าจ้างของลูกจ้าง. สืบค้น 12 มีนาคม 2567, จาก <https://www.law.tu.ac.th/เหตุสุดวิสัย-กับสิทธิ-2/>
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2564). การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย. *รัฐสภาสาร*, 69(2), 117–134.
- พระครูธรรมธรบุญเที่ยง พุทธสาวิโก (ลักษณะพลวงค์), สุรพล สุยะพรหม, และ ประณต นันทิยะกุล. (2564). การบูรณาการแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อสังคมไทยจากกรณีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019. *วารสารบัณฑิต แสงโคมคำ*, 6(3), 573–587.
- แพรวพรรณ ศิริเลิศ. (2566). สัมภาษณ์การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ: เมื่อไทยอาจเผชิญปัญหา “ขาดแคลนแรงงาน”. สืบค้น 12 มีนาคม 2567, จาก <https://www.sdgmovement.com/2023/09/21/sdg-updates-survey-migrant-workers-in-thailand/>
- ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์. (2563). ‘อยู่ต่อก็ไม่ไหว จะกลับไปก็กลับไม่ได้’ ชีวิตแรงงานข้ามชาติบนสมรภูมิโรคระบาด. สืบค้น 12 มีนาคม 2567, จาก <https://www.the101.world/migrant-workers-covid19/>
- มานริกา จันทาโก. (ม.ป.ป.). *วังวนแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย*. สืบค้น 12 มีนาคม 2567, จาก https://www.senate.go.th/commission_meeting/readfile/78924/17369/2092/17133
- มุขมั่งกร สีสมยา. (2564). สภาพปัญหาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19. *วารสารการบริหารการศึกษา มจร.วิทยาเขตร้อยเอ็ด*, 1(3), 54–61.
- เมตตา สุขสมรุ่งเรือง. (2563). ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560. *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*, 8(1), 99–111.
- ศิริพงษ์ อดาว์วัลย์ ณ อยุธยา. (2559). การจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติของไทย: การสำรวจทางกฎหมาย นโยบาย และทางเลือก. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 7(1), 49–74.
- ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์. (2566). *การปรับปรุงกฎหมายแรงงานภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายและกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ส่วนประเมินผล สำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์, และ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2564). *การประเมินผลโครงการประชาสัมพันธ์การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. ผู้จัดพิมพ์.

- สุวรรณคณินิต เตชาวงศ์, อนุรัตน์ อนันทนาธร, สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, และ จีระ ประทีป. (2562). การจัดการความมั่นคงด้านแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย*, 11(2), 293–310.
- สุรัชย์ ชีวบัณฑิต, สุวรรณิ์ แสงมหาชัย, รวิภา ธรรมโชติ, และ วรัชยา ศิริวัฒน์. (2564). ประสิทธิภาพของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย. *วารสารวิจัยธรรมศึกษา*, 4(2), 106–114.
- สันติ คำทองแก้ว, วิจิตรา ศรีสอน, และ สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2565). ปัญหาและการจัดการแรงงานต่างด้าวในช่วงการแพร่ระบาดโควิด-19: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลบางชะแยง อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี. *วารสารรัฐศาสตร์รอบรู้และสหวิทยาการ*, 5(2), 17–34.
- อภิวรรณ ศิรินันทนา. (2565). แรงงานต่างด้าวกับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน. *วารสารมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และนวัตกรรม มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์*, 1(1), 16–32.
- อริยพร โพธิ์ใส. (2554). สิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย. *จุลนิติ*, 8(4), 175–184.
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19–32.
- Bekhet, A. K., & Zauszniewski, J. A. (2012). Methodological triangulation: An approach to understanding data. *Nurse Researcher*, 20(2), 40–43.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Bryman, A., & Burgess, R. (1994). *Analyzing qualitative data*. Routledge.
- Donkoh, S., & Mensah, J. (2023). Application of triangulation in qualitative research. *Journal of Applied Biotechnology and Bioengineering*, 10(1), 6–9.
- Mattimoe, R., Hayden, M. T., Murphy, B., & Ballantine, J. (2021). Approaches to analysis of qualitative research data: A reflection on the manual and technological approaches. *Accounting, Finance & Governance Review*, 27, 1–25.
- Mezmir, E. A. (2020). Qualitative data analysis: An overview of data reduction, data display and interpretation. *Research on Humanities and Social Sciences*, 10(21), 15–27.
- Shokraneh, F., & Adams, C. E. (2017). Increasing value and reducing waste in data extraction for systematic reviews: Tracking data in data extraction forms. *Systematic Reviews*, 6, 1–3.