

## แรงงานต่างด้าว: การบริหารและการจัดการในประเทศไทย\*

### Foreign Workers: Implementation and Administration in Thailand

ภักดีสิริ แอนิหน

Paksiri Aenihon

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand

E-Mail: paksiri.aenihon@gmail.com

#### บทคัดย่อ

ปัญหาแรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์หลักจากสถานะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศไทยส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานจำนวนมาก จึงเกิดขบวนการนำพาและขบวนการค้ามนุษย์ขึ้น ประกอบกับการการดำเนินงานของภาครัฐที่มีจุดอ่อนในเรื่องการดำเนินคดี และการปราบปรามปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทำให้การแก้ปัญหาในภาพรวมขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ กระทั่งต่อความมั่นคงของชาติและความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม แต่ในอีกด้านหนึ่งปัญหานี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อเศรษฐกิจไทยอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ โดยประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วก็เติบโตขึ้นด้วยแรงงานข้ามชาติจากประเทศอื่นที่เป็นกลไกมาช่วยเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เราไม่ควรจะมองการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานทางด้านลบ เพราะการย้ายถิ่นเป็นประโยชน์ทั้งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานและมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศต้นทางและปลายทาง ซึ่งในตอนท้ายของบทความนี้ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยชี้ให้เห็นว่า วิธีการจัดการแรงงานทั้งระบบนั้น รัฐบาลต้องวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้มีความสอดคล้องกันเพื่อการจัดการและการดูแลแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอต่อความต้องการแรงงานภายในประเทศ ตลอดจนต้องเร่งปฏิรูประบบอุดมศึกษาของไทยให้มีความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานมากขึ้น อันจะช่วยให้เห็นปมปัญหาที่ซ่อนอยู่ในนโยบายและช่วยสร้างสรรค์ทางออกในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างเหมาะสม

**คำสำคัญ :** แรงงานต่างด้าว; การบริหาร; การจัดการ

\*ปรับปรุงต้นฉบับจากการประชุมประชุมวิชาการระดับชาติ MCU Congress II มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

## ABSTRACT

The Problem migrant worker was the main reason from economy, social and political. It resulted from transformation of Thailand and need a lot of workers. So, it happened brought up and trafficking. The government operation had weakness in litigation and suppression of illegal migrant workers problem and affected the solution in overall, lacking unity and efficiency of national security and peace of order social. But another sides of problem reflected importance of migrant workers to economic of Thailand. And industrial developed countries grew up by the migrant workers of other countries, who was mechanism to enhance economic growth of a country. In other words, we should not looking movement of transnational labour migrant workers in negative as labour migration was beneficial both of the living life of labour migration and economic of countries. At the end of this article, the authors had proposed about solution of the migrant workers problem. The result reveal that the method of migrant workers management by the government must been planning accordingly on short and long term and administrative migrant workers on moderately level and sufficiency to need labour migrations. Although, the government was accelerate educational reforms of Thailand associate with labour of market, who clued hidden problems in the policy and encourage creative solution of the problem.

**Keywords:** Foreign Workers; Implementation; Administration

## บทนำ

ในอดีตที่ผ่านมามีการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวมีจำนวนมากจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่มาจาก ประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีมากถึง 2.5 ล้านคน เป็นกลุ่มที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย 1.5 ล้านคน และในขณะเดียวกันก็ยังมีแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมากกว่า 1.0 ล้านคน ไม่ว่าจะเป็นประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมไปถึง เวียดนาม ทั้งนี้ จำนวนแรงงานดังกล่าวไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน เพราะบางกรณีอาจเข้าเมืองมาผิดกฎหมาย บางกรณีอาจเข้าเมืองมาถูกต้องตามกฎหมายแต่มีการลักลอบทำงานในประเทศ หรือบางกรณีอาจประกอบอาชีพ มิชอบ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมิได้ปรากฏอยู่ในทะเบียนแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน (บุญยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2558) การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวเกิดจากการที่ประเทศไทยต้องพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวจำนวนมากในแต่ละปี เพราะ กำลังแรงงานไทยไม่เพียงพอทดแทนแรงงานที่จะเกษียณ และไทยมีนโยบายที่จะเปลี่ยนโครงสร้างภาคแรงงานให้มี ทักษะยิ่งขึ้น ประกอบกับคนไทยไม่นิยมทำงานหนักและสกปรกในภาคธุรกิจ นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวยังมี ค่าแรงถูก และนายจ้างไม่ต้องดูแลและรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิการแรงงานมากนัก ทำให้มีการไหลเข้ามาของ แรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงต้องหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานต่างด้าวและยอมรับว่า ปัญหา แรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาสำคัญของชาติ และเป็นเรื่องที่รัฐบาลพยายามดำเนินการแก้ไขมาโดยตลอด

เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมาได้มีการเติบโตค่อนข้างสูงทำให้เกิดความต้องการแรงงานระดับ ล่างจำนวนมาก ทั้งนี้ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อเร็ววันนี้ แต่เกิดจากการขาดแคลนแรงงานที่เป็น คนไทยมากกว่า 10 ปีแล้ว จึงต้องมีการนำเอาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานทดแทนแรงงาน ไทยในหลายธุรกิจโดยเฉพาะในภาคการก่อสร้าง ภาคการประมง และงานบ้าน เป็นต้น ส่งผลให้แรงงานต่างด้าว จำนวนนับหลายล้านคนเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตทำงานก่อให้เกิดปัญหา ทางด้านอาชญากรรม เช่น การฆาตกรรม หรือการปล้นจี้ นายจ้าง หรือปัญหาเด็กเกิดใหม่ในประเทศไทย นอกจากนี้ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังส่งผลกระทบต่อการค้าทางชีวิตของแรงงานไทยในกลุ่มที่ยากจน ซึ่งมีสาเหตุ หลักจากการแรงงานไทยในกลุ่มที่ยากจนไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน ทำให้แรงงานไทยที่ยากจนไม่สามารถ เข้าถึงสิทธิพื้นฐานตามปกติได้ รวมถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งมีสาเหตุหลักอยู่ 3 ประการ ได้แก่ 1) เหตุผลด้านเศรษฐกิจ ความยากจน 2) เหตุผลด้านวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น และ 3) เหตุผลในเรื่องสายสัมพันธ์ที่แรงงานต่างด้าวมีกับผู้จัดการแรงงานต่างด้าวที่ให้การสนับสนุนลักลอบเข้ามาทำงาน อย่างผิดกฎหมาย (อาภรณ์ ชีวะเกรียงไกร, 2560)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังส่งผลกระทบในทางสังคมอีกด้วย เช่น โรคภัยที่เคยหมดไปจาก ประเทศไทยได้กลับมาเกิดขึ้นอีก และส่งผลกระทบต่อนโยบายการเข้าถึงข้อมูลทางสุขภาพของแรงงานต่างด้าว หรือ ข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นอื่น ๆ และเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้วางแผนรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงการ

ขาดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องสิทธิการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขขั้นพื้นฐานทั้งของแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ไม่ขึ้นทะเบียน และผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ล้วนแล้วได้รับผลกระทบ จากความไม่ชัดเจนของนโยบายในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว จึงทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องสงเคราะห์ให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ขึ้นทะเบียน และไม่สามารถชำระเงินค่ารักษาได้มีจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี เป็นภาระที่หนักหน่วงของบุคลากรและเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก รวมถึงการขาดแคลนบุคลากร การขาดแคลนเครื่องมือทางการแพทย์ ยา และเวชภัณฑ์ต่าง ๆ ปัญหาการติดต่อสื่อสารและปัญหาการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่โดยไม่ได้พิจารณาถึงประชากรแฝงที่เป็นแรงงานต่างด้าวและมีอยู่จริงเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากทางภาครัฐจะเลยในเรื่องการส่งเสริมป้องกันและรักษาโรคในคนกลุ่มดังกล่าวแล้ว โรคติดต่อหรือโรคระบาดต่างๆ ก็สามารถส่งผลกระทบในวงกว้างต่อประชากรทุกกลุ่มในสังคมไทยและเป็นภาระต่อประเทศในอนาคตอีกด้วย (บุญรัตน์ รัฐบริรักษ์, 2555)

เมื่อพิจารณาถึงการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นเป็นผลมาจากปัจจัยของการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นการเป็นประเทศฐานการผลิตของภาคอุตสาหกรรมซึ่งเปิดโอกาสให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยจึงเป็นประเทศหลักที่มีการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวที่อัตรามากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี และเป็นผลให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องสร้างระบบการจัดการกับแรงงานจากต่างด้าวให้อยู่ในระบบการจัดการของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบและสร้างความปลอดภัยความมั่นคงให้กับรัฐ ทั้งนี้ มาตรการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายถือเป็นเรื่องที่ดีและเป็นความถูกต้องที่ภาครัฐจะต้องกระทำและต้องอยู่บนพื้นฐานความจริงที่สามารถปฏิบัติได้ การจัดระเบียบในหลายๆ เรื่องจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำการหารือร่วมกันระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมไปถึงปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยทั้งถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศ ซึ่งกลุ่มแรงงานเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมากทั้งในด้านสิทธิความเป็นอยู่ และการทำให้แรงงานสามารถอยู่ภายในระบบของรัฐไม่เช่นนั้นก็จะส่งผลกระทบต่อทางสังคมและนำไปสู่ความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจอันเป็นรากฐานสำคัญของประเทศ ประกอบกับการที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนทั้งในด้านการบริหารจัดการชายแดน การสร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียน (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2560)

ดังนั้น การกำหนดทิศทางเชิงนโยบายที่ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาแรงงานต่างด้าว จึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้สามารถขจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

### ความเป็นมาของแรงงานต่างด้าว

ชาวต่างชาติเริ่มเข้ามาทำงานในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 3) ส่วนใหญ่จะเป็นชนชาติจีนที่อพยพหนีภัยธรรมชาติ และความอึดอัดคับแคบจากประเทศของตนเอง โดยเข้ามาทำงานรับจ้างทำงานเป็นกรรมกร เป็นกุลีแบกหาม เป็นกรรมกรในโรงงานเสื่อไม้ หรือโรงทอผ้า เป็นต้น และต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) เศรษฐกิจไทยเจริญรุ่งเรืองขึ้นอย่างมาก ประเทศไทยมีการติดต่อค้าขายกับหลาย ๆ ประเทศ จึงมีชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก เช่น ชาวยุโรปเข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ชาวอินเดียเข้ามาประกอบอาชีพค้าขาย จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงเห็นว่า ชาวต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและเกิดการแย่งงานคนไทยทำ จึงโปรดให้ตรากฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นได้แก่ กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน กฎหมายเกี่ยวกับกรรมกรลาตรถ เป็นต้น ต่อมายุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้มีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดอาชีพคนต่างด้าวไว้หลายฉบับ เช่น ได้มีการประกาศใช้กฎหมายและพระราชกฤษฎีกาสงวนอาชีพสำหรับคนไทย พ.ศ. 2483 ขึ้น และพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 รวมถึงมีการกำหนดงานห้ามคนต่างด้าวทำ นอกจากนี้ ในกิจการโรงสีและกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐต้องมีกรรมกรชาวไทยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด เนื่องจากในเวลานั้นมีกรรมกรชาวจีนเข้ามาทำงานในประเทศไทยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด มีการใช้มาตรการรุนแรงกับหัวหน้ากรรมกรชาวจีนที่ก่อเหตุวุ่นวายด้วยการเนรเทศกับประเทศ และมีการออกกฎหมายควบคุมจำนวนชาวจีนเข้าประเทศอีกด้วย ต่อมาในปี 2515 รัฐบาลได้ประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนไทย โดยมีการกำหนดประเภทและสิทธิหน้าที่ของคนต่างด้าวที่จะมาประกอบอาชีพในประเทศไทย และมีการสงวนอาชีพที่คนไทยทำได้ไว้แก่คนไทยจำนวน 39 อาชีพ โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานเฉพาะงานที่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถที่ตรงตามความต้องการของประเทศ และงานนั้นต้องเป็นประโยชน์ต่อคนไทยที่จะได้พัฒนาความรู้ ความสามารถ วิทยาการและประสบการณ์ใหม่

แต่เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว มีหลักการใช้บังคับเฉพาะคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น ส่วนคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เช่น ญวนอพยพ เป็นต้น ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายนี้ และในขณะที่บุคคลเหล่านั้นได้มาประกอบอาชีพ หรือทำงานอยู่ในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยเสรี ทำให้ดูเหมือนว่า เป็นผู้มียกสิทธิ์เหนือคนต่างด้าวอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ได้โดยถูกต้องของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับโดยกะทันหันตามภาวะความจำเป็นในสมัยนั้น จึงต้องแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นใน พ.ศ. 2521 รัฐบาลไทยได้เริ่มมีนโยบายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อน

บ้านที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพ.ร.บ. การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 อนุญาตให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ แต่ อนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยเริ่มให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติจาก พม่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 9 จังหวัด เชียงราย เชียงใหม่ กาญจนบุรี ตาก ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี (ภายหลังเพิ่มจังหวัด) หลังจากนั้นก็เปิดให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเป็นสามลัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น จังหวัดที่มีการประกอบกิจการประมงทะเล และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) เมื่อ พ.ศ. 2544 ขึ้น และในปี 2547 รัฐบาลไทยมีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมด ไม่ว่าจะเคยขออนุญาตทำงานหรือไม่ รวมทั้งครอบครัวผู้ติดตาม มากขึ้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทย และขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงานโดยมีจุดประสงค์ที่ต้องการทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ทั้งหมด เพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย (Legalization) โดยการให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและออก เอกสารแทนหนังสือเดินทางต่อไป (อดิศร เกิดมงคล, 2557) จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 โดยให้ยกเลิก พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และให้ใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่าง ด้าว พ.ศ. 2551 แทน (ชินนาฎ ลีดีลล์, 2556) และในปัจจุบันราชกิจจานุเบกษาได้ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงานและการอนุญาตให้ทำงานตามพระราชกำหนดการบริหาร จัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (เมื่อ 6 กรกฎาคม 2560) ทั้งนี้ เพื่อให้ นายจ้างและคนต่างด้าว ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามพระราชกำหนดการบริหาร จัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ได้ โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว

ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวมียากมากในประเทศไทยจนกลายเป็นความเคยชินกันไปแล้วที่จะเจอคนที่พูดไม่ชัดทำงานอยู่ตามที่ต่างๆ ทั้งในร้านอาหาร อยู่ตามเกาะ โรงงานต่าง ๆ และก่อสร้าง จะเห็นได้ชัดว่า ปัจจุบันความ นิยมการใช้แรงงานต่างด้าวมียากมากขึ้น เพราะคนไทยเริ่มที่จะมีการศึกษามากขึ้น ดังเช่น พ่อแม่ที่ทำงาน โรงงานหรือก่อสร้างก็จะส่งเสริมให้ลูกหลานเรียนสูง ๆ ไม่เหมือนกับสมัยก่อนที่จะให้เรียนถึงแค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เท่านั้น อีกทั้งคนต่างด้าวจะพยายามทำตัวเองให้พัฒนาอยู่เสมอหลายๆ คนจะสามารถพูดไทยได้อย่างรวดเร็วเพื่อ สื่อสารกับนายจ้างและสามารถทำงานได้อย่างราบรื่นและมีความรู้ความเข้าใจงาน นายจ้างจึงไม่ต้องมาสั่งซ้ำซ้อนไป มา แรงงานต่างด้าวจึงมีความจำเป็น และมีประโยชน์อย่างมาก สาเหตุความจำเป็นของการจ้างแรงงานต่างด้าวใน ประเทศไทย (ปณิตา ศรศรี, 2557) สรุปได้ดังนี้

1) เกิดจากการขาดแคลนแรงงานของตลาดแรงงานระดับล่างในสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้แก่ การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง ผู้รับใช้ในบ้าน และกรรมกร เป็นต้น ประกอบกับเหตุผลที่หน่วยธุรกิจและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ต้องการรักษาความสามารถในการแข่งขันในตลาด จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อลดความตึงตัวของตลาดแรงงานที่เกิดขึ้น เนื่องจากค่าแรงงานของแรงงานต่างด้าวมีต้นทุนต่ำกว่า

2) การเลือกทำงานของแรงงานไทย โดยเฉพาะงานที่มีความเสี่ยง งานที่ลำบาก และงานที่สกปรก เป็นสาเหตุหนึ่งของการขาดแคลนแรงงานของตลาดแรงงานระดับล่าง จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวมาทำงานทดแทนในตำแหน่งงานที่ว่างดังกล่าว เนื่องจากแรงงานไทยเลือกการทำงาน

3) การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ความต้องการลดค่าใช้จ่ายอัตราค่าจ้างภายในประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และความสำเร็จในการลดอัตราการเกิดของประชากร ทำให้มีแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง

4) แรงงานต่างด้าวมีความขยันอดทน ไม่เกียจงาน ไม่เปลี่ยนงานบ่อย และแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานที่แรงงานไทยไม่ทำแล้ว เพราะแรงงานไทยส่วนหนึ่งมีการพัฒนาทักษะไปในระดับสูง และมีค่านิยมในการเลือกงานเพื่อผลตอบแทนที่ดีกว่าและมีลักษณะงานที่ปลอดภัยกว่า

5) เกิดจากความจำเป็นของนายจ้างที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในระดับสูง เนื่องจากนโยบายและการจัดการภายในกิจการของนายจ้าง และปัจจัยพื้นที่ตั้งสถานที่ทำงานซึ่งเอื้ออำนวยต่อการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อลดต้นทุนการดำเนินงานและให้สามารถแข่งขันในตลาดได้

## ปัญหาจากการจ้างแรงงานต่างด้าว

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจ้างแรงงานข้ามชาติมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะตลาดแรงงานระดับล่าง ในขณะที่แรงงานไทยยังคงว่างงานอยู่ หากเมื่อเราพิจารณาเพียงตลาดแรงงานระดับล่างจะพบว่ามีการว่างงาน ซึ่งในอดีตภาครัฐได้มีนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศ แต่ก็ยังมีแรงงานบางส่วนที่ลักลอบเข้ามาโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย และได้สร้างปัญหา (วาทีณี แก้วทับทิม, 2554) มีดังนี้

### 1) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากค่าจ้างในประเทศไทยสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว กัมพูชา และพม่า) จึงจูงใจให้แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานระดับล่างเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ส่วนผู้ประกอบการในประเทศไทยย่อมต้องการแรงงานราคาถูก อีกทั้งอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงานระดับล่าง จึงเลือกที่จะจ้างแรงงานข้ามชาติในกระบวนการผลิตที่ไม่ต้องอาศัยทักษะมากนัก ส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสได้อำนาจทำน้อยลงโดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติหนาแน่น ซึ่งจากการมีอุปทานแรงงานระดับล่างเพิ่มขึ้นส่งผลต่ออัตราค่าจ้างที่แรงงานไทยได้รับต่ำลงด้วย นอกจากนี้ การยึดติดกับความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงที่ต่ำของผู้ประกอบการอาจไม่กระตุ้นให้ผู้ประกอบการหาทางเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อแสวงหาความได้เปรียบด้านอื่นๆ ซึ่งประสิทธิภาพ

การผลิตที่ต่ำลงจากการใช้แรงงานไร้ทักษะเพิ่มขึ้นนั้นจะนำมาซึ่งความเสียเปรียบในการแข่งขันในระยะยาว ซะลอการเดินหน้าไปสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และจะยิ่งส่งผลเสียต่อความสามารถในการครองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ หากประเทศคู่แข่งหยิบยกเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติที่ใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นประเด็นกดดันทางการค้า

## 2) ปัญหาทางด้านสังคม

### (1) ปัญหาด้านอาชญากรรมและคุณภาพชีวิต

การมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมาก ทำให้เกิดการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยกัน และแรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงานจึงเป็นเหตุให้เกิดการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอาศัยอยู่จำนวนมาก และบ่อยครั้งมีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุราและมีการลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อาศัยอยู่ในชุมชน ดังเช่นในกรณีของจังหวัดสมุทรสาครซึ่งเป็นพื้นที่ที่แรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการอยู่ร่วมกันระหว่างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกับคนไทยมีการดำเนินชีวิตในลักษณะแบบครอบครัวเดี่ยว และจะมีความสัมพันธ์กันกับแรงงานต่างด้าวตามความจำเป็นเท่านั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนที่เห็นได้ชัดเจนนก็คือ เรื่องสิ่งแวดล้อม มีขยะมาก ชุมชนสกปรกขึ้น เพราะความไม่มีระเบียบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สำหรับสภาพจิตใจของคนไทยในชุมชนเกิดความหวาดกลัว เพราะที่ผ่านมาคนไทยในชุมชนจะเห็นการทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกาย และการเสียชีวิตของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในชุมชนอยู่เสมอ ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่ก่อปัญหาอาชญากรรมนั้นส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและไม่ได้ขึ้นทะเบียน ซึ่งภายหลังก่อเหตุแล้วก็มักใช้วิธีการหลบไปทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในสถานประกอบการ เช่น ญาติ เพื่อน หรือคนรู้จัก โดยไม่ได้เห็นออกนอกประเทศและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่ได้จัดทำประวัติและรูปถ่ายเพื่อยืนยันตัวบุคคล

### (2) ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง

การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ พม่า ลาวและกัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดในคดีต่างๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น ปัจจุบันจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีมากถึง 2.5 ล้านคน เป็นกลุ่มที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย 1.5 ล้านคน และยังมีกลุ่มที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมากกว่า 1 ล้านคน (กรมการจัดหางาน, 2560) ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นทั้งผู้หญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าประเทศ และส่วนหนึ่งเข้ามาโดยอาศัยขบวนการนายหน้าผิดกฎหมายหรืออาศัยเครือข่ายทางสังคมที่เป็นญาติหรือเพื่อนที่เคยทำงานมาก่อนเป็นผู้พาเข้ามาทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้มีขบวนการนำเข้าแล้วยังมีขบวนการนำกลับแรงงานต่างด้าวไปชายแดนเพื่อเยี่ยมญาติด้วย



### (3) ปัญหาด้านการศึกษา

โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่จะได้รับการศึกษามีอยู่ 2 ลักษณะคือ การศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การให้โอกาสด้านการศึกษาแก่ลูกของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้ให้ได้รับการศึกษาเหมือนเด็กไทยจึงเป็นไปได้ยาก และในขณะเดียวกันการเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละปีมาช่วยเหลือเด็กต่างด้าวเหล่านี้ ขณะที่ยังมีเด็กไทยอีกจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสในการศึกษาที่ดี

### 3) ปัญหาทางด้านสาธารณสุข

ปัญหาทางด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้เพิ่มมากขึ้นประกอบกับแรงงานต่างด้าวบางส่วน ได้เป็นพาหะนำโรคใหม่ๆ เข้ามาในประเทศไทย โดยคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบให้กระทรวงสาธารณสุขปรับอัตราค่าตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวจาก 300 บาท เป็น 600 บาท และอัตราค่าประกันสุขภาพจาก 1,200 บาท เป็น 1,300 บาท โดยแรงงานต่างด้าวต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท สำหรับกลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (ภรรยาหรือบุตร) นั้น การตรวจสุขภาพและหรือประกันสุขภาพให้ เป็นไปตามความสมัครใจ โดยในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนด สำหรับ กรุงเทพมหานครให้กรมการแพทย์กำหนด โดยการประกันสุขภาพใช้ชุดสิทธิประโยชน์เดียวกับแรงงานต่างด้าว โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบ และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงานต่างด้าว รวมถึงจะเป็นการประกันการรักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาอีกทางหนึ่ง ส่วนกรณีทีหลังจากเข้าไปรักษาตัวในโรงพยาบาลแล้วมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าที่โรงพยาบาลจะให้การรักษาได้ ทางกระทรวงสาธารณสุขก็มีกองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับโรงพยาบาลในการดูแลผู้ป่วยที่เป็นแรงงานต่างด้าวด้วย อย่างไรก็ตาม แม้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพแต่ก็มีจำนวนน้อยมาก โดยแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่าง ๆ ดังนี้ มาเลเรีย วัณโรค เหาซ้าง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน และใช้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง ส่วนผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้ โดยค่าใช้จ่ายในการรักษาให้แก่แรงงานต่างด้าวในปี 2556 มีค่าใช้จ่ายในการรักษาที่เรียกเก็บได้ 419,079,721.52 บาท และค่าใช้จ่ายในการรักษาที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้ 414,721,969.74 บาท (ธีรดา สุธีรวิฑูมิ, 2559) นอกจากนี้ รัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การ

ควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตามในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดบรีเวณชายแดน จะแบกรับภาระสูง เพราะมีผู้มาใช้บริการมาก

#### 4) ปัญหาด้านความมั่นคง

การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก กระจัดกระจายตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง แต่มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยน่าจะไม่มีต่ำกว่า 2 ล้านคน ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่าที่มีการจ้างทำงานมากที่สุดเพราะมีบริเวณชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ได้แก่ จังหวัดตาก เชียงใหม่ และระนอง ลงมาจนถึงบริเวณพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง ซึ่งเป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจของประเทศและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแบบเข้มข้น เช่น จังหวัดสมุทรสาครและกรุงเทพมหานคร จากการที่สภาพภูมิประเทศของไทยที่มีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศพม่าลาว และกัมพูชา มีสภาพภูมิประเทศที่เอื้อต่อการลักลอบเข้าเมือง โดยเฉพาะเขตที่ติดต่อกับประเทศพม่ามีแนวภูเขาสลับซับซ้อนทอดตัวเป็นแนวยาวจากเหนือจรดใต้ มีทางเข้าออกหลายทาง และเป็นพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม ส่วนอาณาเขตที่ติดกับประเทศลาว และกัมพูชาก็เป็นพื้นที่กว้าง ทำให้ยากต่อการควบคุมและสกัดกั้น ประกอบกับความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้เกิดการเคลื่อนไหลแรงงานเข้าประเทศอย่างรุนแรง จึงมีการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะถึงแม้จะสามารถผลักดันคนต่างด้าวกลับไปได้ แต่ไม่นาน คนเหล่านั้นก็เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแรงงานต่างด้าวหรือชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย อาจมีผลต่อการก่อความไม่สงบภายในประเทศได้เช่น มีการชุมนุมเรียกร้องค่าแรงหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งอาจมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพล ก่ออาชญากรรมหรือก่อวินาศกรรม อันจะเป็นปัญหาทางการเมืองการปกครองและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศโดยส่วนรวมได้

#### การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการแทนการลักลอบเข้าเมืองและทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างสะดวกปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และเพิ่มศักยภาพของแรงงานต่างด้าว (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2560) ได้กล่าวไว้ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตาม MOU คู่คุ้มครองสิทธิ และหลักประกันตามกฎหมาย มุ่งปรับปรุงและพัฒนาระบบการดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองสิทธิไม่แตกต่างจากแรงงานไทย เพื่อให้การนำเข้าแรงงาน

ต่างด้าวดำเนินไปตาม MOU คู่คุ้มครองสิทธิ และหลักประกันตามกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ และลดผลกระทบด้านสังคมและสาธารณสุขจากการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมถึงการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มโอกาสให้คนไทยเข้ามาทำงานในอาชีพที่ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำ ตลอดจนเป็นการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวให้น้อยลง

2) การจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด รวมถึงการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวมีความต่อเนื่อง เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยเข้าทำงานทดแทนได้ เช่น การพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวทั้งแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ขออนุญาตทำงาน และการตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและสถานประกอบการ

3) การป้องกันแรงงานต่างด้าวล้นเมืองและสร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

การสร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อให้ทราบถึงภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ และแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานต่างด้าวได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทย ตลอดจนเป็นสื่อกลางประสานความเข้าใจระหว่างพนักงานตรวจแรงงาน ผู้ใช้แรงงาน แรงงานต่างด้าว และประชาชนทั่วไป ให้เข้าใจและได้รับทราบสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นการปฏิบัติตามสัตยาบันอนุสัญญาต่าง ๆ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในการป้องกันข้อกีดกันทางการค้าและเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ทั้งนี้เพื่อให้มีการจ้างแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันแรงงานต่างด้าวล้นเมือง อันจะส่งผลกระทบต่อด้านสังคมเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศมากยิ่งขึ้น

4) การพัฒนาประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานด้านคุ้มครองแรงงานต่างด้าว

เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเป็นไปตามมาตรฐานพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การพัฒนาประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว และเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว มีสมรรถนะในการวิเคราะห์แยกแยะ และสามารถจำแนกกลุ่มเป้าหมายสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนสามารถรายงานผลการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมีประสิทธิภาพและมีการปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวภาครัฐ

กระทรวงแรงงานได้มีมาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว โดยได้ออกประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตทำงานและการอนุญาตให้ทำงาน ตาม พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 โดยกลุ่มที่ไม่มีเอกสารใดๆ แสดงตน เช่น หนังสือเดินทาง ใบอนุญาตทำงาน หรือเคยมีเอกสารแต่เอกสารหมดอายุ และปัจจุบันยังคงทำงานอยู่กับนายจ้างในประเทศไทยนั้นให้สามารถทำงานได้ต่อไปด้วยการจัดตั้งศูนย์รับแจ้งการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นเพื่อให้นายจ้างยื่นแบบคำขอจ้างคนต่างด้าวได้ที่ศูนย์รับแจ้งฯ ซึ่งได้อำนวยความสะดวกให้กับนายจ้างในการดำเนินการหลายช่องทางคือ นายจ้างยื่นเอง ให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือยื่นทางอินเทอร์เน็ตได้โดยไม่ต้องพาแรงงานต่างด้าวมาด้วย โดยใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนายจ้าง สำเนาหนังสือจดทะเบียนนิติบุคคลเฉพาะหน้าแรก กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล รูปถ่ายแรงงานต่างด้าว และแบบคำขอจ้างคนต่างด้าว ซึ่งสามารถโหลดเอกสารได้ทางเว็บไซต์กรมการจัดหางาน และหลังจากนายจ้างยื่นแบบคำขอจ้างคนต่างด้าวแล้ว เจ้าหน้าที่จะนัดให้นายจ้างพาลูกจ้างมาสัมภาษณ์เพื่อตรวจสอบความเป็นนายจ้าง-ลูกจ้าง หากพบเป็นนายจ้าง-ลูกจ้างจริง เจ้าหน้าที่จะออกเอกสารรับรองการเดินทางเพื่อไปตรวจสุขภาพที่ประเทศต้นทาง ซึ่งเมียนมา และกัมพูชา ได้อำนวยความสะดวกโดยตั้งศูนย์ OSS ในประเทศไทย ขอรับหนังสือเดินทาง (PP) หนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) เอกสารเดินทาง (TD) หรือเอกสารรับรองบุคคล (CI) หรือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ โดยในระหว่างที่คนต่างด้าวเดินทางไปตรวจสุขภาพหรือจัดทำ PP TP TD CI หรือเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ ทั้งในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักรเพื่อดำเนินการตรวจสุขภาพดังกล่าว ให้ได้รับการยกเว้นเกี่ยวกับการเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองนอกจากนี้ ยังอยู่ในช่วงของการชะลอบทลงโทษในมาตรา 101 102 119 และ 122 ตามคำสั่งที่ 33/2560 ของ คสช. จำนวน 180 วัน จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2560 ดังนั้น นายจ้างและแรงงานต่างด้าวจึงยังไม่ต้องรับโทษแต่อย่างใด (วารานนท์ ปีติวรรณ, 2560)

กรอบยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาระบบสุขภาพของประเทศไทยระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) โดยในปี 2561 รัฐบาลได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในชาติอย่างสันติสุขเป็นปีกแผ่น มั่นคงทางสังคม ท่ามกลางสังคมและการมีเกียรติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงานในเรื่องปกครอง รักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล และจัดระบบ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยกำหนดนโยบายเร่งด่วน (Agenda Based) (สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์, 2560)ไว้ดังนี้

1) เร่งรัดการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผัน ให้มีเอกสารยืนยันตัวบุคคลให้ถูกต้อง

2) ผลักดันและเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายด้านแรงงาน ตาม IUU Fishing และป้องกันมิให้มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

3) แก้ปัญหาการหลอกลวงแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ และบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานไทยลักลอบเดินทางไปทำงานต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย เช่น ประเทศเกาหลีใต้ และได้ทวนเป็นต้น

4) ส่งเสริมให้นายจ้างหรือสถานประกอบการรับคนพิการเข้าทำงานในรูปแบบประจํารัฐ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ในอัตราส่วน 100 : 1

5) เร่งรัดให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงเพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้น

6) ขับเคลื่อนนโยบาย Safety Thailand ด้วยการตรวจและบังคับใช้กฎหมายความปลอดภัยในการทำงานอย่างจริงจัง

7) ผลักดันให้แรงงานนอกระบบเข้าถึงระบบหลักประกันทางสังคมเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น รักษาพยาบาล สงเคราะห์บุตร คลอดบุตร เสียชีวิต ทูพพลภาพ เป็นต้น

8) ยกย่องทักษะฝีมือแรงงานเพื่อรองรับ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศและโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ตามนโยบายไทยแลนด์ 4.0

9) เพิ่มขีดความสามารถของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศให้มีสมรรถนะสูงตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานในต่างประเทศ

10) ผลักดันการสร้างหลักประกันทางสังคมที่เป็นธรรมและเท่าเทียม ให้สามารถคุ้มครองแรงงานได้อย่างทั่วถึง โดยการเพิ่มและปรับปรุงสิทธิประโยชน์ในทุกกรณี คำนึงสิทธิให้ผู้ประกันตน มาตรา 39 ได้กลับเข้าสู่ระบบประกันสังคมอีกครั้ง

11) ยกย่องระบบโทรศัพท์สายด่วน 1506 ให้สามารถเป็นเครือข่ายหลักและเชื่อมโยงระบบโทรศัพท์สายด่วนอื่นของกระทรวงแรงงานได้ทั่วประเทศ เพื่อรับฟังความคิดเห็น ให้คำปรึกษาแนะนำ รับข้อร้องทุกข์ ข้อร้องเรียน โดยสามารถให้ข้อมูล ปรึกษาหารือ และแนะนำข้อปฏิบัติให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการได้อย่างมีคุณภาพ

สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันถือว่ามีความผันผวนขึ้นบ้างเล็กน้อยทั้งจากภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว รวมไปถึงมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในหลาย ๆ ด้านของภาครัฐที่เป็นตัวขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เดินหน้าต่อไป ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงประเทศจากสังคมเกษตรกรรมมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจแบบไทยแลนด์ 4.0 ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจอย่างมาก โดยภาครัฐได้ออกนโยบายการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องใช้กำลังแรงงานมากขึ้น เช่น แรงงานภาคก่อสร้าง แรงงานภาคอุตสาหกรรม แรงงานภาคการเกษตรและเกษตรแปรรูป รวมถึงแรงงานภาคบริการและการท่องเที่ยว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

การก้าวข้ามปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงไม่ใช่เรื่องง่าย และการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้นไม่ใช่เพียงแต่มุ่งเน้นการจัดการกับแรงงานต่างด้าวหรือการกำหนดบทลงโทษเท่านั้น แต่ควรต้องใช่วิธีการจัดการ

แรงงานทั้งระบบ โดยรัฐบาลต้องวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้สอดคล้องกันไม่ว่าจะเป็นการจัดการและดูแลแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอ ตลอดจนเร่งปฏิรูประบบอุดมศึกษาของไทยให้มีความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงานมากขึ้น และควรกำหนดให้เป็นมาตรการที่ชัดเจนหน้าควบคู่กันไป ทั้งนี้จากการศึกษาข้างต้นจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ดังนี้

1. ต้องให้ความสำคัญต่อคุณภาพของแรงงานต่างด้าวที่มีศักยภาพในการทำงานและสามารถพัฒนาทักษะฝีมือได้ โดยให้โอกาสแรงงานต่างด้าวได้รับการพัฒนาคุณภาพและเพิ่มทักษะฝีมือเช่นเดียวกับแรงงานไทย แทนการแก้ปัญหาด้วยการมุ่งเน้นการจัดระเบียบและบังคับใช้กฎหมายเพียงเพื่อไม่ให้เป็นปัญหาเท่านั้น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้ประกอบการ และหากภาครัฐดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้แรงงานจำนวนมาก ก็จะทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานมากยิ่งขึ้น อีกด้วย

2. ทำการสำรวจความต้องการแรงงานต่างด้าวในเรื่องความชำนาญในวิชาชีพเฉพาะทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานในสาขาที่ไทยยังขาดแคลน ไปจนถึงแรงงานไร้ฝีมือประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลมาการกำหนดมาตรการด้านแรงงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ

3. รัฐบาลควรปรับโครงสร้างการจ้างงานไปสู่ภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง โดยรัฐบาลต้องเร่งยกระดับฝีมือแรงงานไทยให้มีย้ายไปทำงานในภาคการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ซึ่งแรงงานไทยที่มีทักษะสูงจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า

4. รัฐบาลต้องมีนโยบายพัฒนาทักษะและฝึกอบรมแรงงานไทยป้อนสู่ตลาดโลก โดยการสำรวจความต้องการแรงงานในต่างประเทศ และฝึกอบรมแรงงานไทยให้มีทักษะตรงตามความต้องการในตลาดต่างประเทศ และสนับสนุนให้แรงงานไทยไปทำงานยังต่างประเทศ

5. รัฐบาลควรสนับสนุนให้เขตชายแดนเป็นเขตอุตสาหกรรมแรงงานราคาถูกลง และจัดมาตรการส่งเสริมการย้ายฐานการผลิตของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นไปยังชายแดนไทย เช่น การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ระบบคมนาคมขนส่ง มาตรการรักษาความปลอดภัยในแถบชายแดนให้มีความพร้อมเพื่อรองรับการเปิดเขตอุตสาหกรรมใหม่ รวมถึงการอนุญาตให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นใช้แรงงานต่างด้าวได้เต็มที่

6. ย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อกำหนดมาตรการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุน และกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้แรงงานต่างด้าวที่เดินทางมาชายแดนในประเทศไทยลดลงในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันยังสามารถรักษาความอยู่รอดของภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือของไทยไว้ได้ด้วย

7. รัฐบาลควรปรับโครงสร้างทางการศึกษาอย่างเร่งด่วน เนื่องจากระบบการศึกษาในปัจจุบันยังไม่สามารถผลิตคนได้อย่างเพียงพอและตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน

8. เสริมสร้างจิตสำนึก ทักษะคิด ส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวร่วมมือกับชุมชนไทยในการจัดระเบียบและดูแลชุมชนร่วมกัน

### บทสรุป

จากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยไม่สามารถหาแรงงานได้อย่างเพียงพออันเนื่องจากสาเหตุหลายประการส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงจนต้องมีการใช้แรงงานต่างชาติจำนวนมาก ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ และสังคมไทยที่เป็นจุดอ่อน ตลอดจนการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและความโปร่งใสของหน่วยงานที่รับผิดชอบ จนส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันและความเสี่ยงมากขึ้น อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศและการพัฒนาการสื่อสารด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยก่อเกิดภัยคุกคามและความเสี่ยงที่มีความซับซ้อนขึ้น อาทิ ปัญหาอาชญากรรม สุขอนามัยและสาธารณสุข รวมถึงเป็นภาระของรัฐทั้งด้านสิทธิและสถานะของบุคคลตามกฎหมาย การศึกษา สาธารณสุข ตลอดจนเกิดความขัดแย้งกับชุมชนชาวไทย

บทความนี้ชี้ให้เห็นแล้วว่า นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย ซึ่งตามไม่ทันปัญหาที่เกิดขึ้นและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมิได้อยู่ที่ตัวปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นแต่เพียงเท่านั้น แต่อยู่ที่วิธีคิดจัดการปัญหาของรัฐเองที่ยังไม่ก้าวข้ามพรมแดนจากวิธีการคิดแบบเดิม ๆ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาลaborต่างด้าวและอุปสรรคการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขข้อขัดข้องจากการทำงานของคนต่างด้าวได้ตรงประเด็นปัญหาได้มากขึ้น รวมถึงการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาลaborต่างด้าวผิดกฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตาม พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และกรอบยุทธศาสตร์ชาติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### เอกสารอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน. (2560). *แรงงานต่างด้าว-นายจ้าง ต้องรู้! ขอทำงานตาม พ.ร.ก. ใหม่ มีหลักเกณฑ์ วิธีการอะไรบ้าง?*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.
- ชินนากู ลีตส์. (2556). *กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธีรดา สุธีรฤทธิ. (2559). *การดำเนินงานสาธารณสุขแรงงานต่างด้าว*. กรุงเทพฯ : กระทรวงสาธารณสุข.
- บุญรัตน์ รัฐบริรักษ์. (2555). ปัญหาและนโยบายด้านสังคมต่อผู้อพยพชาวพม่า. *วารสารสาธารณสุขศาสตร์*, 43(1), 4-16.
- บุญรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2558). *ย้อนมองสถานการณ์แรงงานข้ามชาติในรอบปี 2558*. กรุงเทพฯ: รัฐสภาสาร
- บุญรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2560). *การกำหนดหลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กองบรรณาธิการประชาไท

- ปณิตา ศรศรี. (2557). *แรงงานต่างด้าว : ความสำคัญและการบริหารจัดการ*. นครราชสีมา: ศูนย์ฝึกอบรม  
ตำรวจภูธรภาค 3.
- วารานนท์ ปิติวรรณ. (2560). *รายงานแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน  
กระทรวงแรงงาน.
- วาทีณี แก้วทับทิม. (2554). *ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพินิจสัญชาติ*. กรุงเทพฯ:  
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.
- ศุภชัย ศรีสุชาติ. (2560). *ปัญหาแรงงานต่างด้าว ภาครัฐต้องเข้มงวดเรื่องกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). *แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2555). *ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ*. กรุงเทพฯ: สำนัก  
ยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (2560). *นโยบายเน้นหนัก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561*. กรุงเทพฯ: สำนัก  
นโยบายและยุทธศาสตร์ กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์.
- อดิศร เกิดมงคล. (2557). *แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย : สิทธิและสวัสดิการ*. เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อาภรณ์ ชีวะเกรียงไกร. (2560). *ส่องกล้องเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: กรุงเทพธุรกิจ.