

เรื่องเด่นประจำฉบับ

แรงงานข้ามชาติ...ความจำเป็นในการจัดระเบียบ

ปัญหาเกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมืองเพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานและต่อเนื่องจนเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งเกิดจากการขาดแคลนแรงงานในบางสาขา โดยเฉพาะงานประเภท 3D คือ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) งานที่มีความเสี่ยง (Dangerous) และปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทางที่ทำให้แรงงานต้องการหารายได้เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ขณะที่การจัดการทั้งในเรื่องกฎระเบียบ การจดทะเบียน การพิสูจน์สัญชาติ หลักเกณฑ์การกำหนดอาชีพ ยังไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ ทำให้จำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายยังมีจำนวนมากและกระจายไปอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศ ยากต่อการควบคุมและตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รัฐส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกัน แรงกดดันจากโครงสร้างประชากรในประเทศ และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนการเคลื่อนย้ายแรงงานได้ง่ายขึ้นจะทำให้จำนวนแรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติจึงเป็นความจำเป็นเพื่อให้มีการจ้างที่สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง ความต้องการแรงงาน สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม ความมั่นคงของชาติ และลดภาระทางการเงินภาครัฐในการจัดบริการ

สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ

ผลการสำมะโนประชากรและเคหะปี 2553 ของสำนักงานสถิติ พบว่า มีผู้อาศัยอยู่ในประเทศไทย 65.9 ล้านคน เป็นผู้มีสัญชาติไทย 63.25 ล้านคน หรือร้อยละ 95.9 และสัญชาติอื่น 2.71 ล้านคน หรือร้อยละ 4.1 โดยเป็นสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา 1.96 ล้านคน อยู่ในวัยแรงงานร้อยละ 87.2 และอายุต่ำกว่า 15 ปี ร้อยละ 11.2 ขณะที่การคาดประมาณจำนวนประชากรต่างชาติในประเทศไทยปี 2552-2554 มีจำนวน 3.51 ล้านคน เป็นผู้พำนักอาศัยอย่างเดียว 3.7 แสนคน หรือร้อยละ 10.6 พำนักอาศัยและทำงาน 3.14 ล้านคน หรือร้อยละ 89.4 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาและผู้ติดตาม 2.45 ล้านคน กลุ่มชาติพันธุ์และคนไร้รัฐ 5.13 แสนคน

ในส่วนของแรงงานข้ามชาติทุกประเภทที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือทั่วประเทศ ณ เดือนกันยายน 2555 มีจำนวนทั้งสิ้น 1.16 ล้านคน เป็นแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย 989,431 คน หรือร้อยละ 85 ได้แก่ ผู้ได้สิทธิอยู่อาศัยถาวร⁷ คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยได้รับใบอนุญาตชั่วคราว และแรงงานพม่า ลาว กัมพูชา ที่นำเข้าตาม MOU และแรงงานที่ปรับสถานะจากแรงงานลักลอบเข้าเมืองโดยการพิสูจน์สัญชาติ และแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย 172,942 คน เป็นแรงงานชนกลุ่มน้อย 25,523 คน และแรงงานพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับผ่อนผันให้อยู่ในประเทศ 147,419 คน โดยแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาตทำงานมีสัดส่วนลดลงมากเนื่องจากรัฐมีนโยบายไม่ผ่อนผันแรงงานพม่า ลาว กัมพูชาที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย มีการพิสูจน์สัญชาติไปแล้วบางส่วน บางส่วนกลับภูมิลำเนา และบางส่วนยังคงอยู่ในประเทศ ทั้งนี้ เชื่อว่าส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในประเทศ

จำนวนคนสัญชาติ พม่า กัมพูชา ลาวที่อยู่ในประเทศไทย ปี 2553

(หน่วย : คน)

อายุ	พม่า	กัมพูชา	ลาว	รวม	สัดส่วน
0-14	191,458	18,938	8,561	218,957	11.19
15-60	1,363,327	177,405	166,008	1,706,740	87.21
60 ปี+	19,285	3,062	9,037	31,384	1.60
รวม	1,574,070	199,405	183,606	1,957,081	100.0

ที่มา : สำมะโนประชากรและเคหะ ปี 2553 (ข้อมูล 1%) สำนักงานสถิติแห่งชาติ
ประมวลผลโดย สศช.

การคาดประมาณจำนวนประชากรต่างชาติในประเทศไทย
จำแนกตามประเภท พ.ศ. 2552- 2554

ประเภท	จำนวนที่คาดประมาณ (คน)	ร้อยละ
พำนักอาศัยอย่างเดียว	373,251	10.6
• ผู้พักอาศัยชั่วคราว	121,109	3.4
• นักท่องเที่ยวและวีซ่าผ่านแดน	92,014	2.6
• นักศึกษา (ระดับอุดมศึกษา)	19,052	0.5
• ผู้พลัดถิ่นอพยพ (อาศัยในค่ายชั่วคราวผู้พลัดถิ่นอพยพ)	141,076	4.0
พำนักอาศัยและทำงาน	3,141,580	89.4
• แรงงานวิชาชีพ แรงงานฝีมือ (รวมผู้ติดตาม)	106,486	3.0
• ผู้พำนักเกินอายุวีซ่า (พ.ศ. 2550)	65,558	1.9
• กลุ่มชาติพันธุ์	303,610	8.6
• คนไร้รัฐ หรือไร้สถานะทางทะเบียน	210,182	6.0
• แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา (รวมผู้ติดตาม)	2,455,744	69.9
รวม	3,514,831	100.0

หมายเหตุ : ผู้พลัดถิ่นอพยพไม่ถูกนับรวมในสำมะโนประชากรและเคหะของประเทศไทย
ที่มา : Thailand Migration Report 2011 (Jerrold W. Huguet และ Aphichart Chamrathirong 2011)

⁷ เป็นคนต่างชาติเข้าเมืองก่อนบังคับใช้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีการออกใบอนุญาตอีก

จำนวนแรงงานข้ามชาติจดทะเบียน จำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง

(หน่วย : คน)

ลักษณะการเข้าเมือง	2552	2553	2554	2555
1. คนต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย (1.1+1.2)	203,395	280,950	647,632	989,431
1.1 มาตรา 9 ประเภทชั่วคราว	180,705	255,527	622,619	960,533
1) ตลอดชีพ	14,423	14,423	983	983
2) ชั่วคราวทั่วไป	67,154	76,099	72,823	79,569
3) ชั่วคราวนำเข้าตาม MOU	24,750	22,803	65,224	136,018
4) ชั่วคราวพิสูจน์สัญชาติ	74,378	142,202	483,589	743,963
1.2 มาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน	22,690	25,423	25,013	28,898
2. คนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกม.	1,114,892	956,832	1,162,838	172,942
2.1 มาตรา 13 ชนกลุ่มน้อย	16,332	24,577	26,814	25,523
2.2 มาตรา 13 ตามมติครม. ต่ออายุแรงงาน 3 สัญชาติ	1,098,560	932,255	1,136,024	147,419
รวม (1+2)	1,318,287	1,237,782	1,810,470	1,162,373

หมายเหตุ : เป็นข้อมูล ณ เดือนกันยายนของทุกปี

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2555

จำนวนผู้มีสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตทำงาน

ปี	3 สัญชาติ	ทุกสัญชาติ
2547	844,387	961,256
2548	849,552	986,824
2549	668,576	826,399
2550	632,520	805,764
2551	589,648	790,664
2552	1,419,743	1,544,902
2553	1,203,698	1,335,155
2554	1,684,837	1,820,275
2555	1,027,400	1,162,373

หมายเหตุ : 1. ประกอบด้วย แรงงานนำเข้า (MOU) แรงงานพิสูจน์สัญชาติ และแรงงานผ่อนผัน 3 สัญชาติ (ม.13 (2))

2. ปี 2547-2553 เป็นข้อมูลรายปี ปี 2554 และ 2555 เป็นข้อมูล ณ เดือนกันยายน

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน

ผลกระทบด้านลบ

(1) ด้านสถานภาพตามกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐาน การเข้าเมืองไม่ถูกต้องทำให้แรงงานไม่ได้รับสถานะบุคคลตามกฎหมาย รวมถึงบุรุษหลานที่เกิดขึ้นภายหลังซึ่งมีจำนวนมากขึ้น การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและการตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ และการเข้าไม่ถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้ ซึ่งส่งผลกระทบถึงภาพลักษณ์ทางลบด้านสิทธิมนุษยชนของไทยในประชาคมโลก ตลอดจนปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ เนื่องจากมีจำนวนมากอาศัยอยู่อย่างแออัด นำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรม ความไม่ไว้วางใจ ปัญหาด้านทัศนคติ และเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

(2) ด้านสาธารณสุข เกิดปัญหาการแพร่ระบาดทั้งโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำจากการไม่ได้รับบริการสุขภาพ เช่น โรคเท้าช้าง มาลาเรีย เอชส์ ฯลฯ ตลอดจนภาระในการรักษาพยาบาลโดยเฉพาะในบริเวณชายแดน โดยในปี 2550 มีแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของรัฐประมาณ 2.8 แสนครั้ง คิดเป็นมูลค่าประมาณ 400 ล้านบาท และแม้ว่าจะมีการจัดระเบียบให้แรงงานโดยในปี 2555 แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม 153,560 คน และหลักประกันสุขภาพ 520,000 คน ซึ่งยังไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในประเทศไทย

(3) ด้านการศึกษา การเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือไม่มีสัญชาติ ทำให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการพื้นฐานให้กับเด็กที่ไม่มีสัญชาติประมาณ 6 หมื่นคน (ปี 2549-2551) รวมถึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการเรียนการสอน โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย

หากเปรียบเทียบผู้ผ่านกักอาศัยและทำงานกับแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงานจะเห็นว่า มีแรงงานข้ามชาติที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตประมาณ 2 ล้านคน โดยเป็นแรงงาน 3 สัญชาติประมาณ 1.3 ล้านคน และชนกลุ่มน้อยหรือคนไร้รัฐเกือบ 5 แสนคน แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ ชลบุรี สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ และสมุทรสาคร ประมาณร้อยละ 90 เป็นแรงงานไร้ฝีมือ/กึ่งฝีมือ อยู่ในสาขาเกษตรและปศุสัตว์ ก่อสร้าง อาหารและเครื่องดื่ม การผลิต การให้บริการต่างๆ และลูกจ้างครัวเรือนส่วนบุคคล ส่วนแรงงานฝีมือระดับสูงและผู้เชี่ยวชาญประมาณ 1.2 แสนคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานทั่วไปและส่งเสริมการลงทุน อยู่ในสาขาการผลิต การศึกษา ขยายส่งขายปลีก อสังหาริมทรัพย์

ผลกระทบจากการใช้แรงงานข้ามชาติ

การใช้แรงงานข้ามชาติยังคงมีความจำเป็นและได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม การใช้แรงงานลักลอบที่เน้นค่าจ้างต่ำก็ส่งผลกระทบต่อสังคมเช่นกัน

ผลกระทบด้านบวก แรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะภาคเศรษฐกิจที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดย ดร. ฟิลิป มาร์ติน⁸ ประมาณการว่า การจ้างงานแรงงานข้ามชาติได้สร้างผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) ในปี 2550 ร้อยละ 1.25 หรือเท่ากับ 2 ล้านเหรียญสหรัฐ ณ ราคาปัจจุบัน เป็นการช่วยลดภาวะเงินเฟ้อทั้งจากด้านค่าจ้างและราคาสินค้า ตลอดจนช่วยให้แรงงานไทยเปลี่ยนอาชีพไปสู่การผลิตที่มีผลิตภาพสูง และเอื้อให้ผู้หญิงเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นจากการจ้างแรงงานข้ามชาติมาทำงานบ้านแทน

(4) ด้านเศรษฐกิจ การพึ่งพิงการใช้แรงงานข้ามชาติราคาถูกส่วนหนึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของแรงงานไทยและไม่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานไทย รวมทั้งไม่พัฒนาหรือยกระดับการใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการผลิต และกระทบต่อความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว โดยมีการศึกษาพบว่า ระหว่างปี 2533 กับปี 2551 การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติในตลาดแรงงานร้อยละ 1 จะส่งผลให้ผลิตภาพแรงงานโดยรวมในภาคอุตสาหกรรมและบริการลดลงประมาณร้อยละ 0.83 และประมาณร้อยละ 1.35 ตามลำดับ (ประชา วสุประสาท, 2553) นอกจากนี้ การใช้แรงงานข้ามชาติโดยขาดการควบคุม ดูแล คัดกรองอย่างเหมาะสมยังส่งผลให้ไทยถูกกีดกันทางการค้าจากการใช้แรงงานผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

แรงงานข้ามชาติทักษะต่ำยังมีความจำเป็น

แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน แต่การใช้แรงงานข้ามชาติยังมีความจำเป็นโดยเฉพาะแรงงานระดับพื้นฐาน ดังจะเห็นได้จากภาวะการขาดแคลนแรงงานในปี 2554 มีการขาดแคลนแรงงานระดับมัธยมต้นและต่ำกว่า 144,823 คน หรือร้อยละ 52.75 ของแรงงานที่ขาดแคลน ส่วนใหญ่อยู่ในสาขา ค้าส่งค้าปลีก อาหารและอาหารสัตว์ ก่อสร้าง สิ่งทอ และการบริการ ซึ่งปัจจุบันได้มีการใช้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทดแทนในสาขาดังกล่าว

ความต้องการแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำของไทยมีแนวโน้มต่อเนื่องไปอีกไม่น้อยกว่า 10 ปี⁹ โดยปัจจัยที่ทำให้มีความต้องการแรงงานดังกล่าว ได้แก่ (1) โครงสร้างการผลิตและบริการของไทยยังไม่มี การปรับตัวยกระดับไปสู่ high skill content (2) คนไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้นและต้องการงานที่ดีขึ้น (3) จำนวนแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานที่ลดลง เนื่องจากโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนวัยเด็กและวัยแรงงานลดลง และ (4) การปรับเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นแรงดึงดูดให้แรงงานข้ามชาติต้องการเข้ามามากขึ้น ขณะเดียวกัน การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายไปสู่ตลาดที่มีความต้องการสละวมากขึ้น รวมถึงความต้องการแรงงานระดับล่างที่มักจะมาพร้อมกับการลงทุน ทำให้ตลาดแรงงานระดับล่างยังมีความตึงตัว ส่งผลต่อความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น

สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ยังมีความต้องการแรงงานระดับพื้นฐานเป็นจำนวนมาก และคาดว่าจะมีแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นทั้งที่ถูกกฎหมายและลักลอบเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม จำนวนและระยะเวลาความต้องการแรงงานข้ามชาติจะขึ้นอยู่กับ การดำเนินการที่มีผลต่อปัจจัยดังกล่าว ดังนั้น ในระยะสั้นจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ควบคู่ไปกับการดำเนินการในระยะยาว ได้แก่ การปรับโครงสร้างการผลิตทั้งด้านการยกระดับเทคโนโลยีการผลิต การผลิตสู่เศรษฐกิจสร้างสรรค์ การเพิ่มผลิตภาพแรงงานเพื่อให้มีการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติตามความจำเป็นและเหมาะสมกับการพัฒนาประเทศ

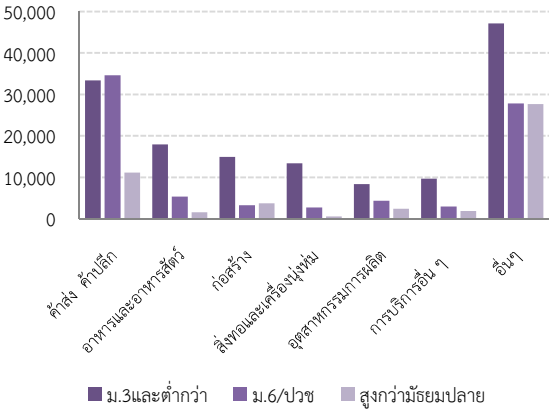
นโยบายและการดำเนินงาน

การดำเนินนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นรูปธรรมได้เริ่มมีตั้งแต่ปี 2539 โดยนโยบายก่อนปี 2544 เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวโดยประเทศต้นทางไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา กรอบการแก้ปัญหาจึงครอบคลุมถึงการประสานกับประเทศต้นทางให้เข้ามามีส่วนในเรื่องการจ้างงาน การนำเข้าแรงงาน รวมทั้งการพิสูจน์สัญชาติ โดยมีเป้าหมายในการปรับสภาพแรงงานผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบจ้างงานอย่างถูกต้อง ในปี 2547 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ครอบคลุมการจัดระบบการจ้าง การสกัดกั้นปราบปราม จับกุมและส่งกลับแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายแรงงานข้ามชาติยังคงไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ มีปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ ดังนี้

การจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ

- ด้านนโยบาย การขาดความชัดเจนของนโยบายอย่างต่อเนื่อง การตัดสินใจที่ต้องใช้ดุลยพินิจเป็นช่องว่างที่เอื้อต่อการทุจริตหรือละเลยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ การดำเนินงานในลักษณะแยกส่วน ขาดการบูรณาการทำให้ขาดเอกภาพในการแก้ปัญหาให้ลุล่วง การมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในหลายหน่วยงาน รวมทั้งการมีข้อกำหนดที่ยุ่ยากและมีค่าใช้จ่ายสูงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เช่น

การขาดแคลนแรงงานจำแนกตามอุตสาหกรรม



ที่มา : กระทรวงแรงงาน

⁹ คู่มือการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนา นโยบาย โดย ฟิลลิป มาร์ติน สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

การจำกัดการออกนอกจังหวัด การเปลี่ยนนายจ้างซึ่งเป็นผลมาจากการจ้างระยะสั้นในบางสาขาที่มีความจำเป็นต้องย้ายไปสู่งานหรือพื้นที่ใหม่ รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่ต้องการย้ายไปสู่งานหรือนายจ้างที่มีรายได้/สวัสดิการที่ดีกว่ามีความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายสูง ทำให้แรงงานที่ได้รับการปรับสถานะหรือแรงงานนำเข้าถูกกฎหมายไม่สามารถคงสถานะแรงงานถูกกฎหมายไว้ได้ นอกจากนี้ การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานข้ามชาติยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากความไม่พร้อมของประเทศต้นทาง ความยุ่งยากในการดำเนินการและต้นทุนที่สูงทำให้ยังมีการลักลอบแรงงาน

- ด้านการปฏิบัติ การขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องการสกัดกั้น จับกุม และส่งกลับ การขาดระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่างๆ ปัญหาการทุจริต รวมทั้งการขาดแคลนเครื่องมือ บุคลากร งบประมาณ ตลอดจนความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง เช่น นายจ้างและแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

- การขาดกลไกการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างเพียงพอ ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังไม่ครอบคลุมผู้ทำงานในบางสาขาการผลิต เช่น เกษตร ประมง บริการบางส่วน ฯลฯ และแม้ได้รับการคุ้มครอง การบังคับใช้กฎหมายก็ยังเป็นปัญหาอยู่มาก ทำให้ยังมีกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสังคมแม้จะได้รับอนุญาตให้ทำงาน เช่น การประกันสุขภาพ มีแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงาน 1.16 ล้านคน แต่มีเพียงประมาณ 7 แสนคนที่มีประกันสุขภาพ รวมทั้งยังประสบปัญหาในเรื่องการเข้าถึงบริการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การไม่ทราบสิทธิที่พึงมี ตลอดจนกลไกที่จะร้องเรียนความไม่เป็นธรรมก็ยังมียู้อย่างจำกัด

แนวทางการดำเนินงานในระยะต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้กำหนดยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 4 ยุทธศาสตร์ คือ (1) การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองตามลักษณะกลุ่มเป้าหมาย ครอบคลุมการกำหนดสถานะ การคุ้มครองสิทธิ การจัดระเบียบและการสนับสนุนจากชุมชน (2) การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่ (3) การสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน และ (4) การบริหารจัดการ รัฐได้มีการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติ 3 ชาติ โดยเร่งพิสูจน์สัญชาติ และผ่อนผันให้แรงงานที่จดทะเบียนเมื่อเดือนเมษายน 2554 ที่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติอยู่ในประเทศจนถึงวันที่ 15 ธันวาคม 2555 ก่อนจะยกเลิกการผ่อนผัน รวมทั้งใช้วิธีการนำเข้าโดยตรงแบบรัฐต่อรัฐแทนการออกใบอนุญาตทำงานให้ถูกกฎหมายซึ่งจะเริ่มในเดือนมกราคม 2556 โดยมีข้อสังเกตต่อแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- การยกเลิกการผ่อนผันเป็นการป้องกันแรงงานลักลอบเข้าเมืองมาใหม่ ขณะเดียวกันรัฐต้องเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานที่ได้รับการปรับสถานะแล้วหลบหนีจากนายจ้างและกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยการปรับกฎระเบียบในเรื่องข้อกำหนดออกนอกพื้นที่และการเปลี่ยนนายจ้างให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มข้น ตลอดจนมีแนวทางที่ชัดเจนกรณีแรงงานที่ไม่ผ่านพิสูจน์สัญชาติและไม่สามารถกลับประเทศต้นได้เนื่องจากเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่มีความอ่อนไหว

- การนำเข้าแรงงานข้ามชาติโดยตรงแบบรัฐต่อรัฐเป็นการแก้ปัญหาหน้าถื่น และเป็นช่องทางเดียวในการจัดหาแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการจัดการและตรวจสอบที่ดี รวดเร็ว ค่าใช้จ่ายไม่สูงมากนัก และมีการนำเข้าแรงงานให้เพียงพอกับความต้องการ ซึ่งหากขาดการบริหารจัดการที่ดีจะนำไปสู่การลักลอบจัดหาแรงงานเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย และนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน การบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์ดังเช่นที่เป็นมา

บทสรุป แรงงานข้ามชาติทักษะต่ำยังมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและแนวโน้มความต้องการยังคงมีอยู่ไม่น้อยกว่า 10 ปี ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบเพื่อลดปัญหาแรงงานลักลอบที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมของประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและภาพลักษณ์ของประเทศในประชาคมโลก ที่ผ่านมามีการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติยึดหลักความมั่นคงของประเทศ โอกาสการทำงานของคนไทยและความต้องการแรงงานข้ามชาติในการพัฒนาประเทศ ซึ่งทำให้มีการกำหนดกฎระเบียบที่เข้มงวดทั้งนายจ้างและแรงงาน ประกอบกับข้อจำกัดในการสกัดกั้น จับกุม และส่งกลับ ส่งผลให้มีแรงงานลักลอบเข้าประเทศโดยผิดกฎหมายจำนวนมาก

ภายใต้บริบทการพัฒนาประเทศที่มีข้อจำกัดด้านกำลังแรงงาน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่การใช้องค์ความรู้ จำเป็นต้องมีการกำหนดทิศทางด้านกำลังแรงงานโดยเฉพาะในด้านการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติให้ชัดเจนทั้งปริมาณและสาขาการผลิตที่มีความจำเป็น รวมทั้งมีการทบทวนกฎหมาย ข้อระเบียบเพื่อไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และไม่ให้เกิดการลักลอบนำเข้าแรงงาน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ การสร้างทัศนคติต่อแรงงานข้ามชาติในเชิงบวกเพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน

นโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

ก่อนปี 2544	
2535	เน้นเรื่องพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดนมิได้ระบุชัดเจนว่าเป็นกิจการอะไร แต่ระบุเวลาไว้เพียง 1 ปี
2536	เน้นเรื่องพื้นที่และอาชีพ คือเพิ่มอาชีพประมงเข้าไปในพื้นที่จังหวัดชายทะเล และระยะเวลาอนุญาตเพียง 1 ปี
2539	เป็นปีแรกที่มองภาพการจ้างแรงงานข้ามชาติครบทั้ง 3 มิติ คือ พื้นที่ 39 จังหวัด (ชายแดน ชายทะเลและพื้นที่ส่วนใน) ครอบคลุม 7 ประเภทอุตสาหกรรม และมีอายุเวลาในการอนุญาตเพิ่มเป็นครั้งละ 2 ปี
2541-2544	เป็นช่วงปีของการบริหารงานที่ขาดหน่วยงานหลักดูแลเรื่องนี้อย่างจริงจัง มีการลองผิดลองถูก ในเรื่องของพื้นที่ กิจการและระยะเวลาอนุญาต ตัวอย่างการกำหนดพื้นที่อนุญาต เช่น ปี 2541 เพิ่มจาก 39 จังหวัดเป็น 54 จังหวัด แต่ปี 2543 กลับลดลงเหลือ 37 จังหวัด ทำให้เกิดความสับสนทั้งผู้อนุญาต และผู้รับอนุญาต กิจการอนุญาต เมื่อ ปี 2539 อนุญาต 7 อุตสาหกรรม ปี 2541 พยายามลงลึกไปจำแนกเป็นประเภทงาน ถึง 47 กลุ่ม แต่ปี 2542-43 กลับลดลงเหลือ 17 กลุ่มธุรกิจ
หลังปี 2544	
2544	เปิดให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองในทุกพื้นที่และทุกกิจการมาทำการจดทะเบียน และตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้น แต่การจดทะเบียนใน 2-3 ปีต่อมายั่งยืนให้จำนวนที่นายจ้างเคยนำมาจดทะเบียนแล้ว (คนข้ามชาติคนเดิม) มาต่ออายุทำงานเป็นระยะ ทำให้จำนวนผู้มาขออนุญาตลดลงประมาณร้อยละ 30 ทุกครั้ง
2545	เลิกใช้มิติเชิงพื้นที่มาเป็นเครื่องมือในการอนุญาตเนื่องจากการอนุญาตทุกจังหวัดทำให้เกิดแรงงานเคลื่อนย้ายระหว่างพื้นที่มากขึ้น
2546	ใช้นโยบายต่ออายุการผ่อนผันและออกใบอนุญาตการทำงานครั้งละ 1 ปี แต่ในเชิงกิจการเปิดให้ต่างด้าวทำงานทุกกิจการซึ่งคนไทยและจำกัดบางกิจการให้คนไทย คือ กิจการภายใต้การส่งเสริมการลงทุน ปิมน้ำมัน ชักريد/อบ อุ้มอสมรถ และซ่อมของเก่า รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างของ กบร. ใหม่ ยุบ สบร. และปรับให้เป็นสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว
2547	กระทรวงมหาดไทยจดทะเบียนประวัติคนข้ามชาติ 3 สัญชาติและผู้ติดตามจะมีนายจ้างหรือไม่มีนายจ้างก็ตามมีแรงงานขึ้นทะเบียน 1.28 ล้านคน อนุญาตให้ทำงาน 8.5 แสนคน และผู้ติดตาม 3.4 แสนคน โดยมีผู้ลักลอบจำนวนหนึ่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว กระทรวงแรงงานจดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการและอนุมัติโควตาและจำนวนการจ้างคนงาน กระทรวงกลาโหมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สกัดกั้นการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานข้ามชาติรายใหม่ จับกุมและส่งกลับ รวมทั้งได้ทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานของรัฐบาลกับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) และเริ่มการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานข้ามชาติ (Levy) จากแรงงาน แต่ยังไม่มีความหมายรองรับให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากนายจ้าง
2548	อนุมัติให้มีการผ่อนผันและขออนุญาตทำงานได้อีก 1 ปี และมีมติเห็นชอบให้นำเข้าแรงงานข้ามชาติ 2 แสนคน และจัดระบบแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานทั้งที่เคยจดทะเบียนและเข้ามาใหม่อีก 3 แสนคน
2549-2553	มีมติผ่อนผันขยายระยะเวลาแรงงานข้ามชาติที่สิ้นสุดและยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติทำงานต่ออีก 1 ปี และให้มีการพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าแรงงานข้ามชาติ
2554-2555	อนุมัติให้เปิดให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งมีผู้ประสงค์จะจ้าง และผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี จดทะเบียนและจัดทำประวัติในเดือนเม.ย.54 มีตัวเลขการรายงานตัวเพื่อจดทะเบียนทั้งสิ้น 1,011,127 คน มายื่นขอใบอนุญาตทำงานจำนวน 756,287 คน ณ วันที่ 6 ต.ค. 2554 ขยายเวลาพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้แรงงานที่รอพิสูจน์สัญชาติอยู่ในราชอาณาจักรจนถึง 14 ต.ค. 54 ก่อนยกเลิกการผ่อนผัน การลดค่าธรรมเนียมเหลือ 500 บาท (ทั้งนำเข้าและแรงงานผ่อนผัน) ให้แรงงานที่พิสูจน์สัญชาติเข้าสู่ระบบประกันสังคม และใช้วิธีนำเข้าโดยตรงแบบรัฐต่อรัฐแทนการออกใบอนุญาตทำงานหรือเวิร์กเพอร์มิตให้ถูกกฎหมาย (เริ่มเดือนมกราคม 2556) รวมทั้งขยายเวลาในการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปอีกหนึ่งปี

ที่มา : ปรับปรุงจาก “การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและการกีดกันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย” สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553