



ที่ สศ ๐๐๐๑/ ๙๗)๙

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
๑๒๔ อาคารพญาไทพลาซ่า เขตราชเทวี กทม. ๑๐๔๐๐

๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง"

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญด้านแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งนายจ้างได้นำมาใช้เป็นแรงงานไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก และสภาพัฒนาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ต่อคณะรัฐมนตรีไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เกี่ยวกับมาตรการและแนวทางการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เนื่องจากการใช้แรงงานกลุ่มนี้ยังมีอยู่ในปัจจุบันอย่างเลียงไม่ได้ ดังนั้นควรมีแนวทางในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้แรงงานดังกล่าว

ในการนี้ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ มอบหมายให้คณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม ศึกษาเรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและแนวทางในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยได้พิจารณาประเด็นปัญหาด้านต่างๆ เช่น ปัญหาด้านนโยบายด้านการบริหารจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านยุทธศาสตร์ เพื่อหาแนวทางป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต่อไป

จากการประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ได้พิจารณาการนำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ของคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว มีมติเห็นชอบให้นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

/ความเห็น...

## ความเห็นและข้อเสนอแนะ

### ๑. ด้านนโยบาย

๑.๑ ควรจัดทำแผนแม่บทการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยการระดมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดแนวทางการจัดการในระยะยาว โดยจะต้องเป็นนโยบายที่เน้นการคุ้มครองแรงงานที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลต่อการคุ้มครองแรงงานอย่างจริงจังในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะการจดทะเบียนจะต้องมีความสอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง โดยควรจะมีการเปิดโอกาสให้จดทะเบียนได้ตลอดทั้งปี เพื่อสอดคล้องกับการหมุนเวียนแรงงานตามความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้ต้องไม่ละเลยด้านความมั่นคงภายในของประเทศ

๑.๒ ควรควบคุมดูแลไม่ให้แรงงานต่างด้าวนำครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่ด้วย การที่แรงงานต่างด้าวนำครอบครัวของตนเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย จนในปัจจุบันมีการจัดตั้งชุมชนของตนเองขึ้นมาถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยได้ในอนาคต จึงควรออกมาตรการมาควบคุมเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งต้องมีมาตรการด้านสวัสดิการและสุขภาพอนามัยของคนต่างด้าวสถานที่ทำงานด้วย

๑.๓ ควรยกเลิกประกาศจังหวัด เรื่อง การจัดระบบในการควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะบางข้อที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว

๑.๔ ควรลดขั้นตอนในการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ให้สั้นลง เพื่อให้ นายจ้างสามารถขอ ใบอนุญาตให้แรงงานได้รวดเร็วขึ้น

### ๒. ด้านการบริหารจัดการ

๒.๑ ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกมาตรการควบคุม บังคับให้เป็นไปตามลักษณะของพื้นที่ ตามสภาพของปัญหาและสามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ ไม่ควรใช้ระเบียบเดียวกันทั้งประเทศ เช่น การใช้บัตรสีที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้แล้ว

๒.๒ ควรดำเนินการลงโทษผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงหรือนายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยที่มีได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างจริงจัง โดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งมีมาตรการเพิ่มโทษการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ที่แสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาทำงานในประเทศด้วย

๒.๓ รัฐควรควบคุมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเพื่อนำไปสู่การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานต่างด้าวฯ ตามเกณฑ์เทียบเท่าลูกจ้างของไทย และรับประกันความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ตลอดจนกำกับดูแลและยุติพฤติกรรมกรรมการบังคับข่มขู่ และทำร้ายร่างกาย จากนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

๒.๔ ควรพิจารณาบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ งบประมาณให้เหมาะสมเพียงพอในขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียน และเงินที่ใช้จ่าย ทั้งนี้ต้องมีความสะดวก กระชับ และไม่เป็นค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป

๒.๕ ควรให้มีคณะทำงานที่ปฏิบัติงานแบบบูรณาการด้านความร่วมมือ เช่น ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายสาธารณสุข เป็นต้น และให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของคณะทำงานรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๖ ต้องจัดทำฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับประวัติของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลมาใช้งานได้จริง และข้อมูลแต่ละหน่วยงานถูกต้องตรงกัน เพื่อให้สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้จริง

๒.๗ เมื่อจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ต้องทำได้อย่างเร่งด่วนและทันเหตุการณ์ โดยควรมีผู้มีอำนาจตรงที่แสดงความรับผิดชอบในการสั่งการ

### ๓. ด้านกฎหมาย

๓.๑ ควรบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างสอดคล้องกันตามความเหมาะสม โดยเฉพาะในมาตรา ๖๓ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ระบุว่าผู้ใดนำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และ มาตรา ๖๔ ระบุว่าผู้ใดรู้ว่าคนต่างด้าวคนใดเข้ามา ในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท กล่าวคือ บังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นหลักเสียก่อน โดยลงโทษบุคคลที่นำหรือพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาประเทศไทยโดยผิดกฎหมายตลอดจนให้ที่พักพิง แล้วจึงใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นรอง

๓.๒ ควรลดค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว การต่ออายุใบอนุญาตหรือการขยายระยะเวลาการทำงาน ใบแทน ใบอนุญาต และการอนุญาตให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงาน โดยลดจำนวนเงินค่าธรรมเนียม

/ เพื่อจูงใจ...

เพื่อจูงใจให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนให้ถูกต้องอันจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๓ ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ นั้น เห็นควรแก้ไข ดังนี้

(๑) ควรปรับแก้การกำหนดเงินกองทุนส่งกลับในมาตรา ๑๔ และ ๑๕ ให้มีจำนวนหรือสัดส่วนที่เหมาะสมมีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย

(๒) การกำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) ตามมาตรา ๘ จากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมืออาจส่งผลให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวตามใจชอบจะส่งผลกระทบต่อแรงงานไทย ดังนั้นควรมีการปรับแก้มาตรการการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้แรงงาน

(๓) สำหรับบทกำหนดโทษการกระทำผิดของแรงงานต่างด้าวที่กระทำผิดมีโทษทั้งจำคุกและปรับ ส่วนนายจ้างที่กระทำผิดจะถูกลงโทษแค่ปรับ ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักเหตุผลและความเหมาะสมแก่การกระทำผิดแล้ว น่าจะรับโทษทั้งทางแพ่งและอาญาทั้งสองฝ่าย

#### ๔. ด้านยุทธศาสตร์

ตามที่มี พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ ประกาศใช้แล้วนั้น การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้ง ๗ ยุทธศาสตร์ (กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวและได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๗) ควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๔.๑ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ควรมีการสำรวจ จดทะเบียน กำหนดสถานะ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งมีการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้เพียงพอต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ด้วย

๔.๒ ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ควรมีการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวที่มีวิชาชีพฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานในบางลักษณะ และควรกำหนดมาตรฐานของช่างฝีมือหรือแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานไทยทุกระดับ

๔.๓ ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ควรใช้นโยบายมาตรการเฉพาะพื้นที่ผสมผสานกับนโยบายระดับประเทศ ทั้งนี้ควรพิจารณาตามความจำเป็น เหมาะสม และสอดคล้องของสถานการณ์แต่ละพื้นที่ เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ

๔.๔ ยุทธศาสตร์การปราบปรามจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ควรเร่งรัดตรวจสอบดำเนินคดีอย่างจริงจัง โดยการปราบปรามทั้งนายจ้าง ผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ที่พักพิงและให้ทำงาน ในกรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

๔.๕ ยุทธศาสตร์การผลักดันและการส่งกลับแรงงานต่างด้าวในกรณีที่มีการปราบปรามและจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร การผลักดันและส่งกลับเป็นความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณบุคลากร และสถานที่กักขังตลอดจนยานพาหนะในการขนย้ายแรงงานต่างด้าว ต้องมีอย่างเพียงพอรวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุมและถูกผลักดันส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้สามารถพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้อย่างถูกต้อง และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลมาใช้งานได้เพื่อการควบคุมและตรวจสอบ จึงจะสามารถกระทำการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๔.๖ ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว หน่วยงานทุกระดับควรเชื่อมโยงประสานกันทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะฐานข้อมูลต้องมีระบบข้อมูลกลางที่สามารถติดต่อกันได้ มีลักษณะเป็นสากล สามารถตรวจสอบได้รวดเร็ว ทันเวลา ทั้งภาครัฐและนายจ้าง มีการประชาสัมพันธ์ถึงการเคลื่อนไหวด้านข้อมูลตลอดเวลา มีการประสานงานระหว่างกระทรวงแรงงานและนายจ้างอย่างทันเหตุการณ์

๔.๗ ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล เมื่อมีการประเมินปัญหาจากสถานการณ์แรงงานต่างด้าวด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้แล้ว ควรจะมีผู้มีอำนาจหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับปัญหาด้านแรงงานต่างด้าว เพื่อติดตาม สั่งการ ในการแก้ปัญหา มิใช่มีเพียงผู้รับฟังปัญหา เช่น คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว ซึ่งไม่มีอำนาจในการจัดการปัญหาอย่างแท้จริง

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามที่เห็นสมควร และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๔

โทรสาร ๐ ๒๖๑๒ ๙๑๗๙-๘๐

**ความเห็นและข้อเสนอแนะ**  
**ของสภาปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**  
**เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง**  
**สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา**

**๑. ความเป็นมา**

ในอดีตแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นเรื่องที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งนโยบายของฝ่ายบริหารในยุคแรก ๆ จึงเป็นเรื่องของการปราบปรามมิให้เกิดขึ้น ตลอดจนการผลักดันให้ออกไปจากดินแดนประเทศไทย สถานการณ์ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ภูมิภาคของโลก รวมทั้งในประเทศไทยด้วย สำหรับประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเป้าหมายของแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาหางานทำ เนื่องจากประเทศไทย มีพรมแดนที่ง่ายต่อการเดินทางเข้าประเทศ การขาดแคลนแรงงานในยุคเศรษฐกิจขาขึ้น ยังมีส่วนทำให้ มีการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงานในหลายกิจการโดยไม่ได้ มีการจดทะเบียนไว้ ผลจากการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจนเคยชินมีส่วนทำให้ การบริหารและการจัดการด้านแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากไม่มี หน่วยงานใดที่สามารถเปิดเผยสถิติจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่แท้จริงได้

ปัจจุบันทุกภาคส่วนในสังคมไทยต่างยอมรับว่า แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองนั้นส่งผล ทั้งด้านบวกและลบ คือเป็นทั้งโอกาสในการพัฒนาและเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทย ดังนั้น การจัดการ ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงควรที่จะมีแนวคิดและวิธีการที่ผันแปรตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นเรื่อง ๆ ไป กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่จำเป็นในการใช้แรงงานให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศ ก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะปฏิเสธความเป็นจริงดังกล่าว และน่าจะนำเอาคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นมาใช้เป็นโอกาส ในการพัฒนาประเทศไทย ในขณะที่แง่มุมใดของการใช้แรงงานต่างด้าว มิได้เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย กระบวนการป้องกันและปราบปรามทุกขภาวะที่เกิดขึ้น ก็ย่อมเป็นสิ่งจำเป็น

การดำเนินการผ่อนผันให้มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ๒๕๓๙ โดยในช่วงปี ๒๕๓๙ ถึงปี ๒๕๔๑ มีแนวทางในการจัดระบบและควบคุม การทำงานของแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายโดยมิได้ กำหนดจำนวนแรงงานที่อนุญาตให้ผ่อนผัน ซึ่งแรงงานต่างด้าวโดยส่วนใหญ่ได้รับการว่าจ้างใน ๒ อาชีพ คือ งานกรรมกรและงานรับใช้ในบ้าน ภายหลังจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในปี ๒๕๔๐ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมไทย กิจการจำนวนมากประสบภาวะขาดทุนและเลิกกิจการ ด้วยเหตุนี้

สถานประกอบการจึงมีความจำเป็นต้องลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้กิจการอยู่รอด โดยผู้ประกอบการจำนวนหนึ่งเลือกที่จะแก้ปัญหาโดยการจ้างแรงงานต่างด้าว ทดแทนแรงงานไทย หลังจากนั้นการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติเป็นจำนวนมากยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่ โดยในปี ๒๕๔๗ รัฐบาลได้เปิดให้นายจ้างแจ้งความประสงค์เพื่อขอจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการต่างๆ ที่รัฐได้กำหนดไว้ รวมทั้งสิ้น ๑๑ กิจการ

จากสภาพความเป็นจริงในขณะนี้จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากคนงานตามร้านค้า เด็กปั๊มน้ำมัน พนักงานบริการในร้านอาหาร เด็กรับใช้ในบ้าน หรือคนงานตามโรงงานต่าง ๆ ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ หรือพูดได้ก็ไม่ชัดเจน คนเหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งบางคนได้รับการผ่อนผันด้วยการจดทะเบียน แต่มีอีกจำนวนมากที่หลีกเลี่ยงกฎหมายโดยไม่มีใครสามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากมีขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายอย่างเป็นระบบ และมีเครือข่ายโยงใยกับหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้ยากต่อการปราบปราม ประกอบกับจำนวนงบประมาณ กำลังคนมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับปริมาณแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่อย่างมหาศาล นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายยังมีการเคลื่อนย้ายที่อยู่ตลอดเวลาทำให้การจับกุมลำบากขึ้นและที่สำคัญนายจ้างหรือเจ้าของกิจการมีความประสงค์ในการจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าว

แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมีเป็นจำนวนมาก และได้แพร่กระจายออกไปทั่วประเทศ ประกอบกับกลไกในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีความยากลำบากที่จะทำการควบคุมให้อยู่ในระบบได้ทั้งหมด และก่อให้เกิดผลกระทบทั้งด้านสังคม การเมือง การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยส่งผลกระทบโดยตรงกับโครงสร้างกำลังแรงงาน และตลาดแรงงานของประเทศ ดังนั้นคณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงได้จัดทำเป็นความเห็นเพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อการจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาการใช้แรงงาน การควบคุมดูแล การใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เกิดประสิทธิภาพทั้งในด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศควบคู่กันไป

## ๒. การดำเนินการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๑ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เคยเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๔ เห็นชอบมาตรการและแนวทางการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มีการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และได้ผลสรุปว่า หากมีการใช้มาตรการและแนวทางการดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรี อาจเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานในกิจการหลายประเภทที่ใช้แรงงานต่างด้าวและบางกิจการ อาจถึงขั้นต้องหยุดหรือปิดกิจการไป

ดังนั้น ในการประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ มีความเห็นว่า ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาที่มีผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ จำเป็นต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาในหลายมิติเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สภาที่ปรึกษาฯ ได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีไป ดังนี้

๒.๑.๑ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาทบทวนมติดังกล่าว โดยกำหนดให้มีเวลาเตรียมความพร้อมอีกอย่างน้อย ๓ เดือน เพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้างที่ไม่มีโควตาการใช้แรงงานต่างด้าวและประสงค์จะขอโควตาดังกล่าว ได้มีช่วงเวลาขอโควตาจากกระทรวงแรงงาน

๒.๑.๒ นายจ้างได้นำแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประจำตัว ท.ร.๓๘/๑ มาขึ้นทะเบียนและขอทำบัตรประจำตัวให้ถูกต้อง

๒.๑.๓ นายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าว ซึ่งขึ้นทะเบียนและมีบัตรประจำตัว ท.ร.๓๘/๑ อยู่แล้ว แต่ได้มีการเปลี่ยนนายจ้างได้มีโอกาสนำแรงงานดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนใหม่ให้ถูกต้อง

๒.๑.๔ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ได้ปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อทบทวนมาตรการประกันตัว โดยเฉพาะอัตราค่าประกันซึ่งต้องศึกษาอย่างเร่งด่วนถึงความเหมาะสม จัดระบบควบคุมดูแลการเปลี่ยนนายจ้างและการหลบหนีงานของแรงงานต่างด้าวจัดสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เร่งรัดมาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยความร่วมมือกับประเทศต้นทาง ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถปฏิบัติได้จริง รวมทั้งสามารถป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากกระบวนการจัดหาและจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ทั้งนี้ขอให้ผ่อนปรนอัตราค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้เป็นอัตราเดิมที่เคยใช้ก่อนหน้านี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องในช่วงเวลาดังกล่าว

๒.๑.๕ คณะรัฐมนตรีควรพิจารณากำหนดให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนในจำนวนที่เหมาะสมร่วมเป็นกรรมการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กปร.) ด้วย ตลอดจนพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวในระดับอำเภอ โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมเป็นกรรมการ เพื่อให้การบริหารแรงงานต่างด้าวมีประสิทธิภาพและมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนมากขึ้น

๒.๒ การจัดทำร่างความเห็นและข้อเสนอแนะคณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการ สังคม สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการ ดังนี้



๒.๒.๑ ศึกษาข้อมูลจากเอกสารและงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษาข้อมูลด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาทิ กระทรวงแรงงาน, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงพาณิชย์, กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงอุตสาหกรรม, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๒.๒ คณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคมศึกษาดูงาน เรื่อง การจัดระบบแรงงานต่างด้าว ในพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวหน้าแน่น จำนวน ๖ ครั้ง ใน ๗ จังหวัด ประกอบด้วย

ครั้งที่ ๑ จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๑๗ มกราคม ๒๕๔๙

ครั้งที่ ๒ จังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างวันที่ ๒ - ๔ มีนาคม ๒๕๔๙

ครั้งที่ ๓ จังหวัดภูเก็ตและพังงา ระหว่างวันที่ ๒๑ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙

ครั้งที่ ๔ จังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ ๓๑ กรกฎาคม - ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙

ครั้งที่ ๕ จังหวัดตราด ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๓ กันยายน ๒๕๔๙

ครั้งที่ ๖ จังหวัดสงขลา ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

๒.๒.๓หารือร่วมกันกับผู้แทนกระทรวงแรงงานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว โดยนำผลที่ได้จากการหารือมาปรับแก้ร่างความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะทำงานการแรงงานและสวัสดิการสังคม

### ๓. สารสำคัญและข้อวิเคราะห์

๓.๑ สถานการณ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย (พม่า, ลาว, กัมพูชา) ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นปัญหาสำคัญที่ภาคส่วนต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องได้รับการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน และเป็นระบบ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่งตั้ง "คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง" หรือ "กบร." ขึ้น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีหน้าที่คือ พิจารณากำหนดนโยบาย แนวทาง แผนงาน และมาตรการในการบริหาร

จัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งการป้องกันปราบปรามและดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

ช่วงเวลาที่ผ่านมาในส่วนของภาครัฐได้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อต้องการที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้ถูกต้องตามระเบียบที่ภาครัฐได้ตราไว้ แต่ภาคการเมืองมีความเปลี่ยนแปลงค่อนข้างบ่อย จึงทำให้นโยบายที่กำหนดออกมาเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของรัฐบาล ทำให้การสนับสนุนนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง จนในบางครั้งนโยบายนั้นถูกยกเลิกไป ทำให้มีผลสะท้อนกลับมายังจำนวนของแรงงานที่หลบหนีเข้าเมือง ที่ต้องมีการเข้ามาโดยวิธีอื่น ประกอบกับขั้นตอนนำแรงงานมาใช้ที่ยุงยาก จึงมีการลักลอบนำแรงงานเข้ามาในลักษณะต่าง ๆ ทำให้สถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวมีความไม่แน่นอนและแตกต่างกันค่อนข้างมากในแต่ละปี

- ในปี ๒๕๔๗ รัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผู้ติดตามมารายงานตัวและจดทะเบียน มีผู้มารายงานตัว ๑.๒๔ ล้านคน ขอใบอนุญาตทำงาน ๘๖๖,๐๓๓ คน

- ในปี ๒๕๔๘ รัฐบาลผ่อนผันให้แรงงานที่มี ทร.๓๘/๑ มาขอต่อใบอนุญาตทำงานต่อได้อีก ๑ ปี มีผู้มาขอต่อใบอนุญาต ๗๐๕,๒๙๓ คน ลดลงจากปี ๒๕๔๗ จำนวน ๑๕๐,๗๔๐ คน

- ในปี ๒๕๔๙ รัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาขอตัวและประกันตัว และผ่อนผันให้ขอต่อใบอนุญาตออกไปอีก ๑ ปี ทั้งผู้มีใบอนุญาต ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ และผู้ได้รับการประกันตัวเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๙ ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ มาขอต่อใบอนุญาตเพียง ๔๖๐,๐๑๔ คน (ลดลง ๒๔๕,๒๗๙ คน) และผู้ประกันตัวมาขอต่อใบอนุญาต ๒๐๘,๕๖๒ คน (ลดลง ๔๘,๓๓๗ คน) สรุปว่า ในปี ๒๕๔๙ มีแรงงานมารายงานตัวและได้รับผ่อนผันให้ทำงานต่อ จำนวน ๖๖๘,๕๗๖ คน ลดลงจากปี ๒๕๔๘ เป็นจำนวน ๓๖,๗๑๗ คน

- ในปี ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงานมารายงานตัวในปี ๒๕๔๙ จำนวน ๖๖๘,๕๔๗ คน อยู่ต่อได้อีก ๑ ปี

### ๓.๒ ข้อมูลประเภทคนต่างด้าวในประเทศไทย

ประมาณการคนต่างด้าวที่อาศัยและทำงานในประเทศไทย มีจำนวนคนต่างด้าวทั้งหมดประมาณ ๒,๔๕๐,๑๑๕ คน แบ่งออกเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายประเภทคนอยู่ชั่วคราวจำนวน ๗๗๕,๓๓๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๖๕ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวน ๑,๖๗๔,๗๗๙ คน คิดเป็น

ร้อยละ ๖๘.๓๕ ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด แยกออกเป็นกลุ่มต่างๆ ดังนี้\* (ทั้งนี้การศึกษาประเด็นปัญหา และข้อเสนอแนะจะพิจารณาเฉพาะที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา

๑) ผู้มีบัตรปกครอง (ท.ร.๓๘/๑) แต่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit,WP) จำนวน ๔๘๖,๗๘๓ คน (ข้อมูล ณ ปี ๒๕๔๗)

๒) ผู้หนีภัยจากการสู้รบ(ไม่อนุญาตให้ทำงาน) จำนวน ๑๔๒,๗๖๗ คน (ข้อมูล ณ ส.ค. ๒๕๕๐)

๓) จัดทะเบียนราษฎรแต่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ๓๓๘,๗๕๒ คน (ข้อมูล ณ ส.ค. ๒๕๔๘)

๔) อยู่ชั่วคราวแต่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน ๖๕๖,๕๐๔ คน (ข้อมูล ณ ส.ค.๒๕๔๗)

๕) อยู่ชั่วคราวและมีใบอนุญาตทำงาน ๑๑๖,๘๔๙ คน (ข้อมูล ณ ก.ค.๒๕๕๐)

๖) ได้รับวีซ่าและใบอนุญาตทำงานจำนวน ๔๐,๔๓๑ คน

๗) กลุ่มประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชา มีใบอนุญาตทำงาน ๕๔๖,๒๗๒ คน แยกออกเป็นพม่า ๔๙๘,๐๙๑ คน ลาว ๒๒,๐๘๕ คน และกัมพูชา ๒๖,๐๙๖ คน (ข้อมูล ณ ต.ค.๒๕๕๑)

### ๓.๓ ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

๓.๓.๑ ปัญหาด้านการกำหนดมาตรการและนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว  
นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๙ เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้า โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยใช้มติคณะรัฐมนตรี ในการผ่อนผันการอนุญาตให้ทำงานตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต การดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดยังไม่ชัดเจน เปลี่ยนแปลงไปตาม ยุคสมัยของฝ่ายบริหาร

#### ๓.๓.๒ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

(๑) การจัดทำข้อตกลงร่วมกัน (Memorandum Of Understanding ,MOU) กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้มีการจ้างแรงงาน และนำเข้าแรงงานอย่างเป็นระบบและถูกกฎหมาย ในทางปฏิบัติไม่สามารถจัดหาแรงงานได้ตามความต้องการและทันเวลา นอกจากนั้นการพิสูจน์สัญชาติ ก็ทำได้ย่ำแย่สำหรับแรงงานลาวและกัมพูชา ส่วนแรงงานพม่ากำลังจะเริ่มดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ

---

\* ข้อมูลบรรยายในการประชุมคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคม ครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๑ โดยผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (นายวสันต์ สาทร) ณ ห้องประชุม ๘ ชั้น ๒๑ สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ เวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา

โดยแรงงานพม่าจะต้องเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติที่เกาะสอง สะเมิงและท่าซี้เหล็ก เนื่องจากปัญหาภายในประเทศของพม่าเรื่องชนกลุ่มน้อย

(๒) แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน มีการเปลี่ยนย้ายสถานที่ทำงานอย่างไม่เป็นระบบและไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของนายจ้าง เพราะไม่สามารถมั่นใจได้ว่าแรงงานต่างด้าวที่นำไปขึ้นทะเบียนจะทำงานอยู่ด้วยตลอดไป โดยไม่หนีไปอยู่ที่อื่น รวมทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายไปก่อนและไม่สามารถเรียกคืนได้

(๓) การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากเขตแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านมีระยะทางยาวมากสามารถเดินทางผ่านเข้า-ออกได้โดยง่าย

(๔) การผลักดันและส่งกลับไม่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติได้ เมื่อมีการผลักดันออกไปแล้วก็สามารถกลับเข้ามาใหม่ได้โดยง่าย รวมทั้งไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากประเทศต้นทาง โดยเฉพาะแรงงานพม่า

(๕) การจัดทำทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว ที่มาขึ้นทะเบียนเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบ ควบคุมและติดตามแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน ยังไม่มีการจัดทำอย่างเป็นระบบที่เป็นมาตรฐาน มีการจัดทำหลายหน่วยงาน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ ไม่มีข้อมูลที่เป็นฐานกลางให้หน่วยงานต่างๆ นำไปใช้ตรวจสอบได้

(๖) ขาดหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่มาดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง เพราะการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานต่างด้าวยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดความสอดคล้องประสานงานและการเชื่อมโยงข้อมูลซึ่งกันและกัน

(๗) ช่วงระยะเวลาที่ปิดไม่ให้มีการจดทะเบียนเพื่อเข้าระบบนานเกินไป (บางครั้งนานกว่า ๒ ปี) จึงทำให้มีแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนมากขึ้น กลุ่มผู้แสวงหาประโยชน์เข้ามาใช้โอกาสได้มากขึ้น

(๘) การกำหนดให้ยื่นต่ออายุเป็นระยะเวลาเดียวกันทั่วประเทศทำให้เกิดปัญหาของการนำแรงงานมาจดทะเบียนไม่ได้ และนายจ้างบางพื้นที่ บางประเภทกิจการไม่สะดวกในการนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนต่ออายุทำให้เกิดปัญหาการขึ้นทะเบียนไม่ทันเวลา

### ๓.๓.๓ ปัญหาด้านกฎหมาย

(๑) นายจ้างไม่สนใจเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายการจ้างงานแรงงานต่างด้าว เช่น การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ และทำงานผิดไปจากที่ตกลงกันได้ ทำให้แรงงานต่างด้าวออกงานหรือหนีนายจ้างคนเก่าไปหานายจ้างคนใหม่

(๒) กำหนดพื้นที่ให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในเขตจังหวัด แต่ไม่มีมาตรการควบคุมระหว่างการเดินทาง จึงทำให้มีการอพยพหลบหนีเข้าไปในจังหวัดอื่นๆ หรือเขตเมืองชั้นใน ทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา

(๓) ปลอมแปลงเอกสารออกนอกเขตจังหวัด โดยใช้แบบรับรองทะเบียนประวัติ (ทร.38/1) ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบอะไรได้ ควรจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวใหม่

(๔) การเก็บข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่กรมการปกครอง ยังมีครบทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรียกดูข้อมูลไม่ได้ โดยเฉพาะเวลาที่เกิดปัญหาอาชญากรรม

(๕) การขึ้นทะเบียนหรือต่ออายุแรงงานต่างด้าวเป็นเวลาที่เป็นเวลาที่แรงงานต่างด้าวบางกลุ่มออกไปทำงานในทะเล ทำให้นายจ้างไม่สามารถนำแรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างของตนมาขึ้นทะเบียนได้

(๖) การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นที่ ระยะเวลา และจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เป็นกลไกในการจัดการปัญหา

- ปัจจุบันมีขบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวทำผิดกฎหมาย ให้ที่พักพิงและจัดส่งต่อให้กับนายจ้าง โดยรับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นรายบุคคล

- มีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากนายจ้างหรือแรงงานต่างด้าว เช่น การขอใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการจำหน่ายใบอนุญาตปลอม

- มีนายจ้างที่ละเมิดสิทธิตามกฎหมายแรงงาน เฮอร์ดเอาเปรียบ กลั่นแกล้งแรงงานต่างด้าว ทำงานหนัก ได้ค่าตอบแทนน้อย

- การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ บทลงโทษไม่รุนแรง ขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายล่าช้า จึงทำให้ขบวนการเหล่านี้ไม่กลัวความผิด

### ๓.๓.๔ ด้านยุทธศาสตร์

(๑) การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ มีลักษณะต่างคนต่างทำไม่มีการบูรณาการ ทำให้แก้ไขปัญหาคือเฉพาะหน่วยงาน แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบ

(๒) การเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในช่วงที่ผ่านมาไม่มีความแน่นอน เช่น ปีละครั้งหรือ ๓ ปีครั้ง เป็นต้น ช่วงระยะเวลาของการเปิดให้จดทะเบียนห่างเกินไป จึงทำให้นายจ้างต้องนำแรงงานเข้ามาด้วยวิธีที่หลบหนีมากขึ้น สำหรับ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าวฉบับปัจจุบันกำหนดอายุใบอนุญาตไว้ ๒ ปี และต่อได้อีกเท่าที่จำเป็นไม่เกิน ๒ ปี รวมติดต่อกันไม่เกิน ๔ ปี

## ๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

### ๔.๑ ด้านนโยบาย

๔.๑.๑ ควรจัดทำแผนแม่บทการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยการระดมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดแนวทางการจัดการในระยะยาว โดยจะต้องเป็นนโยบายที่เน้นการคุ้มครองแรงงานที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลต่อการคุ้มครองแรงงานอย่างจริงจังในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะการจดทะเบียนจะต้องมีความสอดคล้องกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง โดยควรจะมีการเปิดโอกาสให้จดทะเบียนได้ตลอดทั้งปี เพื่อสอดคล้องกับการหมุนเวียนแรงงานตามความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้ต้องไม่ละเลยด้านความมั่นคงภายในของประเทศ

๔.๑.๒ ควรควบคุมดูแลไม่ให้งานต่างด้าวนำครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่ด้วย การที่แรงงานต่างด้าวนำครอบครัวของตนเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย จนในปัจจุบันมีการจัดตั้งชุมชนของตนเองขึ้นมาถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยได้ในอนาคต จึงควรออกมาตรการมาควบคุมเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งต้องมีมาตรการด้านสวัสดิการและสุขภาพอนามัยของคนต่างด้าวสถานที่ทำงานด้วย

๔.๑.๓ ควรยกเลิกประกาศจังหวัด เรื่อง การจัดระบบในการควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะบางข้อที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว

๔.๑.๔ ควรลดขั้นตอนในการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ให้สั้นลง เพื่อให้ นายจ้างสามารถขอ ใบอนุญาตให้แรงงานได้รวดเร็วขึ้น

### ๔.๒ ด้านการบริหารจัดการ

๔.๒.๑ ควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกมาตรการควบคุม บังคับให้เป็นไปตามลักษณะของพื้นที่ ตามสภาพของปัญหาและสามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่ ไม่ควรใช้ระเบียบเดียวกันทั้งประเทศ เช่น การใช้บัตรสีที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้แล้ว

๔.๒.๒ ควรดำเนินการลงโทษผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงหรือนายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยที่มีได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างจริงจัง โดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมทั้งมีมาตรการเพิ่มโทษการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ที่แสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาทำงานในประเทศด้วย

๔.๒.๓ รัฐควรควบคุมให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานเพื่อนำไปสู่การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานต่างด้าวฯ ตามเกณฑ์เทียบเท่าลูกจ้างของไทย และรับประกันความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ตลอดจนกำกับดูแลและยุติพฤติกรรมกรรมการบังคับข่มขู่ และทำร้ายร่างกาย จากนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและจริงจัง

๔.๒.๔ ควรพิจารณาบุคลากร อุปกรณ์เครื่องมือ งบประมาณให้เหมาะสมเพียงพอ ในขั้นตอนกระบวนการจดทะเบียน และเงินที่ใช้จ่าย ทั้งนี้ต้องมีความสะดวก กระชับ และไม่เป็นค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป

๔.๒.๕ ควรให้มีคณะทำงานที่ปฏิบัติงานแบบบูรณาการด้านความร่วมมือ เช่น ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายสาธารณสุข เป็นต้น และให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของคณะทำงานรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

๔.๒.๖ ต้องจัดทำฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับประวัติของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง อย่างเป็นระบบเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลมาใช้งานได้จริง และข้อมูลแต่ละหน่วยงานถูกต้องตรงกัน เพื่อให้สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้จริง

๔.๒.๗ เมื่อจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ต้องทำได้อย่างเร่งด่วนและทันเหตุการณ์ โดยควรมีผู้มีอำนาจตรงที่แสดงความรับผิดชอบในการสั่งการ

#### ๔.๓ ด้านกฎหมาย

๔.๓.๑ ควรบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างสอดคล้องกันตามความเหมาะสม โดยเฉพาะในมาตรา ๖๓ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ระบุว่าผู้ใดนำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และ มาตรา ๖๔ ระบุว่าผู้ใดรู้ว่าคนต่างด้าวคนใดเข้ามา ในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท กล่าวคือ บังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นหลักเสียก่อน โดยลงโทษบุคคลที่นำหรือพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาประเทศไทยโดยผิดกฎหมายตลอดจนให้ที่พักพิง แล้วจึงใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นรอง

๔.๓.๒ ควรลดค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว การต่ออายุใบอนุญาตหรือการขยายระยะเวลาการทำงาน ใบแทน ใบอนุญาต และ

การอนุญาตให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงาน โดยลดจำนวนเงินค่าธรรมเนียม เพื่อจูงใจให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนให้ถูกต้องอันจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๓.๓ ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ นั้น เห็นควรแก้ไข ดังนี้

(๑) ควรปรับแก้การกำหนดเงินกองทุนส่งกลับในมาตรา ๑๔ และ ๑๕ ให้มีจำนวนหรือสัดส่วนที่เหมาะสมมีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย

(๒) การกำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) ตามมาตรา ๘ จากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นแรงงานไร้ฝีมืออาจส่งผลให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างด้าวตามใจชอบจะส่งผลกระทบต่อแรงงานไทย ดังนั้นควรมีการปรับแก้มาตรการการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้แรงงาน

(๓) สำหรับบทกำหนดโทษการกระทำผิดของแรงงานต่างด้าวที่กระทำผิดมีโทษทั้งจำคุกและปรับ ส่วนนายจ้างที่กระทำผิดจะถูกลงโทษแค่ปรับ ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักเหตุผลและความเหมาะสมแก่การกระทำผิดแล้ว น่าจะรับโทษทั้งทางแพ่งและอาญาทั้งสองฝ่าย

#### ๔.๔ ด้านยุทธศาสตร์

ตามที่มี พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ ประกาศใช้แล้วนั้น การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้ง ๗ ยุทธศาสตร์ (กำหนดโดยคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวและได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๗) ควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

๔.๔.๑ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ควรมีการสำรวจ จดทะเบียน กำหนดสถานะ โดยการเชื่อมโยงข้อมูลทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งมีการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนให้เพียงพอต่อการดำเนินยุทธศาสตร์ด้วย

๔.๔.๒ ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ควรมีการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวที่มีวิชาชีพหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานในบางลักษณะ และควรกำหนดมาตรฐานของช่างฝีมือหรือแรงงานที่มีความชำนาญเฉพาะที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานไทยทุกระดับ

๔.๔.๓ ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ควรใช้นโยบายมาตรการเฉพาะพื้นที่ผสมผสานกับนโยบายระดับประเทศ ทั้งนี้ควรพิจารณาตามความจำเป็น เหมาะสม และสอดคล้องของสถานการณ์แต่ละพื้นที่ เพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ



๔.๔.๔ ยุทธศาสตร์การปราบปรามจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ควรเร่งรัดตรวจสอบดำเนินคดีอย่างจริงจัง โดยการปราบปรามทั้งนายจ้าง ผู้นำเข้าแรงงานต่างด้าว ผู้ให้ที่พักพิง และให้ทำงาน ในกรณีที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

๔.๔.๕ ยุทธศาสตร์การผลักดันและการส่งกลับแรงงานต่างด้าวในกรณีที่มีการปราบปรามและจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร การผลักดันส่งกลับเป็นความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และสถานที่กักขังตลอดจนยานพาหนะในการขนย้ายแรงงานต่างด้าว ต้องมีอย่างเพียงพอรวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุมและถูกผลักดันส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้สามารถพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้อย่างถูกต้อง และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเชื่อมโยงข้อมูลมาใช้งานได้เพื่อการควบคุมและตรวจสอบ จึงจะสามารถกระทำการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๔.๔.๖ ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว หน่วยงานทุกระดับควรเชื่อมโยงประสานกันทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะฐานข้อมูลต้องมีระบบข้อมูลกลางที่สามารถติดต่อกันได้ มีลักษณะเป็นสากล สามารถตรวจสอบได้รวดเร็ว ทันเวลา ทั้งภาครัฐและนายจ้าง มีการประชาสัมพันธ์ถึงการเคลื่อนไหวด้านข้อมูลตลอดเวลา มีการประสานงานระหว่างกระทรวงแรงงานและนายจ้างอย่างทันเหตุการณ์

๔.๔.๗ ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล เมื่อมีการประเมินปัญหาจากสถานการณ์แรงงานต่างด้าวด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้แล้ว ควรมีผู้มีอำนาจหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับปัญหาด้านแรงงานต่างด้าว เพื่อติดตาม สั่งการ ในการแก้ปัญหา มิใช่มีเพียงผู้รับฟังปัญหา เช่น คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว ซึ่งไม่มีอำนาจในการจัดการปัญหาอย่างแท้จริง