

เรื่อง

สู่สังคมสมานฉันท์

กลุ่มที่ 4

การประสานความขัดแย้งในด้านแรงงานของไทย

การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับกลุ่มชน  
ตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว

*Living Integration of People and Alien Workers in the Border Area*

โดย

รศ.ดร.ยงยุทธ แจ่มวงศ์ และ สุปราณี เขยชม

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงแรงงาน

และ

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

# สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 อภิธานศัพท์ .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	3
บทที่ 2 สถานภาพโดยรวมของชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย .....	4
2.1 ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย .....	4
2.2 ภาวะตลาดแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย .....	12
2.3 ภาวะตลาดแรงงานระดับล่างในสาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว .....	19
บทที่ 3 สภาพปัญหาและผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว .....	26
3.1 มิติทางเศรษฐกิจ .....	26
3.2 มิติทางสังคม .....	31
3.3 มิติทางสาธารณสุข .....	38
บทที่ 4 วิพากษ์นโยบายของรัฐและข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกัน .....	40
4.1 วิพากษ์นโยบายของรัฐ .....	40
4.2 ข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ .....	41
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์เพื่อลดปัญหาและข้อขัดแย้ง .....	52
5.1 สรุปประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าว .....	52
5.2 สรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนชายแดน .....	54
5.3 สรุปประเด็นอื่นๆ ที่ต้องได้รับการแก้ไขเชิงสมานฉันท์ .....	54
บรรณานุกรม .....	55

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม).....	5-6
ตารางที่ 2.2 แผนผังแสดงจำนวนประชากรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547 .....	7
ตารางที่ 2.3 ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำแนกตามสัญชาติและพื้นที่.....	8
ตารางที่ 2.4 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย เดือนธันวาคม ตั้งแต่ปี 2542-2547.....	13
ตารางที่ 2.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547 ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามสัญชาติที่น่าสนใจ .....	14
ตารางที่ 2.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547 ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 7 และ 10) จำแนกตามอาชีพ .....	15
ตารางที่ 2.7 จำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานในประเทศไทย ประเภทมาตรา 12 (ยกเว้นมติรัฐมนตรี).....	16
ตารางที่ 2.8 ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว พิจารณาตามการอนุญาต (โควตา) และพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547 ทั่วประเทศ.....	17-18
ตารางที่ 2.9 ประมาณการความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ปี 2547-2549 .....	19
ตารางที่ 2.10 การจัดสรรโควตาแรงงานต่างด้าวในปี 2547-2549 .....	23
ตารางที่ 3.1 สถิติข้อมูลอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ สภ.อ. แม่สอด จังหวัดตาก ในระหว่างปี 2541-ปัจจุบัน.....	32

## สารบัญรูป

	หน้า
รูปที่ 2.1 แสดงการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำแนกตามภาคต่างๆ ของประเทศ .....	9
รูปที่ 2.2 การกระจายตัวของประชากรต่างด้าวและผู้ติดตามในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ .....	10
รูปที่ 2.3 แผนภูมิรายภาคแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา การขออนุญาตทำงานและการขาดแคลนแรงงาน ปี 2548.....	23

# การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับกลุ่มชน ตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว

รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์  
และ สุปราณี เขยชม

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 อภิธานศัพท์

จากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองของประเทศไทยที่มีผลกระทบมาจากกลุ่มผู้อพยพข้ามชาติที่เข้ามาอยู่อาศัยและทำงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในขณะนี้ เป็นประเด็นสำคัญเชิงนโยบายที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันแก้ปัญหาและพิจารณาว่าจะทำอย่างไรให้การอยู่ร่วมกันในสังคมระหว่างชนกลุ่มน้อย แรงงานต่างด้าว และประชาชนคนไทยให้มีปัญหาหรือข้อขัดแย้งน้อยที่สุด และจะมีนโยบายหรือมาตรการใดบ้างที่สามารถจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างเหมาะสม เพราะเท่าที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 ถึงปัจจุบัน ถึงแม้รัฐบาลไทยจะผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรไทย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา มาขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมาย แต่ก็มีแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้มาขึ้นทะเบียนทั้งยังคงลักลอบทำงานอยู่ตามไซต์งานก่อสร้าง โรงงานและเลือกสวนไร่นา เป็นแรงงานนอกกฎหมายที่ยังไม่สามารถควบคุมและให้การคุ้มครองได้

ปัจจุบันคาดว่า มีจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ประมาณ 1-1.5 ล้านคน<sup>1</sup> และในอนาคตก็มีแนวโน้มที่จะอพยพเข้ามาตามแนวชายแดนไทยเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจและปัญหาทางการเมืองของประเทศเหล่านี้มีความรุนแรงมากขึ้น ขณะที่ประเทศไทยมีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ความแตกต่างทางเศรษฐกิจทำให้แรงงานต่างด้าวและชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนพยายามเข้ามาแสวงหาโอกาสและรายได้ที่ดีกว่าในประเทศไทย การลักลอบหลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดนไทยยังเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยยังไม่สามารถควบคุมได้เพราะสภาพภูมิประเทศบริเวณชายแดนมีพื้นที่กว้างและเป็นรอยต่อในแนวยาวจึงยากต่อการควบคุมของ

<sup>1</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ. (2546). การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียนชลบุรี.

เจ้าหน้าที่ ประกอบกับมีนายหน้าผิดกฎหมายพยายามลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว ขณะเดียวกันก็ขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานต่างด้าวของผู้ประกอบการไทยที่ต้องการลดต้นทุนในการผลิต เพราะแรงงานเหล่านี้มีค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทยมาก การจ้างแรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นจะเน้นจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย เพื่อยืดอายุอุตสาหกรรมเหล่านี้ให้สามารถแข่งขันต่อไปได้

การกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวในขณะนี้มียู่ทั่วประเทศ แต่จะกระจุกตัวหนาแน่นบริเวณจังหวัดชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หากพิจารณาถึงผลดีทางด้านเศรษฐกิจถึงแม้ว่าการที่ประเทศไทยใช้แรงงานต่างด้าว จะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม<sup>2</sup> อัตราเงินเฟ้อลดลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น โดยพบว่าหากจ้างแรงงานต่างด้าว ประมาณ 4 แสนคน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) เพิ่มขึ้น ร้อยละ 0.64 หรือประมาณ 20,600 ล้านบาท แต่ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว และการทะลักเข้ามาอยู่อาศัยตามแนวชายแดนและตัวเมืองชั้นในก็เสี่ยงต่อความมั่นคงของประชาชนคนไทย เกิดปัญหาด้านอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยาเสพติด และสาธารณสุข โดยเฉพาะโรคติดต่อร้ายแรงที่กลับมาระบาดในประเทศไทยโดยมีแรงงานต่างด้าวและชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาเป็นพาหะ ขณะเดียวกันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHC) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้ความสำคัญในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ และมีรายงานหลายฉบับกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยว่า<sup>3</sup> มีการถูกบังคับให้ทำงานหนักแต่ได้รับค่าแรงต่ำ เงื่อนไขการทำงานมักไม่ปลอดภัย อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สกปรก มีความยากลำบากในการสื่อสาร ไม่สามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาลได้ ถูกกระทำรุนแรงทั้งทางกายและทางเพศ ถูกหลอกลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ ถูกรังแก และถูกเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาทั้งหมดนี้ถึงแม้จะไม่ได้เกิดขึ้นกับแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ก็ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อชีวิตจากการถูกละเมิดสิทธิ นอกจากนี้การใช้แรงงานต่างด้าวในลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบอาจจะส่งผลต่อการส่งออกของไทย อาจทำให้ประเทศผู้ส่งออกสินค้าเข้าอาจถือเป็นเหตุต่อต้านสินค้าไทยได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวกับคนไทยเพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเกิดความสงบสุข นอกจากจะต้องศึกษาภูมิหลังของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างถ่องแท้แล้ว ยังจำเป็นต้องให้การคุ้มครองและปกป้องสิทธิของคนไทยในท้องถิ่นและแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยความเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติด้วยอคติทางชาติพันธุ์

<sup>2</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก งานวิจัยเรื่องการศึกษาค้นคว้าความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ ในช่วงปี 2546-2548 (2546) โดย สถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ฉบับสมบูรณ์

<sup>3</sup> อ่านรายละเอียดที่ กฤตยา อาชวนิจกุล และภัสสร ลิมานนท์ (2547). มิติทางสังคมและเศรษฐกิจในเอเซียโลกที่กรุงเทพฯ คำถามและข้อท้าทายว่าด้วย “ความทั่วถึงและเท่าเทียม”. เอกสารประกอบการประชุมหลังการประชุมนานาชาติที่กรุงเทพฯ ฉบับสมบูรณ์

## 1.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำรายงานฉบับนี้ เพื่อเป็นเอกสารประกอบการระดมความคิดเรื่องการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าว โดยกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษาไม่เพียงแต่จะเน้นเฉพาะชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย และแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา เท่านั้น ยังรวมถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ด้วย สำหรับเนื้อหาที่เลือกศึกษาในส่วนแรกของรายงานเป็นการทบทวนสถานการณ์แรงงานอพยพข้ามชาติในประเทศไทยและผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าว และจะศึกษากรอบนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและการให้สิทธิแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการอยู่ร่วมกัน ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการนำเสนอแนวทางในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์เพื่อลดปัญหาและข้อขัดแย้งต่างๆ

## บทที่ 2

### สถานการณ์โดยรวมของชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงการกระจายตัวของแรงงานอพยพข้ามชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย รวมทั้งสาเหตุของการอพยพข้ามแดนเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เห็นปัญหาที่แท้จริงของการลักลอบเข้าเมือง โดยจะเสนอให้เห็นสถานการณ์ในภาพรวมของประเทศและภูมิภาคที่มีแนวชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และเงื่อนไขต่างๆ ในการรับแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยว่าได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดผลดีและผลเสียในด้านใดบ้าง โดยจะเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และวิเคราะห์ความต้องการของนายจ้างกับการออกใบอนุญาตของรัฐเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมให้กับตลาดแรงงานระดับล่างต่อไป

#### 2.1 ชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การกระจายตัวของชนกลุ่มน้อยและแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาอาศัยและทำงานอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในประเทศไทย มักกระจุกตัวหนาแน่นบริเวณจังหวัดชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ในตัวเมืองใหญ่ๆ ทั่วประเทศ บนเรือประมงขนาดใหญ่ และในโรงงานแปรรูปในพื้นที่ชายฝั่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการย้ายถิ่น (Migration) ตามภาวะทางเศรษฐกิจและสงครามการเมืองของประเทศต้นทาง โดยเฉพาะการเข้ามาเพื่อหางานทำเพราะประเทศที่เจริญกว่าย่อมมีงานที่จะทำมากกว่า และได้รับค่าจ้างที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามแรงงานอพยพข้ามชาติกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเอดส์ รวมทั้งปัญหาสุขภาพอื่นๆ และข้อจำกัดทางการเมืองและข้อกฎหมายยังทำให้คนกลุ่มนี้ต้องตกเป็นเหยื่อของการคุกคามและการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายรูปแบบ<sup>4</sup>

##### 2.2.1 คนไม่มีสัญชาติไทยหรือชนกลุ่มน้อย

กระทรวงมหาดไทยได้จัดกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยรวมถึงผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยนานแล้ว โดยจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ<sup>5</sup>

1) กลุ่มที่รอการพิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงส่วนใหญ่เกิดในประเทศไทยแต่ตกสำรวจ หรือเกิดจากความผิดพลาดทางภาคราชการเอง และกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยที่มาจากประเทศพม่าและกัมพูชา รัฐบาลทุกยุคมีนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยสำหรับทั้งสองกลุ่ม หากแต่กระบวนการพิสูจน์

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและทีมงานองค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย. รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ.2547.

<sup>5</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธ์ุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2548). คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. นครปฐม มหาวิทยาลัยมหิดล

สัญชาติไทยที่มีอยู่ใช้เวลายาวนานมาก จึงยังมีผู้คงค้างอยู่ประมาณ 2 แสนคน กลุ่มนี้จะได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ มีสิทธิให้อยู่อาศัยและทำงานได้ในเฉพาะจังหวัดที่อาศัยอยู่

2) กลุ่มที่รอการให้สัญชาติไทย ได้แก่ กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ก่อนปี 2528 กลุ่มที่แต่งงานกับคนไทย กลุ่มที่ทำคุณประโยชน์กับสังคมไทย เช่น ปลูกป่า หรือเคยช่วยรบ เป็นต้น

3) กลุ่มที่หลบภัยทางการเมือง หมายถึง กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในช่วงหลังปี 2528 แต่ก่อนปี 2535 ได้แก่ กลุ่มที่มีการสำรวจและกรมการปกครองออกบัตรสีส้มให้ และกลุ่มที่สำรวจตามโครงการมิยาซากิเมื่อปี 2542 ได้รับบัตรสีเขียวของแดง รวมถึงกลุ่มที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ (UNHCR) ในประเทศไทยที่เรียกว่า POC (Persons of Concern)

จากการจำแนก 3 กลุ่มใหญ่ข้างต้นสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ 19 กลุ่มย่อย โดยมติดคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้สถานะบุคคลทั้ง 19 กลุ่มตามกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับ พ.ศ.2522 โดยมีการออกบัตรสีต่างๆ ให้เพื่อบ่งชี้ถึงสถานะของบุคคลและสิทธิที่ได้รับแตกต่างกันไป ดังตารางที่ 2.1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)

ชื่อกลุ่ม/สถานบุคคลตามมติดคณะรัฐมนตรี	จำนวน	มีอยู่
1. บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ถือหนังสือสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ	180,212	20 จังหวัด
2. อดีตทหารจีนคณะชาติ (บัตรสีขาว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และให้ทำการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	8,703	แม่ฮ่องสอน พะเยา เชียงราย เชียงใหม่
3. จีนฮ่ออพยพพลเรือน (บัตรสีเหลือง) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	4,359	
4. จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีขาวขอบส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	12,725	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย
5. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	22,321	9 จังหวัด
6. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) (บัตรสีส้ม) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	42,879	9 จังหวัด
7. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลัง 9 มี.ค.2519 (อยู่กับนายจ้าง) (บัตรสีม่วง) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	17,902	13 จังหวัด
8. ญวนอพยพ (บัตรสีขาวขอบน้ำเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	14,940	9 จังหวัด
9. ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน) ยังไม่มีมติดคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	7,095	3 จังหวัด
10. เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	988	กาญจนบุรี
11. อดีตจีนคอมมิวนิสต์มาลาয়া (บัตรสีเขียว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	74	ยะลา สงขลา นราธิวาส
12. ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	2,040	เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา
13. มีดองเหลือง (บัตรสีฟ้า) เป็นคนคิดแผ่นดิน ถือว่าเป็นคนไทยดั้งเดิม อนุมัติให้ได้รับสัญชาติไทยตามระเบียบ	85	น่าน แพร่
14. ผู้อพยพเรือสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) ก่อน 15 พ.ย. 2520	4,939	ตราด

## ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ชื่อกลุ่ม/สถานบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	จำนวน	มีอยู่
15. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกงกัมพูชา (บัตรสีเขียว) หลัง 15 พ.ย. 2520 ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	4,020	
16. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวยอมแดง) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	2,204	
17. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาก่อน 9 มี.ค.2519 (บัตรสีเหลืองขอรับน้ำเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทย	619	ตาก ประจวบฯ ชุมพร ระนอง
18. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาหลัง 9 มี.ค.2519 (บัตรสีเหลืองขอรับน้ำเงิน) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	1,386	
19. ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวยอมแดง) ให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับรุ่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามา	186,929	20 จังหวัด
<b>รวม</b>	<b>514,424</b>	

ที่มา: ปรับมาจาก มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล 2547 อ้างในเอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ประชากรของประเทศไทย พ.ศ.2548 จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2548. และฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย (2542) อ้างในเอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการให้การคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติสำหรับหน่วยงานและองค์กรพัฒนาเอกชน จัดโดยสภานายความ ตุลาคม 2546 ณ โรงแรมเซ็นทรัล แมสซอดซิลล์ อ.แม่สอด จ.ตราด

เท่าที่ผ่านมามชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่ประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศของตนหรือรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยไม่ประสงค์ที่จะกลับประเทศเดิมของบิดา-มารดา และการที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานจึงมีความกลมกลืนทางวัฒนธรรมกับคนไทย ประกอบกับรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องอนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้ได้อยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมายไทย จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้สัญชาติไทยแก่บุคคลกลุ่มนี้ตามคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีจะเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มน้อยก็ตาม แต่ขั้นตอนของกระบวนการก็เป็นไปอย่างล่าช้ามาก จึงเป็นผลให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยอาจถูกละเลยในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เช่น การเข้าถึงสถานบริการรักษาพยาบาล การได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และสิทธิที่พึงได้รับจากโครงการช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

### 2.1.2 แรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้นับว่าเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด และได้รับความสนใจในเชิงนโยบายและการจัดการมากที่สุด เพราะมีการลักลอบเข้าประเทศเป็นจำนวนมากจนยากต่อการจับกุมเพื่อขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ถึงแม้ภาครัฐจะอนุมัติให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายอยู่เป็นประจำและคาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเงื่อนไขในการจ้างแรงงานก็ยังไม่สอดคล้องต่อความต้องการของนายจ้าง อีกทั้งขั้นตอนในการจดทะเบียนอยู่ระหว่างการปรับปรุงให้สะดวกมากขึ้น ประกอบประเทศเพื่อนบ้านก็ยังไม่มีความพร้อมในการป้องกันการ

หลบหนีออกนอกประเทศและยังไม่มีศักยภาพพอที่จะให้ความร่วมมือกับทางการไทยในการส่งกลับแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ ฉะนั้นการศึกษาภาพรวมของแรงงานต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวต่อไป

จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว<sup>6</sup> กระทรวงแรงงาน ได้จัดเก็บข้อมูลของแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตามสถานภาพแรงงานและแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปี 2547 ตารางที่ 2.2 ต่อไปนี้

**ตารางที่ 2.2 แผนผังแสดงจำนวนประชากรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547**

ประชากรผู้หลบหนีเข้าเมือง	จำนวน
ประชากรรวม	1,284,920
1. ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือแล้ว	1,122,192
1.1 ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน	1,019,110
1.1.1 ขออนุญาตทำงาน	814,247
1.1.2 ยังไม่ขออนุญาตทำงาน	204,863
- ผู้ที่ยังลักลอบทำงาน	15,000
- ผู้ที่กำลังหานายจ้าง	54,863
1.2 ผู้ไม่อยู่ในวัยกำลังแรงงาน	103,082
1.2.1 ผู้มีอายุต่ำกว่า 15 ปี	93,082
1.2.2 ผู้มีอายุ 60 ปีขึ้นไป	10,000
2. ยังไม่มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ	162,728

ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าว (ศจต.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ปี 2547 ข้อมูล ณ วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2548

ผลการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวของกระทรวงมหาดไทย ในปี 2547 พบว่ามีคนต่างด้าวทั้ง 3 สัญชาติมารายงานตัวรวมทั้งสิ้น 1,284,920 คน ในจำนวนนี้มีผู้ที่มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือ จำนวน 1,122,192 คน โดยเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน จำนวน 1,019,110 คน ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ทำงานเพียงจำนวน 814,247 คนเท่านั้น ส่วนที่เหลืออีก จำนวน 204,863 คน หรือประมาณ ร้อยละ 20.10 ของคนต่างด้าวที่อยู่ในกำลังแรงงานและมาจดทะเบียนทั้งหมด ยังไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานเนื่องจากไม่มีนายจ้างมาแสดงความจำนงให้ จึงมีผู้ที่ลักลอบทำงานโดยที่ยังไม่ได้จดทะเบียนสูงถึง 150,000 คน และกำลังหานายจ้างอยู่อีก 54,863 คน สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือตามกำหนด ส่วนใหญ่คาดว่าจะน่าจะอยู่ในกลุ่มกิจการประมงและบางส่วนอยู่ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 162,728 คน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถติดตามและดูแลได้ ส่วนที่เหลืออีก จำนวน 103,082 คน ไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงานเป็นเด็ก ผู้สูงอายุ และผู้ติดตาม

<sup>6</sup> สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. สามารถดูได้จาก <http://www.doe.go.th/workpermit/illegal.html>

จากจำนวนตัวเลขข้างต้นหากพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขอใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยนั้นมีเพียง 814,242 คนเท่านั้น ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เป็นกำลังในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 470,673 คน เป็นแรงงานนอกกฎหมายและเป็นผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงานจึงเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากอาจแฝงอยู่ในรูปของแรงงานเด็กมีผลกระทบต่อกฎหมายแรงงานและข้อตกลงด้านแรงงานระหว่างประเทศ อีกทั้งยังนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข และโอกาสในการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน

เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามทั่วประเทศจากผลจากการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2547 (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2548) พบว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 847,630 คน เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลในปี 2545 ซึ่งมีจำนวนแรงงานต่างด้าวรวม 3 สัญชาติจำนวน 363,100 คน จะเห็นได้ว่าภายในระยะเวลาเพียง 2 ปีกว่า มีแรงงานต่างด้าวที่สามารถนับจดทะเบียนทั่วประเทศได้สูงเกินกว่า 1 เท่าตัว และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นอีกอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงผลสำเร็จของการผ่อนผันการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองได้ระดับหนึ่ง แต่ก็ส่งผลให้นายจ้างยื่นความจำนงขอจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานครมีการจ้างแรงงานต่างด้าวสูงกว่าพื้นที่อื่นๆ ดังตารางที่ 2.3 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.3 ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำแนกตามสัญชาติและพื้นที่

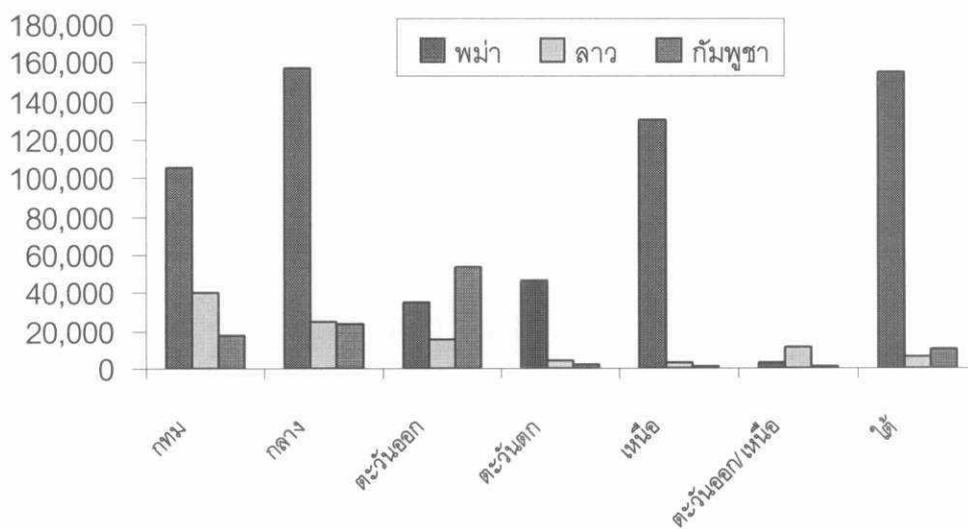
พื้นที่	จำนวนนายจ้าง		รวม 3 สัญชาติ		พม่า		ลาว		กัมพูชา	
	2545	2548	2545	2548	2545	2548	2545	2548	2545	2548
ทั่วประเทศ	114,943	204,818	363,100	847,630	305,187	632,454	32,008	105,134	25,905	110,042
กรุงเทพฯ	34,706	64,332	72,811	163,657	53,704	105,771	14,567	40,177	4,540	17,709
ภาคกลาง	19,256	38,555	80,108	205,529	69,680	156,874	6,110	24,815	4,318	23,840
ภาคตะวันออก	10,682	20,394	31,939	104,018	14,155	34,965	3,580	15,272	14,204	53,781
ภาคตะวันตก	6,658	11,107	23,967	52,640	22,759	46,685	826	3,850	382	2,105
ภาคเหนือ	18,202	30,431	68,214	133,958	67,403	129,904	711	3,110	100	944
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	4,801	9,038	6,588	15,891	1,413	2,832	4,772	11,595	403	1,464
ภาคใต้	20,638	30,961	79,473	171,937	76,073	155,423	1,442	6,315	1,958	10,199

ที่มา: สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ปี 2547 (ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2548)

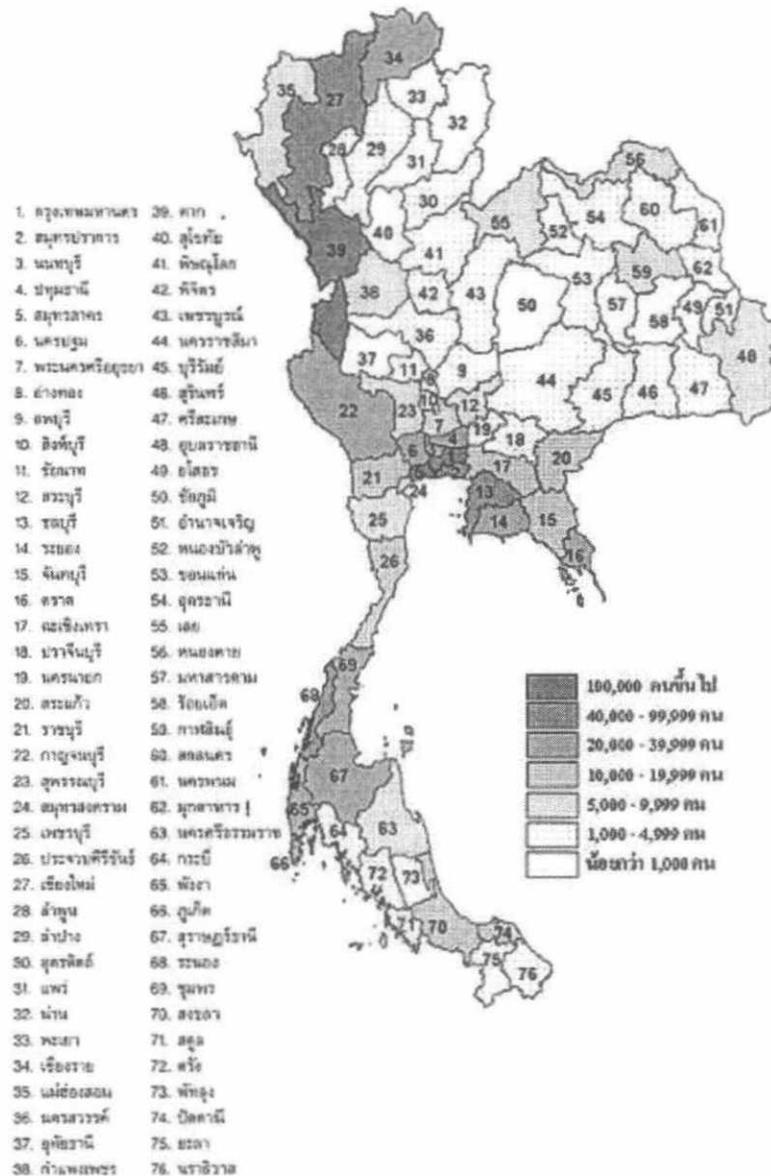
เปรียบเทียบกับรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2545 (ข้อมูล ณ วันที่ 15 กันยายน-6 พฤศจิกายน 2545)

หากแยกพิจารณาข้อมูลตามรายภาคในปี 2548 พบว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมากที่สุดเพราะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ รองลงมาคือภาคใต้และกรุงเทพมหานครตามลำดับ และมีข้อน่าสังเกตว่ากรุงเทพมหานครเพียงจังหวัดเดียวมีการจ้างแรงงานต่างด้าวสูงถึง 163,657 คน มีนายจ้างยื่นความจำนงสูงกว่าภาคอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีการจ้างแรงงานพม่าหนาแน่นมากเกือบทุกภาคของประเทศ ยกเว้นภาคตะวันออกมีการจ้างแรงงานกัมพูชาหนาแน่นมากที่สุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจ้างแรงงานลาวหนาแน่นมากที่สุด แสดงให้เห็นภาพที่ชัดเจนในรูปที่ 2.1 ต่อไปนี้

รูปที่ 2.1 แสดงการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำแนกตามภาคต่างๆ ของประเทศ



## รูปที่ 2.2 การกระจายตัวของประชากรต่างด้าวและผู้ติดตามในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ



ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2548. (คำนวณจากสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง. จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรรายจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2546 และจำนวนผู้มา รายงานตัวในแบบรายงานผลการสำรวจและรายงานตัวคนต่างด้าว 3 สัญชาติ [พม่า ลาว กัมพูชา] 2547 [ท.ต.1] กรมการปกครอง ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547)

จากรูปที่ 2.2 เมื่อพิจารณาความหนาแน่นของประชากรต่างตัวแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามีความหนาแน่นมากที่สุดบริเวณชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ได้แก่ จังหวัดตาก เชียงใหม่ และระนอง ลงมาจนถึงบริเวณพื้นที่ภาคกลางตอนล่างซึ่งเป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจของประเทศและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแบบเข้มข้น เช่น จังหวัดสมุทรสาครและกรุงเทพมหานคร จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามจะมีผลต่อความไม่มั่นคงของประเทศในระยะยาวหากไม่มีระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ดีพอ

เนื่องจากสภาพภูมิประเทศของไทยที่มีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา มีสภาพภูมิประเทศที่เอื้อต่อการลักลอบเข้าเมือง เนื่องจากเขตที่ติดกับประเทศพม่ามีแนวภูเขาสลับซับซ้อนทอดตัวเป็นแนวยาวจากเหนือจดใต้มีทางเข้าออกหลายทางและเป็นพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม ส่วนอาณาเขตที่ติดกับประเทศลาวและกัมพูชาก็เป็นพื้นที่กว้าง ทำให้ยากต่อการควบคุมและสกัดกั้น ประกอบกับความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้เกิดการไหลแรงงานเข้าประเทศไทยอย่างรุนแรงจึงมีการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะถึงแม้จะสามารถผลักดันคนต่างด้าวกลับไปได้แต่ไม่ทันไรก็เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก

นอกจากนี้แรงงานต่างด้าวยังมีที่อยู่ไม่ถาวรมีการเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศตลอดเวลาทำให้เกิดปัญหาในการจดทะเบียนเพื่อออกใบอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศพม่าส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้สัญชาติพม่าจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าแรงงานที่ถูกกฎหมาย และรัฐบาลพม่าก็ไม่ยอมรับสถานะของบุคคลสัญชาติพม่าที่เป็นชนกลุ่มน้อยแต่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน (อยู่อาศัยแถบชายแดน) และต้องการกวาดล้างกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย ผลของการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยทำให้มีผู้อพยพย้ายถิ่นจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย และดินร่นหลบหนีเข้าสู่ตัวเมืองชั้นในกลายเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ประกอบกับประเทศพม่าเองก็ไม่มีมาตรฐานในการควบคุมประชาชนเดินทางออกนอกประเทศจึงยากต่อการแก้ปัญหานี้ได้อย่างจริงจัง ส่วนประเทศลาวและกัมพูชาถึงแม้ว่าจะมีปัญหาทางการเมืองน้อยกว่าประเทศพม่า แต่การพัฒนาประเทศที่ล่าช้าและความแตกต่างทางเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศทั้งสองพยายามลักลอบเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ที่ให้ค่าจ้างสูงและต้องการแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือเป็นจำนวนมาก จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวในจังหวัดชายแดนและภูมิภาคต่าง ๆ ไหลเข้าสู่จังหวัดชั้นใน

ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามายังประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน แรงงานมาจากเมืองที่อยู่ติดกับชายแดนไทยดังนี้

- บริเวณชายแดนไทย-พม่า ได้แก่ ท่าซี้เหล็ก เมียวดี ท่าดอน พญาทองชู และเกาะสอง
- บริเวณชายแดนไทย-ลาว ได้แก่ แขวงสะหวันนะเขต และคำม่วน
- บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ได้แก่ ปอยเปต ศรีโสภณ และพะตะบอง

## 2.2 ภาวะตลาดแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

องค์ประกอบของตลาดแรงงานต่างด้าวภายในประเทศไทยมีทั้งปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่แตกต่างกันไป ซึ่งเป็นผลมาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการอพยพเข้าสู่ประเทศไทย เนื่องจากประชากรในประเทศต้นทางที่มีการพัฒนาต่ำกว่าจะเคลื่อนย้ายเข้าสู่ประเทศปลายทางที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าหรือมีค่าจ้างแรงงานสูงกว่า จึงเป็นเหตุให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย ประกอบกับความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นกัน เพราะถ้าหากประเทศไทยเกิดอุปสงค์ส่วนเกินในแรงงานสาขาใดสาขาหนึ่ง ไม่ว่าจะเกิดจากแรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในสาขานั้นหรือเกิดจากสาขานั้นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการแรงงานสูงเกินกว่าอุปทานแรงงานจะขยายตัวทัน ก็จะผลักดันให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นจึงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวอพยพเข้าสู่ประเทศไทย ในขณะเดียวกันประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวที่มีระดับการพัฒนาดำเนินการได้ ประชากรต่ำ คุณภาพชีวิตย่ำแย่ หรือปัญหาทางการเมืองของประเทศนั้นทำให้ประชากรเกิดความไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต สิ่งเหล่านี้ก็เป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานในประเทศนั้นจำเป็นต้องอพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จากการศึกษาภาวะแรงงานและการจ้างงานของ TDR<sup>7</sup> พบว่าสาเหตุของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยมี 2 ประการ คือ

1) เกิดจากการดึงตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง โดยเฉพาะในช่วงไตรมาส 3 ในอาชีพต่างๆ เหล่านี้ คือ การเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ผู้รับใช้ในบ้านและกรรมกรงานหนัก เป็นต้น ประกอบกับเหตุผลที่ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องรักษาความสามารถในการแข่งขันไว้ จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานอพยพต่างชาติเพื่อลดความดึงตัวของตลาดแรงงานที่เกิดขึ้น

2) การเลือกทำงานของแรงงานไทย โดยเฉพาะงานประเภท 3D<sup>8</sup> ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการดึงตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานอพยพต่างชาติแทนในตำแหน่งที่ว่างเนื่องจากแรงงานไทยไม่เลือกทำงาน

การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ การจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายและการจ้างแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นและการดำเนินนโยบายของรัฐต่อแรงงานทั้งสองรูปแบบนี้แตกต่างกันออกไป ดังนี้

<sup>7</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2546) . บทความเรื่อง การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์ อ่างในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ .จัดโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทยวันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2546 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

<sup>8</sup> งานประเภท 3D คือ 1. งานสกปรก (Dirty) 2. งานยาก (Difficult) และ 3. งานอันตราย (Dangerous)

## 1. การจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

การออกใบอนุญาตให้กับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท<sup>9</sup> ได้แก่ (1) ประเภทตลอดชีพ คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ทำงานได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ (2) ประเภทชั่วคราว คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (NON IMMIGRANT VISA) (3) ประเภทส่งเสริมการลงทุน คือการออกใบอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น และ (4) ประเภทมาตรา 12 ได้แก่ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยและคนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ซึ่งตั้งแต่วันที่ 2542-2547 มีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยจำแนกตามมาตรากฎหมายดังตารางที่ 2.4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย เดือนธันวาคม ตั้งแต่ปี 2542-2547

มาตรากฎหมาย	ปี พ.ศ. / จำนวน (คน)					
	2542	2543	2544	2545	2546	2547
มาตรา 7 (ชั่วคราว)	49,976	52,229	41,305	42,028	51,095	61,395
มาตรา 10 (ส่งเสริมการลงทุน)	23,637	24,567	18,673	16,569	19,328	21,356
มาตรา 12 *	9,793	9,828	17,938	12,568	15,782	24,237
ตลอดชีพ	19,361	15,988	14,895	14,423	14,423	14,423
<b>รวม</b>	<b>102,767</b>	<b>102,612</b>	<b>92,811</b>	<b>85,588</b>	<b>100,628</b>	<b>121,411</b>

หมายเหตุ: \* มาตรา 12 หมายถึงคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองหรือเกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

จากตารางที่ 2.4 หากแยกพิจารณาตามทักษะฝีมือแรงงานจะสามารถแยกแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่แรงงานมีทักษะฝีมือ จะทำงานประเภทชั่วคราว (มาตรา 7) และประเภทส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 10) ซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากประเทศที่มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีระดับสูงและเป็นกลุ่มประเทศที่มีฐานการผลิตอยู่ในประเทศไทย โดยที่ 5 อันดับแรกเป็นชาว ญี่ปุ่น อังกฤษ จีน อินเดีย และอเมริกา ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.5) และอีกกลุ่มหนึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่มีทักษะจะ

<sup>9</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2546). อ้างแล้ว

ทำงานตามกฎหมายมาตรา 12 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแต่ไม่มีสัญชาติไทย โดยที่ 5 อันดับแรกที่อพยพเข้ามาเป็นแรงงาน คือ ไทยใหญ่ พม่า กระเหรี่ยง มอญ และไทลื้อ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547 ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน จำแนกตามสัญชาติที่น่าสนใจ

ลำดับ	สัญชาติ	ปี พ.ศ. / จำนวน (คน)					
		2542	2543	2544	2545	2546	2547
1	ญี่ปุ่น	13,608	13,355	14,144	13,675	15,807	18,875
2	อังกฤษ	6,144	5,694	5,166	5,148	5,693	6,877
3	จีน	5,656	5,890	5,458	4,593	5,208	6,520
4	อินเดีย	6,506	5,083	5,555	5,135	5,619	6,467
5	อเมริกัน	6,090	4,683	4,185	4,099	4,459	5,276
6	จีนไต้หวัน	2,889	4,223	4,221	3,681	4,075	4,559
7	ฟิลิปปิน	3,135	2,725	2,777	2,337	2,600	3,251
8	ออสเตรเลีย	2,093	2,106	1,916	2,089	2,275	2,629
9	เกาหลีใต้	2,011	2,268	1,686	1,571	1,931	2,517
10	เยอรมัน	2,118	1,950	1,663	1,783	2,010	2,319
11	ฝรั่งเศส	-	-	1,3207	-	-	-
12	เวียดนาม	-	-	-	-	-	-
	รวม	50,250	47,977	59,978	44,111	49,677	59,290

ที่มา: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน (ปี พ.ศ.2540-2543)

ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีทักษะฝีมือและทำงานอยู่ในตำแหน่งที่ค่อนข้างสูง โดยจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2542-2547 แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุนส่วนใหญ่มีตำแหน่งงานเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการ หรือ ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้จัดการ (ตารางที่ 2.6) ในจำนวนเหล่านี้จะถูกส่งมาจากบริษัทแม่ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเป็นการจ้างมาชั่วคราวเพื่อทำงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งเหตุที่ไม่จ้างแรงงานไทยนั้นมีหลายประการ เช่น ต้องการคนที่มีความสามารถสูงในการควบคุมงาน สามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีได้ หรือเป็นกิจการของตนเอง/คู่สมรส/ญาติ เป็นการลงทุนร่วมและมีสัญญาว่าจะต้องส่งวิศวกรมาควบคุมและเป็นการต่อสัญญาปีต่อปี และพูดภาษานั้นๆ ได้ ทั้งนี้รวมไปถึงบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนยังไม่เชื่อในความสามารถของคนไทยด้วย

**ตารางที่ 2.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ปี พ.ศ.2542-2547**  
**ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 7 และ 10) จำแนกตามอาชีพ**

หมวดอาชีพ	ปี พ.ศ. / จำนวน (คน)					
	2542	2543	2544	2545	2546	2547
1. ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการ หรือผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ	22,478	18,663	18,279	33,638	42,280	50,292
2. ผู้ปฏิบัติงานด้านบริหารและงานจัดการ หรือผู้ประกอบการ วิชาชีพต่างๆ	24,704	25,433	27,520	11,832	14,204	17,040
3. ช่างเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	-	-	-	3,775	5,008	6,443
4. เสมียน เจ้าหน้าที่	894	685	846	743	815	956
5. พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้าและตลาด	2,769	2,526	2,404	943	1,211	1,408
6. ผู้ปฏิบัติงานฝีมือด้านการเกษตรและประมง (แปรรูป พื้นฐาน)	149	1,280	981	18	30	38
7. ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ				1,037	1,057	1,155
8. ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร และ ผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	1,629	2,251	2,450	426	539	822
9. อาชีพงานพื้นฐาน				156	180	231
T ผู้ฝึกงาน	-	-	-	-	153	209
X ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีอาจจัดประเภทได้	20,990	25,958	7,498	6,029	4,946	4,157
<b>รวม</b>	<b>73,613</b>	<b>76,796</b>	<b>59,978</b>	<b>58,597</b>	<b>70,423</b>	<b>82,751</b>

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

สำหรับแรงงานต่างด้าวอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายตามมาตรา 12 ส่วนใหญ่เป็น  
 ชาวเขาหรือชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย แรงงานกลุ่มนี้สามารถทำงานในหลากหลายอาชีพแต่  
 ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไม่มีทักษะฝีมือ ทำงานในตลาดระดับล่าง เมื่อจำแนกตามสัญชาติและตำแหน่งงาน  
 10 อันดับแรก พบว่าเกินครึ่งเป็นชาวไทยใหญ่และพม่าเข้ามารับจ้างในสายงานอาชีพพื้นฐาน เกษตร  
 ประมง และพนักงานขายในร้านค้าหรือตลาดมากที่สุด ดังตารางที่ 2.7 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.7 จำนวนคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่ทำงานในประเทศไทย ประเภทมาตรา 12 (ยกเว้น มติรัฐมนตรี)

ตำแหน่งงาน	รวม	สัญชาติ										
		ไทยใหญ่	พม่า	กะเหรี่ยง	มลายู	ไทยด้อ	จีนฮ่ออิสระ	จีน	ซีเก้อ	มูซอ	ลาว	สัญชาติอื่น
รวมทั้งหมด	23,298	7,250	4,922	1,751	1,251	1,187	861	698	539	491	455	3,893
1. ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส ผู้จัดการ	160	26	19	1	1	17	11	5	-	-	2	78
2. ผู้ประกอบการวิชาชีพ ต่างๆ	32	1	3	2	1	-	-	7	-	-	-	18
3. ช่างเทคนิคและ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	203	4	70	75	24	-	3	3	-	2	14	8
4. เสมียนเจ้าหน้าที่	58	9	1	1	-	-	9	22	3	5	-	8
5. พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้า และตลาด	3,091	654	660	54	39	176	313	260	105	122	4	704
6. ผู้ปฏิบัติงานฝีมือด้าน การเกษตรและประมง (แปรรูปพื้นฐาน)	2,867	952	796	181	175	87	21	34	29	37	61	494
7. ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือ ในธุรกิจต่างๆ	1,374	356	348	68	179	73	32	21	32	28	60	177
8. ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร และ ผู้ปฏิบัติงานด้านการ ประกอบ	251	32	58	59	27	7	5	6	10	3	9	35
9. อาชีพงานพื้นฐาน	15,250	5,216	2,967	1,310	805	827	467	340	359	294	305	2,360
X ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีอาจจัด ประเภทได้	12	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	11

ข้อมูล: ณ เดือน กันยายน 2547

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

## 2. การจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายลักลอบเข้าเมือง

แรงงานกลุ่มนี้เป็นพวกไม่มีทักษะฝีมือทำงานในตลาดแรงงานระดับล่าง สาเหตุที่ต้องจ้างแรงงานกลุ่มนี้มี 2 ประการคือ ขาดแคลนแรงงานไทย เนื่องจากในบางอาชีพแรงงานไทยไม่ทำ และในช่วงฤดูกาลเกษตรแรงงานในภาคเอกชนบางส่วนจะถอนตัวไปช่วยงานในครัวเรือนเกษตร และอีกสาเหตุหนึ่งคือแรงงานต่างด้าวมียาค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก จึงเป็นเหตุจูงใจให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองกลุ่มนี้มากขึ้น เมื่อพิจารณาผลการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 เมษายน และวันที่ 14 กันยายน 2547 มีนายจ้างมายื่นความจำนงขอจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 248,746 ราย แต่ออกใบอนุญาตให้นายจ้าง 204,324 ราย น้อยกว่าจำนวนโควตาที่ได้กำหนดไว้ที่ 245,113 ราย โดยที่ นายจ้างยื่นความจำนงขอจ้างแรงงานในครัวเรือนส่วนบุคคลมากที่สุด รองลงมาต้องการจ้างแรงงานในภาคเกษตร และก่อสร้าง ตามลำดับ ส่วนแรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียน จำนวน 1,598,752 คน แต่ออกใบอนุญาตให้ทำงานเพียง 844,387 คน เท่านั้น น้อยกว่าจำนวนโควตาที่ได้กำหนดไว้ที่ 1,512,587 คน โดยที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะทำงานในภาคเกษตรมากที่สุด รองลงมาเป็นลูกจ้างในครัวเรือนและก่อสร้าง ตามลำดับ และทุกอาชีพมีแรงงานพม่าได้รับใบอนุญาตให้ทำงานมากที่สุด ดังตารางที่ 2.8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.8 ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว พิจารณาตามการอนุญาต (โควตา) และพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2547 ทั่วประเทศ

ประเภทกิจการ	กิจกรรม								
	ความต้องการแรงงานต่างด้าว		พิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา)		ออกใบอนุญาตทำงาน				
	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	แยกตามสัญชาติ		
							พม่า	ลาว	กัมพูชา
รวม	248,764	1,598,752	245,113	1,512,587	204,324	844,387	629,260	105,109	110,018
1.ประมง	8,053	127,796	7,978	124,210	6,116	60,566	34,624	2,701	23,241
1.1 ประมงทะเล	6,775	120,409	6,715	117,085	5,137	56,227	31,309	2,099	22,819
1.2 ประมงน้ำจืด	1,278	7,387	1,263	7,125	979	4,339	3,315	602	422
2.ต่อเนื่องประมงฯ	3,020	130,935	2,999	129,765	2,648	73,281	67,639	1,059	4,583
3.เกษตรและปศุสัตว์	55,248	380,488	54,917	361,318	44,982	182,604	144,953	17,107	20,544
3.1 เกษตร	47,706	330,978	47,462	316,536	38,870	156,383	125,185	13,473	17,725
3.2 ปศุสัตว์	7,542	49,510	7,455	44,782	6,112	26,221	19,768	3,634	2,819
4.โรงสีข้าว	963	12,692	961	12,261	803	7,105	6,566	295	244
5.โรงอิฐ	803	9,440	785	9,136	663	5,102	4,467	412	223
6.โรงงาน้ำแข็ง	688	7,626	669	7,267	563	4,433	3,597	529	307

ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

ประเภทกิจการ	กิจกรรม								
	ความต้องการแรงงานต่างด้าว		พิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา)		ออกใบอนุญาตทำงาน				
	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	แรงงานต่างด้าว	แยกตามสัญชาติ		
							พม่า	ลาว	กัมพูชา
7.ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	103	7,764	98	6,961	69	4,312	1,789	109	2,414
8.ก่อสร้าง	13,418	259,884	13,169	250,253	10,866	124,365	87,394	9,325	27,646
9.เหมืองแร่ฯ	180	2,770	178	2,705	155	1,548	1,394	56	98
10.ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	114,287	178,588	113,159	169,754	92,060	126,297	85,929	32,110	8,258
11.อื่นๆ (ระบุ)	51,983	480,769	50,200	438,957	45,399	245,774	190,908	41,406	22,460

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 15 เมษายน 2548

จังหวัดชลบุรีมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยอดการออกใบอนุญาตทำงานจาก 40,731 เป็น 37,448 คน

ที่มา : ศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา (ศตจ.)

สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

โทรศัพท์/โทรสาร 0-2354-1730, 0-2354-1770-1

เมื่อเปรียบเทียบความต้องการแรงงานต่างด้าวของนายจ้างกับจำนวนนายจ้างและแรงงานต่างด้าวที่ออกใบอนุญาตให้ จะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันมากเนื่องจากนายจ้างมีความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก แต่จากมติคณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวไม่ถึงครึ่งหนึ่งที่นายจ้างต้องการได้ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่าไปสู่ตลาดแรงงานใต้ดินเกิดขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของนายจ้าง ทำให้ภาครัฐไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลของสถานประกอบการและแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ได้ถูกต้องชัดเจน และไม่สามารถแก้ปัญหาในระยะยาวได้เพราะไม่รู้จำนวนต่างด้าวที่แท้จริง

ปัจจุบันคาดว่าจะยังมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านและผู้อพยพย้ายถิ่นอีกประมาณ 1-1.5 ล้านคนที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนและมีแนวโน้มว่าคนกลุ่มนี้จะลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นว่าการขึ้นทะเบียนงานต่างด้าวยังไม่ใช่แนวทางในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด เนื่องจากความต้องการแรงงานต่างด้าวของไทยมีสาเหตุมาจากตลาดแรงงานเริ่มตึงตัวจนถึงขีดขาดแคลนกำลังแรงงานในบางสาขา เช่น สาขาการเกษตร(เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์) ประมง ผู้ใช้งานในบ้าน โรงงาน (ตามจังหวัดชายแดน) และกรรมกรทั่วไปในบางสาขา จึงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมาก เพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน ถึงตรงนี้ปัญหาอยู่ที่เมื่อมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วเราควรจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนเท่าไรจึงจะเหมาะสม และมีผลกระทบต่อทางลบน้อยที่สุด

## 2.3 ภาวะตลาดแรงงานระดับล่างในสาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าว

### 2.3.1 แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าว

TDRI<sup>10</sup> ได้ทำการศึกษาสภาพการจ้างงานแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่าง 6 กิจกรรม และทำการคาดประมาณความต้องการแรงงานต่างด้าวทั้ง 6 กิจกรรมในช่วงปี 2547-2549 ผลปรากฏดังนี้

ตารางที่ 2.9 ประมาณการความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ปี 2547-2549

กิจกรรม	จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการ			จำนวนแรงงานต่างด้าวที่อาจอนุญาตให้จ้าง		
	2547	2548	2549	2547	2548	2549
กรรมกรทั่วไป	103,433	106,614	105,012	949,365	98,231	94,098
กิจการประมงต่อเนื่อง	124,743	124,903	125,813	124,426	124,591	125,506
โรงงานอุตสาหกรรม	146,629	146,929	154,212	125,126	125,834	133,266
ผู้รับใช้ในบ้าน	82,742	83,640	83,640	79,960	80,865	80,888
เพาะปลูก	97,015	97,320	97,928	85,089	86,863	87,566
เลี้ยงสัตว์	18,317	18,317	18,317	17,715	17,741	17,744
รวม	572,880	577,722	584,922	527,281	534,074	539,068

1) สภาพการจ้างงานในกิจการกรรมกรทั่วไป ซึ่งได้จำแนกออกเป็นกิจการก่อสร้าง โรงสี ขนถ่ายสินค้าทางบก น้ำ คานเรือ แปรรูปไม้ แปรรูปพืชไร่ และเครื่องเคลือบดินเผา พบว่าผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้แรงงานต่างด้าวเป็นรายวันและรายเดือน โดยเฉลี่ยวันละ 157 บาท และ 4,260 บาทต่อเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างที่แรงงานไทยได้รับระดับกรรมกร โดยเฉลี่ยวันละ 167 บาท ต่อวัน และ 4,422 บาทต่อเดือน ซึ่งไม่แตกต่างกันมากนัก แต่กลุ่มนายจ้างให้เหตุผลว่าที่ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะไม่สามารถหาแรงงานไทยทำงาน และแรงงานต่างด้าวอดทนสู้งานและขยันกว่าแรงงานไทยมาก ส่วนสาเหตุที่แรงงานไทยไม่นิยมทำงานในประเภทกรรมกรทั่วไป เป็นเพราะว่างานหนัก ไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัย ไม่มีทักษะเพียงพอและค่าจ้างต่ำ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแรงงานไทยจะไม่นิยมทำงานประเภทนี้ แต่หากมีค่าจ้างที่สูงพอก็อาจจะจูงใจให้แรงงานไทยทำงานกรรมกรได้ จากแนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 พบว่ากิจการกรรมกรทั่วไปมีแนวโน้มต้องการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวคิดเป็นจำนวนระหว่าง 1-10 คน มากที่สุด

2) สภาพการจ้างงานในกิจการประมงและต่อเนื่องประมง กลุ่มนายจ้างให้เหตุผลที่ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวเหมือนกิจการกรรมกรทั่วไป ซึ่งค่าจ้างที่แรงงานต่างด้าวได้รับโดยเฉลี่ยวันละ 169 บาท และ 3,817 บาทต่อเดือน ในขณะที่แรงงานไทยจะได้รับโดยเฉลี่ยวันละ 179 บาท และ 4,740 บาทต่อ

<sup>10</sup> อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548 จัดทำโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ.

เดือน ซึ่งต่างกันประมาณ 1,000 บาทต่อเดือน ส่วนสาเหตุที่แรงงานไทยไม่นิยมทำงานประเภทประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเลเป็นเพราะว่า ไม่เหมาะกับวัยและนิสัย ไม่มีความชำนาญในอาชีพนี้ งานเสี่ยงอันตราย งานหนัก และไกลบ้านตามลำดับ แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 พบว่า ขนาดของกิจการที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 1-10 คนมากที่สุด รองลงมาเป็นกิจการขนาดกลางต้องการจ้าง จำนวน 21-50 คน และ 11-20 คน ตามลำดับ

3) สภาพการจ้างงานในกิจการโรงงานอุตสาหกรรม โดยแบ่งออกเป็น 9 กลุ่ม ได้แก่ อาหารและเครื่องดื่ม แปรรูปไม้และเครื่องเรือน เสื้อผ้าสำเร็จรูป โลหะ เส้นด้ายสิ่งทอ เครื่องปั้นดินเผา พลาสติก รองเท้า และ กระดาษและบรรจุภัณฑ์ ผู้ประกอบการ 1 ใน 4 ที่ให้เหตุผลว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะคนไทยเลือกงานจึงไม่สามารถหาแรงงานไทยได้นั้นพบว่ามีความขาดแคลนแรงงานจริงๆ ส่วนที่เหลือให้เหตุผลว่าต้องการลดต้นทุนการผลิต และเป็นการช่วยเหลือเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 พบว่าประมาณ 1 ใน 4 ของนายจ้างมีความต้องการแรงงานต่างด้าวโดยเฉลี่ยประมาณ 199 คน 202 คน และ 212 คน ตามลำดับ ซึ่งมีค้อยแตกต่างกันมาก ส่วนสาเหตุที่คนไทยมีนิยามทำงานในโรงงานเนื่องจากไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัย รองลงมาคืองานหนักและไม่มีการพักการทำงานในสาขานั้นๆ ค่าแรงต่ำ เป็นงานจุกจิก เป็นงานเสี่ยงอันตราย ไม่อยากเป็นลูกจ้าง เป็นงานสกปรก ไม่อิสระและเหม็น

4) จากการสำรวจนายจ้างที่ทำการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นผู้รับใช้ในบ้าน นายจ้างให้เหตุผลว่าสาเหตุที่จ้างเพราะแรงงานต่างด้าวมักค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทยมากและขยันทำงานมากกว่าแรงงานไทย แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในช่วงปี 2547-2549 จากผลการสำรวจพบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากครอบครัวที่จ้างแรงงานประเภทผู้รับใช้ในบ้านส่วนใหญ่จะมีการจ้างไม่เกิน 1-2 คน และไม่มีความจำเป็นจะต้องจ้างเพิ่มหากไม่มีการลาออกของแรงงานที่ทำอยู่ปัจจุบัน ดังนั้นแนวโน้มความต้องการแรงงานประเภทผู้รับใช้ในบ้านจึงน่าจะขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มขึ้นของครอบครัวใหม่และนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวของภาครัฐมากกว่า ส่วนสาเหตุที่คนไทยไม่นิยมทำงานประเภทนี้เป็นเพราะว่าไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัยของตนเองและเป็นงานหนัก

5) สภาพการจ้างงานในกิจการเลี้ยงสัตว์ มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการเลี้ยงสุกรมากที่สุด รองลงมาเป็นกิจการเลี้ยงสัตว์ปีกจำพวกเป็ดและไก่ ขนาดการจ้างแรงงานในกิจการส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง 1-10 คน และมีอัตราค่าจ้างรายเดือนเฉลี่ย 2,797 บาทต่อเดือน ขณะที่อัตราค่าจ้างรายเดือนที่แรงงานไทยได้รับโดยเฉลี่ยประมาณ 4,388 บาทต่อเดือน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบค่าจ้างรายเดือนจะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวมักค่าจ้างที่ถูกกว่าแรงงานไทยมาก แต่แนวโน้มความต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการเลี้ยงสัตว์ ในช่วงปี 2547-2549 จะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันมากนัก เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่มีแผนที่จะขยายกิจการหรือลดขนาดกิจการแต่อย่างใด สาเหตุที่คนไทยไม่นิยมทำงานในกิจการเลี้ยงสัตว์เป็นเพราะว่าไม่เคยมีประสบการณ์ในการเลี้ยงสัตว์มาก่อนหรือไม่ชอบเลี้ยงสัตว์ รองลงมาไม่เหมาะกับวัยและนิสัยของตน

6) สภาพการจ้างงานในกิจการเพาะปลูก พบว่ากิจการเพาะปลูกพืชสวน การทำสวนผลไม้ และการทำแปลงเพาะปลูกไม้ดอกไม้ประดับเป็น 3 ประเภทกิจการที่มีสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด โดยที่ขนาดของการจ้างจะอยู่ในช่วง 1-10 คน และมีอัตราค่าจ้างรายเดือนเฉลี่ย 3,145 บาทต่อเดือน เมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้างโดยเฉลี่ยของแรงงานไทยอยู่ที่ 4,475 บาทต่อเดือน นายจ้างให้เหตุผลว่าสาเหตุที่ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำงานได้ และแรงงานต่างด้าวมียาค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทยมาก แนวโน้มความต้องการจ้างงานประเภทนี้ในปี 2547-2549 จะไม่เปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันมากนักเนื่องจากนายจ้างไม่มีแผนที่จะขยายกิจการหรือลดขนาดการเพาะปลูก จึงไม่น่าจะมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มในกิจการนี้ สาเหตุที่คนไทยไม่นิยมทำงานในกิจการประเภทนี้เนื่องจากไม่เหมาะสมกับวัยและนิสัย เป็นงานหนัก และไม่มีทักษะ

### 2.3.2 การขาดแคลนแรงงาน

สาเหตุที่แรงงานไทยปฏิเสธการทำงานในตลาดแรงงานระดับล่างทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานนั้น คาดว่าหากมีการเพิ่มสวัสดิการให้กับแรงงานไทยในด้านการรักษาพยาบาล ที่พักอาศัย ค่าล่วงเวลา วันหยุดสุดสัปดาห์/เทศกาล น้ำดื่ม ข้าว โบนัสและค่าเบียดเบียน ก็จะสามารถแก้ปัญหาภาวะงานดิ่งตัวในกิจการกรรมกรทั่วไป กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน กิจการเพาะปลูกและกิจการเลี้ยงสัตว์ลงได้บ้าง แต่กิจการประมงและประมงต่อเนื่องพบว่าแรงงานไทยไม่สนใจที่จะทำอาชีพนี้อยู่แล้วแม้จะเสนอวิธีปรับปรุงสวัสดิการให้ดีขึ้นเพียงใด

สำหรับกำลังแรงงานระดับล่างส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้ที่จบระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่าและเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มที่จะทำงานเกี่ยวกับการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ผู้รับใช้ในบ้าน และกรรมกรมากที่สุด แต่จากการที่กำลังแรงงานกลุ่มนี้ลดจำนวนลงมากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นผลสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาของไทยทำให้คนไทยมีการศึกษาสูงขึ้น และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความต้องการแรงงานกลุ่มดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเพื่อตอบสนองการขยายตัวของการผลิตสาขาต่างๆ รวมทั้งการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของค่าจ้างในเขตตอนกลางของประเทศทำให้ค่าจ้างโดยเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ มีความแตกต่างกันมาก จนทำให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงานระดับล่างเข้าสู่ส่วนกลาง และทำให้ขาดแคลนแรงงานในระดับจังหวัดในภูมิภาคต่างๆ ที่มีค่าจ้างต่ำ

นอกจากนี้ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้นทำให้แรงงานไทยมีทางเลือกที่จะไม่ทำงานที่เสี่ยงยากลำบากและสกปรก โดยเฉพาะอาชีพคนงานในภาคการเกษตรจึงเป็นเหตุให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทย สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ทำการพยากรณ์ความต้องการแรงงานในภูมิภาคต่างๆ ดังนี้

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นแหล่งอุปทานแรงงานระดับล่างที่สำคัญของประเทศ อาชีพเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์และกรรมกรเป็นอาชีพหลักของคนในภูมิภาคนี้จึงมีแรงงานที่ทำงานในอาชีพเหล่านี้เป็นจำนวนมาก ผลการพยากรณ์ตลาดแรงงานระดับล่างพบว่าในช่วงปี 2547-2549 ไตรมาส 1 และ 3 กำลังแรงงานระดับล่างมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ส่งผลให้ตลาดแรงงานระดับล่างเกิดภาวะดิ่งตัวในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์

และกรรมกร จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ หนองคาย มุกดาหาร เลย ศรีสะเกษ อุตรธานี นครราชสีมา ชัยภูมิและขอนแก่น

**ภาคเหนือ** อาชีพหลักของคนในภูมิภาคนี้มีลักษณะคล้ายกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและมีจำนวนผู้ที่ทำงานในกิจการบริการหรือรับใช้ในบ้านเป็นจำนวนมาก กำลังแรงงานระดับล่างในช่วงปี 2547-2549 ไตรมาส 1 และ 3 มีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกันส่งผลให้ตลาดแรงงานระดับล่างมีภาวะงานตั้งตัวในกิจการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และงานรับใช้ในบ้าน จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ เชียงราย ตาก น่าน สุโขทัย นครสวรรค์ และกำแพงเพชร ประกอบกับนิสิตคนไทยในภูมิภาคนี้ชอบทำงานสบายและมีโอกาสเลือกงานได้มาก โดยเฉพาะการผลิตทางการเกษตรไม่จูงใจให้คนไทยในภาคนี้ทำงานเท่าใดนักทำให้นายจ้างต้องเลือกใช้แรงงานต่างด้าวแทน

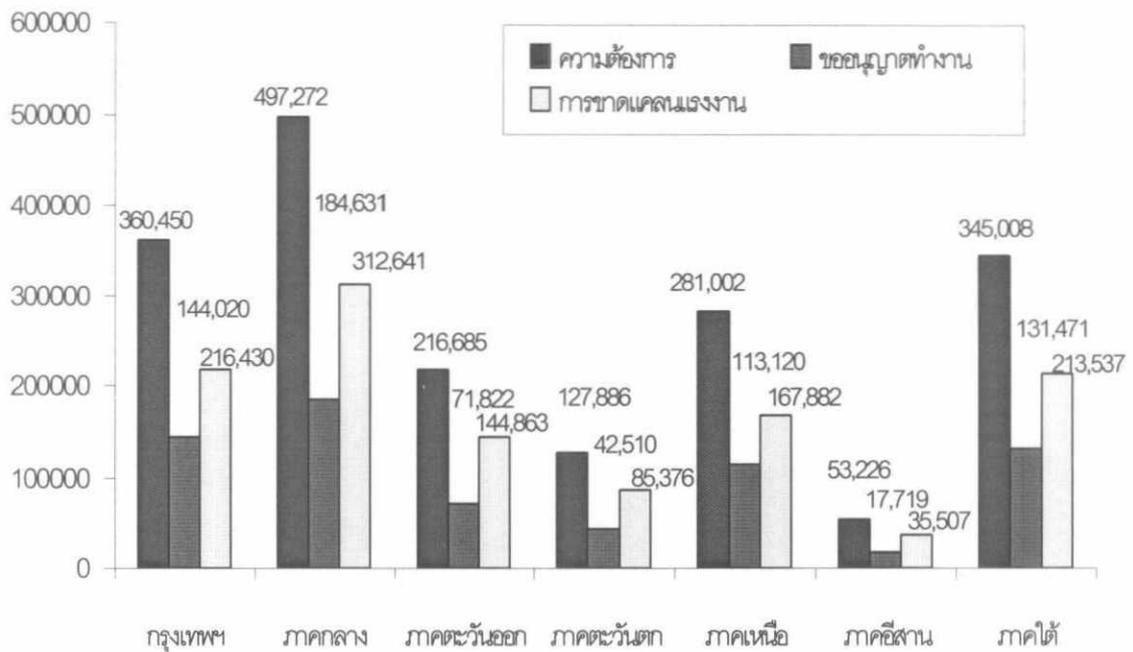
**ภาคใต้** เป็นแหล่งอุปสงค์แรงงานระดับล่างที่สำคัญ โดยเฉพาะการเกษตร การปลูกสวนยาง ปาล์ม สวนผลไม้และอาชีพประมงเป็นส่วนใหญ่ แต่พบว่าอาชีพที่มีกำลังแรงงานระดับล่างลดลงในช่วงที่ทำการศึกษามากคือการทำประมง เพราะเป็นอาชีพที่ต้องใช้ความอดทนสูงทำให้แรงงานไทยไม่ต้องการทำงานในสาขาประมงส่งผลให้เกิดภาวะตั้งตัวของแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่างพอสมควร จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ กระบี่ ภูเก็ต พังงา และนครศรีธรรมราช

**ภาคตะวันออก** อาชีพเพาะปลูกและกรรมกรเป็นอาชีพที่ทำกันมากในภาคนี้ ประกอบกับหลายจังหวัดในภาคตะวันออกมีการทำกิจการประมง และปศุสัตว์เป็นจำนวนมาก แต่สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่เป็นที่จูงใจให้แรงงานไทยทำงานทำให้มีการขาดแคลนแรงงานในกลุ่มนี้ จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยองและตราด

**ภาคตะวันตก** ภาคตะวันตกมีกำลังแรงงานระดับล่างเป็นแรงงานกลุ่มที่มีแนวโน้มที่ทำงานกรรมกรและการเลี้ยงสัตว์ รองจากการเพาะปลูก แต่ค่าจ้างที่ต่ำทำให้แรงงานไทยไม่สนใจที่จะทำงานเหล่านี้ และเลือกที่จะย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯหรือภาคกลาง ผนวกกับมีช่องทางที่แรงงานต่างด้าวสามารถเดินทางเข้ามาทำงานโดยง่าย นายจ้างจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวมากขึ้นเพราะมีค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทยมาก จังหวัดที่มีจำนวนแรงงานระดับล่างลดลงในอาชีพดังกล่าวคือ จังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรี

**ภาคกลาง** ภาคกลางเป็นภาคที่ไม่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานมากนัก จะมีก็แต่บางจังหวัดเท่านั้นที่ต้องจ้างแรงงานระดับล่างสูงเนื่องจากมีการทำปศุสัตว์ค่อนข้างมาก คือจังหวัดลพบุรี สระบุรี และอยุธยา ส่วนกรุงเทพฯและปริมณฑล มีภาวะตั้งตัวในกิจการเลี้ยงสัตว์และโรงงานอุตสาหกรรม จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานคือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี และนครปฐม

**รูปที่ 2.3 แผนภูมิรายภาคแสดงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา การขออนุญาตทำงานและการขาดแคลนแรงงาน ปี 2548**



ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กลุ่มพิจารณาญาติการทำงานของคนต่างด้าวนอกระบบ  
ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน - 30 สิงหาคม 2548

**2.3.3 การผ่อนผัน**

การผ่อนผันการว่างจ้างแรงงานต่างด้าวสำหรับปี 2547-2549 ควรเป็นดังนี้

**ตารางที่ 2.10 การจัดสรรโควตาแรงงานต่างด้าวในปี 2547-2549**

กิจการ	จำนวนเสนอให้ผ่อนผัน		
	2547	2548	2459
กรรมกรทั่วไป	95,000	98,000	94,000
ประมงและต่อเนื่องประมง	125,000	125,000	125,000
กรรมกรโรงงาน	125,000	125,000	70,000
ผู้รับใช้ในบ้าน	80,000	80,000	80,000
เพาะปลูก	85,000	87,000	88,000
เลี้ยงสัตว์	18,000	18,000	18,000
รวม	528,000	534,000	475,000

หมายเหตุ : ทำการปรับตัวเลขให้มีความเหมาะสม

รายละเอียดของการผ่อนผันแต่ละกิจการเป็นดังนี้

1) **กรรมกรทั่วไป** กิจการย่อยที่ควรผ่อนผันคือ ก่อสร้าง โรงสีและขนถ่ายสินค้า รวมจำนวน 95,000 คน กิจการก่อสร้างควรผ่อนผันในจังหวัดใหญ่ที่มีการก่อสร้างจังหวัดชายแดนและกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ประมาณ 75,000 คน และผ่อนผันให้เป็นฤดูกาล กิจการโรงสี ควรผ่อนผันในพื้นที่ที่มีโรงสีข้าว ประมาณ 7,900 คน และกิจการขนถ่ายสินค้าควรผ่อนผันในพื้นที่ชายแดนที่มีการขนส่งสินค้าเกษตรและการขนส่งวัสดุก่อสร้าง จำนวนผ่อนผันประมาณ 11,000 คน

2) **ประมงและต่อเรือประมง** เป็นกิจการที่คนไทยไม่ต้องการทำมากที่สุด ควรได้รับการผ่อนผันจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกิจการอื่นๆ โดยกิจการประมงควรผ่อนผันประมาณ 75,000 คน และเน้นให้ผู้ประกอบการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานให้ดีขึ้น ส่วนกิจการต่อเรือประมง ควรผ่อนผันประมาณ 50,000 คน และปรับปรุงสวัสดิการและสภาพแวดล้อมการทำงานให้ดีขึ้น ตลอดจนอาจลดจำนวนลงในอนาคตเพราะมีแรงงานไทยสนใจเข้าทำงานหากมีการปรับปรุงสวัสดิการและค่าจ้างให้ดีขึ้น รวมแล้วเสนอให้ผ่อนผันไม่เกิน 125,000 คน

3) **กรรมกรโรงงาน** เป็นกิจการที่มีคนไทยต้องการทำเป็นจำนวนมาก ประเภทต่างๆ ของกิจการโรงงานนี้ส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่หนัก ไม่ยากลำบาก และเป็นงานที่ต้องการผู้มีฝีมือและทักษะ ซึ่งคุณลักษณะของประเภทงานในกิจการนี้เหมาะสมอย่างยิ่งต่อการสงวนไว้ให้แรงงานไทย อย่างไรก็ตาม ความต้องการแรงงานต่างชาติดอพพในกิจการนี้ยังคงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกิจการเสื้อผ้าสำเร็จรูป เนื่องจากแรงงานอพพต่างชาติมีความอดทนสูง สามารถทำงานล่วงเวลาได้มากกว่าแรงงานไทยทำให้นายจ้างสามารถผลิตสินค้าได้ทันกับความต้องการของตลาดในฤดูกาลที่มีความต้องการสินค้าประเภทนี้สูง

การผ่อนผันในกิจการโรงงานระหว่างปี 2547-2549 ควรผ่อนผันประมาณ 125,000 คน และปี 2548 ก็ให้ผ่อนผันจำนวนเท่ากัน คือ 125,000 คน การผ่อนผันควรทำตามเงื่อนไขที่ว่าให้ผ่อนผันกิจการที่รัฐกำหนดไว้ ให้สามารถจ้างแรงงานอพพต่างด้าวได้ และควรผ่อนผันเฉพาะโรงงานเดิมที่มีการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนอยู่แล้ว สำหรับในปี 2549 ถ้าหากภาวะเศรษฐกิจไม่ชะงักงัน ควรผ่อนผันให้นายจ้างบางประเภทกิจการโรงงานจ้างแรงงานต่างด้าวได้ไม่เกิน 70,000 คน และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- เป็นโรงงานประเภทที่หาคนไทยทำงานได้ยาก
- เป็นโรงงานที่มีแรงงานอพพต่างด้าวขึ้นทะเบียนอยู่แล้ว
- การจ้างแรงงานอพพต่างด้าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสังคมไทยในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม
- เป็นโรงงานที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI)
- แรงงานอพพต่างด้าวต้องได้รับค่าจ้างและสวัสดิการไม่แตกต่างจากคนงานไทย
- แรงงานอพพต่างด้าวได้รับการคุ้มครองกรณีมีการละเมิดสิทธิแรงงานและละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ต่อแรงงานต่างด้าว

4) **ผู้ช่วยแม่บ้าน** เป็นกิจการที่มีคนไทยทำอยู่จำนวนไม่น้อย แต่อัตราค่าจ้างสูงขึ้นและไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน อีกทั้งยังมีความต้องการแท้จริงเพิ่มขึ้น จึงอาจผ่อนผันให้มีการว่าจ้างได้จำนวนไม่เกิน 80,000 คน ทั้งนี้โดยให้มีการติดตามดูแลว่านายจ้างนำแรงงานไปใช้ถูกวัตถุประสงค์ มีมาตรการป้องกันผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมทางลบจากการจ้างผู้ช่วยแม่บ้านต่างชาติ และจัดระเบียบการว่าจ้างแรงงานไทยในกิจการนี้เพื่อจูงใจให้แรงงานไทยทำงานนี้มากขึ้น โดยเฉพาะการชี้ให้เห็นถึงผลกระทบทางลบต่อพัฒนาการของเด็กที่มีพี่เลี้ยงเป็นคนต่างชาติ

5) **งานเพาะปลูก** มีทั้งความต้องการตามฤดูกาลและความต้องการทั้งปี สำหรับสวนยางพารา สวนผลไม้ พืชไร่ ข้าว พืชสวนไม้ดอกไม้ประดับ ควรจดทะเบียนได้ไม่เกิน 85,000 คน

6) **งานเลี้ยงสัตว์** ได้แก่งานเลี้ยงสุกร ไก่ เป็ด วัว และอื่นๆ เป็นความต้องการทั้งปี ควรผ่อนผันไม่เกิน 18,000 คน

สำหรับการผ่อนผันรายพื้นที่เรียงตามลำดับความขาดแคลน โดยมีบางจังหวัดที่ครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1 ประเภท เมื่อรวมทุกจังหวัดที่ควรผ่อนผัน ควรมีประมาณ 50 จังหวัด ดังต่อไปนี้

1) **พื้นที่ชายแดน 19 จังหวัด** ได้แก่ ระนอง เชียงใหม่ ดาก แม่ฮ่องสอน ตราด ประจวบคีรีขันธ์ จันทบุรี กาญจนบุรี

2) **พื้นที่ชายทะเล 23 จังหวัด** ได้แก่ สงขลา พังงา ภูเก็ต ระนอง ระยอง บัตตานี ตรัง นครศรีธรรมราช ชุมพร สุราษฎร์ธานี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร สมุทรปราการ นราธิวาส สตูล กระบี่ จันทบุรี เพชรบุรี กรุงเทพฯ สมุทรสงคราม

3) **พื้นที่ทั่วไป 14 จังหวัด** ได้แก่ นครนายก สุพรรณบุรี อัญญา สระบุรี นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ลำพูน กำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานี ปราจีนบุรี ลพบุรี อ่างทอง

จากสภาพการจ้างงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างอย่างรุนแรงถ้าหากมีการกำหนดพื้นที่เพื่อผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว (Zoning) ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการของนายจ้างในแต่ละพื้นที่ น่าจะช่วยลดปัญหาและผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากการจ้างแรงงานต่างด้าวได้อีกวิธีหนึ่ง และสามารถบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ให้ถูกกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามนอกจากจะต้องคำนึงถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่จะจ้างมาแทนแรงงานไทยแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลได้และผลเสียในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะเรื่องความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกลุ่มแรงงานไทยที่ยากจนและชนกลุ่มน้อยของไทยที่ยังไม่มีงานทำและยินดีที่จะทำงานประเภทเดียวกันกับที่ต่างด้าวทำก็ควรผลักดันให้กลับเข้ามาทำงานแทนแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้อาจต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายๆ ฝ่ายในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง

### บทที่ 3

#### สภาพปัญหาและผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว

เนื้อหาในส่วนนี้ไม่เพียงแต่จะศึกษาถึงภาพรวมของปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อคนไทยและสังคมไทยยังศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตัวแรงงานต่างด้าวเองด้วย เนื่องจากการจ้างแรงงานต่างด้าวมียังผลดีและผลเสีย ดังนั้นการศึกษาปัญหาในมิติต่าง ๆ จะนำไปสู่การวิเคราะห์กรอบนโยบายของรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้อย่างเหมาะสมต่อไป

#### 3.1 มิติทางเศรษฐกิจ

จากการที่ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมากโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) มีความแตกต่างกันอยู่ระหว่าง 17-63 เท่า รายได้ประชากรที่แตกต่างกันมากถึง 6-13 เท่า และค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกัน 5-7 เท่า<sup>11</sup> ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจจะหว่างกันมาก หากมีการเติบโตในลักษณะนี้ต่อไปจะไม่ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของไทยและเป็นการลดโอกาสทางเศรษฐกิจของไทยเองด้วย เพราะถ้าเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านต่ำประเทศไทยเองก็ไม่สามารถขายสินค้าได้ นอกจากนี้ยังนำมาสู่ปัญหาอาชญากรรมตามแนวชายแดนและแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านจะไหลเข้าประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านไม่เอื้อต่อการทำงาน ประกอบกับต้องการเพิ่มโอกาสในการหางานทำและรายได้ที่ดีกว่า จึงมีการอพยพเข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนและพื้นที่ตอนในของไทย

ในมุมมองทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดในการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านต่าง ๆ และจากการที่แรงงานต่างด้าวยังมีค่าแรงต่ำกว่าแรงงานไทยมาก ประมาณ 60-80 บาทต่อวัน<sup>12</sup> ผลของค่าจ้างแรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่าแรงงานไทย ส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่าง (Unskilled workers) ไม่มีงานทำและมีค่าจ้างที่ต่ำไปด้วย ถึงแม้ว่ารัฐจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังทำให้ผู้ประกอบการต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทยและต้องการใช้แต่แรงงานราคาถูกโดยไม่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและประเทศคู่แข่งอาจนำมาเป็นประเด็นกีดกันการค้าได้ แต่การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจจากการที่มีแรงงานอพยพต่างชาติทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากของ Chalongphob Susangkarn (1996) ในรายงานเรื่อง **Macroeconomic Impacts of Migrant Workers : Analyses with a CGE Model**. ผลการวิเคราะห์พบว่า

<sup>11</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก เอกสารชุด การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรกฎาคม 2546.

<sup>12</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการจัดทำแผนบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย จัดทำโดย คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เสนอต่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ธันวาคม 2546

การที่แรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจของไทย จะทำให้ผลผลิตรวมของประเทศลดลงประมาณร้อยละ 0.49 ทั้งนี้เพราะแรงงานต่างด้าวช่วยเพิ่มอุปทานแรงงานของประเทศทำให้การผลิตเพิ่มมากขึ้น ในเวลาเดียวกันถ้าแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจจะมีแรงกดดันต่อค่าจ้างแรงงานและระดับราคาบ้าง ส่งผลให้การส่งออกน้อยลงด้วย

ถ้าแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานของไทยที่มีการศึกษาค่ำ(แรงงานไร้ฝีมือ) จะมีค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3.5 ทั้งนี้ เพราะแรงงานที่มีการศึกษาค่ำของไทยกับแรงงานอพยพต่างด้าวสามารถทดแทนกันได้ดี ในทางตรงกันข้ามการที่แรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจ จะทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานไทยที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาลดลงประมาณร้อยละ 3.8 ทั้งนี้เพราะแรงงานที่มีการศึกษาค่ำกับแรงงานที่มีการศึกษาสูงไม่ได้เป็นคู่แข่งกันมากนัก แต่จะทำงานเสริมกันและกัน

ผลกระทบที่ชัดเจนของการเอาแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจ คือ การกระจายรายได้ดีขึ้น รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนที่จนที่สุด 60 เปอร์เซนต์ เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4 ในขณะที่รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนที่รวยที่สุด 40 เปอร์เซนต์ ลดลงประมาณร้อยละ 0.3

โดยรวมการที่มีแรงงานอพยพต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย นอกจากจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตแล้ว ยังส่งผลทางลบต่อแรงงานไร้ฝีมือและการกระจายรายได้ด้วย ผลกระทบเหล่านี้จึงทำให้เข้าใจได้ว่าทำไมปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวจึงหาข้อยุติยาก เนื่องจากบางกลุ่มได้รับประโยชน์จากการที่มีแรงงานต่างด้าว ขณะที่บางกลุ่มกลับสูญเสียผลประโยชน์จากการจ้างแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตามถ้ามีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง ก็น่าจะทำให้ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตกระจายสู่คนไทยกลุ่มต่างๆ ได้ดีกว่าไม่มีแรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศเลย

การวิเคราะห์ที่ได้พิจารณาถึงการเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยกระจายรายได้จากภาษีให้เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มครัวเรือนที่ยากจน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวกระจายสู่ทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าวถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้ทั้งกลุ่มครัวเรือนที่ยากจนและกลุ่มครัวเรือนที่ร่ำรวยได้ประโยชน์จากการที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศจริง เมื่อมีการเก็บภาษีจากการจ้างแรงงานต่างด้าวและจัดสรรรายได้ให้แก่กลุ่มครัวเรือนที่ยากจน (ในทางปฏิบัติคงเป็นในรูปแบบของกองทุนเพื่อเพิ่มทักษะให้แก่แรงงานไทยที่มีการศึกษาค่ำ) จะทำให้รายได้ที่แท้จริงของครัวเรือนรวมเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีแรงงานต่างด้าว และถ้าใช้การเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าวควบคู่ไปกับมาตรการทางด้านภาษีหรือด้านการใช้จ่ายอื่นๆ สามารถทำให้ทุกกลุ่มได้รับประโยชน์จากการที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ในประเทศ เทียบกับกรณีที่ไม่มีแรงงานเหล่านี้อยู่เลย การจะนำมาซึ่งระบบการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างด้าวและนำรายได้ไปช่วยพัฒนาผู้ที่มีรายได้น้อยนั้น หมายความว่า การจ้างแรงงานอพยพต่างด้าวที่มีอยู่ทุกวันนี้ต้องจัดทำให้เป็นระบบที่สามารถตรวจสอบและควบคุมได้ ซึ่งก็เป็นแนวทางที่ทางการกำลังพยายามดำเนินอยู่ในขณะนี้

ในทำนองเดียวกัน สมชัย จิตสุชน และहितพร เมธาคุณวุฒิ (2546) ได้ทำการศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมหภาคของการจ้างแรงงานอพยพ 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีต่อประเทศไทย โดยวิเคราะห์ผลกระทบด้านมหภาคของการจ้างแรงงานอพยพต่างด้าว ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน การจ้างงานของคนไทยและการกระจายรายได้ ด้วยการใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่เรียกว่า Computable General Equilibrium (CGE) ซึ่งพัฒนาโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานปี ค.ศ. 2000 ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

### ผลกระทบในระยะสั้น

1. การมีแรงงานเพิ่มขึ้นในประเทศ มีผลทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง เนื่องจากค่าจ้างแรงงานถูกลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น (ในรูปเงินตราต่างประเทศ) ในทั้งสองระดับของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว (ค่าความยืดหยุ่น 0.75 และ 10.0) ซึ่งสามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

- ณ ระดับการทดแทนกันของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทย เท่ากับ 0.75 หากมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นในประเทศ (478,052 และ 572,880 คน) จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว (GDP เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.8 และ 0.95 ตามลำดับ) โดยไม่มีผลของการเพิ่มขึ้นในอุปสงค์ภายในประเทศ (การส่งออกและการลงทุนภายในประเทศ) และเศรษฐกิจจะขยายตัวมากขึ้น (ถึงประมาณร้อยละ 4.4 และ 4.5) เมื่อมีอุปสงค์ภายในประเทศเพิ่มขึ้นร่วมด้วย (การส่งออกและการลงทุนภายในประเทศขยายตัวประมาณร้อยละ 10)

- กรณีที่การทดแทนกันของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยสูงกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 10.0) การเพิ่มของแรงงานต่างด้าวจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวน้อยกว่ากรณีข้างต้นประมาณร้อยละ 0.04-0.05

- ผลต่ออัตราเงินเฟ้อ เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลงเรื่อยๆ โดยผลต่อการลดลงนี้จะมีมากหากมีการทดแทนกันของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยสูง (ค่าความยืดหยุ่นสูง) เนื่องจากกรณีนี้มีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยถูกลงมากกว่าและส่งผลสืบเนื่องต่อดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลมากกว่าด้วย

2. การเพิ่มแรงงานต่างด้าวจะมีผลลดค่าจ้างของแรงงานของแรงงานต่างด้าวเองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในกรณีที่ระดับการทดแทนของแรงงานต่างด้าวต่อแรงงานไทยต่ำกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 0.75) คือค่าจ้างจะลดลงประมาณร้อยละ 40.3 หากมีแรงงานต่างด้าวมากขึ้น 478,052 คน (ภายใต้สมมติฐานว่ามีแรงงานต่างด้าวทั้งหมดประมาณ 1,000,000 คน หากมีมากกว่านี้ผลต่อค่าจ้างจะน้อยลง) และค่าจ้างจะลดลงประมาณร้อยละ 45.3 หากมีแรงงานต่างด้าวมากขึ้น 572,880 คน

3. ผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยจะมีไม่มากนัก เนื่องจากค่าจ้างแรงงานไทยถูกกดลงน้อยมากหากแรงงานต่างด้าวทดแทนได้ไม่ดี หรืออีกนัยหนึ่งมีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวต่ำกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 0.75) ซึ่งสามารถอธิบายได้จาก 2 ส่วนคือ

(1) ระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่า แสดงว่าเมื่อมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นจะมีการแย่งงานแรงงานไทยไม่มากนัก

(2) มีผลต่อการสร้าง (create) ผลผลิต (GDP) ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า

ดังนั้นในกรณีนี้ผลจากการสร้างผลผลิตมีมากกว่าผลจากการแย่งงาน หรือทดแทนของแรงงานต่างด้าว ทำให้การที่แรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นมีผลลดค่าจ้างแรงงานของแรงงานไทยลงไม่มากนัก

- ค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพียงร้อยละ 1.12 (หรือลดลงประมาณ 1 บาท จาก 100 บาท) หากแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 478,052 คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ 1.40 หากแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 572,880 คน

- หากการทดแทนกันสูงขึ้น (ถึงระดับค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 10.0) ค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.2 เมื่อแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 478,052 คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ 2.6 เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้น 572,880 คน ซึ่งในกรณีนี้ผลจากการแย่งงานมากกว่าผลจากการสร้างผลผลิต ทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยลดลงมากกว่า

4. มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมคือสำหรับธุรกิจที่อาศัยความได้เปรียบจากค่าจ้างที่ต่ำ จะได้ประโยชน์จากการเพิ่มของแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย ในกรณีธุรกิจเพื่อการส่งออกหากมีการจำกัดแรงงานต่างด้าวอาจประสบปัญหาในการแข่งขัน ส่วนธุรกิจที่อาศัยเทคโนโลยีจะได้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวอภัพไม่มากนัก

5. การที่ผู้ประกอบการจะได้ประโยชน์ (ดูจาก GDP ที่เพิ่มขึ้น) ในขณะที่แรงงานไทยจะได้ค่าจ้างลดลงจะทำให้การกระจายรายได้เลวลง แต่ข้อสรุปนี้อาจไม่เป็นจริงหากแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นช่วยรักษาสภาพการแข่งขันของประเทศในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือสูง เพราะอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แรงงานไทยเป็นหลักจะได้ประโยชน์ไปด้วย

**ผลกระทบในระยะยาว** ในระยะยาวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม คือ

ประการแรก จำเป็นต้องพิจารณาผลทางสังคมด้วย ซึ่งผลอาจเป็นทางบวกหรือทางลบก็ได้ แต่ที่สำคัญคืออาจต้องพิจารณาผลในระยะกลางและระยะยาว มากกว่าเพียงระยะสั้น ๆ เท่านั้น นอกจากนี้การมีแรงงานต่างด้าวอภัพยังมีผลต่อฐานะการคลังของภาครัฐด้วย กล่าวคือในด้านรายจ่าย รัฐบาลอาจมีภาระเพิ่มขึ้นในการให้บริการแก่แรงงานต่างชาติในด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้หลายครั้งซ่อนเร้นอยู่ในรายจ่ายที่ดูเหมือนเป็นการให้บริการแก่คนไทย แต่ความจริงไม่ใช่ รายจ่ายของรัฐบาลในส่วนนี้อาจไม่เห็นได้ง่ายในระยะสั้น เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินได้ถูกกำหนดไว้ก่อนหน้าแล้ว (และกำหนดในขณะที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่จำนวนมากแล้วด้วย) แต่จำเป็นต้องดูแนวโน้มว่ารายจ่ายในระยะยาวจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรหากแรงงานต่างด้าวมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนผลกระทบด้านรายได้ของรัฐบาลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น ในระยะสั้นการใช้จ่ายของแรงงานต่างด้าวทำให้รัฐบาลมีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ส่วนในระยะยาวขึ้นแรงงานอภัพต่างด้าว

เหล่านี้จะเสียภาษีส่วนอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานที่จดทะเบียน หรือ แม้กระทั่งภาษีเงินได้หากแรงงานเหล่านี้มีรายสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ

นอกจากนี้ควรพิจารณาผลกระทบต่อการพัฒนาเทคโนโลยีด้วย เพราะการมีแรงงานราคาถูกไหลเข้าประเทศตลอดเวลาจะทำให้ภาคธุรกิจไทยไม่ขวนขวายปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ อาจก่อให้เกิดภาวะการขังกันของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตามข้อพิจารณานี้ไม่ควรนำไปสู่การควบคุมหรือลดแรงงานต่างด้าวในทันที เพราะการปรับปรุงเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่ใช้เวลาและต้นทุน ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับธุรกิจขนาดเล็กหรือธุรกิจครัวเรือนที่อาศัยแรงงานราคาต่ำเป็นหลัก การควบคุมให้ปรับลดในทันทีอาจมีผลทำให้ธุรกิจประสบปัญหา ควรทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปและที่สำคัญควรมีมาตรการส่งเสริมการปรับปรุงเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์ควบคู่ไปด้วย

รศ.ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ได้อธิบายถึงประเด็นการจ้างแรงงานต่างด้าวว่า “ไทยจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะคุณลักษณะของแรงงานไทยเองเป็นสำคัญ ในสิบปีมานี้แรงงานไทยที่สามารถทำงานเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวไม่เพิ่มจำนวนขึ้นเลย นั่นหมายถึงแรงงานระดับล่างจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นมีจำนวนลดลง 0.5% ต่อปี เพราะส่วนหนึ่งเป็นความสำเร็จด้านการควบคุมจำนวนประชากรในการลดจำนวนอัตราเด็กเกิดใหม่ รวมถึงระบบการศึกษาที่ส่งเสริมให้คนรุ่นใหม่ไม่หันกลับมาประกอบอาชีพเดิมอีกต่อไป โดยเฉพาะหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวลดลงเปลี่ยนเป็นมนุษย์เงินเดือนมากขึ้น ทำให้แรงงานต่างด้าวเริ่มเข้ามาทดแทนแรงงานในส่วนนี้มากขึ้นตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ขณะที่แรงงานของประเทศไทยเองยังคงเป็นปัญหา ซึ่งโดยปกติอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้น 10% ต่อปี แต่ในช่วงปี 2540 เป็นต้นมา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่เพิ่มขึ้น ทั้งยังอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเพิ่มขึ้นอีก เมื่อเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นเพียง 1.5% ต่อปี นั่นแสดงให้เห็นว่าภาวะตลาดแรงงานหลังวิกฤติเศรษฐกิจไม่ดึงตัวจากแรงงานคนต่างด้าวที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะการทำประมงแทบไม่พบคนไทยเข้าไปทำงานในส่วนนี้เลย

อย่างไรก็ตามปัญหาในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่ได้อยู่ที่ตรงที่ควรจ้างหรือไม่จ้างแรงงานต่างด้าว แต่อยู่ที่รัฐไม่สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายตามความต้องการของนายจ้างได้ จึงเกิดขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศ เกิดระบบ “ส่วย” ระหว่างนายจ้างกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าบทลงโทษนายจ้างและแรงงานต่างด้าวยังไม่รุนแรงพอทำให้ขั้นตอนในการดำเนินการจัดการแรงงานต่างด้าวมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ประกอบกับแรงงานต่างด้าวมีการเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนนายจ้างอยู่ตลอดเวลาจึงไม่สามารถติดตามได้ทั้งหมด รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ในการอนุญาตให้นายจ้างแรงงานต่างด้าวก็ยังไม่เป็นที่พอใจของนายจ้างมากนัก หากเปรียบเทียบกันระหว่างนายจ้างที่ยื่นความประสงค์ขอจ้างแรงงานต่างด้าว 248,764 คน แต่ได้รับอนุญาตให้จ้างเพียง 204,324 คน ขณะเดียวกันมีแรงงานต่างด้าวมายื่นขออนุญาตทำงาน 1,598,752 คน แต่อนุญาตให้ทำงานได้เพียง 844,387 คน<sup>13</sup> เท่านั้น ช่องว่างระหว่างความต้องการของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว กับมติคณะรัฐมนตรีในการออกใบอนุญาตก็

<sup>13</sup> ดูตารางที่ 2.8 ประกอบ

เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้นายจ้างอีกหลายราย ยังคงลึกลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เนื่องจากมีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการของตนอยู่ ทำให้ภาครัฐยังไม่สามารถจัดทำข้อมูลและประวัติของแรงงานต่างด้าวได้ถูกต้องชัดเจนได้เพราะยังขาดความร่วมมือจากนายจ้างในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายนั้นคงทำได้ยากและไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาที่แท้จริงแต่จะยิ่งทำให้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเพราะแรงงานลึกลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีอยู่ประมาณ 1-1.5 ล้านคน ยังไม่ได้ถูกผลักดันออกไป เนื่องจากพม่าไม่ยอมรับประชาชนของตนเอง ดังนั้นควรหามาตรการให้แรงงานที่ลึกลอบอยู่นี้ออกมาปรากฏตัวให้หมด

### 3.2 มิติทางสังคม

จากลักษณะการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามมีอยู่ทั่วประเทศไทย<sup>14</sup> ฉะนั้นการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวและครอบครัวจนกลายเป็นชุมชนต่างด้าวขนาดใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณชายแดนของไทย อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ในแง่ของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยและเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอื่นๆ ด้วย จากการศึกษาผลกระทบทางสังคมในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอเมือง จังหวัดระนอง และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า ในชุมชนของแรงงานต่างด้าวมีประชากรวัยเด็ก โดยเฉพาะเด็กเล็ก (0-5 ปี) อยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งของประชากรเด็กที่พบเกิดในประเทศไทย และคุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอดมี 2 ลักษณะคือ อยู่อาศัยที่บ้านของนายจ้างถ้าเป็นคนรับใช้หรือทำงานในร้านค้า และอยู่ในโรงงานซึ่งที่พักอาศัยคับแคบ แออัดและเช่าบ้านในชุมชน กลุ่มที่อยู่รวมกันเป็นชุมชนชัดเจนคือกลุ่มมุสลิม ส่วนกลุ่มแรงงานที่ระนองและสมุทรสาครมีทั้งที่อาศัยอยู่ในเพิงที่สร้างขึ้นเองซึ่งแออัด ไม่มีการรักษาความสะอาดและที่อาศัยอยู่ตามบ้านไม่ให้เช่าของคนไทย

ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาต่อคนไทยและตัวแรงงานต่างด้าวเองในด้านต่างๆ ดังนี้

#### 3.2.1 ปัญหาด้านอาชญากรรม และยาเสพติด

การมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำให้เกิดการแย่งงานกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกัน มีแรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงานจึงมักพบว่าการลักลอบลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนมากบ่อยครั้ง มีการทะเลาะวิวาทจากการตีมีสรวา และมีการลักลอบลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่คนต่างด้าวอยู่ในชุมชน<sup>15</sup> ในกรณีของจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการอยู่ร่วมกันระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทยมีลักษณะที่แยกกันอยู่จะมีความสัมพันธ์กันตามความจำเป็นเท่านั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชนที่เห็นได้ชัดเจนคือเรื่องสิ่งแวดล้อม มีขยะมาก ชุมชนสกปรกขึ้นเพราะความ

<sup>14</sup> รูปที่ 2.2 ประกอบ

<sup>15</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากงานวิจัยเรื่อง การศึกษาผลกระทบทางด้านสังคมของจากแรงงานต่างด้าว โดยสถาบัน เอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2546)

ไม่มีระเบียบของแรงงานต่างด้าว สำหรับสภาพจิตใจของคนไทยในชุมชนเกิดความหวาดกลัวเพราะเห็น การทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกายและการเสียชีวิตของแรงงานต่างด้าวในชุมชนอยู่เสมอ<sup>16</sup>

จากการวิจัยของสำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2544) พบว่า แรงงานต่างด้าวที่ก่อปัญหาอาชญากรรมขึ้น ส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและไม่ได้ ทำการจดทะเบียน เมื่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก่อปัญหาขึ้น ส่วนใหญ่ภายหลังก่อเหตุมักใช้วิธีการหลบไป ทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในประเทศ เช่น ญาติ เพื่อน หรือคนรู้จัก โดยไม่ได้หนีออกนอก ประเทศ และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีการจัดทำประวัติและรูปถ่ายเพื่อยืนยัน ตัวบุคคลแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น ปัญหาอาชญากรรมในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่จับกุมได้ระหว่าง ปี 2541-ปัจจุบัน แสดงข้อมูลในตารางที่ 3.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 สถิติข้อมูลอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ สก.อ. แม่สอด จังหวัดตาก ในระหว่างปี 2541-ปัจจุบัน

ประเภทความผิด	คนไทย	ร้อยละ	คนต่างด้าว	ร้อยละ
ฆ่า/พยายามฆ่า	63	1.34	14	0.17
ทำร้ายร่างกาย	73	1.55	4	0.05
ข่มขืนกระทำชำเรา	26	0.55	2	0.03
ลัก/ชิง/ปล้นทรัพย์	350	7.44	144	1.81
มีอาวุธปืน	195	4.15	32	0.40
ลักลอบของหนีภาษี	201	4.27	209	2.62
ยาเสพติด	2,534	53.88	1,142	14.33
เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปลอมแปลงเอกสาร	879	18.69	6,211	77.96
บุกรุก/ทำลายป่า	223	4.74	191	2.40
อื่นๆ	159	3.38	18	0.22
รวม	4,703	100.00	7,967	100.00

ที่มา : สำนักงานตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

จากตารางที่ 3.1 จะเห็นได้ว่าแรงงานต่างด้าวไม่ได้เป็นต้นกำเนิดของปัญหาสังคมมากไปกว่าคนไทย ในพื้นที่เลย มีแต่ปัญหาเรื่องการลักลอบเข้าเมืองและการปลอมแปลงเอกสารเท่านั้นที่กระทำมากกว่าคนไทย แต่แรงงานต่างด้าวก็เป็นตัวเสริมที่ทำให้ปัญหาทางสังคมมีเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะปัญหา เรื่องยาเสพติดพบว่าแรงงานต่างด้าวมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงใน พื้นที่เพราะยาเสพติดเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ที่จะตามมาอีกมาก

<sup>16</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2546). อ้างแล้ว

### 3.2.2 ปัญหาคารลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์สูงมากประเทศหนึ่ง เนื่องจากอยู่ในฐานะของประเทศต้นทาง ปลายทาง และประเทศทางผ่านของแรงงานย้ายถิ่นและการค้ามนุษย์ แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ ลาว เขมร และพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติผู้ต้องกักขังชาวต่างชาติที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดในคดีต่าง ๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ระบุว่าจากจำนวนผู้ต้องกักขังในปี 2545 มีจำนวน 47,169 คน เพิ่มขึ้นเป็น 68,075 คน ในปี 2546 โดยมีผู้ต้องกักขังชาวพม่าจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด รองลงมาคือ เขมรและลาว ตามลำดับ ปัจจุบันคาดว่าผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ยังไม่มาจดทะเบียนราว 1-1.5 ล้านคน ครึ่งหนึ่งของคนกลุ่มนี้เป็นผู้หญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้วย<sup>17</sup>

รัฐบาลและตำรวจจาก 6 ชาตินุ่มน้ำโขง ได้แก่ กัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม รวมเจรจาตกลงที่กรุงฮานอย ของเวียดนาม ที่จะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อยุติปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาค นุ่มน้ำโขง ซึ่งเหยื่อส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก ทั้งนี้ ความช่วยเหลือจะรวมถึงการร่วมสืบสวนและดำเนินการเอาผิดกับเหล่านักค้ามนุษย์ รวมถึงสนับสนุนระบบส่งคืนเหยื่อการค้ามนุษย์กลับบ้านเกิด ขณะที่ยูเอ็นเผยว่า ภูมิภาคดังกล่าวเป็นจุดที่พบการค้ามนุษย์ระดับสูง ส่วนยูนิเซฟเผยว่า แต่ละปีมีเหยื่อกลุ่มการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกปีละ 200,000 คน และหากรวมทั่วโลกยอดจะเพิ่มเป็นปีละ 500,000 คน

ที่มา : (กรุงเทพฯธุรกิจ 01/04/2548)

แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าประเทศโดยอาศัยขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าผิดกฎหมายเป็นผู้นำพาเข้ามาทำงานในประเทศไทยหรืออาศัยเครือข่ายทางสังคมที่เป็นญาติหรือเพื่อนที่เคยทำงานมาก่อน แล้วชักชวนเข้ามา นายหน้าผิดกฎหมายมีทั้งคนไทยและคนพม่า โดยนายหน้าชาวพม่าจะไปรับแรงงานพม่ามาจากหมู่บ้านและพามาหาคนไทยที่ชายแดนอีกที การค้ามนุษย์จากพม่าเข้ามาขายแรงงานในไทยมีมาตั้งแต่ 20 ปีก่อน ถึงแม้รัฐจะเอาจริงจังกับการแก้ปัญหาดังกล่าวแต่ก็ไม้อาจทำได้ทั่วถึง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวทำการค้าแรงงานเถื่อนเหล่านี้เสียเอง รูปแบบการลักลอบเข้าประเทศมีหลายช่องทางขึ้นอยู่กับจังหวัดต้นทาง เช่น จากแม่สอดจะลักลอบเข้ามากับรถขนผักครั้งละ 30-40 คน โดยใช้ช่องว่างล้อมซ้อนกันเป็นโพรงและวางโปะทับด้วยผัก ถ้าเข้ามาทางจังหวัดระนองจะมาได้ทั้งรถและเรือ สำหรับค่านายหน้าขึ้นอยู่กับความใกล้ไกลของพื้นที่ปลายทาง เช่น มาถึงมหาชัยใช้ค่านายหน้าระหว่าง 4,000-8,000 บาท นอกจากนี้ขบวนการนำเข้าแล้วยังมีขบวนการนำกลับแรงงานต่างด้าวไปชายแดนเพื่อเยี่ยมญาติด้วย ความรุนแรงของขบวนการค้าแรงงานเถื่อนเกิดขึ้นอย่างเด่นชัด

<sup>17</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานวิจัยเรื่อง คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้างฯ โดย กฤตยา อาชวนิจกุล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2547)

เมื่อมีศพของแรงงานต่างด้าว 17 ศพ ลอยในแม่น้ำเมย จังหวัดตาก เมื่อวันที่ 2-3 กุมภาพันธ์ โดยทาง ตำรวจสรุปว่าเป็นคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงาน (ไทยรัฐ 10/02/2545)<sup>18</sup>

### **จับแรงงานต่างด้าวชาวเขมรกว่า 30 คน ที่ลักลอบเข้าประเทศมาทำงานโดยผิดกฎหมาย**

เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามแรงงานต่างด้าว กองบังคับการกองปราบปรามและตำรวจสืบสวน ภุชโรภาค 7 ควบคุมตัว แรงงานต่างด้าวชาวกัมพูชาทั้งชายและหญิง จำนวน 33 คน ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำการสอบปากคำหลังบุกเข้าจับกุมได้จาก โครงการก่อสร้าง หมู่บ้านวัชรนคร ภายในตำบล สนาทมจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม เบื้องต้นตำรวจได้แจ้งขอหาหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อนส่งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีและผลักดันออกนอกประเทศต่อไป....

ที่มา: <http://www.manager.co.th> (16/08/2548)

### **3.2.3 ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน**

ตามหลักการของมาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานที่มีอยู่ในประเทศไทยแล้ว แรงงานต่างด้าวจะได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานและจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้มาตรฐานแรงงานไทยยังครอบคลุมแรงงานทั้งระบบ ยกเว้นเป็นผู้ก่อตั้งสหภาพแรงงานซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้ก่อตั้งต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่แรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอดถูกละเมิดสิทธิในทุกด้าน เช่น ค่าแรง (ได้รับเพียง 30%-50% ของค่าจ้างขั้นต่ำ) ถูกโกงค่าทำงานล่วงเวลา ไม่มีวันหยุด ไม่สามารถลาป่วยได้ ไม่มีสหภาพแรงงาน ไม่ได้รับค่าชดเชย ฯลฯ ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานอยู่อย่างยากลำบาก เนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมาย ทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้จดทะเบียนต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวว่าจะถูกจับ เพราะหากแรงงานต่างด้าวมีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิ นายจ้างจะเรียกตำรวจและตรวจคนเข้าเมืองมาจับกุมส่งกลับพม่า และมีการทำบัญชีดำ รวบรวมรายชื่อของแรงงานที่เรียกร้องสิทธิเพื่อไม่ให้ นายจ้างรับแรงงานเหล่านั้นเข้ามาทำงานด้วย ทั้งหมดนี้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวต่อรองเพื่อสิทธิและสภาพการทำงานที่ดีขึ้น และนายจ้างส่วนใหญ่จะยึดใบอนุญาตทำงานไว้กับนายจ้าง เพื่อเป็นการควบคุมแรงงานและป้องกันการย้ายงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวยังต้องใช้ชีวิตด้วยความหวาดกลัวเพราะหากถูกตำรวจจับโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานอยู่กับตัวก็จะถูกดำเนินคดีและส่งกลับพม่าได้ และหากนายจ้างยึดบัตรประกันสุขภาพแรงงานก็ไม่สามารถรับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐได้<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย โดย นพรัตน์ สุกระกาญจน์ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-ราชมงคล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 24 มิถุนายน 2545

<sup>19</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติที่อำเภอแม่สอด โดยสถาบันวิจัยประชากร และสังคม โรงแรมเซ็นทรัลแม่สอดฮิลล์ มีนาคม 2548

### การกุ่มขังและส่งกลับแรงงานพม่า 232 คน โดยมีชอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHRC) ได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยตรวจสอบเหตุการณ์การส่งกลับแรงงานชาวพม่า 232 คน โดยไม่สมัครใจ แรงงานทั้งหมดทำงานอยู่ที่โรงงานทำแหวน เตซา พาณิชย์ ที่จังหวัดขอนแก่น คนงานต้องเผชิญกับความเครียดอันเกิดจากสภาพการทำงาน และได้มาขอคำปรึกษากับหน่วยงาน MAP (Migrant Assistant Program-โครงการให้ความช่วยเหลือแรงงานอพยพ) และสำนักงานคุ้มครองสวัสดิการแรงงานในพื้นที่ เพื่อขอให้ช่วยเป็นตัวกลางในการเจรจากับนายจ้างและได้มีข้อตกลงกันในวันที่ 1 กันยายน 2548 ในประเด็นเรื่องสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ วันถัดมาหลังจากเสร็จงานในช่วงเย็น ขณะที่คนงานกะเช้ากำลังเดินทางกลับที่พักและคนงานกะเย็นกำลังเดินทางมายังที่ทำงาน ทั้งสองกลุ่มมาพบกันระหว่างทางต่อมากลับถูกจับโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่และตำรวจตระเวนชายแดนจับส่งกลับไปยังพม่า เมื่อวันที่ 4 กันยายน

วันถัดมาตัวแทนกลุ่มได้เดินทางกลับมาประเทศไทยอย่างถูกต้อง เพื่อร้องเรียนต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กลับพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ได้รับการว่าจ้างมาทำร้ายหนึ่งในคนงานเหล่านี้ และกลุ่มคนร้ายนี้ได้นำคนงานที่เหลือทั้งหมดไปยังสถานตำรวจภูธรอำเภอแม่สอดเพื่อรอการส่งกลับ

AHRC จึงเรียกร้องให้รัฐบาลตรวจสอบว่าเพราะเหตุใดคนงานจึงถูกจับและใครเป็นผู้ออกคำสั่งในการจับกุมครั้งนี้ เพราะการบังคับส่งกลับแรงงานนั้นเป็นการละเมิดนโยบายแรงงานอพยพของไทย เพราะตามนโยบายคนงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ตลอดเวลาหนึ่งปีที่ทำกรลงทะเบียน แต่ในกรณีนี้ นายจ้างเจ้าหน้าที่คุ้มครองแรงงาน และเจ้าหน้าที่ตำรวจกลับเพิกเฉยต่อกระบวนการทางกฎหมาย ที่ให้สิทธิคนงานในการเปลี่ยนนายจ้าง และสุดท้ายควรมีการดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้ที่ออกคำสั่งและผู้ที่ทำร้ายร่างกายตัวแทนคนงานพม่าด้วย

ที่มา : (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย 9/09/2548) <http://thailand.ahrchk.net>

### เผยชีวิตแรงงานพม่า ทำงานหามรุ่งได้ค่าแรง 50 บาท

สถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวชาวพม่าในพื้นที่ อ.แม่สอด เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่คนงานพม่าจะได้รับค่าจ้างวันละ 50-90 บาท ซึ่งแรงงานพม่าจำนวนมากได้ร้องเรียนต่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดหลายครั้ง เผยถูกบังคับทำงานหามรุ่งหามค่ำกลับได้ค่าแรงแค่ 50 บาท ทั้งที่ค่าแรงขั้นต่ำตกวันละ 139 บาท สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่มีมาตรฐาน แออัด ไร้เครื่องป้องกันอุบัติเหตุ น้ำดื่มสะอาดไม่พอ อาหารไร้คุณภาพ ห้องสุขาไม่สะอาด เจ็บป่วยต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง วอนนายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน

นายแซดจี อายุ 34 ปี คนงานพม่าที่เข้ามาทำงานในไทยนานกว่า 12 ปี กล่าวว่า ตนถูกไล่ออกจากโรงงานแห่งหนึ่งเพราะเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายค่าแรงตามที่กฎหมายกำหนด แต่นายจ้างปฏิเสธพร้อมทั้งยึดบัตรประจำตัวแรงงานต่างด้าวไว้ ทั้งนี้ตอนที่ทำงานอยู่โรงงานนั้นตนและเพื่อนได้รับค่าแรงวันละ 50 บาท เมื่อเรียกร้องนายจ้างก็ไม่พอใจถึงขนาดเอาปืนมาขู่ โดยการยิงขึ้นฟ้าบ้าง หรือบางทีก็ขู่เรียกตำรวจมาจับ สภาพที่ทำงานเท่าที่เคยทำมา 10 แห่งถือว่าแย่มาก เคยเจอโรงงานหนึ่งห้องกว้างขนาดเสื่อผืนหนึ่งนอนเบียดกันถึง 7 คน ข้าวที่ทำแจกเหมือนที่ทำให้หมูกิน การทำงานในโรงงานทอผ้าก็เสี่ยงกับอันตรายจากฝุ่นเล็กๆ จากเศษผ้า ไม่มีผ้าปิดจมูกให้ และต้องยืนทำงานตั้งแต่เช้าถึงกลางคืน ทำให้เส้นเอ็นข้างหลังแข็งตัว เกิดอาการขาทำงานไม่ได้ ค่ารักษาที่ออกเองทั้งหมด เพราะบัตรประกันสุขภาพตัวจริงนายจ้างยึดไว้ และไม่สามารถใช้สำเนาเพื่อรับการรักษาที่โรงพยาบาลได้

นางแซ่หม่าเอ อายุ 28 ปี ทำงานในเมืองไทยมา 5 ปี กล่าวว่า เคยถูกไล่ออกจากโรงงานที่ทำมานานถึง 1 ปี 6 เดือน เพราะเรียกร้องให้จ่ายค่าแรงตามกฎหมาย ขณะนี้ได้ยื่นเรื่องให้สำนักงาน สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขใดๆ ตอนนี้เริ่มทำงานตั้งแต่ 8.00 น เลิกงาน 23.00 น. บางที่ก็ 24.00 น. ถ้าวันไหนมีงานเยอะตอนกลางคืนก็จะให้มาเป็นคนละ 1 ห่อได้ค่าแรงวันละ 50 บาท และถูกนายจ้างหักไปเดือนละ 300 บาท โดยอ้างว่าเป็นผู้จ่ายค่าทำบัตรอนุญาตทำงานให้

ที่มา : สำนักข่าวประชาธรรม <http://www.thailabour.org> (16/11/2548)

การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวกรณีภัยพิบัติ “สึนามิ” ใน 6 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ สตูล และตรัง เป็นจังหวัดที่ได้รับผลกระทบอันรุนแรงจากคลื่นยักษ์สึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 โดยจังหวัดพังงาและภูเก็ตได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุดในจังหวัดดังกล่าวมีแรงงานพม่าที่ถูกกฎหมายกว่า 120,000 คน ทำงานในกิจการประมง ก่อสร้าง สวนยาง และอุตสาหกรรมอื่นๆ (จำนวนที่แท้จริงอาจมากกว่านั้นเท่าตัวหากรวมแรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน) หลังจากภัยพิบัติครั้งนี้คนไทยและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติได้รับความช่วยเหลือทั้งในเรื่องการให้ที่พักพิง บริจาคข้าวของเครื่องใช้ ให้บริการทางการแพทย์ อาหาร การเงิน และการตรวจสอบดีเอ็นเอ ของญาติผู้เสียชีวิต แต่กลุ่มแรงงานต่างด้าวเพียงกลุ่มเดียวกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใด และเลวร้ายยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กวาดจับแรงงาน โดยอ้างว่าถูกร้องเรียนจากชาวบ้านในพื้นที่ว่ามีการลักขโมยสิ่งของต่างๆ แรงงานที่ถูกกวาดล้างจับกุมเหล่านี้มีทั้งผู้มีบัตรและที่บัตรสูญหาย หรือถูกนายจ้างยึดไว้ ผลของการถูก

กดดันส่งผลต่อการดำเนินชีวิตของแรงงานต่างด้าว เกิดความหวาดกลัวและพยายามอยู่อย่างหลบซ่อนตัว หลายรายเจ็บป่วยก็ไม่สามารถไปหาหมอได้ บางคนลักขโมงและอาหารที่มีผู้นำมาบริจาค ทำให้ชาวบ้าน รู้สึกไม่ปลอดภัย สถานการณ์ดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าว ครอบครัวของพวกเขา และประชาชนคนไทยในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ส่งผลดีต่อฝ่ายใดเลย

#### ประเทศไทย-การเลือกปฏิบัติต่อการให้ความช่วยเหลือและการส่งกลับแรงงานพม่าที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHRG) ได้เรียกร้องให้ไทยช่วยเหลือแรงงานพม่าที่ประสบภัยคลื่นสึนามิ จากข้อมูลล่าสุดที่ได้รับมีพม่ากว่า 2,300 คน สูญเสียชีวิต สูญหายประมาณ 4,000 คน และกว่า 3,000 คน ต้องหลบซ่อนอยู่ตามสถานที่ก่อสร้างรกร้าง โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ ขณะที่คนไทยและชาวต่างชาติได้รับความช่วยเหลือจากทางการไทยอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ AHRG ยังกังวลว่าเจ้าหน้าที่ของไทยได้บังคับขับไล่แรงงานพม่าเหล่านี้กลับประเทศภายใต้แนวคิด “การแก้ปัญหาอาชญากรรมหลังคลื่นสึนามิ” แรงงานพม่าทั้งที่ไม่มีบัตรอนุญาตหรือมีบัตรอนุญาตแต่สูญหายไปจากคลื่นสึนามิ จะถูกจับและส่งตัวกลับประเทศทันทีโดยไม่ได้รับเงินค่าชดเชยหรือเงินเดือนแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้แรงงานพม่าจึงต้องไปหลบซ่อนตัวในป่าเขาและที่รกร้างต้องเผชิญกับความหิวโหยและปัญหาด้านสุขภาพ และ AHRG ยังได้เรียกร้องให้ไทยให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมต่อแรงงานพม่าที่ได้รับผลจากคลื่นสึนามิโดยไม่เกี่ยงว่าจะมีสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เรียกร้องให้หยุดการจับกุมและส่งกลับ และให้จ่ายค่าชดเชยที่เหมาะสมภายใต้กฎหมายแรงงานไทยพร้อมกับให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์และมนุษยธรรมอย่างเหมาะสม

ที่มา : (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย 19/01/2548) <http://thailand.ahrchk.net>

นอกจากนี้ข้อจำกัดทางการเมืองและข้อกฎหมายทำให้คนกลุ่มนี้ต้องตกเป็นเหยื่อของการคุกคามและการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายรูปแบบ ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวต้องเผชิญกับปัญหาสุขภาพ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเอดส์ รวมทั้งปัญหาสุขภาพอื่นๆ

#### 3.2.4 ปัญหาด้านการศึกษา

โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวได้รับการศึกษาอยู่ 2 ลักษณะคือ ศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานต่างด้าว และที่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2545-2546 เด็กจากครอบครัวแรงงานต่างด้าวที่ได้เข้าเรียนในจังหวัดตากมีจำนวน 1,760 คน จังหวัดระนอง 19 คน และจังหวัดสมุทรสาคร 90 คน เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย การที่ลูกของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะได้รับการศึกษาเหมือนเด็กไทยจึงเป็นไปได้ยาก ขณะเดียวกันการเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละปีมาช่วยเหลือเด็กต่างด้าวเหล่านี้ และยังมีเด็กไทยอีกจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสในการศึกษาที่ดี

### 3.3 มิติทางสาธารณสุข

ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าว ทั้งระบบ โดยมุ่งให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งที่จดทะเบียนแล้วเดิมถูกต้องตามกฎหมายและที่ลักลอบเข้าเมืองมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อเท็จจริงมากที่สุด และแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าวให้มีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอส่งกลับเป็นระยะเวลา 1 ปี แล้วแรงงานต่างด้าวคนใดยังไม่ได้รับการจ้างก็ให้ส่งกลับทันที และเห็นชอบให้กระทรวงสาธารณสุขปรับอัตราค่าตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวจาก 300 บาท เป็น 600 บาท และอัตราค่าประกันสุขภาพจาก 1,200 บาท เป็น 1,300 บาท โดยแรงงานต่างด้าวต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท สำหรับกลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว (ภรรยาหรือบุตร) การตรวจสุขภาพและหรือประกันสุขภาพให้เป็นไปตามความสมัครใจโดยใน ส่วนภูมิภาคให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำหนด สำหรับกรุงเทพมหานครให้กรมการแพทย์ กำหนด อัตราค่าตรวจสุขภาพคนละ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/คนปี โดยการประกันสุขภาพใช้ชุดสิทธิประโยชน์เดียวกับแรงงานต่างด้าว โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบและเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาอีกทางหนึ่ง<sup>20</sup> ในปีนี้มีแรงงานมาจดทะเบียนและตรวจสุขภาพ 8 แสนกว่าราย ทางกระทรวงสาธารณสุขยึดหลักให้สิทธิในการรักษาเช่นเดียวกับคนไทย ส่วนกรณีหลังจากเข้าไปนอนโรงพยาบาล แล้วมีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าที่โรงพยาบาลจะให้รักษาได้ ทางกระทรวงสาธารณสุขก็มีกองทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับโรงพยาบาลในการดูแลผู้ป่วยที่เป็นแรงงานต่างด้าวด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดหรือการกระจายโรคติดต่อที่สำคัญ จากรายงานการศึกษาเรื่องความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยปี 2546 – 2549 โดยสถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2546) พบว่าแรงงานส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่าง ๆ ดังนี้ มาลาเรีย วัณโรค เหาช้าง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง

<sup>20</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก มาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว 2547 กระทรวงสาธารณสุข

### วิกฤตแรงงานต่างด้าวมีอัตราป่วยสูงกว่าคนไทย 2-148 เท่าตัว

น.พ.จักรธรรม ธรรมศักดิ์ กล่าวว่า ผลการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา ใน 37 จังหวัด จำนวน 108,603 คน ตรวจพบโรคจำนวน 2,010 คน ที่น่าวิตกอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคนไทยพบอัตราป่วยด้วยโรคของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน สูงกว่าคนไทย 2-148 เท่าตัว และคาดว่าจะมีคนต่างด้าวอีกประมาณ 4 ล้านคนที่อยู่อย่างผิดกฎหมายทั่วประเทศ ไม่ได้รับการรักษาและควบคุมโรค จึงจำเป็นต้องแก้ไขอย่างจริงจังทั้งการป้องกันโรค การวางแผนครอบครัว ซึ่งชุมชนคนต่างด้าวบางแห่งมีอัตราการเกิดสูงกว่าอัตราเกิดเด็กไทย 2-3 เท่าตัว และไม่ได้รับการฉีดวัคซีน ไม่มีสัญชาติ ซึ่งได้มีนโยบายให้กองสาธารณสุขภูมิภาคและจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่วางแผนแก้ไขปัญหาโดยเร่งรัดเป็นกรณีพิเศษ นำร่องในพื้นที่ 8 จังหวัด ได้แก่ ตาก เชียงใหม่ ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี ปัตตานี พังงา และกาญจนบุรี ได้ข้อสรุป 4 แผนงานที่จะดำเนินการคือ การควบคุมป้องกันโรค การประกันสุขภาพ การวางแผนครอบครัว การดูแลด้านสุขภาพสิ่งแวดล้อมในชุมชนแรงงานต่างด้าว

ที่มา : (กรุงเทพธุรกิจ 01-02-27)

ผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบงบั้นทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตาม ในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดบริเวณชายแดนจะแบกรับภาระมาก เพราะมีผู้มาใช้บริการมากที่ผ่านมาโรงพยาบาลจะหาหนทางในการแก้ปัญหาตนเอง เช่น โรงพยาบาลโขงเจียม จ.อุบลราชธานี จะให้ขึ้นบัญชีลูกหนี้ไว้ พอมารักษาคั้งต่อมาก็เอาเงินมาจ่ายก่อนแล้วก็ค้างอีกครึ่งหนึ่ง ส่วนโรงพยาบาลสังขละบุรีก็จะขายบัตรประกันสุขภาพให้ทั้งแรงงานและครอบครัว

## บทที่ 4

### วิพากษ์นโยบายของรัฐและข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกัน

เนื้อหาในบทนี้จะเน้นให้เห็นผลดีและผลเสียที่เกิดจากนโยบายต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อกลุ่มชนตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว เช่น การผ่อนผันให้เข้ามาทำงานในประเทศไทย การขึ้นทะเบียนแรงงานและข้อขัดแย้งทางกฎหมายที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันในสังคมด้วย

#### 4.1 วิพากษ์นโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐมีจุดอ่อนอยู่หลายประการที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้สำเร็จ เป็นรูปธรรมมี 3 ประเด็นหลักด้วยกันคือ ประเด็นแรก นโยบายไม่แน่นอน ประเด็นที่สอง นโยบายของรัฐมีความแข็งตัวเกินไปและไม่ยืดหยุ่นกับสภาพตลาดแรงงาน และประเด็นสุดท้าย นโยบายเรื่องป้องกันยังไม่ได้ผลเต็มที่

##### 1. นโยบายของรัฐไม่แน่นอน

ตั้งแต่ปี 2539 จนถึงปัจจุบัน นโยบายแรงงานต่างด้าวดูเหมือนจะแน่นอนอยู่อย่างหนึ่งคือ ยอมให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายด้วยวิธีการจดทะเบียน โดยรายละเอียดแล้วมีการปรับเปลี่ยนวิธีการมาตลอด ขึ้นอยู่กับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีความต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการประเภทต่าง ๆ โดยไม่ได้กำหนดสัญญาจ้างชัดเจนว่าจะกำหนดระยะเวลาจ้างเท่าไรกันแน่ จะเก็บค่าธรรมเนียมจ้างแรงงานต่างด้าวเท่าไรหรือจะลดอาชีพรื้อที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำหรือไม่เพียงไร ทำให้ผู้ประกอบการวางแผนไม่ถูกว่าจะจ้างแรงงานได้ถูกกฎหมายได้อย่างไรให้เหมาะสมกับกิจการของตน ปัญหาส่วนหนึ่งคือฝ่ายราชการไม่ทราบตัวเลขที่แน่ชัดว่าจะอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติด้านจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม และไม่มีข้อมูลที่ดีเกี่ยวกับความต้องการแรงงานรายอาชีพ

##### 2. นโยบายของรัฐมีความแข็งตัวเกินไปและไม่ยืดหยุ่นกับสภาพตลาดแรงงาน

สำหรับความไม่ยืดหยุ่นของนโยบายจะเห็นได้ชัดเจนว่ามีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปีละ 1 ครั้ง ขณะที่แรงงานต่างด้าวไหลเข้า-ออกประเทศไทยอยู่ตลอดเวลาทำให้การจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนเกือบจะไม่มี ความแตกต่างกันในทัศนะของนายจ้าง และแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยมานานพอเริ่มมีทักษะฝีมือ สามารถพูดไทยได้บ้าง ก็เปลี่ยนไปทำอาชีพอื่นที่สบายขึ้น ยกตัวอย่างเช่น แต่เดิมเคยทำงานเป็นลูกเรือประมงออกทะเลแต่ละครั้งก็ลำบาก ตอนหลังก็เปลี่ยนอาชีพมาแกะกุ้งบนฝั่งหรือหันไปทำอาชีพอื่นที่เสี่ยงภัยน้อยกว่า ประกอบกับนโยบายในอดีตไม่ได้มุ่งที่จะเอาแรงงานต่างด้าวเข้ามาเติมในสาขาที่ขาดแคลนแรงงานไทย พอรัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวก็ทำให้แรงงานต่างด้าวบางส่วนกลายเป็น "แรงงานเถื่อน" เมื่อผู้ประกอบการไม่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ตามความต้องการของตนก็หาทางออกโดยไปจ่ายเงินใต้โต๊ะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนแทน แถมถูกกว่าจ่ายเป็นค่าจดทะเบียนเสียอีก ปัญหาตรงนี้จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบความสำเร็จเพราะนโยบายไม่มีความยืดหยุ่น

ส่วนประเด็นเรื่องการจดทะเบียน ควรกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างให้ชัดเจนระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าวโดยใช้สัญญาจ้างควรมีระยะเวลา 2-3 ปี และสิทธิที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับคืออะไรบ้าง มีเงื่อนไขการเข้า-ออกอย่างไร เพื่อให้การติดตามของเจ้าหน้าที่ทำได้สะดวกขึ้น และนโยบายไม่ใช่ปรับเปลี่ยนกันไปปีต่อปีแต่ควรกำหนดให้อยู่ในช่วง 4-5 ปีข้างหน้า หากทำเช่นนั้นนายจ้างก็จะมั่นใจว่าเมื่อจดทะเบียนถูกต้องแล้ว ถ้าแรงงานต่างด้าวคนเดิมขอเปลี่ยนที่ทำงานก็จะมีแรงงานคนใหม่เข้ามาแทนจะเหลือเวลาเท่าใดก็คิดค่าใช้จ่ายตามอัตราส่วนที่เหลือของเวลาจ้างแรงงานต่างด้าว

### 3. นโยบายเรื่องป้องกันยังไม่ได้ผลเต็มที่

จากการศึกษาของ TDRi ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอว่าประเทศไทยไม่ควรจ้างแรงงานต่างด้าวเกิน 500,000 คน เพราะจะทำให้ตลาดแรงงานไม่มีช่องว่างสำหรับคนไทยจำนวนหนึ่งที่ต้องการทำงานลักษณะเดียวกับแรงงานต่างด้าว แรงงานต่างด้าวที่เกินโควตาต้องมีกติกากำกับและปรับอย่างเข้มงวด คนที่มีสิทธิทำงานต้องเป็นคนที่มียัตรประจำตัวชัดเจนมีใบอนุญาตให้ทำงาน แต่ทุกวันนี้เราไม่ได้ลงทุนเรื่องการตรวจและติดตามที่ชัดเจน ทำให้ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวกระจายอยู่ทั่วประเทศและมีการเข้า-ออกเคลื่อนย้ายอยู่ตลอดเวลา ประเด็นที่สำคัญต้องบังคับแรงงานที่อยู่นอกระบบให้เข้ามาอยู่ในระบบให้ได้ นอกจากนี้รัฐบาลต้องมีนโยบายชัดเจนและยืดหยุ่นให้กับนายจ้างและคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวตามหลักสิทธิมนุษยชน การบังคับใช้กฎหมายป้องกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองจะต้องมีความชัดเจนและยืดหยุ่น โดยให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ โดยใช้กติกากำกับจากส่วนกลางเป็นนโยบายกว้างๆ คลุมเอาไว้ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทำได้เร็วขึ้น และในทางปฏิบัติต้องดูแลประโยชน์โดยรวมของประเทศเป็นหลักเพราะถ้าปล่อยให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นล้านๆ คน และถูกต้องตามกฎหมายตามความต้องการของนายจ้าง โดยมีได้ตรวจสอบผลกระทบทุกด้านให้รอบคอบกับแรงงานไทย คนไทยส่วนหนึ่งที่ไม่มียัตรพยานและต้องขายแรงงานก็就会被จำกัดโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงาน

## 4.2 ข้อขัดแย้งในการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์

### 4.2.1 ประเด็นของบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน

#### • ความซ้ำซ้อนในการจดนับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย

แรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้ถูกแบ่งออกเป็น 19 กลุ่ม ตามการปกครองของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความซับซ้อนและสับสนอยู่มาก สาเหตุหลักๆ มาจากระบบทะเบียนบุคคลของประชากรกลุ่มนี้ยังมีปัญหาอยู่มาก ทำให้บุคคลหนึ่งอาจถือบัตรสีได้หลายใบ เช่น บุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัด ที่ไม่มีสัญชาติไทยมีผู้ถือบัตรสีฟ้า ประมาณ 180,212 คน และมีผู้ถือบัตรสีเขียวขอบแดง (โครงการมियाชาวา) ประมาณ 186,929 คน (ข้อมูลจาก สทบท.) คาดว่าส่วนหนึ่งของผู้ถือบัตรสีฟ้าถูกสำรวจซ้ำจึงได้บัตรสีเขียวขอบแดงด้วย<sup>21</sup> และผู้ถือบัตรสีแต่ละสีจะได้รับสิทธิในการทำงานและอยู่อาศัยแตกต่างกัน การที่บางคนอาจถือบัตรสีได้หลายใบทำให้ได้รับสิทธิซ้ำซ้อน ปัญหาตรงนี้ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทำได้ยากขึ้นเพราะไม่ทราบข้อมูลที่แน่นอน

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานวิจัยเรื่อง คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (2548) โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธ์พิทย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

- การลักลอบเข้ามาเป็น “แรงงานเถื่อน”

นโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้แตกต่างกันออกไปเพราะสถานภาพของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่เหมือนกัน บางกลุ่มกำลังรอลงสัญชาติไทย บางกลุ่มรอการพิสูจน์แต่ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยแบบถาวร และมีบางกลุ่มก็ได้รับสิทธิให้อยู่อาศัยชั่วคราว แต่มีหลักการโดยรวมคือสามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในเฉพาะจังหวัดที่ตนอาศัยอยู่<sup>22</sup> หากจะออกไปทำงานหรือเรียนนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่ก็มีแรงงานจำนวนมากไม่น้อยที่ลักลอบออกไปทำงานที่อื่นจนกลายเป็น “แรงงานเถื่อน” ที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ

- กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากประเทศพม่าและกัมพูชา รัฐมีนโยบายชัดเจนมานานเป็น 10 ปีแล้วที่จะให้สัญชาติไทย แต่ระบบการตรวจสอบก็ทำได้เชิงซ้ำซาก จนถึงปัจจุบันก็ยังมีผู้ค้างรอสัญชาติอยู่ประมาณ 10,564 คน (ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย) ซึ่งยังถือว่าเป็นคนต่างด้าวอยู่ จึงมีสิทธิที่จะได้ทำงานตามกฎหมายไม่ต่างไปจากบุคคลบนพื้นที่สูงใน 20 จังหวัด ที่ไม่มีสัญชาติไทย และชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เนื่องจากการสู้รบหรือเพื่อเข้ามาหางานทำ โดยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว กรมการปกครองได้ทำการจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรสีประจำกลุ่มให้

- กลุ่มผู้อพยพพลัดถิ่นจากการสู้รบที่เข้ามาอยู่ในอำเภอชายแดน ได้แก่ จังหวัดตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน ปัจจุบันคาดว่า มีผู้พักพิง ประมาณ 103,021 คน ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ทางการไทยไม่ได้อนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิง เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้น ที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราวแบบไปเข้า-เย็นกลับ แต่ความเป็นจริงมีผู้พักพิงจำนวนมากที่ลักลอบออกมาทำงานประจำนอกจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของค่ายพัก

- ผู้ลี้ภัยอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นนักศึกษาและประชาชนที่มีบทบาททางการเมืองในประเทศพม่าและทะลักเข้ามาในไทยช่วงปี 2531 คนกลุ่มนี้ได้ติดต่อผ่าน UNHCR เพื่อขอสถานภาพเป็น Personal of Concern (POC) เพื่อขอเดินทางไปยังประเทศที่สาม คาดว่ามีอยู่รวม 3,621 คน ซึ่งคนกลุ่มนี้จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเข้าเมืองของประเทศไทย เช่นเดียวกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทั่วไปโดยบางครั้งอาจถูกจับกุมและส่งกลับ โดยที่ UNHCR ไม่สามารถช่วยเหลือได้ ปัจจุบันโอกาสที่จะได้สถานภาพของ POC เพื่อเดินทางไปประเทศที่สามเป็นไปได้ยากขึ้น ทำให้ผู้อพยพจำนวนมากต้องดิ้นรนเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทย หลายคนไม่ติดต่อกับ UNHCR อีกเลยเมื่อมีครอบครัวและตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย

- ในส่วนของผู้ที่ได้รับการจดทะเบียน “บัตรสี” แต่อยู่ระหว่างรอพิสูจน์สัญชาติจะได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกับพวกบัตรสีที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้วอย่างแน่นอน การทำมาหากินจะยากลำบากกว่าเนื่องจากถูกจำกัดสิทธิให้อยู่ ณ เฉพาะพื้นที่บางพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น หากไม่มีพื้นที่ทำกินเพียงพอก็จะกลายเป็นพวกตัดไม้ทำลายป่าเพื่อความอยู่รอดมากขึ้น

<sup>22</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รายงานวิจัยเรื่อง คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (2548) โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธ์พิทย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

- พวกบัตรสีที่ได้รับการพิสูจน์ให้ “สัญชาติไทย” แล้วยังได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกับประชาชนคนไทยโดยทั่วไป เช่น การเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่อาจจะยังต้องขออนุญาตจากฝ่ายปกครองอยู่

- การสูญเสียดินแดนไทยบริเวณชายแดนบางส่วนในยุคล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก อาจจะมี “ชนชาติไทยพลัดถิ่น” อยากจะกลับมาอยู่ในผืนแผ่นดินไทยแต่ติดขัดด้วยสถานภาพทางกฎหมายเนื่องจากไม่มีสัญชาติไทยและถ้าหากแรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยก็ถือว่าลักลอบเข้าเมือง แต่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลพยายามทำให้กลายเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยการผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานโดยให้ประเทศต้นทางเป็นผู้ยอมรับสัญชาติ ขณะที่ “ชนชาติไทยพลัดถิ่น” โดยเฉพาะบริเวณชายแดนที่ติดกับประเทศพม่า รัฐบาลพม่าจะไม่ยอมรับคนกลุ่มนี้ว่าเป็นคนพม่าและต้องการผลักดันออกนอกประเทศด้วยซ้ำ ประเด็นข้อนี้ทำให้ “ชนชาติไทยพลัดถิ่น” ไม่สามารถเข้ามาเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายได้

- สิทธิของบุคคล “ที่มีบัตรสีต่างๆ” บางกลุ่มไม่เท่าเทียมกับแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้ามาอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศอย่างผิดกฎหมาย เมื่อได้รับการผ่อนผันก็สามารถทำกินได้ในทุกจังหวัดของประเทศ (ถ้ามีนายจ้าง) ส่วนพวกที่อยู่ชายแดนกลับถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น การออกนอกพื้นที่ต้องขออนุญาตฝ่ายปกครอง จึงทำให้คนไทยที่ราบสูงที่รอพิสูจน์สัญชาติบางส่วนแอบอ้างเป็นแรงงานพม่าเพื่อมีสิทธิทำงานในทุกแห่งได้

#### 4.2.2 ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว

- การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว

เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2548 ที่ผ่านมา เป็นครั้งแรกที่เปิดให้นายจ้างที่ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวและครอบครัวของแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน โดยนายจ้างสามารถมาขึ้นทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานทุกจังหวัด ส่วนตัวแรงงานต่างด้าวพร้อมครอบครัวต้องไปขึ้นทะเบียนที่ สำนักงานเขตหรือเทศบาลอำเภอเพื่อแจ้งความประสงค์ขอทำบัตรประชาชนคนต่างด้าวก่อน จากนั้นต้องไปตรวจสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 1,900 บาท เป็นค่าประกันสุขภาพและนำหลักฐานไปขอใบอนุญาตทำงานโดยเสียค่าใช้จ่ายอีก 1,900 บาท รวมทั้งสิ้น 3,800 บาท ซึ่งแต่เดิมที่เคยเก็บ 4,300 บาท คาดว่าน่าจะทำให้มีผู้มาขึ้นทะเบียนมากขึ้น และการเปิดให้นายจ้างมาขึ้นทะเบียนด้วยจะช่วยให้ดูแลจัดการแรงงานต่างด้าวได้ดีขึ้น นับได้ว่าระบบการจดทะเบียนแบบใหม่นี้จะช่วยลดปัญหาต่างๆ ที่เคยเกิดขึ้นได้ระดับหนึ่ง ทั้งนี้หากรัฐบาลต้องการให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนหมด ก็จะเป็นต้องทำให้เห็นว่าการมีบัตรขึ้นทะเบียนกับไม่มีบัตรนั้น ได้สิทธิประโยชน์ต่างกันอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังคงเปิดให้มีเพียงแค่ 3 สัญชาติเท่านั้น คือ พม่า ลาว และกัมพูชา แต่ในข้อเท็จจริงต้องไม่ลืมว่ายังมีกลุ่มคนต่างด้าวชาติอื่นๆ ปะปนอยู่มากการจะแยกสัญชาติให้ชัดเจนทำได้ยากและอาจปะปนกันได้ นอกจากนี้อาจมีนายจ้างที่สั่งให้คนต่างด้าวสวมอ้างกรอกข้อมูลว่าเป็นคนใน 3 สัญชาตินี้ และการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวและครอบครัวเพื่อมาขึ้นทะเบียนเลข 13 หลัก ก็ต้องใช้เวลามากเพราะต้องให้ประเทศต้นทางยอมรับด้วย ขณะที่ยังมีแรงงานต่างด้าวอีกเป็น

จำนวนมากที่ยังรอการพิสูจน์สัญชาติอยู่ จากการศึกษาของกฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2548) พบว่ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติอื่นๆ เป็นจำนวนมากที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยและ/หรือใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านไปประเทศที่สาม ดังนั้น การดำเนินนโยบายควรให้ครอบคลุมคนต่างชาติทุกกลุ่มโดยไม่มีข้อยกเว้น

- **การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ในช่วง “รอส่งกลับ”**

การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานได้ในช่วง “รอส่งกลับ” ตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องรัฐมนตรี โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆ ก็ได้” ทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถขอใบอนุญาตทำงานต่อได้ ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 (2) ยื่นคำขอทำงานไปพลางก่อนได้ การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ในช่วงรอส่งกลับดูเหมือนเป็นมาตรการชั่วคราวแต่เป็นการชั่วคราวที่เกือบจะเป็นถาวรไปเสียแล้ว ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองเป็นจำนวนมากใช้ข้อกฎหมายนี้ถือโอกาสไม่มาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

- **คนงานต่างด้าวได้รับสิทธิไม่เท่าคนงานไทย**

แม้ว่านโยบายของประเทศไทยจะให้สิทธิแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเท่าเทียมกับแรงงานไทย ตามมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยกเว้นประเด็นในเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงพวกเขาไม่สามารถใช้สิทธิของตนเองได้และยังถูกให้อยู่ภายใต้อำนาจของนายจ้างและตัวแทนจัดหางาน โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกับคนไทยแทบจะไม่มีเลย ถึงแม้ว่ารัฐไทยจะมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดเอาไว้ในแต่ละพื้นที่ก็ตาม แต่ก็พบว่าแรงงานต่างด้าวได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก เช่น กรณีที่แรงงานพม่าใน อ.แม่สอดได้รับค่าจ้าง 50-90 บาทต่อวัน ขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้ที่ 139 บาทต่อวัน และการถูกจำกัดสิทธิในการเคลื่อนย้ายเมื่อพ้นสภาพก็จะกลายเป็นแรงงาน “ผิดกฎหมาย” ทันที ถึงแม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้แรงงานต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ก็ตาม ดังนั้นสิทธิที่แรงงานต่างด้าวจะได้รับจึงอยู่ในสภาพเปราะบางมาก

- **เสี่ยงต่อการถูกส่งกลับ**

แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองไม่ว่าจะมีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ก็ต้องเผชิญกับการเสี่ยงต่อการถูกส่งกลับตลอดเวลา หากพวกเขาเรียกร้องให้มีการจ่ายค่าแรงตามกฎหมายและให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงาน นายจ้างก็จะแจ้งเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจท้องถิ่นมาจับกุม และส่งตัวไปสถาน กักกันแรงงานต่างชาติเพื่อรอการส่งกลับ ตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยอาศัยมาตรา 53 และมาตรา 12 (7) จึงเป็นการง่ายมากที่จะปลดคนงานโดยไม่ต้องเสียค่าชดเชย และแรงงานต่างด้าวก็จะถูกส่งกลับทันที

### แรงงานพม่าถูกส่งกลับอีกครั้ง....หลังจากพยายามใช้สิทธิของตนเอง

แรงงานพม่า 38 คน ย้ายการทำงานจากจังหวัดตากซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนมายังโรงงานแห่งหนึ่งในจังหวัดสงขลา โดยการอำนวยความสะดวกของตัวแทนจัดหางาน ซึ่งได้ติดต่อกับสำนักงานของกรมการจัดหางานของทั้งสองจังหวัด อย่างไรก็ตาม ตัวแทนจัดหางานได้เรียกเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าวคนละ 8,500 บาท เป็นค่าดำเนินการและกำชับกับแรงงานว่า หากมีเจ้าหน้าที่คนใดถามถึงค่าดำเนินการให้ตอบว่า 2,500 บาทเท่านั้น เมื่อพวกเขามาถึง จ.สงขลา ก็พบว่าสภาพการทำงานนั้นแย่กว่าที่คิด ต้องทำงานตั้งแต่ 7 โมงเช้า ถึงหนึ่งทุ่ม โดยได้หยุดพักเพียง 1 ชั่วโมง ระหว่างเที่ยงถึงบ่ายได้รับค่าแรง 140 บาทต่อวัน แต่ก็ถูกหักค่าชุดทำงาน ประมาณ 5,500 บาทต่อคน นอกจากนั้นยังต้องเสียค่าน้ำ ค่าไฟ และค่าเครื่องครัวต่างๆ ที่ตัวแทนจัดหางานได้ให้ข้อมูลตรงกันข้าม คนงานรู้สึกไม่พอใจกับสภาพการทำงานดังกล่าว และได้พยายามต่อรองกับนายจ้างแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ มีครั้งหนึ่งที่คนงานพยายามจะจัดประชุมแต่ก็ถูกขัดขวางจากพนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งได้ใช้ปืนตีไปที่ตัวคนงานด้วย ผู้นำคนงานรายงานว่าได้รับการช่วยเหลือด้วย

เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานเข้าไปพูดคุยกับแรงงานวันที่ 5 สิงหาคม 2548 พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หลังจากนั้นพวกเขาได้นำตัวแรงงาน 38 คน ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อ.สะเดา

วันต่อมาเจ้าหน้าที่จากสำนักงานจัดหางานและตรวจคนเข้าเมืองบังคับให้แรงงานต่างด้าวเซ็นเอกสารที่ระบุว่า พวกเขาไม่ได้ถูกข่มขู่โดยนายจ้างและไม่ได้ถูกไล่ออก แต่ได้ลาออกด้วยความสมัครใจ แต่แรงงานไม่ได้เซ็นเอกสารดังกล่าว

วันที่ 11 สิงหาคม 2548 เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง อ.สะเดา ได้ส่งแรงงานพม่า 38 คน มายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพมหานคร โดยบรรทุกแรงงานต่างด้าวทั้งหมดมาในรถบรรทุกไม่มีหลังคา ซึ่งมีฝนตก และใช้เวลาเดินทางกว่า 10 ชั่วโมง ทำให้แรงงานหลายคนเจ็บป่วยขณะเดินทาง เมื่อมาถึงกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่ของ MAP (Migrant Assistance Program) ได้ติดต่อขอความช่วยเหลือให้กับคนงานที่ป่วยแต่ ได้รับการปฏิเสธด้วยเหตุผลว่าไม่มีหมอเพราะเป็นวันหยุดราชการ

เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองรับปากว่าจะสอบสวนเพิ่มเติมเรื่องราวที่เกิดขึ้น และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ แต่วันที่ 17 สิงหาคม 2548 แรงงานทั้ง 38 คนถูกส่งกลับพม่าโดยข้ามแม่น้ำเมย อันเป็นที่ตั้งของกลุ่มรัฐบาลทหารพม่า พวกเขาต้องเสียเงินให้ทหารเพื่อแลกกับอิสรภาพและได้รับอนุญาตให้ข้ามกลับมาฝั่งไทย พวกเขาพยายามลงทะเบียนทำงานอีกครั้ง แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่ได้คืนใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงาน ณ จุดที่พวกเขาถูกส่งกลับ ทำให้สภาพการทำงานของพวกเขาขาดไปในทันที ถึงแม้แรงงานพม่ากลุ่มนี้จะพยายามยืนยันสิทธิอันถูกต้องตามกฎหมายในการอยู่ในประเทศไทยแต่ก็ไม่เป็นผล

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (19/09/2548) <http://thailand.ahrchk.net>

นโยบายการส่งแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ก่อความไม่สงบกลับประเทศ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับแรงงานพม่าบางคนกลับประเทศของตน และการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศต้นทางก็ยังมีปัญหาอยู่มาก เพราะแรงงานต่างด้าวบางคนไม่มีหลักฐานแสดงตนว่าเป็นชนชาติใด จึงมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ถูกส่งกลับผิดพลัดหรือไม่ถูกส่งกลับไปในพื้นที่ที่มา เช่น ชาวเขมรถูกส่งกลับไป อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี หรือกรณีที่แรงงานถูกตัดสินโดยเจ้าหน้าที่ว่าเป็นคนอินเดีย แต่แท้จริงแล้วมาจากประเทศพม่า หากแรงงานไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นชาวพม่าก็อาจจะถูกส่งไปประเทศอินเดีย นอกจากนี้ยังมีประเด็นในเรื่องมาตรการส่งกลับแรงงานหญิงข้ามชาติที่กำลังตั้งครม.ของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและเจริญพันธ์ุ หลักสิทธิมนุษยชนกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแรงงานหญิงย้ายถิ่นอย่างร้ายแรง ซึ่งสิทธิเหล่านี้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายระหว่างประเทศ

- **ความไม่สอดคล้องของสถานภาพการทำงาน**

สถานภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ไม่สอดคล้องกับสถานภาพแรงงานต่างด้าว (ตามชายแดน) ที่เข้ามาทำงานแบบ “ไปเข้า-เย็นกลับ” การอนุญาตให้เข้ามาทำงานต้องมีหนังสือเดินทางและวีซ่า “หลักฐาน” อย่างอื่นจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นการจ้างคนต่างด้าวแบบ “ไปเข้า-เย็นกลับ” หรือการจ้างงานเป็นฤดูกาล (ระยะสั้น) ยังขาดการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-เย็นกลับ เช่น เป็นพนักงานขายของหน้าร้าน พนักงานเติมน้ำมัน และอาชีพอื่นๆ ไม่สามารถจดทะเบียนเพื่อให้เข้าระบบได้ รวมทั้งแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร ซึ่งมีความต้องการแรงงานสูงมากในช่วงของการเก็บเกี่ยวและช่วงฤดูกาลเพาะปลูก

#### **แรงงานต่างด้าวมาเข้า-เย็นกลับ**

จากประสบการณ์ที่ได้สัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรตามแนวชายแดน 3 ตำบลที่อยู่ติดลำน้ำโขงและมีด่านประเพณีตั้งอยู่ คือ ด.ห้วยใหญ่ ด.ดอนตาล และ ด.โพธิ์ไทร จ.มุกดาหาร ทำให้ทราบว่าแรงงานต่างด้าวลาวที่เข้ามารับจ้างในภาคการเกษตรคือผู้ช่วยสร้างเศรษฐกิจชายแดนให้ดีขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างคนลาวและคนไทยในพื้นที่ชายแดนของทั้ง 2 ประเทศ เป็นความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติสามารถไปมาหาสู่กันได้

กลุ่มเกษตรกรทั้ง 3 ตำบลเล่าให้ฟังว่า “หากไม่มีแรงงานลาวเข้ามาช่วยเก็บเกี่ยวและเพาะปลูก ก็ไม่รู้จะไปหาแรงงานที่ไหนเพราะไม่มีแรงงานไทยในภาคการเกษตรแล้ว” คนวัยแรงงานในพื้นที่ไม่ได้ช่วยทำการเกษตรในครัวเรือนหรือไม่รับจ้างในภาคการเกษตรแล้ว โครงสร้างครัวเรือนส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุและเด็ก คนวัยหนุ่มสาวอพยพเข้าสู่กรุงเทพมหานครหรือจังหวัดอื่นเพื่อมาเป็นกรรมกรหรือลูกจ้างกินเงินเดือน จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในพื้นที่อย่างมากโดยเฉพาะในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวเกิดการแย่งชิงแรงงานลาวกันเกิดขึ้น

กลุ่มเกษตรกรเล่าว่า “ในช่วงฤดูเกี่ยวข้าวมีความต้องการแรงงานลาวมากที่สุด เจ้าของนาบางคนถึงกับนำรถยนต์ไปรับแรงงานลาวถึงท่าจอดเรือที่ด่านประเพณีและให้ค่าแรงสูงกว่าเจ้าของนารายอื่น เพราะถ้าไม่รีบเก็บเกี่ยวข้าวของตนเองก็จะเสียหาย”

(ต่อหน้าถัดไป)

**แรงงานต่างด้าวมาเข้า-เย็นกลับ (ต่อ)**

นอกจากนี้ยังพบว่าค่าจ้างของคนลาวถูกกว่าคนไทยในพื้นที่มาก โดยปกติคนลาวจะได้ค่าจ้างประมาณ 90-120 บาทต่อวัน ส่วนคนไทยจะได้มากกว่า 120 บาทขึ้นไป การที่ค่าจ้างของคนลาวถูกกว่าคนไทยไม่ได้เป็นผลให้แรงงานไทยถูกแย่งงานหรือเจ้าของนาต้องการลดต้นทุนในการเก็บเกี่ยวแต่เป็นเพราะขาดแคลนแรงงานในภาคการเกษตรจริงๆ จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานลาวเข้ามาช่วย

ที่มา : โครงการ Reviewing Poverty Impact of Regional Economic Integrater in The Greater Mekong Sub-Region (ADB)

● **ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว**

แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีทักษะระดับสูงได้รับการผ่อนผันให้ผู้ติดตามหรือครอบครัว(พ่อ แม่ ลูก) เข้ามาอยู่ด้วยได้ แต่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา (แรงงานระดับล่าง)ที่ได้รับการผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานจึงมีสภาพ "กึ่งถูกกฎหมาย" จะใช้ระเบียบเดียวกันได้หรือไม่ เนื่องจากเมื่อพ้นสภาพแรงงานที่ได้รับผ่อนผันให้ทำงานแล้ว ก็จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้าเมืองทันที และเป็นผลทำให้ครอบครัวหรือผู้ติดตามของพวกเขา ก็จะกลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วย สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เคยได้รับก็จะเปลี่ยนไป เช่น ไม่มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล ไม่มีสิทธิเข้ารับการศึกษามือสมัครเรียนในช่วงของการผ่อนผัน

**“พี่จำ....หนูเป็นเขมร”**

น้องโพรกับน้องมด (นามสมมุติ) 2 หนูน้อยชาวกัมพูชาที่ย้ายตามแม่มาอยู่เมืองไทยตั้งแต่ 4 ปีที่แล้ว ครั้งหนึ่งเคยมีชีวิตที่ยากลำบากอยู่ในหมู่บ้านในเขตชายแดนประเทศกัมพูชา เด็กทั้ง 2 ชาติพ่อคอยดูแลมีเพียงแม่กับ (นามสมมุติ) ที่ต้องทำงานอย่างหนัก โดยเข้ามารับจ้างทำไร่ทำนาในประเทศไทยแบบไปเข้า-เย็นกลับ แต่เนื่องจากความขยันขันแข็งประกอบกับความสวยของแม่กับจึงทำให้พ่อก่อนหนุ่มไทยเจ้าของนาที่แม่กับเข้ามารับจ้างขอแต่งงานและอยู่กินกันเป็นคู่สามีภรรยา น้องโพรกับน้องมดจึงได้ย้ายตามแม่กับมาอยู่เมืองไทย

ทุกวันนี้ชีวิตของทั้งสองมีความสุขดีในประเทศไทย ไม่มีใครในหมู่บ้านรังเกียจ เด็กคนอื่นๆ ในหมู่บ้านก็ไม่ได้รู้สึกว่าน้องโพรกับน้องมดเป็นสิ่งแปลกปลอม ยังคงวิ่งเล่นสนุกสนานกันทุกวัน โดยไม่มีคำว่าเชื้อชาติเข้ามาแบ่งแยก

“น้องโพรกับน้องมดเค้าเรียนเก่ง แต่เสียดายคงไม่ได้เรียนต่อ หลังจบ ป.6 คงต้องไปออกมาอยู่บ้านเพราะเค้าเรียนต่อไม่ได้ไม่ไชนไทย ทุกวันนี้เค้าแค่ได้อยู่ได้กินในเมืองไทยก็พอแล้ว เป็นผู้หญิงคงไม่ต้องเรียนมากหรือออกมาช่วยที่บ้านทำงานก็ได้” แม่กับพูดเหมือนปลอบใจตัวเองที่ไม่สามารถช่วยให้ลูกได้เรียนสูงๆ อย่างที่ลูกหวังไว้

ที่มา : โครงการ Reviewing Poverty Impact of Regional Economic Integrater in The Greater Mekong Sub-Region (ADB)

#### 4.2.3 ประเด็นเรื่องบัตรประกันสุขภาพและการเข้าถึงสถานพยาบาล

- นายจ้างเก็บใบอนุญาตทำงานและบัตรประกันสุขภาพไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้คนงานหนีหรือย้ายงาน

ถึงแม้จะบังคับให้แรงงานต่างด้าวทุกคนที่มาขึ้นทะเบียนซื้อบัตรประกันสุขภาพ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อให้มีการควบคุมป้องกันโรค การรักษาพยาบาลและการส่งเสริมสุขภาพอย่างเป็นระบบและเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเข้ารับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของผู้ใช้แรงงาน รวมถึงจะเป็นการประกันค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลผู้ให้การรักษาพยาบาลอีกทางหนึ่งด้วย ราคาบัตรประกันสุขภาพนี้เพิ่มขึ้นจาก 1,000 บาท ในปี 2542 เป็น 1,200 บาท ในปี 2544 และต้องจ่ายค่าบริการครั้งละ 30 บาทด้วย และในปี 2547 ราคาเพิ่มขึ้นเป็น 1,300 บาท แต่ในความเป็นจริงนายจ้างส่วนใหญ่จะเป็นผู้เก็บใบอนุญาตทำงานและบัตรประกันสุขภาพไว้เพื่อป้องกันคนงานหนีหรือย้ายงาน ทำให้แรงงานไม่สามารถไปรับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐได้ ทำให้บัตรประกันสุขภาพไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ส่งผลให้การติดตามและควบคุมโรคไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุหลักมาจากทั้งตัวแรงงานต่างด้าวเองมีการเคลื่อนย้ายบ่อยและติดตามยาก แรงงานบางคนรู้ตัวว่าตนเองเป็นโรคติดต่อจึงเลือกไม่ไปรายงานตัวเพราะกลัวถูกส่งกลับ ขณะที่นายจ้างบางคนไม่ให้ความร่วมมือในการติดตาม หรือพอรู้ว่ามีการติดตามโรคก็ปล่อยเลย

- นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สำหรับการระบาดของโรคในกลุ่มแรงงานมีสาเหตุสำคัญส่วนใหญ่มาจากนายจ้างไม่ยอมปรับปรุงสภาพการทำงานให้ปลอดภัยต่อสุขภาพของแรงงาน และไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการขอเข้าไปจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้ต่อแรงงาน มีสถานประกอบการหลายแห่งสภาพที่อยู่อาศัยแออัด ขาดสุขลักษณะและเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรค หากมีมาตรการทางกฎหมายเอาผิดกับนายจ้างที่ยึดบัตรประกันสุขภาพหรือใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวก็น่าจะช่วยลดปัญหาเรื่องนี้ได้มาก จากการศึกษาบทลงโทษทางกฎหมายของไทยที่เอาผิดกับนายจ้างยังไม่หนักมากพอ ทำให้นายจ้างไม่กลัวกฎหมายของไทยและไม่ให้ความร่วมมือกับทางการไทยเท่าที่ควร มีงานวิจัยของมหาวิทยาลัยขอนแก่นระบุว่า มีนายจ้างหลายรายหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด ซึ่งจะเป็นผลลบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก อาจจะไปสู่ปัญหาการกีดกันทางการค้าจากประเทศต่างๆ ในอนาคตได้

- การออกบัตรประกันสุขภาพยังไม่มีมาตรฐานกลาง

ข้อมูลที่ใส่ในบัตรแต่ละโรงพยาบาลไม่เหมือนกัน บางจังหวัดก็ใช้บัตรกลางคือบัตรที่อยู่ที่สาธารณสุขจังหวัด และก็ลงนามโดยนายแพทย์ใหญ่ แต่ว่าบางโรงพยาบาลก็ออกแบบเอง จึงแตกต่างกันไปตามแต่ละจังหวัด มีผู้เสนอให้ใช้เลข 13 หลักที่ได้มาใช้ประโยชน์ก็จะช่วยเรื่องการติดชื่อติดคนได้ และหากใช้เทคนิคสแกนลายนิ้วมือไว้ที่โรงพยาบาลก็จะช่วยได้มากขึ้น สำหรับกลุ่มชนผู้ถือบัตรสี<sup>23</sup> ที่ได้เลข

<sup>23</sup> อ่านเพิ่มเติมได้จาก งานวิจัยเรื่อง คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิแรงงานข้ามชาติ โดย กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาจนะจิตรา สายสุนทร (2548)

ประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 6-7 บางส่วนถูกปลดการประกันสุขภาพเพราะเหตุผลที่ว่าเป็นคนต่างตัว ซึ่งทาง สปสช. ชี้แจงว่าเป็นเรื่องของระบบงบประมาณที่สำนักงานประมาณไม่ให้เลยและถูกตัดแม่ในส่วนที่เป็นคนไทยด้วย หากไม่ปรากฏตัวเลขในข้อเท็จจริงตอนที่ สปสช. ยังไม่ได้พัฒนาระบบข้อมูลก็พยายามไม่ตัด เพราะรู้ว่าจะกระทบและไม่ได้ดูที่ตัวเลขแต่ดูที่สัญชาติ สปสช. ได้หารือเรื่องนี้ที่กฤษฎีกาปรากฏว่ากฤษฎีกาตีความออกมาว่าไม่ให้ทำให้คนที่ขึ้นทะเบียนใหม่จะไม่ได้ แต่ใครที่อยู่ในฐานข้อมูลอยู่แล้วก็จะให้เหมือนเดิม หากไม่มีคนมาแจ้ง ทำให้บุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งที่ยังไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ในบางกลุ่มได้รับบัตรทอง 30 บาทแล้ว แต่ภายหลังทางโรงพยาบาลขอคืนหมด ทำให้ประชากร กลุ่มนี้ที่เดิมเคยสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพ 500 บาทได้ กลายเป็นผู้ไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่สามารถซื้อบัตรได้ด้วย ต่างจากกลุ่มแรงงานต่างตัวที่มีใบอนุญาตทำงานกลับได้รับบัตรประกันสุขภาพเพราะถูกบังคับซื้อ จึงเกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการเข้าถึงสถานพยาบาล

• **แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้จดทะเบียนแรงงาน เสี่ยงต่อการมารับการรักษาที่โรงพยาบาล**

ยังมีโรงพยาบาลหลายแห่ง โดยเฉพาะโรงพยาบาลในเขตพื้นที่ชั้นในของประเทศไทย พบว่าเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมาจับตัวแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรอนุญาตทำงานมาขอรับการรักษาพยาบาลหรือขอรับการบริการด้านสาธารณสุข และเจ้าหน้าที่ในสถานพยาบาลบางแห่งกลัวว่าการให้บริการแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรจะเป็นการทำผิดกฎหมาย ถ้าพบแรงงานต่างด้าวไม่มีบัตรมารับบริการ เมื่อให้การรักษาเสร็จแล้วก็จะนำตัวส่งตำรวจตรวจคนเข้าเมือง แม้เจ้าหน้าที่ระดับสูงจะยืนยันว่าไม่ผิดกฎหมายเพราะเป็นไปตาม พ.ร.บ. วิชาชีพการแพทย์คือปฏิบัติสิ่งที่จะรักษาไม่ได้ แต่เมื่อรักษาเสร็จแล้วจะนำส่งตำรวจหรือไม่ก็เป็นเรื่องดุลยพินิจส่วนตัว ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะนี้ย่อมทำให้แรงงานต่างด้าวที่ป่วยอยู่ไม่กล้าที่จะมาใช้สิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาล แม้พวกเขาจะเป็นคนผิดกฎหมายซึ่งอาจไม่มีสิทธิในการเข้าเมืองไทยหรือสิทธิในการทำงาน แต่พวกเขาก็ควรมีสิทธิในด้านมนุษยชนที่จะได้รับการดูแลสุขภาพอนามัยที่ดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันประเทศไทย การให้บริการโดยไม่แจ้งตำรวจน่าจะเป็นแนวทางที่ดีกว่า

#### 4.2.4 ประเด็นการเข้าถึงความยุติธรรม

แรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้ามาถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทยได้ยากมากเพราะมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ถ้ามีการฟ้องร้องเกิดขึ้น แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกพื้นที่ที่จดทะเบียนได้ หากไม่มีศาลตั้งอยู่ที่จังหวัดที่จดทะเบียนแรงงานก็ไม่สามารถไปขึ้นศาลได้ เช่น แรงงานต่างด้าวในจังหวัดตากไม่สามารถเดินทางไปขึ้นศาลที่อยู่จังหวัดนครสวรรค์ได้ แม้หากคดีสามารถดำเนินการถึงชั้นศาล กระบวนการยุติธรรมมักจะทำให้เวลายาวนาน ยืดเยื้อขณะที่แรงงานอาจไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยจนสามารถดำเนินคดีให้เสร็จสิ้นได้

นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวชาวพม่าส่วนใหญ่ ไม่สามารถพูดภาษาไทยได้จึงมีปัญหาในการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้ เช่น กรมคุ้มครองแรงงานหรือโรงพยาบาล และเมื่อถูกดำเนินคดีให้ต้องขึ้นศาลก็ไม่มีล่ามแปลภาษาบริการแก่แรงงานต่างด้าวด้วย ถึงจะมีการจัดเตรียมล่ามแปล

ภาษาไว้ให้แรงงานต่างด้าวก็ไม่ไว้ใจล้ามของทางราชการไทยว่าจะแปลได้อย่างเป็นกลาง ส่วนล้ามที่องค์กรพัฒนาเอกชนให้การสนับสนุน หรือล้ามที่แรงงานต่างด้าวจัดทำกันเองก็ต้องเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดี เพราะไม่มีสถานะรับรองทางกฎหมาย เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ เฉพาะงานกรรมกรที่ใช้แรงงานและงานรับใช้ในบ้านตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และมาตรา 21 ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำให้ผู้ที่ทำงานเป็นล้ามแปลภาษาเป็นการเข้ามาทำงานผิดกฎหมายและถูกจับในที่สุด ตัวอย่างเช่น นาย A Salam ล้ามแปลภาษาที่ถูกตำรวจจับในขณะที่แปลภาษาให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน<sup>24</sup>

ในความเป็นจริงการมีล้ามแปลภาษาทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นสิ่งที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นกรณีพิเศษเพราะผลดีของการมีล้ามแปลภาษา นอกจากจะทำแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยยังสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทยได้อย่างแท้จริงแล้วยังทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายศาลของไทยไม่มีความพร้อมในการจัดหาล้ามแปลให้กับผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นชาวต่างชาติ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ล้ามที่เป็นชนชาตินั้นๆ ที่เขาู้ภาษาไทยเป็นอย่างดีมาช่วยในช่วงเปลี่ยนผ่านและล้ามเหล่านั้นก็ควรได้รับการคุ้มครองจากศาล

#### พื้ชอม 14 ปี กัับการเป็นล้ามในตลาดโรงเกลือ

20 ปีมาแล้วที่พื้ชอมเข้ามาทำงานในเมืองไทย จากเด็กรับจ้างแบกของที่ไมู้ภาษาไทยเลย จนวันหนึ่งกลายเป็นล้ามผู้คอยประสานความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ไทย และแรงงานกัมพูชาในตลาดโรงเกลือ จ.สระแก้ว พื้ชอมเล่าว่า “เมื่อ 20 ปีก่อน ผมเข้ามารับจ้างหาบของให้พวกแม่ค้าผลไม้ครับ พอหิวข้าวหิวน้ำไมู้จะไปกินที่ไหนก็มาขอกินกับพวกคุณตำรวจพอนานไป เค้าก็ให้มาเป็นภารโรง คอยเสิร์ฟน้ำเลี้ยงแขก บางครั้งก็ให้ทำกับข้าวให้ อยู่กินกับคุณตำรวจเค้าจนพูดไทยคล่อง ศูนย์ประสานงานตลาดโรงเกลือเค้าเลยยกให้ผมเป็นล้ามคอยคุยกับคนเขมรที่มาขายของ มาทำงานที่นี่ ค่าแรงตอนนี้ก็ได้ 129 บาทต่อวัน ก็กินกับเค้า 3 มื้อเลยนะ งานสบาย เงินเหลืออีก” พื้ชอมยิ้มและเล่าเรื่องอย่างสนุกสนาน

รองเลื้อ นายคนปัจจุบันของพื้ชอมกล่าวว่า “เค้ามาทำงานที่นี่ เค้าก็สบาย ฝ่ายเราก็เบาแรงไป ได้เยอะ มีคนกลางคอยสื่อสารให้ พวกเราก็ไม่ต้องกลัวเรื่องสื่อสารกับคนเขมรผิด ๆ ทำให้ขัดใจกัน ปัญหาต่าง ๆ ก็เบาไปเยอะครับ” รองเลื้อ พูดทิ้งท้ายให้เราู้ถึงความสำคัญในหน้าที่ของ พื้ชอม ซึ่งเจ้าตัวอาจไมู้ด้วยซ้ำว่าหน้าที่การงานตำแหน่งเล็ก ๆ ของตนจะเป็นประโยชน์ในการประสานความสัมพันธ์ของคนทั้งสองชาติและมีส่วนช่วยต่อลมหายใจของตลาดโรงเกลือที่นับวันจะมีแต่ความขัดแย้งในผลประโยชน์ ก้อนโตให้ยาวนานขึ้น แม้จะเพียงระยะสั้นๆ ก็ตาม

ที่มา: โครงการ Reviewing Poverty Impact of Regional Economic Integrater in The Greater Mekong Sub-Region (ADB)

<sup>24</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติที่อำเภอแม่สอด โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม โรงเรียนเซนต์หลุยส์แม่สอดอิลล์ มกราคม 2548

#### 4.2.5 ประเด็นการละเมิดทางเพศ

การละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวในประเทศมีหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการละเมิดทางเพศต่อแรงงานหญิงและเด็ก ความพยายามในการแก้ปัญหาการละเมิดทางเพศต่อผู้หญิงและเด็กในประเทศไทยที่ผ่านมาทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนได้ร่วมมือกันกำจัดปัญหาอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนจึงยากต่อการป้องกันและให้การช่วยเหลือ เนื่องจากอาจจะแอบแฝงมาในรูปขบวนการค้ามนุษย์ที่มีเครือข่ายโยงใยทั่วโลกและส่งต่อให้กันเป็นทอดๆ มีการเปลี่ยนรูปแบบการค้ามนุษย์ให้ดูเหมือนถูกกฎหมายมากขึ้นจึงยากต่อการจับกุม และมีรายงานหลายฉบับกล่าวถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจและนายจ้างทำการละเมิดทางเพศต่อแรงงานต่างด้าวหญิงที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เช่น ในปี 2546 เคยเกิดกรณีของ นางขวัญใจ (นามสมมุติ) เจ้าของบริษัทแห่งหนึ่งได้แจ้งให้ตำรวจทុบดีและส่งคนงานที่กำลังก่อการประท้วงกลับประเทศและยังให้ยามรักษาความปลอดภัยผู้ขายลวนลามทางเพศแรงงานต่างด้าวหญิงก่อนที่คนงานจะลาออกด้วย หรือกรณีที่นายจ้างละเมิดทางเพศแรงงานต่างด้าวหญิงที่มาทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านของตน และยึดบัตรประจำตัวไว้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของคนงานเหล่านี้

##### แฉ...แรงงานต่างด้าวโดนกดขี่ ย่ำยีสิทธิ-กินหัวคิว-เมียเก็บ

นายพงศักดิ์ เปล่งแสง กล่าวว่า “การจดทะเบียนต่างด้าวที่เป็นลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคลมีปัญหามาก โดยแรงงานต่างด้าวผู้หญิงมักกลายเป็นเครื่องประดับของนายจ้าง โดยมีขบวนการจัดหาเด็กสาวชาวพม่า ลาว มาทำงานบ้านนายจ้าง และยึดบัตรประจำตัวไว้ นอกเหนือจากการทำงานบ้านแล้ว ยังทำหน้าที่เหมือนเมียเก็บเจ้าของบ้านด้วย มีการนำรูปภาพที่ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงหน้าตาดีมาอวดโชว์กันในสังคมเพื่อนฝูงของนายจ้าง”

ที่มา : มติชน วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2547 ปีที่ 27 ฉบับที่ 9779

## บทที่ 5

### ข้อเสนอแนะการอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์เพื่อลดปัญหาและข้อขัดแย้ง

ในบทนี้จะเน้นเฉพาะประเด็นที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและกลุ่มชนตามแนวชายแดน มานำเสนอเพื่อวิพากษ์ให้เกิดทางออกที่สมานฉันท์ต่อไป

#### 5.1 สรุปประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าว

##### 5.1.1 การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ในช่วง “รอส่งกลับ”

ประเด็นเกี่ยวกับการใช้มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่อบังคับให้แรงงานกรรมกร (แรงงานไร้ฝีมือ) ที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และอยู่ในระหว่าง “รอส่งกลับ” สามารถทำงานได้ตามกฎหมายมาตรา 12 (2) ของ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนผลคือ

- 1) ในช่วงปี 2547 และ 2548 มีแรงงานต่างด้าวจำนวนประมาณ 8 แสนคนเท่านั้นมาจดทะเบียนและขออนุญาตทำงาน
- 2) มีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวนเกือบ 2 แสนคนไม่มาจดทะเบียนทั้งที่อยู่เดิมและเข้ามาใหม่อยู่ตลอดเวลา (ดูจากตารางที่ 2.2)
- 3) แรงงานที่เคยจดทะเบียนแต่กลายสภาพไปเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอีกครั้ง ประมาณ 1 แสนคน (จากการจดทะเบียนปี 2547)
- 4) ผู้ติดตาม (พ่อ แม่ ลูก) มีจำนวนประมาณ 1 แสนคนเศษทั้งผู้มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้สูงอายุ (ดูรายละเอียดตารางที่ 2.2)

#### ทางแก้เชิงสมานฉันท์ต่อไปนี้ใช่หรือไม่

- 1) ปรับสภาพแรงงานในข้อ (1) ให้เป็นแรงงาน “ปกติ” เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานเหล่านี้ (ประมาณปีละ 7-8 แสนคน) ทุกปี แรงงานมีการเข้าออกอยู่เสมอจึงจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานมาทดแทนผู้ที่กลับประเทศ การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือยังทำไม่ได้เต็มที่ ถ้ายังไม่แก้มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ถ้ายังจะทำแบบเดิมคือผ่อนผันให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาจดทะเบียนดังเช่นที่เคยทำมาทุกปี ปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็จะผูกปมจนแก้ลำบากมาก
- 2) แนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาจดทะเบียนก็จำเป็นต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองนายจ้างและลูกจ้างต่างด้าวที่เขามาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเสีย

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันก็จะลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เลือกปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยเหล่านี้และลดภาระทางด้านทรัพยากรของรัฐที่ต้องนำมาใช้ปฏิบัติกับคนกลุ่มนี้

3) แรงงานที่เคยจดทะเบียนและกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย (ซึ่งเชื่อแน่ว่าบางส่วนยังอยู่ในประเทศไทย และยังทำงานอยู่) แนวทางแก้ไขคงไม่ต่างไปจากที่เสนอแนะในข้อ (2) แต่สิ่งที่ควรให้ความสนใจคือ ตรวจจับก็ตามที่ยังไม่ได้แก้ปัญหาเรื่องการนำเข้าแรงงานกรรมกร (แรงงานไร้ฝีมือ) ตามข้อ (1) ปัญหาในข้อนี้ก็ยังไม่หมดไปเพราะว่านายจ้างยังจำเป็นต้องใช้แรงงานกลุ่มนี้อยู่ แต่พยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการนำเข้าแรงงานเข้าไปจดทะเบียน<sup>25</sup>

4) ผู้ติดตามที่มีประมาณ 1 แสนคนเศษ โดยเฉพาะบุตรที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวเกือบปีละ 5,500 คน (เด็กจำนวนนี้ควรได้สัญชาติไทยหรือไม่) และมีการสะสมเพิ่มขึ้นทุกปี แนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ติดตามจะอย่างไร ถ้าเป็นแรงงานต่างด้าวมีฝีมือที่เข้ามาขออนุญาตทำงานในประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายทำได้อยู่แล้ว แต่การจดทะเบียนกลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ (สัญชาติ พม่า ลาว และ กัมพูชา) ที่ได้รับผ่อนผันให้ทำงาน ซึ่งมีความเสี่ยงในการกำกับ ติดตาม และดูแลยากที่สุด ถึงแม้จะมีนายจ้างมาจดทะเบียนไว้ก็ตาม แต่เมื่อแรงงานต่างด้าวพ้นสภาพการผ่อนผัน ผู้ที่ติดตามก็กลายเป็นผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายไปด้วย ตามหลักการแล้วถ้ารัฐไทยถือปฏิบัติอย่างไรกับแรงงานต่างด้าวมีฝีมือก็ควรจะทำปฏิบัติ เช่นเดียวกับแรงงานไร้ฝีมือด้วย แต่เมื่อพิจารณาตามเนื้อหาของกฎหมาย พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แรงงานไร้ฝีมือ(กรรมกร) เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายครึ่ง ๆ กลาง ๆ การปฏิบัติกับคนกลุ่มนี้จึงต้องอาศัยหลักสมานฉันท์มากที่สุดใช้หรือไม่

### 5.1.2 สถานภาพของ Non-Immigrant Visa

ประเด็นเกี่ยวกับสถานภาพของ Non-Immigrant Visa ซึ่งจะต้องมีหนังสือเดินทางถูกต้องจึงจะขอวีซ่าได้ (ตามกรอบของกระทรวงการต่างประเทศ) ดังนั้นแรงงานที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือเข้ามาทำงานในบางช่วงเวลาหรือช่วงฤดูกาล จึงไม่สามารถออกไปขออนุญาตให้ทำงานได้ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งแน่นอนแรงงานที่เข้ามาเป็นบางช่วงฤดูกาล โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนที่มีการขาดแคลนแรงงานในภาคการเกษตรอย่างมาก ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันใช้หลักผ่อนผัน (เชิงสมานฉันท์) โดยเข้ามาทำงานเป็นรายวัน (มาเช้า-เย็นกลับ) และต้องกลับก่อน 4 โมงเย็น โดยอยู่ในความรับผิดชอบของนายจ้าง (ผู้นำพา) และเจ้าหน้าที่รัฐตามแนวชายแดน แต่แนวปฏิบัติดังกล่าวถึงแม้จะช่วยประชาชนตามแนวชายแดนของสองประเทศได้ระดับหนึ่ง แต่คงไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุด ท่านคิดว่าอะไรเป็นทางออกที่ดีที่สุด? ในการแก้ปัญหาประเด็นนี้

<sup>25</sup> นายจ้างบางคนกลัวความผิดที่มีได้แจ้งการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาทดแทนแรงงานบางส่วนที่ออกไป อย่างไรก็ตามแรงงานที่นำมาเพิ่มภายหลัง ถ้าอยู่ระหว่างพ้นกำหนดการจดทะเบียนก็อาจไม่สามารถนำไปจดทะเบียนได้อยู่ดี

## 5.2 สรุปประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนชายแดน

การเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยในฐานะเจ้าดินแดน ยังมีประชากรส่วนหนึ่งที่ยังรอพิสูจน์สัญชาติอยู่แน่นอนในฐานะที่พวกเขาได้รับการสำรวจจดทะเบียน ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นการยอมรับระดับหนึ่งในฐานะเจ้าของดินแดนเพื่อให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเหล่านี้มีที่พักพิง (ก็น่าจะเป็นไปตามหลักสมานฉันท์) โดยให้สิทธิอาศัยตามแนวชายแดนทำกินได้ในขอบเขตที่จำกัดหรือไม่ ในช่วงที่รอพิสูจน์สัญชาติ<sup>26</sup> การแก้ปัญหาแรงงานไร้สัญชาติกลุ่มนี้ยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการ ซึ่งบางครั้งใช้เวลาค่อนข้างยาวนานทำให้สิทธิของแรงงานกลุ่มนี้ถูกจำกัดอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด จะมีการผ่อนผันให้ออกนอกพื้นที่ก็ทำได้แต่ค่อนข้างยุ่งยาก

ประเด็นปัญหาอยู่ตรงที่การตกอยู่ในสภาพชนกลุ่มน้อยซึ่งมีสิทธิต่อยกกว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เช่น ประเทศไทยให้สิทธิแรงงานต่างด้าวทำงานได้ทุกแห่งทั่วประเทศราบไคที่ยังมีคนจ้างงาน อย่างไรก็ตามโดยอาศัย มติคณะรัฐมนตรี กันยายน 2547 ยกเว้นมาตรา 12 ผ่อนผันให้ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยเข้ามาทำงานได้จำนวน 23,298 คน (ดูตารางที่ 2.7) ทางออกเชิงสมานฉันท์จะทำได้หรือไม่ เช่น การสนับสนุนด้านการศึกษาและฝึกฝีมือแรงงานให้กับเยาวชนของครอบครัวเหล่านี้ ซึ่งมีจำนวนนับหมื่นคน ส่วนหนึ่งให้เป็นกำลังแรงงานสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ (เนื่องจากรู้ภาษาท้องถิ่น) ของเขาเองและอีกส่วนหนึ่งนำมาใช้ทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ต้องจ้างมาจากประเทศเพื่อนบ้าน

## 5.3 สรุปประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องได้รับการแก้ไขเชิงสมานฉันท์

- 1) การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ยังไม่เท่าเทียมกัน ยังไม่ครอบคลุมและทั่วถึง
- 2) ปัญหาด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว (เถื่อน) ปัญหาโรคติดต่อ และ HIV/AIDs
- 3) ปัญหาการศึกษาและการใช้แรงงานเด็กและสตรี รวมถึงปัญหาการค้าแรงงานทาส ซึ่งเกิดขึ้นส่วนใหญ่บริเวณชายแดน
- 4) ปัญหาโรคติดต่ออันเกิดจากเพศสัมพันธ์ทั้งในกลุ่มแรงงานต่างด้าวและกลุ่มคนไทยที่เข้าไปเกี่ยวข้อง
- 5) ปัญหาการสมรู้ร่วมคิดระหว่างนายจ้าง (ค้าแรงงานทาส) กับเจ้าหน้าที่บางคนเพื่อนำเข้าวีซ่าแรงงาน
- 6) ปัญหาขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>26</sup> คนกลุ่มนี้แบ่งได้เป็น 3 กลุ่มตามการจดทะเบียนของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยเริ่มจาก ทร.38ก เป็นคนต่างด้าวที่แสดงตนเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ทร.38/1 จะดีขึ้นในด้านสถานะภาพคือเป็นคนต่างด้าวที่แสดงตนและได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอยู่อาศัย ส่วน ทร.14 ถือว่าเป็นกลุ่มคนที่ได้รับสิทธิโดยสมบูรณ์ทั้งด้านการอยู่อาศัยอย่างถาวรและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของไทย

## บรรณานุกรม

- กฤตยา อาชวนิจกุล (2547) คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? จำนวนเท่าไร? และระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?. นครปฐม. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2548) คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ. มหาวิทยาลัยมหิดล. นครปฐม.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และ ภัสสร ลิมานนท์ (2547) มิติทางสังคมและเศรษฐกิจในเอตส์โลกที่กรุงเทพฯ คำถามและข้อท้าทายว่าด้วย “ความทั่วถึงและเท่าเทียม”. เอกสารประกอบการประชุมหลังการประชุมนานาชาติที่กรุงเทพฯ เดือนกรกฎาคม 2547 จัดโดยกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ณ อิมแพคอารีน่า เมืองทองธานี วันที่ 16 กันยายน 2547
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (AHRChk). การละเมิดสิทธิแรงงานอพยพในประเทศไทย. อ้างอิงจาก <http://thailand.ahrchk.net>
- คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2546) การศึกษาการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบมาเซย์เป็นกลีบ. เอกสารเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี.
- คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2546) รายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการจัดทำแผนบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย. เอกสารเสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี.
- นพรัตน์ สุกระกาญจน์. (2545) เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง การจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย. ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-ราไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 24 มิถุนายน กรุงเทพมหานคร.
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ (2546) การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์. การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี จอมเทียน ชลบุรี.
- สถาบันวิจัยประชากร และสังคม (2548) เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ. อำเภอแม่สอด โรงแรมเซ็นทรัลแม่สอดฮิลล์ มกราคม จ.ตาก
- สถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม(2546) การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548. เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี.
- สมาคมนายความ ฟอรัม-เอเชีย คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า ศูนย์อเมริกันเพื่อแรงงานนานาชาติ (2546) เอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “กระบวนการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ” สำหรับทนายความและองค์กรพัฒนาเอกชน. วันที่ 25-26 ตุลาคม 2546 ณ โรงแรมเซ็นทรัล แม่สอดฮิลล์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2547) รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ.2547.
- สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน (2548) อ้างอิงจาก : <http://www.doe.go.th/workpermit/illegal.html>
- สำนักพัฒนาพื้นที่ (สพท.) (2546) การจัดการระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร.