

แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

กรณีศึกษา: จังหวัดชลบุรี

THE WAY TO SOLVE PROBLEMS OF MIGRANT LABOUR IN THAILAND : A CASE STUDY OF CHONBURI PROVINCE

ดร.สุดาวรรณ สมใจ

บทคัดย่อ

เอกสารวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาวิธีดำเนินการ ข้อจำกัดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรี รวมการศึกษาวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรีอย่างเป็นรูปธรรม โดยปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมจากแนวทางการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Interview) และประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) กับกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะลึก (Purposive Sampling) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลนำมาสรุปผลวิเคราะห์ ประกอบกับการศึกษาเอกสาร และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา วิธีดำเนินการ ข้อจำกัด และแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรี จากการศึกษาพบว่า ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ทุกหน่วยงานจะต้องบูรณาการความร่วมมือด้วยกัน และมีความสำคัญเท่า ๆ กัน การกำหนดนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไร้ฝีมือของไทย ได้อาศัยแนวคิดและหลักการด้านความมั่นคงแห่งชาติ และแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจทุนเสรีนิยมเป็นหลัก โดยแนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานใน ส่วนกระบวนการในกำหนดนโยบายที่สำคัญคือ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายที่สำคัญคือ ความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ผู้ลักลอบเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรีอย่างเป็นรูปธรรม จากแนวทางการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน พบว่า แนวโน้มของการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวยังไม่ลดลง นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหายังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังขาดความเข้มงวดในการ

บังคับกฎหมาย หากพิจารณาอีกด้านหนึ่ง แรงงานข้ามชาติยังได้ช่วยเอื้ออำนวยให้การดำเนินกิจการธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพราะสามารถใช้ทดแทนแรงงานไทยในสาขาที่ขาดแคลนหรือในกิจการที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ เช่น กรรมกรงานประมง เป็นต้น

Abstract

This objective in this research were to study the problem, the operating, Limitation and the way to solve problem of migrant labors in Chonburi province. Also to data analysis and recommended the way to solve alien worker and immigrant worker problem in Chonburi province with concrete by apply from now a day approach. This study is qualitative research, methodology cover with In-depth interview, Focus group and Purposive sampling for data collective also to descriptive analysis with related document and research.

The Research result showed that

1. To study the problem, the operating, Limitation and the way to solve problem of migrant labors in Chonburi province found that any organizations should join hand together. The strategy to solve migrant worker problem were rely on National Security concept and Free Economy Capitalism Concept are mainly also to Human Right concept and Labor Right as well. The importance planning strategy process consist with political man, High Commissioner and other

Stakeholder as well. The factors that apply to planning strategy are national security and economical benefit.

2. To data analysis and recommended the way to solve alien worker and immigrant worker problem in Chonburi province with concrete. The approach in now a day found that possibility of migrant worker did not decrease. Moreover, Solve this problem policy did not decrease as well and Solving strategy are not rely with present situation and the lack of stringent enforcement the law. In the opposite way, Migrants also help facilitate the business operations. Industry in Thailand is continuing. It be substituted Thailand in the field of labor scarcity or labor parties in Thailand is not popular to do such as labor workers, fishing, etc.

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันคือฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ประเทศไทยได้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ มีการส่งเสริมทั้งการลงทุนในประเทศ และส่งเสริมให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย มีการปรับปรุงระบบการผลิตสินค้าและบริการ ทำให้เกิดความไม่สมดุลของการจ้างงาน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการมีความต้องการแรงงานมากขึ้น แต่ขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพ บางพื้นที่ แรงงานที่มีอยู่ทักษะไม่ตรงกับความต้องการของ

ตลาดแรงงาน ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ อัตราค่าจ้าง ค่าครองชีพของแรงงานไทยสูงขึ้นมาก กิจกรรมธุรกิจที่ใช้แรงงานระดับล่าง เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงาน ผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องหาแรงงานจากที่อื่นเข้ามาทดแทนแรงงานที่ต้องการ การอพยพแรงงานที่มีผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เริ่มจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทไปสู่เมือง และการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง (ศิริไล ชยวงกร, 2555) โดยเฉพาะประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกันสะดวกต่อการเคลื่อนย้ายถึงแม้ว่าประเทศปลายทางไม่ต้องการให้มีการเคลื่อนย้ายหรืออพยพแรงงานเข้ามาอยู่ในประเทศ แต่จากปัญหาเศรษฐกิจที่ขาดแคลนปัจจัยการผลิต คือแรงงานและค่าจ้าง แรงงานต่างชาติมีอัตราที่ต่ำกว่าแรงงานในประเทศ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยได้เปรียบเรื่องต้นทุนการผลิต ขณะเดียวกันแรงงานประเทศเพื่อนบ้านเช่นสหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศกัมพูชา มีสภาพความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ความล้าหลังในการดำรงชีวิต มีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าไทย จึงทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน (Labor Shortage)

เนื่องจากประเทศไทยมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะมีความต้องการเพื่อรองรับ การขยายตัวภาคอุตสาหกรรม ประมง การเกษตร ภาคธุรกิจ ประกอบกับลักษณะที่ตั้งของประเทศไทย ระบบการคมนาคมขนส่ง ที่เอื้ออำนวยให้แรงงานข้ามชาติประเทศ พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนามอพยพเข้ามาเพื่อทำงานในประเทศไทย โดยแรงงานที่ต้องการส่วนใหญ่ มักเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานหนัก เช่น งานประเภทกรรมกรงานประมงซึ่งคนไทยไม่นิยมทำจึง

ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ประกอบการต้องนำเข้าแรงงานประเทศเพื่อนบ้านเช่น ลาว กัมพูชาและพม่า รวมทั้ง เวียดนามและฟิลิปปินส์เข้ามายังประเทศไทย เพื่อตอบสนองความต้องการการขาดแคลนแรงงานและถือโอกาสจ้างเป็นแรงงานราคาถูก

การอพยพแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นจำนวนมากในประเทศไทยทำให้เกิดแรงงานข้ามชาติ หรือแรงงานต่างด้าว ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ในแง่ของผลดีแรงงานเหล่านี้จะเป็นประโยชน์และมีความสำคัญเป็นฐานกำลังการผลิตโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรม การประมง ภาคเกษตร และกรรมกรก่อสร้าง ที่ต้องการแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก เพื่อช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยข้อเสียคือการเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติอย่างรวดเร็ว โดยขาดมาตรการป้องกันและวางแผนที่ดี นั้นส่งผลให้เกิดการอพยพของแรงงานต่างด้าวเข้ามายังประเทศไทย (ธัญพร พันธุ์อารีย์, 2538) ซึ่งพบว่า ก่อให้เกิดปัญหาภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นข่าวแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง “กลายเป็นแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย” ไม่มีที่อยู่ทำงานเป็นหลักแหล่ง และไม่มีที่อยู่อาศัยที่แน่นอน แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ สามารถเคลื่อนย้ายที่ทำงานและที่พักได้อย่างเสรี เปรียบเสมือนบุคคลที่ไม่สามารถหาตัวตนได้ แต่สัมผัสได้และสร้างความหวาดกลัวให้แก่ผู้ที่อยู่รอบ ๆ บริเวณ

แรงงานข้ามชาติต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อจ่ายค่าเดินทางล่วงหน้า เกือบทุกคนไม่เคยได้รับการบอกเล่าล่วงหน้าก่อนว่าค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางทั้งหมดเป็นเท่าใด ยิ่งกว่านี้เจ้าหน้าที่รัฐยังตั้งค่าธรรมเนียมและค่าปรับสารพัดชนิดจากผู้ย้ายถิ่น

ตลอดเส้นทางการย้ายถิ่นอย่างไม่มีการกีดกันเป็นตามอำเภอใจ ในบางกรณีมีการเรียกร้องค่าธรรมเนียมนิยมและค่าปรับต่าง ๆ ยังตามมาด้วยค่าข่มขู่ หรือการยึดเอกสารแสดงตนฉบับจริง การค้นตัว การจับกุม การกักขัง รวมทั้งการส่งตัวกลับประเทศ

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ความหมายแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีมาช้านานในรูปแบบแรงงานเชลยที่ถูกกวาดต้อนมาจากประเทศผู้แพ้สงครามเพื่อเข้ามาเป็นกำลังแรงงานได้แก่แรงงานจากประเทศเขมร มอญ ลาวญวน ซึ่งได้กล่าวไว้ในพระราชพงศาวดาร (กรมการจัดหางาน, 2551)

“แรงงานข้ามชาติ” หรือที่เรียกตามภาษาราชการว่า “แรงงานต่างด้าว” เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและหรืออีกวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการว่าจ้างแรงงาน ซึ่งการเคลื่อนย้ายลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารคมนาคมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของมนุษย์ดังเช่น อดีต ผนวกรวมกับปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่า “แรงงานข้ามชาติ” เป็นอาการอย่างหนึ่งอันเกิดจากภาวะ “ทุนนิยมโลกาภิวัตน์” ในกรณีของประเทศไทย การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประชาชน 2 ประเทศที่พรมแดนติดต่อกัน เช่น ไทย-พม่า ไทย-ลาว ไทย-กัมพูชา และไทย-มาเลเซีย เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (Migrant Working

Group, 2550) ซึ่งให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง ที่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมโลกสมัยใหม่ ที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้น ที่ยากจะควบคุม

สรุปว่าแรงงานข้ามชาติ คือ บุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่สัญชาติไทยที่เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย

2. ความรู้เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

1) ประวัติการใช้แรงงานต่างด้าว

กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน (2545, หน้า 1-2) ได้กล่าวถึงประวัติของการใช้แรงงานต่างด้าวไว้ว่า

รัชกาลที่ 1 มีการเกณฑ์ไพร่พลชาวเขมรจำนวน 10,000 คน เข้ามาขุดคูพระนครด้านทิศตะวันออก

รัชกาลที่ 2 ต่อเนื่องถึงรัชกาลที่ 3 ชาวจีนเข้ามาอาสารับจ้างทำงานโยธาต่าง ๆ รับจ้างแบกหาม ทำงานเป็นกูดแบกหาม ขนส่งสินค้า และทำงานในเรือเดินทะเล ชาวจีนส่วนใหญ่รับจ้างทำงานขุดคลอง การก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารสถานที่

รัชกาลที่ 4 เศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้น มีการค้าขายจากต่างประเทศหลายชาติ คนจีนรับจ้างแบกหามกระสอบข้าว เป็นกรรมกรในโรงเลื่อยไม้และโรงหีบอ้อย ฝรั่งเศสชาติตะวันตกเข้ามาเป็นกำลังทางสมอรับราชการ งานที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เริ่มมีแรงงานชาวอินเดียเข้ามาทำงานด้านการค้าขาย

รัชกาลที่ 6 ปีพ.ศ. 2454 โปรดให้ตรากฎข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานและสภาพการทำงาน ปีพ.ศ. 2459 โปรดให้ตรากฎหมายให้กรรมกรลากรัดต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานอัตราฉบับละ

3 สตาลค์ นับเป็นก้าวแรกของการมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและควบคุมอาชีพคนต่างด้าว

รัชกาลที่ 7 ปีพ.ศ. 2483 ประกาศใช้กฎหมายและพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย ปีพ.ศ. 2484 เริ่มใช้พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 โดยมีการกำหนดงานห้ามแก่คนต่างด้าว

สมัยรัชกาลที่ 9 ปีพ.ศ. 2490 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายชาตินิยม ได้ออกกฎหมายบังคับให้โรงสีและกิจการก่อสร้างที่รับงานของรัฐต้องมีกรรมกรไทยอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของกรรมกรทั้งหมด และได้ออกกฎหมายสงวนอาชีพสำหรับคนไทยและมีการใช้มาตรการรุนแรงกับหัวหน้า กรรมกรชาวจีนที่ก่อการนัดหยุดงานโดยการเนรเทศ กลับ ออกกฎหมาย ควบคุมโควตาคนจีนเข้าประเทศ และขึ้นค่าธรรมเนียมภาษีคนต่างด้าว จนถึงปีพ.ศ. 2499 รัฐบาลได้พิจารณาออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499 โดยมีบทบัญญัติให้เจ้าของกิจการในกิจการประเภทที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป จะต้องจ้างบุคคลสัญชาติไทยทำงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และเมื่อปี พ.ศ. 2502 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับไม่เหมาะสมกับเศรษฐกิจจึงได้มีการพิจารณายกร่างกฎหมายใหม่ แต่ปรากฏว่ามีอุปสรรคขัดข้องจึงทำให้พิจารณาได้ล่าช้าจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2515 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนไทย กำหนดประเภทและสิทธิหน้าที่ของคนต่างด้าวที่จะมา

ประกอบอาชีพ หรือทำงานในประเทศไทยและสิทธิหน้าที่ของนายจ้างที่จะจ้างคนต่างด้าวทำงานรัฐบาลมีเจตนารมณ์ ในการกำหนดขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อคุ้มครองให้คนไทยได้มีงานทำ โดยเน้นการสงวนอาชีพที่คนไทยทำได้ไว้ให้แก่คนไทย ซึ่งได้ตราพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2516 กำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำได้ 39 อาชีพ เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการของประเทศ ต่อมากรมแรงงานเดิมได้เสนอร่างปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ให้เหมาะสมกับสภาวะที่เปลี่ยนแปลง โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แทน

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อัมพร นิตศิริ (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องทางเลือกในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว พบว่าการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ การแก้ปัญหาคารขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย วิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องและเหมาะสม การใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนย้าย การควบคุมโรค การจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือภาษีเพื่อให้คุ้มกับค่าบริการอุปโภค สาธารณูปโภคที่คนต่างด้าวและครอบครัวมาใช้บริการแข่งกับคนไทย ตลอดจนเสนอวิธีการเพื่อให้การใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาให้ถูกต้องตามกฎหมายดังนี้ 1) ระดับนโยบายควรใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กับการนำเข้าแรงงานต่างด้าวพม่า ลาว และกัมพูชาเต็มรูปแบบเหมือนกับประเทศอื่น ๆ เช่น อังกฤษ จีน ญี่ปุ่น เป็นต้น ควรแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 รวมทั้งเปิดให้

การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตลอดทั้งปีเฉพาะประเภทที่จำเป็นและขาดแคลน เช่น กิจการประมงทะเล การเกษตร ผู้ทำงานบ้าน ฯลฯ เพื่อไม่ให้กระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศมากเกินไป 2) ระดับการนำไปปฏิบัติ ควรลดความยุ่งยากของขั้นตอนและแบบฟอร์มต่าง ๆ เพื่อประชาชนไทยจะได้นำเข้าระบบประกันสังคม และให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นด้วยการสร้างเครือข่าย เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล วัด ฯลฯ เพื่อติดตามการเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งควรได้จัดให้มีการประชาสัมพันธ์โดยการใช้ภาษาพม่า ลาว และกัมพูชา อย่างเข้มข้นในเชิงลึก เช่น การแจกแผ่นพับใบปลิว เพื่อให้เข้าถึงแหล่งชุมชนและตัวแรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรมีการนาระบบสารสนเทศมาใช้ เช่น การมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดประสานความร่วมมือได้ดียิ่งขึ้น และควรมีการกระจายอำนาจในด้านการบริหารจัดการไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำผิดอย่างจริงจังและทั่วถึง

ธนิศร มานะตระกูล (2551) ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากแรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่คนต่างด้าวห้ามทำ พ.ศ. 2522 และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุ

สำคัญคือการผ่อนผัน บังคับใช้กฎหมายไม่ดำเนินคดีอย่างเด็ดขาด ทำให้กฎหมายขาดสภาพบังคับและผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ร่อนเร่รอคอยรับใบอนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราวได้ เป็นการแก้ปัญหเฉพาะหน้า จึงต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่เด็ดขาด โดยเพิ่มโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวให้มากขึ้น คนต่างด้าวจะทำงานต้องห้ามบางอย่างได้เฉพาะงานที่ คนไทยไม่นิยมทำและขาดแคลนแรงงานเท่านั้น โดยต้องขออนุญาตก่อน ส่วนการคุ้มครองใช้กฎหมายเฉพาะกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยทุกประเภท เพื่อให้เป็น มาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ แล้วให้ภาครัฐผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ โดยมิให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยอีกจากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 เพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและออกกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการดูแลและควบคุมแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ให้อยู่ในกรอบของกฎหมายต่อไป

สมโภช ธีรวัฒน์เศรษฐ์ (2551) ทำการศึกษาปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอันได้แก่ปัญหาการเข้าเมืองเพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวปัญหาประเภทงานที่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถขออนุญาตทำงานได้ และปัญหาการปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

การศึกษาปัญหาดังกล่าว เป็นการวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมค้นคว้าข้อมูลจาก ตำรา เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์บทความ วารสาร และสิ่งพิมพ์ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยวิธีพรรณนา พบว่า ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง มีปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาในเรื่องการเข้าเมืองเพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
2. ปัญหาในเรื่องประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำได้
3. ปัญหาทางปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ตามกฎหมายไทยยังขาดความชัดเจน

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องแรงงานต่างด้าว ในจังหวัดชลบุรี รวมทั้งการใช้ข้อมูลพื้นฐานจากส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลางและจังหวัดชลบุรี และข้อมูลบางส่วนจากผู้ประกอบการภาคเอกชนทำให้การใช้ อาจอิงอาจไม่ถูกต้องได้ทั้งหมด โดยเฉพาะข้อมูลบางส่วน มีตัวเลขแตกต่างกันระหว่างส่วนราชการ และเนื่องจากเป็นกรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดชลบุรี อาจไม่สามารถนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างทางด้านภูมิศาสตร์ และบริบททางด้านสังคม วัฒนธรรม รวมทั้งการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. สถานการณ์การแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และจังหวัดชลบุรี
2. ปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมือง ลักลอบเข้าไปเป็นแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรี
3. นำเสนอแนวทางในการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย

1. การรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์เชิงคุณภาพในขั้นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลจากเอกสาร และลงพื้นที่สำรวจข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด และระดับพื้นที่
2. ลงพื้นที่ศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างจากผู้ประกอบการ แรงงานต่างด้าว และส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดชลบุรี
3. วิเคราะห์ข้อมูลตามที่ได้ดำเนินการในข้างต้น โดยพิจารณาเปรียบเทียบนโยบายแนวทางการแก้ไขปัญหในอดีตและปัจจุบัน
4. วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลกระทบด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยาที่เกิดขึ้น
5. รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ นำมาจัดทำเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา นำเสนอแนวทางในแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสัมภาษณ์อย่างที่มีโครงสร้างในการสัมภาษณ์เชิงลึก
2. แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการประชุมกลุ่มย่อย : Focus Group

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

การตรวจสอบแบบ

ประเภทของการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์มีประเภทและลักษณะแตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายธรรมชาติและขอบเขตของการสัมภาษณ์ อาจแบ่งการสัมภาษณ์ที่สำคัญ ๆ เป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เป็นการสัมภาษณ์ที่นิยมใช้กันมากที่สุด โดยมีการสัมภาษณ์จำนวน 9 คน สัมภาษณ์ทีละคน ชักถามกันจนเป็นที่พอใจ แล้วจึงสัมภาษณ์คนอื่นต่อไป การสัมภาษณ์แบบนี้ผู้สัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์จะมีความเป็นอิสระและเป็นส่วนตัวมาก

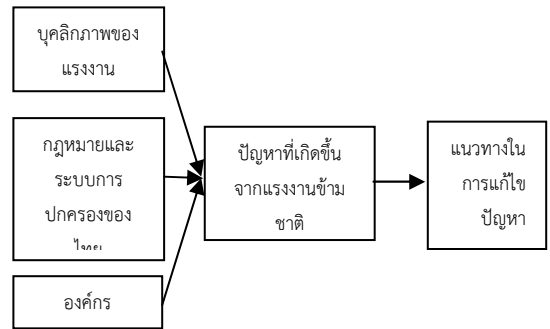
การสนทนากลุ่ม (Focus group) การรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง โดยมีผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) เป็นผู้คอยจุดประเด็นในการสนทนา เพื่อชักจูงให้กลุ่มเกิดแนวคิดและแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือแนวทางการสนทนาอย่างกว้างขวางละเอียดลึกซึ้ง โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนาในแต่ละกลุ่มประมาณ 6-10 คน ซึ่งเลือกมาจากประชากรเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหา วิธีดำเนินการ ข้อจำกัดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรี
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ผู้ลักลอบเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรีอย่างเป็นรูปธรรม โดยปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมจากแนวทางการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเรื่องการศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย กรณีศึกษา: จังหวัดชลบุรี สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดได้ดังนี้



บทสรุป

1. เพื่อศึกษาปัญหา วิธีดำเนินการ ข้อจำกัดและแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรี

จากการศึกษาพบว่า ความสำคัญในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทุกหน่วยงานจะต้องบูรณาการความร่วมมือด้วยกัน และมีความสำคัญเท่า ๆ กัน การกำหนดนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวไว้ให้รัดกุมได้อาศัยแนวคิดและหลักการด้านความมั่นคงแห่งชาติ และแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจทุนเสรีนิยมเป็นหลัก โดยแนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานในส่วนกระบวนการในกำหนดนโยบายที่สำคัญคือนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายที่สำคัญคือ ความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และนำเสนอแนวทาง แก้ไขปัญหา ผู้ลักลอบเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชลบุรีหรืออย่างเป็นรูปธรรม

จากแนวทางการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันพบว่า แนวโน้มของการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าวยังไม่ลดลง นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหา ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และยังขาดความเข้มงวดในการบังคับกฎหมาย หากพิจารณาอีกด้านหนึ่ง แรงงานข้ามชาติยังได้ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกด้านนิติกรการธุรกิจ อุตสาหกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทย เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เพราะสามารถใช้ทดแทนแรงงานไทยในสาขาที่ขาดแคลนหรือในกิจการที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ เช่น กรรมกร งานประมง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้

1. การปรับแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว
ภาครัฐจะต้องมีแนวทางในการควบคุมแรงงานต่างด้าวให้มีจำนวนความต้องการที่แท้จริง การบริหารจัดการไม่ควรมุ่งไปที่ตัวแรงงานต่างด้าวเพียงอย่างเดียว ในภาพรวมควรมุ่งไปที่ตัวนายจ้างหรือผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้กำหนดการจ้างและเป็นผู้ต้องการใช้แรงงาน ให้กลุ่มคนเหล่านี้เปิดเผยข้อมูลแรงงานต่างด้าวและร่วมมือปฏิบัติทุกขั้นตอนตามกฎหมายเพื่อให้ทราบจำนวนความต้องการแรงงานที่แท้จริง
2. การเพิ่มกำลังสกัดกั้นตามแนวชายแดน ควรใช้กำลังในการสกัดกั้นจากหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการตั้งจุดตรวจ และจุดสกัดกั้นตามเส้นทางสำคัญ ซึ่งปัจจุบันในบางจุดมีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่ควรเพิ่มกำลังทหารอีกหนึ่งหมวดเฉพาะกิจ

จากที่มีอัตราบรรจุอยู่เดิมพร้อมยานพาหนะ และเครื่องมืออื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการตั้งจุดสกัดเพิ่มเติม การปิดล้อมและตรวจค้นในพื้นที่ต้องสงสัยว่ามีการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว และควรมีการเพิ่มความถี่และเคร่งครัดในการปฏิบัติงานดังกล่าวให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อที่จะได้ลดการเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวได้ดียิ่งขึ้น

3. การปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนและการอนุมัติให้ทำงานของแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานควรปรับขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เหมาะสม สะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนของนายจ้างเพื่อตัดขบวนการนำพาซึ่งเป็นขบวนการค้ามนุษย์ผิดกฎหมาย และการใช้แรงงานเด็ก โดยดำเนินการในลักษณะของ One Stop Service เพื่อให้ นายจ้างได้รับความสะดวกในการร่วมมือกับภาครัฐในการจัดหาแรงงานต่างด้าวโดยการดำเนินการจะต้องไม่ยุ่งยากและซับซ้อนเหมือนที่ผ่านมา ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมักจะขาดการบูรณาการในการปฏิบัติงานร่วมกันจนทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า ความซ้ำซ้อนในระบบงาน

4. การปรับปรุงระบบฐานข้อมูล เพื่อให้สามารถยืนยันพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวเป็นรายบุคคลจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลโดยมีหน่วยงานกลาง (กระทรวงแรงงาน) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการดำเนินการอยู่แล้วแต่ต้องสามารถทำให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลทะเบียนราษฎรที่สมบูรณ์และครอบคลุมทั้งตัวแรงงานต่างด้าวรวมถึงผู้ติดตาม โดยข้อมูลจะต้องเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสะดวก รวดเร็ว การจัดทำบัตรประจำตัวแรงงานต่าง

ตัวจะต้องมีมาตรฐานเดียวกัน มีข้อมูลที่เป็นเพียงพอในการตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลเพื่อให้สามารถติดตามและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ควรมีการเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีความ

เด็ดขาดมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดมีความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งเรื่องนี้ อาจส่งผลข้างเคียงต่อการถูกกีดกันทางการค้าเพราะองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จะเข้มงวดมากต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน การใช้แรงงานเด็ก และการค้ามนุษย์

เอกสารอ้างอิง

การจัดหางาน, กรม. (2551). **พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว**. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.

ชาติติยะ แพนเดช. (2546). **กฎหมายและระเบียบว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ชาติรี รัชชกฤตยา. (2540). **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานต่างชาตินิยมชอบด้วยกฎหมาย**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริวิไล ชยางกูร. (2555). **แรงงานข้ามชาติกับความต้องการดูแลผู้สูงอายุในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

สุรียพร พันพีง. (2548). **รายงานสำรวจข้อมูลพื้นฐาน รอบ 5. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล**.

ธัญพร พันธุ์อารีย์. (2538). **การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ**. กรุงเทพฯ: สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ.

Migrant Working Group (MWG). (2550). **ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย**. [ออนไลน์]. จาก <http://shield.restorebrand.biz/index.php>.