

วันละ 145 บาท ส่วนในจังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา พังงา ระนอง สระบุรี ค่าจ้างวันละ 126 บาท และส่วนจังหวัดที่เหลือวันละ 118 บาท (ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2539 - ผู้เขียน) สรุปได้ว่าค่าแรงงานไทยเฉลี่ยวันละ 129.33 บาท ไม่รวมสวัสดิการตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในขณะที่ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเฉลี่ยวันละ 100 บาท ไม่มีสวัสดิการ ทำให้ต้นทุนการจ้างงานต่างด้าวต่ำกว่าเฉลี่ยวัน 29.33 บาทต่อคน ถ้าจ้างงานต่างด้าว 700,000 คน ผู้ประกอบการสามารถประหยัดต้นทุน การจ้างงานโดยรวมถึงประมาณ 20 ล้านบาทต่อวันหรือประมาณ 7,493 ล้านบาทต่อปี อีกทั้งประหยัดค่าสวัสดิการเฉลี่ยวันละ 50.67 บาท ถ้าจ้างแรงงานต่างด้าว 700,000 คน ผู้ประกอบการสามารถลดค่าสวัสดิการได้ประมาณ 35 ล้านบาทต่อวัน หรือประมาณปีละ 12,946 ล้านบาท (นิตยสารโลกการค้า, ตุลาคม 2539 : หน้า 78-81 จัดทำโดยหอการค้าไทย)

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีบริหาร ศิลปอาชา แห่งพรรคชาติไทย ได้เร่งรีบผลักดันออกมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายถึง 4 ครั้ง (รวม 43 จังหวัด) ภายในเวลาเดือนเศษ ได้แก่ มติ ครม.ในวันอังคารที่ 25 มิถุนายน 2539 (39 จังหวัด) วันอังคารที่ 2 กรกฎาคม 2539 (4 จังหวัด) วันอังคารที่ 16 กรกฎาคม 2539 และวันอังคารที่ 6 สิงหาคม 2539 (ยกเลิกมติ ครม.16 กรกฎาคม 2539)

สำหรับมติ ครม.วันที่ 6 สิงหาคม 2539 เกิดจากการเรียกร้องต่อรองขององค์กรแรงงาน กล่าวได้ว่า มาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติตามมติ ครม.ดังกล่าวถือเป็นนโยบายระยะสั้นเร่งด่วน โดยมีความมุ่งหวังขอความร่วมมือกับนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวอยู่แล้ว เข้าสู่การจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติและป้องกันการลักลอบเข้ามาใหม่

ต่อมารัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายด้านแรงงานต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 เกี่ยวกับแรงงานต่างชาติว่าจะดำเนินการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติอย่างเข้มงวดและเป็นระบบและได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเสนอ ดังนี้

1. ประกาศเป็นนโยบายระดับชาติให้มีการตรวจจับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในสถานประกอบการ และเอาโทษตามกฎหมายทั้งนายจ้างและลูกจ้าง
2. ดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการเข้ามาใหม่อย่างจริงจัง และลงโทษอย่างหนักต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง
3. ให้มีการควบคุมจำนวนของผู้ที่ได้รับการผ่อนผันและมารายงานตัวแล้ว และมีการตรวจสอบจำนวนโดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการ
4. ให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเจรจาและทำความตกลงด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า เพื่อจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศเหล่านั้น
5. ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามแนวทางที่สภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษา ติดตามสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงานเพื่อวางระบบการจ้างแรงงานต่างชาติในระยะยาว

1. มติ ครม. กับการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมือง

1.1 ความล้มเหลวการดำเนินงานตามมติ ครม. 17 มีนาคม 2535

ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้เฉพาะผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 9 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า จำนวนประมาณ 100,000 คน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดทำทะเบียน และบัตรประจำตัวไว้แล้วสามารถอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราวและสามารถทำงานพื้นฐานบางประเภทได้ ซึ่งมติ ครม. ดังกล่าวมุ่งเน้นในด้านการควบคุมให้อยู่ในพื้นที่เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงเป็นหลัก ส่วนการอนุญาตให้จ้างแรงงานเป็นเพียงมาตรการเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท

ในระยะแรก สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ให้ดำเนินการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเฉพาะ 4 จังหวัด ที่มีความต้องการแรงงานสูงก่อน คือ เชียงราย ดาก กาญจนบุรี

และระนอง ซึ่งมีผู้ทำบัตรรวมทั้งสิ้นประมาณ 50,000 คน ผลการดำเนินงานปรากฏว่ามีปัญหาหลายประการ คือ มีผู้หลบหนีมาขอรับบัตรประจำตัวเพียงร้อยละ 60 เนื่องจากการขายการย้ายพื้นที่ และบางส่วนได้เดินทางกลับไปพม่าแล้ว สำหรับในส่วนของการจ้างงาน ปรากฏว่ามีการนำลูกจ้างมาขอจ้างแรงงานตามขั้นตอนเพียง 1,000 กว่าราย โดยมีสาเหตุสำคัญ เช่น ผู้หลบหนีเข้าเมืองได้ย้ายไปทำงานอยู่นอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน นายจ้างเห็นว่าค่าประกันตัว ร้อยละ 5,000 บาท สูงเกินไป เป็นต้น

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติต่างๆ ลักลอบทำงานในปัจจุบันจำนวนมากกว่า 700,000 คนทั่วประเทศ สภาพความมั่นคงแห่งชาติจึงได้มีมติเห็นชอบให้ปรับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาจากแนวทางควบคุมและกำกับดูแลเป็นหลักในอดีตมาเป็นการจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยพิจารณาถึงแนวทางการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามความจำเป็นควบคู่ไปกับการระมัดระวังมิให้ส่งผลกระทบด้านต่างๆ รวมทั้งด้านความมั่นคง โดยมอบหมายความรับผิดชอบในการดำเนินงานแก่ 2 กระทรวงหลัก ดังนี้

1) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานหลักในการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว โดยให้พิจารณาเสนอแนะการกำหนดพื้นที่ ประเภทงานที่สมควรจ้างที่จะไม่กระทบต่อแรงงานไทย ความเหมาะสมของอัตราค่าจ้าง การปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขั้นตอนของการจ้าง ตลอดจนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

2) กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลต่างด้าว ทั้งบริเวณชายแดนและในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ให้การสนับสนุนในเรื่องการสำรวจและจัดทำทะเบียน กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้ให้กรมตำรวจรับผิดชอบ และดำเนินการให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรการในระยะยาว เป็นการปรับระบบการจ้างแรงงานต่างชาติทั้งระบบ ให้รอผลการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ก่อน

ขั้นตอนการผ่อนผันการจ้างแรงงานฯ และการป้องกันปราบปราม

1.1.1. มาตรการการผ่อนผันการจ้างแรงงาน

1.1.1.1 จำนวนและความต้องการแรงงานของผู้หลบหนีฯ จากการสำรวจของกระทรวงแรงงานฯ ปรากฏข้อมูลจำนวนแรงงานผู้หลบหนีที่ลักลอบทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้นประมาณ 700,000 คน และความต้องการแรงงานก็อยู่ในปริมาณที่ใกล้เคียงกัน

1.1.1.2 การกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน เห็นควรให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่ขาดแคลนแรงงานและมีความต้องการใช้แรงงานผู้หลบหนีฯ มาทดแทนในอัตราที่สูง โดยเห็นควรจ้างเฉพาะแรงงานผู้หลบหนีฯ จากประเทศที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศไทย คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ดังนี้

1.1.1.2.1) จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 9 จังหวัด ซึ่งมีความต้องการแรงงานชาวพม่า เพื่อทำกิจการพื้นฐานบางประเภทจำนวนมาก โดยเป็นจังหวัดที่เคยได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้สามารถจ้างแรงงานแล้วประมาณ 100,000 คน คือ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ดาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร

1.1.1.2.2) จังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล ซึ่งมีความขาดแคลนและต้องการจ้างแรงงานผู้หลบหนีฯ เพื่อดำเนินกิจการประมงทะเล และกิจกรรมต่อเนื่อง เช่น สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี

1.1.1.2.3) จังหวัดอื่นๆ ที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง เช่น นครสวรรค์ กำแพงเพชร สุโขทัย

1.1.1.3 ประเภทงานที่สมควรผ่อนผัน

1.1.1.3.1) กิจการประมงทะเล และกิจกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล เช่น กรรมกร กิจการแพปลา กิจการห้องเย็น

1.1.1.3.2) การเกษตร เช่น กรรมกรไร่ อ้อย กรรมกรไถมันสำปะหลัง

1.1.1.3.3) อุตสาหกรรมทั่วไป เช่น กรรมกรเหมืองแร่ กรรมกรเหมืองหิน

1.1.1.3.4) งานพื้นฐาน 27 ประเภท ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 เช่น งานช่างปูน ช่างทาสี งานกรรมกร ฯลฯ

1.1.1.3.5) ทั้งนี้เฉพาะในส่วนของการจ้างแรงงานในเรือประมง (ลูกเรือประมง) จะต้องรอการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ การประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 เพื่อให้คนต่างด้าวสามารถทำงานในเรือประมงได้

1.1.1.4 การผ่อนผันให้ผู้หลบหนีฯ กลุ่มเป้าหมายอยู่ในประเทศได้ชั่วคราว ระหว่างการจ้างงาน กำหนดขั้นตอนดำเนินงาน ดังนี้

1.1.1.4.1) กระทรวงแรงงานฯ เสนอข้อมูลจำนวนพื้นที่ ประเภทงาน ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว และวิธีการผ่อนผันการจ้างงานผู้หลบหนีฯ ให้ สมช.พิจารณาให้ความเห็นชอบ

1.1.1.4.2) สมช. เสนอ กรมเพื่อให้ความเห็นชอบตามรายละเอียด และวิธีดำเนินการที่กระทรวงแรงงานฯ เสนอ รวมทั้งอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อประกาศผ่อนผันให้ผู้หลบหนีฯ ตามประเภทพื้นที่ และตามจำนวนที่มารายงานตัวขอผ่อนผันตามขั้นตอน และภายในระยะเวลาที่กำหนดอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มีการจ้างงาน

1.1.1.4.3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศให้ผู้หลบหนีฯ กลุ่มเป้าหมายอยู่ในประเทศได้ชั่วคราว (ในระหว่างที่มีการจ้างงาน) เพื่อรอการส่งกลับพร้อมทั้งกำหนดมาตรการ แนวทางการผ่อนผันการจ้างงานและการควบคุมระหว่างอยู่ในประเทศ

1.1.1.5 ขั้นตอนการผ่อนผันให้จ้างแรงงาน

1.1.1.5.1) จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการผ่อนผันการจ้าง

แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด เพื่อเป็นองค์กรประสานงานและปฏิบัติงานตามวิธีการมาตรการผ่อนผันการจ้างงานประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง นายอำเภอ / ปลัด หัวหน้ากิ่งอำเภอ เป็นคณะทำงาน และผู้แทนกระทรวงแรงงานฯ ระดับจังหวัดเป็นเลขานุการ

1.1.1.5.2) ผู้ประกอบการ/นายจ้าง ขอผ่อนผัน

จ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย รวม 3 ขั้นตอนดังนี้

- ยื่นบัญชีรายชื่อพร้อมรายละเอียดของผู้หลบหนีตามแบบที่กำหนดให้สำนักงานจัดหางานจังหวัด เพื่อพิจารณาและใช้เป็นข้อมูลกำหนดแผนการผ่อนผัน
- นำผู้หลบหนีฯ ไปขอประกันตัวต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง โดยใช้เงินสดหรือหนังสือค้ำประกัน ของธนาคาร (ไม่กำหนดวันสิ้นสุด) ในวงเงิน 5,000 บาท/คน
- นำผู้หลบหนีฯ ไปขอใบอนุญาตทำงานจากจัดหางานจังหวัด โดยเสียค่าธรรมเนียม 1,000 บาท/คน

1.1.1.5.3) ให้คณะกรรมการฯ พิจารณาดำเนินการตาม

ขั้นตอนผ่อนผันในลักษณะ ONE STOP SERVICE

1.1.1.6 การยกเลิกการผ่อนผันการจ้างแรงงาน

ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันจะถูกยกเลิกการได้รับการผ่อนผันให้ทำงานและต้องถูกส่งตัวออกนอกราชอาณาจักร เมื่อ

1.1.1.6.1) ถูกยกเลิกการจ้างงานและไม่สามารถหางานใหม่ได้ภายในระยะเวลาที่ทางราชการกำหนด

1.1.1.6.2) ออกนอกพื้นที่จังหวัดที่อนุญาตให้ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต

1.1.1.6.3) กระทำความผิดตามกฎหมายและศาลตัดสินว่ามีความผิดจริงเว้นแต่ความผิดซึ่งได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

1.1.1.6.4) ไม่มารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

1.2 มติ ครม.25 มิถุนายน 2539

คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ ปัญหาแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญสูง กระจายตัวกว้างขวางทั่วประเทศ มีผลกระทบ ด้านเศรษฐกิจสังคม โดยได้กำหนดนโยบายมาตรการดำเนินการ ระบบการควบคุมและ กำกับดูแล และมาตรการระยะต่อไป ดังนี้

1.2.1. นโยบาย จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ที่ลักลอบ ทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตาม กฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการ หรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคน และประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบ อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.2. มาตรการดำเนินการ

1.2.2.1 ผ่อนปรน การจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตาม ม.17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ระหว่างการรอส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม

1.2.2.2 กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับจำนวน ลักษณะ อาชีพ (หรือกิจการ) พื้นที่ สัญชาติ ระยะเวลา สภาพการจ้าง เงินประกัน ขั้นตอน และวิธีการใน การผ่อนปรนให้ทำงาน การกำกับดูแล และมาตรการอื่นๆ โดยผ่อนปรนกิจการที่ขาดแคลน แรงงาน เช่น กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง อุตสาหกรรมในพื้นที่ที่ขาดแคลน 39 จังหวัด ในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ทั้งนี้คณะรัฐมนตรี อนุมัติให้รัฐมนตรีมหาดไทยประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างการรอส่งกลับ และ ผ่อนปรนให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวตาม ม.17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และให้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตกลงกับสำนักงานประมาณเกี่ยวกับงบประมาณที่ ต้องใช้ในการดำเนินการตามมาตรการนี้

หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ 39 จังหวัด ตามมติ ครม.25 มิถุนายน 2539 มีดังนี้

1) เป็นจังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการลักลอบทำงานของแรงงานต่างชาติดอย่างกว้างขวางรวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานสูง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า อยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราวและสามารถทำงานได้บางประเภทไว้แล้วเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535

2) เป็นจังหวัดชายทะเลที่มีการประกอบกิจการประมง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถหาลูกจ้างคนไทยมาทำงานเป็นลูกเรือประมงได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขวิกฤติการณ์ธุรกิจประมงไว้แล้ว เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536

3) เป็นจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างมากโดยใช้หลักเกณฑ์ความต้องการแรงงาน ตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประมาณการจากหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่างๆ ทั่วประเทศ

รายละเอียดจังหวัดที่กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราว

1) จังหวัดชายแดนไทย - พม่าจำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ดาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีความต้องการแรงงานชาวพม่าเพื่อทำกิจการพื้นฐานบางประเภทจำนวนมากโดยเป็นจังหวัดที่เคยได้รับการอนุมัติจาก ครม. เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราวและสามารถทำงานบางประเภทได้

2) จังหวัดที่อยู่ติดชายทะเลจำนวน 19 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาครสมุทรปราการ สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด เป็นจังหวัดซึ่งมีการขาดแคลนและต้องการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อทำงานในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่อง

3) จังหวัดอื่นๆ จำนวน 11 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา อุบลราชธานี พิษณุโลก อุทัยธานี และ

ขอนแก่น เป็นจังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง และแรงงานกรรมกรแบกหาม

1.3 มติ ครม. 2 กรกฎาคม 2539

คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 เรื่องการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยเห็นชอบนโยบาย มาตรการดำเนินการ ระบบการควบคุม กำกับดูแล และมาตรการระยะต่อไปและระยะยาว เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบโดยด่วน กับทั้งให้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมสำรวจสภาพการขาดแคลนแรงงานในจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจาก 39 จังหวัดที่ได้กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราวด้วย หากจังหวัดใดมีความขาดแคลน จำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างชาติ โดยไม่มีผลกระทบต่อ แรงงานไทย ก็ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนำมาพิจารณา และเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไปนั้น โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า จังหวัด นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีปัญหาการขาดแคลน แรงงาน และจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างชาติ สมควรได้รับการพิจารณาผ่อนปรนให้มีการจ้าง แรงงานผิดกฎหมายเพิ่มจากที่กำหนดไว้เดิม 39 จังหวัด จึงมีมติอนุมัติกำหนดให้จังหวัด นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีความขาดแคลนและมีความจำเป็นที่ จะต้องใช้แรงงานต่างชาติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมอีก 4 จังหวัด

1.4 มติ ครม. 16 กรกฎาคม 2539

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เสนอการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจ้างงานให้เป็นไปตามนโยบายและ มาตรการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามมติคณะ รัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ดังนี้

1.4.1. สัญชาติของแรงงานต่างชาติที่จะผ่อนผัน คือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยจะต้องเป็นผู้ที่ลักลอบทำงานอยู่แล้วก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

1.4.2. งานที่จะผ่อนผันให้ทำได้ คือ งานกรรมกรไร้ฝีมือ เท่านั้น

1.4.3. ประเภทกิจการ "ขนส่ง ขนถ่ายสินค้า" กำหนดอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะการขนส่งและขนถ่ายสินค้าทางน้ำเท่านั้น ส่วนกิจการ "อุตสาหกรรม" กำหนดอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น โดยกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติทั้งสองกิจการนี้ไม่เกินร้อยละห้าสิบของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น

1.4.4. ก่อนที่จะมีการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครคนงานไทยเพื่อบรรจุเสียก่อน โดยประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือขอให้กรมการจัดหางานดำเนินการไว้ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 วันก่อน

1.5 มติ ครม. 6 สิงหาคม 2539

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งได้มีการหารือร่วมกันระหว่างเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกลุ่มแกนนำผู้คัดค้าน รวม 9 ประการ ดังนี้

1.5.5.1 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2539

1.5.5.2 ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติคือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรเท่านั้น

1.5.5.3 กำหนดประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ คือ

1.5.5.3.1) กิจการภาคเกษตรกรรม

1.5.5.3.2) กิจการประมงทะเล

1.5.5.3.3) กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลก้า คัดเลือกแยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล การทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาเค็มปลาหวาน การทำปลาแผ่นเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก

1.5.5.3.4) กิจการก่อสร้าง

1.5.5.3.5) กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน

1.5.5.3.6) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

1.5.5.3.7) กิจกรรมการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อย โรงไม้หิน โรงสีข้าว

1.5.5.3.8) งานรับใช้ในบ้าน

1.5.5.3.9) กิจกรรมการผลิตประเภทอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้ นั้น ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

1.5.5.3.10) การทำนาเกลือ

1.5.5.3.11) โรงงานทำโอ่ง โรงงานทำอิฐ

1.5.5.4 นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติ ตามกฎหมายแรงงานไทย

1.5.5.5 กำหนดพื้นที่ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติไว้แล้ว 43 จังหวัดนั้น สำหรับจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและมีผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทยให้น้อยที่สุด

1.5.5.6 แรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันการจ้าง จะต้องเป็นแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อน มีมติคณะรัฐมนตรีนี้

1.5.5.7 ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มีองค์ประกอบคือ ประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการ ในสัดส่วนเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

1.5.5.7.1) พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี

1.5.5.7.2) พิจารณาจังหวัดอื่นๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

1.5.5.7.3) กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายแก่นายจ้างและแรงงานต่างชาติ เพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

1.5.5.7.4) ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

1.5.5.8 สำหรับกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยข้อเท็จจริงนายจ้างจะไม่จ่ายไว้เป็นการประจำ จะจ้างเป็นครั้งคราวเป็นรายวันเท่านั้น ลักษณะงานจะไม่ทำงานประจำกับนายจ้างเพียงรายเดียว จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่ขยันขอประกันตัว และการขอใบอนุญาตทำงาน ฉะนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการควบคุม จึงสมควรให้อธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรมการจัดหางาน กำหนดระเบียบขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

1.5.5.9 ให้นายจ้างนำแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับตนก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้ไปรายงานตัว ประกันตัว และขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2539 เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาการประกันตัว และการขอใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกิน 90 วัน

วิธีดำเนินการควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

ให้ดำเนินการแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service Center) โดยใช้สำนักงานจัดหางานจังหวัดเป็นศูนย์ดำเนินการในส่วนภูมิภาคและศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติกรมการจัดหางาน เป็นส่วนกลาง เป็นศูนย์ดำเนินการ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมาร่วมดำเนินการ ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวแล้ว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

โดยกรมการจัดหางานประกาศให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมาขอใบอนุญาตทำงานได้
โดยวิธีการดังนี้

- 1) นายจ้างพาแรงงานต่างชาติมารายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมไว้
- 2) นายจ้างประกันตัวแรงงานต่างชาติต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เสียค่าประกัน 1,000 บาท
- 3) นายจ้างนำแรงงานต่างชาติไปแจ้งขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน/สำนักงานจัดหางานจังหวัด ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ
- 4) พิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท/ปี

มาตรการระยะต่อไป

ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปรับมาตรการให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในการเพิ่มหรือลดอาชีพ/ประเภทกิจการ และสัญชาติที่จะผ่อนผันให้ทำงาน รวมทั้งวางมาตรการปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้าง สวัสดิการและการประกันสังคม เพื่อมิให้ส่งผลกระทบทางการเมือง ทั้งในและนอกประเทศและกระทรวงการต่างประเทศเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อการส่งกลับหรือการรับรองสถานะบุคคล

มาตรการระยะยาว

ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศึกษาข้อเท็จจริงและผลกระทบในการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหาด้านสังคมวัฒนธรรม และสัญชาติ บุคคล โดยประสานกับสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เพื่อผลในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติระยะยาวที่เหมาะสม เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทุกด้าน

ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้จัดเจ้าหน้าที่ดำเนินการ 2 ส่วน คือ

1. ในพื้นที่ที่มีด่าน ตม. ตั้งอยู่ 23 จังหวัด

ก. มีอยู่ 10 จังหวัด ที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติมากกว่า 25,000 คน และมีด่านตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบพื้นที่ ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ดาก กาญจนบุรี ระนอง สมุทรปราการ สมุทรสาคร พังงา จันทบุรี ตราด และอีก 1 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

ข. มีอยู่ 12 ด่านที่รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติน้อยกว่า 25,000 คน ได้แก่ แม่ฮ่องสอน สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี และระยอง

2. ในพื้นที่ที่ไม่มีด่าน ตม. ตั้งอยู่ 20 จังหวัด

ได้แก่ จังหวัดราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สมุทรสงคราม เพชรบุรี นครปฐม นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา พิจิตรโลก อุทัยธานี ขอนแก่น ฉะเชิงเทรา ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน

สรุป คุณสมบัติของแรงงานต่างชาติที่จะได้รับการผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานได้

1. ผ่อนผัน 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา
2. ลักลอบเข้ามาในเมืองไทยและทำงานอยู่กับนายจ้างก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539
3. มีหลักฐานการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว และนายจ้างประกันตัวกับเจ้าหน้าที่ ตม. ระหว่าง 1 กันยายน - 29 พฤศจิกายน 2539
4. ทำงานอยู่แล้วในพื้นที่ 43 จังหวัด ตามมติ ครม. 25 มิถุนายน และ 2 กรกฎาคม 2539

5. มีใบรับรองแพทย์ตามแบบที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนดซึ่งแสดงว่า
ไม่เป็นโรคต่อไปนี้

- ก. โรคจิต หรือจิตฟั่นเฟือน หรือปัญญาอ่อน
- ข. โรคเรื้อนในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่น่ารังเกียจแก่สังคม
- ค. โรควัณโรคในระยะอันตราย (ที่ปฏิเสธการรักษา)
- ง. โรคเท้าช้างที่มีอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
- จ. โรคติดยาเสพติดให้โทษ
- ฉ. โรคพิษสุราเรื้อรัง
- ช. โรคซิฟิลิสในระยะที่สาม

6. ผู้หลบหนีกลุ่มอื่นซึ่งมีมติ กรม., มติสมช. หรือคำสั่งกระทรวง
มหาดไทยกำหนดแนวทางๆ ไว้เฉพาะไม่อยู่ในข่ายการผ่อนผัน

กรอ. และ สมช. คือผู้ผลักดันมติ กรม. 25 มิ.ย. 2539

ในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ
องค์การนายจ้างหลายแห่งได้เสนอต่อรัฐบาลในหลายวาระให้มีนโยบายนำเข้าแรงงานต่าง
ชาติได้โดยเสรีเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ให้รัฐลดค่าประกันตัวแรงงานต่างชาติ
ผิดกฎหมาย และให้อำนวยความสะดวกในการจ้างแรงงานต่างชาติได้โดยถูกต้องรวดเร็วมากยิ่งขึ้น
ซึ่งต่อมาได้รับการตอบสนองอย่างดียิ่งจากรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี บรรหาร ศิลปอาชา
ซึ่งดำรงตำแหน่งทั้งเป็นประธานกรอ. ประธานสมช. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทย (มท.1) ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและมาตรการควบคุมแรงงาน
ต่างชาติผิดกฎหมาย

จากการติดตามความเป็นมาก่อนออกมติ กรม. เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 พบว่า
เป็นผลมาจากการผลักดันขององค์การภาคธุรกิจเอกชน3 สถาบันใหญ่หรือคณะกรรมการ
ร่วม 3 สถาบัน (กกร.) คือ สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ
สภาหอการค้าไทย (ซึ่งมักจะเป็นนักธุรกิจ นักลงทุนขนาดใหญ่ในส่วนกลางที่มีอำนาจ
ต่อรองสูง) โดยมีการเสนอต่อที่ประชุมเวทีกรอ.หรือคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและ
เอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานมาหลายครั้งจนกระทั่ง

มติที่ประชุม กรอ.เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2539 กำหนดรายละเอียดการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ดังนี้ (นสพ.ธุรกิจ การงาน 22-28 มิ.ย.39 : น.9)

1. อนุมัติให้ 39 จังหวัด โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติผู้หลบหนีเข้าเมืองได้
2. สามารถจัดจ้างแรงงานต่างชาติเฉพาะใน 5 กลุ่มอาชีพ
3. กำหนดวงเงินประกันตัวของแรงงานต่างชาติเท่ากันทั้ง 39 จังหวัดที่ได้รับ
4. ให้ผู้ประกอบการสามารถจดทะเบียนจ้างแรงงานต่างชาติตามจำนวนที่สำรวจไว้
5. กำหนดระยะเวลาผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายทำงานได้ในระยะเวลา 1-2 ปี แล้วจึงส่งกลับ
6. กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยกำหนดให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ วันที่ 19 มิถุนายน 2539 เป็นต้นไป

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างชาติไม่ได้รับการเสนอต่อที่ประชุม ครม. 25 มิถุนายน 2539 สาเหตุอาจเป็นเพราะยังตกลงกันไม่ได้ กระทรวงแรงงานฯ ไม่กล้าเสนอหรือไม่เห็นด้วยกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นกรณีพิเศษสำหรับแรงงานต่างชาติให้แตกต่างกับแรงงานไทย ซึ่งตอนแรกจะเสนอให้ ครม.อนุมัติ ในการประชุมวันที่ 18 มิถุนายน 2539 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 มิถุนายน 2539

ต่อมา สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2539 และได้นำเข้าสู่ที่ประชุม ครม.ให้เห็นชอบเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 โดยเสนอเป็นวาระขอให้ที่ประชุม ครม.รับทราบเห็นชอบ (มติชน, 25 มิ.ย.39 : น.4)

อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าหอการค้าและกลุ่มนักลงทุนในต่างจังหวัดจะเห็นด้วยหมด สมาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และหอการค้าจังหวัดตาก ได้คัดค้านมาตรการควบคุม

แรงงานต่างชาติของ กรอ. ดังกล่าว เพราะถือเป็นการสวนทางกับนโยบายการกระจายรายได้ ออกสู่ชนบทของรัฐบาล น่าจะเพิ่มปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวต่างชาติเพิ่มมากขึ้น เพราะทุกวันนี้ยังไม่มีมาตรการผ่อนปรนก็ยังหลบหนีเข้ามาได้จำนวนมาก และแรงงานที่เคยอยู่ในพื้นที่ชายแดนก็จะอพยพเข้าไปในเมืองใหญ่อย่างมหาศาล สถานประกอบการที่เป็นของนักลงทุนส่วนกลาง อาจย้ายฐานกลับไป ทำให้การลงทุนในพื้นที่ลดน้อยลง และได้ยื่นข้อเสนอต่อสภาพัฒน์ สภาอุตสาหกรรมไทย และสภาหอการค้าไทย จำนวน 11 ข้อ ดังนี้

1. ควรมีการกำหนดโควต้าด้านการใช้แรงงานของสถานประกอบการ แต่ละแห่ง โดยในส่วนกลางเป็นหน้าที่ของกรมการจัดหางาน และสำนักงานจัดหางาน จังหวัดดูแลในส่วนภูมิภาค
2. จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจสกัดกั้นในทุกเส้นทาง เพื่อป้องกันปัญหาการลักลอบเข้าประเทศ
3. จัดตั้งหน่วยให้บริการของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกการจดทะเบียน และประกันตัวแรงงานต่างชาติ
4. ควรอนุญาตให้เฉพาะจังหวัดตามแนวชายแดน สามารถจ้างแรงงานต่างชาติ ได้ 27 อาชีพ
5. เฉพาะจังหวัดชั้นในที่ได้รับอนุญาตรวมทั้งกรุงเทพฯ และปริมณฑล ควรกำหนดให้แรงงานต่างชาติต้องรับภาระประกันการทำงานต่อกรมการจัดหางานในวงเงินอย่างน้อย 1 หมื่นบาท โดยอาจหักเป็นรายเดือนเพื่อป้องกันปัญหาการหลบหนี
6. เฉพาะจังหวัดชายแดนให้ใช้เพียงเงินประกันและค่าธรรมเนียม อนุญาตทำงานตามที่กำหนด
7. ให้ผู้ประกอบการสามารถแจ้งขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติได้ภายในเวลาที่กำหนด
8. กำหนดระยะเวลาอนุญาตใช้แรงงานต่ออายุได้ทุก 1 ปี
9. กำหนดระยะเวลาอนุญาตใช้แรงงานต่างชาติในสถานประกอบการของจังหวัดชั้นในที่ได้รับอนุญาต รวมทั้งกรุงเทพฯ และปริมณฑล ให้ลดลงเท่ากับอัตราส่วนเพิ่มขึ้นของแรงงานไทย

10. จัดตั้งนิคมฯ แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยขึ้นที่จังหวัดชายแดนเพื่อฝึกอบรมความรู้เฉพาะทางในแต่ละอาชีพ

11. ควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานต่างชาติให้มีรายได้ในสัดส่วน 50% ต่อ 60% ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศ และต้องเสียภาษีรายได้และเงินประกันสังคมตามอัตราเดียวกับแรงงานไทย

2. แนวคิดต่อแรงงานต่างชาติที่ทำงานในประเทศไทย

เท่าที่ติดตามมาสรุปได้ว่า มีการมองปัญหาแรงงานต่างชาติ 4 แนวคิด คือ

2.1 แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ หรือชาตินิยม (National Security)

มองว่า แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ต้องจับตัวส่งออกไปนอกประเทศ หรือนายจ้างต้องมาประกันตัว เพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวคนนั้นชั่วคราว

แนวคิดนี้ปรากฏชัดในกลไกรัฐฝ่ายความมั่นคงและการปกครองโดยมีสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ(สมช.) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) และกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ควบคุม กักกัน หรือสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวนายผัน จันทราบาน ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เคยให้สัมภาษณ์ว่า กระทรวงแรงงานไม่ยอมรับว่า คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเป็นผู้ใช้แรงงาน แต่ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง จึงไม่ใช่หน้าที่ ของกระทรวงแรงงานฯ ที่จะเข้าไปดำเนินการกับแรงงานที่ลักลอบเข้าเมือง (สยามโพสต์, 4 ม.ค.39 : น.2) หมายความว่า กระทรวงแรงงานฯ ยอมให้นายจ้างขูดรีดเอาเปรียบคนงานต่างด้าวต่อไปได้ เพียงเพราะจำเป็นต้องย้ายถิ่นเข้ามาทำงานหาเลี้ยงชีพในสังคมไทย ทั้งที่สิทธิลูกจ้างที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานย่อมเกิดขึ้นโดยไม่เกี่ยวกับการเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือไม่ ?

มิเช่นนั้นแล้ว กระทรวงแรงงานฯ ก็มีบทบาทไม่ต่างจากหน่วยงานความมั่นคงแต่อย่างใด เพราะมองคนงานข้ามชาติมาทำงานหาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว เหมือนเป็นอาชญากรหรือผู้ก่อการร้ายประเภทหนึ่งในสังคมไทย

2.2 แนวคิดทุนเสรีนิยม (Liberlist)

เป็นแนวคิดของนักธุรกิจโดยทั่วไป ที่มองว่ามีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อความเติบโตอย่างรวดเร็วของการพัฒนาเศรษฐกิจธุรกิจ เพราะเห็นว่ามีปัญหาขาดแคลนแรงงาน บางอย่างที่คนงานไทยไม่ทำหรือหาคนงานไทยมาทำยาก ทำให้ต้องจ้างแรงงานต่างชาติมาทดแทนแรงงาน โดยเฉพาะงานประเภท 3 ส หรือ 3D คือ 1. งานเสี่ยงสูง (Danger) 2. งานแสนลำบาก (Difficul) และ 3. งานสกปรก (Dirty) เช่น งานก่อสร้าง ประมงทะเล เกษตรกรรม และงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอจากการค้าจังหวัด และกลุ่มนักธุรกิจต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ 3 เรื่องสำคัญ คือ

1. ขอให้รัฐบาลลดหรือเลิกเงินค่าประกันตัวแรงงานต่างชาติ (ปัจจุบันลดเหลือ 1,000 บาท/ราย)
2. ให้จัดตั้งศูนย์บริการครบวงจร (One Stop Service) เพื่อให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ประกอบการที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยให้ยกหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมาให้บริการพร้อมกัน
3. ให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ หรือผ่อนผันการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำชั่วคราว ในเขตส่งเสริมการลงทุนต่างจังหวัด หรือเขตจังหวัดชายแดน เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการขยายการลงทุนไปสู่ต่างจังหวัด ไม่ย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

รัฐบาลได้ตอบสนองแก่นักธุรกิจหลายเรื่อง ยกเว้น การผ่อนผันการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อส่งเสริมการลงทุน, หน่วยงานสาธารณสุขไม่สามารถมาตรวจสอบสภาพคนงานที่ศูนย์บริการครบวงจรได้

2.3 แนวคิดมนุษยนิยม หรือสิทธิมนุษยชน (Human Rights, Labour Protection)

มองว่าผู้ใช้แรงงานทั่วโลกคือพี่น้องกัน มีชะตากรรมที่ถูกเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน แรงงานทุกคนมีสิทธิเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแบ่งแยกก็คิดกันเพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา และเพศ เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ และองค์กรแรงงานหลายแห่งในประเทศไทย

2.4 แนวคิดประสานประโยชน์ระหว่างอำนาจรัฐราชการกับกลุ่มธุรกิจเอกชน (Corporatism)

เกิดขึ้นจากความพึงพา ร่วมมือกันระหว่างกลุ่มอำนาจทุนเอกชน กับอำนาจรัฐราชการ โดยฝ่ายราชการจัดสรรอำนาจให้ นักธุรกิจ/ผู้ประกอบการ ควบคุมกักขังแรงงานต่างด้าว ไว้ใช้ทำงานได้ชั่วคราว โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องนำตัวแรงงานต่างด้าวไปตรวจสอบสุขภาพ จ่ายค่าประกันตัวและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการทำงานตามกฎหมายเพราะอำนาจรัฐ ไร้สมรรถภาพในการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติด้านมหาศาลที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่แล้ว ประกอบกับฝ่ายองค์กรธุรกิจ/นายจ้างเรียกร้องต้องการจ้างแรงงานต่างชาตินอกกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน หรือแรงงานในท้องถิ่นไม่ทำ หรือแรงงานต่างชาติดีราคาถูกกว่า ขยันอดทน ปกครองง่ายกว่าแรงงานไทย เป็นต้น

ความเห็นของนักสหภาพแรงงานไทย มี 2 ฝ่ายใหญ่ ๆ คือ

ประการที่ 1 แนวคิดชาตินิยมหรือความมั่นคงแห่งชาติ

นักสหภาพแรงงานบางส่วนมองว่า ปัจจุบันนายจ้างจ้างคนงานต่างด้าว เพราะต้องการเอาเปรียบโดยจ่ายค่าแรงต่ำ ไม่ใช่เพราะขาดแคลนแรงงานจริง ยังมีคนงานไทยว่างงานอีกมาก ยังมีคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศมากหากนายจ้างจ่ายค่าจ้าง สวัสดิการตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมไม่ทำลายอำนาจต่อรองของคนงานไทย และกลไกรัฐมีความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานย่อมมีคนไทยจำนวนมากมาทำงานนั้น

เพราะฉะนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับนโยบายรัฐ ที่ให้นายจ้างจ้างแรงงานต่างชาติดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย เพราะเป็นการแย่งงานคนไทยทำให้นายจ้างเลือกจ้างแรงงานต่างชาติดีได้ง่ายขึ้นมากขึ้น คนงานไทยจะตกงานว่างงานหรือมีงานทำยากขึ้นในอนาคตถือเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติเป็นการสมคบกับพวกนายทุนทำลายผลประโยชน์แรงงานไทย

ประการที่ 2 แนวคิดสิทธิมนุษยชน หรือคุ้มครองแรงงาน

นักสหภาพแรงงานบางส่วนมองว่า ปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติด้านมหาศาลทำงานอยู่แล้ว โดยเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นหลายแห่ง มีผลประโยชน์ร่วมอยู่ด้วย และนายจ้าง

จำนวนมากจ้างแรงงานต่างชาติ เพราะต้องการจ่ายค่าแรงถูก หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมายแรงงาน

เพราะฉะนั้น ต้องต้อรองให้รัฐบาลกำหนดประเภทกิจการที่จำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติให้ชัดเจน แรงงานต่างชาติต้องได้รับสิทธิแรงงานเช่นเดียวกับมาตรฐานกฎหมายแรงงานไทย เพื่อป้องกันการเลือกจ้าง เอาเปรียบแรงงานต่างชาติ และกลไกรัฐต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้ดูแลแรงงานทั้งไทยและต่างชาติอย่างเคร่งครัดเท่าเทียมกัน

เมื่อเดือนมีนาคม 2539 มุลนิธิอารมณั พงศ์พจน์ ได้สอบถามความคิดเห็นผู้นำสหภาพแรงงานจำนวน 12 ท่าน ซึ่งส่วนใหญ่มีบทบาทคัดค้านมติ ครม.25 มิถุนายน 2539ด้วย คือ

1. นายสุวิทย์ หาทอง	ประธานสภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยและ ประธานสหพันธ์แรงงานสยามกลการ
2. นายบรรจง พรพัฒนานิกม	ประธานสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานเอกชนแห่งประเทศไทย
3. นายนิคม เต็งใหญ่	เลขาธิการสภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย และประธานสหพันธ์แรงงานกระดาษและการพิมพ์ แห่งประเทศไทย
4. นายสพรั่ง มีประดิษฐ์	หัวหน้าฝ่ายสุขภาพและความปลอดภัย สภาองค์กรลูกจ้างสภา แรงงานแห่งประเทศไทย
5. น.ส.บุญเทียม ลำภาทอง	หัวหน้าฝ่ายคุ้มครองแรงงาน สภาองค์กรลูกจ้างสหพันธ์ แรงงานแห่งประเทศไทย และผู้หญิงเก่งสาขาผู้นำแรงงานสตรี ในวันสตรีสากล ปี 2539
6. นายศรีโพธิ์ วายุพิภตร	ประธานสหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอฯ และประธานกลุ่มภาพแรงงานอุตสาหกรรมเบอร์ล่า

7. นายสกล สือทรงธรรม	ประธานสหพันธ์แรงงานธนาคารและการเงินแห่งประเทศไทย
8. นายอิทธิพล เกิดจันทร์	เลขาธิการสหพันธ์แรงงานเครื่องใช้ไฟฟ้าแห่งประเทศไทย
9. นายอาทร สมโรจน์รัตน์	ฝ่ายการศึกษา สหพันธ์แรงงานโลหะแห่งประเทศไทย
10. น.ส.วิไลวรรณ แซ่เตีย	ผู้ประสานงานกลุ่มสหภาพแรงงานย่านอ้อมน้อย-อ้อมใหญ่
11. นายชัย ทองดี	ประธานสหภาพแรงงานถลุงแร่ดีบุกแห่งประเทศไทย และผู้ประสานงานกลุ่มสหภาพแรงงานจังหวัดภูเก็ต
12. นายสมศักดิ์ โกศัยสุข	เลขาธิการสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และที่ปรึกษาสภา องค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย

คำถามข้อที่ 1

**การนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย จะเป็นการแย่งงาน
คนงานไทยหรือไม่ ? เพราะอะไร ?**

ผู้นำสหภาพจำนวน 6 ท่านมีความเห็นว่า การนำเข้าแรงงานต่างชาติเป็นการ
แย่งงานคนไทย จะทำให้คนงานไทยตกงานและขาดความมั่นคงในการทำงาน เพราะยังมี
คนไทยว่างงานอยู่จำนวนมากมี 1 ท่าน ตอบว่า การนำเข้าแรงงานต่างชาติจะนำไปสู่
ปัญหาความมั่นคงของชาติ ความไม่ปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวไทย
โดยตรง และแรงงานต่างชาติจะก่ออาชญากรรม รับจ้างทำสิ่งผิดกฎหมายได้

สาเหตุที่นายจ้างต้องการจ้างคนงานต่างชาติมากเพราะว่า

1. สามารถจ่ายค่าแรง และสวัสดิการน้อยกว่าคนงานไทย ส่งผลกระทบ
ให้คนงานไทยได้รับความไม่เป็นธรรมในสภาพการจ้างงานได้
2. ปกครองคนงานต่างชาติได้ง่ายกว่า เพราะมาจากประเทศอื่น ไม่รู้จัก
กฎหมายแรงงานไทย

ผู้นำสหภาพจำนวน 8 ท่าน มีความเห็นว่า ไม่เป็นการแย่งงานคนไทย เพราะมีงานอาชีพบางอย่างที่ขาดแคลนแรงงาน หรือคนงานไทยไม่ยอมทำ หากคนงานไทยทำยาก เช่น งานประมง งานกรีดยาง งานก่อสร้าง หรืองานไร่ฝีมือน้อยๆ ซึ่งเป็นงานหนัก เสี่ยงภัย ยากลำบาก ซึ่งคนต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทำงานเพื่อยังชีพและเพื่ออนาคตที่ดีกว่าอยู่ในบ้านเมืองตนเอง หรือมีปัญหาทางการเมืองภายในประเทศของตน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้

มีข้อเสนอจากนักแรงงานบางคน คือ

1. ไม่ควรให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ซึ่งมีคนไทยพร้อมจะทำงานได้อยู่แล้ว ควรให้จ้างได้เฉพาะกิจการที่ขาดแคลนแรงงานชัดเจนจริง ๆ
2. ควรให้จ่ายค่าจ้างคนงานต่างชาติเท่ากับคนงานไทย เพื่อไม่ให้นายจ้างหลบเลี่ยงไปจ้างคนต่างชาติมากขึ้น และทำให้ค่าแรงคนงานไทยถูกกดราคาลงได้

คำถามข้อที่ 2

รัฐบาลควรมีนโยบายและมาตรการอย่างไรในการจัดการกับปัญหาแรงงานต่างชาติ ?

มีข้อเสนอหลายประการ สรุปได้ดังนี้

- (1) รัฐบาลควรเป็นผู้รับผิดชอบการนำเข้าแรงงานต่างชาติในกรณีจำเป็นเท่านั้น โดยจัดทำทะเบียนประจำตัวและตรวจสอบความประพฤติของแรงงานต่างชาติ โดยให้นายจ้างที่ต้องการแรงงานต่างชาติมาติดต่อกับกรมการจัดหางาน และเป็นการป้องกันไม่ให้ นายจ้างเอาเปรียบคนงานต่างชาติโดยเสรี
- (2) ห้ามนำเข้าแรงงานต่างชาติโดยเด็ดขาด เพราะไม่เชื่อว่าเมืองไทยขาดแคลนอย่างแท้จริง ในปัจจุบันเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานเพราะนายจ้างจ่ายค่าจ้างให้ต่ำ ไม่คุ้มกับการทำงานที่หนักหรือเสี่ยงภัยมากกว่า
- (3) ควรกำหนดรับคนงานตามความต้องการของอุตสาหกรรมหรือกิจการต่างๆ โดยลงทะเบียนรับตามจำนวนที่ต้องการ เพื่อป้องกันคนล้นงาน ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถควบคุมได้ และรัฐควรอำนวยความสะดวกในกรณีจัดส่งกลับบ้านหรือต่ออายุการทำงานตามความเหมาะสม
- (4) ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนประเภทงาน/อาชีพซึ่งมีความจำเป็นต้องจ้างคนงานต่างชาติจริงๆ และระยะเวลาการอนุญาตให้ทำงาน

(๕) ควรให้แรงงานต่างชาติได้รับสิทธิต่างๆ ตามที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และสิทธิการตั้งสหภาพแรงงาน ไม่ควรมีการเลือกปฏิบัติ

คำถามข้อที่ ๘

องค์กรแรงงานควรมีนโยบายและบทบาทต่อแรงงานต่างชาติอย่างไร ?

สรุปคำตอบได้ดังนี้

(๑) ควรผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติให้ชัดเจน ทั้งในเรื่องกำหนดอาชีพ งานที่แรงงานต่างชาติสามารถทำได้โดยไม่กระทบต่อการประกอบอาชีพของแรงงานไทย

(๒) ดำเนินการให้คนงานต่างชาติได้รับค่าจ้างและสวัสดิการเช่นเดียวกับคนงานไทย เพราะ "คนงานทั่วโลกเป็นพี่น้องกัน" เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครองแรงงาน และเพื่อให้ไทยเป็นตลาดแรงงานเปิด การลงทุนจะขยายตัวตามมา

(๓) ควรมีโครงการอบรมแรงงานต่างชาติให้เข้าใจกฎหมายแรงงานไทย

(๔) ควรช่วยแรงงานต่างชาติให้รู้จักขนบธรรมเนียมประเพณีไทย ซึ่งเป็นการประชาสัมพันธ์ประเทศไทยด้วย

(๕) กีดกันการนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สนับสนุนให้รัฐบาลส่งเสริมคนไทยให้หางานทำในเมืองไทยมากกว่าการออกไปทำงานในต่างประเทศ

(๖) ควรมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างชาติ ตลอดจนการติดตาม ตรวจสอบดูแลสภาพการทำงานของคนงานต่างชาติด้วย

(๗) ควรเสนอให้รัฐบาลอนุญาตให้รับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานเฉพาะใน ๒ กิจการ คือ กิจการประมง และเกษตรกรรม เพราะมีความขาดแคลนแรงงานชัดเจน และควรอนุมัติในบางพื้นที่เท่านั้น

(๘) ควรมีบทบาทประสานความร่วมมือกับรัฐบาลในการทำความเข้าใจถึงปัญหาการอยู่ร่วมกันระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างชาติ ปัญหาความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรมประเพณีของแรงงานไทยกับแรงงานต่างชาติ

3 ปฏิกริยาต่อมติคณะรัฐมนตรีของฝ่ายต่าง ๆ

ในตอนนี้ จะขอนำเสนอข้อสังเกต ข้อคัดค้านและข้อเสนอแนะของ 5 ฝ่ายได้แก่

- (1) องค์กรแรงงาน
- (2) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม รัฐสภา
- (3) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- (4) สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ
- (5) หอการค้าจังหวัด

3.1 กระแสการคัดค้านขององค์กรแรงงาน

ศูนย์ประสานงานสภาองค์กรลูกจ้าง โดยแกนนำของ 2 สภาองค์กรลูกจ้างคือ สภาองค์กรลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย (นายสุวิทย์ หาทอง เป็นประธานสภา) และสภาองค์กรลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย (นายพานิชย์ เจริญเผ่า วุฒิสมาชิก เป็นประธานสภา) ได้มีมติร่วมกันทำหนังสือถึง ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เพื่อคัดค้านมติ ครม. ดังกล่าว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 และจัดชุมนุมชี้แจงต่อผู้ใช้แรงงานประมาณ 2,000 คน ในวันอาทิตย์ที่ 7 กรกฎาคม 2539 ที่บริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาล พร้อมกับการเรียกร้องให้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากวันละ 145 บาทเป็นวันละ 167 บาท และให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2539

ผู้นำการชุมนุมแรงงานได้ประกาศว่าจะให้โอกาสรัฐบาล 2 สัปดาห์ ในการทบทวนมติ ครม. วันที่ 25 มิถุนายน 2539 โดยเฉพาะการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาประกอบอาชีพด้านขนส่ง และอุตสาหกรรม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานไทย เป็นอย่างมาก และให้เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 167 บาท หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว จะประสานกับผู้นำแรงงานย่านต่างๆ มาชุมนุมใหญ่ที่ทำเนียบรัฐบาลอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 23 กรกฎาคม 2539 (กรุงเทพธุรกิจ, 8 ก.ค.39, น.15)

คำชี้แจงผลเสียที่จะเกิดขึ้นและเหตุผลการคัดค้านมติ ครม. 25 มิถุนายน 2539 ของศูนย์ประสานงานสภา องค์กรลูกจ้างมีดังนี้

1. ด้านเรื่องที่เสนอเรื่องแรงงานต่างด้าวเข้า ครม. คือ กระทรวงแรงงานฯ ซึ่งกระทรวงแรงงานฯ ได้เรียกสภาองค์กรลูกจ้างต่างๆ เข้าประชุมหารือเพื่อค้นหาปัญหาต่างๆ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

2. จากเรื่องดังกล่าว ได้มีการประชุมหารือกันหลายครั้ง มีท่านรองปลัดกระทรวงแรงงานฯ (นางนิทัศน์ ชีระวิทย์) เป็นประธาน ผลสรุปของการประชุมคือ เห็นด้วยที่จะให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานได้ในบางประเภทที่จำเป็น คือ

ก. กิจการประมงทะเล

ข. การเกษตรในบางพื้นที่ เช่น การกรีดยาง

ค. กิจการก่อสร้างในบางจังหวัด

นอกจาก 3 ประเภทนี้ ที่ประชุมไม่เห็นด้วยที่จะเอาแรงงาน ต่างชาติเข้ามา

3. มติ ครม. เมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 2539 กลับกลายเป็นว่าอนุมัติให้แรงงานต่างชาติเข้ามาได้ใน 5 ประเภทกิจการ ซึ่งถ้าดูตามเนื้อหาแล้ว เป็นการให้นำเข้าได้ในทุกประเภท ไม่เป็นไปตามมติที่ประชุมกับกลุ่มผู้นำแรงงาน เป็นมติที่รองรับและรับใช้กระแสนโยบายที่ต้องการแรงงานราคาถูกเท่านั้น

คำชี้แจง ผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับแรงงานไทย

1. เป็นการลดโอกาสการจ้างแรงงานไทย และจะทำให้เกิดปัญหาการว่างงานในอนาคต เพราะไม่จำกัดอาชีพที่ขาดแคลนจริงๆ

2. ค่าจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกว่าแรงงานไทยมากเป็นการไร้ฝีมือ ซึ่งแรงงานไทยก็มีมากอยู่แล้ว

3. ผู้ลงทุนจะไม่ให้ความสนใจในการลงทุน ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันระยะยาว เพราะมีแรงงานราคาถูก

4. ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนจะไม่ลงทุนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานไทย และส่งผลกระทบกับการกระจายรายได้

5. ก่อให้เกิดผลเสียทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เพราะแรงงานต่างด้าวมั้วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ยิ่งระบบราชการไทยที่ไร้ประสิทธิภาพกับการบังคับใช้กฎหมายแล้วนั้น เราเชื่อว่าแนวโน้มแรงงานต่างด้าว เข้ามาจะประกอบอาชีพที่เราไม่พึงปรารถนา เช่น โสเภณี และอาชญากรรม

6. นักลงทุนบ้านเรายังเน้นปัจจัยการใช้แรงงานมากกว่าการใช้เครื่องจักรหรือเทคโนโลยีเพราะราคาถูก

7. ความมั่นคงของชาติมีผลกระทบต่อความมั่นคงของสังคม ที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว

การเคลื่อนไหวขององค์กรแรงงานทำให้รัฐบาลต้องทบทวนมติกรมดังกล่าว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้เสนอต่อรัฐบาลให้เห็นชอบ เพื่อกำหนดประเภทงานที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 มีประเด็นสำคัญคือ กำหนดงานที่ผ่อนผันให้ทำได้เฉพาะงานกรรมกรไร้ฝีมือและกิจการที่อนุญาตให้จ้างได้ 2 ประเภทคือ กิจการขนส่งขนถ่ายสินค้าทางน้ำและอุตสาหกรรมการผลิต

ในขณะที่ทางฝ่ายองค์กรแรงงาน ต้องการให้ตัดกิจการขนส่งและอุตสาหกรรมทั้ง 2 ประเภทออกจาก มติ กรม เพราะไม่ได้เป็นไปตามข้อตกลงของคณะกรรมการศึกษาเกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวที่กระทรวงแรงงานฯ ได้จัดตั้งขึ้น ซึ่งมีตัวแทนจากภาครัฐ ผู้ประกอบการและผู้นำแรงงานได้ตกลงกันว่าให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้เฉพาะ 3 ประเภท กิจการ คือ กิจการก่อสร้าง ประมงทะเล และกิจการเกษตรบางประเภท

วันที่ 23 กรกฎาคม 2539 กลุ่มผู้ใช้แรงงานหลายแห่งได้นัดชุมนุมประท้วงมติกรม ที่บริเวณหน้าทำเนียบรัฐบาลและได้ตัดสินใจเดินขบวนไปบ้านพักนายกรัฐมนตรี บรรหาร ศิลปอาชา ที่ถนนจรัลสนิทวงศ์ในกลางดึก แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มาสกัดกันไว้ที่สะพานมัชฌิมวันรังสรรค์ จนกระทั่ง นายเดช บุญหลง เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เดินทางมาพบแกนนำการชุมนุมและได้ขอมขยับเวทีปราศรัยว่าจะรับเรื่องทั้งหมดไปประสานงานแก้ไขให้โดยเร็ว โดยรับข้อเรียกร้อง 2 ข้อของกลุ่มแรงงาน คือ

1. ให้เร่งรัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมสรุปผลการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภายในวันที่ 1 สิงหาคม 2539 นี้
2. มีคำสั่งให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทบทวนและกำหนดขอบข่ายกลุ่มอาชีพที่จะอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวให้ชัดเจนก่อนวันที่ 13 สิงหาคม 2539 โดยต้องไม่รวมถึงการใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม

: น.2) และผลสรุปการหารือนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติตอบสนองแล้วเมื่อ วันที่ 6 สิงหาคม 2539 ก่อนที่จะมีการชุมนุมใหญ่ครั้งใหม่ในวันที่ 13 สิงหาคม 2539

ต่อมา เมื่อมีแนวโน้มว่ารัฐบาลจะพิจารณาขยายระยะเวลาและเพิ่มประเภทกิจการที่จะจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้ นายประเทือง แสงสังข์ รองประธานสภาแรงงานฯ ก็ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้าน ถ้ารัฐบาลตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มนายทุน จะมีการรวมตัวผู้ใช้แรงงานเป็นประวัติศาสตร์ เพื่อคัดค้านเรื่องนี้ (มติชน, 1 เม.ย.40 : น.4)

นอกจากนี้ ในการจัดงานวันแรงงานสากล วันที่ 1 พฤษภาคม 2540 คณะกรรมการจัดงานซึ่งมีตัวแทนทุกสภาองค์กรลูกจ้างร่วมอยู่ด้วยได้มีความเห็นเอกฉันท์ที่จะยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลให้มีมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติให้อยู่ใน 3 ประเภทกิจการเท่านั้น คือ ภาคเกษตร ก่อสร้าง และประมง

3.2 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการ สังคม รัฐสภา

3.2.1) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปัญหาการขาดแคลนแรงงานและปัญหาแรงงานต่างชาติ โดยมีนายอาคม เ่องฉ้วน (ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์) เป็นประธานอนุกรรมการและมิยาบ ประเทือง แสงสังข์ รองประธานสภาองค์กรลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการคนหนึ่งด้วย

ผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว ได้ตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล ดังนี้ คือ

1. มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีความคลุมเครือก่อให้เกิดปัญหาหลายประการคือ
 - ก. มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเสมือนหนึ่งส่งเสริมให้มีการนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เข้ามาในประเทศไทย เพราะมาตรการที่รัฐบาลออกมานั้นไม่น่าจะเกิดผลในทางปฏิบัติมากนัก

ข. มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่ได้เสนอแนวทางและวิธีการที่จะ จัดส่งแรงงานต่างชาติเหล่านั้นกลับประเทศ ขณะเดียวกันมาตรการสกัดกั้นและผลักดัน การลักลอบเข้ามาใหม่นั้นไม่มีอะไรใหม่ รวมทั้งกำลังคนและงบประมาณที่จะให้หน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบดูแลก็ไม่มีเพิ่มเติม

ค. มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีการเพิ่มเติมเรื่องกิจการขนส่งทางน้ำ และกิจการอุตสาหกรรม การผลิตบางประเภท ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ได้มีการหยิบยกขึ้นมา พิจารณาก่อน

ง. การกำหนดพื้นที่ 43 จังหวัด เป็นช่องทางทำให้เกิดขบวนการ ค้าแรงงานเถื่อน ซึ่งควรจะประกาศทั้ง 76 จังหวัด

จ. การกำหนดค่าจ้างและสวัสดิการ จะต้องกำหนดตามกฎหมาย แรงงานไทย และให้มีผลในทางปฏิบัติด้วย ซึ่งจะเป็นจริงได้ยาก เพราะสถานประกอบการ จำนวน 50% ในประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างต่ำ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ กระทบกับแรงงานไทย

2. เสนอให้องค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมดูแล ทั้งนี้เพื่อ ป้องกันคนท้องถิ่นว่างงานและให้มีการควบคุมดูแลจากชุมชนอย่างทั่วถึง โดยแบ่งรายได้ จากทะเบียนอนุญาตทำงานให้กับองค์กรท้องถิ่นนั้นด้วย

3. การดูแลแรงงานต่างชาติ ทางด้านสาธารณสุข ซึ่งไม่มีนโยบายที่ชัดเจน จากทางรัฐบาล

4. ทางรัฐบาลจะต้องมีมาตรการการแก้ไขปัญหาระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวไม่ควรเกิน 10 ปีที่ชัดเจน

5. ระบบข้อมูลในการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างชาติ จะต้องเป็นระบบ สามารถตรวจสอบได้ในระดับภาพรวม ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

3.2.2) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา

คณะกรรมการการแรงงานฯ ของวุฒิสภา มีนาย วีระ ปิตรชาติ เป็น ประธานคณะกรรมการ นายคัน จันทปาน (ปลัดกระทรวงแรงงานฯ) เป็นรองประธาน กรรมการ นายพานิชย์ เจริญเผ่า (ประธาน สภาองค์การลูกจ้างสัมพันธ์แรงงานแห่ง

ประเทศไทย) เป็นเลขานุการคณะกรรมการและนายพนัส ไทยล้วน (ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย) เป็นโฆษกคณะกรรมการ

คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2539 ขอให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายทำงานในประเทศไทย โดยเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้ชั่วคราวในกิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล กิจการก่อสร้างเหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง ขนถ่ายสินค้าและอุตสาหกรรมในพื้นที่ 43 จังหวัดนั้น จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยเห็นว่าควรให้จ้างแรงงานต่างชาติได้เฉพาะในกิจการสวนยางและกิจการประมง ส่วนการทำงานในสาขาอาชีพอื่น จะต้องพิจารณาในรายละเอียดและศึกษาผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นก่อน

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นชอบให้ยืนยันตามมติคณะรัฐมนตรีเดิม และนำข้อเสนอของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา เสนอคณะรัฐมนตรีทราบ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2539 สรุปได้ดังนี้

1. นโยบายที่เปิดกว้างให้แรงงานต่างชาติทำงานได้หลายสาขาอาชีพ จะเป็นเหตุให้แรงงานต่างชาติอพยพเข้ามาทำงานมากขึ้น และจะส่งผลกระทบกับนโยบายและโครงสร้างการจ้างแรงงานในประเทศอย่างรุนแรง
2. รัฐบาลควรเจรจาโดยตรงกับรัฐบาลพม่า ลาว เขมร เพื่อป้องกันมิให้มีแรงงานของประเทศเหล่านั้น เข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย
3. หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ยังไม่มีระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมแรงงานต่างชาติ
4. รัฐจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีในการผ่อนผันให้คนต่างชาติทำงาน
5. การควบคุมแรงงานต่างชาติที่ไม่ดีพอ จะมีผลกระทบต่อสังคม ประเพณี วัฒนธรรม และอาจนำโรคร้ายต่างๆ เข้ามาระบาดในประเทศ

6. การพิจารณาบทบาทของการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ และพยายามนำแรงงานไทยที่อยู่ต่างประเทศประมาณเจ็ดแสนคน กลับมาทดแทนการขาดแรงงานภายในประเทศ

7. การอนุญาตให้ชาวเขาที่มีอยู่หลายแสนคน เข้ามาทำงานรับจ้างในสาขาอาชีพที่เหมาะสม และควรพิจารณาให้สัญชาติไทย

8. ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มีความคลาดเคลื่อน ไม่ตรงตามความเป็นจริง อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจแก้ปัญหาดังกล่าว

3.3 ข้อสังเกตและข้อเสนอของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

(ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลอมภพ สุสังกร์กาญจน์, 2539 : น.15-20)

3.3.1 จำนวนที่ผ่อนผัน

- ให้เป็นไปตามความคิดเห็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการพิจารณาอนุญาต โดยพิจารณาจากการขาดแคลนเนื่องจากในระยะแรกนี้ เป็นการผ่อนปรนให้นายจ้างนำตัวคนงานต่างชาติที่ถูกจ้างงานมารายงานตัว และลักษณะงานบางประเภทมีการเคลื่อนย้ายแรงงานค่อนข้างสูง มีการจ้างงานระยะสั้นและจำนวนจ้างงานขึ้นลงตลอดในแต่ละพื้นที่ เช่น งานรับจ้างภาคเกษตร การกำหนดจำนวนแน่นอน เป็นภาระหนักสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานฯ ซึ่งมีจำนวนน้อย และอุปกรณ์ไม่พร้อม

- กำหนดหลักการให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้โอกาสในการจ้างงานแก่คนไทยก่อนเสมอเนื่องจากเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานระดับล่างในหลายกิจการ เช่น ลูกเรือประมง คนงานกรีดยาง กุหลาบในกิจการขนส่ง โรงสี เป็นต้น และอาจมีแรงงานไทยบางส่วนที่ไม่ต้องการไปทำงานในท้องถิ่นอื่น และยินดีรับค่าจ้างของท้องถิ่นนั้น ซึ่งในระยะยาวจะเกิดผลดีต่อสถานะทางสังคมของครอบครัว

3.3.2 อาชีพและประเภทกิจการ

- ต้องยอมให้มีการจ้างงานได้เฉพาะสาขาอาชีพที่ขาดแคลนจริงๆ เท่านั้น โดยเน้นที่ลักษณะงานเป็นหลัก คือ งานลักษณะที่หนัก ยุ่งยาก สกปรกและผู้ประกอบการต้องเผชิญกับภาวะเสี่ยงสูง ทั้งจากภัยธรรมชาติและราคาสินค้าตกต่ำ

- ต้องไม่ให้เกิดการจ้างคนงานต่างชาติในกิจการด้านโรงงานด้วยเหตุผลว่าสามารถจ้างโดยจ่ายค่าจ้างถูกกว่าคนไทย แต่จำเป็นต้องจ้างเพราะขาดแคลนแรงงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้านจากองค์การแรงงานและองค์การค้าระหว่างประเทศในการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ

3.3.3 หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่ผ่อนผันให้จ้างงานได้

- ประเทศไทยควรกำหนดพื้นที่โดยคำนึงถึงสถานะตลาดแรงงานซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการขาดแคลนแรงงานไว้ฝีมือจริง ๆ และความสามารถในการควบคุมควบคุมกันไป

- จังหวัดที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ผ่อนผัน มีสถานภาพที่แตกต่างกันในการจ้างแรงงานเถื่อนอย่างเห็นได้ชัด มี 4 จังหวัด คือ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง ได้มีการผ่อนผันให้จ้างแรงงานมาตั้งแต่ปี 2535 แล้ว แต่ผลที่เกิดขึ้นคือ ส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังในการควบคุมแรงงานเถื่อนให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนด ทำให้มีแรงงานเถื่อนทะลักเข้ามาเป็นจำนวนมาก เพราะการละเลยของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และความไม่แน่นอนของการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ทำให้เกิดการท้าทายกัน มีขอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเอาเปรียบแรงงานต่างชาติอย่างเห็นได้ชัด

- กลุ่มจังหวัดที่มีความขาดแคลนแรงงานรุนแรง (นอกเหนือจากกลุ่มจังหวัดชายแดนไทย - พม่า และกลุ่มจังหวัดคิชาชายทะเล) โดยเลือกจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานมากกว่า 10,000 คนตามแนวทางที่กรมจัดหางานเสนอ ซึ่งจังหวัดส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลางและภาคเหนือตอนล่าง มีเพียงจังหวัดที่เป็นเมืองหลักของภาคอีสาน 2 จังหวัด คือ ขอนแก่น และนครราชสีมา เท่านั้น

มีปัญหาคือ การเลือกภาวะการจ้างแรงงานเถื่อนมาเป็นตัวกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน อาจทำให้ภาพบิดเบือนไป เนื่องจากแรงงานเถื่อนเหล่านี้เรียกร้อยค่าจ้างต่ำกว่าคนไทยมากกว่า 1 ใน 3 การละเว้นหน้าที่ไม่ตรวจจับแรงงานเถื่อนเหล่านี้อย่างจริงจัง เป็นแรงกระตุ้นให้จำนวนแรงงานเถื่อนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะจังหวัดที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาก

- รัฐบาลจำเป็นต้องทุ่มงบประมาณและกำลังคนเพื่อควบคุมการจ้างแรงงานเถื่อนให้เข้าระบบตามกฎหมาย โดยจะต้องมีการควบคุมตรวจจับในพื้นที่ทุกจังหวัดของทั้งประเทศ มิฉะนั้นแรงงานที่เคยได้รับการผ่อนผันในบางจังหวัด เมื่อหมดสัญญาจ้างงาน

อาจไม่กลับประเทศ แต่ถือโอกาสหลบหนีไปจังหวัดอื่นที่มีได้ผ่อนผันให้มีการจ้างงานเปรียบเสมือนการบีบลูกโป่ง เมื่อกดคันด้านหนึ่งก็จะไปโป่งอีกด้านหนึ่ง

- การควบคุมจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นกับความร่วมมือของนายจ้างเป็นสำคัญ เนื่องจากพื้นที่ที่ควบคุมค่อนข้างกว้างขวางและต้องมีข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับคนงานต่างชาติพอสมควร ตลอดจนหน่วยงานราชการทุกฝ่ายจะต้องป้องกันแรงงานเถื่อนที่จะลักลอบเข้ามาเพิ่มเติม โดยตรวจตราแนวชายแดนอย่างเคร่งครัด ตรวจสอบสถานประกอบการอย่างสม่ำเสมอและทำโทษนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติอย่างรุนแรงเพื่อให้ทุกฝ่ายเคารพกฎหมาย แม้ว่าจะไม่อาจป้องกันการลักลอบเข้ามาใหม่อย่างสิ้นเชิง

3.3.4 สัญชาติ

มีเพียง 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาเท่านั้น หากดูสถิติของการลักลอบที่ผ่านมามีพม่ามากที่สุดกว่า 4 แสนคน รองลงมาคือ กลุ่มลาวอพยพ และชาวกัมพูชา ซึ่งมีจำนวนน้อย

ปัญหาคือ "คนไร้สัญชาติ" ที่อาศัยตามชายแดนของไทยกับพม่าเป็นส่วนใหญ่ การปะปนของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ซึ่งลักลอบทำงานกับชาวพม่ามานาน เช่น กลุ่มมอญ กะเหรี่ยง เป็นต้น ลูกจ้างกลุ่มนี้เมื่อถูกตรวจจับได้ การบังคับส่งกลับประเทศทำได้ยาก เพราะรัฐบาลพม่าเองไม่ยอมรับชนกลุ่มเหล่านี้ เป็นปัญหาที่ต้องมีนโยบายแก้ไขในระยะยาว ส่วนระยะสั้นคือ ต้องงดจ้างงานคนไร้สัญชาติโดยสิ้นเชิง เพื่อไม่ให้กระทบความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

3.3.5 เงินประกันและค่าธรรมเนียมน

ตามมาตรการที่กำหนดขึ้นระบุไว้เพียงเงินประกันตัว 1,000 บาทต่อคน และเงินค่าธรรมเนียมนอใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาทต่อปีต่อคนไม่ทำให้รัฐมีรายได้เพียงพอใช้จ่ายในกระบวนการจ้างแรงงานต่างชาติผลการสำรวจแรงงานต่างชาติใน 4 จังหวัดผ่อนผันมาแล้วพบว่า รัฐบาลได้มาภาระอุดหนุนคนงานต่างชาติในด้านรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐแทบทุกแห่งอย่างมาก และค่าธรรมเนียมนที่เรียกเก็บจากการจ้างงานยังไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ ทั้งในเรื่องของการตรวจสอบประกอบการการตรวจจับ การบังคับคดี ค่าใช้จ่ายเลี้ยงผู้ต้องขัง ค่าใช้จ่ายจัดทำทะเบียนประวัติคนงานต่างชาติ เป็นต้น

นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงการแบ่งสรรผลประโยชน์ที่นายจ้างได้จากการจ้างคนงานต่างชาติเพื่อนำเงินส่วนนี้มาใช้ในการฝึกอบรมคนงานไทย เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของแรงงานไทยให้ดีขึ้น

ดังนั้น ประเทศไทยควรยึดแนวทางเดียวกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และได้หวัน ในการเก็บค่าธรรมเนียม (Levy) จากคนงานต่างชาติ ซึ่งต้องคิดเพิ่มเติมจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานเท่านั้น

3.3.6 ขั้นตอนการขอจ้างงาน

จากการสำรวจภาคสนามของขงยุทธ และคณะ(2539) ใน 4 จังหวัดพ่อนผ่นมาก่อน พบว่ามีประชาชนตามจังหวัดชายแดนไทยกับพม่าหรือลาวเดินทางเข้าออกประเทศไทยทุกวัน ส่วนหนึ่งเข้ามาทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับ หรือเข้ามาทำงานตลอดช่วงวันทำงาน และเดินทางกับช่วงสุดสัปดาห์ เป็นต้น ซึ่งพบมากในบางอำเภอของจังหวัดระนอง จังหวัดตาก และจังหวัดเชียงราย ประเด็นคือ จะต้องมีการประกันตัว “คนงานไปเช้า / เย็นกลับ” หรือไม่ เพราะไม่ได้เข้ามาพืงพืงแน่นนอนในแผ่นดินไทย แต่มีวัตถุประสงค์เข้ามาทำงานอย่างเดียว จึงมีข้อเสนอเพื่อพิจารณาดังนี้

1. ต้องผ่านขั้นตอน การจัดท

2. ต้องผ่านขั้นตอนการขอใบอนุญาตผ่านเข้าออก (จุดพ่อนปรนที่เป็นทางการ) โดยเสียค่าธรรมเนียมในการเดินทางเข้าออกตามที่ คม.กำหนด โดยไม่ต้องเสียค่าประกันตัว

3. ต้องผ่านขั้นตอนการขออนุญาตเพื่อทำงานเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด (อาจทุก 3 เดือน เป็นต้น) โดยมีบัตรอนุญาตใบเดียว เช่นเดียวกับกลุ่มที่เข้ามาพักอาศัยในประเทศไทย โดยอาจใช้บัตรคนละสี (เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ) โดยบัตรจะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับอาชีพ นายจ้าง พื้นที่และ ระยะเวลาจ้างงานอย่างชัดเจน

ระยะยาว จะต้องมีการตกลงกับฝ่ายประเทศผู้ส่งออกแรงงานอย่างเป็นทางการ เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมเข้าออก และการยอมรับสถานภาพของแรงงานกลุ่มดังกล่าว

3.4 ข้อเสนอของคณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 47 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน ฝ่ายนายจ้าง 5 คน และฝ่ายรัฐบาล 10 คน มีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ พิจารณาข้อเสนอของหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับนโยบาย กฎหมายและมาตรการด้านแรงงานของประเทศ เพื่อให้มีการใช้แรงงานอย่างเต็มที่ ให้ความคุ้มครองสวัสดิการแก่แรงงานที่เหมาะสม และเสนอความเห็นต่อรัฐบาลในปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นและมาตรการแก้ไข

คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติชุดปัจจุบันมี นายไสว พราหมณี อดีตปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำรงตำแหน่งประธานสภาที่ปรึกษาฯ ได้จัดโครงการเดินทางไปสังเกตการณ์การปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผัน จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดภูเก็ตในเดือนกันยายน 2539 จังหวัดตากและจังหวัดกาญจนบุรีในเดือนพฤศจิกายน 2539 ก่อนครบกำหนดวันสิ้นสุดการรายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติคนงานต่างด้าวตามมติ ครม.

ผลของการสังเกตการณ์ดังกล่าว สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติได้ทำรายงานนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 และครม.ได้สั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการแล้ว สรุปได้ดังนี้

3.4.1) ปัญหาความสับสนของนโยบายรัฐบาล

1. รัฐบาลกำหนดว่า เพื่อจัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าว โดยให้กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยเน้นการควบคุม ในขณะที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เน้นการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงาน ทำให้วิธีปฏิบัติในการให้บริการแตกต่างกัน

2. มติ ครม.ใหม่ไม่ได้ยกเลิกมติ ครม.เก่าเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ที่ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ มีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้ชั่วคราว เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนแรงงานบางประเภทใน 10 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ทำให้จังหวัดชายแดนเดิมเกิดความสับสนในการปฏิบัติ

3.4.2) ความริบร้อนออกมิตี กรม.โดยใช้ข้อมูลที่รวบรวมจากนายจ้าง (อ้างว่าขาดแคลน)ด้านเดียว

โดยนายจ้างเป็นฝ่ายได้ประโยชน์ด้วย ข้อมูลด้านอื่นจากแหล่งต่าง ๆ ที่นำเสนอมาเพื่อป้องกันปัญหาสังคมที่ตามมา ไม่ได้นำมาพิจารณาประกอบด้วย ได้แก่

1. สัญชาติและสิทธิต่าง ๆ ของลูกหลานคนต่างชาติผิดกฎหมายที่เกิดในประเทศไทย
2. สถานที่กักขังและงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับกลุ่มที่ถูกจับและรอส่งกลับหากไม่เพียงพอจะดำเนินการอย่างไร
3. ผลกระทบด้านสาธารณสุขและสังคม ในเรื่องงบประมาณการแพร่ระบาดโรคติดต่อร้ายแรง
4. ผลกระทบต่อประชาชนไทย จากการผ่อนผันครั้งนี้

3.4.3) สัญชาติ

ควรกำหนดสัญชาติในบางพื้นที่ใหม่ หากจังหวัดใดไม่มีสัญชาติใดมาขออนุญาต เห็นควรยกเลิกการผ่อนผันในจังหวัดนั้นๆ โดยนำผลสรุปการขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมาพิจารณา

3.4.4) อาชีพ/ประเภทกิจการ

1. รัฐควรเข้มงวดจับกุม "เจ้าของโรงงาน" ที่ยังคงจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมทั่วไป ซึ่งมีนับแสนคนในโรงงานตามแนวชายแดนที่ไม่เข้าข่ายผ่อนผัน
2. ควรให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวในแต่ละจังหวัดทำหน้าที่พิจารณาเพิ่ม - ลด การกำหนดอาชีพ/ประเภทกิจการ โดยใช้ข้อมูลเฉพาะแต่ละท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสถานการณ์แต่ละพื้นที่

3.4.5) กลุ่มแรงงานในจังหวัดชายแดน

อาทิ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง พิจารณากำหนดผ่อนผันให้กลุ่มแรงงานที่เดินทางเข้า - ออก เข้ามาเย็นกลับเป็นประจำทุกวัน ทำงานได้เฉพาะในพื้นที่

นั้นๆ โดยจัดระบบควบคุมอย่างเข้มงวดชัดเจน เช่น ให้ลงทะเบียนเข้า - ออกทุกครั้ง ที่ผ่านด่านชายแดน

3.4.6) พื้นที่ผ่อนผัน

ควรทบทวนจำนวนจังหวัดใหม่ และไม่ควรพิจารณาเพิ่มจังหวัดอื่นๆ อีก โดยพิจารณาข้อมูลจากการจดทะเบียนไปแล้วให้ชัดเจนว่า จังหวัดหรืออำเภอใดมีการจ้างแรงงานต่างชาติมากน้อยเพียงใด เพื่อพิจารณายกเลิกต่อไป

3.4.7) ระยะเวลาผ่อนผัน

1. ไม่ควรขยายเวลาขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติเพื่อให้คนกลุ่มนี้เข้าอยู่ในระบบชัดเจน เป็นฐานข้อมูลสำคัญในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ต่อไป และควรระดมจับกุมอย่างเข้มงวดต่อเนื่อง เพื่อสร้างบรรทัดฐานในมาตรการที่กำหนดไว้

2. การขึ้นบัญชีรายชื่อแรงงานต่างชาติในขั้นตอนประกันตัว เปรียบเสมือนการยึดเวลาให้แล้ว ตรวจสอบวิธีการที่อาจมีการเพิ่มรายชื่อภายหลังได้จากวันที่ตรวจโรคของสาธารณสุขได้

3. ควรกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน ในจังหวัดที่ไม่มีด่านตรวจคนเข้าเมือง สำหรับการกำหนดให้คนต่างด้าวต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

4. ควรมีการติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่องเป็นระยะในช่วงผ่อนผัน 2 ปี และวางแผนเมื่อครบ 2 ปี จะทำอย่างไรกับคนกลุ่ม

3.4.8) มาตรการเสริมเมื่อจดทะเบียนแรงงานต่างชาติแล้วเสร็จ

1. เริ่มจับกุมอย่างจริงจังทันที ทั้งในจังหวัดที่มีการผ่อนผันและจังหวัดนอกเขตผ่อนผัน เพราะมติ ครม.ระบุรายละเอียดในมาตรการผ่อนปรนว่า "ลงโทษให้เป็นแบบอย่างต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุมและการลงโทษการดำเนินการในลักษณะขบวนการ" ซึ่งยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการอย่างจริงจังแม้แต่นักงานเดียว

2. กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาระยะต่อไป ในเรื่องต่อไปนี้

- (1) คนงานต่างชาติที่ตกค้างอยู่ในหลายพื้นที่ ที่มีอาชีพไม่ตรงกับ การได้รับการผ่อนผัน
- (2) การส่งกลับผู้ถูกเนรเทศ โดยเฉพาะสัญชาติพม่าควรแยกส่งกลับให้ใกล้กับเมืองที่ผู้หลบหนีเข้ามามากที่สุดเพราะหากส่งแรงงานเหล่านั้นกลับด้านอื่นที่ห่างไกลกับเมืองของตน ก็จะไม่เดินทางกลับบ้านเดิมและลักลอบเข้ามาประเทศไทยใหม่ และควรพิจารณาว่าค่าใช้จ่ายส่วนนี้ใครเป็นผู้รับผิดชอบ
- (3) คนงานไร้สัญชาติ ที่พม่าไม่ยอมรับและไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งในพม่า ควรผลักดันให้กลับไปอยู่ในชุมชนของเขาเหล่านั้น เช่น กะเหรี่ยงมอญ เป็นต้น
- (4) ครอบครัวของคนงานที่ได้รับการผ่อนผัน ควรผลักดันส่งกลับเพราะผ่อนผันเป็นรายบุคคลไม่ใช่ครอบครัว
- (5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ได้แก่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ต้องจัดเตรียมแรงงานคนไทย เพื่อรองรับการขาดแคลน เช่น ผู้ช่วยแม่บ้าน เป็นต้น
- (6) สนับสนุนให้นายจ้างปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต โดยใช้เครื่องจักรให้ทันสมัย เพื่อสามารถใช้แรงงานที่มีฝีมือของคนงานได้

3.5) ข้อเสนอของหอการค้าจังหวัด

3.5.1) ความล่าช้าในการจดทะเบียน เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย ควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตามความต้องการแจ้งขอจดทะเบียนแรงงาน

3.5.2) กำหนดระยะเวลาแจ้งจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ

มีระยะเวลาสั้นเกินไปและขาดการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง สถานประกอบการบางประเภทกิจการไม่แน่ใจในการควบคุมแรงงานต่างชาติ หรือเกรงมีข้อผูกพันภายหลัง หากแรงงานต่างชาติหลบหนี

ข้อเสนอ

- ควรขยายระยะเวลาจดทะเบียนออกไปอีก 90 วันหรือมากกว่า
- พิจารณาขยายระยะเวลาการจดทะเบียนออกไปตามสภาพความเป็นจริง

เฉพาะแต่ละจังหวัด

- ประชาสัมพันธ์การจดทะเบียนผ่านสื่อต่างๆ อย่างทั่วถึง ให้ผู้ประกอบการเกิดความเชื่อมั่นในการจดทะเบียนและผลกระทบทางเศรษฐกิจและความมั่นคง หากหลีกเลี่ยงการจดทะเบียน

3.5.3) การตรวจสอบสุขภาพของแรงงานต่างชาติ

โรงพยาบาลของรัฐดำเนินการตรวจสอบสุขภาพและออกใบรับรองแพทย์ล่าช้า เนื่องจากมีแพทย์จำกัด ระยะเวลาสั้น ต้องให้บริการคนไข้ทั่วไปด้วย บางแห่งขาดอุปกรณ์หรือยาบางชนิด เช่น โรคเท้าช้าง

ข้อเสนอ

อนุญาตเพิ่มสถานพยาบาลหรือโรงพยาบาล หรือคลินิกเอกชน คลินิกเฉพาะโรคให้ตรวจสอบสุขภาพ และออกใบรับรองแพทย์ได้

3.5.4) เพิ่มจังหวัดผ่อนผัน นอกจาก 43 จังหวัดตามมติ ครม.

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ไม่เฉพาะ 43 จังหวัดตามมติ ครม.เท่านั้น ทำให้จังหวัดอื่นๆ มีการลักลอบใช้แรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมายต่อไป

ข้อเสนอ

- ให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติในจังหวัดอื่น นอกเหนือจาก 43 จังหวัด
- ให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งเขตแรงงานเสรีชายแดนเฉพาะในจังหวัดชายแดน

3.5.5) การนำแรงงานออกไปนอกพื้นที่ผ่อนผัน

สถานประกอบการบางประเภท จำเป็นต้องติดต่อค้าขายหรือรับ - ส่งของนอกพื้นที่จังหวัดที่จดทะเบียน ซึ่งนายจ้างไม่สามารถนำแรงงานออกนอกพื้นที่จังหวัดได้

ข้อเสนอ

อนุญาตให้นายจ้างนำแรงงานที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว สามารถปฏิบัติงานนอกพื้นที่จังหวัด และต้องนำแรงงานนั้นกลับพื้นที่จังหวัดภายใน 1 วัน ภายใต้การควบคุมของหัวหน้าคนงาน

3.5.6) การเพิ่มประเภทกิจการ

งานบางประเภทเป็นงานต่อเนื่องจากงาน ซึ่งได้รับการผ่อนผันและเป็นงานที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติ แต่ไม่ได้รับการผ่อนผัน ทำให้ต้องมีการลักลอบจ้างต่อไป

ข้อเสนอ

อนุญาตให้กิจการบางประเภทต่อเนื่องจากกิจการที่มติ ครม.ผ่อนผัน เป็นกิจการที่ผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติได้

ในทางปฏิบัติ

- หอการค้า สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สามารถเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของแรงงานต่างชาติประจำจังหวัดให้มีมติผ่อนผันเพิ่มประเภทกิจการ นอกเหนือจากมติคณะรัฐมนตรีเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงาน of แรงงานต่างชาติให้เห็นชอบได้

3.5.7) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539

กำหนดอัตราโทษปรับไว้สูงมากและในทางปฏิบัติการใช้แรงงานต่างชาติเป็นลูกเรือประมง นายจ้างประสบปัญหาคือ

- ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของลูกเรือต่างชาติและผู้ควบคุมเรือได้ทั่วถึง บางครั้งลูกเรือมีการผลงาน ทิ้งงาน หุดยงาน โดยพลการหรือไม่พอใจค่าจ้าง ไม่พอใจผู้ควบคุมเรือ (ได้กง)

- การจ้างลูกเรือต่างชาติ ข้อเท็จจริงคือ ผู้ควบคุมเรือเป็นผู้จัดหาลูกเรือตามสัดส่วนการประจำเรือ ซึ่งการจ่ายค่าจ้างและเงินปันผลประจำงวด เป็นการเหมาจ่ายผ่านผู้ควบคุมเรือเพื่อตัดปัญหาการควบคุม และการทะเลาะวิวาทระหว่างลูกเรือ

- บางครั้งลูกเรือรับค่าจ้างแล้วหลบหนีไม่ทำงาน
- ลูกเรือต่างชาติ ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ทำให้เป็นอุปสรรคในการติดตาม เนื่องจากจังหวัดระนองมีเขตติดต่อกับเกาะสองของพม่า สามารถเดินทางเข้าออกได้ตลอดเวลา

ข้อเสนอ

- ขยายเวลาบังคับใช้ พรบ.ออกไป 2 ปี ตั้งแต่ 10 ตุลาคม 2539 ถึงวันที่ 10 ตุลาคม 2541
- ให้การจ้างลูกเรือต่างชาติหรือการจ้างชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 เป็นลูกเรือประมงตามมติ ครม. 25 มิถุนายน 2539 และวันที่ 6 สิงหาคม 2539
- ให้เพิ่มหรือขยายชนิดประเภทงาน "ทำประมงทะเล" เป็นอาชีพงานหรือชนิดงานตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายด้วย

3.6 ประเภทกิจการ/อาชีพ ที่นายจ้างบางจังหวัดขอผ่อนผันเพิ่มจากมติ ครม.

ก่อนที่ การดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจะสิ้นสุดในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 หอการค้าจังหวัดหรือนายจ้าง เจ้าของสถานประกอบการหลายแห่งได้ร้องเรียนต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัดให้จัดประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงาน of แรงงานต่างด้าวจังหวัด เพื่อให้เกิดมติผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติในบางประเภทกิจการ/อาชีพ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงาน of แรงงานต่างด้าวและกระทรวงแรงงานฯ เห็นชอบด้วย

มีประเภทกิจการที่นายจ้างหลายจังหวัดนำเสนอ ดังนี้

รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงาน of แรงงานต่างชาติ จังหวัดนครปฐม (ครั้งที่ 1/2539 วันที่ 5 พฤศจิกายน 2539) พบว่า มีข้อเสนอจากนายจ้าง 23 ราย ยื่นคำร้องผ่านสำนักงานจัดหางานจังหวัดนครปฐมและยื่นคำร้องผ่านหอการค้าจังหวัด 17 ราย ได้แก่ กิจการผลิตภัณฑ์พลาสติก กิจการค้าขายสัตว์ปีก กิจการหล่อดอกยาง กิจการผลิตน้ำมันแข็ง กิจการปั้มน้ำมัน ขุบโลหะ ค้าของเก่า จำหน่ายสุรา ผลิตภัณฑ์จากถั่ว โรงงานหลอมหล่อโลหะ 4 โรงงานสิ่งทอ 5 โรงงานผลิตอาหารสำเร็จรูป 3 และโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า 5

ที่ประชุมได้พิจารณาเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องขออนุญาตจ้างแรงงานในกิจการที่ร้องขอ และข้อดี - ข้อเสียและผลกระทบ จนกระทั่งมีมติเสียงข้างมาก 14 ต่อ 1 (ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างค้าน 1 คนจากทั้งหมด 5 คน) โดยมีเหตุผลดังนี้

1. จังหวัดนครปฐม มีเศรษฐกิจค่อนข้างดี ประชากรส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงขึ้น และมักจะเลือกงาน ทำให้มีการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ (กรรมกร) มีแนวโน้มจะมีการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือมากยิ่งขึ้น อาชีพกรรมกรจึงเป็นอาชีพที่ขาดแคลนในทุกกิจการ

2. กิจการที่ยื่นขอเหล่านี้ มีการจ้างแรงงานต่างชาติอยู่แล้ว ถ้าไม่นำเข้ามาในระบบการควบคุมของราชการเพื่อตรวจสอบได้อาจก่อให้เกิดปัญหาสังคม ความปลอดภัยของนายจ้าง และความมั่นคงของประเทศ รวมถึงการควบคุมโรคติดต่อต่าง ๆ

- ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง เพียง 1 ท่าน ไม่เห็นด้วยในการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติ เพราะอาจไม่มีการขาดแคลนแรงงานจริง เช่น กิจการทอผ้าบางแห่งต้องจ้างคนงานออก เป็นต้น

นายจ้าง/เจ้าของกิจการ 20 กว่ารายในจังหวัดสมุทรสาคร ทำหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของแรงงานต่างชาติจังหวัดสมุทรสาคร ขอเพิ่มประเภทกิจการ/อาชีพจากมติคณะรัฐมนตรีในการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 1 ในวันที่ 28 ตุลาคม 2539 ได้แก่ กิจการผลิตและส่งออกอาหารทะเลแช่แข็ง ผลิตเกลือป่น โรงโม่บดเปลือกหอย รับซื้อ-ขายและแปรรูปของเก่า (ขวดแก้ว เศษกระดาษา โลหะ พลาสติก) ผลิตและจำหน่ายอิฐบล็อก โรงงานแปรรูปไม้และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โรงงานผลิตเสาเข็มคอนกรีต ชมรมผู้ประกอบการกิจการผลิตน้ำแข็งเพื่อการประมงและเพื่อการบริโภค ซึ่งประกอบด้วยสถานประกอบการนายจ้างกว่า 16 ราย

เหตุผลสำคัญ คือ กิจการดังกล่าวประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน เพราะแรงงานไทยไม่นิยมทำ เนื่องจากเป็นงานหนัก ต้องใช้ความอดทนสูง คนงานไทยไม่เคยชินกับงานที่ต้องสัมผัสกับอาหารทะเลที่มีกลิ่นคาวสูง ลักษณะงานบางอย่างต้องทำงานกลางแจ้งตากแดดในสภาพร้อนอบอ้าว คนไทยจึงหันไปทำงานในโรงงานที่มีสภาพการทำงานดีกว่าและค่าตอบแทนสูงกว่า

คณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดกาญจนบุรี ได้สรุปผลการประชุมเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 ส่งให้อธิบดีกรมการจัดหางาน มีมติเสนอประเภทกิจการที่ควรได้รับการผ่อนผันเพิ่มจากมติ กรม. คือ กิจการเกษตรแปรรูป เช่น งานเหมาปอกข้าวโพด กิจการเกษตรต่อเนื่อง เช่น งานเหมาปอกผลไม้ตามฤดูกาล และกิจการโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทที่ต้องใช้คนงานแบกกระสอบไปเก็บในโกดัง เช่น กรรมกรแบกกระสอบน้ำตาลไปเก็บในโกดัง เป็นต้น

หอการค้าจังหวัดราชบุรีได้ขอผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติในกิจการจำนวน 25 ประเภทที่เป็นกิจการต่อเนื่องจากประเภทที่มีมติผ่อนผันแล้ว และเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติ เพราะเป็นงานหนัก สกปรก คนไทยไม่ยอมทำ แรงงานในท้องถิ่นไม่ทำ คนไทยถือว่าเป็นงานไม่มีเกียรติ เพราะเลอะเทอะ กลิ่นเหม็น เป็นงานแบกหาม มีฝุ่นละอองเป็นอันตรายต่อระบบการหายใจ และคนไทยปัจจุบัน รู้จักพัฒนาตนเองให้มีความรู้เพิ่มขึ้นเพื่อยกระดับตนเองให้ทำงานดีที่ตนพอใจในโรงงานที่มีเงินเดือนดี มีเพื่อน มีวันหยุด และสวัสดิการอื่น ๆ

ประเภทกิจการดังกล่าว เช่น ขนส่งวัสดุก่อสร้าง โรงงานปูนขาว โรงงานผลิตกาวเดี่ยว วนเส้น เส้นไหม ขนมัน โกดังเก็บเหล็ก ปิมน้ำมัน โรงงานผักกาดทอง โรงฆ่าสัตว์ ตู้ต่อซ่อมตัวถังรถยนต์ โรงงานหล่อพระพุทธรูป เป็นต้น

4 ความล้มเหลวของปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรีจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย

ข้อมูลรายงานการออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ณ วันที่ 4 มีนาคม 2540 มีจำนวนแรงงานต่างชาติที่นายจ้าง นำมารายงานตัวใน 43 จังหวัดผ่อนผันรวมทั้งสิ้น 340,531 คน จำแนกเป็น ออกใบอนุญาตทำงานไปแล้วรวม 282,047 คน (ดูตารางที่ 1 ภาคผนวก) จำแนกเป็นสัญชาติพม่า จำนวน 247,419 คน คิดเป็นร้อยละ 87.72 ของจำนวนที่ออกใบอนุญาตทำงานทั้งหมด สัญชาติลาว จำนวน 10,771 คน คิดเป็น

ร้อยละ 3.82 ของทั้งหมด สัญชาติกัมพูชา จำนวน 23,857 คน คิดเป็นร้อยละ 8.46 ของทั้งหมด

ประเภทกิจการ ที่ออกใบอนุญาตทำงาน เรียงลำดับจำนวนมากไปหาน้อยได้ดังนี้

1. กิจการก่อสร้าง จำนวน 88,380 คน คิดเป็นร้อยละ 31.34 ของทั้งหมด
2. กิจการเกษตรกรรม จำนวน 80,463 คน คิดเป็นร้อยละ 28.53 ของทั้งหมด
3. ไร่ในป่า จำนวน 33,791 คน คิดเป็นร้อยละ 11.98 ของทั้งหมด
4. กิจการประมงทะเล จำนวน 32,179 คน คิดเป็นร้อยละ 11.41 ของทั้งหมด
5. การผลิต จำนวน 22,202 คน คิดเป็นร้อยละ 7.87 ของทั้งหมด
6. กิจการต่อเนื่องประมงทะเล จำนวน 20,514 คน คิดเป็นร้อยละ 7.27 ของทั้งหมด
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ จำนวน 2,946 คน คิดเป็นร้อยละ 1.04 ของทั้งหมด
8. เหมือนแร่เหมืองหิน จำนวน 1,572 คน คิดเป็นร้อยละ 0.56 ของทั้งหมด

จังหวัดที่ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างชาติสูงสุด ในแต่ละประเภทกิจการ

1. พังงา ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน กิจการเกษตรกรรม มากที่สุดของประเทศไทย (10,460 ราย)
2. กรุงเทพมหานคร ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน กิจการก่อสร้าง มากที่สุดของประเทศไทย (17,394 ราย)
3. ตราด ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน กิจการประมง มากที่สุดของประเทศไทย (5,094 ราย)
4. สมุทรสาคร ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน กิจการต่อเนื่องประมงทะเล มากที่สุดของประเทศไทย (11,043 ราย)
5. สมุทรปราการ ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ มากที่สุดของประเทศไทย (909 ราย)
6. ระนอง ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน การผลิต มากที่สุดของประเทศไทย (2,695 ราย)
7. กาญจนบุรี ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน เหมืองแร่เหมืองหิน มากที่สุดของประเทศไทย (751 ราย)

8. กรุงเทพมหานคร ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงาน รับใช้ในบ้าน มากที่สุดของประเทศ (11,617 ราย)

ข้อสังเกต คือ กรุงเทพมหานคร (ศูนย์ วิชาวดี รามอินทรา พุทธมณฑล ตารางที่ 1) เป็นจังหวัดที่ออกใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างชาติในกิจการก่อสร้างและงานรับใช้ในบ้านมากที่สุด

ปัญหา คือ ทำไมมีแรงงานต่างด้าวไปจดทะเบียนจำนวนน้อย? เพียงประมาณร้อยละ 50 ของประมาณการจำนวนแรงงานต่างด้าวกว่า 7 แสนคนทั่วประเทศ

หอการค้าไทย ได้สรุปสาเหตุที่นายจ้างนำแรงงานต่างชาติไปจดทะเบียนน้อยดังนี้

1. นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ทราบเรื่องการจดทะเบียนฯ ที่แน่ชัดและไม่เข้าใจเรื่องของระเบียบการจดทะเบียน จึงมีผลให้เกิดการล่าช้า
2. นายจ้างมีแรงงานต่างชาติไม่ตรงกับที่กฎหมายกำหนดไว้
3. เจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนมีไม่เพียงพอกับความต้องการและขั้นตอนการจดทะเบียนมีมากเกินไป
4. สถานที่ตรวจโรคมีไม่เพียงพอ และโรงพยาบาลบางแห่งขาดยาทดสอบโรคเท้าช้าง
5. นายจ้างขาดความมั่นใจลูกจ้าง เพราะนายจ้างจะต้องเสียเงินประกันและค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้กับลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างบางรายเมื่อจดทะเบียนแล้ว อาจไม่ทำงานกับนายจ้างคนเดิม
6. นายจ้างในบางจังหวัดที่ไม่ได้จดทะเบียน เนื่องจากขาดความเข้าใจวัตถุประสงค์ของการจดทะเบียน จึงมีการปกปิดแรงงานต่างชาติ
7. ระยะเวลาสั้น ควรขยายเวลาจดทะเบียนอีก 90 วัน และให้ทั่วถึงทุกจังหวัด
8. นายจ้างบางรายไม่กล้านำแรงงานต่างชาติมาจดทะเบียน เพราะกลัวถูกตำรวจจับ มีปัญหาเรื่องเงินได้โต๊ะและตำรวจจับกุมแม้จะเดินทางไปจดทะเบียนแล้วก็ตามและต้องเสียค่าปรับ (นายธรรมบุญ ดวงมณี ประธานกรรมการธุรกิจการเงินและการลงทุนหอการค้าไทย มติชน 27 ธ.ค.39 : น.8)

คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติมีข้อคิดเห็นดังนี้

1. นายจ้างไม่นำแรงงานต่างชาติมาขออนุญาตทำงาน เพราะ

- อ้างว่าไม่ได้รับความสะดวก
- อาชีพที่จ้างแรงงานต่างชาติไม่ตรงตามมติ กรม.
- ไม่เชื่อว่ารัฐบาลจะจริงจังแม้ว่าครบกำหนด 90 วัน ก็จะไม่มีการดำเนินการจับกุมแต่อย่างใด
- จังหวัดที่เคยได้รับการผ่อนผันครั้งก่อนตามมติ กรม.ปี 2535 และได้รับบัตรประจำตัวแล้ว มีความเข้าใจว่าอยู่นอกขอบข่ายการรายงานตัว เพราะมีสิทธิทำงานอยู่แล้ว และไม่เข้าใจว่าแตกต่างกับมติ กรม.ครั้งนี้อย่างไร
- นายจ้างหวังพึ่งรัฐอย่างเดียว มองว่าทุกอย่างเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ ทั้ง ๆ ที่การผ่อนผันเป็นผลจากการเรียกร้องของนายจ้าง

2. ศูนย์บริการครบวงจร (One Stop Service) บรรลุผลในระดับหนึ่งเท่านั้น

เพราะสาธารณสุขไม่สามารถดำเนินให้ได้ที่ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ และบางจังหวัดกำหนดสถานพยาบาลน้อย หรือเฉพาะสถานพยาบาลของรัฐ ทำให้ไม่คล่องตัว และนายจ้างต้องนำตัวลูกจ้างไปดำเนินการหลายครั้ง

3. หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในบางจังหวัด ไม่ประสานงานกันเท่าที่ควร

4. ขั้นตอนการประกันตัวล่าช้า แต่ละจังหวัดจะให้นายจ้างยื่นเรื่องขึ้นบัญชีไว้ วิธีนี้เป็นช่องทางหนึ่งที่อยู่จะมีการเพิ่มรายชื่อขึ้นภายหลังได้

5. งบประมาณและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่เพียงพอ หน่วยงานส่วนกลางไม่สามารถสนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ดีพอ จนสิ้นสุดระยะเวลา 90 วันของการดำเนินการแล้ว ลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงานหลายคน ยังคงไม่ได้รับเงินเดือน ค่าจ้างขั้นต่ำที่มิได้เพิ่มให้ การดำเนินงานเป็นความตั้งใจทำงานตามคำสั่งต้นสังกัดของตนเอง

หากเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่กรมการจัดหางาน สำรวจประมาณการจากผู้ประกอบการเมื่อต้นปี 2539 กับจำนวนที่นายจ้างนำรายงานตัวในแต่ละจังหวัด (ดูตารางที่ 2) พบว่ามีจำนวน 21 จังหวัดที่มีสถิติจำนวนแรงงานต่างชาติ รายงานตัว

มากกว่าจำนวนที่กรมจัดหางานสำรวจไว้ ซึ่งส่วนใหญ่มีจำนวนมากกว่า 1 เท่าตัว สาเหตุอาจเป็นเพราะนายจ้างในจังหวัดเหล่านั้นแจ้งตัวเลขต่ำกว่าความเป็นจริง หรือมีการโยกย้ายแรงงานเข้าสู่จังหวัดนั้นมากขึ้นในระหว่างดำเนินการจดทะเบียน

สำหรับ 23 จังหวัด ที่มีสถิติจำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวน้อยกว่าจำนวนแรงงานต่างชาติที่กรมการจัดหางานสำรวจไว้ พบว่า มีจำนวน 10 จังหวัดที่มีจำนวนแรงงานต่างชาติรายงานตัวไม่ถึงครึ่งของจำนวนแรงงานที่สำรวจได้ พื้นที่ที่น่าสนใจมาก คือ จังหวัด กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และตาก มีเพียงร้อยละ 20 - 22 ของจำนวนแรงงานต่างชาติที่สำรวจได้ทั้งหมดเท่านั้น

5. สิทธิแรงงานต่างชาติกับกฎหมายแรงงานไทย

แม้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 6 สิงหาคม 2539 จะกำหนดให้นายจ้างจัดสภาพการจ้างให้กับแรงงานต่างชาติตามกฎหมายแรงงานไทย แต่เมื่อพิจารณาประเภทกิจการที่นายจ้างนำแรงงานต่างชาติมาจดทะเบียนแล้ว จะพบว่า เป็นกิจการที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการตามกฎหมายแรงงานไทยอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างสัญชาติไทยหรือต่างชาติ ได้แก่ กิจการเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และคนงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งอาจสะท้อนได้ชัดเจนว่า คนไทยไม่ทำงานกิจการเหล่านี้หรือกิจการเหล่านี้ขาดแคลนแรงงานไทย เพราะนายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าจ้างตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเหมือนแรงงานไทยทั่วไป และแรงงานไทยมีโอกาส มีทางเลือกทำงานอื่นได้มากกว่า

กิจการประมงทะเลและกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำจะมีลักษณะการทำงานแตกต่างจากกิจการประเภทอื่นกล่าวคือ มีสถานที่ทำงานไม่ประจำแน่นอน และอาจมีนายจ้าง/ผู้ประกอบการที่ไม่แน่นอนต่อเนื่อง ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง การขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2539 จึงกำหนดให้นายจ้าง 2 กิจการดังกล่าว ยื่นคำขอทุกประเภท ณ ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติที่นายจ้างมีสำนักงานตั้งอยู่หรือจังหวัดที่เป็นสถานที่ทำงาน

ของแรงงานต่างชาติ และอนุญาตให้นายจ้างใน 2 กิจการนี้ พาแรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานแล้ว ไปทำงานในท้องที่จังหวัดอื่น ซึ่งมีลักษณะของการทำงานมากกว่าหนึ่งท้องที่ได้

ในกรณีของกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เนื่องจากมีลักษณะการจ้างงานที่แตกต่างจากการจ้างในกิจการอื่น คือ ไม่มีการจ้างไว้เป็นการประจำ แต่จะจ้างเป็นครั้งคราวเป็นรายวัน มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องทำระเบียบการควบคุมแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะ กรมการจัดหางานจึงได้ดำเนินการจัดประชุมผู้แทนสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานในกิจการขนส่งทางน้ำ ร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

ที่ประชุมเรื่องการนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำไปประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงานมีมติให้แบ่งแรงงานเป็น 3 กลุ่ม คือ โกดังคลังสินค้า เรือลำเลียงและกิจการบรรทุกขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (สติวีโตร์) โดยให้แต่ละกลุ่มประกอบด้วยฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง สหภาพแรงงานฝ่ายละ 3 คนไปประชุมตั้งองค์กรรับผิดชอบกลุ่มตัวเอง เพื่อนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงาน โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานของ 3 กลุ่มดังกล่าวในรูปแบบองค์กรชื่อว่า "สภาองค์กรการบริหารแรงงานขนส่งและขนถ่ายสินค้าทางน้ำ" เพื่อจัดทำระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติประสานงานกับหน่วยงานราชการ โดยมีหลักการสำคัญคือองค์กรนี้จะทำหน้าที่เป็นนายจ้างที่จะประกันตัวแรงงานและขอใบอนุญาตทำงาน ให้นายจ้างผู้มีสถานที่ตั้งของบริษัทชัดเจน และเป็นนิติบุคคลออกเงินในสัดส่วนที่เท่ากันมาตั้งเป็นกองทุนมาใช้จ่ายเป็นค่าประกันตัวแรงงานต่างชาติ

กรรมกรในกิจการก่อสร้าง

แม้ว่าจะต้องอยู่ในขอบเขตบังคับใช้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่งานศึกษาวิจัยหลายชิ้นหลายสถาบัน ก็ยืนยันชัดเจนว่า คนงานก่อสร้าง (ชาวไทย) ส่วนใหญ่ไม่ใช่หัวหน้างาน ช่างฝีมือที่ขาดแคลนหายากและคนงานที่มีประสบการณ์ยาวนาน จะไม่ได้รับค่าจ้างและสวัสดิการตามกฎหมายแรงงาน สวัสดิภาพความปลอดภัยในการทำงานต่ำต้องเสี่ยงภัยสูงกว่ากิจการอื่น เพราะสาเหตุหลายอย่าง เช่นนายจ้างขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบ

นายสุริยันต์ คงมั่น เจ้าหน้าที่ศูนย์กฎหมายกรรมกรก่อสร้าง เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการรวมกลุ่มช่วยเหลือกันของกรรมกรก่อสร้างในเขตอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ (ซึ่งจังหวัดสมุทรปราการจะมีกรรมกรก่อสร้างที่เป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้รับใบอนุญาตทำงานมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเภทกิจการอื่น) เปิดเผยข้อมูลว่า มีกรรมกรต่างด้าวเพิ่มขึ้นในหลายโครงการก่อสร้าง บางแห่งมีมากถึง 70% ของกรรมกรทั้งหมด โดยนายจ้างจำนวนมากไม่ได้พาไปจดทะเบียนแต่อย่างใด ซึ่งกรรมกรต่างด้าวจะทำงานอดทนเต็มที่สูงกว่ากรรมกรไทย และถูกเอาเปรียบสาหัสมากกว่ากรรมกรไทยดังต่อไปนี้ (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2540)

กรรมกรต่างค่าตัวได้รับประมาณครึ่งหนึ่งของกรรมกรไทย เช่นกรรมกรไทยได้รับ ๓๐ บาท/วัน กรรมกรต่างค่าตัวจะได้รับประมาณ 50 - 60 บาท/วัน ยกเว้นช่างฝีมือ
ภพที่ หากคนงานไทยทำมาก อาจได้รับค่าจ้างใกล้เคียงกรรมกรไทย เช่น ช่างเดินสายไฟฟ้า

แรงงานต่างชาติไม่มีทางเลือกอยู่ในฐานะจนตรอก กลัวตกงานกลัวถูกตำรวจจับ ต้องจำยอมทำงานทุกอย่างตามคำสั่งผู้รับเหมา หรือหัวหน้างานไม่ว่าจะอันตรายมาก ต้องเสี่ยงตายมากเพียงไร ในขณะที่กรรมกรไทยกลัวปฏิเสธ และมีทางเลือกไปทำงานที่เสี่ยงภัยน้อยกว่าได้ เช่น งานทำบนที่สูงมาก ช่วงเร่งงานก่อสร้างที่ต้องทำงานในเวลากลางคืนเพื่อให้เสร็จตามกำหนดแม้มีแสงสว่างไม่เพียงพอ ปรากฏว่าแรงงานต่างชาติบางคนต้องตายเพราะถูกไฟฟ้าดูดหรือตกหล่นจากที่สูงตายอย่างน่าอนาถต้องคอยรตปอเด็กตั้งไปเก็บศพ

5.8. ความไม่แน่นอนในการได้รับค่าแรง

แรงงานต่างชาติ นอกจากรับค่าแรงต่ำแล้ว ยังมีโอกาสถูกนายจ้างโกงค่าจ้างบ่อย เพราะผู้รับเหมางานบางรายรับงานก่อสร้างหลายโครงการหลายจังหวัด ทำให้มีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอหรืออ้างว่างานขาดทุน ให้รออีกต่อไป ทำให้แรงงานต่างชาติต้องยอมทำงานรอค่าแรงของตนเองไปเรื่อยๆ อาจได้รับค่าอาหารพอมีชีวิตอยู่รอดไปวันๆ ในขณะที่แรงงานไทยสามารถต่อรองให้นายจ้างต้องจ่ายค่าแรงที่ค้างไว้ก่อนจึงยอมทำงานต่อไปให้หรือสามารถไปหางานใหม่ทำได้ง่าย

มีกรณีแรงงานต่างชาติทำงานในไทยมานาน แยกตัวจากผู้รับเหมาไทยมาตั้งตัวเป็นผู้รับเหมางานเอง เช่น ช่างก่อฉาบ ช่างทาสี โดยมีกลุ่มแรงงานต่างชาติของตนเอง มีการเสนออัตราเหมางานต่ำตัดราคาผู้รับเหมาไทย เช่น ทำบันได ทาวเฮาส์ ปกติราคา 7,000 บาท/หลัง แต่ผู้รับเหมาต่างชาติเสนอราคาเพียง 2,500-3,000 บาท/หลัง งานทาสีบ้าน ปกติหลังละ 15,000 บาท ผู้รับเหมาต่างชาติเสนอราคาแค่ 8,000-12,000 บาท/หลัง นอกจากนี้ ผู้รับเหมาต่างชาติก็ใช้วิธีเอาเปรียบกดค่าแรงกรรมกรต่างชาติด้วยตัวเอง เหมือนกับผู้รับเหมาไทยทั่วไป

คนงานในกิจการประมงทะเล

ผู้ประกอบการกิจการประมงทะเลในเขต 22 จังหวัดชายทะเล ได้เคยร้องขอต่อรัฐบาลและกระทรวงแรงงาน เพื่อให้จ้างแรงงานต่างชาติทำงานในกิจการประมงทะเลไทยได้ เพราะประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานไทย เนื่องจากลูกจ้างที่มีอยู่ประมาณ 2 แสนคน ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน สภาพการทำงานหนัก ต้องอยู่บนเรือตลอด และข่าวการตาย หายสาบสูญของลูกเรือประมงกรณีเกิดพายุได้พุ่งเกิน

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคห้ามจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเล คือพระราชบัญญัติว่าด้วย สิทธิการประมงในเขตประมงไทย พ.ศ.2482 ซึ่งกำหนดว่าห้ามมิให้ออกใบอนุญาตสำหรับการประมงให้แก่คนต่างด้าวรวมอยู่ด้วยทำการประมงในเขตประมงไทย (มาตรา 7) ซึ่งต่อมารัฐบาล บรรหาร ศิลปอาชา ได้เสนอแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตประมงไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 ใช้

บังคับในปี 2535 แล้ว ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติในกิจการประมงในพื้นที่ 22 จังหวัดชายทะเลดังกล่าวได้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้ออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นไป

สาระสำคัญของประกาศกระทรวงแรงงานฯ นี้ คือ

- ใช้บังคับแก่กิจการประมงทะเลที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป
- นายจ้างที่รับลูกจ้างเข้าทำงานต้องทำสัญญาจ้างตามแบบที่อธิบดีกำหนด
- การจ่ายค่าจ้างให้เป็นไปตามข้อตกลงของสัญญาจ้าง
- ในกรณีผิดนัดการจ่ายค่าจ้างต้องจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี
- ห้ามรับเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานในเรือประมง
- ให้มีวันหยุดประจำปีไม่น้อยกว่าปีละ 30 วันโดยได้รับค่าจ้าง
- ให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันลาป่วยไม่เกินปีละ 30 วันทำงาน
- ให้นายจ้างจ่ายเงินไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในกรณีที่ลูกจ้าง

ดกจ้างในต่างประเทศ

- ให้นายจ้างออกค่าใช้จ่ายแก่ลูกจ้างในการเดินทางกลับภูมิลำเนากรณีเรืออัปปาง ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน หรือเลิกสัญญาจ้างก่อนกำหนด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โอกาสที่ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลจะได้รับการคุ้มครองตามประกาศกระทรวงแรงงานฯ ดังกล่าวคงเป็นเรื่องยากลำบากยิ่งภายใต้ความรู้อำนาจการรวมตัวต่อรองแรงงานกลุ่มนี้ และการขาดความเหลียวแลช่วยเหลือจากสหภาพแรงงานเสมอมา

กฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทน

ลูกจ้างภาคเกษตรกรรมและประมงทะเล ไม่อยู่ในบังคับใช้ของพระราชบัญญัติประกันสังคมและเงินทดแทน

ลูกจ้างกิจการอื่นต้องมีการจ้างงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นายจ้างจึงต้องจ่ายเงินสมทบเข้าทั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม เฉพาะกองทุนประกันสังคมที่ฝ่ายลูกจ้างและรัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบร่วมกับนายจ้างด้วย

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์

มีลูกจ้าง 3 ประเภทที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทรับรองสิทธิการจัดตั้งและการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานและกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชน กำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติสัญชาติไทยจึงมีสิทธิดำเนินการได้ ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน
2. ผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการ หรืออนุกรรมการ

สหภาพแรงงาน

3. ผู้มีสิทธิได้รับการจดทะเบียนเป็นที่ปรึกษาในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน ตามประกาศ รสช.ฉบับที่ 54

คุณสมบัติของลูกจ้างที่จะสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานลูกจ้างที่มีสิทธิแจ้งข้อเรียกร้องเป็นผู้แทนเข้าร่วมเจรจาต่อรองและมีสิทธินัดหยุดงานได้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไม่ได้กำหนดว่าต้องมีสัญชาติไทย

เพราะฉะนั้น แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้รับการประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามมติ ครม.แล้ว ย่อมมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานในสถานประกอบการหรือกิจการประเภทเดียวกันได้ ถ้าข้อบังคับของสหภาพแรงงานนั้นไม่ได้ยกเว้นไว้และคณะกรรมการบริหารสหภาพแรงงานมีนโยบายเปิดกว้างยอมรับลูกจ้างต่างชาติเป็นสมาชิกได้

ปัญหาใหญ่ คือ ความไร้ประสิทธิภาพและความอ่อนแอ-ถ้อยหลังของกระบวนการตรวจแรงงาน - การบังคับใช้กฎหมายแรงงานโดยอำนาจรัฐรวมศูนย์ ไม่ว่าแรงงานสัญชาติไหน ? ย่อมประสบชะตากรรมไม่ต่างกัน โดยเฉพาะในกิจการขนาดกลาง ขนาดเล็ก และสถานประกอบการที่ไม่มีสหภาพแรงงานปกป้องสิทธิประโยชน์ตนเอง และถ่วงดุลอำนาจนิยมในการบริหารแรงงานของนายจ้างได้

6 ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

6.1 เปลี่ยนฐานคิดนโยบายจากการ "ควบคุมปกครอง" สู่ "การบริหารคุ้มครอง"

ในความเป็นจริงก็คือว่า ทักษะ - ทักษะของหน่วยงานรัฐต่อแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานในประเทศไทย ตั้งอยู่บนพื้นฐานลัทธิความมั่นคงแห่งชาติและยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนให้สามารถจ้าง คนงานระดับล่าง ค่าจ้างต่ำ เพื่อการขยายตัวของเศรษฐกิจธุรกิจมาตลอด

รัฐมองผู้หลบหนีเข้ามาทำงานว่าเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย หรือเป็นอาชญากรผู้ร้ายของสังคมที่จะต้องมีการกักขังหรือประกันตัวให้ออกมาทำงานได้ชั่วคราวเพื่อรอส่งกลับประเทศของตนในขณะที่นายทุนผู้ประกอบการทั้งหลายมองแรงงานต่างชาติว่าเป็นการทดแทนแรงงานที่คนไทยไม่ทำ เพื่อให้กิจการดำเนินต่อไปได้หรือเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน (ราคาถูก)

อำนาจรัฐมองแรงงานต่างชาติ คือ "ผู้หลบหนีเข้าเมือง" ไม่ได้มองในฐานะที่เป็น "คน" คนหนึ่ง (เพียงแต่มีได้มีสัญชาติไทย) ไม่ได้มองว่าเป็นแรงงานย้ายถิ่น ที่ต้องตกเป็น "เหยื่อ" เป็นผู้เสียหายถูกกระทำเอาเปรียบจากผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองเหนือกว่า พึงได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือให้มีคุณภาพชีวิตและสิทธิเสรีภาพการทำงานภายใต้มาตรฐานเดียวกับคนงานไทยทั้งหมด แม้มติ ครม. 6 สิงหาคม 2539 จะกำหนดให้จัดสภาพการจ้างตามกฎหมายแรงงานไทย แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะจะเรียกร้องต่อรายนายจ้างได้เพราะอาจถูกไล่ออกเลิกจ้างหรือถูกตำรวจ (บางคน) ริดไถ กลายเป็นผู้ต้องหาได้ง่ายกว่า ประกอบกับกลไกรัฐอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมาย แรงงานมาตลอดยอมทำให้คนงานต่างชาติถูกนายจ้างกดขี่เอาเปรียบโดยราบรื่นอย่างไร มนุษยธรรมต่อไป

ข้อดีของการใช้นโยบาย "บริหารคุ้มครอง" แรงงานต่างชาติให้เข้าสู่ระบบกฎหมายแรงงาน

ประการที่หนึ่ง ป้องกันนายจ้างจำนวนมาก ฉวยโอกาสจ้างแรงงานต่างชาติไว้ฝีมือไร้อำนาจต่อรอง จำนวนมาก เพราะควบคุม เอาเปรียบได้ง่ายกว่า ลดต้นทุนการผลิตได้มากกว่า โดยไม่ยอมจ้างคนงานไทย ให้เต็มที่ต่อเนื่อง โดยไม่ยอมปรับปรุงเทคโนโลยี ประสิทธิภาพการผลิต ยกกระตือรือร้นขีดความสามารถในการประกอบการ และพัฒนาความรู้ทักษะฝีมือการทำงานของคนงานอย่างจริงจัง ให้สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจตลาดโลกได้อย่างทัดเทียมก้าวหน้าในระยะยาว

ประการที่สอง เพื่อประโยชน์ในเวทีการต่อรองทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ และสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน ไม่ทำให้ประเทศคู่ค้ารายใดรายหนึ่งหรือองค์การการค้าโลกหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือองค์การนิรโทษกรรมสากล นำปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานต่างชาติ มาเป็นเงื่อนไขกีดกันทางการค้า หรือตัดสินใจพิเศษทางการค้ากับประเทศไทยได้

กรณีสำคัญที่เคยเกิดขึ้นเมื่อปี 2538 คือ บริษัทบางกอกรับเบอร์ ในเครือสหพัฒน์ ซึ่งรับจ้างผลิตรองเท้ายี่ห้อ "รีบอค" ของสหรัฐ ได้จ้างแรงงานกระเหรี่ยงกว่า 200 คน เข้าทำงานที่ในโรงงานที่ อ.แม่สอด จังหวัดตาก แรงงานทั้งหมดมาจากค่ายพักพิงชั่วคราว "ห้วยกะโหลก" ซึ่งอยู่ห่างจากโรงงาน 7 กิโลเมตร

หน่วยสิทธิมนุษยชนมาตรฐานผลิตภัณฑ์รีบอค (Reebok Human Right Production Standard) ซึ่งเป็นหน่วยงานของบริษัทรีบอค อินเตอร์เนชั่นแนล สหรัฐอเมริกา คู่ค้าของบริษัทบางกอกรับเบอร์ ได้รับทราบข้อมูลดังกล่าวในภายหลัง จึงได้ส่งจดหมายถึงบางกอกรับเบอร์ขึ้นเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) ให้เลิกโรงงานแห่งนี้เสีย 2) ให้จ่ายค่าแรงงานกระเหรี่ยงเหล่านี้เท่ากับแรงงานไทยโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ บริษัทบางกอกรับเบอร์ได้ชี้แจงว่าสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รีบอคตั้งมาได้เพียงแต่ต้องมีความชัดเจนว่า กฎหมายไทยได้ให้ความคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ นอกจากนี้ทั้งกฎหมายและคำสั่งจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นยังขาดความสอดคล้องและชัดเจนเพียงพอที่จะให้บริษัทปฏิบัติตามให้ถูกต้องครบถ้วน สร้างความลำบากใจแก่บริษัท และเกิดกระแสสื่อมวลชนบางส่วนในลักษณะ

สับสนในเรื่องเจตนาของบริษัทต่อการดำเนินงานที่อำเภอแม่สอด ซึ่งล้วนไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์ต่อภาพลักษณ์ของบริษัทและพลอยกระทบต่อภาพลักษณ์อันดีของลูกค้าของบริษัทอีกด้วย จึงตัดสินใจหยุดพักการดำเนินงานของโรงงานชั่วคราว แรงงานกระหรีบต้องกลับไปใช้ชีวิตในค่ายผู้ลี้ภัยดั้งเดิม (อ้างจาก สุกลักษณ์ กาญจนบุณดี "กองทัพสำรองแรงงาน" ผู้จัดการรายวัน 31 กรกฎาคม 2539 : หน้า 9)

ประการที่สาม ทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์จากการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ทำงานอย่างเป็นระบบ จากการที่แรงงานต่างชาติต้องจ่ายให้รัฐบาลเหมือนแรงงานไทยทั่วไปเพื่อนำภาษีและค่าธรรมเนียมเหล่านี้มาจัดบริการทางสังคมการศึกษาพัฒนาฝีมือและสาธารณสุขแก่แรงงานเหล่านี้เป็นธรรมเหมาะสมต่อไป โดยรัฐบาลไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทุกอย่าง (ซึ่งมีแต่จะเพิ่มขึ้น) ในการดูแลจัดการแรงงานเหล่านี้ตลอดไป

ประการที่สี่ ทำให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายหลุดพ้นจากความเป็นอาชญากร ที่ต้องอยู่อย่างหวาดกลัว หลบซ่อน และได้รับความกดดันนานาประการ ส่งผลให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย ที่พวกเขามาพึ่งพิง อาศัยได้มากขึ้น ตลอดจนช่วยลดปัญหาสังคมปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ต่อไปด้วย

ประการที่ห้า ไม่กระทบต่อความมั่นคงในการทำงาน และดุลอำนาจการรวมตัวต่อรองของแรงงานไทยในระยะยาวด้วย เพราะการใช้มาตรการควบคุมแรงงานที่กลไกรัฐทุกส่วนขาดความพร้อมเป็นเอกภาพอย่างสุจริตชัดเจนร่วมกันอย่างแท้จริงแล้ว มีแต่เพิ่มโอกาสการจ้างและฉวยโอกาสเอาเปรียบแรงงานต่างชาติมากขึ้น ก่อปัญหาทางลบต่อความมั่นคงและอำนาจต่อรองของแรงงานไทยได้

6.2 ปรับกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติลดอำนาจรวมศูนย์ของ หน่วยงานรัฐ ความมั่นคงและการปกครอง

ความเป็นมาของมติ ครม. 25 มิถุนายน 2539 พบว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติอย่างรวดเร็วดำเนินการที่ สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือสมช. ตัดสินใจเป็นสำคัญซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ กรอ. เป็นส่วนใหญ่ โดยขาดการปรึกษาหารือ รับรู้ข้อมูลองค์กร/สถาบันทางสังคมต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะองค์กรแรงงาน สถาบันวิชาการที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ทำให้กระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย - มาตรการที่จะดำเนินการกับแรงงานต่างชาติขาดความโปร่งใส ขาดความรอบคอบ ขาดการเตรียมพร้อมของกลไกรัฐส่วนต่างๆ ก่อปัญหาขัดแย้งทางการเมืองและเปิดโอกาสให้ขบวนการค้าแรงงานนอกระบบสามารถขนถ่ายนำเข้าแรงงานต่างชาตินำเข้างานได้เพิ่มขึ้น

ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วทางราชการ ประสบความล้มเหลวในการป้องกันควบคุมสกัดกั้น การลักลอบเข้าออกประเทศของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมาตลอด เพราะมีปัจจัยที่หลากหลายซับซ้อน เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เช่น ฐานะความเหลื่อมล้ำการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การมีชายแดนไทย - พม่า ยาวไกลกว่า 2,000 กม. ระบบเผด็จการทหารป่าเถื่อนของประเทศพม่า นโยบายต่างประเทศของชนชั้นนำไทยต่อรัฐบาลพม่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วต่อเนื่องของภาคอุตสาหกรรมไทยทั้งธุรกิจในระบบและธุรกิจนอกระบบ ขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติซึ่งมีข้าราชการและนักการเมือง (บางส่วน) ร่วมทุจริตหลอกลวงหรือรับผลประโยชน์ ภาวะการย้ายถิ่น มีทางเลือกในการทำงานของแรงงานไทยมากขึ้น เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจราชการและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีส่วนร่วมจากองค์กรนอกภาครัฐอย่างจริงจังไม่ใช่รวมศูนย์อำนาจการกำหนดนโยบายโดยกลไกรัฐส่วนความมั่นคงและการปกครองสมคบกับสถาบันธุรกิจเอกชน เพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของนักธุรกิจจำนวนน้อย และจะก่อผลลบต่อสิทธิประโยชน์และการพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานโดยส่วนรวมต่อไปได้

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

ไม่มีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง/นักธุรกิจ ไม่มีผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ/นักวิชาการ และองค์กรทางสังคมอื่นใด ซึ่งแตกต่างกับคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติ ด้านบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคมหลายหน่วยงาน ซึ่งจะมักมีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้าร่วมด้วยเสมอ

ประการที่สอง โครงสร้างของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวกรุงเทพมหานคร กับอีก 42 จังหวัดผ่อนผัน กล่าวคือ

กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นประธานอนุกรรมการ (ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด (กทม.) เหมือนจังหวัดอื่น) และผู้แทนส่วนราชการ 7 แห่ง คือ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และ หัวหน้าศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 7 คน

ในขณะที่จังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนหน่วยราชการในจังหวัด 5 คน คือ แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นรองประธานอนุกรรมการ หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จัดหางานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ข้าราชการประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน

พิจารณาแล้วเขตกทม.หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ควบคุมการดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานทั้งประเทศเข้ามาเป็นอนุกรรมการหมด แต่ไม่มีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ในขณะที่จังหวัดนอกเขตกทม.มีแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นอนุกรรมการพร้อมกับจัดหางานจังหวัด

ประการที่สาม ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง ในคณะอนุกรรมการตาม มติกรม. ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและกระบวนการคัดเลือกไว้ทำให้ฝ่ายราชการมีโอกาสคัดเลือกบุคคลโดยพลการเอง ย่อมส่งผลให้องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างทั้งหลายไม่อาจมีส่วนร่วมนำเสนอข้อมูลข้อคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ เท่าที่รับรู้มาคณะอนุกรรมการหลายจังหวัดจัดประชุมเพื่อตอบสนองข้อร้องเรียนของนายจ้าง/ผู้ประกอบการที่ต้องการผ่อนผันขอเพิ่มประเภทกิจการหรืออาชีพของแรงงานต่างชาติที่ให้จ้างได้นอกเหนือจากมติกรม. โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ มีการจ้าง

แรงงานต่างชาติในกิจการอื่นนอกเหนือมติ กรม. อยู่แล้ว, เป็นกิจการต่อเนื่องจำเป็นตามมติ กรม. หรือเป็นงานสกปรก เหนือหน้าก เลี้ยงภัยที่คนงานไทยไม่ทำ เป็นต้น โดยราชการ เองขาดระบบการสำรวจตรวจสอบอย่างชัดเจนและไม่มีการดำเนินการอะไรกับนายจ้างที่ ลักลอบจ้างที่ไม่ได้เป็นไปตามมติ กรม.

6.3 นโยบายส่งเสริมการลงทุนและการเปิดเสรีทางการค้าเชื่อมโยงเสรีภาพ

แรงงาน และการพัฒนาคุณภาพฝีมือคนงาน

ในประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมขยายตัว หรือประชากรมี ระดับการศึกษา มีการพัฒนาความรู้ ทักษะฝีมือในการทำงานมากขึ้น พลเมืองมีโอกาส มีทางเลือกในการแสวงหาแหล่งงานได้มากขึ้น หรือประชากรมีอัตราการเจริญพันธุ์ลดลง รวดเร็ว อัตราเด็กเกิดน้อยลง อัตราการตายลดน้อยลง จำนวนผู้สูงอายุมากขึ้น ประชาชนมี เสรีภาพทางเศรษฐกิจการเมืองกว้างขวางพอสมควร เช่นประเทศไทยในยุคเทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารและโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจการค้า ข่อมทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานใน กิจการบางอย่าง และเกิดการย้ายถิ่นของแรงงานระหว่างภูมิภาคทั้งภายในประเทศ และ ระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางได้ง่าย

สำหรับประเทศไทย ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการลงทุนที่ผ่านมา ยังเน้นใช้แรงงาน ค่าจ้างต่ำและขาดการส่งเสริมอำนาจต่อรอง ไร้นโยบายการวางแผนยกระดับคุณภาพฝีมือ คนงานอย่างจริงจัง เป็นฐานหนุนค้ำประกันการเติบโตอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจการ ลงทุนตลอดมาเมื่อแรงงานราคาถูกลดน้อยลงในท้องถิ่นไทยนายทุนจำนวนมากก็หันไป แสวงหาแหล่งแรงงานราคาถูกจากประเทศอื่นทดแทนหรือหันไปใช้ระบบเหมาช่วงงาน เพื่อลดต้นทุนการผลิต หรือย้ายฐานการผลิตไปสู่โซน 3 หรือปลดออกลูกจ้างเก่าค่าจ้างสูง อายุงานมาก เป็นต้น

มีข้อสงสัยจากหลายฝ่ายว่า การที่นักธุรกิจ/องค์กรนายจ้างทั้งหลายแจ้งว่า (หรือ อ้างว่า) กิจการประเภทรัน พื้นที่จังหวัดนั้นหรือสถานประกอบการของตานั้น ขาดแคลน แรงงานหาคนงานไทยมาทำงานไม่ได้ สาเหตุเพราะผู้ประกอบการจ่ายค่าแรงต่ำเกินไป

จัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างน้อยเกินไป (หรือไม่มีเลย) จึงไม่จูงใจให้แรงงานไทยอยากเข้ามาทำงานด้วย จึงเกิดการขาดแคลนแรงงานขึ้นมาใช่หรือไม่?

6.4 นโยบายรัฐควรมีความหลากหลายต่อแรงงานต่างชาติที่มีสถานภาพแตกต่างกัน

นโยบายและมาตรการที่ดำเนินการต่อแรงงานต่างชาติที่ผ่านมานั้นยังขาดความหลากหลายความยืดหยุ่นเพื่อการคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับสภาพปัญหาการจ้างและความจำเป็นต้องการที่แตกต่างกันไปตามสถานภาพหรือลักษณะงาน เช่น

- นโยบายต่อการคุ้มครองแรงงานพึงพิจารณาถึงมิติ-องค์ประกอบความแตกต่างทางเพศ (ชาย/หญิง) และวัยอายุ (เด็ก/ผู้ใหญ่)
- แรงงานต่างชาติที่เข้ามาคนเดียว กับแรงงานต่างชาติที่มีครอบครัวมีบุตรต้องดูแลควรมีนโยบายคุ้มครองแรงงานต่างกันอย่างไร
- การคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติ หรือถูกหลอกลวงล่อลวงให้มาทำงานในไทย ควรมีความแตกต่างกับแรงงานต่างชาติที่จำเป็นต้องหลบหนีเข้ามาทำงานเพื่อเลี้ยงชีพตนเองอย่างไร
- มาตรการตรวจการใช้แรงงานต่างชาติกับการตรวจตราการใช้แรงงานไทย ควรมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อช่วยเหลือให้แรงงานต่างชาติได้รับสิทธิตามกฎหมายแรงงานไทยอย่างแท้จริง และไม่ถูกเอาเปรียบอย่างไร้มนุษยธรรมโดยนายจ้างบางราย
- งานกรรมกรในแต่ละประเภทกิจการ และงานรับใช้ในบ้าน ควรมีนโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการทำงานแตกต่างกันหรือไม่อย่างไรเพราะมีปัญหาแรงงานขาดแคลนรุนแรงต่างกันไปในตลาดแรงงานแต่ละท้องถิ่น ซึ่งนายจ้างย่อมได้เปรียบลดต้นทุนได้มากน้อยต่างกันได้ด้วย เพื่อจะได้เงินค่าธรรมเนียมที่มากขึ้นในบางกิจการไปลดภาระงบประมาณรัฐบาลที่ใช้จ่ายในการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติในอนาคต และจัดสรรมาเป็นกองทุนเพื่อตรวจสอบสถานประกอบการและการพัฒนาคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นระบบชัดเจนต่อไปได้ตราบใดที่บางกิจการและบางอาชีพยังมีความขาดแคลนคนงานไทยอยู่และจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมากน้อยต่างกันไปเพื่อเสริม/ทดแทนส่วนที่หาคนงานไทยทำไม่ได้

กรณีปัญหาเด็กต่างชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งได้ร่วมมือกันศึกษาวิจัย และจัดสัมมนาเสนอแนะกระบวนการช่วยเหลือหลายอย่างไปแล้วเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2539 ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพราะเห็นว่าเด็กต่างชาตินอกจากประสบปัญหาเรื่องการ ละเมิดกฎหมายคุ้มครองเด็กและสิทธิเด็กเหมือนแรงงานเด็กไทยจำนวนมากยังประสบ ปัญหารุนแรงกว่าเด็กไทย เช่น ถูกจัดเป็นพวกเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะถูกขังรวมกับผู้ใหญ่ ที่สถานีตำรวจ อาจถูกดำเนินคดีถูกส่งกลับ มีปัญหาการสื่อสารกับคนในท้องถิ่น ไม่รู้จัก เส้นทาง เมื่อเกิดปัญหาก็ไม่สามารถหลบหนีหรือขอความช่วยเหลือได้ ถูกล่อลวงเอาเปรียบ โดยนายหน้า นายจ้างและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ง่ายกว่าผู้ใหญ่และประสบอันตรายระหว่าง ลักลอบเดินทางมาได้ยากกว่า หากไม่ได้มาพร้อมกับผู้ปกครอง เป็นต้น

มีข้อเสนอเพื่อช่วยเหลือเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหา ดังนี้

1. ให้มีการปฏิบัติต่อเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี แยกจากผู้ใหญ่
2. ให้มีการจัดหาสถานสงเคราะห์เพื่อดูแลเยียวยาแก่เด็กที่ตกเป็นเหยื่อใน

ระหว่างการดำเนินคดีเพื่อรอการส่งกลับ

3. จัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่เพื่อให้บริการเด็กอย่างเพียงพอ
4. จัดบริการทางสังคม-สุขภาพ-การศึกษาสนับสนุนการเพื่อบำบัดฟื้นฟูสภาพ

ร่างกายจิตใจให้เด็ก

5. จัดมาตรการป้องกันคุ้มครองแรงงานเด็กให้เท่าเทียมกับเด็กไทย โดยมี การรณรงค์เรื่องสิทธิเด็ก จัดสวัสดิการสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานและการอบรม เพิ่มเติม

6. ปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือเด็กที่ ประสบปัญหา

7. จัดให้มีกลไกความร่วมมือและสงเคราะห์เด็กระหว่างประเทศและ ระหว่างองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์การสหประชาชาติ ทั้งระดับทวิภาคี พหุภาคี ในประเทศต้นทางกับประเทศไทย และการปรึกษาหารือในที่ประชุมเวทีระหว่าง ประเทศ

6.5 ปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศต่อระบบเผด็จการทหารพม่าเชื่อมโยงสิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรมอย่างแน่นชัด

ปัญหาผู้ใช้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าไทยจากประเทศพม่ามากถึง 2 แสนคน และผู้หลบหนีจาก ภัยสงครามและอื่นๆ รวมแล้วกว่า 4 แสนคน คือ ประเด็นสำคัญ 1 ใน 8 เรื่องที่สำนักข่าวกรองแห่งชาตินำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันอังคารที่ 7 มกราคม 2540 ให้รัฐบาลจับตาเป็นพิเศษ เพราะอาจก่ออาชญากรรมร้ายแรงและปัญหาความมั่นคงได้ ปัจจัยเชิงผลักดันจากประเทศพม่าที่ทำให้มีผู้อพยพข้ามชาติข้ามชายแดนสู่สังคมไทยจำนวนมหาศาล กว่า 2 ใน 3 ของผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายนั้น สรุปได้ว่ามีสาเหตุสำคัญคือ ระบอบเผด็จการคอร์ปชั่นของทหารพม่าที่ปกครองประเทศมายาวนาน ไม่ยอมรับสิทธิการเลือกตั้งและการกำหนดอนาคตตนเองของราษฎรพม่า มีการจับกุมนักการเมืองฝ่ายค้าน นักศึกษา ชนกลุ่มน้อย และประชาชนที่ต่อต้านอำนาจเผด็จการเสมอมา ทำให้เศรษฐกิจของพม่าตกต่ำ มาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านย่ำแย่อดคัดลง มีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามมาแนวชายแดนประจำประกอบกับสภาพภูมิประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับไทยยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร แนวชายฝั่งทะเลอันดามันยาว 800 กว่ากิโลเมตรและมีช่องทางเข้าออกตามแนวชายแดนโดยง่ายเป็นจำนวนมาก ทำให้ชาวพม่ามีโอกาสหลบหนี - ย้ายเข้ามาทำงานหาเลี้ยงชีพขายแรงงานในประเทศไทยได้ง่าย

แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากนานาชาติ (ยกเว้นอาเซียนและไทย) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลทหารพม่า ปรับปรุงเรื่องสิทธิมนุษยชนและการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย แต่รัฐบาลพม่าก็ปฏิเสธเรื่อยมา และยังคง รับแรงเสริมความเข้มแข็งแก่ระบอบเผด็จการด้วยเงินลงทุนของต่างประเทศด้วย

มีการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน และการละเมิดสิทธิแรงงานโดยหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการยุโรป (อีซี) องค์การนิรโทษกรรมสากล องค์การ Human Rights Watch / Asia สหภาพแรงงานทั้งในประเทศพม่าและระหว่างประเทศ เป็นต้น ปรากฏผลชัดเจนว่า มีการบังคับใช้แรงงานนักโทษ แรงงานเด็ก และผู้ใหญ่อีกกว้างขวาง เพื่อให้ไปสร้างถนน ทางรถไฟและสะพาน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต้อนรับนักลงทุน และนักท่องเที่ยวต่างชาติ หรือบังคับให้ไปเฝ้าเส้นทางสำคัญทางยุทธศาสตร์ ทหารเด็กจำนวนมากอายุ 13 - 15 ปี ถูกกองทัพพม่าบังคับให้เป็นลูกหาบ ส่งเสบียง เหนี่ยวไปสู้รบ

กับศัตรูของกองทัพ แต่ละหมู่บ้านต้องยกเด็กชายให้กับกองทัพหมู่บ้านละหนึ่งคน เด็กหลายร้อยคนถูกจับกุม ข้อหามีส่วนร่วมประท้วงทางการเมืองโดยถูกศาลทหารตัดสินจำคุกเป็นเวลานานในคุกผู้ใหญ่หรือไม่ก็ถูกบังคับไปทำงานในค่ายกักกันแรงงานที่โหดร้าย เป็นต้น ทำให้สหภาพยุโรปตัดสินใจระงับการให้สิทธิพิเศษจีเอสพีที่เคยให้แก่พม่า(ผู้จัดการรายวัน 19 ธันวาคม 2539 : หน้า 2 และ 17 มกราคม 2540 : หน้า 5)

ต่อมาในปลายเดือนเมษายน 2540 เจ้าหน้าที่ทางการสหรัฐเปิดเผยต่อสำนักข่าวต่างประเทศว่าประธานาธิบดี บิล คลินตัน ได้ลงนามอนุมัติการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจพม่าแล้ว เพราะเหตุที่รัฐบาลทหารพม่าหรือสโลว์คได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องเป็นมาตรการลงโทษต่อการที่สโลว์คยังคงกดขี่ประชาชนและเพิกเฉยต่อคำเรียกร้องของประชาคมโลกที่ต้องการเห็นรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งตามครรลองระบอบประชาธิปไตยสาระของมาตรการคว่ำบาตร คือ ห้ามบริษัทจากสหรัฐเข้าไปลงทุนโครงการใหม่ในพม่าแต่ไม่ครอบคลุมโครงการเดิมที่ลงทุนไปแล้วคำสั่งดังกล่าวจะกระทบต่อการลงทุนของสหรัฐฯ ในพม่าโดยตรง นายศรีวัฒน์ สุวรรณ อุปทูตที่ปรึกษาฝ่ายพาณิชย์ สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงย่างกุ้ง กล่าวว่า การลงทุนของไทยในพม่าจะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกาศคว่ำบาตรของสหรัฐฯ ต่อพม่า เนื่องจากการลงทุนของไทยส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดกลางที่พึ่งพิงแหล่งเงินทุนภายในประเทศ นักวิเคราะห์บางรายมองในแง่ดีว่าการลงทุนของไทยอาจได้รับประโยชน์จากการคว่ำบาตรครั้งนี้ เพราะคาดว่าหลังจากนี้จะเกิดการชะลอตัวของการลงทุนจากสหรัฐฯ พันธมิตรตะวันตกและญี่ปุ่น ซึ่งจะทำให้ทุนไทยมีโอกาสมากขึ้น ปัจจุบันไทยลงทุนเป็นอันดับ 3 ในพม่ามีโครงการ 39 โครงการ มูลค่าทั้งสิ้น 1,026 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในธุรกิจท่องเที่ยวและโรงแรม (ผู้จัดการรายวัน, 23 เมษายน 2540:หน้า 1,11 และกรุงเทพธุรกิจ, 23 เมษายน 2540:หน้า 1,6)

สถานการณ์ทางสังคม - การเมืองดังกล่าว มีแนวโน้มรุนแรงเลวร้ายลงเรื่อยๆ หากนานาประเทศรวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทยยังขาดบทบาทเชิงรุกต่อการผลักดันให้ระบอบเผด็จการทหารพม่า ยอมรับกระบวนการประชาธิปไตยโดยเร็วแน่นอนว่าปัญหาการจ้างแรงงานชาวพม่าในรูปแบบต่างๆ ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอันเกิดจากผลกระทบของการสู้รบตามแนวชายแดน การผลักดันไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารพม่า ปัญหาความยากจนไร้หลักประกันทางเศรษฐกิจการครองชีพของราษฎรพม่า

และขบวนการลักลอบค้าแรงงานเถื่อนย่อมเป็นปัญหาที่จะดำรงอยู่ และยืดเยื้อต่อไป หากรัฐบาลไทยยังเน้นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้ากับรัฐบาลพม่าและใช้นโยบายควบคุมป้องกันสกัดกั้นแรงงานพม่า เชิงตั้งรับในประเทศแบบที่เป็นอยู่ต่อไป

ทางออกคือ ต้องมีการเชื่อมโยงด้านสิทธิมนุษยชนและจริยธรรมในนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีรัฐบาลเป็นประชาธิปไตยและได้รับผลกระทบด้านลบโดยตรงหลายด้านจากการทำลายสิทธิเสรีภาพประชาชนของระบอบทหารพม่า ข้อเสนอรูปธรรมคือ

1. มีนโยบายความสัมพันธ์ทั้งในระบบทวิภาคี ระบบภูมิภาคและพหุภาคี ที่ตอบสนองต่อการสร้าง สรรค์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ สนับสนุนการใช้เวทีสหประชาชาติเปิดโปงและเจรจาต่อรองกดดันให้ทหารพลิติมุขชนและเปิดประเทศด้านประชาธิปไตย

อาเซียน ควรเป็นสื่อประสานเป็นผู้ประนีประนอมระหว่างกลุ่มเผด็จการของพม่ากับกลุ่มประชาธิปไตย เพื่อให้คืนสู่ระบบที่ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตัวเองโดยเร็ว ซึ่งการประชุมของอาเซียนก็ควรจะเชิญทั้ง 2 กลุ่มเข้าร่วมประชุมด้วยและมีแผนปฏิบัติการเชิงรุกเป็นระยะๆ ไปอย่างชัดเจนในการต่อรองให้ทหารคืนสู่ประชาธิปไตยในระยะ 1 - 5 ปีข้างหน้า

ทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่า จัดตั้งกลไกหรือคณะกรรมการร่วมระหว่างไทย - พม่าที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย - มาตรการรับ - ส่งแรงงานข้ามชาติ เพื่อร่วมวางแผนรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและคุ้มครองดูแลแรงงานพม่าให้กลับประเทศด้วยความปลอดภัย มีหลักประกันในการทำงานในพม่าต่อไป ให้รัฐบาลพม่ามีนโยบายส่งเสริมการจ้างและคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

2. กัดค้านการจับกุมนักโทษการเมือง การบังคับใช้แรงงานทุกรูปแบบ และการปราบปรามประชาชนที่ต่อสู้โดยสันติอย่างต่อเนื่องจริงจัง

3. ส่งเสริมการค้าการลงทุนของประเทศไทยสู่ประเทศพม่า โดยเชื่อมโยงกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานชาวพม่า และผลประโยชน์ที่จะตกถึงราษฎรส่วนรวมของ

พม่ามากกว่าผลกำไรของนักธุรกิจและทหารพม่าจำนวนน้อยรวมทั้งไม่เป็นโครงการลงทุนที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะกระทบต่อฐานการเลี้ยงชีพอยู่รอดของชุมชนชาวพม่าให้ต้องยากไร้ลำเค็ญมากขึ้น

อย่างไรก็ตามสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เสนอให้รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 รับทราบการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมาย โดยเป็นครั้งแรก ที่กำหนดให้กระทรวง การต่างประเทศดำเนินการเจรจาและทำความตกลงด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพม่า เพื่อจัดระบบการจ้างงาน ที่ถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศเหล่านั้น

มติ กรม. ดังกล่าว ขาดความชัดเจนว่า ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง คืออะไร ข
นโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านยังไม่ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม
และการคุ้มครองสิทธิแรงงานแต่อย่างใดและอาจเป็นการส่งเสริมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ -
การเมืองของระบบทหารพม่าให้เข้มแข็งต่อไปอย่างไม่ชอบธรรมด้วย

๘.๘ จัดวางนโยบายรัฐที่มีความสอดคล้อง ชัดเจนแน่นอน

ภายหลังหมดระยะเวลาจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรีระหว่าง
1 กันยายน - 29 พฤศจิกายน 2539 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างชาติเข้ามาสู่ระบบการควบคุม
ของรัฐประมาณ 350,000 คนเท่านั้น

ภาคเอกชนที่ยังคงใช้และต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวอยู่ ได้พยายามผลักดันอย่างหนักที่จะขยายเวลาการจดทะเบียนออกไปอีก รวมทั้งการขอเพิ่มชนิดของงาน และพื้นที่จังหวัดที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งช่วงดังกล่าวได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ จึงทำให้คาดหวังว่า รัฐบาลใหม่อาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มธุรกิจเอกชนได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทำทึของผู้บริหารหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่า มีนโยบาย มาตรการที่แตกต่างกันไม่แน่นอน ในช่วงแรกมีทำที่ชัดเจนหนักแน่นว่า จะไม่มี

การเพิ่มประเภทของงานและระยะเวลาการจดทะเบียน ตัวอย่างคือ นายขจิตภัย บุรุษพัฒน์ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เคยยืนยันว่า “จะไม่มีมีการผ่อนปรน จะไม่เพิ่มประเภทงานและยืระยะเวลาการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวออกไปอีก ไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น เพราะที่ผ่านมาทางการถือว่าได้เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้ามาจดทะเบียนแล้ว แต่ไม่ดำเนินการกันเอง” (ผู้จัดการรายวัน 25 กุมภาพันธ์ 2540 : หน้า 5)

นางนิทัศน์ ชีระวิทย์ อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ก็ได้ยืนยันว่า “จะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย” ไม่มีการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศเพิ่มอีกและพิจารณาข้อเรียกร้องของเอกชนอีกครั้ง ก็ต่อเมื่อครบกำหนดการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติหรืออีก 2 ปีข้างหน้า (ผู้จัดการรายวัน 19 กุมภาพันธ์ 2540 : หน้า 4)

นอกจากนี้ นายประมวล จิตสมบัติ ผู้อำนวยการกองงานคนต่างด้าว กระทรวงแรงงานฯ เปิดเผยว่า หลังการจัดระบบแรงงานต่างชาติที่สิ้นสุดการผ่อนผันแล้ว มีความเป็นไปได้ที่จะเสนอให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นระบบ และถูกต้องตามกฎหมายโดยมีการควบคุมระหว่างรัฐบาล - รัฐบาล เช่นเดียวกับที่ไทยส่งแรงงานไปยังประเทศตะวันออกกลางหรือไต้หวัน สำหรับการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านให้รับแรงงานต่างชาติดกลับภูมิลาเนา(พม่า ลาว กัมพูชา) ในเบื้องต้นมีเพียงกัมพูชาเท่านั้นที่ยินดีจะรับกลับประเทศ ส่วนทางลาวขอพิจารณารายละเอียดอีกครั้ง ขณะที่พมามีปัญหามากที่สุด กระทรวงต่างประเทศกล่าวว่า การยื่นขอเจรจากับรัฐบาลพม่าในเรื่องแรงงานอพยพชาวพม่าจะถูกบ้ายเบี่ยงมาโดยตลอด อีกทั้งแรงงานพม่าที่ทำงานในประเทศไทยเองระบุว่า พวกตนเป็นชนกลุ่มน้อยและปฏิเสธที่จะเป็นประชาชนพม่าภายใต้รัฐบาลสลอร์ก (ผู้จัดการรายวัน 18 กุมภาพันธ์ 2540 : หน้า 5)

ในขณะที่ นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แสดงความเห็นที่จะขยายเวลาในการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดออกไปอีกภายหลังวันสงกรานต์ ทำให้นายฉัตรชัย เอียสกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมต้องออกมายืนยันว่ากระทรวงแรงงานฯ ยังไม่เปิดรับแรงงานต่างด้าวชุดใหม่เข้ามาลงทะเบียนอย่างแน่นอน

เข้าใจว่าทางมท.1 พุดถึงนั้นอาจเป็นงานในประเภทกิจการประมงเพราะขาดแคลนแรงงานอย่างมาก โดยเฉพาะคนไทยไม่นิยมทำประมงเลย (มติชนวันที่ 18 เมษายน 2540 หน้า : 4)

นอกจากนี้ ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ ยังเสนอแนวคิดที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือนิคมอุตสาหกรรมบริเวณชายแดน เพื่อสกัดกั้นแรงงานต่างชาติไม่ให้ทะลักเข้ามาในส่วนกลาง

จนกระทั่งถึงปลายเดือนเมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีก็ได้ออกมติ ครม.วันที่ 22 เมษายน 2540 กำหนดให้ กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษาสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงานเพื่อวางระบบการจ้างแรงงานต่างชาติระยะยาว

ต่อมาในวันที่ 25 เมษายน 2540 คณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานได้มีมติผ่อนผันการรายงานตัวของแรงงานต่างชาติให้ขยายเวลาได้อีก 45 วัน โดยจะประกาศเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยต่อไป โดยจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อ สมช.และคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศใช้ต่อไป เพราะเห็นว่าแรงงานต่างชาติที่ยังไม่มารายงานตัวกว่า 3,000,000 คน จะทำให้เกิดปัญหาต่อสังคมไทยอย่างมาก โดยเลขา สมช. ยืนยันว่าหลังจากประกาศผ่อนผันแล้ว หากผู้ประกอบการไม่นำแรงงานต่างชาติมารายงานตัวตามเวลาที่ทางการกำหนดไว้ จะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายโดยจะถูกจับกุม ปรับและถูกส่งตัวกลับประเทศภูมิลำเนา (สยามโพสต์ 26 เมษายน 2540 : หน้า 5)

เอกสารอ้างอิง

ส่วนที่ I

ภาษาไทย

จุฑา มนต์ไพบูลย์ (2538) *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการย้ายถิ่นภายในประเทศและระหว่างประเทศ* ใน รายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นิพนธ์ พัวพงศกร (2526) “ตลาดแรงงานในกรุงเทพมหานคร” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2526 เรื่อง “ประเทศไทยคือกรุงเทพ?” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผาสุก พงษ์ไพจิตร (ไม่ระบุปีที่พิมพ์) ภาควิชาการประเทศไทย: *พัฒนาการและทิศทางในอนาคต* คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิไลวรรณ วรรณนิชกุล “ประเทศไทยคือกรุงเทพ ? ภาควิชาอุตสาหกรรมและบริการ” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2526 เรื่อง “ประเทศไทยคือกรุงเทพ?” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศิรินทร์ ปิยะฤทธิ์ (2538) “การลงทุนจากต่างประเทศต่อภาวะการจ้างงาน” Research Paper

ภาษาอังกฤษ

Alarm Update, (1996), Manila People's Forum on Apec 1996 : "**Labour and Migrant Rights Forum Statement**" Issue No.8969, November-December.

Castles, S. (1991), *Causes and Consequences of Asia's New Migrations*, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.

- Charoenloet, V(1991) ***"Thailand in the Process of Becoming a NIC"*** : Myth or Reality, Journal of Contemporary Asia 21(1) : 31-41
- Charoenloet, V and Soonthonhada,A.(1997) ***"Restructuring and Adaptability of Women Workers in Industrializing Industries :"*** A Comparison of American and Japanese Electronic Factories" Asian and Pacific Development Centre
- Charoenloet,V and Yodkamonsart,S.(1996). ***"Child Labour in Southeast Asian Manufacturing Industries:"*** A Case Study of the Garments, Leather and Gem Polishing Industries in Thailand,IPEC/EASMAT/SEAPAT.Bangkok
- Ghai,Y (1994) ***"Migrant Workers,Markets and the Law"*** paper presented at International Conference on Global History and Migrations held at University of HongKong.
- Goldstein,S and Goldstein,A (1986) ***"Migration in Thailand : A twenty - five year"*** Review,paper no. 100 ,Honolulu,East-west Population Institute.
- I.L.O. (1990), Asian Regional Programme on International Labour Migration, ILO Technical Workshop for ASIAN Countries on the Social Security Protection of Migrant Workers, Kuala Lumpur, Malaysia, 13-16 March.
- Industrial Finance Corporation of Thailand (1989). Industrial Development in Thailand,Bangkok.
- Jansen,K (1990). ***"Thailand: the Next NIC ?"*** Chulalongkorn Journal of Economics, Vol.2 No.1

- Kaewthep, K and Charoenloet, V (1996) ***"Thai Wage Labor Relations: An Historic Approach"*** paper presented at the Sixth International Thai Studies, Chiangmai.
- Lambert, R, and Caspersz, D. (1995) ***"International Labour Standards : Challenging of Globalization Ideology ?"***, The Politic Review , Vol.8, No.4, P.569-88
- Lim, L.L. and Oshi, N. (1996) ***"International Labour Migration of Asian Women : Distinctive Characteristic and Policy Concerns"***, ILO, Geneva.
- Marter, Philip L. (1993) ***"Comparative Migration Policies"***, International Migration Review , Vol 8, No.1.
- Pongpaichit, P.(1996). ***"Employment Policies in Thailand"***, paper presented at the International Conference on Employment and Development: European and Southeast Asia, Bali.
- Potts, L.(1990). ***"The world Labour Market:"*** A History of Migration, Zed Books, Ltd, London.
- Rasiah, R. (1995) ***"Regionalism and The Labour Market in APEC"*** paper prepared for the Conference, "Free Trade and Social Responsibility : the Effects of Regional and International Trade Policy on the Labour Market in Southeast Asia", Ho Chi Minh City, 5-7 October.
- Tigno, J.V. (1996) ***"The Evolving Rights of Migrant Workers"*** : The Case of the Philippines and Southeast Asia" paper presented at the Third International Workshop on. The Growth of East Asia and Its Impact on Human Rights : New Issues in East Asian Human Rights" Seoul National University, 3-5 October.

ส่วนที่ II

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมการจัดหางาน, (2539) **"ตารางเปรียบเทียบ
จำนวนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายและความต้องการแรงงานของสถาน
ประกอบการ"**

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมการจัดหางาน, (2539) **"3 ปีกรมการจัดหางาน"**
23 กันยายน 2539

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ (2539) **"การออกใบ
อนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย"**, มกราคม 2540

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กรมการจัดหางาน (2539) **"คู่มือปฏิบัติงานการ
ออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติ เฉพาะเจ้าหน้าที่"**

เกษมสันต์ จิณณวาโส (2539) **"แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริงประเด็น
ปัญหาและแนวทางแก้ไข"** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรกฎาคม 2539

คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม (2539) **"รายงานคณะอนุกรรมการ
พิจารณาปัญหาการขาดแคลนแรงงานและปัญหาแรงงานต่างชาติ"**, 2539

คณะกรรมการเด็กต่างชาติ (2539), **"สรุปสัมมนา เด็กต่างชาติ : สถานการณ์ ปัญหาและทาง
ออก"**, 13 พฤศจิกายน 2539

ดนัย โสฬสรัตนพร, พันตำรวจเอก, **"การใช้แรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมือง"** เอกสาร
ประกอบ การอบรมการบรรยาย ณ ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 13 กันยายน 2539

หอการค้าไทย (2539) "สรุปประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะหอการค้าจังหวัด จากการ
ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกฎหมายตามมติ ครม.", ธันวาคม
2539

ภาคผนวก

การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติตามกฎหมาย

จังหวัด	แรงงานต่างชาติ (ต่อ.)	ออกใบอนุญาตทำงาน				การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติตามกฎหมาย								ทำ ธรรมเนียม	วันที่ สสจ. ส่งรายงาน
		รวม	พม่า	ลาว	กัมพูชา	เกษตรกรรม	ก่อสร้าง	ประมงทะเล	ต่อเนื่องประมงทะเล	เหมืองแร่หิน	ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	การผลิต	รับใช้ในถิ่น		
ศูนย์ วิกาตี	19,966	15,588	12,489	1,196	1,903	170	8,410	-	-	-	-	880	6,128	14,891,000	4/3/40
รามอินทรา	12,871	7,039	5,699	533	1,077	130	4,668	-	-	-	-	99	2,412	7,309,000	27/1/40
พุทธมณฑล	15,500	8,172	7,224	595	353	4	4,316	-	-	-	649	126	3,077	8,172,000	4/3/40
กระบี่	1,800	1,566	1,499	57	10	920	443	124	27	-	-	33	19	1,136,000	หมดบัญชีแล้ว
กาญจนบุรี	14,076	13,924	13,786	103	35	10,304	950	-	-	751	-	498	1,421	10,803,000	14/2/40
กำแพงเพชร	2,583	2,566	2,546	16	4	1,269	385	-	-	-	-	473	439	2,538,300	หมดบัญชีแล้ว
ขอนแก่น	213	201	73	120	8	21	47	-	-	-	-	7	126	198,500	28/2/40
จันทบุรี	3,693	3,688	1,316	1,331	1,041	1,436	912	1,053	91	6	-	104	86	3,688,000	28/2/40
ฉะเชิงเทรา	5,467	5,398	3,701	397	1,300	1,190	2,509	259	3	-	143	1,020	274	3,272,500	หมดบัญชีแล้ว
ชลบุรี	11,449	9,789	6,847	1,278	1,664	2,379	5,554	421	11	-	23	76	1,325	9,789,000	4/3/40
ชุมพร	8,540	8,486	7,905	522	59	4,598	919	2,415	47	-	7	250	250	8,486,000	28/2/40
เชียงราย	4,503	4,407	4,326	80	1	1,394	647	-	-	4	-	929	1,433	3,504,400	3/1/40
เชียงใหม่	21,866	12,331	12,314	15	2	5,336	5,298	-	-	-	-	250	1,447	13,300,000	17/1/40
ตรา	2,042	1,919	1,776	136	7	237	468	960	12	-	-	202	40	1,919,000	4/3/40

การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติตามกฎหมาย

จังหวัด	แรงงานต่างชาติ รายงานตัว (คน.)	ออกใบอนุญาตทำงาน				การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติตามกฎหมาย								ทำ ธรรมเนียม	วันที่ ส่งรายงาน ศสจ.
		รวม	พม่า	ลาว	กัมพูชา	เกษตร กรรม	ก่อสร้าง	ประมง ทะเล	ต่อเนื่อง ประมง ทะเล	เหมืองแร่ เหมือง หิน	ขนถ่าย สินค้า ทางน้ำ	การผลิต	รับใช้ ในบ้าน		
ตราด	9,621	9,622	3,308	78	6,236	1,764	2,020	5,094	16	1	150	-	577	9,622,000	หมดบัญชี แล้ว
ตาก	12,120	7,185	7,182	2	1	2553	1,346	-	-	60	-	993	2,233	7,185,000	28/2/40
นครปฐม	7,330	2,606	2,447	76	83	1,408	513	-	-	-	-	490	195	2,606,000	20/2/40
นครราชสีมา	1,148	1,122	903	87	132	191	696	-	12	-	-	117	106	1,122,000	28/2/40
นครศรีธรรมราช	3,046	3,003	2,906	82	15	665	677	814	344	8	-	321	174	3,003,000	หมดบัญชี แล้ว
นครสวรรค์	2,651	2,652	2,637	10	5	444	162	-	48	-	-	552	1,446	2,652,000	" "
นนทบุรี	6,298	6,121	5,274	289	558	51	3,826	-	9	-	-	1,200	1,035	6,121,000	" "
นราธิวาส	802	802	800	1	1	133	241	8	-	-	-	383	37	677,000	" "
ปทุมธานี	8,571	6,051	5,247	331	473	1,171	3,998	-	-	-	-	309	573	6,051,000	3/3/40
ประจวบคีรีขันธ์	4,054	4,020	3,739	21	260	1,864	520	1,343	66	-	33	194	30	3,688,100	28/2/40
ปัตตานี	5,042	4,410	1,647	258	2,505	381	427	3,326	91	-	-	158	27	4,410,000	28/2/40
อยุธยา	2,287	2,257	1,884	118	255	269	1,093	-	1	10	156	504	224	2,257,000	28/2/40
พังงา	14,648	12,584	12,584	-	-	10,460	877	512	384	64	-	193	94	12,584,000	25/2/40
พิษณุโลก	677	659	629	12	18	181	57	-	-	-	-	73	348	659,000	28/2/40
เพชรบุรี	2,145	2,109	1,917	103	89	623	783	379	20	6	-	92	206	2,052,500	3/1/40
ภูเก็ต	16,141	13,050	12,958	74	18	1,285	9,142	910	725	6	-	463	519	13,050,000	31/1/40

ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ

การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าว

จังหวัด	แรงงานต่างชาติ (คน.)	ออกใบอนุญาตทำงาน			การออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าว								ค่า ธรรมเนียม	วันที่ สสจ. ส่งรายงาน
		รวม	พม่า	ลาว	กัมพูชา	เกษตรกรรม	ก่อสร้าง	ประมงทะเล	ต่อเนื่องประมงทะเล	เหมืองแร่หิน	ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	การผลิต	รับใช้ ในบ้าน	
แม่ฮ่องสอน	4,731	4,622	4,622	-	-	2,309	1,308	-	-	135	-	111	759	4,388,400 หมดบัญชีแล้ว
ระนอง	25,525	23,598	23,598	-	-	8,094	4,339	826	4,851	156	835	2,695	1,802	23,598,000 28/2/40
ระยอง	8,854	7,848	3,165	590	4,093	467	2,273	3,892	257	-	7	527	425	7,848,000 28/2/40
ราชบุรี	10,884	10,120	9,885	61	174	3,721	2,992	-	105	270	-	2,377	655	10,120,000 28/2/40
ฉะบุรี	1,033	1,193	1,111	61	21	366	390	-	-	16	-	96	325	1,127,000 31/1/40
ลำพูน	899	827	810	15	2	395	108	-	-	-	-	125	199	827,000 28/2/40
สงขลา	5,289	4,840	4,529	98	213	1,450	2,010	572	338	6	11	312	141	4,829,000 31/1/40
สุราษฎร์	1,109	1,109	1,087	-	22	47	106	783	157	7	1	-	8	1,109,000 หมดบัญชีแล้ว
สมุทรปราการ	13,117	8,166	6,518	698	950	265	3,850	1,312	947	-	909	273	610	8,166,000 28/2/40
สมุทรสาคร	23,883	22,284	21,739	468	77	1,639	5,398	2,077	11,043	-	9	1,212	906	14,426,800 28/2/40
สมุทรสงคราม	6,370	6,524	6,389	126	9	395	664	3,879	532	-	-	646	408	2,751,000 หมดบัญชีแล้ว
สระบุรี	2,564	2,545	2,319	95	131	574	529	-	-	52	-	913	477	2,545,000 28/2/40
สุพรรณบุรี	2,820	2,815	2,730	39	36	1,144	408	-	8	14	-	949	292	2,815 28/2/40
สุราษฎร์ธานี	11,989	11,646	11,042	589	15	6,672	2,056	1,220	369	-	43	879	407	8,523,800 31/1/40
ภูเก็ต	314	313	312	-	1	94	45	-	-	-	-	98	76	313,000 หมดบัญชีแล้ว
รวม	340,531	282,047	247,419	10,771	23,857	80,463	88,380	32,179	20,514	1,572	2,946	22,202	33,791	257,711,115

จำนวน 43 จังหวัดตามมติ ครม.25 มี.ย.,2 ก.ค.,16 ก.ค. และ 6 ส.ค.39

จังหวัด	จำนวนแรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมาย*	จำนวนแรงงานต่างชาติ ที่นายจ้างนำมา รายงานตัว** (ร้อยละของจังหวัด)	กิจการที่ออกไปอนุญาต ทำงานส่วนใหญ่
ภาคกลาง			
1. กรุงเทพ	275,340	56,001 (20.34%)	ก่อสร้าง รับใช้ในบ้าน
2. นนทบุรี	1,480	6,933	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
3. สระบุรี	3,550	2,368 (66.70%)	การผลิตเกษตรกรรม
4. ปทุมธานี	818	7,886	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
5. สมุทรสาคร	50,300	25,363 (50.42%)	ต่อเรือประมงทะเล ก่อสร้าง
6. สมุทรปราการ	30,000	12,816 (22.91%)	ก่อสร้าง ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
7. สมุทรสงคราม	13,040	6,873 (52.71%)	ประมงทะเล ก่อสร้าง
8. นครปฐม	1,245	5,794	เกษตรกรรม การผลิต
9. ลพบุรี	10,000	1,204 (12.04%)	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
10. นครสวรรค์	24,050	2,678 (11.14%)	รับใช้ในบ้าน การผลิต
11. อุทัยฯ	400	3,572	ก่อสร้าง การผลิต
12. อุทัยธานี	28	269	การผลิต เกษตรกรรม
ภาคเหนือ			
13. พิจิตรโลก	5,000	680 (13.60%)	รับใช้ในบ้าน เกษตรกรรม
14. แม่ฮ่องสอน	5,078	4,794 (94.41%)	เกษตรกรรม ก่อสร้าง
15. กำแพงเพชร	6,203	2,594 (41.82%)	เกษตรกรรม การผลิต
16. เชียงราย	27,340	7,088 (25.93%)	เกษตรกรรม ก่อสร้าง
17. เชียงใหม่	29,000	19,320 (66.62%)	เกษตรกรรม ก่อสร้าง
18. ตาก	67,864	14,476 (21.33%)	รับใช้ในบ้าน เกษตรกรรม
19. ลำพูน	34	937	ก่อสร้าง เกษตรกรรม

จังหวัด	จำนวนแรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมาย*	จำนวนแรงงานต่างชาติ ที่นายจ้างนำมา รายงานตัว** (ร้อยละของจังหวัด)	กิจการที่ออกไปอนุญาต ทำงานส่วนใหญ่
ภาคตะวันออก			
20. ฉะเชิงเทรา	3,100	5,086	เกษตรกรรม การผลิต
21. ชลบุรี	475	11,511	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
22. จันทบุรี	26,000	3,722 (14.32%)	เกษตรกรรม ประมงทะเล
23. ระยอง	5,800	8,854	ประมงทะเล การผลิต
24. ตราด	3,500	9,608	ประมงทะเล ก่อสร้าง
ภาคตะวันตก			
25. กาญจนบุรี	8,500	16,218	เกษตรกรรม รับใช้ในบ้าน
26. ประจวบคีรีขันธ์	1,910	5,763	เกษตรกรรม ประมงทะเล
27. เพชรบุรี	1,280	2,415	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
28. ราชบุรี	12,000	10,884 (90.70%)	เกษตรกรรม การผลิต
29. สุพรรณบุรี	12,000	6,412 (53.43%)	เกษตรกรรม การผลิต
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
30. นครราชสีมา	176	1,017	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
31. ขอนแก่น	174	280	รับใช้ในบ้าน ก่อสร้าง
ภาคใต้			
32. กระบี่	4,550	1,756 (38.59%)	เกษตรกรรม ก่อสร้าง
33. ชุมพร	8,603	7,015 (81.54%)	เกษตรกรรม ประมงทะเล
34. ตรัง	1,000	4,646	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
35. นครศรีธรรมราช	5,360	3,018 (56.31%)	ประมงทะเล ก่อสร้าง
36. นราธิวาส	1,180	823 (69.75%)	การผลิต ก่อสร้าง
37. ปัตตานี	5,000	5,014 (100%)	ประมงทะเล เกษตรกรรม

จังหวัด	จำนวนแรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมาย*	จำนวนแรงงานต่างชาติ ที่นายจ้างนำมา รายงานตัว** (ร้อยละของจังหวัด)	กิจการที่ออกใบอนุญาต ทำงานส่วนใหญ่
ภาคใต้			
38. พังงา	26,290	18,589 (70.71%)	เกษตรกรรม ก่อสร้าง
39.ภูเก็ต	14,000	19,674	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
40. ระนอง	27,898	29,648	เกษตรกรรม ต่อเนื่องประมงทะเล
41. สงขลา	680	5,163	ก่อสร้าง เกษตรกรรม
42. สตูล	430	1,113	ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล
43. สุราษฎร์ธานี	2,895	12,096	เกษตรกรรม ก่อสร้าง
รวม 43 จังหวัด	713,571	371,971 (52.19%)	ก่อสร้าง เกษตรกรรม รับใช้ในบ้าน ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล

ที่มา : กรมการจัดหางาน และศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

* ข้อมูล ณ กุมภาพันธ์ 2539

** ข้อมูล ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 วันสุดท้ายของการรายงานตัว

หมายเหตุ : - ไม่คำนวณเปอร์เซ็นต์ กรณีจำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่นายจ้างนำมารายงานตัว มากกว่าจำนวนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดสำรวจได้

นิยามศัพท์

ความหมายของแรงงานต่างชาติประเภทกิจการและอาชีพ

ที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำตามมติ ครม.*

ก. แรงงานต่างชาติซึ่งเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

หมายถึง แรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดยทางบกหรือทางเรือ ตามแนวเขตชายแดนระหว่างไทย พม่า ลาวและกัมพูชา และลักลอบทำงานอยู่ในกิจการต่างๆ โดยไม่มีเอกสารการเข้าเมืองโดยถูกต้องและไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

ข. ประเภทกิจการ

1. กิจการเกษตรกรรมหมายถึง กิจกรรมซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ และการบริการทางการเกษตร แยกเป็น

การเพาะปลูกพืชไร่ เช่น ข้าว ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่ว มันสำปะหลัง ฝ้าย ปอ ยาสูบ และอ้อย การเพาะพันธุ์เมล็ดพันธุ์พืช ดอกไม้

การทำสวนผัก ผลไม้ กาแฟและชา

การทำสวนยางพารา รวมทั้งการกรีดยาง

การเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ การเลี้ยงโค กระบือ สุกร สัตว์ปีก ม้า ตู๊กแก จระเข้ และ สุนัข นก ตัวไหม และรังไหม

การบริการ ได้แก่ การไถคราด การพ่นยาพ่นแมลง การเก็บเกี่ยว การเก็บ และ บรรจุ การกระเทาะเปลือก เมล็ดพืชไร่

2. กิจการประมงทะเล หมายถึง กิจการซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการทำประมงในมหาสมุทรตามชายฝั่งทะเล นอกฝั่งทะเล และบริเวณปากน้ำ รวมทั้งการจับปลา กุ้ง ปู

ที่มา: คู่มือปฏิบัติงานการออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติ, กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม "เฉพาะเจ้าหน้าที่", หน้า 58-59

การเก็บสาหร่ายทะเล และสัตว์น้ำอื่นๆ การเก็บและงมหอย การทำฟาร์มเลี้ยงหอย หอยมุก การเพาะพันธุ์ ลูกปลา กุ้ง และเต่า เป็นต้น

3. กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แปะปลา แปะกุ้ง การคัดเลือก แยก ประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล

4. กิจการก่อสร้าง หมายถึง งานก่อสร้างใหม่ งานต่อเติม งานดัดแปลงและงาน ซ่อม อันประกอบด้วย การก่อสร้าง อาคารที่อยู่อาศัย อาคารอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สิ่งปลูกสร้างในฟาร์ม งานสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน สะพาน ทางระบายน้ำ ท่าเรือ สะพานเทียบเรือ ซึ่งอาจแยกออกเป็นงานก่อสร้างเฉพาะงานได้ เช่น การก่ออิฐ ก่อหิน ฉาบปูน ปูกระเบื้อง งานไม้ งานวางท่อ งานคอนกรีต งานมุงหลังคา งานชุดและ วางรากฐาน สิ่งก่อสร้าง และงานทาสี ตกแต่งอาคาร เป็นต้น

5. กิจการเหมืองแร่ถ่านหิน หมายถึง กิจการที่ดำเนินเกี่ยวกับการขุดแร่และแต่งแร่ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น ถ่านหิน ลิกไนต์ แร่เหล็ก ดีบุก ทังสแตน แมงกานีส ตะกั่ว พลวง สังกะสี ทองแดง หินปูน ยิปซัม แร่ใยหิน น้ำมันปิโตรเลียม

กิจกรรมที่เกี่ยวกับการแต่งแร่ จะประกอบด้วย การย่อย การร่อน การล้าง การทำความสะอาด การคัดขนาด การบด การล่อยแร่ การถลุง การทำให้เป็นก้อน หรือการแยก ของเหลวออกจากกากเพื่อเตรียมจำหน่าย

6. กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ หมายถึง การขนถ่ายสินค้าและลงจากเรือเดินทะเล ซึ่งรวมถึง การขนสินค้าเข้าและออกจากโกดัง และการขนถ่ายสินค้าจากเรือเดินทะเล ลง เรือลำเลียงหรือจากเรือลำเลียงขึ้นเรือเดินทะเล

ค. ประเภทอาชีพ

อาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายทำตามมติ ครม.นี้ ได้แก่ อาชีพกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน เท่านั้น

กรรมกร หมายถึง ผู้ที่ใช้กำลังกายในการทำงานมากกว่ากำลังความคิดและฝีมือ โดยมีลักษณะการทำงานที่สำคัญ คือ

1. ทำงานโดยใช้มือหรือกำลังกายเป็นหลัก
2. เป็นคนงานประเภทไม่มีฝีมือหรือแม้จะมีฝีมือหรือมีความรู้ก็ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงาน
3. ไม่มีผู้ได้บังคับบัญชา

คนงานรับใช้ในบ้าน หมายถึง คนงานทำความสะอาดในบ้านเรือนส่วนบุคคล ปรุงอาหาร และเสิร์ฟอาหาร ล้างจานชาม และทำงานอื่น ๆ ในบ้านเรือนส่วนบุคคล