

นอกจากนี้ ตัวกฎหมายสัญชาติก็มีกลไกเปิดให้บุคคลสัญชาติไทยที่ประสงค์จะเปลี่ยนสัญชาติสามารถดำเนินการได้ ในขณะเดียวกัน ถ้ารัฐพิจารณาถึงความไม่เหมาะสมที่บุคคลสัญชาติไทยคนใดคนหนึ่งจะมีสัญชาติไทย กฎหมายนี้ก็กำหนดกลไกในการเพิกถอนสัญชาติไทยของบุคคลนั้น กล่าวได้ว่า กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทยนี้ เป็นกฎหมายที่วางอยู่บนความสมดุลระหว่างหลักความมั่นคงแห่งรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม การเข้าสู่สัญชาติไทยของคนต่างด้าวมิได้เกิดขึ้นง่ายๆ เพราะ **กฎหมายกำหนดให้กระบวนการได้สัญชาติไทย** **ภายหลังการเกิด เป็นดุลยพินิจของรัฐอย่างสมบูรณ์** และในสภาวะการณ์ที่ระบบการทำงานของรัฐบาลยังไม่ประสานกันเท่าที่ควร กระบวนการผสมกลมกลืนคนต่างด้าวในสังคมไทยโดยการได้รับสัญชาติไทย จึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แม้จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองสิทธิของคนต่างด้าวนั้นก็ตาม ความขัดข้องหลายประการเกิดในขั้นตอนของวิธีการปฏิบัติในทางทะเบียนของรัฐ เพื่อรับรองสิทธิในสัญชาติไทยของบุคคลที่กฎหมายรับรองสิทธิที่จะเป็นไทยหรือร้องขอสัญชาติไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐพึงปรับปรุงแก้ไข

บทที่สาม

ระบบการจัดการของรัฐเรื่องคนข้ามชาติ

ในการดำเนินงานวิจัยเรื่องคนข้ามชาตินี้ ต้องทำการติดต่อกับหน่วยงานรัฐจำนวนมากที่รับผิดชอบเรื่องคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติ แต่ไม่มีรายงานใดที่จับประเด็นเรื่องภาพระบบการจัดการของรัฐในเรื่องคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติไว้โดยเฉพาะ ในรายงานนี้จึงจะสังเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐต่างหาก ส่วนประเด็นเรื่องการสำรวจข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ และข้อสำรวจทางกฎหมายได้มีการนำเสนอไว้อย่างชัดเจนในรายงานต่างๆที่มีประเด็นเกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว

3.1 หน่วยงานของรัฐกับคนข้ามชาติ

ปัญหาร่วมอย่างหนึ่งของบ้านเราไม่ว่าจะจับประเด็นนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองขึ้นมาทำการศึกษาวิจัย ถ้าประเด็นการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่มีอยู่ตามหน่วยราชการ จะพบความยากลำบากสองประการในการติดต่อกับภาคราชการไทยคือ **ประการแรก** มีหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานนโยบาย และ **ประการที่สอง** การขาดการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบของหน่วยราชการเกือบทุกแห่ง อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้พบว่า การเก็บข้อมูลของหน่วยราชการบางแห่งและในบางเรื่องก็น่าทึ่งว่า มีการเก็บข้อมูลเป็นเรื่องเป็นราวตั้งแต่อดีตทีเดียว เช่น เอกสารเกี่ยวกับคนเข้าเมืองที่ค้นย้อนไปได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2480 เพราะยังมีต้นฉบับจริงอยู่ แต่การติดต่อขอข้อมูลจากหน่วยราชการส่วนใหญ่ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร เพราะมักจะถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ได้ยินเสมอก็คือ เป็นความลับของราชการ สาเหตุหลักคงมาจากระบบวิธีคิดของข้าราชการไทยที่จะไม่กล้าตัดสินใจให้ข้อมูล จนกว่าผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะมีคำสั่งมาหรือถ้าให้ก็จะต้องอ้างอย่างอ้อมๆเพราะไม่มั่นใจว่าท่าทีของผู้บังคับบัญชาของตนในเรื่องนี้ และแม้ไม่ผิดระเบียบแต่ก็ไม่แน่ใจว่า ถ้าข้อมูลตีพิมพ์ไปแล้วตนเองจะถูกตำหนิได้ ทั้งนี้เพราะลักษณะการรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาในระบบราชการที่มีสูงและเป็นระบบเชิงตัวไม่ยืดหยุ่น ข้อมูลและเอกสารของทางราชการจำนวนมาก แม้ไม่ถูกจัดว่าเป็นเอกสารที่อยู่ในชั้นความลับก็ไม่สามารถติดต่อขอข้อมูลได้⁴ อาทิเช่น ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องจำนวนคนต่างชาตินี้ที่มีถิ่นถาวรในประเทศไทย คณะนักวิจัยใช้เวลาติดต่อกันนานหลายเดือนกว่าที่จะได้รับอนุญาตให้เข้า

⁴ การมีเอกสารไม่ได้หมายความว่า บุคคลทั่วไปจะสามารถขอเข้าไปดูได้ เพราะขึ้นอยู่กับชั้นความลับของหนังสือเป็นประการแรก และขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของบุคคลผู้รับผิดชอบในหน่วยงานนั้นๆเป็นประการสำคัญที่สุด การมีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข่าวสารที่มีผลต่อสาธารณะอาจเป็นช่องทางหนึ่งในการขอเข้าไปใช้ข้อมูลเหล่านี้ในอนาคต แต่คงมีเงื่อนไขค่อนข้างรัดกุม เพราะยังมีระเบียบปฏิบัติอีกจำนวนมากที่ราชการต้องกำหนดออกมาเป็นแนวทางในการขอข้อมูลหรือการใช้ข้อมูลของหน่วยราชการต่างๆ

พบเพื่อสอบถามและได้ตัวเลขสถิติ มติคณะรัฐมนตรี ปี 2535 ที่ผ่อนผันเรื่องการจ้างแรงงานพม่า นั้น แม้จนถึงสุดโครงการคณะนักวิจัยก็ยังไม่ได้มติดังจริง สิ่งที่ได้คือการอ้างอิงในเอกสารราชการอื่นๆ เท่านั้น

ในประเด็นเรื่องคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติมีหน่วยงานรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากเช่นเรื่องอื่นๆ ถ้าพิจารณาในเชิงหน่วยงานนโยบายและหน่วยปฏิบัติหลัก ๆ สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

ก. หน่วยงานระดับนโยบาย

(1) **สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)** เป็นหน่วยงานที่จะกำหนดนโยบายต่อคนข้ามชาติแต่ละประเภท โดยเฉพาะในกลุ่มที่ได้รับการพิจารณาว่า เป็นกลุ่มที่มีความละเอียดอ่อนทางการเมือง และหรือมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองก็ตาม คนข้ามชาติเหล่านี้ได้แก่ ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ ผู้ลักลอบเข้าเมืองซึ่งมีแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ทั้งนี้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ เช่น ผู้มีสัญชาติอินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล และศรีลังกา มีมติให้ยกเลิกการตรวจลงตราที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองคือ ไม่สามารถขอวีซ่าเข้าประเทศที่สนามบินดอนเมืองได้ โดยให้ตรวจลงตราที่สถานทูตไทยในประเทศนั้นๆ ก่อนเดินทางเข้าประเทศไทย (วริมา โพธิสมบัติ 2537) และการห้ามเดินทางออกนอกบริเวณที่กำหนดสำหรับประชากรบางกลุ่ม เช่น ชาวเขาที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย ชาวเวียดนามอพยพเมื่อ 30 ปีที่แล้ว เป็นต้น ล่าสุดคือเป็นหน่วยงานกลางที่ควบคุมแนวปฏิบัติ เรื่องการรายงานตัวและจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ (พม่า ลาว และเขมร) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 25 มิถุนายน 2539

(2) **คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กศช.)** นโยบายเด่นชัดที่การกำหนดไว้ในแผนพัฒนาแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่องคนข้ามชาติคือ การท่องเที่ยวและแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวเกิดขึ้นตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกเป็นต้นมา โดยมีการจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยขึ้น (ปัจจุบันคือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) ในด้านแรงงานข้ามชาตินโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2520 ที่อนุญาตให้นักลงทุนนำคนงานที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเข้ามาทำงานได้ด้วย ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-2529) ได้กำหนดนโยบายสนับสนุนการส่งออกแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศอย่างชัดเจน วัตถุประสงค์เพื่อดึงเงินตราต่างประเทศ และลดการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ สำหรับแรงงานอพยพที่ลักลอบเข้าเมือง ทางกศช. มีท่าทีสนับสนุนให้มีการผ่อนผันจ้างแรงงานไร้ฝีมือที่ลักลอบเข้าเมือง และในระยะยาวสนับสนุนให้มีการแก้ไขกฎหมายในการจ้างแรงงานอพยพ (ดู เกษมสันต์ จินฉนวนโส 2539) นอกจากนี้ กศช.ยังเป็นหน่วยงานกลางของรัฐที่กำหนดทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และกำลังแรงงานในประเทศ แผนพัฒนาฉบับปัจจุบันได้รับการกล่าวขานมากในแง่ที่เป็นแรกที่ระบุชัดเจนในเรื่อง 'การพัฒนาคน' ให้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาชาติ ซึ่งถ้ามีทิศทางชัดเจนและแผนปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยลดระดับปัญหาการขาดแคลนกำลังแรงงานไทยในอนาคตได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ สมช. เป็นหน่วยงานที่ทำทั้งงานด้านการวางนโยบายและควบคุมแนวทางการปฏิบัติ แต่กศช. เน้นการวางแผนกำหนดนโยบายล้วนๆ นอกจากสองหน่วยงานนี้แล้ว ในบางเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนทางการเมืองสูง กองทัพไทยโดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (กอรมน.) หน่วยงานทหารหลาย

หน่วย และกระทรวงการต่างประเทศ จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติด้วย ได้แก่ กรณีผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน และการควบคุมกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติตามรอยตะเข็บระหว่างประเทศเรากับประเทศพม่า เป็นต้น

สอง หน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติ

(1) **กระทรวงมหาดไทย** มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางในเรื่องคนต่างชาติดูได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองกิติ การอนุญาตให้อยู่ถาวร การให้สัญชาติ และการดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ล้วนอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ในกระทรวงนี้จึงมีหน่วยหลายกรมกองที่มีหน้าที่โดยตรงต่อเรื่องคนข้ามชาติ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องชัดเจนมีอยู่สองหน่วยงานคือ

- **สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)** มีหน้าที่ตรวจบุคคลและพาหนะที่เข้ามาและออกไปจากประเทศควบคุมคนต่างด้าวทุกประเภทไม่ว่าจะอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวหรือถาวร หรือการเดินทางเข้า-ออกหลายครั้ง รับผิดชอบดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเข้าเมือง และกฎหมายการค้าหญิงและเด็ก สตม.จึงมีหน้าที่จับและกักกันคนข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองหรืออยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาตเพื่อการส่งกลับประเทศของคนข้ามชาตินั้นๆ นอกจากนี้แล้ว สตม.สามารถกำหนดนโยบายในฐานะผู้ปฏิบัติได้หลายส่วน โดยเสนอผ่านกรมตำรวจไปยังกระทรวงมหาดไทย เช่น ข้อเสนอให้บริษัทที่มีคนต่างชาติดำเนินการต้องจ้างคนไทยอย่างน้อย 7 คนต่อคนต่างด้าว 1 คน เป็นต้น (จารึก เมฆวิชัย 2537) นอกจากนี้สตม. จัดได้ว่าเป็นหน่วยงานที่เก็บข้อมูลทุกประเภทของคนต่างชาติดู ไม่ว่าจะเป็นนักท่องเที่ยว อาสาสมัครต่างชาติดู ผู้ชำนาญการที่ถูกส่งเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย และผู้หลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น เพราะคนต่างชาติดูทุกคนที่เข้ามาในประเทศต้องกรอกคำร้องขออยู่ในประเทศ โดยต้องระบุเหตุผล ระยะเวลา สถานที่ทำงาน (ถ้าทำงาน) และสถานที่อยู่ประจำ นับตั้งแต่มีกฎหมายเข้าเมืองฉบับแรกประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2470
- **กรมการปกครอง** มีหน้าที่หลักในการจัดทำและควบคุมทะเบียนของคนข้ามชาติบางกลุ่ม เช่น ชาวเขาชนกลุ่มน้อย ผู้พลัดถิ่น และแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมา ซึ่งได้รับการออกบัตรสีต่างๆ ประจำกลุ่มให้ เช่น บัตรสีฟ้า สำหรับบุคคลบนพื้นที่สูง เป็นต้น

(2) **กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (รส.)** เป็นกลไกรัฐที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายแรงงานของชาติ และเป็นหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงต่อพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานทุกด้าน มีหลายกรมที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ กรมการจัดหางาน มีหน้าที่ควบคุมและอำนวยความสะดวกต่อคนไทยที่จะไปทำงานต่างประเทศ กองงานคนต่างด้าวรับผิดชอบในการออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติดู กรมสวัสดิการแรงงานมีหน้าที่รับผิดชอบคุ้มครองแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติดูทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง ค่าจ้าง ความปลอดภัย และการประกันสังคม เป็นต้น สำหรับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานมีหน้าที่ยกระดับฝีมือ

แรงงานไทย โดยให้การอบรมทักษะเกี่ยวกับงานฝีมือต่างๆ ที่เป็นการต้องการของตลาดแรงงาน นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์ โดยกองสงเคราะห์ชาวเขา ทำหน้าที่สงเคราะห์และฝึกอาชีพให้ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในบางพื้นที่ด้วย ปัจจุบันกรมประชาสงเคราะห์ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทมากขึ้นต่อกลุ่มคนต่างชาติที่เป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและผู้หญิงเข้าสู่การค้าประเวณี และการค้าเด็กและผู้ใหญ่ของธุรกิจแก๊งค์ขอทาน ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ถ้าตำรวจจับกุมเด็กและผู้หญิงที่ถูกนำมาค้าได้ มักส่งไปยังสถานสงเคราะห์แทนที่จะกักไว้ในสถานกักกันของสศตม.

(3) **กระทรวงการต่างประเทศ (กต.)** มีหน้าที่ร่วมกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติและคนข้ามชาติว่า ประเทศไทยสมควรมีท่าทีอย่างไรต่ออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติแต่ละฉบับ จะให้สัตยาบันรับรองหรือไม่ มากน้อยอย่างไร เนื่องจากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศที่มีกิจกรรมหลักเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติหลายองค์กร เช่น ILO (International Labour Organization), IOM (International Organization for Migration) เป็นต้น นอกจากนี้ยังร่วมกำหนดนโยบายและแผนสำหรับผู้พลัดถิ่น ผู้อพยพ และผู้หลบหนีเข้าเมืองด้วย ในด้านปฏิบัติมีหน้าที่โดยตรงในการออกหนังสือเดินทางไปต่างประเทศสำหรับคนไทยและคนต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นถาวรในประเทศไทย

(4) **หน่วยปฏิบัติอื่นๆ** กระจายไปในหลายหน่วยงาน ได้แก่ ในด้านงานท่องเที่ยว มีการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยรับผิดชอบโดยตรง ในด้านสุขภาพ ข้อมูลเกี่ยวกับการเจ็บป่วยและการตายของคนต่างชาติจะมีอยู่ในรายงานโรคของทุกจังหวัด และส่งมารวมไว้ที่งานประมวลผล กองระบาดวิทยา สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในด้านการประกอบธุรกิจของคนต่างชาติ ตามพ.ร.บ. 281 กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการรับจดทะเบียนสถานประกอบการนิติบุคคลต่างด้าว นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ การลงทุนข้ามชาติ คือ สำนักงานส่งเสริมการลงทุน

โดยสรุปพบว่า มีหน่วยงานระดับนโยบายและปฏิบัติหลักๆ อยู่ 2 กระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติคือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่ถ้าวเคราะห์ในแง่อำนาจหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มท.1) จะมีอำนาจกว้างขวางมหาศาลมากในเรื่องคนข้ามชาติทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาจากกฎหมายคนเข้าเมือง หรือ กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าวก็ตาม เนื่องจากกระทรวงแรงงานฯ เพิ่งแยกออกไปจากมหาดไทย แต่กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ตามลายลักษณ์อักษรแล้วยังอยู่ในการรักษาการของ มท.1 นอกจากนี้แล้วกฎหมายสำคัญอื่นๆ เช่น กฎหมายสัญชาติก็จะอยู่ในการรักษาการของมท.1 เช่นกัน

3.2 ปัญหาที่เกิดจากระบบการจัดการของรัฐ

(1) **ขาดระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ** งานทะเบียนของระบบราชการไทยยังใช้การเก็บโดยใช้กระดาษเป็นหลัก และมีแบบฟอร์มของงานจำนวนมาก ซึ่งมักจะสับสนซับซ้อน เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยซึ่งขัดแย้งกันระหว่างกรมประชาสงเคราะห์ และกรมการปกครอง ข้อมูลคนเดินทางเข้า-ออกประเทศของสศตม. ที่ยังต้องฝากทางสำนักงานปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติเก็บไว้ ทำให้สศตม. ไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้

ประโยชน์เองได้ แบบ จท. สำหรับการขอใบอนุญาตทำงานที่คนต่างชาติต้องการออกซึ่งมีอยู่ถึง 12 แบบ เป็นต้น ในทุกกรณีนี้ขาดการจัดระบบการเก็บข้อมูลเหมือนกันทั่วประเทศ และตัวระบบการจัดเก็บยังไม่เชื่อมต่อกันเพื่อให้เรียกใช้ข้อมูลระดับมหภาคได้เมื่อต้องการ เพราะมิได้บันทึกไว้ในระบบจัดเก็บที่สามารถค้นหาและตรวจสอบได้ง่าย ทำให้ไม่สามารถนำมาข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ทั้งในการบริหารจัดการและการวางแผนนโยบายได้ และในกรณีที่เกิดปัญหาเฉพาะหน้าก็ไม่สามารถเรียกใช้ข้อมูลมาเป็นฐานในการแก้ไขปัญหาเช่นกัน

(2) การรวมศูนย์อำนาจรัฐในเรื่องการจัดการแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะในกรณีแรงงานไร้ฝีมือที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย พิจารณาได้จากการจัดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมติกรมเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปนี้คือ

(ก) คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วยฝ่ายราชการทั้งหมด ได้แก่ กรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมประชาสงเคราะห์ กรมการค้าภายใน กรมทะเบียนการค้า กรมการจัดหางาน สำนักงานตำรวจสันติบาล สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ ไม่มีผู้แทนฝ่ายเอกชนเลยไม่ว่าจะเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้าง/นักธุรกิจ ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ/นักวิชาการ และองค์กรทางสังคมอื่นใด ซึ่งแตกต่างกับคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติ ด้านบริหารแรงงานและสวัสดิการสังคม หลายหน่วยงาน ซึ่งจะมีผู้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้าร่วมด้วยเสมอ

(ข) โครงสร้าง ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวกรุงเทพมหานคร กับอีก 42 จังหวัดมีดังนี้ กล่าวคือ

- กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นประธานอนุกรรมการ (ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนจังหวัดอื่น) และผู้แทนส่วนราชการ 7 แห่ง คือ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย, ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ, ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางานเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และ หัวหน้าศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางานเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 7 คน
- จังหวัดอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนหน่วยราชการในจังหวัด 5 คน คือ แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นรองประธานอนุกรรมการ, หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้แทน, ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, จัดหางาน

จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ, ข้าราชการประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 5 คน

- ในเขตกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ควบคุมการดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานทั้งประเทศเข้ามาเป็นอนุกรรมการหมด แต่ไม่มีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ มีแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นอนุกรรมการพร้อมกับจัดหางานจังหวัด

(ค) **ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง** ในคณะอนุกรรมการตามมติกรม ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและกระบวนการคัดเลือกไว้ทำให้ฝ่ายราชการมีโอกาสคัดเลือกบุคคลเอง ส่งผลให้องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างทั้งหลายไม่อาจมีส่วนร่วมนำเสนอข้อมูลข้อคิดเห็นและตรวจสอบการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ได้อย่างแท้จริง

(ง) **การจัดประชุมในระดับจังหวัด** คณะอนุกรรมการหลายจังหวัดจัดประชุมเพื่อตอบสนองข้อร้องเรียนของนายจ้าง/ผู้ประกอบการ ที่ต้องการผ่อนผันขอเพิ่มประเภทกิจการหรืออาชีพของแรงงานต่างชาติที่ให้อำนาจได้นอกเหนือจากมติกรม โดยมีเหตุผลสำคัญคือ มีการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการอื่นนอกเหนือมติกรม อยู่แล้ว เป็นกิจการต่อเนื่องจำเป็นตามมติกรม หรือเป็นงานสกปรก เหนือยหนัก เสี่ยงภัยที่คนงานไทยไม่ทำ เป็นต้น โดยราชการเองขาดระบบการสำรวจตรวจสอบอย่างชัดเจน และไม่มีการดำเนินการอะไรกับนายจ้างที่ลักลอบจ้างที่ไม่ได้เป็นไปตามมติ กรม.

(3) **การออกกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติให้อำนาจข้าราชการในการตีความและใช้ดุลยพินิจ** สูงโดยไม่มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ ทำให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในทางฉ้อฉลบิดเบือนเพื่อหาประโยชน์ใส่ตน ในการตีความตีความกฎหมายของแรงงานต่างชาติมีทักษะ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการหลบเลี่ยงกฎหมาย เช่น ทนายความ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัท หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเห็นว่า การหลบเลี่ยงกฎหมายไม่น่าจะส่งผลในทางลบต่อผลประโยชน์ของคนไทย เพราะมีบริษัทมากมายที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันนี้ แต่ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาตส่วนใหญ่เห็นว่า กฎหมายและแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และปัญหาหรือข้อจำกัดต่างๆที่เกิดขึ้นในการขอใบอนุญาต มิได้มีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยพยายามรักษาสถานะผลประโยชน์ของคนไทย แต่เป็นเพราะเจ้าหน้าที่ทำงานล่าช้าหรือแก้งัดงว่งเวลาให้ช้า หรือไม่พยายามให้ความสะดวกแก่ผู้ที่มาขอใบอนุญาตทำงาน โดยเรียกช่องทางอ้อมให้ผู้มาขอใบอนุญาตสร้างความคุ้นเคยด้วยวิธีต่างๆ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ อีกนัยหนึ่งก็คือมีการติดสินบนเจ้าหน้าที่การขอใบอนุญาตจึงจะทำได้สะดวก หรือ กรณีการออกบัตรสีต่างๆ ให้ชาวเขา ชนกลุ่มน้อย ผู้พลัดถิ่น และผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่มีการซื้อขายกันในหลายจังหวัด

(4) ความซับซ้อนและสับสนเรื่องกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว มีกฎหมายหลายฉบับที่มีผลต่อปัญหาการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยหลักกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีไม่อาจจะขัดต่อกฎหมายหลักนี้ได้เลย การมีมติแต่ละครั้งจึงควรคำนึงถึงข้อกำหนดของกฎหมายด้วย เพราะการกระทำของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายย่อมไม่มีผลทางกฎหมาย (ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 720/2505, 1501/2522, 3057/2526, 580/2527, 1823/2527, 4302/2528, 1950/2529, 2163/2536, 1559-1563/2538) การชำระกฎหมายการทำงานของคนต่างชาติ รวมถึงกฎหมายเข้าเมือง และกฎหมายสัญชาติ เป็นงานที่ไม่อาจจะทำได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่จะส่งผลต่อการจัดการปัญหาแรงงานของประเทศไทยทั้งระบบในระยะยาว จึงเป็นงานที่สมควรได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องจากภาครัฐ โดยผู้เชี่ยวชาญกฎหมายกลุ่มนี้มีอยู่ทั้งในกระทรวงที่เป็นหน่วยปฏิบัติ นักวิชาการในคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยแค่ไหนก็ตาม

(5) ขาดการประสานงานและวางแผนเรื่องแรงงานต่างชาติ เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลักเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ มีอยู่สองหน่วยงานหลักในระดับกระทรวงหลักดังกล่าวแล้ว แต่ขาดการประสานงานกันตั้งแต่ระดับเจ้ากระทรวงจนถึงระดับปฏิบัติ เช่น ความไม่สอดคล้องกันของค่านิยามเรื่องชาวเขาและชนกลุ่มน้อยระหว่างกรมการปกครองกับกรมประชาสงเคราะห์ กรณีตัวเลขที่มีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเรื่องจำนวนแรงงานผิดกฎหมายที่มารายงานตัวเพื่อจดทะเบียนระหว่างสตม.และกรมการจัดหางาน และในระดับนโยบายที่บางครั้งดูเหมือนว่า การตัดสินใจของผู้กุมอำนาจรัฐจะขาดการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน และการตัดสินใจนั้นประหนึ่งว่า มองจากผลประโยชน์คนกลุ่มใดกลุ่มเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องน่าอันตรายสำหรับรัฐและประชาชนในระยะยาว

บทที่สี่

ทางเลือกนโยบายแรงงานข้ามชาติ

สังคมสยามในอดีต จนถึงสังคมรัฐไทยที่เรียกขานกันในปัจจุบัน นับเป็นสังคมที่หล่อรวมวัฒนธรรมอันหลากหลาย ที่ได้สร้างความผสมกลมกลืนของคนต่างเชื้อชาติพันธุ์มานานหลายร้อยปีแล้ว นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยที่ไม่มีการกีดกันคนต่างชาติ ถ้าวิเคราะห์โดยตัวบทกฎหมายของบ้านเมืองพบว่า ในสมัยรัชกาลที่สี่แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีประกาศให้ชาวต่างชาติมาค้าขายตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนและมีครอบครัวอยู่ในเมืองไทยได้ (หลวงสุทิวาหนฤพุมิ อ่างใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2540) และก่อนปี 2470 ชาวต่างชาติสามารถเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยได้อย่างเสรี แม้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีได้กีดกันคนต่างชาติ ต่างภาษา ต่างศาสนา และต่างวัฒนธรรม แต่ในเรื่องการเข้ามาทำงานของคนต่างชาติ หลังยุคสมัยที่รัฐไทยได้สมานานธิปไตยโลกสร้างแผนพัฒนาชาติ ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าการพัฒนาเกษตรกรรม หรือให้ความสำคัญต่อเมืองมากกว่าชนบทแล้ว ไม่ปรากฏว่ารัฐไทยได้แสดงอุดมการณ์เกี่ยวกับเรื่องแรงงานข้ามชาติเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใดทั้งสิ้น และไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองไทยพรรคใดที่มีนโยบายนี้ระบุอยู่ในแนวนโยบายของพรรค กล่าวโดยรวมได้ว่า รัฐไทยไม่สนใจเรื่องนี้ในเชิงอุดมการณ์แต่อย่างใด จึงไม่ปรากฏเป็นวิสัยทัศน์ภาพรวมในแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติในระบบการจัดการของรัฐ

สิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็นนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยนั้น ในการศึกษาวิเคราะห์จะพบว่า เป็นการดำเนินงานอยู่ในระบบการจัดการของรัฐที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 คือ มีลักษณะการทำงานตามจารีต ปฏิบัติกันไปตามตัวบทกฎหมายที่ประกาศใช้เป็นระยะๆ ตามกระแสที่เกิดขึ้นของโลก และตามทัศนคติความเชื่อของผู้กุมอำนาจรัฐแต่ละยุคสมัยไป พิจารณาได้ตั้งแต่เมื่อเริ่มต้นจากช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนการพัฒนาอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า มาสู่การส่งเสริมการส่งออก โดยในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (exporting industries) รวมทั้งมีนโยบายการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาไปสู่ระบบการค้าเสรี ทำให้ประเทศไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก มีการขยายตัวในด้านการลงทุนจากต่างประเทศและการท่องเที่ยวในระดับที่สูงมาก เป็นผลทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมในช่วงปี 2530-2538 อยู่ในระดับสูงถึงร้อยละสิบ

แม้จะมีการส่งเสริมการลงทุนข้ามชาติ แต่กล่าวอย่างสังเขปได้ว่า แนวปฏิบัติของรัฐไทยนับแต่หลังพ.ศ. 2515 ที่ฝังอยู่ในเจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ตั้งอยู่บนระบบความคิดที่ต้องการสงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้คนไทยทำ แสดงถึงการต้อนรับเฉพาะแรงงานต่างชาติบางกลุ่มเท่านั้น และก็เป็นการต้อนรับอย่างควบคุม (needed but control) ซึ่งเป็นกลุ่มที่อยู่ขามือสุดของกรอบแนวความคิดการวิจัยที่เสนอไว้ในหน้า 5 เพราะในด้านหนึ่งก็มีนโยบายส่งเสริมการลงทุน โดยพยายามสร้างแรงจูงใจด้วยวิธีการต่างๆ

แต่ในอีกด้านหนึ่งเมื่อออกระเบียบ และแนวทางปฏิบัติก็มุ่งที่จะให้คนไทยได้ประโยชน์จากตลาดงานที่มีอยู่ในประเทศไทย นั่นคือ ยังคงลักษณะการกีดกันการทำงานของคนต่างชาติอยู่ การนำเข้าแรงงานข้ามชาติมีฝีมือลักษณะนี้ ไม่เคยมีการตั้งคำถามในเชิงผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนในระยะยาวว่าดีและคุ้มมากน้อยแค่ไหนอย่างไร กล่าวได้ว่า กระแสสังคมส่วนใหญ่ยอมรับการเข้ามาของแรงงานต่างชาติดังกล่าวนี้อย่างปราศจากคำถาม

สำหรับกลุ่มที่ไม่ได้เป็นที่ต้องการเลยแต่อย่างใด ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นกรรมกรในประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มอยู่ชายมือสุดบนกรอบแนวความคิดการวิจัย (ดูหน้า 5) นั้น สถานการณ์ตั้งแต่ปี 2535 ถึงปัจจุบัน (2541) บิบบังคับให้รัฐบาลจำต้องหันมายอมรับการมีอยู่ของแรงงานผิดกฎหมายกลุ่มนี้ (unwanted but have to be accepted) ตามมติกรมเมื่อ 25 มิถุนายน 2535 เปิดประตูให้แรงงานกลุ่มนี้มารายงานตัวแล้วผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราวไม่เกิน 2 ปี แต่นำประหลาดใจตรงที่ความต้องการสร้างระบบควบคุมทำทะเบียนตามมติกรมครั้งนี้ อนุญาตให้เฉพาะคนที่มาจาก 3 ประเทศคือ คนสัญชาติพม่า ลาว และ เขมร เท่านั้น ทั้งๆ ที่มีแรงงานผิดกฎหมายแบบเดียวกันนี้มาจากประเทศอื่นๆ ด้วย เช่น จีน เวียดนาม และบังกลาเทศ เป็นต้น ลักษณะการกีดกันต่อประเทศอื่นๆ นั้นสะท้อนถึงความต้องการจัดการปัญหาคนหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เฉพาะจากประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเราเท่านั้น โดยไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนในแง่มุมอื่นเลย แสดงนัยถึงระบบการตัดสินใจของผู้กุมอำนาจรัฐที่ขาดความรอบคอบและมีมุมมองไม่รอบด้าน ในขณะที่วิธีการจดทะเบียนก็ปราศจากวิธีการตรวจสอบว่าเป็นบุคคลมาจาก 3 ประเทศนี้จริงหรือไม่ ส่งผลให้ความต้องการจะจัดระเบียบควบคุมแรงงานกลุ่มนี้ล้มเหลวเกือบสิ้นเชิง⁵

4.1 การปะทะกันของแนวคิดการนำเข้าแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ

การมองปัญหาแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานวางอยู่บนวิธีคิด 3 แนวคิด คือ

(1) แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติหรือชาตินิยม (National Security)

แนวคิดนี้มองว่า แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องจับตัวส่งออกไปนอกประเทศ หรือนายจ้างต้องมาประกันตัว เพื่อผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานแก่แรงงานต่างด้าวคนนั้นชั่วคราว แนวคิดนี้ปรากฏชัดในกลไกรัฐฝ่ายความมั่นคงและการปกครอง โดยมีสมช. สตม. และกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ ควบคุม กักกัน หรือสกัดกั้นแรงงานต่างด้าว ในฝ่ายกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเอง นายผัน จันทรปาน อดีตปลัดกระทรวงฯ เคยให้สัมภาษณ์ว่า กระทรวงแรงงานไม่ยอมรับว่า คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาเป็นผู้ใช้แรงงาน แต่ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง จึงไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงแรงงานที่จะเข้าไปดำเนินการกับแรงงานที่ลักลอบเข้าเมือง (สยามโพสต์, 4 มกราคม 2539 หน้า 2) หมายความว่ากระทรวงแรงงานฯ ยอมให้นายจ้างชุดรีดเอาเปรียบคนงานต่างด้าวต่อไปได้ เพียงเพราะจำเป็นต้อง

⁵ ดังรายละเอียดที่กล่าวในรายงานเรื่องความซับซ้อนและความสับสนของคนข้ามชาติแล้ว และในบทวิเคราะห์นโยบายรัฐราชการไทยกับการควบคุมแรงงานต่างชาติ ในรายงานเรื่องนโยบายของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมกับการจ้างแรงงานต่างชาติ

ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานหาเลี้ยงชีพในสังคมไทย ทั้งที่สิทธิลูกจ้างที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานย่อมเกิดขึ้น โดยไม่เกี่ยวกับการเข้าเมืองผิดกฎหมาย แสดงมุมมองของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงแรงงานฯ ที่ไม่ต่างจากหน่วยงานความมั่นคง

(2) แนวคิดมนุษยนิยมหรือการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน (Labour Protection)

มองว่าผู้ใช้แรงงานทั่วโลกคือพี่น้องกัน มีชะตากรรมที่ถูกเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน แรงงานทุกคนมีสิทธิเสมอภาค คำนึงถึงความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแบ่งแยกกีดกันเพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนาและเพศ เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ และองค์กรแรงงานหลายแห่งในประเทศไทย

(3) แนวคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน

เป็นแนวคิดของนักธุรกิจโดยทั่วไปที่มองว่ามีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อความเติบโตอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของตน เพราะเห็นว่ามีปัญหาขาดแคลนแรงงานบางอย่างที่คนงานไทยไม่ทำหรือหาคนงานไทยมาทำยาก ก่อนที่จะเกิดมติกรมในปี 2539 เกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานนั้น ได้มีข้อเสนอจากหอการค้าจังหวัด และกลุ่มนักธุรกิจต้องการจ้างแรงงานต่างชาติที่เสนอต่อรัฐบาลเป็นระยะๆ คือ

- (ก) ขอให้รัฐบาลลดหรือเลิกเงินค่าประกันตัวแรงงานต่างชาติ จากเดิม 20,000 บาท มติกรมในปี 2535 ลดเหลือ 5,000 บาท และมติกรมปี 2539 ลดเหลือ 1,000 บาท/ราย
- (ข) ให้จัดตั้งศูนย์บริการครบวงจรการจดทะเบียนในจุดเดียว (One Stop Service) เพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ประกอบการที่ต้องการพาแรงงานต่างชาติมาจดทะเบียน โดยให้ยกหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมาให้บริการพร้อมกัน และ
- (ค) ให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ หรือผ่อนผันการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำชั่วคราว ในเขตส่งเสริมการลงทุนต่างจังหวัด หรือเขตจังหวัดชายแดน เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการขยายการลงทุนไปสู่ต่างจังหวัด ไม่ย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

รัฐบาลได้ตอบสนองแก่นักธุรกิจหลายเรื่อง ยกเว้น การผ่อนผันการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อส่งเสริมการลงทุน และหน่วยงานสาธารณสุขไม่สามารถมาตรวจสอบคุณภาพคนงานที่ศูนย์บริการครบวงจรได้ ผลปรากฏว่า ในการแก้ไขสถานการณ์ที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาจำนวนประมาณหนึ่งล้านคนนั้น แนวปฏิบัติในมติกรม เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 สะท้อนถึงการประสานประโยชน์ระหว่างนักธุรกิจการเมือง ข้าราชการ และผู้ประกอบการ ผ่านการเจรจาต่อรองจากหน่วยงานหัวหอกของภาคเอกชนที่สำคัญคือ สมาหอการค้าไทยและหอการค้าจังหวัดเกือบทั่วประเทศ โดยมีสภาอุตสาหกรรมทั้งระดับประเทศและจังหวัด สมาคมธนาคารไทย และสมาคมอาชีพต่างๆ เป็นกำลังหนุนช่วยอย่างแข็งขัน เพราะเป็นการพึ่งพาร่วมมือกันระหว่างกลุ่มอำนาจทุนเอกชนกับอำนาจรัฐ โดยฝ่ายราชการจัดสรรอำนาจให้ นักธุรกิจ/ผู้ประกอบการ ควบคุมกักขังแรงงานต่างด้าวไว้ใช้

ทำงานได้ชั่วคราว โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องนำตัวแรงงานต่างด้าวไปตรวจสุขภาพ จ่ายค่าประกันตัว และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการทำงานตามกฎหมาย เพราะอำนาจรัฐไร้สมรรถภาพในการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติด้านจำนวน มหาศาลที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่แล้ว ประกอบกับฝ่ายองค์กรธุรกิจ/นายจ้างเรียกร้องต้องการจ้างแรงงานต่าง ชาติในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน หรือแรงงานในท้องถิ่นไม่ทำ หรือแรงงานต่างชาติดีราคาถูกกว่า ชัยนอดทน ปกครองง่ายกว่าแรงงานไทย

ถึงเวลาแล้วที่รัฐไทยในยุคปัจจุบันจะต้องมีแนวนโยบายในเชิงปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับ ความเป็นจริงในเรื่องการส่งเสริมการลงทุน รวมถึงเรื่องการจัดการและควบคุมตลาดแรงงานภายในประเทศ ใน การนำเสนอทางเลือกนโยบายแรงงานข้ามชาติต่อไปนี้ แบ่งออกเป็น 3 ด้านคือ (1) แนวนโยบายและมาตรการ ในระยะสั้นและระยะยาวต่อคนต่างด้าวและแรงงานข้ามชาติทั่วไป (2) แนวนโยบายและมาตรการต่อแรงงาน เฉพาะกลุ่มคือ กลุ่มแรงงานมีฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ และ (3) แนวนโยบายและมาตรการเฉพาะ 3 เรื่องคือ หนึ่ง ทำให้อำนาจรัฐไทยต่อรัฐบาลพม่าและประเทศพม่า เนื่องจากสัดส่วนของแรงงานจากพม่ามีมากที่สุดประมาณ 7.5 แสนคน และมีแนวโน้มว่าจำนวนหลายแสนคนจะไม่กลับถิ่นฐานถ้าสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศพม่า ยังไม่แปรเปลี่ยนไป สอง เรื่องปัญหาเด็กต่างชาติ และ สาม ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ

4.2 แนวนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวที่รัฐพึงพิจารณา:

นโยบายและมาตรการทั่วไปในระยะสั้นและระยะยาว

แม้ว่าแนวคิดในเรื่องการจัดทำทะเบียนเพื่อควบคุมให้แรงงานกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในร่องในรอยของกฎ เกณฑ์จะเป็นแนวคิดที่ถูก แต่มาตรการจัดระบบควบคุมแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน สามประเทศเท่าที่ดำเนินการมานั้น กล่าวได้ว่ามีปัญหาและไม่บรรลุเป้าประสงค์ที่จะควบคุมแรงงานแต่อย่าง ใดเลย รายละเอียดของปัญหาและความล้มเหลวในเรื่องนี้ปรากฏชัดทั้งในเชิงมาตรการเองที่สับสนค่อนข้างมาก ขาดความพร้อมในการจัดทำทะเบียน และขาดการประสานงานของหน่วยงานรัฐที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ที่ สำคัญที่สุดคือกฎเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถแปรผลในทางปฏิบัติได้เลยนั่นคือ มตินี้ล้มเหลวตั้งแต่วินาทีที่ประกาศให้ดำเนินการ

การอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือที่ผ่านมา เป็นเพราะแรงผลักดันหลักจากทางภาคธุรกิจเอกชน ที่ต้องการใช้แรงงานระดับล่างในราคาถูกเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตน ดูได้จากการพยายามเจรจาต่อรองกับรัฐใน มาตรการต่างๆ ที่ทางภาคเอกชนควรต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบให้ไม่น้อยที่สุดเท่าที่จะต่อรองได้ ขณะเดียวกัน ปฏิเสธไม่ได้ว่า แรงผลักดันสำคัญส่วนหนึ่งมาจากความกังวลของรัฐเองในเรื่องความมั่นคงของชาติที่ต้องการ จัดการกับคนต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่เดินทางเข้ามาในประเทศ โดยปราศจากเอกสารการเดินทางเพื่อมา ลักลอบทำงาน โดยเฉพาะเมื่อคลื่นของแรงงานเถื่อนเหล่านี้เพิ่มทะยานสูงมากขึ้นถึงจำนวนหลายแสนคน และ แพร่ไปเกือบทั่วทุกจังหวัดชั้นในไม่จำกัดเฉพาะในจังหวัดชายแดน อย่างชนิดที่รัฐไม่สามารถควบคุมจัดการอะไร ได้เลย มุมมองทางภาครัฐในหลายส่วนยังคงมองถึงภัยคุกคามด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นไม่ว่า ความกังวลในเรื่อง อาชญากรรม การเกิดชุมชนคนต่างชาติ การระบาดของโรค ภาวะที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อสิทธิในเรื่องต่างๆใน

กรณีจะมีคนตกค้างอยู่ในประเทศในระยะยาวต่อไป นอกจากนั้นยังมีภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศจากกลุ่มคนต่างด้าวอื่นๆ ได้แก่ กลุ่มก่อการร้ายสากล กลุ่มขบวนการข้ามชาติ โดยเฉพาะกลุ่มก่ออาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ การค้ามนุษย์ ค้ายาเสพติด ผลิตเอกสารการเดินทางปลอม และผลิตธนบัตรปลอม เป็นต้น (สุภางค์ จันทวานิช และคณะ 2540) ความกังวลดังกล่าวนี้ในบางด้านมีเหตุผลสนับสนุนพอสมควร เช่น เรื่องการระบาดของโรค และการคงค้างอยู่ของแรงงานเหล่านี้ในอนาคต ซึ่งเป็นความกังวลที่คล้ายคลึงกับรัฐอื่นๆ ที่มีแรงงานผิดกฎหมายในประเทศตนเองจำนวนมากไม่ว่าจะเป็น มาเลเซีย ใต้หวัน สิงคโปร์ และญี่ปุ่น

สำหรับมุมมองของคณะนักวิจัยที่ทำงานวิจัยคลุกคลีกับปัญหานี้ เรากลับเห็นว่า **ภัยคุกคามที่แท้จริงมาจากขีดความสามารถของรัฐไทยในการเผชิญต่อปัญหาอันใหญ่โตโดยไม่มีความพร้อมมากกว่า** รัฐไทยยังขาดโครงสร้างและระบบกลไกตลอดจนกระบวนการที่จะรับปัญหานี้อย่างมีวุฒิภาวะ ใช้ปัญญาและมีสติ และขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการปัญหาคนต่างด้าวในภาพรวมทั่วไป ทำให้รัฐไทยไม่สามารถดำเนินการกับคนต่างชาติในประเทศเองให้ไปตามกระแสโลกที่จะหมุนไปในทิศทางที่การสื่อสาร เทคโนโลยี และแรงงานจะไร้พรมแดนมากขึ้นทุกวัน ความด้อยมาตรฐานในการจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งในกลุ่มเข้ามาตามตัวบทกฎหมาย และในกลุ่มแรงงานเถื่อนที่มีฝีมือและไร้ฝีมือ อาจทำให้สถานะภาพของรัฐไทยในสายตาสังคมโลกตกต่ำลง และไม่มีคำอธิบายให้แก่คำถามเชิงรุกจากเวทีสากลต่อสภาพการละเมิดสิทธิมนุษยชนการใช้แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ การใช้แรงงานเด็กต่างชาติ และโสเภณีเด็กต่างชาติ การละเมิดหลักมนุษยธรรมต่อผู้แสวงหาที่หลบภัยจากการสู้รบ การปล่อยปละละเลยต่ออาชญากรรมข้ามชาติและกลุ่มก่อการร้ายสากลที่อาศัยประเทศไทยเป็นที่ปฏิบัติการ

ที่สำคัญที่สุดคือการด้อยประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ การปล่อยปละละเลยในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีการคาดประมาณกันว่าเป็นวงเงินจำนวนมหาศาลหลายหมื่นล้านบาทต่อปี ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงแนวปฏิบัติล่าช้าที่น่าจะแก้ไขได้ไม่ยากแต่ก็ยังเป็นปัญหาในเชิงปฏิบัติอยู่เสมอคือ การขาดฐานข้อมูลที่น่าเชื่อถือในเรื่องคนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ และความชัดเจนในคำจำกัดความ เพราะหน่วยงานรัฐยังต่างคนต่างจัดเก็บโดยขาดการประสานงานแม้บางครั้งจะอยู่ในกระทรวงเดียวกันก็ตาม **ภัยร้ายที่วันนี้ต่างหากที่ส่งผลกระทบทางลบต่อบ้านเมืองคือ การที่รัฐไทยและประชาชนไทยโดยรวมต้องสูญเสียผลประโยชน์ภายใต้สภาพการได้ประโยชน์ของกลุ่มคนจำนวนน้อย ซึ่งถึงความสามารถที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ และเสี่ยงต่อการสูญเสียการยอมรับจากสังคมโลกในฐานะประเทศผู้นำในแถบภูมิภาคนี้** ในที่นี้จึงขอเสนอมาตรการและนโยบายที่รัฐไทยพึงพิจารณาในระยะสั้นและระยะยาวดังนี้

(1) การปรับนโยบายและมาตรการระยะสั้นสำหรับปัญหาแรงงานต่างชาติ

สิ่งที่รัฐไทยพึงทำในการจัดการปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวควรมุ่งประโยชน์สองด้านคือ เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของการยกระดับอุตสาหกรรมในประเทศ และพัฒนาทักษะและคุณภาพชีวิตของแรงงานไทย ขณะเดียวกันก็สามารถรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวโดยมิได้ละเลยความมั่นคงแห่งรัฐ ภายใต้ฐานคติของ ‘การบริหารและคุ้มครอง’ มากกว่า ‘ควบคุมปกครอง’ (จะกล่าวอย่างละเอียดในตอน 4.3) อย่างที่เป็นอยู่กล่าวคือ มีทิศทางชัดเจนที่จะนำการใช้แรงงานต่างชาติเข้าสู่ระบบกฎหมายแรงงานของไทยเอง และยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (equal treatment)

ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องขยายเวลาในการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติออกไปอีก ในทางปฏิบัติถ้าหวังต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ในการจดทะเบียนแรงงานอย่างแท้จริง ควรเรียนรู้ข้อปัญหาและข้อมูลจากการจดทะเบียนแรงงานที่ผ่านมาคือ ต้องให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (รส.) ทำการสำรวจความต้องการแรงงานต่างชาติในประเภทงานต่างๆ เป็นระยะๆ เพื่อเข้าใจถึงสภาพอุปสงค์อุปทานแรงงานในแต่ละพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นำมาปรับลดหรือเพิ่มประเภทงานที่จะอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ โดยเฉพาะต่อสถานการณ์ที่เศรษฐกิจตกต่ำจนถึงที่สุดในขณะนี้ ที่จะส่งผลให้มีแรงงานไทยทั้งระดับฝีมือและไร้ฝีมือตกงานเป็นจำนวนมาก และประชากรวัยแรงงานที่จะจบการศึกษาที่จะหางานทำไม่ได้ เพราะการหดตัวอย่างแรงของตลาดแรงงานในประเทศทั้งระดับบนและล่าง พึงใช้ข้อค้นพบจากงานวิจัยที่หลายหน่วยงานทำไว้ และเรียนรู้ตัวอย่างจากประเทศผู้รับแรงงานอื่นๆ ที่ใช้มาตรการหลายอย่างประกอบกัน เช่น การขยายเวลาเฉพาะเจาะจงไปตามภาวะตลาดแรงงานและการปรับเปลี่ยนนโยบายอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมในภาพรวม เพื่อนำมาใช้เป็นฐานในการตัดสินใจประกาศการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ในที่นี้เราขอเสนอแนวทางพึงพิจารณาดังต่อไปนี้

- **หนึ่ง** ต้องมีการประกาศนิรโทษกรรมแก่แรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองเป็นระยะๆ ในทางปฏิบัติอาจเลือกประกาศเป็นพื้นที่ๆ ไป เพื่อเร่งให้แรงงานเข้าสู่ระบบให้มากที่สุด มาตรการนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือเป็นการทำให้ภาวะผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติเข้าสู่ภาวะถูกกฎหมาย (legalization or discriminialization) ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญที่จะดึงดูดให้ตัวแรงงานเองและนายจ้างเต็มใจที่จะนำแรงงานเข้าสู่ระบบการควบคุมมากขึ้น ทั้งนี้ต้องผ่านกฎเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐไทยมากที่สุดคือ ต้องมีการพิสูจน์ตัวตนแท้จริงของแรงงานได้ ปิดช่องทางในการใช้ชื่อปลอม นายจ้างปลอม และที่อยู่ที่เลื่อนลอย ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าตรวจสุขภาพที่เหมาะสมตามสภาพงาน เป็นต้น แลกเปลี่ยนกับการได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยและทำงานได้ชั่วคราว แต่ข้อเสียคือเป็นมาตรการที่ดึงดูดให้แรงงานต่างชาติหลั่งไหลเข้ามามากขึ้น แต่ถ้ากลไกรัฐในการสกัดกั้นตามชายแดนทำงานดีขึ้น มีการบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดกับกลุ่มเครือข่ายที่นำเข้าแรงงานต่างชาติมาค้า และไม่มีการใช้อำนาจฉ้อฉลการตรวจสอบหลักฐานในการจดทะเบียนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้าตนเอง การหลั่งไหลเข้ามาก็คงทำได้ยากมากขึ้นกว่าสถานการณ์ปัจจุบันหลายเท่าตัว
- **สอง** ต้องทำให้การจัดระบบทะเบียนเป็นระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เชื่อถือได้และตรวจสอบได้ เพราะถ้าขาดฐานการปฏิบัติที่เข้มแข็งเป็นจริงส่วนนี้ นโยบายต่างๆ ที่กำหนดไว้จะล้มเหลวหมด สิ่งที่เราต้องดำเนินการคือ (1) ต้องมีคำจำกัดความที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ ตรงจุดนี้ต้องมีการปรับฐานข้อมูลใหม่ให้เป็นระบบเดียวกัน และต้องจดทะเบียนไม่เฉพาะแรงงานที่มาจากประเทศพม่า ลาว และเขมรเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อลดปัญหา ความซ้ำซ้อน และความฉ้อฉลต่างๆ ในระบบการจดทะเบียนที่ผ่านมา และ (2) แรงงานต่างชาติต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ซึ่งจะช่วยให้ตัวแรงงานเองต้องการเข้าสู่ระบบเร็วขึ้น และลดสภาพการเอาเปรียบแรงงานต่างชาติที่ดำรงอยู่ในขณะนี้
- **สาม** ต้องกำหนดให้มีนโยบายหลากหลายต่อแรงงานต่างชาติที่มีสถานภาพแตกต่างกัน สอดคล้องกับสภาพการจ้างและความจำเป็นในแต่ละพื้นที่หรือแต่ละลักษณะงาน มีนโยบายจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตก

ต่างกัน เพราะมีปัญหาแรงงานขาดแคลนรุนแรงแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และแต่ละประเภทงาน เพื่อนำค่าธรรมเนียมนิติที่ได้มากขึ้นไปลดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติ และจัดสรรมาเป็นกองทุนเพื่อตรวจสอบสถานประกอบการและการพัฒนาคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นระบบชัดเจนต่อไป

- **สี่** ต้องเน้นการแก้ปัญหาในระดับทวิภาคี และพหุภาคี โดยเฉพาะการยกระดับปัญหาไปสู่ปัญหาของภูมิภาคอาเซียน ต้องใช้เวทีอาเซียนในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ประเทศไทยต้องเป็นหัวหอกในเรื่องนี้เพราะเป็นรัฐที่ได้รับผลกระทบในเรื่องแรงงานผิดกฎหมายมากที่สุดในจำนวนประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด 9 ประเทศในขณะนี้ (คือรวมประเทศพม่าด้วย) โดยการเรียกร้องกดดันให้มีการกำหนดแนวคิดและหลักปฏิบัติร่วมกันในการรับและส่งแรงงานต่างชาติ กดดันให้มีข้อตกลงเรื่องสิทธิแรงงานและมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ และเร่งรัดให้เกิดกองทุนสำหรับภูมิภาคในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ร่วมกัน โดยเฉพาะในการพัฒนาทักษะแรงงาน

(2) การปรับนโยบายและมาตรการระยะยาวสำหรับปัญหาแรงงานต่างชาติ

การสำรวจของ รส. อย่างต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้น ถ้าทำอย่างมีระบบสามารถนำมาศึกษาเพื่อจำแนกการกระจายของประเภทอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่ยังคงต้องพึ่งพาการใช้แรงงานระดับล่าง และที่จะพัฒนาไปสู่การใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ข้อมูลดังกล่าวนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานด้านความต้องการแรงงานของประเทศ สามารถนำมาใช้กำหนดนโยบายการจ้างงานของไทย รวมทั้งกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการใช้แรงงานต่างชาติในระยะยาวชัดเจนมากขึ้นคือ ความชัดเจนที่รัฐต้องส่งเสริมเร่งรัดยกระดับอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้นในเงื่อนไขที่เหมาะสมไป พร้อมๆกับการพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้มีทักษะสอดคล้องกับทิศทางของอุตสาหกรรมในอนาคตที่จะพึ่งพิงการใช้แรงงานต่างชาติน้อยลง จนเข้าสู่ช่วงที่ความต้องการแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมื่อน้อยลงจนอยู่ในระดับที่ควบคุมดูแลจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพสมบูรณ์ มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการใช้ความต้องการของภาวะตลาดแรงงานมาช่วยผ่อนคลายนโยบายการใช้แรงงานเถื่อน ช่วยกดดันให้แรงงานเหล่านี้เดินทางกลับประเทศตน แต่มาตรการนี้จะสำเร็จลงได้ต้องอาศัยมาตรการข้อสี่คือการเจรจาในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาคที่กล่าวมาแล้วด้วย

การสังคายนาระเบียบ กฎเกณฑ์ ประกาศ และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวทั้งหมดเป็นมาตรการรูปธรรมที่สำคัญมากอย่างหนึ่งในการช่วยให้คนไทยเกี่ยวกับคนต่างด้าวในระยะยาวบรรลุผล (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2540ก) การดำเนินงานในเรื่องนี้ควรทำอย่างต่อเนื่องและปลอดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คณะบุคคลที่ทำการศึกษานี้จะอยู่ในรูปคณะทำงานในหน่วยงานรัฐหน่วยงานหนึ่งที่มืออยู่แล้ว หรืออาจอยู่ภายใต้องค์กรกลางใหม่ที่จะนำเสนอในข้อต่อไป

เมื่อพิจารณาจากความซับซ้อนของสถานการณ์คนต่างด้าวและปัญหาแรงงานต่างชาติที่หมักหมมมานาน และการมองเลยภาพปัญหาแรงงานไร้ฝีมือที่ผิดกฎหมายในปัจจุบันซึ่งจะต้องค้างคาอยู่ในประเทศไทยอีกระยะหนึ่ง ไปสู่การสร้างเสริมศักยภาพของรัฐบาลไทยในการจัดการเรื่องคนต่างด้าวในภาพรวมทั้งหมดอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าทันสถานการณ์ไว้รัฐไว้พรมแดนในอนาคตข้างหน้า ข้อเสนอเบื้องต้นคือ การจัดตั้งหน่วยงานกลางระดับชาติที่อาจชื่อว่า **‘คณะกรรมการคนต่างด้าวแห่งชาติ (กคต)’** เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาจอยู่ในรูปคณะกรรมการ หรืออาจมีการพัฒนาขึ้นเป็นสำนักงานระดับกรมภายหลัง มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายแห่งชาติว่าด้วยเรื่องคนต่างด้าวและแรงงานต่างชาติ สั่งการและกำกับดูแลการดำเนินงานและประสานงานของหน่วยต่างๆ ที่รับผิดชอบงานคนต่างด้าวและการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติทุกประเภททั้งกลุ่มมีฝีมือและไร้ฝีมือ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาการอนุญาตให้คนต่างด้าวตั้งถิ่นฐานในประเทศ และการขอสัญชาติ กำหนดมาตรการตรวจสอบการบังคับใช้ตัวบทกฎหมาย เป็นศูนย์ข้อมูลกลางในเรื่องคนต่างด้าวทุกประเภท ทำการศึกษาวิจัยติดตามภาวะการเคลื่อนไหวของตลาดแรงงานทั้งในประเทศและระดับภูมิภาค และประสานงานกับประเทศที่ส่งแรงงานมาทำงานในประเทศไทย

ในขั้นต้นนี้อาจตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งศึกษาความเป็นไปได้ของโครงสร้าง**กคค**นี้เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และการออกพระราชบัญญัติรองรับหน่วยงานนี้และตรวจชำระกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวทั้งหมดให้สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรนี้ หน่วยงานที่สร้างขึ้นใหม่นี้ต้องเป็นองค์กรชำนาญการ คณะกรรมการควรต้องมาจากทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาการ ภาคองค์กรเอกชน และภาคประชาชน ขั้นตอนการเลือกสรรกรรมการและการแต่งตั้งต้องสอดคล้องกับกรอบของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แนวทางการก่อเกิดของคณะกรรมการนี้ไม่ควรเป็นเรื่องการสั่งการจากระดับบนลงล่าง ควรเป็นการนำเสนอต่อสาธารณะสู่รัฐบาลโดยผ่านขั้นตอนการระดมความคิดในแนวทาง และแสวงหาแนวทางร่วมกันของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทุก

⁶ ข้อเสนอแนะที่คัดลอกจาก กตยา อารวนิจกุล, สว่างค์ จันทวานิช และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2540.

ส่วนโดยการเชื่อมโยงปัญหาเข้าหากัน จะในรูปการทำประชาพิจารณ์ หรือ การเปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง หรือทั้งสองแบบร่วมกันก็ได้

4.3 แนวนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวที่รัฐพึงพิจารณา: นโยบายและมาตรการเฉพาะกลุ่ม

(1) แรงงานข้ามชาติมีทักษะ

การหลบเลี่ยงกฎหมายของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานประเภทที่มีทักษะในประเทศไทย มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายประการ ปัจจัยที่สำคัญมาจากวิธีการคิดที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันระหว่างองค์กรธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะบริษัทหรือบริษัทที่เป็นการลงทุนระหว่างประเทศ การออกกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติของไทย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดที่ว่าต้องการสงวนอาชีพบางอย่างไว้สำหรับคนไทย และการกำหนดจำนวนของผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้าวในงานประเภทต่างๆที่ต้องใช้ทักษะหรือวิชาชีพ เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย ส่วนผู้เป็นเจ้าของกิจการจะยึดหลักของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน รวมทั้งความพึงพอใจและความสบายใจที่จะมีเพื่อนร่วมงานที่มาจากวัฒนธรรมเดียวกัน นอกจากนี้การที่บริษัทระหว่างประเทศหรือบริษัทข้ามชาติมีลักษณะการประกอบกิจการ ซึ่งมีลักษณะของการจัดระบบงานที่มองข้ามขอบเขตของความเป็นประเทศ ทำให้ประเด็นปัญหาของการหลบเลี่ยงกฎหมายเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อน ในส่วนของนักลงทุนต่างชาติจะไม่ให้ความสำคัญกับการให้สิทธิพิเศษแก่คนท้องถิ่นที่จะทำงานในตำแหน่งสำคัญๆ ก่อนคนชาติอื่น โดยเห็นว่าเป็นสิ่งที่ผู้ทำงานทุกคนต้องแข่งขันเองตามความสามารถ และคาดว่าในฝ่ายไทยควรยึดหลักการเดียวกัน ดังนั้นนโยบายและการปฏิบัติต่างๆในเรื่องนี้ควรจะได้มีการปรับเปลี่ยนดังต่อไปนี้

- **หนึ่ง** นโยบายการส่งเสริมการลงทุนและนโยบายการให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานควรปรับให้มีความสอดคล้องกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการใช้มาตรฐาน 2 แบบในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ควรให้ความสำคัญต่อประเภทของธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยพิจารณาถึงผลได้ผลเสียต่อประเทศในระยะยาว มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลจากหลายๆ ฝ่าย เพื่อจะได้มุมมองที่รอบด้านและลึกซึ้ง โดยเน้นผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก เน้น กระจายการลงทุนสู่ภูมิภาค เช่น ภาคตะวันออก เชียงเหนือ ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันตก เพื่อลดการกระจุกตัวของแรงงานในพื้นที่ และลดการย้ายถิ่นภายในประเทศ ทำให้คุณภาพชีวิตประชากรไทยดีขึ้น
- **สอง** ควรมีการวางมาตรการที่ชัดเจน รัดกุม ในการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติ เช่น วางแผนในระยะสั้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้สอดคล้องกับแผนในระยะยาว เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งงานแรงงานไทยอย่างถาวรและเกิดผลดีต่อประเทศให้มากที่สุด
- **สาม** ควรมีการพิจารณาข้อกำหนดและระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์จริง เช่น กำหนดรายชื่ออาชีพหรือประเภทงานที่กำหนดไม่ให้คนต่างด้าวทำ คุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาต โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษา

และเงินเดือนขั้นต่ำให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อลดแรงกดดันที่จะทำให้คนต้องหลบเลี่ยงกฎหมาย

- **สี่** การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ไม่ควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีการตีความมากเกินไป เพราะจะเป็นการเอื้อให้ผู้ปฏิบัติงานอาศัยการตีความเป็นช่องทางเรียกร้องค่าตอบแทน และเพิ่มการตรวจตราใบอนุญาตและให้อำนาจการจัดการกับแรงงานฝีมือต่างชาติที่หลบเลี่ยงกฎหมาย แก่คณะบุคคลที่อยู่ในรูปที่ตรวจสอบคานอำนาจกันเองได้ (internal accountability) เพื่อลดการประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงาน
- **ห้า** ควรเผยแพร่แนวทางปฏิบัติในการขอใบอนุญาตให้กว้างขวาง โดยเฉพาะกับผู้ทำงานที่เป็นคนต่างด้าวและกับผู้ทำงานเกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกคนทราบแนวทางปฏิบัติต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่ต้องการยื่นขอใบอนุญาตด้วยตนเองสามารถดำเนินการได้โดยสะดวก
- **หก** วางแผนและปฏิบัติการเพื่อเพิ่มขีดความรู้ ความสามารถให้แก่แรงงานไทยที่มีอยู่แล้ว และที่กำลังจะผลิตในอนาคตด้วย ทั้งการปรับปรุงหลักสูตร ระบบการเรียนการสอน การอบรม
- **เจ็ด** ในเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีของแรงงานต่างชาติสู่แรงงานไทย ถ้ายังพิจารณาว่าเป็นเรื่องจำเป็น และเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการลงทุนในธุรกิจบางประเภท ก็ควรพิจารณาหามาตรการที่สามารถติดตามประเมินผลได้อย่างแท้จริงว่า มีการถ่ายทอดเทคนิค ฝีมือ ระบบงานให้แก่ฝ่ายท้องถิ่นหรือไม่ ระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ขณะนี้ไม่เป็นจริง และไม่มีเจ้าหน้าที่เห็นความสำคัญและใส่ใจประเมินผลติดตามตัวอย่างเช่น การจัดทำบัญชีรายชื่อสาขาวิชาชีพที่เป็น 'สาขา/เทคโนโลยีที่คนไทยยังทำไม่ได้' และหรือ 'สาขาที่คนไทยมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบต่อความต้องการแรงงานในประเทศ' จะช่วยให้การออกใบอนุญาตมีแนวทางชัดเจนไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้นแล้ว และช่วยให้มีการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี ความรู้ ประสบการณ์ ความชำนาญในสาขาอาชีพที่เป็นความต้องการของประเทศมากขึ้น
- **แปด** พิจารณาออกใบอนุญาตให้แรงงานฝีมือต่างชาติที่ขณะนี้ทำงานในประเทศไทยอยู่แล้วแต่เป็นการทำงานโดยการหลบเลี่ยงกฎหมาย ได้แก่ ผู้ที่ถือวีซ่านักท่องเที่ยวแล้วทำงาน หรือผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานในตำแหน่งหนึ่ง แต่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่น เป็นต้น โดยสร้างมาตรการที่รัดกุมเพื่อป้องกันการออกใบอนุญาตที่ไม่ถูกต้องด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐได้ภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วยจากแรงงานต่างชาติมีทักษะกลุ่มนี้ ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนมากเป็นหมื่นคน
- **เก้า** สร้างระบบการบริหารจัดการกับข้อมูลของแรงงานฝีมือต่างชาติที่มีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยให้รัฐบาลทราบข้อมูลเบื้องต้น ที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานฝีมือต่างชาติด้วย มีแนวทางที่เป็นไปได้ต่อไปนี้
 - (ก) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานฝีมือต่างชาติด้วยระบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยบันทึกไว้ในระบบที่จัดเก็บค้นหาและตรวจสอบได้ง่าย เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลที่บันทึกควรมีรายละเอียดที่จะเป็นประโยชน์ ทั้งในการบริหารจัดการแรงงานฝีมือต่างชาติ และแรงงานฝีมือใน

ประเทศด้วย พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สตม. เพื่อให้ข้อมูลแรงงานต่างชาติทันสมัยเสมอ

- (ข) ควรมีการปรับปรุงแบบ ตท. ต่างๆ ที่ใช้ในการขอรับ หรือขอต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ฯลฯ ให้มีข้อความที่จะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ครบถ้วน ซึ่งอาจใช้เพียงแบบฟอร์มเดียวก็ได้ หรือให้มีแบบฟอร์มน้อยที่สุด
- (ค) ควรมีการจัดทำทะเบียนประวัติของแรงงานฝีมือต่างชาติ เช่น กำหนดเลขประจำตัวแรงงานฝีมือต่างชาติให้สามารถสืบค้นและติดตามได้ไม่ว่าแรงงานเหล่านั้นจะอยู่ส่วนไหนของประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวางแผนแรงงานฝีมือต่างชาติต่อไป
- (ง) จัดเจ้าหน้าที่ให้พอเพียงและเหมาะสมกับงาน โดยคำนึงถึงปริมาณงานและความสามารถของบุคลากร มีการพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง
- **สิบ** แม้ว่าในที่สุดแล้วรัฐไทยก็ต้องแก้ไขปว. 281 แน่นนอน เนื่องจากพันธกรณีที่เกิดจากการเข้าเป็นภาคีของเกตต์ (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) และเงื่อนไขการกู้เงินจาก IMF แต่สมควรที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องทำการประเมินประโยชน์แท้จริงของปว.281 ว่า การส่งวนธุรกิจสำหรับคนสัญชาติไทยในปัจจุบันนั้น บรรลุวัตถุประสงค์สมดังเจตนาหรือไม่ ข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้ชี้ว่า มีการหลบเลี่ยงกฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นเรื่องที่รับทราบกันโดยทั่วไป ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบาย และคนต่างด้าวเอง

(2) แรงงานข้ามชาติไร้ทักษะ

ประสบการณ์การจ้างงานในบ้านเราที่ผ่านมาชี้ชัดว่า การขยายตัวของตลาดและการแข่งขันที่เน้นการสร้างการจ้างงานแบบยืดหยุ่น ทำให้คุณภาพของการจ้างงานลดน้อยลงเพราะแรงงานไม่ได้รับความคุ้มครองและสวัสดิการจากระบบ สำหรับประเทศไทยการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเภทของทักษะและฝีมือแรงงานที่เหมาะสม และสอดคล้องกับระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ การใช้แรงงานราคาถูกประเภทไร้ฝีมือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ใช้ในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น ในปัจจุบันแรงงานเหล่านี้จะมีความสำคัญน้อยลงในอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (rising industries) คือ อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลาง และขั้นสูง (medium and high technology) ทิศทางที่พึงเลือกเดินของรัฐ คือ การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตให้เป็นโครงสร้างที่ทันสมัยและแข่งขันได้ รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายทางด้านอุตสาหกรรมที่เด่นชัด เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และต้องมีนโยบายการปรับตัวออกจากการใช้แรงงานราคาถูก ที่เคยเป็นปัจจัยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาก่อน และปัจจุบันยังมีนายทุนธุรกิจจำนวนมากที่ยึดติดแนวคิดในการประกอบการแบบนี้อยู่

คณะนักวิจัยมีมุมมองว่าสิ่งที่รัฐไทยพึงทำ ในการจัดการปัญหาการใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในประเทศไทยควรมุ่งประโยชน์สองด้านคือ หนึ่ง เพื่อส่งเสริมและเอื้ออำนวยประสิทธิภาพของกลไกทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และ สอง เพื่อนำไปสู่ความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวเหล่านั้น โดยมีได้

ละเลยความมั่นคงแห่งรัฐ เพราะว่าประโยชน์สูงสุดของสังคม ไม่ใช่การเป็นทุนนิยมที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (unrealistic capitalism) หรือการเป็นมนุษยนิยมที่ไร้เหตุผล (irrational humanism) หรือชาตินิยมสุดขั้ว (extreme nationalism) การรักษาดุลยระหว่างแนวความคิดทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ยากจะทำ แต่ทำได้หากมีความตั้งใจที่จะทำและจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายทุน ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนสังคมมนุษย์โดยรวมกล่าวคือรัฐนั่นเอง ดังนั้นในการจัดการปัญหาแรงงานระดับล่างจากต่างชาติจึงพึงเปลี่ยนฐานคิดนโยบายจากการ 'ควบคุมปกครอง' สู่ 'การบริหารคุ้มครอง' แรงงานต่างชาติให้เข้าสู่ระบบกฎหมายแรงงาน ซึ่งมีข้อดีหลายประการดังนี้

- **หนึ่ง** ปกป้องนายจ้างจำนวนมาก ฉวยโอกาสจ้างแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือไร้อำนาจต่อรองจำนวนมาก เพียงเพราะควบคุมได้ง่าย เอาเปรียบได้ง่ายกว่า ลดต้นทุนการผลิตได้มากกว่า โดยไม่ยอมจ้างคนงานไทยให้เต็มที่ต่อเนื่อง ไม่ยอมปรับปรุงเทคโนโลยีประสิทธิภาพการผลิต ยกกระตือรือร้นความสามารถในการประกอบการและพัฒนาความรู้ทักษะฝีมือการทำงานของคนไทยอย่างจริงจัง ให้สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจตลาดโลกได้อย่างทัดเทียมก้าวหน้าในระยะยาว
- **สอง** เพื่อประโยชน์ในเวทีการต่อรองทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ และสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนไม่ทำให้ประเทศคู่ค้ารายใดรายหนึ่ง หรือองค์การการค้าโลกหรือองค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือองค์การนิรโทษกรรมสากล นำปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานต่างชาติ มาเป็นเงื่อนไขกีดกันทางการค้า หรือตัดสิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศไทยได้
- **สาม** ทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์จากการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ทำงานอย่างเป็นระบบจากการที่แรงงานต่างชาติต้องจ่ายให้รัฐบาลเหมือนแรงงานไทยทั่วไปเพื่อนำภาษีและค่าธรรมเนียมเหล่านี้ มาจัดบริการทางสังคมการศึกษาพัฒนาฝีมือ และสาธารณสุขแก่แรงงานเหล่านี้เป็นธรรมเหมาะสมต่อไป โดยรัฐบาลไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทุกอย่าง ในการดูแลจัดการแรงงานเหล่านี้ดังเช่นที่เป็นอยู่
- **สี่** ทำให้แรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายหลุดพ้นจากความเป็นอาชญากร ที่ต้องอยู่อย่างหวาดกลัวหลบซ่อนและได้รับความกดดันนานาประการ ส่งผลให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย ที่พวกเขามาพึ่งพิงอาศัยได้มากขึ้น ตลอดจนช่วยลดปัญหาสังคมปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ต่อไปด้วย
- **ห้า** ไม่กระทบต่อความมั่นคงในการทำงาน และดุลอำนาจการรวมตัวต่อรองของแรงงานไทยในระยะยาว เพราะมาตรการควบคุมแรงงานที่กลไกรัฐทุกส่วนขาดความพร้อมเป็นเอกภาพ ดำเนินการอย่างสุจริตชัดเจนร่วมกันอย่างปัจจุบัน รังแต่จะเพิ่มโอกาสการจ้างและฉวยโอกาสเอาเปรียบแรงงานต่างชาติมากขึ้น ก่อปัญหาทางลบต่อความมั่นคงและอำนาจต่อรองของแรงงานไทยได้

บนหลักการบริหารและคุ้มครองนี้ พึงยึดหลักการดังต่อไปนี้

- **หนึ่ง** การคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นธรรมต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาการจ้าง และความจำเป็นต้องการที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์หรือลักษณะงานดังนี้

- (ก) นโยบายต่อการคุ้มครองแรงงานพึงพิจารณาถึงมิติและองค์ประกอบความแตกต่างทางเพศ (ชาย/หญิง) และวัยอายุ (เด็ก/ผู้ใหญ่)
- (ข) แรงงานต่างชาติที่เข้ามาคนเดียวกับแรงงานต่างชาติที่มีครอบครัวมีบุตรต้องดูแล ควรมีนโยบายคุ้มครองแรงงานต่างกันอย่างไร
- (ค) การคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติ หรือถูกหลอกลวงต้มตุ๋นให้มาทำงานในไทย ควรมีความแตกต่างกับแรงงานต่างชาติที่จำต้องหลบหนีเข้ามาทำงานเพื่อเลี้ยงชีพตนเองอย่างไร
- (ง) มาตรการตรวจการใช้แรงงานต่างชาติกับการตรวจตราการใช้แรงงานไทย ควรมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อช่วยเหลือให้แรงงานต่างชาติได้รับสิทธิตามกฎหมายแรงงานไทยอย่างแท้จริง และไม่ถูกเอาเปรียบอย่างไร้มนุษยธรรมจากนายจ้างบางราย
- (จ) งานกรรมกรในแต่ละประเภทกิจการ และงานรับใช้ในบ้าน ควรมีนโยบายการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการทำงานแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เพราะมีปัญหาแรงงานขาดแคลนรุนแรงต่างกันไปในตลาดแรงงานแต่ละท้องถิ่น ซึ่งนายจ้างย่อมได้เปรียบลดต้นทุนได้มากน้อยต่างกันได้ด้วย เพื่อจะได้เงินค่าธรรมเนียมที่มากขึ้นในบางกิจการไปลดภาระงบประมาณรัฐบาลที่ใช้จ่ายในการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติในอนาคต และจัดสรรมาเป็นกองทุนเพื่อตรวจสอบสถานประกอบการและการพัฒนาคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นระบบชัดเจนต่อไป

ที่สำคัญคือ นโยบายการให้การคุ้มครองแรงงานต่างชาติของรัฐ จะต้องคำนึงถึงประเด็นทางด้านหญิงชาย (gender basis) จะเห็นได้ว่า กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ ได้กลายเป็นกระแสสำคัญสำหรับประเทศเอเชีย โดยภูมิภาคที่มีการเคลื่อนย้ายมาก เป็นย่านเอเชียและแปซิฟิก และส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง ซึ่งมีการศึกษาต่ำ ขาดทักษะและตกอยู่ภายใต้ระบบวัฒนธรรมของชายเป็นใหญ่ จึงมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย (vulnerable) มีการกีดกัน (discrimination) และการขูดรีดแรงงาน (exploitation) ในหลายๆ รูปแบบ งานที่แรงงานหญิงทำ ส่วนใหญ่จะใช้ทักษะในระดับต่ำของโครงสร้างทางอาชีพ เช่น ในโรงงานก็จะเป็นงานประกอบชิ้นส่วน การทำงานกะกลางคืน การทำงานที่ไม่มีการลาคลอด หรือลากลับบ้านก็จะเป็นอุปสรรคต่อแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้หญิง นอกจากนั้นแล้ว งานที่แรงงานต่างชาติทำคือ ผู้ช่วยแม่บ้าน (domestic helpers) ซึ่งเป็นงานที่ทำแบบโดดเดี่ยว และสภาพการทำงานก็ขึ้นอยู่กับแต่ละบ้าน แรงงานเหล่านี้มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากการจ้าง เช่น ได้รับค่าแรงต่ำ บ้างก็ต้องทำงาน 2 อย่าง เช่น งานบ้าน และขายของในร้าน บ้างก็ต้องทำงานรวมไปถึงบ้านญาติด้วย เพราะฉะนั้นรัฐคงจะต้องเข้ามาดูแลในเรื่องนี้ โดยเฉพาะการใช้สัญญาจ้างงานที่มีการระบุเงื่อนไขในการทำงาน ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน การลางาน และวันหยุดพักผ่อน

● สอง ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย

- (ก) การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงาน
- (ข) ให้ความรู้แก่แรงงานต่างชาติในเรื่องสิทธิของตน

- (ค) ถ้ากฎหมายภายในยังไม่เป็นมาตรฐานทางสากล จำต้องมีการปรับ
- (ง) ส่งเสริมให้คนงานต่างชาติสามารถเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรือเปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติ จัดตั้งองค์กรของตนเอง เพื่อใช้เป็นกลไกในการสื่อสารระหว่างรัฐกับคนงาน การเจรจาต่อรอง และการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันของแรงงานต่างชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการสร้างอำนาจต่อรองนี้
- (จ) ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีการศึกษาถึงรูปแบบต่างๆ ของการจ้างงาน โดยเฉพาะในงานก่อสร้าง จะมีการจ้างงานออกไปให้กับผู้รับเหมาช่วง หลายช่วงเพื่อหลบกฎหมาย ทำให้แรงงานต่างชาติมักจะถูกละเมิดสิทธิเมื่อเกิดปัญหา ก็หาคนที่เข้ามารับผิดชอบหรือนายจ้างตัวจริงไม่ได้ เพราะไม่ทราบว่าเป็นใคร โดยแรงงานเองก็ไม่ทราบเพราะเข้ามาทำงานผ่านคนกลาง
- **นโยบายแรงงานต่างชาติ จะต้องแยกแยะระหว่างผู้อพยพผู้ลี้ภัยทางการเมือง กับคนอพยพเข้ามาหางานทำ** จะต้องไม่นำมารวมผู้ลี้ภัยทางการเมืองกับแรงงานมาปะปนกันเพราะมาด้วยสาเหตุต่างกัน
- **ถ้า รัฐจะต้องปรับมุมมองใหม่ คือ จะต้องมองกว้างพ้นจากแรงงานต่างชาติ ซึ่งมองแรงงานในฐานะปัจจัยการผลิต** เมื่อเศรษฐกิจต้องการก็จะมีคนนำเข้าเมื่อไม่ต้องการก็ปลดออก แล้วส่งกลับมาเป็น ‘คนข้ามชาติ’ การยึดหลักสิทธิมนุษยชนโดยเน้นหลักการเสรีภาพและความเสมอภาค จะโยงมาสู่การได้รับสิทธิพลเมืองตามกฎหมาย (citizenship) และสัญชาติ (nationality) เพราะฉะนั้นในระยะยาวรัฐจะต้องมีนโยบายที่เน้นนอนต่อการบูรณาการ (integration) และการผสมผสาน (assimilation) แรงงานต่างชาติเข้าสู่สังคมไทย นโยบายการบูรณาการที่ดี จะทำให้สังคมเกิดสันติสุขโดยที่ทุกคนอยู่ร่วมกันในสังคมของ วัฒนธรรมที่หลากหลาย การให้การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติและการสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชน จะมีส่วนสำคัญต่อการแก้ปัญหาการเผชิญหน้าและความเป็นชาตินิยม

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการบูรณาการคนต่างด้าวยังเป็นเรื่องละเอียดอ่อนอยู่มาก โดยทั่วไปกฎหมายของนานาอารยประเทศ เปิดโอกาสที่จะให้คนต่างชาติร้องขอสิทธิอยู่ในรัฐนั้นในลักษณะที่ถาวรหรือสิทธิในการได้สัญชาติของรัฐนั้น แต่ในกรณีที่คนต่างด้าวมียุติพลเมืองไปไม่ได้ทางเศรษฐกิจที่จะอยู่ในประเทศไทย โดยที่เขาไม่ประสบผลสำเร็จที่จะผสมกลมกลืนตนเองในสังคมไทยได้ทั้งในทางความคิดทางการเมือง ทางสังคม และทางวัฒนธรรม ก็อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐได้ ด้วยหลักแห่งความเป็นจริงดังกล่าว จึงเป็นที่ยอมรับว่ารัฐย่อมมีสิทธิที่จะป้องกันสังคมภายในของตน โดยการมีกฎหมายภายในที่พร้อมจะเข้าแก้ไขปัญหามันคงของรัฐ ที่เกิดจากการยอมรับผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือต่างด้าวในสังคมไทย การยอมรับปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ย่อมไม่อาจจะหมายความว่าไปไกลให้รัฐนั้นต้องเสียไปเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ แต่ในทางตรงกันข้าม การที่รัฐจะอ้างเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐจนกระทั่งละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ไม่ใช่สิ่งที่ชอบธรรมและชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จุดสมดุลย์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงแห่งรัฐเป็นสิ่งที่ยากที่จะชี้ว่าอยู่ที่ใดอย่างแน่นอน แต่ก็มีสิ่งที่ยากที่จะก่อให้เกิดได้ในแต่ละสังคมของมนุษย์

4.4 แนวนโยบายแรงงานข้ามชาติและคนต่างด้าวที่รัฐพึงพิจารณา: นโยบายและมาตรการเฉพาะเรื่อง

(1) กรณีแรงงานจากประเทศพม่า

ในกรณีของพม่า แม้ประเทศไทยจะไม่ยอมผ่อนปรนให้แรงงานไร้ฝีมือผิดกฎหมายให้ทำงานในประเทศไทยในอีก 2 ปีข้างหน้า ในทางความเป็นจริง ถ้าหากถ้าประเทศพม่ายังคงมีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมและยังไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยกลับประเทศไทย ปัญหาจะไม่เปลี่ยนแปลง แรงงานจากพม่าและคนข้ามชาติจากพม่าก็ยังคงจะอยู่บนผืนแผ่นดินไทย เมื่อเราไม่ต้องการเดินในเขาวงกต เราจะต้องเตรียมการให้พร้อมที่จะไม่เดินผ่านจุดเดิม งานในขั้นตอนนี้ น่าจะเป็นภาระของกระทรวงการต่างประเทศที่จะต้องเตรียมงานตั้งแต่วันนี้ เพื่อที่จะมีศักยภาพที่จะดำเนินการภายหลังที่มาตรการผ่อนปรนสิ้นสุดลง

แต่เราคงแก้ปัญหาใดๆตามลำพังได้ยากเพราะการแก้ปัญหาถึงรากเหง้า เกี่ยวข้องกับปัญหาการสร้างประชาธิปไตยในประเทศพม่าด้วย ตราบใดที่พม่ายังมีนโยบายในการปราบปรามขบวนการประชาธิปไตย มีการใช้แรงงานเกณฑ์เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ประชาชนชาวพม่าจำนวนมากจะต้องถูกเคลื่อนย้ายแบบกระจัดกระจาย (displacement) ทำให้มีการทะเลาะกันเข้ามาทั้งผู้ลี้ภัยทางการเมือง และคนงานที่เข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติในประเทศไทยอย่างถาวร จะต้องร่วมมือกับรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากนานาชาติ (ยกเว้น อาเซียนและไทย) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าปรับปรุงเรื่องสิทธิมนุษยชนและการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย แต่รัฐบาลพม่าก็ปฏิเสธเรื่อยมา และยังได้รับแรงเสริมความเข้มแข็งแก่ระบอบเผด็จการด้วยเงินลงทุนของต่างประเทศด้วย การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่าจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปซึ่งตัดสินใจจะรับการให้สิทธิพิเศษจีเอสพีที่เคยให้แก่พม่า ไม่เป็นผลให้รัฐบาลทหารพม่าเปลี่ยนท่าทีแต่อย่างใด

ต่อประเด็นนี้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ(สมช.)ได้เสนอให้รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 รับทราบการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเจรจาและทำความเข้าใจด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพม่า เพื่อจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศเหล่านั้น มติกรมดังกล่าว ขาดความชัดเจนว่า ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง คืออะไร นโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านยังไม่ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคม และการคุ้มครองสิทธิแรงงานแต่อย่างใด แต่อาจกลายเป็นการส่งเสริมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ-การเมืองของระบบทหารพม่า ให้เข้มแข็งต่อไปอย่างไม่ชอบธรรมด้วย

ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ทางสังคมการเมืองในพม่ามีแนวโน้มรุนแรงเลวร้ายลงเรื่อยๆ หากนานาประเทศรวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทย ยังขาดบทบาทเชิงรุกต่อการผลักดันให้ระบอบเผด็จการทหารพม่ายอมรับกระบวนการประชาธิปไตยโดยเร็ว แน่หนอนว่าปัญหาการจ้างแรงงานชาวพม่าในรูปแบบต่างๆ ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอันเกิดจากผลกระทบของการสู้รบตามแนวชายแดน การผลักดันไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารพม่า ปัญหาความยากจนไร้หลักประกันทางเศรษฐกิจการครองชีพของราษฎรพม่า และขบวนการลัก

ลอบค้าแรงงานเถื่อนย่อมเป็นปัญหาที่จะดำรงอยู่และยืดเยื้อต่อไป หากรัฐบาลไทยยังเน้น **ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้ากับรัฐบาลพม่า** และใช้นโยบายควบคุมป้องกันสกัดกั้นแรงงานพม่า **เชิงตั้งรับในประเทศ** แบบที่เป็นอยู่ต่อไป

อาเซียน ควรเป็นสื่อประสานเป็นผู้ประนีประนอมระหว่างกลุ่มเผด็จการของพม่ากับกลุ่มประชาธิปไตย เพื่อให้คืนสู่ระบบที่ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองโดยเร็ว ซึ่งการประชุมของอาเซียนก็ควรจะเชิญทั้ง 2 กลุ่มเข้าร่วมประชุมด้วยและมีแผนปฏิบัติการเชิงรุกเป็นระยะชั้นๆ ไปอย่างชัดเจนในการต่อรองให้ทหารคืนสู่ประชาธิปไตยในระยะ 1-5 ปีข้างหน้า

ทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่า ควรจัดตั้งกลไกหรือคณะกรรมการร่วมระหว่างไทย-พม่าที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย-มาตรการรับ-ส่งแรงงานข้ามชาติ เพื่อร่วมวางแผนรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและคุ้มครองดูแลแรงงานพม่า ให้กลับประเทศด้วยความปลอดภัย มีหลักประกันในการทำงานในพม่าต่อไป ให้รัฐบาลพม่ามีนโยบายส่งเสริมการจ้างและคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศอย่างเป็นธรรม เป็นต้น ทางออกคือต้องมีการเชื่อมโยงด้านสิทธิมนุษยชน และจริยธรรมในนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยที่มีรัฐบาลเป็นประชาธิปไตยและได้รับผลกระทบด้านลบโดยตรงหลายด้านจากการทำลายสิทธิเสรีภาพประชาชนของระบอบทหารพม่า การเจรจากับรัฐบาลพม่าคงต้องอาศัยการเจรจาในระดับหลายภาคีดังกล่าวแล้ว ข้อเสนออุปสรรคคือ

1. มีนโยบายความสัมพันธ์ทั้งในระบบทวิภาคี ระบบภูมิภาคและพหุภาคี ที่ตอบสนองต่อการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ สนับสนุนการใช้เวทีสหประชาชาติเจรจาต่อรองกดดันรัฐบาลพม่าให้เคารพสิทธิมนุษยชนและเปิดประเทศด้านประชาธิปไตย
2. คัดค้านการจับกุมนักโทษการเมือง การบังคับใช้แรงงานทุกรูปแบบและการปราบปรามประชาชนที่ต่อสู้โดยสันติอย่างต่อเนื่องจริงจัง
3. ส่งเสริมการค้าการลงทุนของประเทศไทยสู่ประเทศพม่า โดยเชื่อมโยงกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานชาวพม่า และผลประโยชน์ที่จะตกถึงราษฎรส่วนรวมของพม่ามากกว่าผลกำไรของนักธุรกิจและทหารพม่าจำนวนน้อยที่สำคัญคือไม่เป็นโครงการลงทุนที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะกระทบต่อฐานการเลี้ยงชีพอยู่รอดของชุมชนชาวพม่าให้ต้องยากไร้ลำเค็ญมากขึ้น

(2) กรณีปัญหาเด็กต่างชาติ

การที่มีแรงงานต่างชาติหลั่งไหลเข้ามา เป็นธรรมชาติที่จะมีเด็กย้ายติดตามพ่อแม่มาด้วยจำนวนมาก ดังผลข้อค้นพบที่ได้จากชุดโครงการวิจัยนี้ เด็กเหล่านี้จะไม่มีโอกาสได้เรียนหนังสือ จำนวนมากต้องเข้าสู่การค้าแรงงานตั้งแต่อายุน้อยมาก ในอนาคตเด็กเหล่านี้จะเป็นเด็กที่ตกค้างอยู่กับพ่อแม่ในเมืองไทย ทำงานเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มจำนวนแรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพในเมืองไทยให้มีมากขึ้น และทำให้มีปัญหาการพึ่งพาแรงงานต่างชาติไม่จบลงง่ายๆ ที่สำคัญคือเด็กต่างชาตินอกจากประสบปัญหาเรื่องการละเมิดกฎหมายคุ้มครองเด็กและสิทธิเด็กเหมือนแรงงานเด็กไทยแล้ว จำนวนมากยังประสบปัญหารุนแรงกว่าเด็กไทย เช่น ถูกจัด

เป็นพวกเข้าเมืองผิดกฎหมาย จะถูกขังรวมกับผู้ที่สถานีตำรวจ อาจถูกดำเนินคดีถูกส่งกลับ มีปัญหาการสื่อสารกับคนในท้องถิ่น ไม่รู้จักเส้นทาง เมื่อเกิดปัญหาที่ไม่สามารถหลบหนีหรือขอความช่วยเหลือได้ ถูกล่อลวงเอาเปรียบโดยนายหน้า นายจ้างและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ง่ายกว่าผู้ใหญ่และประสบอันตรายระหว่างลักลอบเดินทางมาได้ง่ายกว่า หากไม่ได้มาพร้อมกับผู้ปกครอง เป็นต้น

ข้อเสนอเพื่อช่วยเหลือเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหา ดังนี้

1. ให้มีการปฏิบัติต่อเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี แยกจากผู้ใหญ่
2. ให้มีการจัดหาสถานสงเคราะห์เพื่อดูแลเยียวยาแก่เด็กที่ตกเป็นเหยื่อในระหว่างการดำเนินคดีเพื่อรอการส่งกลับ
3. จัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่เพื่อให้บริการเด็กอย่างเพียงพอ มีบริการทางสังคมสุขภาพ การศึกษา สันทนาการเพื่อบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกายจิตใจให้เด็ก
4. จัดมาตรการป้องกันคุ้มครองแรงงานเด็กให้เท่าเทียมกับเด็กไทย โดยมีการรณรงค์เรื่องสิทธิเด็ก จัดสวัสดิการสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานและการอบรมเพิ่มเติม
5. ปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหา
6. จัดให้มีกลไกความร่วมมือและสงเคราะห์เด็กระหว่างประเทศและระหว่างองค์กรภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสหประชาชาติ ทั้งระดับทวิภาคี พหุภาคี ในประเทศต้นทางกับประเทศไทย และการปรึกษาหารือในที่ประชุมเวทีระหว่างประเทศ
7. หามาตรการรองรับเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติ และจัดการบริการขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับไว้ให้แรงงานต่างชาติ เพื่อว่าถ้าเขายังอยู่ในประเทศไทย ก็จะได้สื่อสารกับคนไทยได้และเข้าใจวัฒนธรรมประเพณีของคนไทย

(3) ขบวนการค้าแรงงานมนุษย์ข้ามชาติ

ข้อค้นพบจากรายงานวิจัยนี้รวมทั้งงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการค้าแรงงานและการค้าหญิงและเด็กก่อนหน้านี้ สรุปได้ชัดเจนว่า ปัจจุบันประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่ต้องเผชิญกับปัญหาขบวนการค้ามนุษย์ทั้งนำเข้าและส่งออกรุนแรงมากกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ นโยบายรูปธรรมที่เสนออยู่ในบางข้อข้างต้น จึงยังไม่เพียงพอที่จะรับมือกับขบวนการค้ามนุษย์ที่เป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ มีเครือข่ายกว้างขวางทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับนานาชาติ นโยบายที่จะเสนอต่อไปเป็นยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่น่าจะช่วยเหลือคลี่คลายปัญหาของขบวนการค้าแรงงานต่างชาติทั้งเข้าประเทศ และส่งออกต่างประเทศไปพร้อมๆ กัน

- **หนึ่ง ประกาศนโยบายปราบปรามการค้ามนุษย์ข้ามชาติทุกรูปแบบ** โดยถือเป็นนโยบายระดับชาติที่รัฐไทยจะระดมทรัพยากร แผนงาน และบุคลากรในกรมกองที่เกี่ยวข้องมาวางแผนการทำงานระดับชาติ โดยทำงานประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศ และต่างประเทศ ที่ชำนาญงานในเรื่องนี้ ความเป็นไปได้

ในเชิงรูปธรรมคือ การจัดตั้งสำนักงานระดับชาติที่ทำงานเรื่องนี้โดยตรง นโยบายรูปธรรมต่างๆที่นำเสนอในข้อหนึ่งข้างต้น ควรอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานนี้ สำนักงานนี้อาจจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือมอบหมายให้หน่วยงานรัฐหน่วยงานหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นสำนักงานประสานความร่วมมือระดับชาติเพื่อต่อต้านและยุติการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งควรเป็นศูนย์ข้อมูลและให้ความช่วยเหลือไปพร้อมกันด้วย หรืออย่างน้อยก็ควรเป็นศูนย์ประสานให้ความช่วยเหลือ โดยอาจทำงานช่วยเหลือเฉพาะหน้า และส่งต่อมูลนิธิหรือองค์กรที่ทำงานด้านนี้โดยตรง

- **สอง ทบทวนปรับปรุงกระบวนการอำนวยความสะดวกและขั้นตอนในด้านกฎหมาย** เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหาย ในกรณีผู้เสียหายเป็นชาวต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย รัฐควรมีหลักประกันให้ผู้เสียหายสามารถอยู่ในประเทศได้อย่างปลอดภัย จนกว่าการดำเนินคดีจะสิ้นสุดลง โดยการดำเนินงานคดีและสิ่งฟ้องตลอดจนการพิจารณาของศาลควรทำอย่างรวดเร็ว และไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นคนไทยหรือคนต่างชาติ ชื่อและประวัติของผู้เสียหายควรได้รับการปกปิดเป็นความลับของศาล บุคคลากรที่ทำงานด้านนี้ควรรับรู้ข่าวสารข้อมูลของขบวนการค้ามนุษย์ มีความละเอียดอ่อนเข้าใจปัญหาของผู้เสียหาย และเคารพในความเป็นมนุษย์ของผู้เสียหาย ปราศจากอคติดูถูกดูแคลนผู้เสียหาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็กด้อยโอกาส
- **สาม ประเทศไทยในฐานะรัฐระดับนำขององค์กรภูมิภาคนี้ ควรรณรงค์ผลักดันให้ ASEAN ตระหนัก และเข้าใจปัญหานี้ว่าเป็นปัญหาระดับภูมิภาค เพื่อสร้างความร่วมมือในการปราบปรามการค้ามนุษย์ และแก้ไขปัญหาร่วมกันกับประเทศอื่นๆ** โดยอาจอยู่ในรูปข้อตกลงทวิภาคีและหรือพหุภาคี เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และส่งผู้เสียหายกลับประเทศบ้านเกิดอย่างปลอดภัย และเนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าเด็กและผู้หญิง ปัจจุบันคือปัญหาของประชาคมโลกร่วมกัน ความร่วมมือในระดับภูมิภาคจึงยังไม่เพียงพอ ประเทศไทยควรให้ความร่วมมือกับการดำเนินรณรงค์ผลักดันให้ปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งหญิงและชาย ผู้ใหญ่และเด็ก เป็นปัญหาส่วนหนึ่งของการย้ายถิ่นข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ซึ่งควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือจากองค์กรระดับนานาชาติที่ทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ย้ายถิ่น องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กและผู้หญิง และองค์กรที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็น International Labour Organisation, International Organisation for Migration และ องค์กรอื่นๆของสหประชาชาติ

เอกสารอ้างอิง

รายงาน

- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2539). ภาพรวมสถานการณ์คนข้ามชาติของประเทศไทย. เสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ'. กรุงเทพฯ: โรงแรมรอยัลซิดดี, วันที่ 10 มกราคม 2538.
- กฤตยา อาชวนิจกุล, วรรณ จารุสมบัติ และอัญชลี วรวัชรรัตน์ (2540). ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ ในชุดโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เกษมสันต์ จิณณวาโส. (2539). แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- จารึก เมฆวิชัย. (2537) คนต่างด้าวข้ามเข้าไทย: สถานการณ์ ปัญหา และผลกระทบ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบายและทิศทางการวิจัย. โรงแรมรอยัลซิดดี, วันที่ 30 กันยายน 2537.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2540ก) การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ ในชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยโรงแรมสยามซิดดี, 26 - 28 พฤษภาคม 2540.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540ข). การยอมรับคนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ ในชุดโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนเศรษฐวุฒิ. (2540). นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ. เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ ในชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยโรงแรมสยามซิดดี, 26 - 28 พฤษภาคม 2540.
- วิมา โพธิสมบัติ. (2537). นโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับคนข้ามชาติ: อดีต ปัจจุบัน อนาคต. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สถานการณ์ 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบายและทิศทางการวิจัย. โรงแรมรอยัลซิดดี, วันที่ 30 กันยายน 2537.

สุภางค์ จันทวานิช และคณะ (2540). การศึกษานโยบายเรื่องการเคลื่อนย้ายประชากรและผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย. รายงานการวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ และคณะ 2540. การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง. รายงานการวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิตยสารและหนังสือพิมพ์รายวัน

นิตยสารโลกการค้า. ฉบับเดือนตุลาคม 2539: 78-81.

มติชน. 18 เมษายน 2540.

ผู้จัดการรายวัน. 18 กุมภาพันธ์ 2540.

ผู้จัดการรายวัน. 19 กุมภาพันธ์ 2540.

ผู้จัดการรายวัน. 25 กุมภาพันธ์ 2540.

สยามโพสต์. 26 เมษายน 2540.

ภาคผนวก

ความเป็นมาของชุดโครงการวิจัย

1. ภูมิหลัง

ชุดโครงการวิจัยนี้ก่อกำเนิดมาจากการจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ‘คนข้ามชาติ’ สองครั้ง จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) การสัมมนาครั้งแรกจัดเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2537 เน้นสาระสำคัญในด้านสถานการณ์และนโยบายของรัฐต่อเรื่องคนข้ามชาติ และเป็นการสัมมนาในวงเล็กมีผู้เข้าร่วมสัมมนา 70 คน ครั้งที่สองจัดเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2538 เป็นการสัมมนาที่เน้นสาระในเรื่องแบบแผน ผลกระทบ และทิศทางในการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องคนข้ามชาติ โดยเปิดเป็นเวทีวิชาการระดับกว้างมีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 200 คน การสัมมนาทั้งสองครั้งได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมาก

ผลจากการสัมมนาได้พัฒนาขึ้นเป็นชุดโครงการวิจัยเรื่อง ‘ทางเลือกนโยบายแรงงานข้ามของประเทศไทย: การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ’ โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคมได้นำเสนอขอทุนจากสกว. เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2538 และได้ปรับปรุงร่างชุดโครงการรวมสองครั้งคือ เมื่อเดือนตุลาคม 2538 หลังจากได้รับผลการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ และเดือนพฤศจิกายน 2538 หลังจากประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการชี้ทิศทาง (steering committee) และคณะนักวิจัยครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2538 สำหรับคณะกรรมการชี้ทิศทางนี้ทางสกว.เสนอแนะให้จัดตั้งขึ้นจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานข้ามชาติรวมจำนวน 8 คน ภายใต้ความเห็นชอบของสกว. เพื่อช่วยชี้แนะทิศทางการดำเนินงานวิจัย คณะนักวิจัยได้ปรับปรุงเพิ่มเติมประเด็นและหัวข้อการวิจัยในหลายส่วน (รายละเอียดจะนำเสนอในตอนที่ 2 ต่อไป) และได้ปรับชื่อชุดโครงการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชี้ทิศทางโดยเพิ่มคำว่า ‘การนำเข้า’ ในชื่อต้นเป็นชุดโครงการวิจัยเรื่อง ‘ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย’

ชุดโครงการวิจัยนี้ได้ลงนามในสัญญาการให้ทุนเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2539 และได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินงานงวดที่ 1 และ 2 คิดเป็นเงินประมาณ 65% ของยอดงบประมาณการดำเนินงานวิจัยเมื่อเดือนมีนาคม 2539 โดยมีระยะเวลาครอบคลุมการเตรียมโครงการ การเก็บข้อมูล การเขียนรายงาน และการนำเสนอในเวทีการประชุมใหญ่ต่อสาธารณะรวม 18 เดือน เริ่มจากวันที่ 1 ตุลาคม 2538 ถึงวันที่ 1 เมษายน 2540 และในช่วงระยะเวลาดำเนินงานวิจัยนี้สถาบันฯต้องจัดการประชุมระหว่างคณะกรรมการชี้ทิศทาง และคณะนักวิจัยรวม 6 ครั้ง ทั้งนี้กำหนดให้ในครั้งที่ 5 เป็นการประชุมเสนอรายงานเบื้องต้น ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 24-26 มกราคม 2540 ณ โรงแรมโรสการ์เด็นท์ สวนสามพราน จังหวัดนครปฐม และครั้งสุดท้ายเป็นการจัดประชุมใหญ่เสนอผลการวิจัยต่อสาธารณะ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 300 คน

การที่คณะนักวิจัยจำต้องทอดระยะเวลาการจัดประชุมระดับชาติออกไปถึงปลายเดือนพฤษภาคม เนื่องจากเหตุผลสามประการคือ ประการแรก คณะนักวิจัยได้เริ่มลงมือดำเนินงานวิจัยประมาณเดือนมีนาคม 2539 หลังจากที่ได้มีการลงนามในสัญญาและรับค่าใช้จ่ายสนับสนุนการวิจัยแล้ว ซึ่งช้ากว่าเวลาที่ประมาณไว้เกือบสามเดือน ประการที่สอง ระหว่างการเก็บข้อมูลนี้เองก็เกิดสถานการณ์พลิกผันในเรื่องแรงงานไร้ฝีมือที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานกล่าวคือ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ให้จัดระเบียบและควบคุมแรงงานกลุ่มนี้ที่มาจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยให้แรงงานต่างชาติดำรงงานตัว ตรวจร่างกาย และจดทะเบียนรับใบอนุญาตให้ทำงานได้ชั่วคราว ทำให้นักวิจัยเกือบทุกโครงการต้องเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนนี้ ซึ่งการรายงานตัวและจดทะเบียนแรงงานต่างชาตินี้หมดกำหนดลงเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 แต่เพราะมีผู้มารายงานตัวมากจนเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจดทะเบียนได้หมด จึงขยายเวลาเฉพาะการจดทะเบียนเฉพาะกลุ่มผู้ที่มารายงานตัวแล้วถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2540 และประการที่สาม ทางสกว.ขอให้เลื่อนการจัดสัมมนาออกไปเพื่อไม่ให้ตรงกับการจัดประชุมต่าง ๆ ของสกว.ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว นอกจากนี้แล้วในการเสนอผลการวิจัยในที่ประชุมใหญ่ คณะนักวิจัยประสงค์ที่จะนำเสนอทั้งในรูปแบบนิทรรศการ และจัดพิมพ์รายงานการวิจัยให้อยู่ในรูปแบบที่น่าจับต้อง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการจัดทำพอสมควรหลังจากได้ผลการวิจัยทั้งหมดแล้ว

2. ประเด็นหัวข้อวิจัย: การเพิ่มเติมและการปรับเปลี่ยน

ในช่วงเริ่มแรก ชุดโครงการวิจัยนี้ประกอบไปด้วยโครงการวิจัย 4 ส่วนหลักคือ

โครงการ ก. มิติทางประชากรและสังคม ประกอบด้วยการศึกษาวิจัย 4 เรื่องคือ

- ก.1 การฉายภาพประชากรกำลังแรงงานไทยในระยะเวลา 15 ปีข้างหน้า
- ก.2 การศึกษากระบวนการจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง
- ก.3 การวิเคราะห์ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน
- ก.4 การศึกษากระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะโดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย

โครงการ ข. มิติทางเศรษฐศาสตร์แรงงาน เพื่อวิเคราะห์นโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และการกระจายการลงทุนที่มีผลกระทบต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติ

โครงการ ค. มิติทางกฎหมาย ประกอบด้วยการศึกษาวิจัย 3 เรื่องคือ

- ค.1 กฎหมายเข้าเมือง
- ค.2 กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานและการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- ค.3 การผสมผสานตนเองของคนต่างด้าวโดยการให้สัญชาติไทย

ทั้งนี้จะมี **การดำเนินงานวิจัยส่วนกลาง** เพื่อเป็นพื้นฐานของทุกโครงการคือ การประมาณการจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และการศึกษาข้อเท็จจริงเรื่องชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่เชื่อมโยงกับแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ รวมเป็นหัวข้อวิจัย 9 เรื่อง แต่จากผลการประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิและข้อเสนอแนะของคณะ

กรรมการชี้ทิศทาง รวมทั้งข้อสรุปจากการปฏิบัติงานเก็บข้อมูลภาคสนาม การสำรวจเอกสาร และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในช่วงการดำเนินงานวิจัย โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 เพื่อจัดระเบียบและควบคุมแรงงานต่างชาติไว้ผู้มีที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน คณะนักวิจัยได้เพิ่มเติมประเด็นการวิจัยและปรับเปลี่ยนหัวข้อวิจัยตามลำดับดังนี้

การดำเนินงานวิจัยส่วนกลาง มีประเด็นการศึกษารวม 5 เรื่องคือ (1) การคาดประมาณจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานในประเทศไทย (2) การวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางเข้าออกประเทศไทยของชาวต่างชาติ ทั้งสองหัวข้อนี้นำเสนอรวมในรายงานวิจัยเรื่อง 'ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติของประเทศไทย' (3) การศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยภายใต้วิกฤติการณ์แรงงานข้ามชาติ (4) การศึกษาเส้นทางแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ธุรกิจการค้าบริการทางเพศในประเทศไทย (5) การศึกษาผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย การระบาดของโรค และการตายต่อนโยบายสาธารณสุขการศึกษา และ (6) การศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติและผู้ลี้ภัยสงครามที่มาจากประเทศพม่า

การเพิ่มประเด็นที่ (2) เป็นข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการชี้ทิศทางที่ต้องการทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนคนต่างชาติที่อยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาต (overstay) ประเด็นที่ (4) เป็นข้อเสนอแนะจากกรรมการชี้ทิศทางบางท่าน และจากการสัมมนาที่จัดร่วมกับศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นในเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Forum Asia ซึ่งเมื่อดำเนินงานวิจัยไปได้ระยะหนึ่งจนแน่ใจว่ามีข้อมูลในส่วนนี้หนักแน่นมากพอ จึงได้เพิ่มประเด็นการศึกษานี้เข้ามา สำหรับประเด็นที่ (5) ได้ตัดสินใจเพิ่มขึ้นหลังจากทดสอบความเป็นไปได้จากการสอบถามข้อมูลหน่วยราชการทางไปรษณีย์ และมีทีมนักศึกษาปริญญาเอกของสถาบันวิจัยประชากรและสังคมพร้อมที่จะเข้าร่วมทำวิจัยด้วย เพราะใช้เวลาในการเก็บข้อมูลเพียงหนึ่งเดือนกว่าเท่านั้นคือช่วงจากกลางปลายเดือนตุลาคมถึงต้นเดือนธันวาคม 2539 ส่วนประเด็นสุดท้าย (6) เพิ่มขึ้นเพราะจากการสรุปข้อมูลขั้นต้นทั้งหมดคาดว่า สามารถนำเสนอเป็นรายงานวิจัยแยกต่างหากได้อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ภาพปัจจัยผลักดันจากถิ่นต้นทางตามทฤษฎีการย้ายถิ่นแรงผลักและแรงดึงดูด (push-pull theory) หนักแน่นชัดเจนขึ้น

โครงการ ก. มิติทางประชากรและสังคม ประเด็นที่มีการขยายเพิ่มเติมคือ โครงการก.1 ได้เพิ่มส่วนการฉายภาพความต้องการแรงงาน (demand for labour) ขึ้น เพื่อให้ได้ภาพรวมใน 15 ปีข้างหน้าทั้งอุปสงค์และอุปทานของกำลังแรงงานไทยเพื่อเชื่อมโยงกับแรงงานข้ามชาติไว้ผู้มีที่ โครงการ ก.4 ให้ขยายการศึกษาครอบคลุมเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยี (transfer of technology) จากแรงงานข้ามชาติสู่แรงงานไทยด้วย

โครงการ ข. การวิเคราะห์นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ ให้เพิ่มการเปรียบเทียบนโยบายแรงงานต่างชาติในประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรปและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานไทยให้เพิ่มการวิเคราะห์มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ด้วย

โครงการ ค. มิติทางกฎหมาย ทั้งสามโครงการให้พยายามครอบคลุมกฎหมายระหว่างประเทศอนุสัญญานานาชาติ และข้อตกลงระหว่างประเทศ (ถ้ามี) แต่สำหรับประเด็น ค.3 คณะกรรมการชี้ทิศทางขอให้ตัดคำว่า 'โดยการให้สัญชาติไทย' แต่ยังให้คงการศึกษาส่วนนี้ไว้เพราะทุกท่านเห็นพ้องว่า มีความสำคัญมาก

ในการเพิ่มประเด็นศึกษาและขยายขอบเขตการศึกษาออกไปในหลายโครงการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการเพิ่มขึ้นและปรับเปลี่ยนภายใต้งบประมาณสนับสนุนจำนวนเดิม ไม่ได้มีการขอทุนสนับสนุนเพิ่มแต่อย่างใด ผลการเพิ่มเติมและปรับเปลี่ยนนี้ทำให้มีรายงานวิจัยรวมทั้งหมดจำนวน 14 ฉบับด้วยกันคือ

รายงานส่วนกลาง

1. ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติของประเทศไทย
2. สถานะของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย
3. เส้นทางแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ธุรกิจการค้าบริการทางเพศในประเทศไทย
4. ผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย การระบาดของโรค และการตายของ แรงงานข้ามชาติต่อนโยบายสาธารณสุข
5. การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ

รายงานโครงการ ก. มิติทางประชากรและสังคม

6. อุปสงค์และอุปทานของกำลังแรงงานไทยกับแรงงานข้ามชาติ
7. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาค รัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง
8. การวิเคราะห์ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย
9. การวิเคราะห์กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะโดยวิธีหลบเลี่ยงกฎหมาย

รายงานโครงการ ข. มิติทางเศรษฐศาสตร์แรงงาน

10. นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ

รายงานโครงการ ค. มิติทางกฎหมาย

11. การเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน : ข้อสำรวจทางกฎหมาย ปัญหาและทางเลือกนโยบาย
12. การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
13. การยอมรับให้คนต่างด้าวผสมกลมกลืนในสังคมไทย : ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย

รายงานรวม

14. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ซึ่งเป็นรายงานสังเคราะห์ภาพรวมข้อค้นพบและข้อเสนอ

ในกลุ่มแรงงานมีฝีมือที่ทำงานโดยหลบเลี่ยงกฎหมาย จึงมีผลกระทบน้อยมากต่อประเด็นที่เกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยี ในการศึกษาที่พบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในกลุ่มของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในธุรกิจเล็กๆ ได้แก่ บริษัทคอมพิวเตอร์ บริษัทให้คำปรึกษาหรือในงานที่เกี่ยวกับการให้บริการบางประเภท เช่น การให้บริการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว กิจกรรมภัตตาคาร นักร้อง ดนตรี เป็นงานที่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทยค่อนข้างมาก กล่าวได้ว่า การถ่ายทอดเทคโนโลยีในกลุ่มบริษัทเล็กๆที่มีการร่วมทุนระหว่างคนไทยกับคนต่างชาตินี้ เกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีกระบวนการควบคุมของรัฐ เพราะลักษณะงานที่ไม่มีการแบ่งงานอย่างเด่นชัดว่างานใดเป็นงานในระดับบริหาร งานจัดการ หรือใครจะต้องเป็นคนรับผิดชอบใช้เครื่องมือแบบไหนชนิดไหน แต่เป็นงานที่ผู้ทำงานต้องเรียนรู้ทั้งระบบงาน ทำให้การถ่ายทอดความรู้และทักษะเป็นไปอย่างเข้มข้น ทั้งนี้เพื่อให้กิจการหรือธุรกิจดำเนินไปได้ แต่ในกรณีของบรรษัทข้ามชาติ หรือบริษัทใหญ่ที่มีการแบ่งงานอย่างชัดเจน กลับมีข้อจำกัดในการถ่ายทอดเทคโนโลยี แม้ว่าในข้อกำหนดของกฎหมายจะบังคับไว้ก็ตาม แต่การดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายทำได้ยาก และเจ้าหน้าที่ไม่มีแนวปฏิบัติเพื่อการบังคับใช้เงื่อนไขนี้ รวมทั้งแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่จะไม่กรอกข้อมูลในช่องเงื่อนไขดังกล่าว

2.6 ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวกับคนข้ามชาติและคนต่างชาติที่ทำงาน

(1) คนต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออกประเทศไทยต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ดังนี้คือ

- (ก) เข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องผ่านช่องทางและตามกำหนดเวลา ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท
- (ข) ต้องรับการตรวจอนุญาตการเข้าเมืองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท
- (ค) จะไม่ประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงานในประเทศไทย หากมิได้ร้องขออนุญาตเข้ามาเพื่อทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (ง) พักอาศัย ณ ที่ที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าคนต่างด้าวไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 200 บาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง
- (จ) ต้องปฏิบัติตามและยอมรับคำสั่งของฝ่ายปกครอง ถ้าหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม ชดเชน หรือไม่ยอมรับทราบคำสั่งของฝ่ายปกครองโดยทั่วไป จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท และถ้าหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม ชดเชน หรือไม่ยอมรับทราบคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ทำให้คนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท
- (ฉ) ให้ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารแก่คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ถ้าคณะกรรมการนี้เรียกเป็นหนังสือ มิฉะนั้นจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท