



รายงาน
ของ
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านสังคม



เรื่อง

การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร
เพื่ออำนวยความสะดวกข้ามชาติเข้าสู่ระบบ



สารบัญ

	หน้า	
๑. แผนการปฏิรูป	๑	
๒. วิธีการปฏิรูป	๑๘	
๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๒๑	
๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๒๒	
๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๒๒	
๖. ข้อเสนอแนะ	๒๒	
ภาคผนวก		
ภาคผนวก ก	สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ต่อรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม เรื่อง การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบ แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙	๒๓
ภาคผนวก ข	ตารางสรุปแผนการปฏิรูป	๒๖
ภาคผนวก ค	ข้อมูลจุดผ่านแดนทั่วประเทศ โดยกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (ต.ท.)	๒๗
ภาคผนวก ง	รายนามคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม	๓๙
ภาคผนวก จ	รายนามคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบแรงงาน และระบบคุ้มครองผู้บริโภค	๔๐

คำนำ

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูป พร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส การจัดการด้านแรงงาน และการคุ้มครองผู้บริโภคให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ เพื่อควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับ ความจำเป็นในการจ้างงานภายในประเทศ การส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ

รายงานฉบับนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้เสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ในคราวประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการดังกล่าว และให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุงก่อนเสนอรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

บัดนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้รวบรวมผลการศึกษารายงานดังกล่าว จัดทำเป็นรูปเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์แล้ว จึงได้เสนอรายงานฉบับนี้ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบในอนาคต ที่ครอบคลุมทั้งในเรื่องการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงาน

รายงาน
ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม
เรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร
เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ”

๑. แผนการปฏิรูประบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

๑.๑ ประเด็นการปฏิรูปเรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ”^๑

เป็นเรื่องที่คณะกรรมการฯ เห็นว่า เป็นประเด็นสมควรปฏิรูป เพราะมีความสำคัญเร่งด่วน และสามารถสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูปในระยะเวลาที่เหลืออยู่ ซึ่งเป็นประเด็นการดำเนินงานต่อเนื่องจากวาระปฏิรูปที่ ๓๗ ปฏิรูปการแรงงาน คณะกรรมการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เรื่องการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ รวมถึงกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานได้ให้ความเห็นที่สามารถดำเนินการได้ สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงเรื่องการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ แต่ต้องอาศัยโครงสร้างและกลไกการทำงานของหน่วยงานและกระทรวงอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

ภายหลังจากที่ได้มีการบรรจุระเบียบวาระการพิจารณาในที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการฯ โดยให้คณะกรรมการฯ ให้ความเห็น และข้อเสนอแนะของสมาชิกฯ ไปปรับปรุงก่อนส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งทางคณะกรรมการฯ ได้มีการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะเรียบร้อยแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ ประเด็นการปฏิรูปเรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ” ได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานรวม ๓ ฝ่าย ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ผลการประชุม ได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอีกครั้งหนึ่งถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

ดังนั้นทำให้คณะกรรมการฯ จัดให้มีการประชุมร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวม ๒ ครั้ง ครั้งแรกในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ รวม ๗ หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ สำนักบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) และครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ รวม ๖ หน่วยงาน ได้แก่ กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผลการประชุม

^๑ คำว่า “แรงงานต่างด้าว” เป็นคำทางการในภาษาไทย แต่คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” เป็นคำที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตลอดจนในปฏิญญาสิทธิมนุษยชน มาตรฐานระหว่างประเทศ กลไกนานาชาติ กลไกระดับอาเซียน ใช้คำนี้แทนเพื่อสะท้อนสถานะการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานเป็นสำคัญ ดังที่คำภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า “migrant worker” แทนคำว่า “alien worker”

ทุกหน่วยงานเห็นชอบในเชิงหลักการให้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ แต่สำหรับในขั้นตอนการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนภารกิจและศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประสานงานกับ ประเทศเพื่อนบ้านในการดำเนินการตามภารกิจนี้ จำเป็นต้องมีการพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบมากขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์และงบประมาณที่ใช้สำหรับการดำเนินการในปัจจุบัน

ภายหลังจากการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทางคณะกรรมการธิการ เห็นว่า การดำเนินการในเรื่องนี้สอดคล้องกับการที่รัฐบาลไทยได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Corporation-MOU) ระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งสามประเทศแรกดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ ส่วนประเทศเวียดนาม ดำเนินการในปี ๒๕๕๘ แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวัง และยังคงมีแรงงานข้ามชาติ ลักลอบเข้าเมืองมาตามแนวชายแดน ดังจะเห็นได้จากบันทึกการจับกุมและผลักดันส่งกลับแรงงานข้ามชาติ ผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องมาจนปัจจุบันนี้^๒ และแม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีरणผ่อนผันการขึ้นทะเบียน ก็ยังคงไม่สามารถระงับการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านตามแนวชายแดนได้ แต่อย่างใด โดยเฉพาะลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยในการข้ามพรมแดนได้โดยง่าย

ระบบ MOU มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจัดระบบการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้นายจ้างขออนุญาตนำเข้าแรงงานตามความจำเป็น เมื่อได้รับอนุญาตก็ติดต่อให้บริษัทจัดหางาน ในประเทศต้นทาง จัดหาแรงงานและดำเนินการทางเอกสารให้ครบถ้วน กระทั่งนำพาแรงงานมาทำงาน ในสถานประกอบการที่ปลายทาง ในข้อตกลงนี้มุ่งหวังจะสร้างความร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน การส่งกลับเมื่อครบสัญญาจ้าง และการป้องกันปราบปรามการข้ามแดน การค้าแรงงาน และการจ้างแรงงาน โดยผิดกฎหมายด้วย ทว่าถึงปัจจุบันนี้การดำเนินการตาม MOU ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหมาย รัฐบาลยังคงมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนทำงานชั่วคราวตามมติ คณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ นี้ จึงเท่ากับยอมรับว่า การจัดระบบแรงงานให้เข้าสู่การควบคุมตามกฎหมายด้วย ระบบ MOU ยังไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ได้มีงานวิจัยเชิงวิชาการที่ยืนยันว่า การจ้างงานแรงงานข้ามชาติ ผ่านระบบ MOU ยังมีข้อจำกัดหลายประการ สาเหตุเกิดจากกฎระเบียบการจ้างงานตาม MOU มีความยุ่งยาก และหลายขั้นตอน ทำให้การจ้างงานใช้เวลายาวนาน และค่าใช้จ่ายสูงเกินไป ประกอบกับเหตุผลอื่น ๆ เช่น การขาดประสบการณ์ของบริษัทจัดหางานในประเทศเพื่อนบ้าน ความไม่พร้อมของหน่วยงานราชการในการ สนับสนุน การไม่รู้ไม่เข้าใจกฎระเบียบของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งบริษัทจัดหางาน นายจ้าง คนงาน และเจ้าหน้าที่ รัฐบาลต่าง ๆ เป็นต้น ตลอดจนความขัดข้องในการดำเนินการด้านประชาสัมพันธ์และประสานกับประเทศ เพื่อนบ้าน^๓ นี้ จึงกล่าวได้ว่าการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงาน ข้ามชาติเข้าสู่ระบบ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่ต้องดำเนินการ เพื่อตอบคำถามในเชิงปฏิรูปว่า ทำไม กระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ขบด้วยกฎหมายผ่านระบบ MOU เช่นนี้ จึงไม่สัมฤทธิ์ผล ดังนั้น จำเป็นต้องมีแนวทางใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการ ซึ่งการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติถือเป็นขั้นตอนแรก สิ่งสำคัญของการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบในอนาคต ที่ครอบคลุมทั้งในเรื่องการบริหารจัดการ

^๒ จากสถิติรายงานการจับกุมและผลักดันของ กอ.รมน. แยกส่วนต่าง ๆ ตามแนวชายแดนพบว่า มีการจับกุมแรงงานข้ามชาติประมาณ ๔ - ๕ พันคนต่อเดือน ซึ่งมีทั้งจับกุมขณะเดินทางเข้ามาและเดินทางออกไป แสดงให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติมีการหมุนเวียน เข้า - ออก อย่าง ต่อเนื่อง

^๓ การศึกษากระบวนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจาก แขวงสาละวันสู่ประเทศไทย โดยได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยพลฤกษ์ เกตุวิไล และ สุธีร์ สาดราคม , ๒๕๕๖.

และการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งปัจจุบันยังคงมีปัญหาที่ต้องการแก้ไข แต่อย่างไรก็ตามถ้าทำให้แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายสามารถเข้าสู่ระบบได้เป็นลำดับแรก จะเป็นจุดเริ่มต้นในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการ และการคุ้มครองแรงงานตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ รวมทั้งปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นวาระแห่งชาติที่ควรให้ความสำคัญและแก้ไขอย่างเร่งด่วนต่อไป

การปฏิรูประบบการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ๓ ส่วนสำคัญควบคู่กัน ดังนี้

(๑) การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ที่ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ทั้ง ๔ เรื่อง ได้แก่

(๑.๑) การมีระบบจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกกลุ่ม สามารถลดความเสี่ยงจากการแสวงหาผลประโยชน์และการถูกค้ามนุษย์จากกลุ่มที่แฝงตัวมาอยู่ในรูปแบบนายหน้า

(๑.๒) การพัฒนาสถานะของแรงงานข้ามชาติ ผ่านการพิสูจน์สัญชาติที่มีประสิทธิภาพ และสามารถเข้าถึงได้จริง

(๑.๓) กระบวนการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศต้นทางที่สอดคล้องกับสถานการณ์การจ้างงานจริงในประเทศไทย

(๑.๔) การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยกักขังถิ่นฐาน ขบวนการนายหน้า และการค้ามนุษย์

(๒) การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ ประกอบด้วย

(๒.๑) การเข้าถึงสิทธิแรงงานตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้

(๒.๒) การเข้าถึงการจ้างงานที่มีความปลอดภัย ถูกหลักอาชีพอนามัย และสภาพแวดล้อม

ในการทำงาน

(๒.๓) การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ

(๒.๔) การเข้าถึงประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

(๒.๕) การเข้าถึงการศึกษาของเด็ก

(๒.๖) การเข้าถึงการรวมตัวและเจรจาต่อรอง

(๓) องค์กรในการจัดการและดูแลปัญหาแรงงานข้ามชาติ ที่ครอบคลุมทั้ง ๔ เรื่อง ได้แก่

(๓.๑) การมีองค์กรในการบริหารจัดการที่เชื่อมโยงการจัดการและดูแลปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ สามารถจัดการเบ็ดเสร็จได้ในหน่วยงานเดียว

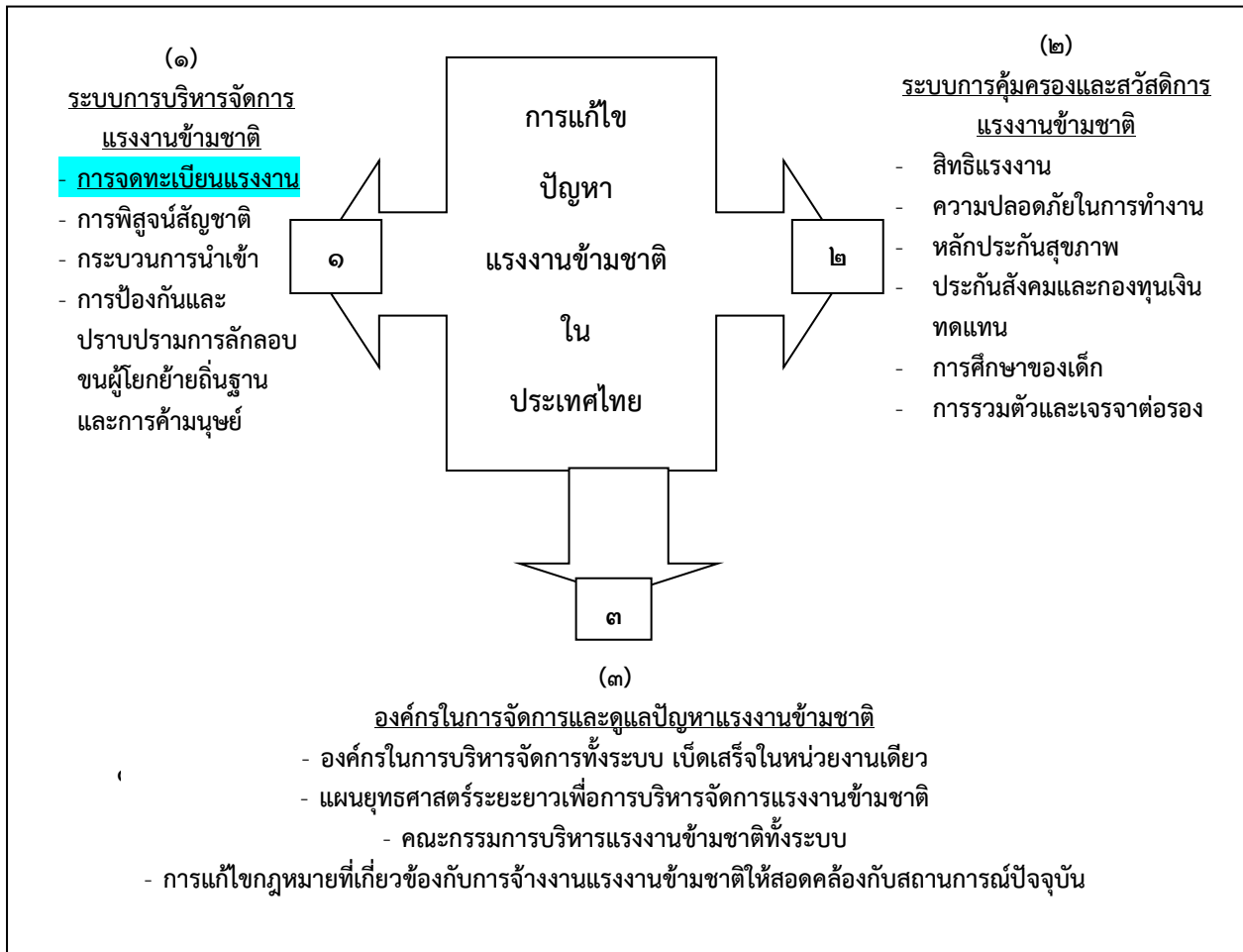
(๓.๒) การมีคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ

(๓.๓) การมีแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวเพื่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

(๓.๔) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

จากการชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบในการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ จะเห็นได้ว่าการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับสถานะแรงงานข้ามชาติให้สามารถเข้าเมืองได้โดยถูกกฎหมาย อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จากขบวนการนายหน้าที่นำพาแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายแบบหลบซ่อน อันจะนำไปสู่การเข้าถึงการคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้นการปฏิรูปในเรื่องนี้จึงมุ่งให้ความสำคัญไปที่การแก้ไขกฎหมายเฉพาะเรื่องการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเท่านั้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งในระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

สามารถอธิบายได้ดังแผนภาพด้านล่างนี้



๑.๒ สภาพปัญหาและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

นับตั้งแต่ที่ระบบเศรษฐกิจประเทศไทยได้เปลี่ยนผ่านจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น มีการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงกว่าเศรษฐกิจของไทยในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงประมาณปี ๒๕๕๐ (ยกเว้นช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี ๒๕๔๐ - ๒๕๔๑) ขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕ ต่อปี แต่ในระยะ ๘ ปีที่ผ่านมา การขยายตัวทางเศรษฐกิจกลับชะลอตัวลง และมีความผันผวนโดยขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๓.๒ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งเป็นผลมาจากการชะลอตัวของกำลังแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงเป็นปัจจัยถ่วงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทั้งนี้กำลังแรงงานของไทยมีจำนวน ๓๘.๙ ล้านคนในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๕๗ และเริ่มลดลงร้อยละ ๐.๑ ในปี ๒๕๕๖ และร้อยละ ๐.๒ ในปี ๒๕๕๗

สำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่าประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ โดยมีประชากรผู้สูงอายุร้อยละ ๑๕ ของประชากรทั้งประเทศ และคาดว่าจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในช่วงปี ๒๕๖๗-๒๕๖๘ ขณะเดียวกันกำลังแรงงานกลุ่มเจนเนอเรชั่นวาย (ประชากรที่เกิดช่วงปี ๒๕๒๕ - ๒๕๔๖) ซึ่งมีจำนวนร้อยละ ๒๗ ของประชากรในปี ๒๕๕๓ มีลักษณะความเป็นปัจเจกสูง ไม่ให้ความสำคัญกับการมีครอบครัว ส่งผลต่อรูปแบบการประกอบอาชีพและอัตราการเจริญพันธุ์รวมของประเทศไทยในอนาคต ทำให้ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝ่ายผลิตในภาคอุตสาหกรรมและมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ

นอกจากนั้นแล้วยังพบว่า การเพิ่มฝีมือแรงงานให้ทันกับผลิตภาพการผลิตที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างล่าช้า ระบบการศึกษาของประเทศไทยยังไม่สามารถผลิตแรงงานคุณภาพที่ตรงกับความต้องการตลาดได้ โดยเฉพาะทักษะด้านภาษาและการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ตลอดจนการที่ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับการคิดค้นเทคโนโลยีและนวัตกรรมการผลิตในสัดส่วนที่น้อย ทำให้เกิดการสูญเสียโอกาสในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อสร้างรายได้

สถานการณ์ที่กล่าวมาทั้งหมดจากการที่เศรษฐกิจประเทศไทยยังคงมุ่งเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไปยังตลาดโลก โดยกีดค่าแรงให้อยู่ในระดับที่ต่ำเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขัน ลดแรงจูงใจในการยกระดับผลิตภาพให้สูงขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยไม่ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีเป็นของตนเอง ตลอดจนการต้องรับมือกับความเสี่ยงต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเสื่อมถอยของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ได้ให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ ภาวะการคลังด้านการดูแลผู้สูงอายุและสวัสดิการสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการจ้างงานและเข้าถึงบริการของรัฐ โดยเฉพาะการไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยที่มากขึ้นอย่างรวดเร็ว ตามโครงสร้างประชากรในอนาคตที่กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์

ไม่เพียงแต่ในภาคอุตสาหกรรมเท่านั้นที่ประสบปัญหาจากสังคมสูงอายุ ในภาคเกษตรกรรมก็เช่นเดียวกัน จากการศึกษาที่แรงงานภาคเกษตรที่มีอยู่เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น ประกอบกับที่แรงงานภาคเกษตรวัยหนุ่มสาวที่ได้รับการศึกษาเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งเกษตรกรมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้นจากราคาปุ๋ยเคมี สารกำจัดศัตรูพืช ค่าจ้างแรงงาน ทำให้ต้องนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อลดต้นทุนการผลิตและทดแทนแรงงานของไทย โดยเฉพาะการจ้างแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานตามฤดูกาลและแบบมาเข้าเย็นกลับ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พฤษภาคม ๒๕๕๘) ระบุว่า ในปี ๒๕๕๘ ประเทศไทยจ้างแรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติในภาคการเกษตรถึง ๖๕๘,๘๗๗ คน หรือร้อยละ ๒๒ ของแรงงานข้ามชาติทักษะต่ำทั้งหมดที่ไทยผ่อนผันให้ทำงานจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในอนาคตในภาพรวมในปี ๒๕๖๔ หรืออีก ๖ ปีข้างหน้าอาจจะถึง ๔ ล้านคน ทำให้แรงงานข้ามชาติในภาคการเกษตรอาจจะมากกว่า ๘ แสนคน^๔

ตัวเลข ณ วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ระบุว่า ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานข้ามชาติระดับล่าง ๓ สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาที่ถูกกฎหมายซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลไทยได้มีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นระยะๆ มาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน รวมจำนวนทั้งสิ้น ๓,๘๓๐,๓๐๘ คน^๕ สามารถจำแนกกลุ่มแรงงานข้ามชาติได้ ๖ ประเภท ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ได้แก่ แรงงานข้ามชาติกลุ่มที่นำเข้ามาตามข้อตกลงระหว่างไทยและประเทศต้นทาง (MOU) คือ พม่า ลาว กัมพูชา จำนวน ๒๘๒,๖๗๖ คน

^๔ “AEC กับแรงงานภาคเกษตร” ในหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ สืบค้นจาก <http://www.dailynews.co.th/article/๓๒๒๒๔๔>

^๕ อ้างอิงตัวเลขจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ข้อมูลประจำเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานคงเหลือที่วราขอาณาจักร จัดทำโดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กลุ่มงานการจัดระบบองค์การเอกชน การเคลื่อนย้ายบุคคลตามข้อตกลงการค้าเสรี และสารสนเทศ , มีนาคม ๒๕๕๘ (เอกสารอัดสำเนา) และจดหมายด่วนที่สุดจากกระทรวงแรงงาน ที่ รง ๐๓๐๗/๗๕๒๓ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่องการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวปี ๒๕๕๙ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กลุ่มที่ ๒ ได้แก่ กลุ่มที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ (ปรับสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมายแล้ว) มีเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ ได้รับหนังสือเดินทาง เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง หรือเอกสารรับรองบุคคล จำนวน ๑,๘๒๔,๕๐๘ คน

กลุ่มที่ ๓ ได้แก่ กลุ่มที่จดทะเบียนตามนโยบายคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) หรือที่เรียกว่า “กลุ่มที่ถือบัตรสีชมพู” เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และต่ออายุในปี ๒๕๕๘ รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๖๒๖,๒๓๕ คน

กลุ่มที่ ๔ ได้แก่ กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้จดทะเบียนในกิจการประมงทะเลในปี ๒๕๕๘ จำนวน ๕๔,๔๐๒ คน

กลุ่มที่ ๕ ได้แก่ กลุ่มที่จดทะเบียนในกิจการประมงทะเล (รอบสอง) ในปี ๒๕๕๙ จำนวน ๑๔,๕๕๑ คน

กลุ่มที่ ๖ ได้แก่ กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้จดทะเบียนในกิจการแปรรูปสัตว์น้ำในปี ๒๕๕๙ จำนวน ๒๗,๙๓๖ คน

อย่างไรก็ตามในประเทศไทยยังมีแรงงานข้ามชาติกลุ่มเด็กที่ยังไม่สามารถทำงานได้แต่อาศัยอยู่ในประเทศไทย จำนวนกว่า ๓ แสนกว่าคนที่เป็นการสำรวจขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการศึกษาเด็กต่างชาติ

อีกทั้งยังมีแรงงานข้ามชาติกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ได้มาจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และยังคงหลบซ่อนตัวอีกไม่น้อยทำงานอยู่ ตลอดจนกลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองมาใหม่เป็นระยะ ๆ ทุกวันตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่ปรากฏเป็นข่าวกรณีการเข้าจับกุมส่งกลับแทบทุกวัน ซึ่งยังไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง

จากการประมวลผลภาพรวมปัญหาแรงงานข้ามชาติระดับล่างไร้ฝีมือในประเทศไทย สามารถสรุปได้ดังนี้

(๑) การพัฒนาสถานะผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

- นโยบายการขึ้นทะเบียนขาดประสิทธิภาพ ไม่ครอบคลุมแรงงานทุกกลุ่มทำให้ไม่สามารถดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้

- กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของประเทศต้นทางมีความล่าช้า ขึ้นตอนมาก ค่าใช้จ่ายสูง และไม่สามารถติดตามได้ว่าดำเนินการไปถึงขั้นตอนใดแล้ว

- ศูนย์พิสูจน์สัญชาติมีจำนวนน้อย

(๒) นายหน้าและการจัดหางาน

- กระบวนการนำเข้าและการพัฒนาสถานะของแรงงานข้ามชาติ ยังมีข้อจำกัดเรื่องการจัดการทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบนายหน้า ซึ่งเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ หรือการแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย

- แรงงานข้ามชาติมีข้อจำกัดด้านภาษาทำให้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูล แหล่งบริการของรัฐ และองค์กรด้านการพิทักษ์สิทธิช่วยเหลือแรงงาน การดำเนินการยังขาดกลไกในการช่วยอำนวยความสะดวกในเรื่องนี้ และมีค่านายหน้าจำกัด ทำให้ระบบนายหน้าจึงเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงานในขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้

(๓) เงื่อนไขการทำงานและการเปลี่ยนนายจ้าง

- การย้ายนายจ้างมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีปฏิบัติที่ลูกจ้างไม่สามารถย้ายได้ โดยนายจ้างคนเดิมต้องแจ้งออก และไม่สามารถเปลี่ยนย้ายนายจ้างนอกประเภทกิจการที่กำหนดไว้ในครั้งแรกได้

(๔) การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ

- ไม่มีหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการและการประกันสุขภาพประชากรข้ามชาติทั้งระบบ

- ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสุขภาพของประชากรข้ามชาติโดยตรง

- พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังไม่อนุญาตให้มีการจัดจ้างพนักงาน สาธารณสุขต่างด้าว (พสต.) ในการทำหน้าที่ช่วยในการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ ในฐานะผู้ช่วยบุคลากรทางการแพทย์ ล่าม เผยแพร่ให้ความรู้ และเฝ้าระวังในเรื่องโรคติดต่อในชุมชนของ แรงงานข้ามชาติ

- สถานพยาบาลเลี้ยงที่จะขายบัตรประกันสุขภาพ และสร้างข้อกำหนดที่ไม่จำเป็นให้ คนข้ามชาติที่จะซื้อบัตรประกันสุขภาพต้องมีเอกสารประจำตัวหรือมีนายจ้าง ทำให้แรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ยังเผชิญปัญหาการเข้าไม่ถึงประกันสุขภาพเช่นเดิม

- มีการยกเลิกสิทธิประโยชน์สำหรับเด็กแรกเกิดกรณีป่วยหลังคลอด ๒๘ วันตามสิทธิ ในหลักประกันสุขภาพของแม่ เป็นการผลักภาระและความเสี่ยงภัยไปให้กับเด็ก และไม่สามารถมีหลักประกันใด ๆ ได้เลยว่า เด็กจะได้รับการปกป้องคุ้มครองและดูแลสุขภาพที่ดีในระยะเวลา ๒๘ วันนี้

- การเข้าถึงสิทธิประโยชน์เรื่องยาต้านเอชไอวี ตามสิทธิประโยชน์ที่ประกาศไว้ในบัตร ประกันสุขภาพ ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึง

(๕) การเข้าถึงสิทธิการคุ้มครองด้านแรงงาน สิทธิประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

- ประเทศไทยมีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำโดยไม่เกี่ยงสัญชาติและสถานะเข้าเมืองถูกหรือ ผิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่าแรงงานข้ามชาติได้รับค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

- แรงงานข้ามชาติยังเข้าไม่ถึงสิทธิประโยชน์ประกันสังคม อุปสรรคในการเข้าถึง เช่น ภาษา การจ้างงานระยะสั้น นายจ้างไม่จ่ายเงินสมทบทุน ขาดการเชื่อมโยงฐานข้อมูลใบอนุญาตทำงานและ ข้อมูลผู้ประกันตนแรงงานข้ามชาติ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบหรือบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง

- การออกแนวปฏิบัติกำหนดการเข้าถึงเงินทดแทนจากกองทุนได้นั้น จะต้องเป็นแรงงาน ที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย มีหนังสือเดินทางและใบอนุญาตทำงาน

(๖) การศึกษาเด็ก

- มีการไม่รับเด็กเข้าเรียนด้วยสาเหตุต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการโรงเรียนไม่รับ บางโรงเรียน ที่ขอเอกสารหลักฐานจากนักเรียนเพิ่ม หรือเป็นห่วงเรื่องผลสอบการสอบประเมินคุณภาพการศึกษาระดับชาติ ชั้นพื้นฐานที่สอบไม่ผ่าน

- การออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนใน โรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยจะอุดหนุนเงินรายหัวแก่นักเรียนที่มีเลขประจำตัว ประชาชนเท่านั้น ซึ่งขัดแย้งกับนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน เป็นการกีดกันเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยในการเข้าถึง การศึกษา

(๗) การค้ามนุษย์

- เจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้มงวดในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ กับกลุ่มที่มีความเสี่ยงว่าจะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในขั้นตอน การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

- ยังพบว่าแรงงานภาคประมงทะเลก็ยังไม่ได้มีการทำสัญญาจ้างกับนายจ้างเป็นจำนวนมาก และมีการละเมิดสิทธิแรงงานในเรื่องประมง

(๘) สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง

- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดว่าผู้จัดตั้งสหภาพได้ต้องมี สัญชาติไทยเท่านั้น แม้แรงงานข้ามชาติจะสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพได้ แต่การไม่มีสิทธิรวมกลุ่มตาม

กฎหมายทำให้แรงงานข้ามชาติมีข้อจำกัดในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง นายจ้างบางส่วนยังคงกีดกันการรวมกลุ่มของลูกจ้าง มีการทำโทษลูกจ้างที่เรียกร้องสิทธิ เช่น ไล่ออก หักเงินเดือน และลงโทษทางวินัยอื่น ๆ

ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน พบว่า การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมา มักไม่ได้รับความร่วมมือจากแรงงานและนายจ้างเท่าที่ควร หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถบันทึกรวบรวมสถิติข้อมูลจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะยังมีแรงงานจำนวนมากเรียกว่า “แรงงานเถื่อน” ที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ อันจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในหลายๆด้าน ดังนี้

- ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ รัฐบาลต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการอำนวยความสะดวกให้กับแรงงานข้ามชาติ ทั้งด้านสาธารณสุข (สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการส่งกลับ ด้านการคมนาคม และด้านอื่น ๆ ทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อรองรับแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานผิดกฎหมายและครอบครัวของแรงงาน

- ผลกระทบต่อสาธารณสุข เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายจะไม่มีการตรวจร่างกาย ซึ่งเป็นเหตุให้แรงงานเหล่านี้เป็นพาหะของโรคติดต่อจากภายนอกเข้ามาในประเทศไทย อีกทั้งถ้าเจ้าหน้าที่สาธารณสุขละเว้นไม่ให้บริการแก่แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทำให้โรคเหล่านี้ยังเป็นปัญหาสาธารณสุขของคนไทยต่อไป

- ผลกระทบต่อสังคม ปัญหาเรียกรับสินบนหรือการคอร์รัปชันในพื้นที่และระบบรถไฟ โดยผู้เกี่ยวข้อง นายหน้า นายจ้างซึ่งอาศัยช่องทางของการมีแรงงานที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนเข้ามาแสวงหาประโยชน์ เช่น การจัดทำเอกสารปลอมซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย อีกทั้งเป็นช่องทางแก่ขบวนการนายหน้านำพาแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทำให้ประเทศไทยเสียภาพลักษณ์ในประชาคมระหว่างประเทศ ปัญหาด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกิดจากแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองตามกฎหมายเนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมาย อีกทั้งแรงงานบางส่วนเมื่อตกงานมักพบว่า มีการลักขโมยเกิดขึ้นมากในชุมชน บ่อยครั้งมีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุรา ทำให้คนไทยเกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายและได้สร้างความเดือนร้อนให้กับคนในชุมชน

- ผลกระทบต่อการเมืองและความมั่นคง แรงงานที่ไม่ขึ้นทะเบียนจะขาดข้อมูลตัวบุคคลในระบบฐานข้อมูลประเทศ ทำให้ไม่สามารถติดตามหรือระบุตัวบุคคลเมื่อเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น กรณีภัยพิบัติ ยกตัวอย่างเหตุการณ์สึนามิที่เกิดขึ้น ทางกรมไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือหรือระบุผู้เสียชีวิตแก่ประชากรกลุ่มนี้ได้ หรือกรณีการเกิดอาชญากรรม โจรกรรม การค้ายาเสพติด ซึ่งเมื่อเกิดเรื่องแรงงานก็มักจะหลบหนีกลับประเทศทำให้ไม่สามารถติดตามมาสอบสวนได้

ยิ่งไปกว่านั้นยังมีแรงงานบางส่วนที่ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งเกิดจากสาเหตุของระบบการจ้างแรงงานที่ไม่สามารถทำให้แรงงานเหล่านี้ สามารถเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนได้ตั้งแต่เริ่มเดินทางเข้ามาในประเทศไทย นอกจากนี้ภัยมืดคณะรัฐมนตรีเป็นรายครั้ง เหล่านี้จึงกลายเป็นช่องทางให้ขบวนการผิดกฎหมายลักลอบส่งแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีการปลอมแปลงเอกสารเข้าเมือง และการเรียกเก็บค่าบริการสูงเกินจริง อีกทั้งแรงงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมหรือระบบเศรษฐกิจดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดอำนาจต่อรองกับนายจ้าง ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเนื่องจากเข้าประเทศผิดกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้น^๖

^๖ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์. (๒๕๕๖). การค้ามนุษย์ในประเทศไทย ปัจจัยที่เป็นสาเหตุ เครื่องมือและหลักในการแก้ไข. กรุงเทพมหานคร:สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

๑.๒.๑ ความจำเป็นและประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้รับจากการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร

เนื่องจากรูปแบบการย้ายถิ่นและช่องทางการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติ จากประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว กัมพูชา เข้าสู่ประเทศไทย จะเป็นลักษณะของการย้ายถิ่นบริเวณรอยต่อ ชายแดน โดยเฉพาะชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานในบริเวณนี้จึงมีปริมาณ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว สาเหตุเกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่รุดหน้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งการ พัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกของประเทศไทยที่ต้องการแรงงานในทุกภาคการผลิต โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ ประมง อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ก่อสร้าง และเกษตรกรรม

นอกจากการเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ปัจจัยทางด้านความมั่นคงทางการเมือง ภายในประเทศที่ไม่มีเสถียรภาพและความยากจน โดยเฉพาะพม่าและกัมพูชา เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์การย้ายถิ่นของประชากรในอนุภูมิภาคนี้

โดยทั่วไปแล้วแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา จะมีช่องทางการเข้ามาใน ประเทศไทยด้วยกันใน ๓ รูปแบบ คือ

(๑) แรงงานที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการ รับรองจากรัฐไทย ส่วนใหญ่จะพบในแรงงานกลุ่มที่ ๑ ที่กล่าวไปในข้างต้น คือ แรงงานข้ามชาติกลุ่มที่นำเข้ามาตาม ข้อตกลงระหว่างไทยและประเทศต้นทาง (MOU)

(๒) แรงงานหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แรงงานในกลุ่มนี้จะมีสถานภาพต่ำ และ ต้องอยู่อย่างหลบซ่อน พร้อมทั้งต้องจ่ายค่าคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ตำรวจหรือผู้มีอิทธิพล จะสามารถ เปลี่ยนสถานภาพผิดกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลไทยมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นรายครั้งที่เปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มนี้ มาขึ้นทะเบียน ตรวจสุขภาพ ขอใบอนุญาตทำงาน และเข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง

(๓) แรงงานชั่วคราว แรงงานในกลุ่มนี้จะเข้ามาชั่วคราวประมาณ ๗-๑๕ วัน โดยมีญาติ หรือพี่น้องทำงานอยู่ในฝั่งไทยอยู่แล้ว จึงเข้ามาแสวงหาโอกาสทำงานเป็นครั้งคราว และไม่ได้อยู่ประจำ เช่น จะเข้ามาช่วงฤดูแล้งหลังเสร็จสิ้นงานในไร่ นา หรือเข้ามารับจ้างในภาคเกษตรกรรม เช่น เกี่ยวข้าว ปลูกข้าว เป็นต้น แรงงานในกลุ่มนี้จะมีความยืดหยุ่นสูง เพราะสามารถกลับไปและเข้ามาใหม่ได้ สำหรับแรงงานในกลุ่มนี้ รัฐบาลไทยได้มีการนำมาตรา ๑๔ ตาม พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ มาดำเนินการ ร่วมด้วยอยู่แล้ว โดยหมายถึง คนต่างด้าวของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย เข้ามาทำงานในลักษณะ ไป - กลับ และทำงานตามฤดูกาล โดยให้ใช้เอกสารที่ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกให้แทนหนังสือ เดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

เนื่องจากประเทศไทยมีจุดผ่านแดนถาวรทั่วประเทศอยู่ทั้งสิ้น ๒๘ แห่ง จุดผ่านแดนชั่วคราว ๑ แห่ง และจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ๓๙ แห่ง รวมทั้งหมด ๖๘ แห่ง จึงกลายเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้กลุ่มที่ถูกลอบ เข้าเมืองมาใหม่เป็นระยะ ๆ ทุกวัน ตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เข้ามาทำงานในประเทศไทยและ หลบหนีต่อไปยังเมืองพื้นที่ขึ้นในเพื่อทำงานโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้เป็นผลมาจากความต้องการแรงงานราคาถูก ของผู้ประกอบการหรือนายจ้าง และข้อจำกัดของภาครัฐที่การจดทะเบียนมักครอบคลุมเฉพาะแรงงานกลุ่มเดิม เท่านั้น และเปิดให้จดทะเบียนตามที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งเห็นชอบเป็นครั้ง ๆ ไป ทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อ แรงงานข้ามชาติของประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องการจะเข้ามาทำงานในกลุ่มที่เข้ามาใหม่ ซึ่งพบว่าเกิดขึ้น โดยตลอดเวลาและตลอดทั้งปี และทำให้เกิดการลักลอบขนแรงงานเข้ามาตอนในของประเทศโดยผ่านระบบ

นายหน้าและนำไปสู่กระบวนการค้ามนุษย์ติดตามมา และทำให้นายจ้างสามารถใช้ช่องทางการดำเนินการนี้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายได้ต่อไป

การแก้ปัญหาของกองกำลังป้องกันชายแดนที่ผ่านมานั้น คือ เมื่อตรวจพบผู้หลบหนีเข้าเมืองจะส่งกลับไปยังประเทศต้นทางทันที แต่ยังไม่มีการอื่นที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นหากไม่ดำเนินการแก้ไขให้เท่าทันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ประกอบด้วย การดำเนินการตั้งแต่จุดเกิดเหตุ และบริเวณพื้นที่ชายแดน จะทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติเป็นไปด้วยความยากลำบาก และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในอนาคต ซึ่งปัจจุบันนี้ยังไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงของการเข้าเมืองในลักษณะนี้เพื่อมาทำงานในประเทศไทยว่ามีจำนวนมากน้อยขนาดใด แต่สามารถคาดการณ์ได้ถึงความเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์และระบบนายหน้าที่อาศัยช่องทางในการในการจัดการให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

ดังนั้น สามารถสรุปให้เห็นความแตกต่างในระบบเดิมที่จดทะเบียนรายครั้งกับการเพิ่มการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ผ่านระบบจดทะเบียนแรงงาน ณ จุดผ่านแดนถาวร เพิ่มเข้ามาอีกระบบหนึ่งจากที่มีอยู่เดิม ได้ดังนี้

<p style="text-align: center;">ระบบเดิม การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน (๒๕๓๕-๒๕๕๘)</p>	<p style="text-align: center;">ระบบใหม่ การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร</p>
<p>อาศัยมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ดำเนินการเป็นรายครั้ง ตามข้อเสนอของกระทรวงแรงงาน</p>	<p>คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้สามารถดำเนินการได้ในระบบนี้เพิ่มขึ้นมาอีกระบบหนึ่ง โดยให้สามารถดำเนินการได้ตลอดทั้งปี ควบคู่ไปกับระบบเดิมที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว คือ ระบบการจ้างงาน MOU และระบบจดทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรี</p>
<p>ครอบคลุมเฉพาะแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่เคยจดทะเบียนมาก่อนหน้าแล้วเท่านั้น ยกเว้นเฉพาะปี ๒๕๔๗ และ ๒๕๕๗ ที่ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมือง กลุ่มที่ไม่เคยมีบัตรประจำตัวและใบอนุญาตทำงานมาก่อนจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา</p>	<p>ครอบคลุมกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยกลุ่มใหม่เท่านั้น (ไม่รวมผู้ติดตาม) โดยจะเป็นกลุ่มที่มีบัตรประจำตัวประชาชน หรือเอกสารแสดงตัวบุคคลที่ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ออกให้เป็นหลักฐานแสดงตน ซึ่งปัจจุบันประเทศพม่าใช้หนังสือเดินทาง (Passport) ประเทศลาวใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว (-TEMPORALY PASSPORT -TP) ส่วนประเทศกัมพูชา ใช้เอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity-CI) หรือเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวใด ๆ เลย เนื่องจากการออกบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศเพื่อนบ้าน ๓ ประเทศ ยังมีข้อจำกัดอยู่ ก็สามารถมาจดทะเบียนได้ การดำเนินการเช่นนี้จะทำให้สามารถทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ชัดเจนมากขึ้น และแก้ไขปัญหาหน้าและการค้ามนุษย์ได้ ในช่วงที่ผ่านมามีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ออกนอกประเทศต้นทางมาทำงานในประเทศไทย โดยไม่มีบัตรหรือเอกสารแสดงตนใด ๆ เลย และ</p>

ระบบเดิม การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน (๒๕๓๕-๒๕๕๘)	ระบบใหม่ การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร
	ประเทศต้นทางก็ไม่มีแนวนโยบายในการจัดการปัญหาดังกล่าว การริเริ่มของรัฐบาลไทยจะเป็นจุดหมายสำคัญในการผลักดันให้ประเทศเพื่อนบ้านดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น
<ul style="list-style-type: none"> - มีแรงงานลักลอบเข้าประเทศไทยกลุ่มใหม่เป็นระยะ ๆ ซึ่งไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง - เมื่อกองกำลังป้องกันชายแดน ตรวจพบผู้หลบหนีเข้าเมืองจะส่งกลับไปยังประเทศต้นทางทันที แต่ยังไม่มีการอื่นที่มีประสิทธิภาพ - ตัวเลขผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายกลุ่มใหม่ มักจะทราบได้ ก็ต่อเมื่อมีที่แรงงานข้ามชาติประสบกับปัญหาการคุ้มครองและกระบวนการนายหน้าที่เอาर्डเอาเปรียบ หรือการเข้าไม่ถึงการคุ้มครองแรงงาน และมีการแจ้งความเข้าจับกุม ดำเนินคดี 	<ul style="list-style-type: none"> - ป้องกันระบบนายหน้าและขบวนการค้ามนุษย์ในการนำพาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเข้าประเทศแล้ว - แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำงานได้โดยไม่ต้องหลบซ่อน ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายนอกระบบ ได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่ถูกเอาर्डเอาเปรียบ - ลดปัญหาในด้านความมั่นคง สังคม สิ่งแวดล้อมลดลง - ประเทศไทยได้ค่าจัดเก็บค่าธรรมเนียม/ภาษีเพิ่มมากขึ้น

ประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อประเทศไทยและความมั่นคงของประเทศไทย ภายหลังจากการเปิดให้มีการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย ผ่านระบบจดทะเบียนแรงงาน ณ จุดผ่านแดนถาวร มีดังนี้

(๑) การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องของความต้องการแรงงานระดับล่างซึ่งประเทศไทยขาดแคลน ดังนั้นการทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนได้ตั้งแต่เริ่มต้น ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย โดยไม่ต้องรวมติดคณะรัฐมนตรีอนุญาตเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งบางครั้งมีระยะเวลาที่ยาวนานถึง ๑๐ ปี จึงจะอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานกลุ่มใหม่ จะทำให้ประเทศไทยมีรายได้ผ่านค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เรียกเก็บจากแรงงานข้ามชาติและนายจ้างปีหนึ่ง ๆ จำนวนไม่น้อย ทำให้รัฐสามารถนำรายได้ส่วนนี้ไปให้บริการทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพารายได้ของรัฐโดยตรง ตัวอย่างเช่น กรณีการขึ้นทะเบียนแรงงานที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว (One Stop Service Center) เมื่อปี ๒๕๕๗ แรงงานต้องจ่ายเงินประมาณคนละ ๑,๙๘๐ บาท แยกเป็นค่าจดทะเบียน ๘๐ บาท ใบอนุญาตทำงาน ๑ ปี ๙๐๐ บาท ค่าตรวจโรค ๕๐๐ บาท ค่าประกันสุขภาพ ๕๐๐ บาท จากจำนวนแรงงานและผู้ติดตามที่มากขึ้นทะเบียนประมาณ ๑.๖ ล้านคน คิดเป็นเงิน ๓,๑๖๘ ล้านบาท และจากแรงงานพิสูจน์สัญชาติและแรงงานระบบ MOU ประมาณคนละ ๑,๘๐๐ บาท จำนวน ๑.๓ ล้านคน คิดเป็นเงิน ๒,๓๔๐ ล้านบาทต่อปี รวมเป็นเงินในส่วนนี้ที่ประเทศไทยจะได้รับประมาณ ๕,๕๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ยังไม่รวมค่าใช้จ่ายในการอุปโภคและบริโภคของแรงงานข้ามชาติจำนวนเกือบ ๓ ล้านคน ที่ใช้จ่ายในประเทศไทย^๗

(๒) การป้องกันมิให้นายจ้างละเมิดสิทธิแรงงานด้วยการจ่ายค่าแรงและให้สวัสดิการน้อยกว่าที่กฎหมายด้านแรงงานได้กำหนดไว้ ถือเป็นประโยชน์ในเวทีต่อรองการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้คู่ค้าหรือองค์กรต่าง ๆ ไม่สามารถนำประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ มาเป็นประเด็นเงื่อนไขกีดกันทาง

^๗ สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์ , อ่างแล้ว.

การค้าหรือตัดสิทธิพิเศษทางการค้าต่อประเทศไทยได้ เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในเวทีเศรษฐกิจระดับโลก

(๓) การทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงโดยเฉพาะในกลุ่มที่ลักลอบเข้ามาใหม่ สามารถนำไปวางแผนบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านสวัสดิการสังคม ด้านสาธารณสุข ด้านความมั่นคง ลดภาระของรัฐบาลในการอุดหนุนเงินงบประมาณในการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ และยังช่วยลดปัญหาผู้ติดตามและครอบครัวของแรงงานข้ามชาติ เพราะแรงงานที่เข้ามาทำงานตามระบบนี้จะสามารถเข้ามาทำงานได้เฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น อีกทั้งนายจ้างยังสามารถกำหนดได้ว่าต้องการใช้แรงงานข้ามชาติในช่วงระยะเวลาใด

(๔) การขจัดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนมากหลบหนีเข้าเมืองมาโดยใช้บริการนายหน้า การที่แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าเมืองได้ด้วยตนเองจะช่วยลดขั้นตอนดังกล่าว และยังลดจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย

(๕) การสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการช่วยสอดส่องดูแลการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในชุมชน ที่ผ่านมากการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายคนในชุมชนมักร่วมกันปิดบัง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเป็นนายหน้าร่วมด้วย ก็เป็นการยากที่หน่วยงานราชการจะเข้าไปตรวจสอบ แต่ถ้าเปิดให้การจดทะเบียนจุดผ่านแดนถาวรได้โดยตรง จะเป็นการลดแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ลดปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง ถ้าต่อไปมีแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายเข้ามาทำงาน คนในชุมชนก็จะตระหนักถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งเรื่องสาธารณสุข ความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น

๑.๒.๒ ข้อจำกัดของการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ผ่านนโยบายการจดทะเบียนรายครั้ง^๔

จากการศึกษานโยบายการควบคุมและการอนุญาตการทำงานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย พบว่า นโยบายในแต่ละช่วงมีทิศทางที่ไม่แน่นอนและมีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดในรัฐบาลแต่ละสมัย และทำให้ “นโยบายการผ่อนผันและอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยและทำงานในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวผ่านการจดทะเบียนรายครั้งที่ผ่านมา ไม่สามารถทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง” อีกทั้งยังส่งผลต่อ “การเข้าไม่ถึงมาตรการคุ้มครองแรงงานตามมาเนื่องจากเป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย” มีรายละเอียดดังนี้

(๑) นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบันคือปี ๒๕๕๙ ยังคงเป็นนโยบายแบบปีต่อปี ไม่ใช่เป็นนโยบายระยะยาว พบว่า การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติขึ้นอยู่กับหน่วยงานด้านความมั่นคง มากกว่าหน่วยงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นกลไกการขับเคลื่อนจัดการควบคุมแรงงานข้ามชาติ ที่เน้นการเปิดจดทะเบียนผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และคุมจำนวนให้ต่ออายุเฉพาะที่มีอยู่จากการขออนุญาตเดิม ทำให้พบว่าจะมีแรงงานข้ามชาติมาต่ออายุลดลงทุกครั้ง และเมื่อจำนวนแรงงานข้ามชาติลดลง ก็จะมีนโยบายเปิดจดทะเบียนใหม่เป็นวัฏจักรเช่นนี้มาโดยตลอด แม้ว่าจะมีนโยบายการพัฒนาสถานะให้เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมาย และนำเข้าตามระบบ MOU แต่ก็พบว่า มีแรงงานข้ามชาติที่ปรับสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ยังเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าแรงงานที่ยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาสถานะให้ถูกกฎหมาย

^๔ ข้อมูลบางส่วนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่นสภาพนาความ. นโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ , ธันวาคม ๒๕๕๔ (เอกสารอัสสำเนา) และการวิเคราะห์จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนการปฏิรูประบบแรงงานและระบบคุ้มครองผู้บริโภค ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยตรง

(๒) เมื่อมาพิจารณากลไกที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติพบว่า การบริหารจัดการและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และมีกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี (มติ ครม.) ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กลไกคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)^๔ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ดังนี้

- ประกาศกระทรวงมหาดไทยผ่อนผันให้คนต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ และทำงานในราชอาณาจักรโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

- กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง รับผิดชอบจัดทำระบบฐานข้อมูลทะเบียนประวัติแรงงาน ๓ สัญชาติ (ท.ร. ๓๘) ตามมติ ครม. และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

- กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบ ควบคุม อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเดินทางออกนอกเขตจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทน

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รับผิดชอบรับแจ้งการเดินทางเข้ามาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ตรวจสอบตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารแทนหนังสือเดินทาง รับแจ้งที่พักอาศัย เปลี่ยนที่พักอาศัยและปฏิบัติหน้าที่อื่นเพื่อการควบคุมคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมถึงการจัดทำระบบฐานข้อมูลคนต่างด้าว

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รับผิดชอบในการตรวจสอบกักกันการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดกฎหมายตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ

- กระทรวงศึกษาธิการ ให้บริการสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการศึกษา

- กระทรวงสาธารณสุข ให้บริการสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการประกันสุขภาพ

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ความคุ้มครองสวัสดิการและสวัสดิภาพแรงงาน

- กองทัพ โดยกระทรวงกลาโหม รับผิดชอบในการสกัดกั้น การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามแนวชายแดน

- กระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลต้นทางของแรงงาน ๓ สัญชาติ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างภาพลักษณ์ที่ดี

แต่การดำเนินการที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาอุปสรรคสำคัญ คือ การบริหารจัดการที่ขาดความเชื่อมโยงทั้งในด้านฐานข้อมูล การปฏิบัติการควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย รวมทั้งการรับรู้สถานการณ์ที่แท้จริง การเสริมสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทำให้เกิดความหวาดระแวง และมีปัญหาอุปสรรคในการให้ความร่วมมือ เป็นลักษณะต่างหน่วยงานต่างแยกกันดำเนินการ ตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับ

^๔ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ถูกจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยประธานคณะกรรมการจะเป็นนายกรัฐมนตรีแต่มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานแทน คณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนของกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่า คณะกรรมการมีลักษณะเป็นการทำงานแบบเฉพาะกิจ (ad hoc) โดยทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ อนึ่งในโครงสร้างนี้ไม่มีตัวแทนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอยู่ในคณะกรรมการ ดังนั้นนโยบายและวิธีการจัดการแรงงานข้ามชาติจึงมีอยู่ภายใต้มุมมองระยะสั้น และเป็นลักษณะตั้งรับต่อเหตุการณ์ที่เผชิญอยู่จึงไม่น่าจะนำไปสู่การแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติระยะยาวได้

แรงงาน ซึ่งมีงานที่กระจายอยู่ในหลายกรมและหน่วยงานที่จะมองประเด็นของแรงงานข้ามชาติต่างกันไป ทั้งยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวง โดยแต่ละหน่วยงานไม่เข้าใจในอาณัติของอีกหน่วยงานหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ก็ไม่ทันกับความเป็นจริงกับการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนของคน และการรวมทางเศรษฐกิจของภูมิภาคที่มีขึ้น ยังคงมีการจับกุมและส่งกลับแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิของแรงงาน เป็นต้น

(๓) การดำเนินนโยบายด้านการขอสถานะบุคคลในการเข้าเมืองมาทำงานแบบถูกกฎหมายทั้งระบบ เช่น การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติหรือตรวจสัญชาติยังจัดการไม่ได้อย่างเป็นระบบ เพราะมีปัจจัยจากประเทศต้นทางเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งด้วยกระบวนการที่ล่าช้า ยุ่งยากหลายขั้นตอน มีค่าใช้จ่ายสูง และไม่สามารถติดตามผลได้ ตลอดจนศูนย์พิสูจน์สัญชาติมีจำนวนน้อย อีกทั้งยังไม่มีศูนย์บริการถาวรสำหรับการเปิดขึ้นทะเบียนแรงงานได้ตลอดทั้งปี เหล่านี้ทำให้นายจ้างและลูกจ้างส่วนใหญ่จึงเลือกใช้ระบบนายหน้าในการดำเนินการแทนซึ่งรวดเร็วกว่า แต่ก็มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์หรือการแสวงหาประโยชน์ได้ง่าย

(๔) สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะหน่วยบูรณาการภารกิจของกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสถานะเชิงโครงสร้างที่ใหญ่กว่าระดับสำนัก เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ ให้มาทำงานร่วมกันได้อย่างสมดุล ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยขาดแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเรื่องการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายในระยะยาว

นอกจากนั้นแล้วยังพบอีกว่ากลไกเชิงองค์กร/หน่วยงานที่จะมาขับเคลื่อนในเชิงนโยบายยังมีลักษณะของการตั้งคณะกรรมการระดับชาติที่ยังขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศค่อนข้างสูง สำหรับในระดับปฏิบัติการยังคงมีลักษณะที่กระจัดกระจายตามหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขาดและยากต่อการบูรณาการงานทั้งระบบ ทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจึงอยู่ในวังวนของการแก้ไขปัญหามาจบสิ้นเป็นรายปีต่อปี

๑.๒.๓ การจดทะเบียนแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในปี ๒๕๕๗ “ครบวงจรและรวดเร็ว แต่ยังมีปัญหา”

การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในปี ๒๕๕๗ เป็นรูปแบบการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ซึ่งเป็นการขึ้นทะเบียนแบบครบวงจร สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๑ วัน เพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่าย ชับซ้อน และนายจ้างไม่พาแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน มีขั้นตอนการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ดังนี้

(๑) การเตรียมเอกสารให้นายจ้างเตรียมเอกสาร ดังนี้

- แบบกรอกข้อมูลทะเบียนประวัติของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน / สำเนาทะเบียนบ้านนายจ้าง (นายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา)
- สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล (นายจ้างเป็นนิติบุคคล)

ให้นายจ้างกรอกข้อมูลในแบบทะเบียนประวัติของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยให้ถูกต้องครบถ้วน โดยใช้แนบข้อมูลทะเบียนประวัติ ๑ ใบ ต่อแรงงานข้ามชาติ ๑ คน ส่วนเอกสารของนายจ้างให้เซ็นรับรองสำเนาถูกต้องให้ครบทุกหน้าและจัดเรียงเอกสารให้ครบตามที่กำหนด เพื่อไปยื่น ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จพร้อมทั้งตัวแรงงานข้ามชาติ

- (๒) การลงทะเบียน ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ให้นายจ้างดำเนินการดังนี้
- นำตัวแรงงานข้ามชาติพร้อมแบบข้อมูลลงทะเบียนประวัติที่กรอกข้อมูลเรียบร้อยแล้ว และเอกสารของนายจ้าง ตามข้อ ๑ ไปลงทะเบียนและรายงานตัว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จเพื่อรับบัตรคิว
 - เมื่อรับบัตรคิวแล้วให้พาแรงงานข้ามชาติ พบเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเพื่อชั่งน้ำหนัก เก็บปัสสาวะและกินยาเพื่อตรวจโรค
 - พาแรงงานข้ามชาติเข้ารับการจัดทำทะเบียนประวัติกับเจ้าหน้าที่กรมการปกครองเพื่อถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือและออกเอกสาร ท.ร. ๓๘/๑^{๑๐}
 - เมื่อแรงงานข้ามชาติทำทะเบียนประวัติ ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือแล้ว ให้ไปชำระค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานกับเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน และค่าตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตามอัตราที่กำหนดไว้
- เมื่อเสร็จสิ้นขั้นตอน แรงงานข้ามชาติจะได้รับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย บัตรด้านหน้าจะเป็นข้อมูลของกระทรวงมหาดไทย บัตรด้านหลังจะเป็นข้อมูลของกระทรวงแรงงาน (ใบอนุญาตทำงาน) และสิทธิการรักษาพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข

อย่างไรก็ตามพบว่ายังมีแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยที่นายจ้างไม่ได้พามาขึ้นทะเบียน สามารถสรุปปัญหาต่าง ๆ นับตั้งแต่ที่มีการเปิดทะเบียนแรงงานข้ามชาติมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบันรวม ๒๔ ปี ได้ดังนี้

(๑) นายจ้างต้องการลดต้นทุนค่าแรงและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจึงพยายามเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการจ้างแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายหรือการนำแรงงานเข้าตาม MOU และตัวนายจ้างไม่แน่ใจว่าแรงงานจะทำงานกับนายจ้างนานเท่าใดจึงไม่นำแรงงานมาขึ้นทะเบียน

(๒) ความไม่สนใจของนายจ้างในการขึ้นทะเบียนแรงงาน เห็นว่าเมื่อรัฐมีนโยบายผ่อนผันหลายครั้งก็ชะล่าใจ

(๓) การไม่ได้รับความสะดวกในการมาขึ้นทะเบียน เนื่องจากศูนย์บริการขึ้นทะเบียนแบบเบ็ดเสร็จ อยู่ไกลจากสถานที่พักของแรงงานข้ามชาติและนายจ้าง ทำให้ไม่สะดวกในการเดินทางมาขึ้นทะเบียน และในช่วงแรกยังเปิดไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชั้นในหรือพื้นที่ตัวจังหวัด ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ในการให้บริการมีไม่เพียงพอ ทำให้ต้องเปิดศูนย์ขึ้นทะเบียนแบบเบ็ดเสร็จในจังหวัดเฉพาะพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่หนาแน่นก่อน นอกจากนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ยังมาจากหลายส่วนงาน บางรายเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะกิจซึ่งไม่สามารถเข้าใจกระบวนการทั้งระบบได้ เข้าใจเฉพาะส่วนงานของตนเท่านั้น ทำให้เมื่อมีผู้มาติดต่อสอบถามข้อมูลไม่สามารถให้ข้อมูลได้

(๔) การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติทำได้ตามกำหนดแค่ช่วงผ่อนผัน ระยะเวลาที่เปิดให้จดทะเบียนแรงงานมีกรอบระยะเวลาที่จำกัดมากเกินไป และเมื่อถึงขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติก็ทำงานล่าช้า ทำให้แรงงานกลับสู่แรงงานที่ผิดกฎหมายอีกครั้ง เนื่องจากขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติอยู่นอกเหนือการควบคุมของประเทศไทย ขึ้นอยู่กับการจัดการของประเทศต้นทาง

(๕) แรงงานที่เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ไม่ใช่แรงงานประจำ ไม่ต้องการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติและนายจ้างไม่อยากเสียค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนแรงงาน อีกทั้งเมื่อแรงงานถูกจับและส่งกลับ

^{๑๐} ทะเบียนราษฎรของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา โดยจะมีเลขบัตรประจำตัว ๑๓ หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข

ประเทศต้นทางแรงงานก็จะลักลอบเข้ามาในประเทศไทยใหม่ได้ง่าย เพราะการเข้าออกพื้นที่ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทำได้ง่าย

(๖) แรงงานข้ามชาติไม่ทราบถึงสิทธิประโยชน์ในการขึ้นทะเบียน เอกสารที่เป็นภาษาของแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการจดทะเบียนแรงงานและผลทางกฎหมายของแต่ละขั้นตอน จากประชาสัมพันธ์ของรัฐในภาษาของตน

จากอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นจึงถือเป็นความท้าทายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจดทะเบียนให้แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย กลายเป็นแรงงานที่สามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย

๑.๒.๔ ความสอดคล้องกับนโยบายและกลไกที่เกี่ยวข้อง

(๑) ความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในนโยบายที่ ๒ การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรี โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตอนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติปรากฏอยู่ในนโยบายที่ ๒ เรื่องการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

ในนโยบายที่ ๒.๑ ระบุไว้ว่า “ในระยะเร่งด่วน รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ ๕ ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดน การสร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียน โดยเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไข โดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น”

(๒) ความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ (ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) เป็นแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติที่ชี้ทิศทางของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็ว การพัฒนาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ จึงได้กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสม โดยเร่งสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อป้องกันปัจจัยเสี่ยง และเสริมรากฐานของประเทศด้านต่าง ๆ ให้เข้มแข็ง

ทั้งนี้ในยุทธศาสตร์ที่ ๕.๕ ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ได้กำหนดไว้ในข้อ ๕.๕.๕ ว่า “การสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเร่งดำเนินการด้านความร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานฝีมือระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาค”

(๓) ความสอดคล้องและการดำเนินงานต่อเนื่องจากวาระปฏิรูปที่ ๓๗ ปฏิรูปการแรงงาน คณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิรูปแรงงาน ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบพิจารณา

ร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ ทั้งนี้วาระปฏิรูปที่ ๓๗ ปฏิรูปการแรงงาน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งปฏิรูปการแรงงาน ใน ๓ เรื่อง โดย ๑ ใน ๓ เรื่องดังกล่าว คือ การปฏิรูปการบริหารจัดการ การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งตระหนักว่าจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางภาคอุตสาหกรรมที่ยังคงเน้นการใช้แรงงานแบบเข้มข้น (Labor Intensive) ขณะที่สภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจมีสูงขึ้นจากคู่แข่งทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศ ได้นำมาสู่การต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ แต่ผลจากการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาการมีสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมทำให้เกิดปัญหาการเอาเปรียบแรงงานทั้งแรงงานในประเทศและแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ลึกลับเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งปัญหาการค้ามนุษย์ถือเป็นเรื่องที่ควรให้ความสำคัญและแก้ไขอย่างเร่งด่วน เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องแก้ไข

โดยมีข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ๓ ประการ คือ การปฏิรูปฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการแรงงาน การปฏิรูปการทำงานโดยการปรับโครงสร้าง การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์เชิงรุก ผ่านการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้สามารถจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อจัดหาแรงงานข้ามชาติในประเทศต้นทางเพื่อรับจัดหางาน และเชื่อมโยงกับความต้องการแรงงานของนายจ้างและสถานประกอบการในประเทศ การปฏิรูปเพื่อส่งเสริมอาชีพของคนไทยเพื่อความมั่นคงด้านแรงงาน และเพื่อยกระดับให้เป็นผู้ประกอบการ

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงแรงงานและกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องปฏิรูปการแรงงาน โดยในเรื่องการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ คณะรัฐมนตรีได้รับทราบว่าจะต้องมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยเริ่มจากการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่บูรณาการระบบสารสนเทศทั้งแรงงานไทยไปต่างประเทศและแรงงานต่างด้าว มีคณะกรรมการระดับชาติ มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ รวมถึงติดตามประเมินผลทุกภาคส่วน เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ และการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

(๔) ความสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ปี ๒๕๕๙

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ปี ๒๕๕๙ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ดังนี้

- แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เคยทำงานอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) และกลุ่มที่มีเอกสารที่ประเทศต้นทางออกให้ ซึ่งเอกสารจะหมดอายุวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙ กำหนดให้สิ้นสุดการทำงานในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ โดยให้มาจัดทำทะเบียนประวัติและขออนุญาตทำงานใหม่ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน - ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙

- แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในทุกประเภทกิจการ ทำงานได้ครั้งละไม่เกิน ๒ ปี และจะต่ออายุการทำงานอีกได้ครั้งละ ๒ ปี ไม่เกิน ๔ ครั้ง รวมแล้วไม่เกิน ๘ ปี โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง ซึ่งการต่ออายุแต่ละครั้งให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กรมการจัดหางานกำหนด

- การยกระดับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงาน เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ทั้งที่เข้าเมือง

ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยให้กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

- การกำหนดค่านियามกิจการแปรรูปสัตว์น้ำเพิ่มเติม โดยกำหนดค่านियามของการแปรรูปสัตว์น้ำให้รวมถึงการคัดแยกปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ

- เห็นควรเร่งรัดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้อยู่ภายใต้ระบบการนำเข้าภายใต้ข้อตกลง (MOU)

- ให้กระทรวงแรงงานพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทุกสัญชาติให้เป็นระบบและมีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างด้าวของประเทศ รวมทั้งให้พิจารณากำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร และที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทุกสัญชาติมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดพร้อมกันด้วย

- ให้กระทรวงแรงงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาคณะกรรมาธิการในการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานประเภทอื่นนอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วได้ เช่น งานบริการ โดยไม่ให้เกิดผลกระทบกับแรงงานชาวไทย

๒. วิธีการปฏิรูป

๒.๑ วิเคราะห์ จัดทำแนวทางเกี่ยวกับเรื่องที่จะปฏิรูป

จากสภาพและสาเหตุของปัญหาดังที่กล่าวมานั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหามาตรฐานการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม จึงได้กำหนดกรอบและดำเนินการเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ” โดยมีกระบวนการดำเนินการในภาพรวม ประกอบด้วย

๒.๑.๑ คณะกรรมาธิการฯ ได้ประสานความร่วมมือในการทำงาน โดยคณะกรรมาธิการฯ ได้เชิญผู้แทนจากกรมการจัดหางานมาร่วมพิจารณาและรับฟังข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องการจัดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ

๒.๑.๒ การทบทวนเอกสารวิชาการ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รายงานการปฏิรูปวาระปฏิรูปที่ ๓๗ ปฏิรูปการแรงงาน คณะกรรมาธิการปฏิรูปการแรงงาน สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคมที่ผ่านมา เพื่อนำมาสู่ความร่วมมือในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับดังกล่าวนี้ร่วมกัน

๒.๑.๓ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ พิจารณาความเป็นไปได้ในข้อเสนอ แนวทาง และมาตรการในการดำเนินการขับเคลื่อนที่เกี่ยวข้อง โดยการประชุมร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวน ๒ ครั้ง รวม ๗ หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ สำนักบริหารการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

๒.๑.๔ สรุปผลเสนอให้คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เห็นชอบ เพื่อดำเนินการส่งรายละเอียดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาดำเนินการต่อไปตามขั้นตอน

๒.๑.๕ ติดตามและประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูป เพื่อเสนอแนะและให้ความคิดเห็นในการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เกี่ยวข้องในช่วงนั้น

๒.๒ แนวทางแก้ไข

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ โดยนำแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งระบบในอนาคตที่ครอบคลุมในการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานซึ่งถือว่าเป็นวาระของแห่งชาติในความมั่นคงของประเทศที่สำคัญและแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยขอเสนอ ดังนี้

๒.๒.๑ ขอให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร ได้ตลอดทั้งปี โดยให้ยกเว้นการใช้มาตรา ๑๒ (๓) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการเฉพาะกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่ติดชายแดนไทยเท่านั้น เฉกเช่นเดียวกับการยกเว้นช่วงที่มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผ่านศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)^{๑๑} และให้นำมาตรา ๑๗^{๑๒} มาบังคับใช้แทน

ทั้งนี้ ในระยะเริ่มต้นเห็นควรให้กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร ระยะเวลา ๓ ปี เท่านั้น ในฐานะเป็นมาตรการเร่งด่วน เพื่อให้หน่วยงานระดับปฏิบัติการทำงานได้โดยสะดวกขึ้น และให้มีการประเมินเป็นระยะๆตามบริบทที่เกี่ยวข้องและความจำเป็น

โดยในระหว่างการดำเนินการถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่า จุดผ่านแดนถาวรมีไม่เพียงพอในการรองรับการจดทะเบียนได้ ให้สามารถเพิ่มเติมจุดผ่อนปรนเป็นจุดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ในอนาคตตามความเหมาะสมต่อไป ตัวอย่างเช่น แนวชายแดนระหว่างไทย – พม่า มีระยะทางกว่า ๒,๔๐๐ กิโลเมตร แต่มี

^{๑๑} มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(๑) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๑) การตรวจลงตราตาม (1) ให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร

(๓) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้ หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่น อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

(๔) วิกจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) ยังมิได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติตามอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นว่านั้น

(๖) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

(๗) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

(๘) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๙) ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๑๔

(๑๐) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๖

(๑๑) ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าไม่เป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายการตรวจวินิจฉัยโรค ร่างกายหรือจิต ตลอดจนการปฏิบัติการเพื่อป้องกันโรคติดต่อ ให้ใช้แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง

^{๑๒} ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

จุดผ่านแดนถาวรเพียง ๔ จุด อาจทำให้แรงงานจากประเทศพม่าเข้าถึงได้ยาก และหันไปใช้ช่องทางธรรมชาติตามเดิม

การกำหนดค่าธรรมเนียมนิยามการจัดการทุกขั้นตอนให้มีการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ควรกำหนดให้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในปัจจุบันที่กำหนดไว้ที่ ๓,๘๐๐ - ๕,๖๐๐ บาท เพื่อจูงใจให้แรงงานมาใช้ระบบนี้ และต่อไปจะมีการปรับตามความเหมาะสม

เห็นควรให้คณะรัฐมนตรีมอบให้กระทรวงแรงงาน เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการเรื่องดังกล่าวนี้ เพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการดำเนินการ

โดยมีขั้นตอนดังนี้

(๑) ให้แรงงานข้ามชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ที่ประสงค์มาทำงานในประเทศไทย แจ้งความประสงค์ต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ณ จุดผ่านแดนถาวรไทย โดยให้ ตม.ไทย นำแรงงานข้ามชาติที่จะประสงค์เข้ามาทำงานในประเทศไทย มาที่ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่ได้จัดเตรียมไว้โดยเฉพาะ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้เบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวกัน

(๒) แรงงานข้ามชาติต้องเข้ารับการตรวจสุขภาพเป็นอันดับแรกในเบื้องต้น เพื่อคัดกรองบุคคลที่มีสุขภาพแข็งแรง โดยเป็นความรับผิดชอบของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในการจัดตรวจสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ถ้าเป็นโรคติดต่อ/ร้ายแรงให้ส่งกลับประเทศ ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายเป็นไปตามที่กำหนด

(๓) สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการตรวจสุขภาพเรียบร้อยแล้ว ให้ ตม.ไทย และสำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย จัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อรับรองตัวบุคคลและการยืนยันการเข้าเมือง ตลอดจนการบันทึกอัตลักษณ์ตัวบุคคล (การพิมพ์ลายนิ้วมือและบันทึกภาพใบหน้า) ทั้งนี้แรงงานที่เข้าเมืองมาอาจจะมียังกลุ่มที่มีบัตรประชาชนหรือเอกสารรับรองตัวบุคคล และกลุ่มที่ไม่มีเอกสารใดๆ เลย เนื่องจากการออกบัตรประจำตัวประชาชนของประเทศเพื่อนบ้าน ๓ ประเทศยังมีข้อจำกัดอยู่

ในขั้นตอนนี้ตามกฎหมายของประเทศไทย คณะรัฐมนตรีต้องมีมติอนุญาต โดยเฉพาะ เพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศรับรองเอกสารที่ใช้ในการข้ามแดนเพื่อมาทำงาน และบัตรประจำตัวที่ประเทศไทยออกให้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒

(๔) แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการตรวจสุขภาพ และ ตม.ไทย ได้จัดเก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ให้ติดต่อกับจัดหางานจังหวัด เพื่อให้จัดหางานจังหวัดจัดหางานให้แรงงานที่ประสงค์จะทำงาน ทั้งนี้ทางจัดหางานจังหวัดจะต้องมีฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความต้องการจ้างงานของนายจ้างในพื้นที่ประกอบการพิจารณาเป็นสำคัญ เพื่อตัดระบบนายหน้าในการทำหน้าที่แทนนายจ้างตัวจริง

(๕) ให้กระทรวงมหาดไทยออกบัตรประจำตัวของแรงงานข้ามชาติ เพื่อแสดงสถานะการอยู่อาศัยเพื่อทำงานในประเทศไทย โดยมีอายุบัตรไม่เกิน ๔ ปี ตามระยะเวลาการจ้างงานแบบระบบ MOU แต่ทั้งนี้ต้องมาต่ออายุบัตรทุกปี โดยสามารถต่อได้ทั้งการอำเภอ หรือเทศบาล หรือสำนักงานเขต ในพื้นที่ที่แรงงานทำงานอยู่ ให้บัตรประจำตัวของแรงงานข้ามชาติเป็นบัตรสีชมพูโดยสัญญาชาติพม่าด้านหลังบัตรเป็นสีเขียว สัญชาติลาวด้านหลังบัตรเป็นสีฟ้า และสัญชาติกัมพูชาด้านหลังบัตรเป็นสีน้ำตาล และเพิ่มแถบสีเหลืองด้านหลังบัตรซึ่งมีข้อความ “ผู้ถือบัตรได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว ถึงวันที่..... (ระยะเวลา ๑ ปี นับจากวันที่ทำบัตร)”

(๖) สถานประกอบการ/นายจ้าง ที่มารับแรงงานข้ามชาติเข้าไปทำงาน ให้นำแรงงานไปแจ้งย้ายเข้าในทะเบียนบ้านของนายจ้าง ต่อสำนักทะเบียนอำเภอท้องที่ตนเองภายใน ๗ วัน และในกิจการใดที่ต้องเข้าสู่การคุ้มครองตามระบบประกันสังคม ให้นายจ้างมีหน้าที่แจ้งการเข้าสู่การเป็นผู้ประกันตน

(๗) เมื่อแรงงานข้ามชาติขอเปลี่ยนงาน ให้นายจ้างเดิมแจ้งย้ายแรงงานนั้นออกภายใน ๓ วัน สำหรับ สถานประกอบการ/นายจ้างใหม่ ที่ประสงค์จะรับแรงงานข้ามชาติต่อจากนายจ้างเดิมให้ดำเนินการแจ้งย้ายเข้าทะเบียนบ้านตนเองภายใน ๗ วัน และดำเนินการเรื่องสิทธิต่าง ๆ ของแรงงานเช่นเดียวกัน

(๘) เมื่อบัตรประจำตัวของแรงงานข้ามชาติที่ทางการไทยออกให้หมดอายุ ให้แรงงานข้ามชาติกลับประเทศตนเอง ณ จุด ตม.บริเวณจุดผ่านแดนถาวรที่ตนเองเข้ามาครั้งแรก โดยให้คืนบัตรประจำตัวที่ออกจากทางการไทยที่ ตม.ไทย และถ้าจะกลับเข้ามาทำงานใหม่ ให้ขอยื่นทำบัตรใหม่อีกครั้งตามขั้นตอนที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ กระบวนการบริหารจัดการเรื่องการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร ให้นำระบบการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่กระทรวงแรงงานได้เคยดำเนินการแล้ว มาเป็นแนวทางในการดำเนินการ

๒.๒.๒ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องการปรับปรุงกลไกการดำเนินการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ โดยให้มี คณะกรรมการนโยบายยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน กรรมการประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ รวมถึงตัวแทนจากภาคเอกชน ภาคแรงงาน ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ

มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา การบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ การบริหารจัดการระบบฐานข้อมูล โดยให้คำนึงถึงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแต่ละกลุ่ม ได้แก่

- (๑) กลุ่มที่ลักลอบเข้ามาใหม่
- (๒) กลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองมาอยู่นานแล้วแต่ยังผิดกฎหมาย
- (๓) กลุ่มที่อยู่ในระหว่างกระบวนการพัฒนาสถานะให้ถูกต้องกฎหมาย
- (๔) กลุ่มที่ถูกกฎหมายแล้ว

เพื่อควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการจ้างงานภายในประเทศ การส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในสังคมพหุวัฒนธรรม การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนการกำหนดงบประมาณที่ได้รับจากการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ให้รายได้ส่วนหนึ่งเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากแรงงานข้ามชาติได้ไปใช้สาธารณูปโภคต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อไม่ให้ท้องถิ่นรับภาระด้านงบประมาณมากเกินไป

๓. กำหนดเวลาการปฏิรูป

การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ แบ่งเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

๓.๑ ระยะที่ ๑ เสนอรายงานการขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ” ต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) พิจารณาภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

๓.๒ ระยะที่ ๒ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) เสนอรายงานการขับเคลื่อนการปฏิรูปในประเด็นเรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ” ต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาให้ข้อเสนอแนะตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ความเห็นและมีมติเห็นชอบภายในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

๓.๓ ระยะที่ ๓ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ประสานความร่วมมือกับกระทรวงแรงงานในการพิจารณาขับเคลื่อนข้อเสนอเรื่อง การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ เพื่อพิจารณาดำเนินการ

๔. แหล่งที่มาของงบประมาณ

สำหรับงบประมาณที่เกี่ยวข้องให้นำเข้าหารือในเบื้องต้นกับสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน กับหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป เพื่อกำหนดจำนวนงบประมาณที่ใช้ดำเนินการอย่างชัดเจน

๕. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

กระทรวงแรงงาน ร่วมกับสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

๖. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้ให้ข้อคิดเห็นในประเด็นสำคัญต่าง ๆ เพื่อประกอบเป็นแนวทางในการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ โดยสรุปดังนี้

๖.๑ นำเสนอข้อเสนอเรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ” เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

๖.๒ ติดตามและประสานความร่วมมือกับกระทรวงแรงงานในการพิจารณาข้อเสนอเรื่อง “การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวร เพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ” ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศแล้ว เพื่อได้ทราบแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้จริง

๖.๓ ผลักดันให้กระทรวงแรงงานขับเคลื่อนตามแนวทางข้อเสนอการปฏิรูปดังกล่าว โดยมีแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนร่วมกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใน ๑ ปี นับจากวันที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบข้อเสนอการปฏิรูปดังกล่าวนี้แล้ว