

การจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบกฎหมาย แห่งประเทศไทย

The Unskilled Migrant Labour Management under the Legislation of Thailand

นวิยา ยศวิไล (Nawiya Yotwilai)¹

ขวัญณภิส รัชตะวรรณ (Kwannapis Ratchatawan)²

Received: June 1, 2018

Revised: August 6, 2018

Accepted: August 30, 2018

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์และสภาพปัญหาแรงงานไร้ฝีมือของประเทศไทย และวิเคราะห์ถึงการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยการวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึกควบคุมการสังเกตด้วยระยะเวลา 12 เดือน ผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ประกอบกิจการ และแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

การจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะไม่สะท้อนความพยายามลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ กอปรกับนายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ไม่พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่าง

¹ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (อินโดนีเซีย)

United Nations High Commissioner for Refugees in Indonesia

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University

ยั่งยืนในอนาคต รวมถึงอัตราค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและต่ออายุแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ค่อนข้างสูงและมีขั้นตอนและเอกสารจำนวนมาก การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามแนวชายแดน การจับกุมผู้ลักลอบนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงาน การผลักดันส่งกลับไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตลอดจนนโยบายการจัดการด้านการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไม่ชัดเจนในการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

การแก้ไขปัญหาี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายคนเข้าเมืองและกลไกการควบคุมการใช้แรงงานข้ามชาติ ตลอดจนความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติภายใต้หลักปฏิบัติขั้นต่ำและการคุ้มครองแรงงานพื้นฐาน

คำสำคัญ: แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ, ลูกจ้าง, นายจ้าง

Abstract

The objectives of this research were to study the situation and unskilled labour problem in Thailand, and to analyze the solution of unskilled migrant problem under the international law and cooperation by using the document analysis and in-depth interviews with 12-month observation. The informants were from 3 sectors: the government administrators and officials; business people; and unskilled labourers.

In Thailand, the management of unskilled migrants has not really been successful because it has not reflected the attempt to reduce the dependence on unskilled migrant labourers. This causes employers to be unwilling to invest in improving working environment and developing production technology that would upgrade efficiency, all of which create damage to sustainability of the economic growth in the future. Moreover, the registration and extension fees for unskilled migrant labourers are relatively high with requirements of numerous documents and procedures. Blockages of smuggling unskilled migrant labourers along borders, suppression and arrests of all who smuggle to bring in

unskilled migrant labourers for employment and repatriation of labourers to originating countries have been inefficient. Apart from those problematic measures, there is no clarity of policies on the management of protection of rights and welfare of unskilled migrant labourers.

For the solution of the unskilled migrant labourers, there is the need to consider the Immigration Law and mechanism for employment to control unskilled migrant labourers, including Migrant Worker Protection under Minimum Labour Standards and Basic Labour Protection

Keywords: Unskilled Migrant Labourers, Employees, Employers

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานข้ามไร้ฝีมือชาติมีความสำคัญต่อภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากเป็นฐานการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานสำคัญของโลก รวมทั้งเป็นฐานลงทุนของต่างประเทศที่ต้องอาศัยค่าจ้างแรงงานเป็นปัจจัยดึงดูดการลงทุนต่างประเทศ แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือเกี่ยวข้องกับทั้ง 3 เสาหลัก ทั้งด้านการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ ตลอดจนสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ที่ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาด้านแรงงานในทุกระดับ โดยปัญหาเร่งด่วน ได้แก่ การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในทุกภาคเศรษฐกิจ ทำให้จำเป็นต้องจ้างแรงงานข้ามชาติที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือในสัดส่วนที่สูงขึ้น โดยมีทั้งแรงงานที่เข้าเมืองที่ถูกกฎหมายและการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประเทศคู่ค้านำมาเป็นข้ออ้างกีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย

แม้ว่า รัฐบาลไทยจะส่งเสริมให้ภาคธุรกิจนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการประกอบธุรกิจ แต่ในระยะสั้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยก็ยังจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือจากกลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลร่วมกับทุกประเทศในกลุ่มดังกล่าวไว้ เราจึงจำเป็นต้องเข้าใจสถานการณ์แรงงาน

ข้ามชาติในทุกมิติ ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ จัดทำขึ้นหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองซึ่งล้วนเกี่ยวกับการควบคุมปริมาณและคุณภาพของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ อันสืบเนื่องจากความต้องการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่อาจเกิดขึ้นด้วยเหตุผล แต่การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติโดยไม่มีกระบวนการควบคุมก็อาจส่งผลกระทบต่อแรงงานไร้ฝีมือได้ และอัตราการว่างงานในประเทศที่เพิ่มขึ้นก็อาจส่งผลทำให้เกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจตามมา นอกจากนี้ กฎเกณฑ์มาตรการทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในกิจการ ซึ่งอาจไม่ใช่บทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน แต่เป็นแนวคิดที่นำมาต่อยอดโดยการออกเป็นกฎหมาย เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ เช่น การกำหนดมาตรการเพื่อเพิ่มค่าใช้จ่ายที่นำมาต่อยอดโดยการออกเป็นกฎหมาย เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ เช่น การให้เอกชนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ในการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงแนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินงานด้านกฎหมายภายใต้เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประเทศไทยในการให้ความร่วมมือที่จะจัดการกับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

2. วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยภาพรวมของประเทศไทย

2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาด้านแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ภายใต้กรอบมิติด้านกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศ มุ่งเน้นความร่วมมือทวิภาคีระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวความคิดเชิงทฤษฎีเรื่องการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ

แนวคิดที่มีความสำคัญต่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สามารถอธิบายโดยสรุปได้ดังนี้ (พัทยา เรือนแก้ว, 2550, หน้า 80-81; กุศล สุนทรธาดา และคณะ, 2540, หน้า 8-15)

1) แนวคิดเศรษฐศาสตร์ของสำนักนีโอคลาสสิกว่าด้วยดุลยภาพทางเศรษฐกิจ (Neo-Classical Economic Equilibrium Approach) หรือรู้จักกันดีในแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push-Pull Theory) การย้ายถิ่นเกิดจากปัจจัยผลักดัน เช่น ความยากจน การว่างงาน ในประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสในการมีงานทำ ค่าจ้าง ความทันสมัย ของประเทศผู้รับ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแต่ละคนจะทำการตัดสินใจเลือกว่าจะย้ายไปประเทศใด ขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ในตลาดแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันของค่าจ้างในระยะยาวและก่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศผู้ส่งและผู้รับ

2) แนวคิดเชิงโครงสร้างที่มองย้อนประวัติศาสตร์ (Historical Structural Approach) เน้นสนใจที่ปัจจัยด้านมหภาค ได้แก่ โครงสร้างสังคมที่กีดกัน การกระจายอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันในระบบ เศรษฐกิจโลก และเงินทุน (Capital) ล้วนเป็นตัวกำหนดทุกอย่าง การย้ายถิ่นเป็นเสมือนการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกลงสู่แหล่งทุนซึ่งส่งผลถึงการพัฒนาที่ไม่ทัดเทียมกัน และเป็นการศึกษาถึงดุลยภาพทางเศรษฐกิจ แนวคิดนี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองต่าง ๆ ที่เน้นถึงความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในระบบเศรษฐกิจโลก

3) แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่น (Migration Systems Approach) สร้างขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในระหว่างการมีกระแสของแรงงานสูง ตัวแบบเน้นให้เห็นถึงกระแสของสิ่งต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ และภายในระบบการย้ายถิ่นเอง ซึ่งสามารถทำให้เข้าใจปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง สังคม ประชากร และเศรษฐกิจ ซึ่งแนวคิดนี้ช่วยทำให้เข้าใจการไหลเวียนของประชากร และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงทิศทาง ระหว่างประเทศผู้ส่งและผู้รับ ภายใต้การเปิดตัวสู่ระบบเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยี และอิทธิพลทางด้านวัฒนธรรม

การย้ายถิ่นทั้งภายใน และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาเกือบทั้งหมดมักจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากร

2. นโยบายการจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทย

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2556 ได้เห็นชอบให้มีการผ่อนผันสำหรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่ยังลักลอบทำงานอยู่กับนายจ้างรวมถึง บุตรธิดาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกึ่งกลางที่อายุไม่เกิน 15 ปีอีกครั้ง โดยให้อยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษเป็นเวลา 120 วัน เพื่อดำเนินการให้ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวหรือเอกสารรับรองบุคคลจากประเทศต้นทาง และได้รับอนุญาตให้เป็นผู้เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นเวลา 2 ปี และสามารถต่ออายุได้อีก 2 ปี (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2559, หน้า 34)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติใหม่ โดยถูกกฎหมายและอนุญาตให้บริษัทนายหน้าจัดหางานที่รัฐบาลของประเทศที่ลงนามความร่วมมือการจ้างแรงงานยอมรับให้เข้ามามีบทบาทติดต่อจัดหางานโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยบริษัทนายหน้าดังกล่าวทำการจัดส่งและดูแลแรงงานในประเทศปลายทาง รวมทั้งการรักษาสิทธิอันชอบธรรมของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ แต่ละฝ่ายทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และนายจ้างสามารถติดต่อโดยตรงกับบริษัทจัดหางานของประเทศผู้ส่งออกแรงงานได้

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ (กนร.) และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ (อกนร.) เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งระบบด้วยการบูรณาการการทำงาน พร้อมกับจัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ เพื่อดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสัญชาติกัมพูชาที่ประสงค์เข้ามาทำงานในไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงแรงงานและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน, 2559, หน้า 35) นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติแบบเบ็ดเสร็จ

ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวและจัดทะเบียนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1) ปัจจัยการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งจากการศึกษาของศิริพิมพ์ ศรบัลลังก์ และสุรชาติ บำรุงสุข (2555, หน้า 19) อธิบายว่า แรงงานอพยพข้ามชาติที่มาจากประเทศเมียนมาเข้ามายังไทยมีสาเหตุสำคัญ ได้แก่ ปัจจัยทางสภาพภูมิศาสตร์ ปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูด สอดคล้องกับการศึกษาการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียน โดย Tuccio (2017, pp. 155-156) ที่ระบุว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมในสังคมด้วยสาเหตุจากค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกันมาก และชายแดนของประเทศที่ติดต่อกันส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจกับบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ในภูมิภาคอาเซียน โดยช่วงปี ค.ศ. 2000-2010 มีแรงงานที่เดินทางจากชาวอินโดนีเซียไปยังมาเลเซียมากที่สุด จำนวน 543,238 คน ขณะที่อันดับ 3 คือ ชาวเมียนมาที่เคลื่อนย้ายมายังประเทศไทยมากถึง 201,417 คน ทั้งนี้ แรงงานที่โยกย้ายส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ โดยปี ค.ศ. 2013 จำนวนแรงงานไร้ฝีมือที่โยกย้ายในภูมิภาคแห่งนี้เพิ่มขึ้นร้อยละ 70 เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 1990 ที่แรงงานไร้ฝีมือเหล่านี้โยกย้ายไปมาในภูมิภาคประมาณ 1.5 ล้านคน

2) ปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ทั้งนี้ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกับการรักษาความสามารถการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทยและอุตสาหกรรมการผลิตไทย 9 ประเภท ซึ่งกิริยา กุลกลการ (2553, หน้า 113-117) พบว่า บริษัทภาคอุตสาหกรรมไทยร้อยละ 19 ใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและไม่พัฒนาเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว โดยการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติร้อยละ 70 กระจุกตัวอยู่ในอุตสาหกรรมสิ่งทอและแปรรูปอาหาร โดยบริษัทที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมีแนวโน้มสัดส่วนการส่งออกและการเติบโตของยอดขายสูงกว่าบริษัทที่ไม่ได้จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ นอกจากนี้ บริษัทที่จ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังละเลยการลงทุนเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตที่มุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยี แต่หันมาใช้แรงงานไร้ฝีมือ

ข้ามชาติและกลายเป็นภาระทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาพยาบาลและสาธารณสุข ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียนเข้ารับการรักษาพยาบาล โดยเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ต้องให้การรักษาตามหลักมนุษยธรรม (ขวัญชีวัน บัวแดง, 2552, หน้า 85) สอดคล้องกับการศึกษาของสุทัศน์ ศรีวิไล (2556, หน้า 7-15) พบว่า ภาคการผลิตไทยต้องการแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ส่งผลให้มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและผู้ติดตามเข้ามาพำนักในประเทศไทยจำนวนมากตามมา ปัญหาด้านสาธารณสุขเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการจัดการเร่งด่วน ตั้งแต่ต้นนโยบายระหว่างประเทศและหน่วยบริการพื้นฐานด้านสาธารณสุข ในระหว่างปีงบประมาณ 2553-2555 ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขสำหรับการให้บริการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและผู้ติดตาม 713,744,085 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้มากถึง 259,631,054 บาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 36 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

3) ปัญหาในเชิงมนุษยธรรมและสวัสดิการ ซึ่งถือเป็นปัญหาหนึ่งที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน ดังสะท้อนจากงานศึกษาของขวัญชีวัน บัวแดง (2552, หน้า 84-85) ที่กล่าวว่า ความไม่เป็นธรรมในเรื่องรูปแบบการจ้างงานและการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน เช่น การเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษา ระบบค่าจ้าง อำนาจการต่อรอง

วิธีการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ถือเป็นการวิจัยเชิงผสมผสานที่มุ่งเน้นการค้นคว้าผ่านเอกสารและการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นสำคัญ โดยการวิเคราะห์สรุปลุบ่นัยและเปรียบเทียบเหตุการณ์ ตลอดจนวิเคราะห์สาเหตุและผลลัพธ์พร้อมกับการสร้างจินตนาการเชิงสังคมวิทยา ประกอบกับผู้วิจัยยังได้ทำการยืนยันผลการวิจัยด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยใช้ระยะเวลาประมาณ 12 เดือน โดยอธิบายได้ดังนี้

1. การสำรวจและรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่เกี่ยวกับทฤษฎี หลักการ และการบริหารจัดการการคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยจากทางเว็บไซต์ขององค์การภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ เช่น กระทรวงแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วนเอกสารที่ใช้ในการศึกษา อาทิ งานวิจัย นโยบาย

2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยอาศัยเครื่องมือ 2 ประเภท

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้คำถามที่มีลักษณะกึ่งโครงสร้าง ซึ่งมีลักษณะกว้างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นได้ในทุกมิติ พร้อมกับสังเกตร่วมกับการพิทักษ์สิทธิกลุ่มผู้ให้ข้อมูล โดยมีกลุ่มเป้าหมาย 30 คน ประกอบด้วย 1) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐ 2) ผู้ประกอบกิจการ และ 3) แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ซึ่งถือเป็นตัวแทนกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องและแต่ละคนต่างมีประสบการณ์ไม่ต่ำกว่า 3 ปี

2) การสนทนากลุ่ม เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพการทำงาน บทบาทหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงกฎหมายแรงงานได้ชัดเจนมากขึ้น การเก็บข้อมูลในประเทศไทยนั้น คณะผู้วิจัยดำเนินการจัดสนทนากลุ่มตามภูมิภาคเศรษฐกิจทั้ง 5 ภูมิภาค กลุ่มละ 8 คน ในกรุงเทพมหานคร นครราชสีมา สงขลา เชียงใหม่ และระยอง ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มรวม 40 คน

ผลการวิจัย

1. สถานการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

เมื่อช่วงปี พ.ศ. 2550-2558 กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีแนวโน้มลดลงตามนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติให้มาจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและพิสูจน์สัญชาติในแต่ละปี เพื่อนำไปสู่กระบวนการตามกฎหมายในปี พ.ศ. 2558 แรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานในประเทศประมาณ 1,445,575 คน แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายมีจำนวน 1,416,513 คน และกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีในมาตรา 13 จำนวน 29,062 คน โดยกลุ่มที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย 3 สัญชาติแรก ได้แก่ เมียนมา กัมพูชา และสปป.ลาว ตามลำดับ (นภสร เจริญโพธิ์, 2560, หน้า 233)

เมื่อกลางปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยมีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงาน 1,362,783 คน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (กรมการจัดหางาน, 2559, หน้า 3-4)

1) แรงงานฝีมือข้ามชาติที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ 1,039,513 คน ประกอบด้วยแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเมียนมา 869,744 คน หรือร้อยละ 83 และแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่มาจากประเทศลาว 58,377 คน และเป็นชาวกัมพูชา 111,392 คน หรือร้อยละ 5.6 และ 10.7 ตามลำดับ

2) แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามาตามความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน รวมจำนวน 323,270 คน ประกอบด้วย แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติชาวเมียนมา 155,835 คน หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 48 ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่นำเข้ามา ความร่วมมือการจัดแรงงานทั้งหมด ซึ่งมาจาก สปป.ลาว จำนวน 33,899 คน และมาจากกัมพูชา 133,536 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10 และร้อยละ 42 ตามลำดับ ประเภทที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติซึ่งพิสูจน์สัญชาติและได้รับอนุญาตให้ทำงานมากที่สุด 3 อันดับ ได้แก่ 1) กิจการก่อสร้าง 2) การให้บริการ และ 3) การเกษตรและปศุสัตว์

2. ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

1) ปัญหาการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติระดับนโยบายรัฐ และระหว่างประเทศประเทศไทยเป็นปลายทางที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติ ในภูมิภาคอาเซียน แต่ทว่า รัฐบาลยังไม่มีการกำหนดนโยบายเชิงรุกหรือแผนการพัฒนา ประเทศและทิศทางการจ้างแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ขณะที่การบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือตลอดระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ยังไม่มีการลดการพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ส่งผลให้นายจ้างไม่ลงทุนปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน และไม่พยายามพัฒนา เทคโนโลยีการผลิตให้สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงของโลก จึงส่งผลกระทบต่อ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งนโยบายและกฎระเบียบของ ประเทศไทยยังไม่เหมาะสมกับหลายพื้นที่อุตสาหกรรม

ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและต่ออายุแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ของประเทศไทยนั้นค่อนข้างสูง รวมถึงการมีขั้นตอนและเอกสารมากมายทำให้เกิด ความสับสนและเสียเวลาดำเนินการมาก ส่งผลให้นายจ้างส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงที่จะนำ แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติไปขึ้นทะเบียน ขณะที่การสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงาน ของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมผู้ลักลอบใช้ และนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงาน และการส่งกลับประเทศต้นทาง ยังไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน

หลายพันกิโลเมตร จึงไม่สามารถป้องกันได้อย่างทั่วถึง ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติงานที่ไม่โปร่งใสของเจ้าหน้าที่รัฐและนายหน้าจัดหาแรงงาน

หากเจ้าหน้าที่รัฐเข้มงวดจริงจังจะส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องพื้นที่กักขังและค่าอาหารในการเลี้ยงดูซึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอ ส่วนการผลักดันส่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลายแสนคนกลับประเทศนั้น อาจทำให้ขาดแคลนแรงงานที่มีผลกระทบโดยตรงต่อนายจ้าง ส่วนปัญหาการปรับปรุงช่องทางการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติซึ่งประเทศไทยยังไม่มีการค้าเสรีด้านนี้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินี้อาจให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถทำสัญญาจ้างงานได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เคยทำงานในประเทศไทย ส่วนการจัดการเงินกองทุนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติต้องดำเนินการเป็นระบบควบคู่กับประสิทธิภาพและโปร่งใส เช่น ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียน ค่าประกันสุขภาพ

2) ปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอันเนื่องจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ ความยากจนของผู้ใช้แรงงานเอง และการขาดแคลนแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่ทำงานสกปรก งานที่มีความเสี่ยงหรืองานที่มีความลำบาก แม้ว่า การเข้ามาประเทศผู้รับของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคการผลิตภายในประเทศนั้น ๆ ในส่วนของประเทศผู้ส่งออกแรงงานเองก็จะได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกันจากการที่แรงงานสัญชาติตนเดินทางไปทำงานยังรัฐสมาชิกอื่น ในมุมมองที่ว่า แรงงานจะได้ส่งเงินกลับมายังประเทศต้นทาง แต่การใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติก็ยังคงก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจทั้งต่อประเทศไทยและผู้ส่งออกแรงงาน การใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทำให้ผู้ประกอบการที่พึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือ ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความก้าวหน้าและทันสมัยมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

3) ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ กฎเกณฑ์และบทบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมืองที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีเนื้อหาค่อนข้างครอบคลุมในทุกประเด็น แต่สถานการณ์แรงงานอพยพที่เข้าเมืองมาอย่างกฎหมายอาจเป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยอื่นประกอบด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรมแดนธรรมชาติที่ครอบคลุมมากถึง 10 จังหวัด ที่ประกอบด้วยเทือกเขาและช่องเขาเป็นพรมแดน

ธรรมชาติ ตลอดจนบริเวณทะเลอันดามัน ควบคู่กับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเมียนมาที่อยู่ในช่วงกำลังเปลี่ยนผ่านและการเมืองที่เริ่มมีเสถียรภาพมากขึ้น ในขณะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยนั้นกำลังปรับปรุงให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ทำให้กลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อหางานทำของชาวเมียนมาเข้าสู่ดินแดนของประเทศไทย จนประเทศไทยกลายเป็นเป้าหมายสำคัญในการทำมาหากิน หากแต่พิธีการเข้าเมืองของประเทศไทยอาจกระทำได้ยาก เพราะต้องระบุดัตถุประสงค์และระยะเวลาในการเข้าเมือง ตลอดจนแหล่งที่มาของเงินหรือความสามารถในการใช้จ่ายตลอดช่วงเวลาที่พำนักในไทย จึงกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ชาวเมียนมาไม่สามารถข้ามแดนมาหางานทำได้โดยง่ายนัก ทำให้เกิดสถานการณ์การหลบหนีเข้าเมือง ภายใต้คำถามถึงประสิทธิภาพของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวและนักลงทุนจำเป็นต้องปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายเฉพาะอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งทั้งสองฉบับนี้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาประกอบการและผู้ที่จะเข้ามาใช้แรงงาน จนกลายเป็นอุปสรรคของแรงงานไร้ฝีมือที่ต้องการเข้ามาทำงานในประเทศไทย และด้วยเหตุนี้วิธีการหลบหนีเข้าเมืองทางพรมแดนที่มีการทอดยาวจากเหนือจรดใต้ กลายเป็นวิธีที่แรงงานไร้ฝีมือพยายามหลบหนีเข้ามาแสวงหาความมั่นคงในประเทศไทย ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติกับการแก้ไขกฎหมายอาจถูกมองด้วยวิสัยทัศน์ของผู้ที่มีความชำนาญด้านกฎหมายถึงข้อจำกัดบางประการที่ไม่อาจแก้ไขได้ ไม่ว่าจะเป็นอาณาเขตที่ล้อมรอบด้วยประเทศเพื่อนบ้าน และการนำกฎหมายไปปฏิบัติที่ขาดความจริงจัง

4) ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ กฎหมายแรงงานของไทยทุกฉบับจำกัดเฉพาะแรงงานสัญชาติไทยและแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารในการเข้าเมืองเท่านั้น ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ มักจะเกิดขึ้นจากที่นายจ้างไม่จ่ายให้ลูกจ้างซึ่งมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ขณะที่กระบวนการยุติธรรมแรงงานไทยคุ้มครองทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติไม่สนใจสถานะทางเอกสาร

(1) การเลือกปฏิบัติ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้เป็นหน้าที่นายจ้างในการที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงอย่างเท่าเทียมกัน

ในกรณีที่ลักษณะหรือสภาพของงานเหมือนกันโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ แต่มีได้บัญญัติครอบคลุมถึงสัญชาติของลูกจ้างอย่างชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องหรือครอบคลุมกับหลักสากล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ แต่หากเปรียบเทียบกับสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำหรือการเลือกปฏิบัติของนายจ้างต่อแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติมักจะมาจากข้อเท็จจริงที่นายจ้างทราบหรือเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเรื่องการเข้าเมืองของแรงงานกลุ่มนั้น จึงไม่ปฏิบัติตามหลักการที่กฎหมายกำหนด เพราะนายจ้างหลายคนคิดว่า แรงงานไร้ฝีมือคงไม่ดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องสิทธิ

(2) การแรงงานสัมพันธ์ แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นครั้งคราว แต่เนื้อหาบางส่วนยังสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วยการรวมกลุ่มเพื่อการเจรจาต่อรองตามแนวทางของอนุสัญญาฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 เช่น การรวมกลุ่มเพื่อเหตุผลในทางแรงงานยังคงเป็นสิทธิที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาลไทย ไม่ใช่เสรีภาพอย่างที่กำหนดไว้ในหลักสากล สิทธิของแรงงานต่างด้าวเกือบทุกอย่างเท่าเทียมกับแรงงานไทย มีแต่เพียงสิทธิในการรวมกลุ่มตั้งเป็นสหภาพแรงงานเท่านั้น ซึ่งกฎหมายไทยยังคงจำกัดให้ผู้เริ่มก่อการตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

3. การแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบกฎหมายในประเทศไทย

1) กลไกในส่วนที่ว่าด้วยการเข้าเมืองและการอยู่ในราชอาณาจักรของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติการที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจะเข้ามาในประเทศไทยนั้น โดยหลักการแล้วจะต้องผ่านพิธีตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นไปตามหลักการป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อเข้ามาแล้วก็จะต้องมีเหตุผลของการพักอาศัยอยู่ในประเทศ การทำงานของแรงงานข้ามชาตินี้ถือเป็นเรื่องที่ต้องควบคุมรัฐบาลจึงมีนโยบายในการขอสงวนอาชีพนี้ไว้ให้พลเมืองในประเทศ

(1) การป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองสัญชาติของบุคคลมักจะถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเงื่อนไขที่แตกต่างกัของการที่บุคคลจะเข้ามาในเขตดินแดนของรัฐ ซึ่งกรณีของแรงงานข้ามชาตินั้น โดยหลักการแล้วสิทธิของบุคคลดังกล่าวที่จะเข้ามาในดินแดนของรัฐอื่น ย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติและรัฐเจ้าของดินแดน

ภายใต้หลักต่างตอบแทนเป็นสำคัญ ทำให้รัฐเจ้าของดินแดนย่อมมีดุลยพินิจในการปฏิเสธการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติภายในขอบเขตที่เป็นจารีตประเพณีแห่งการปฏิบัติอย่างเสมอภาคระหว่างแรงงานข้ามชาติ

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้ามาในประเทศไทยพิจารณาถึงแรงงานข้ามชาติที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารอื่นที่สามารถใช้แทนกันภายใต้ความยินยอมและการยอมรับได้ของรัฐบาลไทย ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะต้องได้รับการตรวจลงตราเพื่อเข้าเมือง เว้นแต่บุคคลบางประเภท ซึ่งได้รับการยกเว้นตามกฎหมายอันเนื่องจากสถานะพิเศษ อาทิ ผู้ควบคุมยานพาหนะ

การเข้ามาในประเทศไทยต้องไม่เป็นภาระแก่ประเทศไทยและต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนในการเข้ามาในประเทศไทย ตลอดจนไม่เป็นภัยต่อสังคมหรือกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียซึ่งศีลธรรมและความสงบเรียบร้อยของประเทศ เช่น การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ นอกจากนี้ ปริมาณแรงงานข้ามชาติที่อาจได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้และยังกำหนดจำนวนที่แน่นอน ทั้งนี้ หลักในการพิจารณาเป็นการเฉพาะรายเพื่อประโยชน์ของการลงทุนให้เข้าและมีถิ่นพำนักในประเทศได้ แต่ทั้งนี้ หลักในการพิจารณาก็อ้างอิงกับรายได้ที่แรงงานข้ามชาตินั้นนำเข้ามา ที่ต้องไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท ด้วยความชัดเจนของเหตุผลในการเข้ามาในประเทศที่ต้องเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณากรอบระยะเวลาที่แรงงานข้ามชาติจะพำนักอาศัยในประเทศไทย ทั้งนี้ การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานไร้ฝีมือในปัจจุบัน เนื่องมาจากการปลอมแปลงเอกสารและการผ่อนปรนพิธีการเข้าเมืองสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสัญชาติประเทศที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทย

ส่วนวิธีปฏิบัติและโทษกรณีฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง การส่งกลับประเทศเป็นบทปฏิบัติสุดท้ายที่นานาประเทศยอมรับนับถือ เพราะเป็นการบังคับออกนอกประเทศ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมิใช่บุคคลที่ได้รับการยอมรับเข้ามาในประเทศ ภายใต้เงื่อนไขที่ประเทศเจ้าของดินแดนกำหนดไว้ การใช้ดุลยพินิจผลักดันแรงงานข้ามชาติออกไปเมื่ออยู่ที่พรมแดนหรือตามด่านตรวจคนเข้าเมือง อันมีสาเหตุจากการที่แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นได้ทำการผิดเงื่อนไขการเข้าเมืองหรือไม่อาจจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทยเองก็ได้

กำหนดให้การส่งแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นวิธีปฏิบัติที่ต้องกระทำ โดยให้เป็นภาระกับแรงงานเหล่านั้นทั้งค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภายใต้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนการกักตัวก่อนส่งผู้ลี้ภัยกลับเข้าเมืองกลับประเทศนี้ พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองได้บัญญัติให้เป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการกักตัวแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองมา แต่องค์กรภาครัฐไม่ได้มีการจัดสรรงบประมาณไว้เพื่อการใช้จ่ายกับสถานที่กักตัว แต่แรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้ามาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนยากจน ดังนั้น เมื่อจับกุมแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาผิดเงื่อนไขก็จะดำเนินการผลักดันกลับประเทศทันที

การขึ้นทะเบียนต่างด้าวและพิสูจน์สัญชาติสำหรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นอีกวิธีหนึ่งที่เหมาะสมกับทั้งสภาพความต้องการของเศรษฐกิจประเทศไทยที่ยังต้องการพึ่งพาแรงงานประเภทนี้อยู่ กอปรกับข้อกำหนดไทยก็อำนวยความสะดวกทำให้แรงงานข้ามชาติที่มีสถานะไม่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมืองกลับมีสถานะที่สามารถอ้างอิงโดยชอบ พร้อมกับสามารถพำนักและทำงานในประเทศภายใต้เงื่อนไขได้ ทั้งยังช่วยบรรเทาภาระของรัฐบาลไทยที่ต้องผลักดันกลุ่มคนเหล่านี้กลับอย่างเร่งด่วน หรือจะกักตัวไว้ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ แต่ที่น่ากังวล คือ หากมีแนวทางการส่งเสริมเรื่องการยอมรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้ความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานแล้ว การดำเนินการตามบันทึกความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานต้องมีความชัดเจน อาทิ วิธีการในการดำเนินงานเพื่อขออนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศไทย ควรให้เป็นไปภายใต้การประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐร่วมกัน และแทรกแซงด้วยระบบนายหน้าพร้อมกับการมีส่วนร่วมในการขออนุญาตโดยเอกชน ตลอดจนเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานกับทั้งปรับปรุงให้องค์กรภาครัฐมีความพร้อมทั้งการปฏิบัติงานและการให้ข้อมูล อาจช่วยบรรเทาปัญหาและจำนวนแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้ อัตราโทษที่ไม่รุนแรงและเอกชนทั่วไปยอมรับได้ แตกต่างจากประเทศอื่น อาทิ สิงคโปร์ ที่อัตราโทษสูงกว่าถึง 6 เท่าเมื่อเปรียบเทียบกับไทย แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจึงกล้าเสี่ยงที่จะลักลอบเข้ามา

ขณะที่ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองกับการเข้ามาในเขตดินแดนนั้น หลักการสากลและกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ปฏิเสธการใช้ดุลยพินิจในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีได้หมายความว่า อำนาจเด็ดขาดนี้จะมีอยู่อย่างกว้างขวาง

แต่ถ้าพิจารณาตามหลักแห่งความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายแล้ว การใช้ดุลยพินิจควรมีความชัดเจนและขอบเขตที่จำกัด และถือเป็นข้อยกเว้นมากกว่าหลักทั่วไป กล่าวคือ ควรมีการกำหนดตำแหน่งหรือลำดับชั้นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจดังกล่าว ตามที่ปรากฏในกรณีผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติเฉพาะรายเข้ามาในประเทศไทยได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองก็ต้องให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงสุด คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติ อาจมีการมอบอำนาจให้ผู้รับผิดชอบในตำแหน่งรองปฏิบัติหน้าที่แทน นอกจากนี้ การพิจารณาเพื่อใช้ดุลยพินิจในเรื่องอื่น เช่น การกำหนดที่กักตัว ควรมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพราะสะท้อนถึงความโปร่งใสและการบรรเทาปัญหาการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย

(2) การควบคุมการใช้แรงงานข้ามชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการเข้ามาในดินแดนของแรงงานข้ามชาติอาจถูกกำหนดเงื่อนไขภายใต้แนวคิดเฉพาะของประเทศไทยบนปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจุดเด่นของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 นี้ คือนอกจากจะควบคุมแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้ามาทำงาน ยังทำการควบคุมประเภทกิจการหรือลักษณะของงานที่แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทำงานด้วย ส่วนสาเหตุในการกำหนดงานดังกล่าวนี้เป็นงานต้องห้าม คือ การอ้ารงและอนุรักษ์ซึ่งวัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ แต่ทว่า บางอาชีพในบัญชีต้องห้ามนี้ได้กลายเป็นงานที่น่ารังเกียจ งานสกปรกในสายตาของพลเมืองไทยแล้ว เพราะไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้วิชาการ หากแต่ต้องใช้แรงกายในการแบกหามและอดทนต่อสภาพแวดล้อมหรือดินฟ้าอากาศ ทำให้แรงงานไทยมีอคติรังเกียจที่จะทำงานดังกล่าว แต่เนื่องด้วยตลาดเศรษฐกิจและการค้าของประเทศไทยที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง ยังคงเป็นดินแดนที่นักลงทุนต่างชาติเลือกที่มาประกอบกิจการ ทำให้ความต้องการโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องพึ่งพางานก่อสร้าง รวมถึงภูมิประเทศของไทยที่มีส่วนติดกับทะเลทั้งสองฝั่งทำให้การประมงในทะเลยังเป็นแหล่งรายได้สำคัญของประเทศ ความลำบากในการทำงานที่แรงงานข้ามชาติในเรือประมงทะเลอาจต้องเผชิญกับเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ อีกทั้งความต้องการแม่บ้านในชุมชนเมืองกลายเป็นแรงผลักดันและกระตุ้นให้เกิดการจ้างงาน

แรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือมาทดแทนแรงงานไทย กอปรกับการพิจารณาทำเลพื้นที่ตั้งที่มีพรมแดนติดกับกลุ่มประเทศ CLMV จึงทำให้การหลั่งไหลเข้ามาไม่ใช่เรื่องยากนัก

การให้ความสำคัญกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งการกำหนดให้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายและการทำงานในโรงงานน้ำแข็ง ได้รับการผ่อนผันให้พำนักและทำงานในประเทศไทยภายใต้การขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติหรือตามความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานภายใต้ข้อตกลงที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับประเทศต้นทางหรือประเทศที่แรงงานเหล่านี้มีสัญชาติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงด้วยมุ่งหมายที่จะบรรเทาและขจัดปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ขณะเดียวกันการที่ประเทศไทยเปิดให้แรงงานกลุ่มที่มีปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้พิสูจน์สัญชาติและดำเนินการต่าง ๆ อันทำให้แรงงานที่ผิดกฎหมายตั้งแต่การเข้าเมืองกลายเป็นแรงงานประเภทที่ได้รับการยกเว้นและอนุเคราะห์ตามความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแรงงานที่มีตัวตนตามกฎหมายและมีความชอบธรรมที่จะพำนักอาศัยหรือทำงานในประเทศไทยมากขึ้น แต่การได้รับอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศของแรงงานเหล่านี้ กลายเป็นโอกาสหนึ่งในการเคลื่อนย้าย ย้ายถิ่น และการเปลี่ยนงานโดยไม่ปฏิบัติตามหนังสืออนุญาตให้ทำงาน ซึ่งหากเกิดขึ้นแล้วจะกลายเป็นการละเมิดกฎหมายการทำงานของแรงงานข้ามชาติ แต่ด้วยข้อจำกัดทางงบประมาณและสภาพในการตรวจสอบความถูกต้องของบัตรทำงานที่ยังพบข้อบกพร่อง ทำให้กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติมีการเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่แจ้งข้อเท็จจริงนี้ ทำให้ภูมิภาคอาเซียนต่างต้องทบทวนสถานะเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นพลวัตตลอดเวลา ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานข้ามชาติจึงอาจจำเป็นต้องพิจารณาถึงอาชีพต้องห้ามทั้ง 39 สาขาที่ไม่ได้เป็นการถ่ายโอนความรู้ทั้งหมด หรืออาจเป็นงานที่มีความเชื่อมโยงกันในด้านวัฒนธรรม เช่น งานหล่อพระพุทธรูป ทั้งนี้หากวิเคราะห์ถึงงานเชิงศิลปะ กระบวนการสร้างสรรค์และวัฒนธรรมแล้วก็อาจปรากฏส่วนที่คล้ายคลึงกัน หรือแม้แต่งานช่างไม้และงานกลสิกรรมก็มีเทคนิคและองค์ความรู้ที่มีได้แตกต่างกัน การสงวนงานบางประเภทโดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้เชิงฝีมือ ศักยภาพ ความชำนาญของแรงงานข้ามชาติที่มีสัญชาติของกลุ่มประเทศ CLMV ก็อาจกลายเป็นเงื่อนไขที่ทำให้แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ

แรงงานเหล่านี้มิใช่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นการทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น บางงานในบัญชีงานอาชีพควรให้แรงงานไร้ฝีมือที่มีสัญชาติ CLMV สามารถเข้ามาทำงานได้ภายใต้ข้อจำกัดทางอาชญากรรม ชนชาติ และประโยชน์สูงสุดของไทย ซึ่งอาจกลายเป็นกลไกที่แสดงถึงการยอมรับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้ และบางเรื่อง เช่น การขึ้นทะเบียนแรงงานและพิสูจน์สัญชาติ ต้องมีการบังคับใช้ได้จริงสำหรับแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองมา และแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบทำงานกับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายแต่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตนั้นมิได้มีการแยกบทลงโทษที่ชัดเจน ซึ่งเป็นเป้าหมายของกฎหมายที่แตกต่างกัน

2) ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติภายใต้การคุ้มครองแรงงานพื้นฐาน ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับในหน้าที่ของประเทศที่ให้หลักประกันกับแรงงานข้ามชาติที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม อีกทั้งการต้องงดเว้นไม่กระทำการใดกับแรงงานข้ามชาติ โดยต้องมีมาตรการป้องกันความเสียหายต่อแรงงานข้ามชาติที่อาจคาดการณ์ได้อย่างสมเหตุสมผล และเปิดให้แรงงานข้ามชาติใช้วิธีการทางการศาลเพื่อมิให้มีการลงโทษด้วยวิธีที่ไม่ถูกต้อง ตลอดจนต้องปล่อยให้แรงงานข้ามชาติได้มีโอกาสในการติดต่อกับองค์กรภาครัฐ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมไทยยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติมาโดยตลอด

การเลือกปฏิบัติภายใต้หลักกฎหมายแรงงานระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติจึงไม่ใช่ข้อพิจารณาในทางทฤษฎีกฎหมายแรงงานแต่อย่างใดเลย ทั้งนี้ การคุ้มครองวันและเวลาในการทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน สวัสดิการพื้นฐาน การคุ้มครองแรงงานพิเศษ ได้แก่ แรงงานหญิงและเด็ก ทั้งหมดนี้เป็นไปตามแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้และประสงค์จะให้ประเทศสมาชิกถือเป็นแบบอย่างครครลงในการนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายและแนวปฏิบัติภายใน ข้อที่พึงกังวลเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในทางกฎหมายแรงงานของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ โดยที่ว่า นายจ้างที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน แต่อาจมีแนวคิดและวิธีการในการบริหารจัดการองค์การและการจำหน่ายสินค้าแตกต่างกัน ทำให้ประโยชน์ตอบแทนก็ย่อมแตกต่างกัน สิ่งที่กฎหมายแรงงานจะกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ คือ เรื่องทั่วไปที่เป็นพื้นฐานการใช้แรงงาน แต่สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันเป็นรายละเอียดปลีกย่อยนั้นเป็นเรื่องที่ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างในกิจการย่อมทราบถึง

ความต้องการและความสามารถของกันและกัน กลายเป็นแนวคิดของการรวมกลุ่ม เพื่อเจรจาต่อรอง ซึ่งกฎหมายแรงงานไทยก็ได้ให้ความสำคัญในส่วนนี้ แต่ด้วยปัจจัยทางการเมือง ความเกรงกลัวต่อการแทรกแซงกลุ่มผู้ใช้แรงงานด้วยอำนาจทางการเมือง ทำให้กติกากฎที่ตั้งไว้ในกฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ป็นหลักการและมาตรฐานสากล ดังที่ปรากฏภาพการเรียกร้องให้ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98 ที่มุ่งหวังว่า การให้สัตยาบันจะทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันในการแก้ไขทั้งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติ ภายในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ให้ถูกต้องตามหลักสากล แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเองก็ได้รับผลกระทบจากความไม่บริบูรณ์ของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทย นอกจากนี้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ก็จำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มแรงงานบางประการไว้ให้เพียงเฉพาะแรงงานไทยเท่านั้น อาทิ สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน กรรมการบริหารสหภาพแรงงานต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิดเท่านั้น

แม้ว่า แรงงานข้ามชาติได้รับการรับรองตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ถึงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานได้ก็ตาม แต่ด้วยเงื่อนไขในการบริหารสหภาพแรงงานที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และข้อกำหนดของลูกจ้างผู้เริ่มก่อการและผู้บริหารสหภาพแรงงาน ซึ่งอาจมีการกำหนดกติกาสหภาพแรงงานที่ตั้งขึ้นสามารถปฏิเสธการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของแรงงานข้ามชาติก็ยอมทำได้ เพราะเป็นการบริหารงานที่บทกฎหมายไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เองยอมให้นายทะเบียนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของสหภาพแรงงานที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในด้านความสงบเรียบร้อย ซึ่งหมายถึงด้านการเลือกปฏิบัติในการใช้เรื่องสัญชาติและเชื้อชาติมาเป็นเหตุแห่งการปฏิบัติกับแรงงานข้ามชาติ แต่หากมีการกำหนดเงื่อนไขหรือวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานอย่างที่กล่าวมาจริง นายทะเบียนจะไม่ใช้ดุลยพินิจของตนเองเข้าไปเกี่ยวข้อง กฎหมายการคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจึงจำเป็นต้องแก้ไขรายละเอียดบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ผลได้รับจะเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยให้สอดคล้องกับหลักแห่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญ

กฎหมายแรงงานว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น มีพื้นฐานมาจากการคุ้มครองแรงงานชั้นพื้นฐานของแรงงานภายใต้การจัดความคุ้มครองของภาครัฐ แต่ทว่า ความมั่นคงทางกฎหมายประกันสังคมนี้เกิดจากความคิดด้านการออมด้วยการเฉลี่ยทุกข์สุขร่วมกัน ทำให้เกิดพันธะการแบ่งเงินสมทบเข้ากองทุน เพื่อให้เงินเหล่านั้นกลับไปยังสมาชิกกองทุนยามจำเป็น เช่น ประสพภัยที่ไม่ใช่จากการทำงาน ด้วยเหตุที่มีเงื่อนไขในการเรียกเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นประจำนี้เอง ทำให้แรงงานที่จะเป็นสมาชิกกองทุนนั้น ต้องมีความชัดเจนในสถานะความเป็นแรงงานและแหล่งเงิน ทั้งนี้ แม้จะเป็นแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือ แต่ถ้าบุคคลนั้นเข้าเมืองมาตามกฎหมายและสังกัดกับนายจ้างอย่างถูกต้อง ก็ถือเป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองเช่นกัน แต่หากหลบหนีเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายก็ไม้อาจเรียกร้องสิทธิทางประกันสังคมได้

3) การสนับสนุนอื่นเชิงกลไกทางกฎหมาย เพื่อการป้องกันและปราบปรามแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อาจถือเป็นกลไกในทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถช่วยจำกัดปริมาณความต้องการการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของนายจ้างในประเทศไทยได้ ข้อมูลที่ปรากฏในปัจจุบันการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาตินั้นจะมีราคาค่าใช้จ่ายอยู่ที่ประมาณ 30,000 บาทสำหรับลูกจ้างเพียง 1 คนภายใต้ระยะเวลาการทำงาน 2 ปี และในส่วนค่าธรรมเนียมด้านเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายเข้าเมืองก็จะมีราคาเฉลี่ยที่ 500 บาท การตั้งอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไปจะกลายเป็นเหตุแห่งการเข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติผิดกฎหมายจึงกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศ

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

1. อภิปรายผล

ประเทศไทยกำลังต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและประสบปัญหาคุณภาพประชากรในทุกช่วงวัย จึงทำให้เกิดความต้องการใช้แรงงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับสูง (ศิริพิมพ์ ศรีบัลลังก์ และสุรชาติ บำรุงสุข, 2555, หน้า 30) โดยตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาหลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ประเทศไทยพัฒนามาตรการและนโยบายการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง จากการตั้งรับปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ

ที่หลั่งไหลเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยมาเป็นการดำเนินนโยบายเชิงรุก โดยการกำหนดทิศทางของนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ ให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ การคัดสรรแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจึงต้องดำเนินการอย่างมีคุณภาพ ด้วยการฝึกอบรมและการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคัดเลือกแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติจากประเทศต้นทาง การลดการพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติลงด้วยการกำหนดเพดานภาษีและการจัดเก็บภาษีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติหลังใบอนุญาตทำงานหมดอายุ การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้น

การจัดการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติของประเทศไทยจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากยังต้องอาศัยแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเป็นอย่างมาก และนายจ้างไม่พัฒนาเทคโนโลยีการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลกระทบเชิงลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศไทยในอนาคต สอดคล้องกับการศึกษาของกิริยา กุลกลการ (2553, หน้า 119-120) ที่กล่าวว่า การใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาตินี้เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาขาดแคลนแรงงานในระยะสั้นเท่านั้น ถึงแม้จะมีการแก้ไขปัญหาลูกจ้างไร้ฝีมือข้ามชาติโดยมีความตกลงระดับทวิภาคีระหว่างประเทศด้านการนำเข้าแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้บันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน แต่ยังมีประสบปัญหาหลายประการ ทำให้ยังคงมีปัญหาลูกจ้างลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และจากดังกล่าวนี้จะทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ต้องตกอยู่ในภาวะจำยอมและถูกเอารัดเอาเปรียบ นำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราค่าจ้างที่ไม่แน่นอนและอันตรายจากการทำงานที่แรงงานเหล่านี้มิได้รับการป้องกันอย่างเหมาะสม (ขวัญชีวัน บัวแดง, 2552, หน้า 84) แต่ทว่า ค่าใช้จ่ายในการป้องกันโรคกลับไม่พบการบันทึกที่ชัดเจนกรณีแรงงานข้ามชาติมีการชำระค่าประกันสุขภาพถูกต้องตามกฎหมายน้อยกว่า ค่าใช้จ่ายจริง ส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรทางสาธารณสุขและพลเมืองในประเทศไทยที่อาจต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและไม่สามารถเข้าถึงบริการที่ได้มาตรฐานได้ทันเวลา (สุทัศน์ ศรีวิไล, 2556, หน้า 7-15)

นโยบายการจัดการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับปัญหาที่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

อันเนื่องจากการใช้แรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายของประเทศไทย คือ ประเด็นภาวะทางการคลังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสาธารณสุขและการศึกษา ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ขณะเดียวกันที่ภาคการผลิตไทยยังมีความต้องการใช้แรงงานข้ามชาติ ส่งผลให้มีแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติและผู้ติดตามเข้ามาทำนั้ในประเทศไทยจำนวนมาก ทั้งแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ปัญหาด้านสาธารณสุขจึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการดำเนินการอย่างเร่งด่วนภายใต้ปัญหาการจัดสรรงบประมาณด้านดังกล่าวนี้ โดยการยืนยันด้วยงานวิจัยของสุทัศน์ ศรีวิไล (2556, หน้า 5-6) ที่พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2556 ประเทศไทยต้องแบกรับค่าใช้จ่ายทางสาธารณสุขปีละประมาณ 5 ร้อยล้านบาท

การแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติภายใต้กรอบการดำเนินการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการเข้ามาของแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งแม้ว่า กฎหมายฉบับนี้ในภาพรวมจะมีความสมบูรณ์ในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้ามาในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีแหล่งเงินได้เลี้ยงชีพและแหล่งทำมาหาได้หรือการทำงานแล้วก็ตามที แต่เรื่องบทลงโทษ ทั้งโทษปรับและจำคุกสำหรับแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง อาจจะยังไม่มากพอที่จะทำให้เกิดความยำเกรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้ทำการเปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบปัญหาในทำนองเดียวกับประเทศไทย ซึ่งการเสนอแก้ไขบทลงโทษจำเป็นต้องพิจารณาถึงความพร้อมของทัณฑ์สถานและกระบวนการยุติธรรมไทยด้วยว่าอาจต้องรับภาระหนักขึ้น

กฎหมายที่มุ่งเน้นควบคุมการทำงานแรงงานข้ามชาติ ตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ก็มีความคลุมเครือหรือสถานะการเข้าเมืองของแรงงานข้ามชาติมีความชัดเจนด้วยวัตถุประสงค์ที่ต้องไม่เข้ามาเพื่อแสวงหาการทำงาน เว้นแต่จะได้อนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขอใบอนุญาตทำงาน รวมถึงงานทั้ง 39 อาชีพที่เกี่ยวกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจไทยโดยตรง แต่ในปี พ.ศ. 2551 นี้เองได้อนุญาตให้กรรมกรที่เป็นหนึ่งในอาชีพต้องห้ามกลับถูกได้การอนุญาตให้กับแรงงานที่มีสัญชาติของประเทศที่เป็นภาคีแห่งบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน หรือ CLMV หากพิจารณาถึงความจำเป็นที่ผู้ประกอบการ

และนักลงทุนในประเทศไทยยังมีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้ และกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือต่างดาว อาจถูกมองว่า เป็นเรื่องไม่จำเป็น เพราะเมื่อแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายแล้ว เหตุใดกฎหมายภายในต้องครอบคลุมเพื่อคุ้มครองกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย ซึ่งต้องทำความเข้าใจว่า การคุ้มครองเพื่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถือเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง และหากพิจารณาประกอบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประณามจากนานาประเทศถึงการเลือกปฏิบัติกับแรงงานข้ามชาติ และการลิดรอนสิทธิแรงงานกลุ่มนี้ ซึ่งพบว่า กฎหมายแรงงานไทยทุกฉบับไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิที่นายจ้างสามารถเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ

มาตรการด้านเศรษฐกิจในการปรับขึ้นค่าธรรมเนียบต่าง ๆ เมื่อมีการนำแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติเข้ามาทำงานก็อาจเป็นอีกข้อคิดหนึ่งประเทศไทยจะทำได้เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ที่อาจไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง เนื่องจากแนวพรมแดนที่ติดกับเพื่อนบ้านเป็นระยะทางหลายพันกิโลเมตร และสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการหลบหนีเข้ามาในบางช่วงเวลา ดังงานวิจัยของศศิพิมพ์ ศรีบัลลังก์ และสุรชาติ บำรุงสุข (2555, หน้า 21) ที่สะท้อนให้เห็นว่า พรมแดนไทยมีลักษณะเป็นผืนดินที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางยาวพร้อมประกอบด้วยเทือกเขา ป่าทึบ แม่น้ำลำธาร ทำให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านพยายามลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย จึงอาจทำให้มาตรการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศอื่นกลับกลายเป็นมหันตภัยต่อประเทศไทย ที่ทำให้มีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้ามามากขึ้นจนกลายเป็นปัญหาขบวนการค้ามนุษย์ตามมา แต่แนวคิดดังกล่าวนี้อาจสวนทางกับแรงงานไร้ฝีมือข้ามชาติในประเทศมาเลเซียที่กลับพบว่า ช่วงทศวรรษหลังมานี้ในแต่ละปีจะพบว่า มาเลเซียมีแรงงานดังกล่าวมาจากอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์จำนวนมากถึงเกือบ 1 ล้านคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งฟิลิปปินส์ที่มีได้มีพรมแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซียแต่อย่างใด (Tuccio, 2017, pp. 150-153)

2. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

แรงงานจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาศักยภาพ พร้อมกับนายจ้างควรมีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเกิดการขับเคลื่อนอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน. (2559). สถิติจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มประเทศอาเซียนได้รับอนุญาตทำงานประจำเดือนพฤษภาคม 2559. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.
- กิริยา กุลกลการ. (2553). แรงงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย, *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 28(3), 99-142.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2540). กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ขวัญชีวัน บัวแดง. (2552). สถิติด้านการรับบริการสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ: กรณีศึกษาแรงงานจากประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- นภสร เจริญโพธิ์. (2560). การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์: การให้บริการแรงงานต่างด้าวแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประเทศไทย. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 22(1), 230-243.
- พัททยา เรือนแก้ว. (2550). สถิติหญิงไทยกรณีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ศิพิมพ์ ศรีบัลลังก์ และสุรชาติ บำรุงสุข. (2555). ที่มาของแรงงานพม่าในประเทศไทย. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, 20(33), 19-37.
- สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา. (2559). *แรงงานข้ามชาติ*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สุทัศน์ ศรีวิไล. (2556). ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อระบบสุขภาพและค่าใช้จ่ายของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน
- Tuccio, M. (2017). Determination of intra-ASEAN migration. *Asian Development Review*, 304(1), 144-166.