บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ในปัจจุบันพบว่ามีคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย แต่สิ้นสุดเวลาอนุญาตหรือถูกเพิกถอนการอนุญาต แต่ยังหลบซ่อนและลักลอบทำงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นการแย่งงานคนไทยและยังเป็นปัญหาในด้านอื่น ๆ ตามมาอีกมาก ทั้งปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาด้านสาธารณสุข กล่าวรวม ๆ ก็คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งปัญหาเศรษฐกิจ สังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความมั่นคงภายใน

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54 บัญญัติห้ามคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดลงหรือถูกเพิกถอนการอนุญาต หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษตามมาตรา 81 จำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บทกำหนดโทษเบาทำให้ฝ่าฝืนกฎหมายมาก หากถูกจับได้ก็จะรอการถูกส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร โทษจำคุกแทบไม่มีการนำมาใช้ เมื่อถูกส่งกลับจะหาทางลักลอบกลับมาใหม่ มาตรการทางกฎหมายคนเข้าเมืองจึงแทบจะไม่มีสภาพบังคับ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมและคุ้มครองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ในส่วนของการควบคุม อนึ่งการที่นายจ้างว่าจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ให้ทำงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ส่วนหนึ่งเป็นความจำเป็นเพราะขาดแคลนแรงงาน เพราะเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำ หากไม่จ้างแรงงานต่างด้าวก็จะเกิดความเสียหาย จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง แต่นายจ้างส่วนหนึ่งต้องการแรงงานราคาถูกเพื่อลดต้นทุนด้านแรงงาน รัฐบาลจึงได้แก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยปี พ.ศ.2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ.2542 รับทราบมติของคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ให้จังหวัดดำเนินการตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยจัดหางานจังหวัดอนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ทั้งปัจจุบันรัฐบาลได้ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว ให้ทำงานกรรมกรในกิจการประมงรวมทั้งงาน

ที่คนไทยไม่นิยมทำ แต่มาตรการผ่อนผันไม่ใช้การแก้ไขปัญหาในระยะยาว ควรจะนำระบบการจ้างแรงงานต่างชาติ (Employment Permit System for Foreign Workers: EPS) แบบรัฐต่อรัฐของเกาหลีมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือปัญหาทางกฎหมาย อันเกิดจากพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 คือบทบัญญัติในมาตรา 6 และมาตรา 12 ที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ออกมาใช้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ คือกำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 รายการ แต่ให้คนต่างด้าวบางประเภททำได้จำนวน 27 รายการตามที่คณะรัฐมนตรี ประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวคนละประเภทแม้ไม่ได้ขัดแย้งกันแต่พบว่าอาจเกิดความสับสนในการบังคับใช้ เป็นช่องทางที่ทำให้มีการผ่อนผันและฝ่าฝืนกฎหมายได้ง่ายขึ้น

โดยบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ห้ามคนต่าง-ด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต แต่ในปัจจุบันแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต ทั้งที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดมีบทกำหนดโทษไว้ ผู้ฝ่าฝืนต้องรับโทษตามมาตรา 34 มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นโทษสถานเบาที่ไม่มีการเกรงกลัวโทษ ต่างจากกฎหมายของต่างประเทศ ที่ใช้ควบคุมแรงงานต่างด้าวจะมีการกำหนดอัตราโทษที่รุนแรง ประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดอัตราโทษสูง มีโทษเด็ดขาด ทั้งมีโทษโบยด้วยหวาย เมื่อรับโทษแล้วต้องถูกเนรเทศ แต่โทษตามกฎหมายไทยเบามาก เมื่อคนต่างด้าวไม่เกรงกลัวโทษ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งในปัจจุบันคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย เข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานมีจำนวนมาก

ในส่วนของการคุ้มครองสำหรับปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว ควรออกกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ โดยแยกจากกฎหมายคุ้มครองแรงงงานเพราะแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานนอกระบบ ไม่ควรนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานมาบังคับใช้ โดยพบว่าส่วนหนึ่งปัญหาเกิดจากนายจ้าง นายจ้างเป็นปัจจัยสำคัญที่เกิดการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว การจ้างแรงงานต่างด้าวจะมีต้นทุนต่ำกว่าการจ้างแรงงานคนไทย และนายจ้างส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เห็นว่าการรปฏิบัติตามกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐก่อให้เกิดความยุ่งยากและเสียเวลา ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมายทำให้รัฐไม่ทราบถึงจำนวนที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

ปัญหาอีกส่วนหนึ่ง เกิดจากลูกจ้างหรือแรงงานต่างด้าวเอง ที่ยอมรับค่าจ้างในอัตราต่ำ กว่าแรงงานคนไทย เป็นเหตุจูงใจให้นายจ้างจ้างงานแรงงานต่างด้าว แรงงานเหล่านี้ไม่เข้าใจถึงสิทธิตามกฎหมายแรงงานที่ตนเองจะได้รับ ตลอดจนกลัวความผิดจากลักลอบเข้าเมือง ต้องทำงานอย่างหลบซ่อนจึงยอมรับข้อกำหนดของนายจ้าง เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐ

แม้ปัจจุบันรัฐจะจูงใจให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เข้ามาสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง ผ่อนผันให้มีการจ้างงานคนต่างด้าวในบางอาชีพในบางท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยให้ขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นแต่ก็ไม่ได้จูงใจให้แรงงานเหล่านี้มาขึ้นทะเบียนมากนัก

จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลมีการฝ่าฝืนกฎหมาย รัฐต้องยอมรับสภาพด้วยการใช้มาตรการผ่อนผัน โดยรัฐกำหนดแนวนโยบายออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี เพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถอยู่ทำงานในกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยทำได้ โดยมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ นั้นได้มีการกำหนดกิจการงานที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้

ทั้งนี้ อุปสรรคหรือปัญหาที่ทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ประสบความสำเร็จนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับปัญหาในทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวแต่ยังขึ้นอยู่กับสาเหตุหลายประการ เช่น มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน และไม่มีการประสานงานที่ดี การควบคุมดูแลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทั่วถึง ขาดงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ ปัญหาการติดต่อสื่อสารเพราะใช้ภาษาต่างกัน ปัญหานายจ้างไม่ให้ความร่วมมือและนโยบายของรัฐไม่แน่นอนว่าจะให้มีการผ่อนผันหรือเข้มงวด อีกทั้งขั้นตอนการปฏิบัติตามระเบียบยุ่งยากและใช้เวลามาก

ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศนั้น จะต้องมีมาตรการทางกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีความยืดหยุ่นพอเพื่อที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจที่อาจจะเกิดขึ้น ควรมีหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรม สามารถควบคุมได้ มีความคล่องตัว และสามารถนำไปปฏิบัติได้ อยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอแนะ

จากผลสรุปข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ในส่วนของการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ควรมีมาตรการแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ควรมีมาตรการแก้ไขดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติควบคุมคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ควรแก้โดยเพิ่มโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และใช้มาตรการลงโทษที่มาตรการบังคับที่เด็ดขาดเคร่งครัด เช่นเดียวกับกฎหมายของต่างประเทศ

1.2 ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำงาน โดยออกพระพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพ ที่ให้แรงงานต่างด้าวทำเฉพาะที่ขาดแคลนโดยเฉพาะงานที่คนไทยไม่นิยมทำเท่านั้น และนำระบบการระบบการจ้างแบบรัฐต่อรัฐ

(Employment Permit System for Foreign Workers: EPS) มาใช้เฉพาะ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

2. ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ควรออกกฎหมายเฉพาะและกฎ-กระทรวง เพื่อใช้คุ้มครองแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยตรงเท่านั้น โดยกำหนดให้มีหน่วยงานดูแลเฉพาะอย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยกำหนดตาม ประเภทและลักษณะงาน ให้เป็นไปตามกำหนดในกฎกระทรวง

2.2 จำนวนชั่วโมงทำงาน โดยกำหนดตามประเภทและลักษณะงาน ให้เป็นไปตามกำหนดในกฎกระทรวง

2.3 ประกันสุขภาพ ให้แรงงานต่างด้าวเป็นผู้ออกเงินประกันสุขภาพเองทั้งหมด ตามอัตราที่กำหนดตามประเภทและลักษณะงานในกฎกระทรวง

3. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไว้ ดังนี้

3.1 ใช้มาตรการผลักดัน จับกุม และสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เข้ามาใหม่อย่างจริงจัง เด็ดขาด พร้อมทั้งเปิดโอกาส ส่งเสริม สนับสนุนและจัดหาคนไทยเข้าไปทำงาน กิจการใดที่คนไทยยังไม่สามารถจัดคนไทยเข้าไปทำงานได้ทันที และยังมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปอีกระยะหนึ่งหรืองานที่คนไทยไม่นิยมทำ ต้องจัดการให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับอนุญาตทำงาน อยู่ในระบบทะเบียนแรงงานต่างด้าว ที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจัดทำแผนลดการใช้และพึ่งพาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยประชาสัมพันธ์ให้นายจ้างเห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม สภาพแวดล้อมและความมั่นคงของชาติที่ได้รับผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

3.2 มอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบให้จังหวัด ดำเนินการตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ทั้งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ดังนี้

3.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศจังหวัด เพื่อแจ้งให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายรายงานตัว และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจัดทำทะเบียนประวัติ แล้วออกคำสั่งส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร โดยจะต้องมีมาตรการเฝ้าระวัง ควบคุม สกัดกั้นการกลับเข้ามาใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2 จัดหางานจังหวัดพิจารณาอนุญาตการทำงาน ให้แก่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ตามงาน กิจการ พื้นที่ และจำนวนที่รัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยจะต้องเป็นงานกรรมกรเท่านั้น หรือเป็นงานประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน เพราะคนไทยไม่ยอมทำงานนั้นอย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย รวมทั้งการอนุญาตจ้างแรงงานต่าง-ด้าวนั้น จะต้องไม่เป็นการแย่งอาชีพคนไทย และต้องเปิดโอกาสให้แรงงานไทยได้เข้าทำงานนั้นเสียก่อน

4. สำหรับมาตรการอื่น ๆ นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้ว จะต้องดำเนินการควบคู่กันไปด้วย กล่าวคือ

4.1 ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูล เพื่อชี้แจงให้นายจ้างทราบถึงประโยชน์ ผลดี ผลเสีย มาตรการและบทลงโทษและความจำเป็นของการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ

4.2 ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ และจูงใจให้แรงงานต่างด้าวทราบ และเข้าใจถึงสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับ จากการเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

4.3 รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ในการว่าจ้างเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงานตรวจคนเข้าเมือง และสกัดกั้นตามแนวชายแดน

4.4 ควรจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ และได้ทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จัดให้มีการประชุม สัมมนาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงปัญหาอันเกิดจากแรงงานต่างด้าว พร้อมทั้งให้มีการสร้างจิตสำนึกที่ดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการปฏิบัติหน้าที่

4.5 ควรมีการเผยแพร่ หรือชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบถึงมาตรการและบท ลงโทษทางกฎหมายที่มีแก่เจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมาย

4.6 ควรจัดให้มีการอบรมสัมมนาร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานของรัฐในการทำงานร่วมกัน จะทำให้การปฏิบัติงานสอดคล้องและประสานงานระหว่างกันได้ดีขึ้น

4.7 ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างชัดเจนและทั่วถึงในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

4.8 พิจารณาผ่อนผัน ลดขั้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติให้แรงงานต่าง-ด้าวที่ยื่นขออนุญาตทำงานให้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.9 ควรจัดให้มีการตรวจสอบ กวดขัน จับกุม ส่งตัวกลับ โดยให้ดำเนินมาตรการขั้นเด็ดขาดในการตรวจจับแรงงานต่างด้าวที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายผ่อนผัน

4.10 ควรจะกำหนดมาตรการผลักดันแรงงานต่างด้าวทันทีที่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานหมดลง เพื่อป้องกันปัญหาลูกหลานแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในอนาคต