

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

จากปัญหาเศรษฐกิจ การเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน 3 ชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ประกอบกับประเทศไทยมีความต้องการแรงงานในระดับล่างเพิ่มขึ้น ได้ส่งผลให้คนต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าว ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศเป็นจำนวนนับล้านคน ซึ่งหน่วยงานที่มีภารกิจในการแก้ปัญหาดังกล่าว คือ หน่วยทหารและตำรวจจะทำหน้าที่สกัดกั้น จับกุมและส่งกลับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการดำเนินการสกัดกั้น และจับกุมแรงงานต่างด้าว โดยต่อเนื่องและต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดำเนินการดังกล่าว แต่แรงงานต่างด้าวยังคงลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้ปรับนโยบายให้ยืดหยุ่นขึ้นโดยกำหนดมาตรการผ่อนผันขึ้นมารองรับสำหรับคนต่างด้าว 3 สัญชาตินี้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้เป็นการชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยได้ออกมติกรม.เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่ออนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถมาขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานได้เป็นครั้งๆ ไปนับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา โดยกำหนดประเภทของกิจการ จำนวนจังหวัด และระยะเวลาที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ต่อมาในปี 2544 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ แต่อย่างไรก็ตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยยังคงมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองลักลอบทำงานในประเทศอยู่อีกเป็นจำนวนมากและทำให้ในช่วงปี 2546 – 2548 รัฐยังคงต้องเสียเงินนอกงบประมาณที่กรมการจัดหางานจัดสรรให้เพื่อสนับสนุนทหารและตำรวจในการสกัดกั้น จับกุมและส่งกลับแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนเงิน 307.91 ล้านบาท รวมถึงเสียเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลคนต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพเป็นจำนวน 331.93 ล้านบาท

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้เลือกตรวจสอบการดำเนินงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน ทั้งนี้เพื่อให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานต่อไป

จากการตรวจสอบการดำเนินงาน งานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวใน 8 จังหวัดชายแดนทั่วประเทศ พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้

1. การควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังกระทำไม่ได้ทั่วถึง

แรงงานต่างด้าวทำงานโดยไม่ขออนุญาตยังมีเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจของกรมการปกครองในปี 2547 พบว่า มีแรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัวกับกรมการปกครองและถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือรวมถึงได้ออก ท.ร. 38/1 แล้ว แต่ลักลอบทำงาน โดยไม่มายื่นขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน เป็นจำนวนถึง 208,379 คน ทั้งนี้ยังไม่รวมแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่อาจลักลอบทำงานโดยยังไม่มารายงานตัว และส่วนที่มารายงานตัวแต่ไม่มาถ่ายรูปพิมพ์ลายนิ้วมือ ซึ่งยังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีจำนวนอีกเท่าใด ทำให้รัฐไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากแรงงานต่างด้าวในส่วนที่ยังไม่มาขออนุญาตทำงานในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยในปี 2547 เพียงปีเดียวเป็นเงิน 791.84 ล้านบาท (ค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตทำงานต่อคน 1,900 บาท และค่าตรวจสุขภาพและค่าประกันสุขภาพต่อคน 1,900 บาท รวมเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดต่อคน 3,800 บาท รวมเป็นเงิน $3,800 \times 208,379 = 791.84$ ล้านบาท)

แรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานแล้วมีการหลบหนีออกจากพื้นที่ที่กำหนดโดยไม่ได้รับอนุญาต กล่าวคือแรงงานต่างด้าวที่ได้เข้าทำงานแล้วในเขตจังหวัดชายแดน และได้ขออนุญาตทำงานโดยถูกต้องแล้วจำนวนหนึ่งได้หลบหนีจากนายจ้างไป ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าของสถานประกอบการ จำนวน 70 แห่ง พบว่าสถานประกอบการจำนวน 45 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 64.29 ของสถานประกอบการที่สุ่มสัมภาษณ์ทั้งหมดต่างระบุว่ามีการหลบหนีของแรงงานต่างด้าวจากสถานประกอบการของตน

การควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองยังกระทำไม่ได้ทั่วถึง เนื่องจากการสกัดกั้นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดนยังไม่สามารถสกัดกั้นได้ทั้งหมด การปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบทำงานโดยไม่ขออนุญาตทำงาน รวมถึงการดำเนินคดีกับนายจ้าง ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเข้มงวดและได้ผล นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือในการนำลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงาน ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่เพิ่มขึ้นของสถานประกอบการในเขตเมืองชั้นใน นอกจากนี้ยังขาดฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ไม่ทราบจำนวนที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่กรมการจัดหางานต้องรับผิดชอบดำเนินการให้อยู่ในระบบการควบคุมให้ครบถ้วนได้

ข้อเสนอแนะ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขอเสนอแนะให้อธิบดีกรมการจัดหางาน และคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ดำเนินการตามแนวทางดังต่อไปนี้

กรมการจัดหางาน

1. ดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รวมถึงหน่วยงานอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ เพื่อจัดให้มีการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งหมดทั่วประเทศทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนและตรงกับความเป็นจริงที่สุด ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถร่วมกันใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นฐานข้อมูลในการควบคุมแรงงานต่างด้าวต่อไป และข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนดังกล่าวจะช่วยให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาการควบคุมแรงงานต่างด้าวทั้งระบบได้ดียิ่งขึ้น

2. ประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการเร่งรัดให้การพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เป็นไปโดยครบถ้วนและแล้วเสร็จในระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถผลักดันแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ให้เข้าสู่ระบบการนำเข้าโดยถูกกฎหมายได้ในระยะยาว

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)

1. มอบหมายให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พิจารณาดูแลความเป็นไปได้ในการปรับปรุงการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตามแนวชายแดนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้ผ่านแดน โดยใช้บัตรผ่านแดน (Border Pass) เพื่อให้เกิดการป้องกันคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่รัดกุมมากขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาและอาณาเขตที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถอยู่ในประเทศได้ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การเข้าประเทศที่ต่างกัน

2. มอบหมายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการปราบปราม จับกุมแรงงานต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่ขออนุญาตทำงานอย่างเคร่งครัดและควรพิจารณาดำเนินคดีตามกฎหมายกับนายจ้าง ผู้นำพา รวมถึงผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวดังกล่าวด้วยเพื่อให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างจริงจัง