

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติในประเทศไทย

พรรษา ศิริมาจันทร์¹

1.สภาพทั่วไป

ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ เมียนมา/พม่า ลาว และกัมพูชา ทั้งทางบก และทางน้ำ เป็นระยะทางยาว ทำให้เกิดการติดต่อค้าขาย การเดินทางข้ามไป – มา หาสุกันมาเป็นเวลานาน และจากสภาพเศรษฐกิจของไทยที่เติบโตอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดประชากรจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยเพื่อโอกาสชีวิตที่ดีกว่า ประกอบกับสถานการณ์รุนแรงทางการเมืองภายในประเทศเพื่อนบ้านที่เกิดขึ้นเป็นระยะ โดยเฉพาะในพม่า (กฤติยา อาชวนิชกุล : 2546) และระบบการปกครองที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นปัจจัยผลสำคัญที่ทำให้แรงงานอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย (ดร. ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ : 2552) ในระยะแรก แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะรับจ้างทำงานบริเวณชายแดน ในกิจการเกษตร การทำสวนผลไม้ ปศุสัตว์ ต่อมา จำนวนผู้เข้ามาขายแรงงานมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และขยายเข้าไปทำงานในพื้นที่ตอนในเพิ่มมากขึ้น เป็นผลจากการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทยที่มุ่งเน้นการส่งออก เป็นปัจจัยผลักดันเศรษฐกิจและตลาดแรงงานให้ขยายตัว มีความต้องการใช้แรงงานเข้มข้นระดับสูงจำนวนมากในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในกิจการ 3D (Dirty, Difficult, Dangerous) ซึ่งคนไทยไม่ต้องการทำ เช่น ภาคการเกษตร ภาคกิจการประมงและต่อเนื่องประมง ทำให้ต้องหันไปพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือทดแทนจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน/ IOM : 2547)

การใช้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน หรือรวมเรียกว่าแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) มีมาตั้งแต่อดีตโดยไม่มีการควบคุม แรงงานดังกล่าวส่วนใหญ่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย เมื่อแรงงานเพิ่มจำนวนมากขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะจัดระเบียบแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหา เริ่มตั้งแต่ปี 2535 ควบคุมเฉพาะแรงงานพม่าในพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดน มีแรงงานพม่ามาลงทะเบียนเพียง 706 คน (ดร. ปัง

¹ ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงระหว่างประเทศ รักษาการที่ปรึกษาด้านการประสานกิจการความมั่นคง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ปอนด์ ริกอำนาจกิจ : 2552) การดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเริ่มต้นในปี 2539 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติได้อย่างถูกต้องเป็นครั้งแรก โดยคาดว่าจะนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานด้วยการควบคุมจำนวนแรงงาน ประเภทงาน และพื้นที่จ้างงานที่เหมาะสมได้

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐให้ความสนใจ และให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเป็นกรณีพิเศษ คือ จำนวนของแรงงานที่มีมากกว่าแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศอื่นๆ และมีผลกระทบที่เห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่า ที่สำคัญ คือ ความวิตกกังวลว่ามีคนเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายแต่ไม่สามารถทราบจำนวนที่แน่นอนได้ ทั้งนี้ หน่วยงานความมั่นคงคาดการณ์ว่าน่าจะมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 2-3 ล้านคน และเชื่อว่ามิแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยไม่สามารถควบคุมได้

การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ โดยที่ไม่สามารถควบคุมได้ดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหลายด้าน ที่สำคัญได้แก่ **ด้านเศรษฐกิจ** ผู้ประกอบการยังเน้นการใช้แรงงานราคาถูกและผลิตภาพต่ำ กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม รวมทั้งอาจถูกกีดกันทางการค้าจากการใช้แรงงานผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเป็นภาระงบประมาณของรัฐบาลในเรื่องการรักษาพยาบาลและการศึกษา **ด้านการเมือง** แรงงานต่างด้าวจากพม่าส่วนหนึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า ส่งผลต่อความไว้วางใจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ **ด้านสังคม** ที่สำคัญคือ ปัญหาการรวมตัวของชุมชนแรงงานต่างด้าวในหลายจังหวัด นำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาโรคระบาด/โรคติดต่อ และปัญหาสถานภาพตามกฎหมายของเด็กที่เกิดในประเทศไทย รวมทั้งปัญหาภาพลักษณ์ของประเทศจากการที่มีผู้ประกอบการบางรายละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว

สาเหตุการหลบหนีเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย มาจากปัจจัยหลายประการ ทั้งปัจจัยผลักและปัจจัยดึง **ปัจจัยผลักที่สำคัญ** คือ ปัญหาความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่พัฒนาช้า ขณะที่**ปัจจัยดึงที่สำคัญ** คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ รวมทั้งนโยบายภาครัฐบางอย่างที่เอื้อประโยชน์ โดยเฉพาะการให้สิทธิบางเรื่อง เช่น นโยบายด้านการศึกษาให้เด็กต่างด้าวสามารถเรียนฟรีถึงภาคบังคับ และการให้บริการสาธารณสุขตามหลักมนุษยธรรม เมื่อประกอบกับโครงสร้างประชากรของไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ทำให้สัดส่วนกำลังแรงงาน (Work force) เริ่มลดลง ขณะเดียวกันแรงงานส่วนหนึ่งมีการศึกษาสูงขึ้น และมีทัศนคติเลือกงานมากขึ้น เกิดการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง เป็นโอกาสให้ประชากรจากประเทศเพื่อน

บ้านหลังไหลเข้ามาสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า (IOM 2553) นอกจากนั้น ยังพบว่าความต้องการแรงงานจำนวนมาก ทำให้เกิดขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอีกทางหนึ่งด้วย และหลายกรณีเชื่อมโยงไปถึงขบวนการการค้ามนุษย์ข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับบุคคลทั้งในประเทศต้นทางและในประเทศไทย

รายงานการศึกษาเรื่อง “*Migrant Smuggling in Asia : A Thematic Review of Literature*” ของ UNODC ปี 2012 ระบุว่า ประเทศไทยเป็นจุดหมายหลักสำหรับผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติในภูมิภาค มากที่สุดจากเมียนมา ซึ่งเป็นแรงงานประมาณ 2 ล้านคน และเป็นผู้หนีภัยการสู้รบอีก 1.4 แสนคน ทั้งยังระบุว่า การลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับการลักลอบขนคนเข้าเมือง (People Smuggling) และขบวนการนายหน้า รวมทั้งการทุจริตของเจ้าหน้าที่บริเวณชายแดน ทำให้คนเหล่านี้เสี่ยงต่อการถูกกระทำอย่างไม่เหมาะสม และการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) สอดคล้องกับรายงานการศึกษาเรื่อง “*Human Trafficking in South-East Asia / Thailand*” ขององค์การสมาชิกรัฐสภาแห่งเอเชียด้านประชากรและการพัฒนา (The Asian Forum of Parliamentarians on Population and Development : AFPPD) ปี 2013 ซึ่งระบุว่า ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทางจุดหมายปลายทาง และเป็นศูนย์กลางของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน และการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคสุ่มแม่น้ำโขง ปัจจุบันมีผู้ย้ายถิ่นในประเทศไทยกว่า 3 ล้านคน มากที่สุดจากเมียนมา รองลงมาคือ กัมพูชา และ สปป. ลาว

จากโครงสร้างการผลิตของไทยที่พึ่งพาแรงงานต่างด้าวก่อนข้างสูง โดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือ หรือ “กรรมกร” ในกิจการที่มีลักษณะงานที่เรียกว่า งาน 3 D คือ งานสกปรก (Dirty) งานที่มีความเสี่ยงสูง หรืองานอันตราย (Danger) และงานที่ยากลำบาก หรืองานหนัก (Difficult) ซึ่งเป็นงานที่มีอัตราค่าจ้างไม่สูงนัก ทำให้คนไทยไม่นิยมทำ ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเพื่อลดผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมที่จะเกิดขึ้น และให้เกิดความยืดหยุ่นในตลาดแรงงาน รวมทั้งรักษาระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขันของประเทศ ล่าสุดรัฐบาลนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้กำหนดเรื่อง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐข้อ 2.4 “แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยการปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดน และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน บนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ”

2. การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เริ่มครั้งแรกในปี 2535 มุ่งควบคุมเฉพาะแรงงานจากพม่า โดยเปิดให้แรงงานมาลงทะเบียนเพื่อทำงานได้ในพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดนพม่า มีแรงงานพม่ามาลงทะเบียนเพียง 706 คน การดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเพื่อจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เริ่มในปี 2539 โดยอาจแบ่งลักษณะการดำเนินงานเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก ระหว่างปี 2539 – 2546 และระยะที่ 2 ระหว่างปี 2547 ถึงปัจจุบัน (2556)

ระยะแรก (พ.ศ. 2539- 2546) กำหนดนโยบายในลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และดำเนินการฝ่ายเดียว โดยที่ประเทศต้นทางไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ในช่วงปี 2545 – 2546 กรอบการแก้ปัญหาครอบคลุมถึงการประสานกับประเทศต้นทาง 3 ประเทศ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาในเรื่อง การจ้างงาน การนำเข้าแรงงาน รวมทั้งการพิสูจน์สัญชาติ เป้าหมายคือการปรับสถานภาพแรงงานผิดกฎหมาย ให้เข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้มีการดำเนินงาน ดังนี้

ปี 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ไม่จำกัดจำนวน โดยให้มารายงานตัวจดทะเบียน และทำงานได้ในพื้นที่ 43 จังหวัด 23 กิจการ เป็นเวลา 2 ปี มีแรงงานมารายงานตัวจดทะเบียน รวม 293,654 คน

ปี 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ทำงานได้ใน 54 จังหวัด และ 47 กิจการ ไม่จำกัดจำนวน ปรากฏแรงงานมาจดทะเบียนลดลงเหลือเพียง 90,911 คน

ปี 2542 – 2543 กำหนดพื้นที่ทำงานใน 37 จังหวัด 18 กิจการ และกำหนดจำนวนผ่อนผันไม่เกิน 106,684 คน เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 และในปี 2543 รัฐบาลเริ่มมีนโยบายที่จะนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องเป็นครั้งแรก โดยให้ยุติการผ่อนผันเป็นรายปี และเห็นควรให้จัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะ

ปี 2544 รัฐบาลได้จัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)” มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและผู้แทนระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีจาก 22 หน่วยงานเป็นกรรมการ ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการแก้ปัญหา และในปีนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติ

ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติโดยไม่จำกัดพื้นที่ กิจการ และจำนวน เป็นครั้งแรก ทั้งนี้มุ่งหมายเพื่อทราบจำนวนแรงงานต่างด้าว ประเภทงานที่ทำ และที่อยู่ที่ชัดเจน เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย ปราบกฏมิแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ มาจดทะเบียน รวม 568,249 คน

ปี 2545 คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวฯ ที่มารายงานตัวในปี 2544 ทำงานต่อได้อีก 1 ปี มีผู้มารายงานตัวลดลงเหลือเพียง 409,339 คน และในปีนี้ที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ 4 ธันวาคม 2545 มีรองนายกรัฐมนตรี (พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ) ในขณะนั้นเป็นประธาน ได้พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจาก ลาว พม่า และกัมพูชา ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี และมีมติให้ยุตินโยบายการผ่อนผันการจ้างแรงงานเป็นครั้งคราว และกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการนำแรงงานไทยมาทดแทน รวมทั้งให้ปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าวฯ ผู้ประกอบการที่ทำผิดกฎหมาย ตลอดจนขบวนการนำพาอย่างเด็ดขาด ควบคุมไปกับการสกัดกั้นและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างจริงจัง

ปี 2546 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการแก้ปัญหาหรือการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยนายกรัฐมนตรี (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) ในการประชุมหน่วยงานความมั่นคง ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อ 21 กรกฎาคม 2546 ได้ให้นโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวฯ โดยให้แก้ปัญหาบนพื้นฐานความเป็นจริง สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสมดุลกับความมั่นคง ส่วนที่เกินความจำเป็นต้องส่งกลับรวมทั้งได้มอบให้กระทรวงแรงงานรับไปพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์รองรับ 7 ยุทธศาสตร์ เสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2546 และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อ 2 มีนาคม 2547 นอกจากนั้นแล้วในปี 2546 ยังเป็นปีที่ไทยสามารถลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ((Memorandum of Understanding on the Cooperation in the Employment of Workers : MOU) ได้ครบ 3 ประเทศ คือ ลาว ในปี 2545 พม่า และกัมพูชา ในปี 2546 ซึ่งได้ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ปัญหาในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันในเรื่องการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน และการส่งกลับ ทั้งนี้ จนสิ้นสุดปี 2546 มีแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อทำงานต่ออีก 1 ปี เพียง 288,780 คน

ระยะที่ 2 (พ.ศ.2547 – พ.ศ.2556)

การดำเนินงานในระยะนี้ อยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วยแผนยุทธศาสตร์รองรับ 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว (กระทรวงแรงงาน รับผิดชอบ)
- 2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว (กระทรวงแรงงาน รับผิดชอบ)

- 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน (กระทรวงกลาโหม รับผิดชอบ)
- 4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าว (สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบ)
- 5) ยุทธศาสตร์การผลักดัน และส่งกลับแรงงานต่างด้าว (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รับผิดชอบ)
- 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ การจัดระบบแรงงานต่างด้าว (กรมประชาสัมพันธ์ รับผิดชอบ)
- 7) ยุทธศาสตร์การติดตาม และประเมินผล (กระทรวงแรงงาน รับผิดชอบ)

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวฯ ตั้งแต่ ปี 2547 เป็นต้นมาจึงเป็นการดำเนินการภายใต้ “ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ” ซึ่งดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการ 8 คณะ และคณะทำงานอีก 3 คณะ ภายใต้กลไกบริหารจัดการที่จัดตั้งขึ้น คือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เป้าหมายเพื่อให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวฯ อย่างถูกกฎหมาย ลดผลกระทบต่อความมั่นคง และเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ

แนวทางและมาตรการดำเนินการ ประกอบด้วย

1) การจดทะเบียนแรงงาน โดยกระทรวงแรงงานจะเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการเปิดโอกาสให้นายจ้างพาแรงงานมาขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย (ทร.38/1) เพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ ทั้งนี้ การจดทะเบียนมีจุดมุ่งหมายสำคัญ เพื่อให้ทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อาศัยทำงานในประเทศไทย ประเภทงานที่ทำ และที่อยู่ชัดเจน

2) การพิสูจน์สัญชาติแรงงาน เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ทราบที่มาของแรงงานต่างด้าว ทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ การส่งกลับอย่างถูกต้อง และลดปัญหาการค้ามนุษย์ โดยให้ประเทศต้นทางมีส่วนรับผิดชอบ ประเทศคู่ภาคี (ลาว พม่า และกัมพูชา) จะดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารรับรองหรือหนังสือเดินทางให้กับแรงงานต่างด้าวของตน เมื่อแรงงานต่างด้าวได้รับเอกสารรับรองหรือหนังสือเดินทางแล้ว ทางประเทศไทยจะให้วีซ่าและอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อทำงาน เป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี และสามารถขอต่ออายุได้อีกไม่เกิน 2 ปี

3) การนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ซึ่งตั้งเป้าหมายไว้รวม 200,000 คน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับนายจ้าง และผู้ประกอบการ และเป็นการลดการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยทางการไทยจะให้ วีซ่าเพื่อการทำงานและอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี และสามารถขอต่ออายุได้อีกไม่เกิน 2 ปี เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่พิสูจน์สัญชาติ

การจัดระเบียบแรงงานทั้งหมดนี้ เพื่อไปสู่เป้าหมายหลักคือ การจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยใช้การบริหารแบบบูรณาการร่วมกันระหว่าง 5 หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน (ปี 2556) ปรากฏว่า การดำเนินการทั้ง 3 ด้านไม่บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ จำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าสู่ระบบกลับลดลงทุกปี ขณะที่การนำเข้าแรงงานยังล่าช้า และไม่เพียงพอกับความต้องการแรงงาน จึงคาดว่าจะทำให้มีการลักลอบใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากในกิจการต่างๆ ทั่วประเทศ

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวฯ ทั้ง 3 ด้านขาดประสิทธิภาพ มาจากปัญหาขั้นตอนในการจัดระเบียบทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ การจดทะเบียนที่มีขั้นตอนยุ่งยาก ใช้เวลานาน ไม่ยืดหยุ่น และมีค่าใช้จ่ายสูง การพิสูจน์สัญชาติ มีปัญหาการค่าใช้จ่ายสูงและการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ทั่วถึง รวมทั้งการรับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องทำให้แรงงานมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่ต้องการไปพิสูจน์สัญชาติ สำหรับการนำเข้าตาม MOU ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมาย เนื่องจากยังขาดความพร้อมของประเทศต้นทาง ขั้นตอนที่ยุ่งยาก ใช้เวลานาน และมีค่าใช้จ่ายสูงเช่นกัน นอกจากนี้ กฎเกณฑ์บางอย่างของภาครัฐที่ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง การบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดประสิทธิภาพ และมุ่งปฏิบัติต่อแรงงานมากกว่าผู้ประกอบการ ล้วนแต่เป็นอุปสรรคที่ไม่จูงใจให้ผู้ประกอบการและแรงงานต่างด้าวร่วมมือเข้าสู่ระบบ เมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานได้อย่างผิดกฎหมาย โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐเห็นเป็นใจแลกกับการเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้ประกอบการ/นายจ้าง รวมถึงตัวแรงงานเองด้วย นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองมีจุดอ่อน และปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

3. นโยบายแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน

3.1 นโยบายในภาวะปกติ ในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในสถานการณ์ปกติที่ผ่านมา จะอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ในการใช้มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อให้แรงงานต่างด้าวผิด

กฎหมายออกมารายงานตัว และผ่อนผันให้ทำงานได้ระหว่างรอการส่งกลับในบางกิจการเป็นเวลา 1 ปี ซึ่งส่วนใหญ่มักระบุกว้างๆว่าเป็นงานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบข้างต้น โดยมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงปี 2556 มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวฯ รวม 3 ฉบับ ที่สำคัญ คือ มติ 6 สิงหาคม 2556 ที่เห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงแรงงานในการจัดระบบแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ โดยการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ที่นายจ้างได้ยื่นบัญชีรายชื่อไว้กับกรมการจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลจากประเทศต้นทาง ให้สามารถอยู่ต่อและทำงานได้ไม่เกิน 1 ปี โดยระหว่างนั้นให้ประเทศต้นทางเข้ามาพิสูจน์สัญชาติและออกหนังสือรับรองให้ เพื่อเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในส่วนของแรงงานในกิจการประมง ได้เปิดโอกาสให้มาจดทะเบียนได้ปีละ 2 ครั้ง เพื่อทำงานเป็นเวลา 1 ปี เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวกลุ่มแรก

3.2 นโยบายในภาวะพิเศษ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรี 6 สิงหาคม 2556 ได้หยุดชะงักลง เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองอย่างรุนแรงในช่วงปลายปี 2556 จนนำไปสู่การตัดสินใจยุบสภาเมื่อ 9 ธันวาคม 2556 และเกิดการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อ 22 พฤษภาคม 2557 ในที่สุด เป็นผลให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวอยู่ภายใต้การตัดสินใจของ คสช. ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้า

ในส่วนของ การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว คสช. ได้พิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและเห็นว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่เรื้อรังมานาน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และประชาชน ประกอบกับมีรายงานของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์และการแก้ปัญหาของประเทศไทย ประจำปี 2014 (TIP Report) โดยประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้แรงงานเด็ก และแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งมีปัญหาค้ามนุษย์ในกิจการประมง ส่งผลให้ไทยถูกจัดลำดับอยู่ใน TIER 3 ระดับเดียวกับประเทศที่มีปัญหารุนแรง เช่น เกาหลีเหนือ ซึ่งแสดงถึงความล้มเหลวในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ของไทย และนอกจากอาจจะทำให้ไทยถูกตัดความช่วยเหลือ หรือสิทธิพิเศษบางประการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คสช. จึงได้หยิบยกปัญหาแรงงานต่างด้าวและปัญหาค้ามนุษย์ขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่ต้องเร่งแก้ไข โดยได้ออกคำสั่ง คสช. ที่ 73/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) มีรองหัวหน้าคสช. และหัวหน้าฝ่ายความมั่นคง คสช. เป็นประธาน เลขาธิการสมช. ร่วมเป็นกรรมการ และมี

เสนาธิการทหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ และคำสั่งที่ 74/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ มีเสนาธิการทหาร เป็น ประธาน รองเสนาธิการสมช. ร่วมเป็นอนุกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เป็น อนุกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีประกาศคสช. ที่ 70/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2557 กำหนด มาตรการชั่วคราวในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว อย่างถูกต้องได้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ แรงงานจะต้องมาจดทะเบียน ทำบัตรประจำตัว ตรวจสอบสุขภาพ และ ขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวซึ่งมีอายุ 60 วัน ที่ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ที่คสช. ประกาศจัดตั้งขึ้นในจังหวัดต่างๆ หลังจากนั้นแรงงานจะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบสัญชาติ เพื่อออก ใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

4. บทบาทสมช.ในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

สมช.ตระหนักถึงผลกระทบต่อความมั่นคงที่เกิดจากปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จึงได้ เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเรื่องนี้มาโดยตลอด โดยทำหน้าที่ทั้งในส่วนของ การเสนอแนะนโยบาย และแนวทางการแก้ปัญหา การอำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอย่าง ต่อเนื่อง ที่สำคัญ คือ การผลักดันให้มีการจัดตั้งกลไกบริหารจัดการปัญหาเป็นการเฉพาะ จนนำไปสู่การมี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 ซึ่งได้จัดตั้ง คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการปัญหา แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าว

นอกจากนั้นแล้ว สมช. ยังได้ริเริ่มและประสานให้มีการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ ส่งกลับ และจัดระบบการจ้างแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นำไปสู่การจัดทำบันทึกความตกลงว่าด้วย ความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ระหว่างไทยกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ในปี 2545-2546 ทำให้การแก้ปัญหาในระยะต่อมา อยู่ในความรับรู้และร่วมมือของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นประเทศต้น ทางของแรงงานดังกล่าว

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการแก้ปัญหาในมิติด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องแล้ว สมช. ยังได้ ดำเนินถึงการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองดูแลด้าน

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของกลุ่มคนดังกล่าว สมช.ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ “ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล” เมื่อ 18 มกราคม 2548 ซึ่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจัดเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ได้รับการกำหนดสถานะในการอยู่อาศัยในประเทศไทยที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก และได้รับการดูแลคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเหมาะสม ครอบคลุมไปถึงบุตรด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสด้านการศึกษา และการรักษาพยาบาล ตลอดจนการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจที่ตรงกัน และปฏิบัติต่อกันกลุ่มนี้อย่างถูกต้อง บนพื้นฐานของการรักษาความมั่นคงของชาติ และการเคารพในหลักการของสิทธิมนุษยชน

นอกจากนั้นแล้ว สมช. ยังได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ “ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ” เมื่อ 24 เมษายน 2555 ซึ่งได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติไว้อย่างชัดเจน ทั้งในระยะสั้น อาทิ ผ่อนผันการใช้แรงงานไร้ฝีมือเพียงชั่วคราว โดยให้มีการลดขั้นตอน และค่าใช้จ่ายในการจัดระเบียบแรงงาน และร่วมมือนำเข้าแรงงานอย่างเพียงพอ ขณะที่ระยะยาว เช่น ให้มีการปรับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ลดการพึ่งพิงแรงงานระดับล่าง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงการดูแล คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเหมาะสมด้วย อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งกลไกบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ยังไม่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบได้ เพราะมีการยุบสภาไปก่อน และคสช. ได้จัดตั้งกลไกขึ้นมาแก้ปัญหาเป็นการเฉพาะหน้าแล้ว คือ คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (กนร.) ทำให้การดำเนินการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ สมช.จำเป็นต้องหารือกับกนร. เพื่อไม่ให้เกิดการขัดกันในการทำงานในภาวะพิเศษในปัจจุบัน และเป็นการเตรียมความพร้อมรองรับการดำเนินงานในภาวะปกติในระยะต่อไป

5. ข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในระยะต่อไป

แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ถือเป็นกำลังผลิตที่สำคัญของเศรษฐกิจไทยทั้งในอดีตและในปัจจุบัน เนื่องจากไทยยังพึ่งพิงแรงงานเหล่านี้จำนวนมาก ซึ่งหากไม่ปรับตัวจะทำให้ไทยไม่สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประชาคมอาเซียน เพราะไทยจะไม่สามารถใช้แรงงานราคาถูกมาสร้างความได้เปรียบในการผลิตได้ดังเช่นที่ผ่านมา ดังนั้น การดำเนินนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวในระยะต่อไป จึงต้องมีความชัดเจนในการลดการพึ่งพิงแรงงานเหล่านี้ และหันมาเพิ่มทักษะแรงงานของไทยให้มากขึ้น

รวมทั้งใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้า (Productivity) ให้สูงขึ้น จนสามารถแข่งขันกับประเทศรอบบ้านได้

อย่างไรก็ดี ในห้วงเวลาพิเศษเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ สิ่งที่สมช.ควรเร่งดำเนินการ คือ การประสานสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนกับคสช. และกนร. เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อผลักดันให้แนวทางแก้ปัญหาของสมช. ได้รับการยอมรับ และสามารถผนวกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของคสช. อันจะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาในระยะเฉพาะหน้าเป็นไปอย่างรอบด้าน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกัน สมช.ควรถือโอกาสนี้ทบทวนยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม 2558 เพื่อให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ได้ทันทีเมื่อประเทศเข้าสู่ภาวะปกติ

ทั้งนี้ ข้อเสนอต่อคสช.เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางดำเนินการต่อแรงงานต่างด้าวในระยะต่อไปที่ยังจำเป็นต้องใช้อยู่ คือจะต้องมีระบบการจัดระเบียบแรงงานที่รัดกุม ซึ่งยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ได้กำหนดแนวทางดำเนินการไว้อย่างชัดเจนแล้ว ที่สำคัญ ได้แก่ การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่อยู่และทำงานในประเทศไทย สามารถขึ้นมาจากทะเบียนและขออนุญาตทำงานได้โดยไม่มีการดำเนินคดี การผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือได้เฉพาะในระยะสั้น (5 ปี) หลังจากนั้นต้องปรับเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ แรงงานต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนจะต้องแจ้งความจำนงขอพิสูจน์สัญชาติ และดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 ปี หรือตามที่กำหนด ให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (levy) โดยกำหนดอัตราที่สูงขึ้นตามเพดานการพึงพิงแรงงานต่างด้าวในแต่ละประเภทกิจการ โดยจ่ายเป็นรายเดือนเพื่อไม่ให้เป็นภาระหนักในคราวเดียว และปรับขึ้นหลังจาก 5 ปี รวมทั้งให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกิจการเดียวกันได้โดยมีระบบควบคุมที่ดี ทั้งนี้ ให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารจัดการส่วนกลางให้สามารถบูรณาการการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้อำนาจจังหวัดในการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างครบวงจร

นอกจากนี้ มีข้อเสนอให้พิจารณาปรับปรุงขั้นตอนการจดทะเบียน การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้า ให้ยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวฯ ดังนี้

การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวฯ ปรับขั้นตอนให้ยืดหยุ่นมากขึ้น ทั้งในเรื่องระยะเวลาและสถานที่จดทะเบียน โดยกิจการประมงให้รายงานตัวจดทะเบียนในพื้นที่แรกที่ขึ้นฝั่ง พร้อมกับพิจารณาปรับลดค่าใบอนุญาตทำงานให้สอดคล้องกับประเภทงาน และระยะเวลาการจ้างงาน (3 – 6 เดือน หรือ 1 ปี) รวมทั้ง

ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตอื่นๆให้เหมาะสม ทั้งนี้ โดยให้แรงงานต่างด้าว ที่อยู่ในระบบและนอกระบบใน ทุกจังหวัดซึ่งมีนายจ้าง สามารถยื่นมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ควรปรับปรุงให้ยืดหยุ่นขึ้นทั้งในเรื่องระยะเวลา ขั้นตอนการ อนุญาตและขั้นตอนการเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น ที่สำคัญคือ การเจรจากับประเทศ ต้นทางให้เร่งรัดดำเนินการ ทั้งในเรื่องการลดค่าใช้จ่าย การส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย เพิ่มขึ้น การเพิ่มจุดพิสูจน์สัญชาติ โดยรัฐบาลไทยสนับสนุนค่าใช้จ่ายและอำนวยความสะดวก และการขยาย เวลาการอนุญาตทำงานให้นานขึ้นเป็น 3 ปี ต่อได้อีก 2 ครั้งๆละ 1 ปี

การนำเข้า ควรพิจารณาเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อเร่งรัดให้ดำเนินการตามข้อตกลง (MOU) และพยายามลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยที่ฝ่ายไทยเองต้องพิจารณาสถิตกระบวนการทำงานของ กระทรวงแรงงานให้สั้นเข้า และสร้างแรงจูงใจ โดยขยายระยะเวลาการจ้างงานให้นานขึ้นเช่นเดียวกับแรงงาน ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

ทั้งนี้ ปัจจัยแวดล้อมที่จะทำให้การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวประสบผลสำเร็จ คือ การปรับ โครงสร้างด้านเศรษฐกิจเพื่อยกระดับฐานการผลิตให้มีผลิตภาพสูงขึ้น (productivity) สร้างนวัตกรรมและใช้ เทคโนโลยีมากขึ้นเพื่อลดการพึ่งพิงฐานการผลิตที่มีลักษณะ 3D ในระยะยาว โดยในระยะสั้น ยังอนุญาตให้ ใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงและต่อเนื่องประมง การก่อสร้าง อุตสาหกรรมการผลิต การเกษตร การ บริการและงานรับใช้ในบ้าน โดยที่นโยบายแรงงานจะต้องสอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ และสามารถส่งสัญญาณและทิศทางการผลิตแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาด นอกจากนั้น ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จะต้องมีการจัดระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะข้อมูลชีวภาพแรงงานต่าง ด้าว ที่สามารถเชื่อมโยงใช้ประโยชน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานหลัก รับผิดชอบ รวมทั้งต้องแก้ปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ การเพิ่มความเข้มงวดในการสกัดกั้นการหลบหนีเข้า มาใหม่ และบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ และเครื่องมือ อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูง การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว (พม่า ลาว และ กัมพูชา) ตามข้อเสนอข้างต้น จะนำไปสู่การสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การรักษาความ มั่นคงของชาติ การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ และการดูแลสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานสากล สอดคล้องกับเป้าประสงค์ที่รัฐบาลกำหนด เป็นผลดีต่อประชาชนโดยรวมและภาพลักษณ์ของประเทศต่อไป