

ฉบับที่ 2

บททวนสถานการณ์การย้ายถิ่นและความก้าวหน้าของนโยบาย และการจัดการประชากรข้ามชาติ ตั้งแต่ปี 2547 7 กุมภาพันธ์ 2552

เมื่อวันที่ 5-7 กุมภาพันธ์ 2552 ที่ถนนที่สี่สอर्ट จังหวัดนนทบุรี เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานด้านแรงงานข้ามชาติ (Migrant Working Group: MWG) ได้จัดสัมมนาเรื่อง “เหลียวหลัง แลหน้า แสวงหาทางร่วมกัน เพื่อการพัฒนาการทำงานเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านประชากรข้ามชาติ” โดยในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 มีการอภิปรายและแลกเปลี่ยนในหัวข้อ “สถานการณ์การย้ายถิ่นและความก้าวหน้าของนโยบายและการจัดการประชากรข้ามชาติ” โดย รศ.ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล จากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ประเด็นบรรยาย :

1. คนข้ามชาติ-คนต่างด้าว หมายถึงใครบ้าง
2. นโยบายที่จัดระบบแรงงานข้ามชาติ เป็นอย่างไร
3. รู้จักกฎหมายฉบับใหม่ : พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
4. มีหน่วยงานรัฐใดบ้างที่ทำงานเรื่องนี้
5. สถานะของประเทศไทยที่เป็น HUP ของการย้ายถิ่นในกลุ่มน้ำโขง และ HUB ของการค้ามนุษย์
6. ประเด็นอื่น ๆ

คนข้ามชาติ-คนต่างด้าว หมายถึงใครบ้าง

คำว่า คนต่างด้าว (aliens) เป็นภาษาที่ใช้ในกฎหมายไทย และใช้ในเอกสารทางราชการทั้งหมด หมายถึง คนที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือคนที่เกิด/อยู่ในประเทศไทยมานานแล้วแต่ไม่มีสัญชาติไทย หรือคนที่ถูกถอนสัญชาติไทย คนกลุ่มนี้เป็นคนต่างด้าวทั้งหมด แต่ในมิติทางวิชาการ ทางประชากรศาสตร์ จะใช้คำว่าคนต่างชาติแทนคำว่าคนต่างด้าว หมายถึง คนที่ย้ายถิ่น/เดินทางจากประเทศอื่นเข้ามาในประเทศไทยทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายทั้งหมด (ถ้าเป็นนักท่องเที่ยว จะไม่นับว่าอยู่ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติกลุ่มนี้)

ในประเทศไทย ใครบ้างที่เป็นคนต่างชาติ ?

- (1) คนที่มีทร. 14 คือ คนต่างชาติที่มาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย ถือไปสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว มีสิทธิอยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างถาวร
- (2) ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนบนพื้นที่สูง คือ ชาวเขา 19 กลุ่ม ถือบัตรสีที่กรมการปกครองออกให้ ในปัจจุบันมีจำนวนหลายแสนคนที่ไม่ได้สัญชาติไทย ถูกจดทะเบียนใน ทร.13
- (3) คนเข้าเมืองถูกกฎหมาย มีพาสปอร์ต
- (4) แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจากประเทศเพื่อนบ้าน พม่า ลาว กัมพูชา นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา กลุ่มนี้ถ้าอยากทำงานจะต้องมารายงานตัวเพื่อขอ ทร.38/1
- (5) ผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่า (ส่วนผู้ลี้ภัยจากประเทศแถบอินโดจีน ตอนนี้อยู่แค่ 1,000 กว่าคนเท่านั้น ทำให้ไม่ถูกนับในประชากรกลุ่มนี้) ที่ต้องรวมผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าเป็นคนต่างชาติ เพราะประเทศไทยไม่ได้รับอนุสัญญาผู้ลี้ภัย พ.ศ. 1951 ทำให้รัฐไทยเรียกผู้ลี้ภัยว่า ผู้พลัดถิ่น

ชั่วคราว และเรียกค่าผู้ลี้ภัยกว่า พื้นที่พุกผิง ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยที่เป็นทางการประมาณ 130,000 กว่าคน และมีผู้ลี้ภัยอีกจำนวนมากที่ออกมาเป็นแรงงานข้ามชาติ เพราะเป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยที่ไม่ถูกนับในสารบบรัฐไทย คือ ไทใหญ่ โรฮิงญา

(6) กลุ่มนักเรียนต่างชาติ หมายรวมถึงลูกหลานของกลุ่มที่ 1-6 ด้วย

(7) กลุ่มอื่นๆ

บางครั้งจะหมายถึง คนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว แต่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย รวมถึงคนที่หลบหนีเข้าเมืองมา และมีแนวโน้มว่าจะคงค้างอยู่ในประเทศไทยอีกนานนับหลายสิบปี แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม

1. ประชากรบนพื้นที่สูง ชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐ/ไร้รากเหง้า และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย
2. ผู้ลี้ภัยทางการเมืองจากประเทศพม่า
3. แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจากประเทศพม่า กัมพูชา และ ลาว

นโยบายที่จัดระบบแรงงานข้ามชาติเป็นอย่างไร

รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติระดับล่าง สิ่งที่รัฐบาลไทยทำมาโดยตลอด คือ การใช้นโยบายการจัดการกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นเครื่องมือหลัก คือ การใช้ พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยไปผ่อนผันตามมาตรา 17 ที่ทำให้คนเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันเป็นครั้ง ๆ ไป ซึ่งไม่ใช่ระบบการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างแน่นอน ผู้บรรยายคาดการณ์ว่า “หลังจากที่พรรคประชาธิปัตย์ขึ้นมาเป็นพรรครัฐบาล พรรคประชาธิปัตย์ได้เข้มงวดกับแรงงานข้ามชาติมากยิ่งขึ้นแน่นอน รวมถึงในกลุ่มทหารก็ยังมีมุมมองในเรื่อง “ภัยความมั่นคงแห่งชาติ” อยู่ ทำให้นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เป็นนโยบายด้านความมั่นคงแทน”

ประเทศไทยใช้วิธีการผ่อนผันการจ้างงาน โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นครั้ง ๆ ซึ่งไม่ใช่กฎหมาย หลังจากนั้นกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้องจะไปดูว่าตนเองรับผิดชอบเรื่องใด และไปทำประกาศออกมาเพื่อบังคับใช้ต่อไป

ทุก ๆ ปีรัฐบาลไทยจะใช้วิธีการไปคุมยอดจำนวนแรงงานข้ามชาติไว้

พ.ศ. 2539 ในสมัยรัฐบาลบรรหาร อนุญาตทำงานได้ใน 37 จังหวัด 18 กิจการ มีแรงงานมารับใบอนุญาตทำงาน 300,000 คน

พ.ศ.2540-43 ให้แรงงานกลุ่มเดิมเท่านั้นมาต่อบัตร เหลือแรงงานประมาณ 1 แสนคน

พ.ศ.2544 เปิดให้จดทะเบียนทั่วประเทศ ให้แรงงานที่ไม่มีนายจ้างสามารถขึ้นทะเบียนได้ มีแรงงานมาขึ้นทะเบียน 5 แสนกว่าคน แต่ก็พบการคอร์รัปชันในระบบจำนวนมาก

พ.ศ.2545-46 เหลือผู้มาต่อใบอนุญาตทำงานเพียง 400,000 กว่าคน

โดยสรุป 2539-46 เป็นการจัดระบบแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือเรียกว่า มาตรการในการแก้ไขปัญหาคนหลบหนีเข้าเมือง เน้นการจดทะเบียนเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น

พ.ศ.2547 เปิดให้จดทะเบียนทั่วประเทศ รวมถึงผู้ติดตามด้วย โดยให้แรงงานมารับเลข 13 หลักก่อน และใครอยากทำงานค่อยขออนุญาตทำงานต่อไป อนุญาตเฉพาะอาชีพกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น

พ.ศ.2548 มีแรงงานมาต่อใบอนุญาตทำงานแค่ 700,000 คน

พ.ศ.2549 มีการใช้ระบบประกันตนในการจดทะเบียน (10,000 , 50,000 บาท)

พ.ศ.2550 เหลือตัวเลขผู้มาขอใบอนุญาตทำงานประมาณ 5 แสนกว่าคน

โดยสรุป 2547- 50 เป็นการให้แรงงานและผู้ติดตามจดทะเบียนรับรหัสเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วย 00 (มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานและนายจ้างรวมทั้งผู้ติดตาม มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชัดเจนในการปรับสถานะแรงงานที่เข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายนี้ให้กลายเป็นแรงงานที่เข้าเมืองและทำงานอย่างถูกกฎหมาย โดยการทำข้อตกลงสัญญาทวิภาคี ระหว่างประเทศไทย-พม่า ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา ในการให้ประเทศต้นทางมาพิสูจน์สัญชาติและรับรองว่าแรงงานมาจากประเทศต้นทางจริง ๆ)

วิธีการจดทะเบียน

พ.ศ.2539-46 เน้นเฉพาะตัวแรงงาน

พ.ศ.2547-2551 จดทะเบียนได้ทั้งแรงงานข้ามชาติ + (ผู้ติดตาม) มีการขอโควตาจากนายจ้าง กำหนดยุทธศาสตร์การจ้างงานชัดเจน มีการเริ่มทำ MOU ระหว่างประเทศ เพื่อมาพิสูจน์สัญชาติ แต่ระบบนี้ทำได้จริงเพียง ลาว (พาสปอร์ตชั่วคราว) กับ เขมร (CI ออกโดยกระทรวงแรงงาน พบว่า มีการขายให้กันหรือไม่ใช่ชาวเขมรก็สามารถซื้อ CI ได้) เท่านั้น ส่วนรัฐบาลพม่าจนบัดนี้ถึงมี MOU แล้ว ก็ยังไม่เกิดกระบวนการจริง เพราะแรงงานต้องเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติที่เมืองชายแดนของพม่า คือ เกาะสอง เมียวดี ท่าขี้เหล็ก จึงทำให้แรงงานจากพม่าจำนวนมากไม่ยอมไปพิสูจน์สัญชาติ เพราะไม่มั่นใจในความปลอดภัย

หลักฐานที่รัฐบาลไทยออกให้แรงงานข้ามชาติ คือ

- (1) ใบ ทร.38/1 เป็นเอกสารที่แรงงานจะได้รับเมื่อแรงงานไปขึ้นทะเบียน จะได้รับเลขประจำตัว 13 หลักที่ขึ้นด้วยเลข 00 โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้รายงานตัวทุกคนต้องถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือและได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี
- (2) บัตรประกันสุขภาพ คือ เอกสารประเภทหนึ่ง โดยแรงงานที่ต้องการทำงานต้องไปตรวจร่างกาย ค่าใช้จ่ายในการตรวจ 600 บาท และต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพ 1,300 บาท หากผ่านการตรวจร่างกาย จะได้หลักฐานชนิดนี้
- (3) ใบอนุญาตทำงาน แรงงานต้องไปขอใบอนุญาตทำงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียม 100 บาท และค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท รวมเป็นเงิน 1,900 บาท หลักฐานคือบัตรอนุญาตทำงาน

สำหรับการคาดการณ์เรื่องการจดทะเบียนใหม่ในปี 2551 ผู้บรรยายคิดว่า “จากการเดินสายไปทำวิจัยใน 10 จังหวัด พบว่า แทบทุกคนต้องการให้จดทะเบียนใหม่ทั้งนั้น รวมถึงยังเป็นการสร้างระบบการจดทะเบียนใหม่ขึ้นมา เพื่อรองรับกฎหมายใหม่ด้วยเช่นกัน ถ้าเป็นรัฐบาลเก่าอาจจะไม่มีปัญหา แต่พอเปลี่ยนรัฐบาลใหม่เป็นไปได้อย่างขึ้น แม้ว่ารมต.แรงงานจะมีความประสงค์ก็ตาม ดิฉันคิดว่าปีนี้น่าจะมีการเปิดจดทะเบียนแน่นอน เพราะเป็นทิศทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ นอกจากนั้นจากเนื้อหาพรบ.ความมั่นคงภายใน บอกว่า คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ถือเป็นความคุกคามความมั่นคงของชาติ ทำให้มีการจัดตั้งกอรมน. มารับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ และก็มี กอรมน.สมุทรสาคร มาดูแลเรื่องแรงงานข้ามชาติขึ้นในโดยเฉพาะอีกหน่วยหนึ่งด้วยเช่นกัน จึงเป็นไปได้ยาก เพราะเป็นการมองว่าความมั่นคงของชาติ คือ ความเกี่ยวข้องกับอธิปไตยของรัฐ ดิฉันเห็นว่า กฎหมายเหล่านี้ไม่เป็นผลดีต่อคนด้อยโอกาสในประเทศไทยแม้แต่น้อย ”

รู้จักกฎหมายฉบับใหม่ : พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายฉบับใหม่ที่กำกับแรงงานข้ามชาติ คือ พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พบว่า พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีความแตกต่างจาก พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หลายประการ เช่น

พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

- มาตรการต่างๆจะเป็นไปเพื่อแรงงานที่ถูกกฎหมาย มีมาตรการที่ใช้กับแรงงานผิดกฎหมายไม่ก็ มาตรการ
 - มีการห้ามอาชีพที่แรงงานข้ามชาติห้ามทำ
- แต่ในพรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พบว่า
- มาตรการต่างๆจะเป็นไปเพื่อแรงงานที่ผิดกฎหมาย มีมาตรการที่ใช้กับแรงงานถูกกฎหมายไม่ก็ มาตรการ
 - จะทำบัญชีอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้
 - เอาใจคนต่างชาติที่มาลงทุนตามหลัก BOI
 - มาตรการ 9 นิยามแรงงานเข้าเมืองที่ถูกกฎหมาย ออกเป็น 4 กลุ่ม
 - (1) คนต่างชาติที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวร ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตลอดชีพ
 - (2) คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยได้รับใบอนุญาตชั่วคราว
 - (3) แรงงานระดับล่างที่นำเข้ามาจากประเทศกัมพูชาและลาวตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ (MOU)
 - (4) แรงงานจากประเทศกัมพูชาและลาวที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้พิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางแล้ว
 - มาตรการ 12 พุดถึงแรงงานต่างชาติที่อยู่ในกลุ่ม BOI ที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายอื่นๆ จะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ เช่น ต้องมีการจัดทำใบอนุญาตให้ภายใน 7 วัน และการต่อ work permit ไม่เสียค่าใช้จ่าย
 - มาตรการ 13 อนุญาตให้คนต่างชาติทำงานได้ (รอกการเนรเทศ, แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ ที่ได้ขึ้นทะเบียนรับเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข '00' มีประมาณ 1 ล้าน 6 แสนคน , บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติ แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ หรือกฎหมายอื่น ส่วนใหญ่คือชนกลุ่มน้อย ขึ้นทะเบียนรับเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข '6' มีประมาณ 4 แสนเก้า , บุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติหรือกฎหมายอื่น ส่วนใหญ่คือลูกชนกลุ่มน้อยขึ้นทะเบียนได้เลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข '7' , บุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ส่วนใหญ่คือ คนไร้รัฐ/ไร้ สัญชาติ/ไร้รากเหง้า ขึ้นทะเบียนรับเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข '0' จะนั้นสรุปได้ว่าคนกลุ่มนี้รวมทั้งหมดที่สามารถทำงานได้มีประมาณ 2 ล้าน 2 แสนคน (ก.ค. 51)
 - มาตรการ 14 อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติชายแดน (จังหวัดที่ติดชายแดนโดยตรง และจังหวัดที่ติดกับจังหวัดที่ติดชายแดน) ทำงานได้ รวม 52 จังหวัด (เช่น เชียงใหม่ (หลัก) ลำพูน ลำปาง ก็สามารถจ้างได้ด้วยเช่นกัน) แต่ปัจจุบันลักษณะการจ้างงานยังไม่มีกฎหมายลูกมารองรับ อยู่ในระหว่างการดำเนินการอยู่ เป็นการรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน
 - จ้างได้ใน 2 อาชีพ คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ในกิจการ 10 ประเภท คือ ประมง ต่อเนื่อง ประมง เกษตรและปศุสัตว์ โรงอิฐ โรงสีข้าว โรงน้ำแข็ง ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ก่อสร้าง เหมืองแร่ และเหมืองหิน ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล และ อื่นๆ ซึ่งพบว่าอาชีพที่ถูกจ้างมากที่สุด คือ อื่นๆ (2549 พบว่า อื่นๆ คือ ทำงานในกิจการค้าปลีกค้าส่ง การบริการ ครัวเรือนชุมชน+งานมูลนิธิ เกษตรและประมง)

- ปัจจุบัน พบว่า จำนวนแรงงานข้ามชาติ ณ เดือนกันยายน 2551 ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน โดยจำนวนที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันได้เลข 13 หลักและได้รับใบอนุญาตทำงานมี 71% (รวมชนกลุ่มน้อย) จำนวนที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงาน 29%

มีหน่วยงานรัฐใดบ้างที่ทำงานเรื่องการเดินทางเข้ามาทำงานของคนต่างชาติ

(1) สำนักบริหารการทะเบียน

เป็นศูนย์กลางทะเบียนบุคคลระดับชาติ จัดทำทะเบียนบุคคลโดยกำหนดเลขประจำตัว 13 หลักให้กับคนทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่มีสัญชาติไทย โดยตัวเลขในคอลัมน์แรกของ 13 หลัก คือการแบ่งประเภทสถานะบุคคล ดังนี้

□-□□□□-□□□□□-□□-□

ประเภทที่ 1 คือคนที่เกิดและมีสัญชาติไทย โดยแจ้งการเกิดภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (15 วัน) เริ่มใช้เลขประจำตัวประชาชนสำหรับเด็กที่เกิดตั้งแต่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2526

ประเภทที่ 2 คือคนที่เกิดและมีสัญชาติไทย แต่แจ้งการเกิดเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (แจ้งเกิดเกิน 15 วัน)

ประเภทที่ 3 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านก่อนวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527

ประเภทที่ 4 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้มีการย้ายเข้าในทะเบียนบ้านขณะที่ยังไม่มีเลขประจำตัวประชาชน (ระหว่าง 1 มกราคม – 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2527)

ประเภทที่ 5 คือคนไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวอยู่แล้วได้รับอนุมัติให้เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน

ประเภทที่ 6 คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองเข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นบุคคลเข้าเมืองชอบด้วยกฎหมาย และได้สิทธิอยู่อาศัยชั่วคราว และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเภทที่ 7 คือบุตรของบุคคลประเภทที่ 6 ซึ่งเกิดในประเทศไทย

ประเภทที่ 8 คือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยหรือคนต่างด้าวที่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมาย

ประเภทที่ 0 คือบุคคลไม่มีสถานะบุคคล/ไร้รัฐ/ไร้รากเหง้า (เริ่มนับจตั้งแต่ปี 2548)

ประเภทที่ 00 คือแรงงานและผู้ติดตามจากประเทศพม่า เขมร และลาว ที่มารายงานตัวจดทะเบียนในทร. 38/1 (เริ่มปี 2547)

สรุป

(1) คนไทย/คนมีสัญชาติไทย/คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยใช้ระบบเลข 13 หลักๆ แรกขึ้นต้นเลข 1 ถึง 5

(2) คนไม่มีสัญชาติไทย/ชนกลุ่มน้อย ใช้ระบบเลข 13 หลักๆ แรกขึ้นต้นเลข 6 บุตรของคนกลุ่มนี้ เลขหลักแรกคือ 7

(3) คนไม่มีสถานะบุคคล/ไร้รัฐ/ไร้รากเหง้า เลขหลักแรกคือ 0

(4) แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ตั้งแต่อายุหนึ่งปีขึ้นไปเมื่อ 1-31 ก.ค. 2547 ที่มาทำทะเบียนประวัติถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ รับเลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 00

- (5) ผู้หนีภัยจากการสู้รบ กำลังจะจัดเก็บทะเบียนประวัติทั้งระดับบุคคลและครอบครัวโดยจะมีการติดรูปพิมพ์ประวัติและลายนิ้วมือ

(2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

จัดเก็บข้อมูล 3 กลุ่ม คือ

- ข้อมูลคนเดินทางเข้าออก มีระบบบันทึกข้อมูลบุคคลเดินทางเข้าออกตามด่านทุกแห่งทั้ง ทางบก เรือ อากาศ เกือบทุกด่านมีเครื่องบันทึกข้อมูลที่เชื่อมโยงกันได้ สามารถนำมาประเมินจำนวนคนต่างชาติอยู่ชั่วคราวที่มาขออยู่ต่อแยกประเภทตามลักษณะการตรวจลงตรา (visa) และจำนวนผู้ค้างค้างในแต่ละปีงบประมาณได้
- ข้อมูลทะเบียนคนต้องกัก เริ่มระบบใหม่ใน พ.ศ. 2544 จัดเก็บภาพและชื่อ-นามสกุล อายุ เพศ สัญชาติ ฯลฯ เฉพาะผู้ต้องกักจากพม่า ลาว และกัมพูชา จะจัดเก็บทั้งภาพและลายนิ้วมือสิบนิ้ว
- ข้อมูลคนต่างด้าวขอมมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2537 จัดเก็บในระบบคอมพิวเตอร์แบบไม่เชื่อมโยง (stand alone) ระบบเก่าเป็นแบบเอกสารบันทึกประวัติของแต่ละคน ซึ่งเก็บย้อนหลังไปถึงอย่างต่ำคือปี 2485

(3) สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ

จัดเก็บข้อมูล

- คนต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ คือ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรและทำงานอยู่ก่อนวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2513 และเข้ามาก่อนที่จะมีการประกาศใช้คำสั่งคณะปฏิวัติ 322 ที่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นการจัดเก็บโดยใช้แบบเอกสารบันทึก
- คนต่างชาติที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามพรบ.การทำงานของคนต่างด้าว 2521 และพรบ.อื่นๆ จัดเก็บด้วยระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบไม่เชื่อมโยง
- คนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ตามพรบ.การทำงานคนต่างด้าว 2522 มาตรา 12 จัดเก็บระบบเอกสาร
- คนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ ผ่อนผันให้ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จัดเก็บระบบเอกสารและบันทึกในระบบคอมพิวเตอร์แบบเชื่อมโยงได้โดยสพท. เป็นหน่วยงานจัดเก็บให้ และสพท.สามารถเรียกใช้ข้อมูลชุดนี้ได้

(4) กระทรวงสาธารณสุข

ดูแล

- ผลการตรวจสุขภาพประจำปีของแรงงานจาก 3 ประเทศ
- ทะเบียนผู้ป่วยต่างชาติที่มาใช้บริการ แยกได้เป็นกลุ่มมีบัตรประกันสุขภาพ กลุ่มไม่มีบัตรประกันสุขภาพ และกลุ่มที่ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้าน
- ข้อมูลจำนวนการเกิดของเด็กต่างชาติ จากแบบบันทึกใบรับรองการเกิด และข้อมูลผู้หญิงต่างชาติวัยเจริญพันธุ์ในด้านอนามัยและเด็ก และการวางแผนครอบครัว
- ข้อมูลค่าใช้จ่ายในการให้บริการต่อคนต่างชาติ
- ข้อมูลการป่วยของคนต่างชาติแยกประเภทของโรค ซึ่งเป็นชุดข้อมูลที่สามารถนำมาแสดงอัตราความชุกของภาวะการเจ็บป่วยของคนต่างชาติ และมีโรคอะไรบ้างที่ต้องเฝ้าระวัง

- ข้อมูลการเฝ้าระวังในกลุ่มโรคติดต่อ เช่น เอชไอ กามโรค เท้าช้าง แบ่งผลการตรวจออกเป็น 4 กลุ่ม คือ
 - ประเภท 1 พบผลปกติ ประมาณ 95%
 - ประเภท 2 พบโรคที่ต้องติดตามรักษา
 - ประเภท 3 พบโรคที่ต้องห้ามมิให้ทำงาน ได้รับการรักษาและผลกักกันกลับประเทศ
 - ประเภท 4 พบว่าตั้งครุฑ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานหญิง มีข้อเสนอให้มีการแจ้งผลการตรวจครุฑ โดยให้ระบุอยู่ในเกณฑ์และมาตรฐานในการตรวจร่างกาย ว่าการตรวจการตั้งครุฑนั้นเป็นไปเพื่อเหตุผลทางการแพทย์ ไม่ต้องแจ้งผลต่อกระทรวงแรงงาน ซึ่งในปี 2550 กระทรวงได้ยกเลิกการตรวจประเภท 4 แล้ว

(5) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

- จัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับคนต่างด้าว ในกิจกรรมที่มีลักษณะการส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มที่ตกทุกข์ได้ยาก ด้อยโอกาสซึ่งต้องบริการทั้งคนไทยและต่างชาติ โดยทุกกลุ่มยังใช้ระบบการจัดเก็บเป็นแบบเอกสาร
- ข้อมูลชาวเขาจากแบบการสำรวจบัญชีบุคคลในบ้านบนพื้นที่สูง ปีล่าสุดที่สำรวจคือ 2545
- ข้อมูลผู้รับการสงเคราะห์ (คนขอทาน/คนไร้ที่พึ่ง) ต่างชาติ
- ข้อมูลผู้หญิงและเด็กต่างชาติในบ้านพัก

(6) กระทรวงศึกษาธิการ

ดูแลเรื่อง

- แผนนโยบายการรับนักเรียนนักศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดไว้ชัดเจนว่าจะรับเด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยให้เข้าเรียนในสถานศึกษาอย่างกว้างขวางทั่วถึงด้วยความเสมอภาค
- คำว่า เด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย หมายถึงถึง เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งเป็นบุตรของแรงงานคนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์จัดเก็บข้อมูลนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะ มีแต่ข้อมูลเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยที่มาจากการสำรวจเป็นการเฉพาะกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัด ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะมอบให้สำนักงานกิจการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

สถานะของประเทศไทยที่เป็น HUP ของการย้ายถิ่นในกลุ่มน้ำโขง และ HUB ของการค้ามนุษย์

ประเทศไทยเป็นประเทศพิเศษที่เป็นประเทศต้นทาง (ส่งออกแรงงาน) กลางทาง (พักรอ เพื่อเดินทางต่อ) และปลายทาง (รับแรงงาน) ทั้งการย้ายถิ่นและการค้ามนุษย์

เมืองชายแดนหลักที่เป็นจุดขนส่งแรงงานจากพม่าสู่ไทย คือ ท่าขี้เหล็ก – แม่สาย, เมียวดี – แม่สอด , เกาะสอง – ระนอง, รัฐมอญ – สังขละบุรี

เส้นทางสำคัญในการขนส่งแรงงานจากลาวสู่ไทย คือ เวียงจันทน์ – หนองคาย , สะหวันนะเขต – มุกดาหาร , สะหวันนะเขต – อ.เขมราฐ อุบลฯ , สะหวันนะเขต – นครพนม , คำม่วน – นครพนม , สาละวัน – บ้านโคกราช , จำปาศักดิ์ – ด่านช่องเม็ก อุบลฯ , ชะนะคาม – อ.เชียงคาน เลย บ่อแก้ว – ด่านเชียงแสน เชียงราย

เส้นทางสำคัญในการขนส่งแรงงานจากเขมรสู่ไทย คือ เกาะกง – ตราด , ไพลิน – สระแก้ว ปอยเปต – อรัญประเทศ , เสียมเรียบ – สุรินทร์ , เวียดนามสู่เขมร , ฮาเตียน – กัมโปต , แองเกียน – พนมเปญ , ต้าหนิง – กัมปงจาม, ดักลัก – มณฑลศรี

เส้นทางสายหลักการเคลื่อนย้ายเข้าและออกจากยูannon คือ พม่า – ยูannon, เวียดนาม - ยูannon, สิบสองปันนา - เชียงตุง – ท่าซี้เหล็ก พม่า - แม่สาย เชียงราย

ประเด็นอื่น ๆ เพิ่มเติม

วิกฤติเศรษฐกิจกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ

มีความเชื่อจำนวนมากที่บอกว่า แรงงานข้ามชาติมาแย่งงานคนไทย ดังเช่นที่เคยเกิดมาแล้วในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจปี 40 แต่อย่างไรก็ตามก็พบเช่นเดียวกันว่า หลายภาคส่วนของการจ้างงาน แรงงานไทยไม่ทำ มีตัวอย่างรูปธรรม เช่น ที่จังหวัดสงขลา ไม่มีแรงงานข้ามชาติมาทำงาน เพราะมีการดึงแรงงานกันเองในภาคการผลิต มีตัวอย่างบางพื้นที่ พบว่า เมื่อมีเทศกาลโลดส์มาเปิดในชุมชน มีแรงงานไทยในโรงงานจำนวนมากที่ไปสมัครงานที่โลดส์ ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในโรงงาน หรือในพื้นที่สมุทรสาคร ก็พบว่า ยังมีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ 1 แสนคน ซึ่งจนถึงบัดนี้ยังไม่มีแรงงานไทยมาสมัครงานแม้แต่หน่วย

การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ

พบว่าในประเทศไทยมีการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก แม้จะมีกลไกที่สร้างขึ้นมากเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ พบว่าก็ยังมีความอ่อนแออยู่ บางครั้งความอ่อนแอมาจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ยังอคติอยู่ ไม่สนใจว่าเขาก็เป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน คนข้ามชาติจากพม่าจำนวนมากยังถูกละเมิดสิทธิจากประเทศต้นทางซ้ำแล้วซ้ำเล่า สถานการณ์เหล่านี้เองที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เขาต้องเดินทางอพยพย้ายถิ่นอย่างน้อยหลังเหตุการณ์นาร์กิสเป็นต้นมา พบว่ามีการย้ายถิ่นของคนจากพม่ามาแถบชายแดนไทยเพิ่มขึ้น ต่อมาเมื่อแรงงานย้ายถิ่นมาอยู่ในประเทศไทย ความไม่ถูกกฎหมายในสถานะยิ่งเอื้อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ การคอร์รัปชัน การจ่ายค่าจ้าง ในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐอย่างต่อเนื่อง

GMS กับการค้าเสรี

มีความเป็นไปได้ที่จะสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 ประเทศ แต่ยังมีความกังวลในหลายประเด็น เช่น การสร้างเขื่อน แต่กรณีเรื่องการย้ายถิ่นอาจจำเป็นต้องมาคุยกันในรายละเอียดเพิ่มยิ่งขึ้น เพราะในระดับภูมิภาคเองก็มีกลไกที่เอื้อต่อการย้ายถิ่น เช่น ปฏิญญาเซบู นอกจากนั้นจากพรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ก็เอื้อให้มีการจัดจ้างงานชายแดนขึ้นมา สถานการณ์เหล่านี้เองจะก่อให้เกิดการจัดระบบการย้ายถิ่นที่เอื้อต่อการเข้าถึงผู้ย้ายถิ่นมากยิ่งขึ้น

สรุปโดย :

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ และปารย์พิรัชย์ จันทเทศ