



รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สถานการณ์แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและอาชีพต้องห้าม กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทย

จัดทำโดย

คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑
กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กระทรวงแรงงาน
กรกฎาคม ๒๕๖๙



รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สถานการณ์แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและอาชีพต้องห้าม

กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทย

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน

พิมพ์ครั้งแรก : กรกฎาคม ๒๕๖๙ จำนวน ๒๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication data

ISBN : 978-616-555-283-7

จัดทำโดย : คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

ผู้เขียน - เรียบเรียง : ดร.ธนิต โสรัตน์ (www.tanitsorat.com)

พิมพ์ที่ : บริษัท กี๊ฟท์ก๊อปปี จำกัด

บรรณาธิการ : ดร.ธนิต โสรัตน์ / นางอุมาวดี ฉันทะ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ :

- นางสาวพัชรินทร์ มาคิน
- นางสาวกชภัฏ เพชรยิ่งนฤมล
- นางสาวณัฐวรรณ อันทลภา
- นางสาวจิตติญา จินากุล

จัดทำรูปเล่มหนังสือ : นางสาวกณฐณัฏฐ์ บุญประเสริฐ

ภาพประกอบกราฟิก : canva



สามารถสแกน QR CODE

ข้อมูลผู้เรียบเรียงได้ที่นี่

สงวนสิทธิ์ตามกฎหมาย

คำนำ

พลวัตแรงงานหรือคนต่างชาติที่แอบแฝงใช้ช่องว่างของวีซ่าเข้าประเทศประกอบอาชีพสงวนสำหรับคนไทยตั้งแต่ร้านค้าย่อย ค้าปลีก ร้านอาหารไปจนถึงมีการลงทุนอย่างเป็นระบบผ่านเครือข่ายซับซ้อนโดยมี “นอมินี” หรือตัวแทนแฝงคนไทยทำหน้าที่เกี่ยวกับนิติกรรมต่างๆ รวมถึงการโอนและฟอกเงินเทาผ่านธุรกรรมด้วยวิธีต่างๆ การเข้ามาของทุนสีเทามีการขยายตัวไปสู่ธุรกิจค้าส่ง-ค้าปลีกทั้งออฟไลน์-ออนไลน์ ภัตตาคารธุรกิจทัวร์ครบวงจร สถาบันการศึกษาตลอดจนลงทุนในอุตสาหกรรมต่างๆ โดยวัตถุดิบและ/หรือสินค้าสำเร็จรูปนำเข้าจากประเทศของตนเองในราคาต่ำแล้วนำมาประกอบเพื่อส่งออกเป็นการแข่งขันกับผู้ส่งออกในประเทศ แม้แต่ในภาคเกษตรกรรมมีธุรกิจของคนต่างด้าวเข้ามาลงทุนเป็นพ่อค้าคนกลาง (ล้ง) รับซื้อผลิตภัณฑ์ทางเกษตรเพื่อส่งออกไปประเทศของตนบางครั้งพบว่าการกดราคาทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน

ทุนสีเทา (Gray Capital) เป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานต่างด้าวที่ใช้วีซ่าผิดประเภทเข้ามาประกอบธุรกิจประเภทต่างๆ ในประเทศไทยทุนกลุ่มนี้บางส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมายประเภทต่างๆ โดยเฉพาะแก๊งค์สแกมเมอร์ (Scammer) เป็นมิจฉาชีพหลอกลวงระดับนานาชาติจนทำให้ประเทศไทยติดอยู่ในประเทศที่ถูกจับตามองกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความมั่นคงของประเทศ ทุนสีเทาประเภทต่างๆ ทั้งที่แฝงตัวมาทำธุรกิจในประเทศไทยและบางกลุ่มเป็นอาชีพผิดกฎหมายมีผลต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทำให้มีเงินทุนนอกระบบไหลไปนอกประเทศมากกว่ากว่าแสนล้านบาท แนวโน้มมีการขยายตัวอย่างน่าวิตกเกี่ยวข้องกับความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุนของผู้ประกอบการไทยโดยเฉพาะรายย่อยและ SME เป็นที่มาของสินค้าที่ไม่มีมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของประเทศ จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไข

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.) เห็นถึงความสำคัญมีมติให้จัดทำรายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อความที่ปรากฏเป็นรายงานเบื้องต้นไม่ได้ใช้หลักทางวิชาการเพียงเพื่อให้ได้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหา รายงานฉบับนี้จะสำเร็จไม่ได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากอนุกรรมการทั้งที่มาจากกรรมการ สปรช. และบุคคลภายนอกโดยเฉพาะผู้แทนหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่ได้เข้ามาให้ข้อมูลซึ่งเป็นประโยชน์จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้



ดร. ธนิต โสรัตน์

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

กรกฎาคม ๒๕๖๙

ปรากฏการณ์แรงงานต่างชาติทำงานผิดกฎหมายและอาชีพอิสระสำหรับคนไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างเป็นนัยจนกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนไทยตั้งแต่รายย่อยไปจนถึงธุรกิจ-อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ กลุ่มคนเหล่านี้เป็นแรงงานต่างชาติไม่ใช่เข้ามารับจ้างเป็นแรงงานแต่เข้ามาเปิดร้านขายสินค้าและบริการ ขณะที่แรงงานข้ามชาติลักลอบแฝงเข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน “Work Permit” โดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวมีอัตราการขยายตัวที่น่าวิตกโดยมีความซับซ้อนในการแฝงเข้ามาทำงานอาชีพอิสระและประกอบธุรกิจต่างๆ การเข้ามาแรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมายมีทั้งแบบบุคคลและเป็นกลุ่มธุรกิจมีเครือข่ายอย่างเป็นระบบส่งผลกระทบต่อธุรกิจไทยไม่สามารถแข่งขันได้บางรายถึงกับต้องเลิกกิจการกระทบต่อการจ้างงาน

พลวัตแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายยกระดับเปิดธุรกิจและประกอบอาชีพอย่างเป็นระบบ โดยมีเครือข่ายอย่างเป็นกระบวนการข้ามชาติเชื่อมโยงกับตัวแทนในประเทศไทย ตั้งแต่จัดหา “นอมินี” เพื่อทำนิติกรรมต่างๆ รวมถึงธุรกรรมทางการเงินการเข้ามาทำธุรกิจหรือประกอบอาชีพเริ่มมีการขยายเป็นการลงทุนในลักษณะทุนสีเทา บางรายเข้ามาทำอุตสาหกรรมอำพรางเพื่อการสวมสิทธิ์แหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อส่งออกไปประเทศที่มีการกีดกันการค้ากับประเทศของตัวเองส่งผลกระทบทำให้ไทยถูกเพ่งเล็งความน่าเชื่อถือของใบรับรองแหล่งกำเนิด

ฉาบทศน์ของธุรกิจแอบแฝงและคนต่างชาติที่เข้ามาทำอาชีพสำหรับคนไทยปรากฏเห็นได้โดยทั่วไป เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐมากมายต่างมีกฎหมายและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของตัวเอง ทำให้ขาดการบูรณาการตั้งแต่เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร การคัดกรองคนเข้าเมือง-การตรวจสอบและการตรวจค้นไปจนถึงการจับกุม ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยส่วนหนึ่งเกิดจากการหย่อนยานของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้ตามกฎหมายตลอดจนการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง (บางคน) ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนคือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับบังคับใช้กฎหมายขาดกำลังคนอย่างรุนแรงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาทำอาชีพสงวนสำหรับคนไทยตลอดจนธุรกิจในรูปแบบทุนสีเทามีผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจในทุกมิติทั้งด้านขีดความสามารถในการแข่งขันของทุนท้องถิ่น การฟอกเงิน ผลกระทบต่อตลาดแรงงานไปจนถึงครัวเรือนและความมั่นคง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาเรื้อรังมาช้านานมีแนวโน้มการขยายตัวอย่างเป็นนัย เกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมายโดยเฉพาะกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลง การหย่อนยานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐซึ่งมีหลายหน่วยงานจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขเป็นความท้าทายเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ

Executive Summary

The phenomenon of foreign workers illegally engaging in occupations reserved for Thai nationals has increased significantly, adversely affecting Thai workers and businesses across all levels, from small-scale entrepreneurs to various industries and sectors. These individuals are not merely entering Thailand as hired laborers; many have established businesses providing goods and services. At the same time, undocumented migrant workers have increasingly infiltrated the labor market without valid work permits, often entering the country on tourist visas. This trend has become increasingly alarming due to the sophisticated methods used to conceal their involvement in restricted occupations and business activities. Illegal foreign labor operations range from individuals acting independently to organized business networks operating systematically, causing Thai businesses to lose competitiveness, with some forced to shut down, resulting in negative impacts on employment.

The dynamics of illegal migrant labor have evolved into a more organized system of business operations and occupational activities. These networks function through transnational processes connected with intermediaries in Thailand, including the arrangement of “nominees” to conduct legal transactions and financial operations on their behalf. Foreign involvement in businesses and occupations has increasingly expanded into forms of “grey capital” investment. Some entities have established disguised industrial operations to falsely claim certificates of origin for exports to countries imposing trade restrictions on their home nations. This practice has damaged Thailand’s credibility regarding certificates of origin and attracted greater international scrutiny.

Scenarios involving hidden businesses and foreign nationals engaging in occupations reserved for Thai citizens have become widespread. Numerous government agencies are involved, each operating under different laws and responsibilities, resulting in a lack of integration in areas such as information sharing, immigration screening, inspections, investigations, and law enforcement operations. It cannot be denied that part of the problem stems from lax law enforcement and, in some cases, bribery among certain government officials. Another urgent issue is the severe shortage of personnel within agencies responsible for enforcing the law, which undermines the efficiency and effectiveness of legal enforcement efforts.

The issue of illegal foreign workers occupying professions reserved for Thai nationals, as well as grey capital businesses, has multidimensional impacts on the country's economic structure. These impacts include weakened competitiveness of local enterprises, money laundering risks, disruptions to the labor market, effects on households, and threats to national security. Illegal foreign labor has been a long-standing problem with increasingly significant expansion trends. The issue is linked to numerous factors, particularly outdated laws that fail to reflect changing circumstances, as well as weak enforcement by multiple government agencies. Addressing these challenges is essential, as they directly relate to Thailand's national interests and security.



คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
บทที่ ๑ ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา	๑
๑.๑ นิยามและความหมาย	๑
๑.๒ บทบาทแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย	๒
๑.๓ แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยในการผลิต	๓
บทที่ ๒ ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศไทย	๔
๒.๑ สถานภาพของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย	๕
๒.๒ แบ่งตามคลัสเตอร์	๖
๒.๓ การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว	๗
บทที่ ๓ สถานการณ์แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย	๘
๓.๑ แรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมายและอาชีพอิสระต้องห้าม	๘
๓.๒ ไทยเป็นเป้าหมายของคนต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงาน ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย	๘
๓.๓ รูปแบบอาชีพของแรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมาย	๙
๓.๔ อาชีพสงวนสำหรับหรือห้ามคนต่างด้าวทำคนไทย	๑๐
๓.๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและบทลงโทษนายจ้างและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	๑๑
บทที่ ๔ กรณีศึกษา : แรงงานต่างด้าวทำงาน-อาชีพผิดกฎหมาย	๑๖
บทที่ ๕ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน	๒๑
๕.๑ กระทบตลาดแรงงาน	๒๑
๕.๒ การเสียภาษีไม่เป็นธรรมไปจนถึงการหลีกเลี่ยงภาษี	๒๑
๕.๓ กระทบต่อตลาดแรงงานและอาชีพสงวนสำหรับคนไทย	๒๒
๕.๔ กลุ่มทุนรายย่อยข้ามชาติกระทบขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจท้องถิ่น	๒๒
๕.๕ ผลกระทบต่อรายได้ครัวเรือนและสังคม	๒๒
๕.๖ จำหน่ายสินค้าหรือผลิตสินค้าไม่ได้มาตรฐานไม่มีคุณภาพ	๒๓
๕.๗ ปัญหาการสวมสิทธิ์-นอมินี	๒๓
๕.๘ แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นต้นน้ำทำให้เกิดคอร์รัปชันและรับสินบน	๒๓
๕.๙ โครงสร้างเศรษฐกิจบิดเบือน	๒๓
๕.๑๐ กระทบด้านความมั่นคงของชาติ	๒๔

บทที่ ๖ กรณีศึกษา : การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประเทศต้นแบบ	๒๖
๖.๑ สาธารณรัฐเกาหลี : Employment Permit (EPS)	๒๖
๖.๒ สาธารณรัฐสิงคโปร์ : Multi-Tiered Work Pass System	๒๗
๖.๓ ไต้หวัน : บทเรียนจากระบบนายหน้าเอกชน (Cautionary Case)	๒๘
๖.๔ ตารางเปรียบเทียบ ๓ ประเทศ	๒๙
บทที่ ๗ ปัญหา – อุปสรรคและข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๓๐
กับแรงงานต่างชาติทำงานผิดกฎหมาย	
๗.๑ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	๓๐
๗.๒ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (CIB)	๓๐
๗.๓ กรมการจัดหางาน	๓๐
๗.๔ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า	๓๒
๓.๕ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	๓๓
๓.๖ กระทรวงการต่างประเทศ	๓๔
๗.๗ ธนาคารแห่งประเทศไทย	๓๔
๗.๘ กระทรวงมหาดไทย	๓๕
๗.๙ คุณธนิช นุ่มน้อย อดีตผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว	๓๕
๗.๑๐ ภาควิชาสัมพันธ์ผู้ประกอบการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย (FET)	๓๖
บทที่ ๘ สรุปรายงานการศึกษา	๓๘
สถานการณ์แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและอาชญากรรมต้องห้าม	
บทที่ ๙ ข้อเสนอแนะ	๔๑
๙.๑ ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วน (Quick Win)	๔๑
๙.๒ ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการแก้กฎหมาย	๔๒
๙.๓ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ	๔๓
■ บรรณานุกรม	๔๕
■ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงาน เรื่อง แรงงานต่างชาติทำงานอย่างผิดกฎหมายและอาชญากรรมต้องห้าม	๔๖
กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทย	
■ รายชื่อหน่วยงานรัฐ – หน่วยงานเอกชนที่เข้าร่วมประชุมและให้ความคิดเห็น	๔๘

รายงานข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
สถานการณ์แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและอาชีพอ้างห้าม
กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทย
สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.)

กรกฎาคม ๒๕๖๙

บทที่ ๑

ความสำคัญเรื่องที่ศึกษา

๑.๑ นิยามและความหมาย

แรงงานต่างชาติหรือต่างด้าว (Immigrant Labour) ตามนิยามขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หมายถึงบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของประเทศที่ตนทำงานอยู่หรือบุคคลที่ย้ายถิ่นฐานเข้าไปทำงานในประเทศที่ตนเองไม่มีสัญชาติโดยได้รับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานและสภาพการทำงานที่เหมาะสมเป็นไปตามกฎหมาย ในอีกนัยหมายถึงบุคคลที่ย้ายถิ่นฐานจากประเทศบ้านเกิดไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทำงานและรับจ้างโดยไม่เจตนาอยู่อาศัยถาวร

ความหมายแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย^(๑) คือคนต่างชาติที่ไม่มีสัญชาติไทยที่เข้ามาทำงานในประเทศทั้งลักลอบเข้าเมืองและ/หรือเข้ามาถูกต้องตามกฎหมายเข้าเมืองแต่ไม่ได้รับอนุญาตทำงาน และ/หรือทำงานไม่ตรงอาชีพหรือไม่ตรงนายจ้างตลอดจนไม่ตรงตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายซึ่งปัจจุบันมีหลายประเภทและสลับซับซ้อนการให้ความหมายจึงขอแบ่งเป็นข้อได้ดังต่อไปนี้

- ๑) บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้ามาทำงานโดยไม่ผ่านกระบวนการในการเข้าเมืองหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ๒) บุคคลที่เข้ามาทำงานโดยไม่ได้อำนาจอนุญาตทำงาน (Work Permit)
- ๓) บุคคลที่ทำงานไม่ตรงกับเอกสารเข้าประเทศ เช่น วีซ่านักท่องเที่ยว/นักศึกษาแต่กลับเข้ามาทำงาน
- ๔) บุคคลที่การทำงานซึ่งมีลักษณะต้องห้าม ซึ่งสงวนสิทธิ์เฉพาะคนไทย หรือมีนายจ้างไม่ตรงกับเอกสารซึ่งได้รับอนุญาต
- ๕) การทำงานเกินกว่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตทำงานหรือพ้นระยะเวลาข้อตกลงระหว่างรัฐบาล (MOU) และ/หรือเข้ามาตามมติกรม เมื่อครบกำหนด และกรมไม่มีมติต่ออายุการทำงานมีผลทำให้สถานะการทำงานของแรงงานต่างชาติสิ้นสุดลง

(๑) ที่มา : <https://aaa-advance.co.th>

- ๖) ความหมายครอบคลุมไปถึงคนต่างสัญชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจในลักษณะผู้ประกอบการแบบไม่ถูกต้องหรือเข้ามาประกอบอาชีพผิดกฎหมาย ตลอดจนกลุ่มทุนธุรกิจเจ้าของไม่ใช่สัญชาติไทยแต่แฝงสมมติ (Nominee) เข้ามาเปิดกิจการในประเทศแบบผิดกฎหมายและทำธุรกิจหรืออาชีพซึ่งสงวนสำหรับคนไทย

๑.๒ บทบาทแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย

ภูมิรัฐศาสตร์ไทยเป็นประเทศศูนย์กลางของภูมิภาคแวดล้อมด้วยประเทศเมียนมา สปป.ลาว กัมพูชามีพรมแดนทางบกติดต่อกับประเทศเหล่านี้รวมกันประมาณ ๕,๐๗๐ กิโลเมตร (ไม่รวมมาเลเซีย) ประเทศเหล่านี้มีฐานะทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจอยู่ระหว่างการพัฒนาตลาดแรงงานขนาดเล็กทำให้อัตราการว่างงานสูงรวมถึงค่าแรงในประเทศไทยมีอัตราที่สูงกว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ไทยเป็นเป้าหมายหลักของประชากรเหล่านี้ที่เข้ามาทำงานทั้งที่ถูกกฎหมายและลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก ขนาดเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ในระดับ ๒ ของอาเซียนมูลค่าประมาณ ๕๙๙,๔๑๐ ล้านเหรียญสหรัฐ เศรษฐกิจไทยขับเคลื่อนด้วยการส่งออกอยู่ในระดับต้นๆ ของอาเซียน การเข้าสู่สังคมสูงวัยทำให้ขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะอุตสาหกรรมหรือภาคส่วนการใช้แรงงานเข้มข้นทำให้จำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าว กอปรทั้งจากการเข้าสู่สังคมสูงวัยแบบสมบูรณ์อัตราการเกิดต่ำกว่าอัตราการเสียชีวิต (Mortality Rate) ๑ : ๑.๑๓๔ อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำ **เศรษฐกิจไทยติดกับดักอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาแรงงานเข้มข้นทำให้อยู่ในสถานะขาดแคลนแรงงาน** นอกจากนี้ประชากรวัย Gen Z ซึ่งเป็นแรงงานตอนต้น (First Jobber) จบระดับอุดมศึกษาสัดส่วนร้อยละ ๗๐ มีการเลือกงานเป็นการชั่วคราวเต็มเวลาขาดแคลนแรงงาน

ภูมิทัศน์ตลาดแรงงานของประเทศไทย ณ เมษายน ปีพ.ศ. ๒๕๖๙ ผู้มีงานทำจำนวน ๔๑.๐๑ ล้านคน จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน มีจำนวน ๔,๓๘๕,๘๙๙ คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๑๐.๖๙ ของผู้มีงานทำโดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะและเข้ามาทำงานตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุนสัดส่วนเป็นร้อยละ ๖.๖๓ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายเกือบทั้งหมดมาจากประเทศเมียนมา กัมพูชาและ สปป.ลาว รวมกันมีจำนวน ๔,๐๖๐,๗๐๓ คน โดยร้อยละ ๘๕.๘๘ เป็นแรงงานสัญชาติเมียนมา ข้อมูลข้างต้นยังไม่รวมแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายในทุกรูปแบบ เช่น ลักลอบเข้าเมือง, ไม่ต่ออายุใบอนุญาต, ทำงานนอกเหนือสิทธิ ข้อมูลด้านตัวเลขไม่ชัดเจนว่ามีจำนวนเท่าใด จากข้อมูลซึ่งอ้างอิงกระทรวงแรงงานรวมกันประมาณ ๘๗๐,๐๐๐ คน ส่วนใหญ่สัญชาติเมียนมาและกัมพูชา ลักษณะการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวซึ่งถูกกฎหมายเฉพาะแรงงาน ๓ สัญชาติทำงานในอุตสาหกรรมและงานซึ่งต้องใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมการผลิต ภาคเกษตร-ประมง-ปศุสัตว์^(๒)

(๒) ที่มา : สภาวะการทำงานของประชากร สنج.สถิติแห่งชาติ (เม.ย. ๖๙)
สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (๓๑ มี.ค.๖๙)

๑.๓ แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยในการผลิต

บริบทแรงงานต่างด้าวในฐานะปัจจัยการผลิต (Production Force) มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ข้อมูลเชิงประจักษ์อุปทานมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องช่วงต้นปี/ปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เพิ่มขึ้น ๕๖๒,๔๗๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๗๕ ประเภทการทำงานภาคก่อสร้างสัดส่วนสูงสุด ร้อยละ ๔๔.๑๘ ภาคบริการสัดส่วนร้อยละ ๑๕.๐๕ ปศุสัตว์-ประมง สัดส่วนร้อยละ ๑๓.๕๖ ร้านค้า-ร้านอาหารสัดส่วนร้อยละ ๑๑.๑๐ เกษตรต่อเนื่องสัดส่วนร้อยละ ๘.๖๕ ภาคการผลิตสัดส่วนร้อยละ ๖.๕ อื่นๆ สัดส่วนร้อยละ ๐.๙๖^(๓) การบริหารแรงงานต่างด้าวจำเป็นที่จะต้องแยกแยะประเภทที่ต้องเข้ามาอย่างถูกกฎหมายโดยแยกต่างหากจากประเภทที่ลักลอบและ/หรือทำงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะที่เข้ามาเพื่อทำธุรกิจแย่งอาชีพ-ขายสินค้าตัดราคาทำให้ธุรกิจไทยแข่งขันได้ค่อนข้างยาก

ในช่วงทศวรรษผ่านมามีการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติประเภทดังกล่าวมีความซับซ้อนมีการบริหารจัดการและเครือข่ายใ้อุปทานอย่างเป็นระบบตั้งแต่ประเทศต้นทางจนถึงปลายทางคือประเทศไทย จากเดิมเข้ามาเพื่อทำงานใช้แรงงานแต่ยกระดับเปิดร้านค้าปลีก-ค้าส่ง ร้านอาหาร ธุรกิจก่อสร้าง รีสอร์ทและธุรกิจต่อเนื่องท่องเที่ยวไปจนถึงสวมสิทธิ์ใช้คนไทยบังหน้าเพื่อเปิดธุรกิจประเภทต่างๆ อย่างครบวงจร ปัจจุบันพบว่าขยายไปสู่ธุรกิจสีเทาผิดกฎหมายจนทำให้ไทยกลายเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายสแกมเมอร์ (Scammer) เกี่ยวข้องกับธุรกิจออนไลน์ ผิดกฎหมายประเภทต่างๆ หากไม่ดำเนินอย่างเป็นรูปธรรมจะทำให้แรงงานต่างด้าวซึ่งเข้ามาแบบไม่ถูกกฎหมายจะขยายทั้งเชิงปริมาณและเชิงมูลค่าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งในระดับจุลภาคและมหภาค

สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (สปรช.) เห็นถึงความสำคัญได้มีมติเห็นชอบให้จัดทำรายงานการศึกษา (เบื้องต้น) โดยมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการแรงงานต่างชาติดัดกฎหมายและอาชีพ ต้องห้ามรับไปดำเนินการศึกษา การจัดทำรายงานมีการเชิญหน่วยงานภาครัฐ-เอกชนที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือถึงปัญหาที่จะกระทบต่อเศรษฐกิจ-สังคมรวมถึงประเด็นความมั่นคง ผลการศึกษาจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจัดทำเป็นรายงานฉบับย่อเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างน้อยเป็นเบื้องต้น เพื่อให้มีการขยายผลต่อไป

ที่มาของข้อมูล : ข้อมูลปฐมภูมิได้จากการสืบค้นจากข้อมูลเอกสารและข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ได้มาจากการระดมความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานรัฐ-เอกชน-สหภาพแรงงาน-สถาบันการศึกษามากกว่า ๑๐ หน่วยงาน

ข้อจำกัดในการศึกษา

รายงานการศึกษาไม่ได้อ้างอิงรูปแบบทางวิชาการและงานวิจัย จัดทำเป็นแบบฉบับย่อภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ เช่น การเข้าถึงข้อมูล งบประมาณ ด้านบุคลากร วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัญหาแรงงานต่างชาติดัดกฎหมายของประเทศไทยซึ่งมีแนวโน้มการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบอย่างไร ทั้งเศรษฐกิจ-สังคม-ความมั่นคง เป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อให้บุคคลหรือผู้สนใจนำไปศึกษา-สังเคราะห์และขยายผลเชิงลึกความน่าเชื่อถือจำเป็นต้องอยู่ในดุลยพินิจ

(๓) ที่มา : กรมการจัดหางาน พ.ย. ๖๘

บทที่ ๒

ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ก่อนที่จะศึกษาบริบทแรงงานต่างชาติผิคนกฎหมายประเภทต่างๆ ทั้งที่เข้ามาใช้แรงงานและ/หรือทำงานผิดประเภทหรืองานต้องห้ามตลอดจนเข้ามาเป็นนายจ้างตามสถานประกอบการต่างๆ อย่างผิดกฎหมาย การศึกษาจำเป็นต้องเข้าใจจากทัศนภาพรวมของแรงงานต่างชาติเกี่ยวข้องกับอุปสงค์ของตลาดแรงงานซึ่งอยู่ในภาวะขาดแคลนแรงงานเข้มข้น ขณะที่เศรษฐกิจไทยยังติดกับดักอยู่ในภาคอุตสาหกรรม-บริการและเกษตรกรรมซึ่งใช้เทคโนโลยีต่ำทำให้ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติในสัดส่วนที่สูง ในบทนี้เป็นการนำเสนอภาพรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตทำงานโดยจะนำเสนอทั้งเชิงปริมาณและการกระจายตัวเพื่อนำมาอนุมานถึงการกระจายตัวของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ณ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๙ **แรงงานต่างชาติถูกกฎหมายประเภทต่างๆ มีจำนวน ๔.๓๘๕ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนของแรงงานที่มีงานทำร้อยละ ๑๐.๖๙ ของผู้มีงานทำ** โดยในจำนวนนี้เป็นแรงงานมีทักษะประมาณ ๒.๘๘๒ แสนคน ในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา (มี.ค./มี.ค.) เพิ่มขึ้น ๖๖๙,๔๘๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๗๔ แสดงให้เห็นถึงอุปสงค์ความต้องการที่สูงขึ้นสัมพันธ์กับการขยายตัวของภาคการส่งออกซึ่งเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของประเทศ

จากการศึกษาของ “สปรช.” ช่วงต้นปีพ.ศ.๒๕๖๙ พบว่าในทศวรรษจากนี้ไปภาคเศรษฐกิจไทยยังมีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติในเชิงปริมาณที่ไม่ลดลง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์และประมง ภาคก่อสร้าง ภาคส่วนธุรกิจที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดยภาคส่วนเหล่านี้ขาดแคลนแรงงานเนื่องจากประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยสมบูรณ์ในช่วงที่ผ่านมาอัตราการเกิดต่ำ คนหนุ่ม-สาวได้รับการศึกษาระดับสูงถ้วนหน้าทำให้หลีกเลี่ยงที่จะทำงานในภาคส่วนที่ใช้แรงงานเข้มข้น อีกทั้งการปรับเปลี่ยนใช้เทคโนโลยีในภาคส่วนเศรษฐกิจเหล่านี้ค่อนข้างมีความล่าช้าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวลี้ภัยจากนี้ไปยังคงไม่ลดลงอย่างเป็นนัย

พฤติกรรมของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเริ่มเห็นการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะหลังวิกฤตโควิด-๑๙ ซึ่งในอดีตแรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ แต่ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยเฉพาะที่ทำงานไม่ตรงกับวีซ่าและ/หรือทำงานที่สงวนไว้สำหรับคนไทยมาจากหลายสัญชาติ โดยเฉพาะประเทศจีน อินเดีย รัสเซีย อิสราเอลและยุโรป ฯลฯ ใช้ช่องว่างของฟรีวีซ่า ๖๐ – ๙๐ วัน เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยมาพร้อมกับธุรกิจมิจาชีพและทุนสีเทาประเภทต่างๆ จนกลายเป็นปัญหาระดับนานาชาติจึงเป็นที่มาของการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้

๒.๑ สถานภาพของแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย

ตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แบ่งแรงงานต่างด้าวออกเป็น ๖ กลุ่ม ดังนี้

๑) **แรงงานไร้ทักษะ (Unskilled Labor) มาตรา ๕๙ ตาม MOU** หมายถึง คนต่างด้าว สัญชาติกัมพูชา ลาว และเมียนมา ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในลักษณะงานกรรมกรหรืองานขายของหน้าร้านที่เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย อนุญาตทำงานครั้งแรกไม่เกิน ๒ ปี หากเปลี่ยนนายจ้างหรือสถานที่ทำงานต้องขออนุญาตใหม่ ปกติการต่อใบอนุญาตทำงานจะต่อได้ครั้งละไม่เกิน ๑ ปี ตามสัญญาจ้าง คล้ายกันในหลายประเทศ ข้อมูล ณ สิ้นเดือน พ.ศ. ๒๕๖๙ มีจำนวน ๔,๐๖๐,๗๐๓ คน

๒) **แรงงานต่างด้าวที่มีทักษะฝีมือหรือระดับความเชี่ยวชาญสูง (Skilled Workers) มาตรา ๕๙ ทั่วไป** อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานตามความจำเป็น (ยกเว้นงานต้องห้าม) โดยต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และเป็นกลุ่มที่เข้ามาทำงานชั่วคราวแต่ใช้เทคโนโลยีหรือความชำนาญสูง แรงงานที่มีทักษะเป็นพนักงานของบริษัทเอกชนตลอดจนผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการสอนและวิชาชีพสาขาต่างๆ จำนวน ๒.๐๑๑ แสนคน

๓) **แรงงานทำงานตามธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) มาตรา ๖๒** เป็นการจ้างแรงงานต่างชาติ (ช่างฝีมือ/ผู้ชำนาญการ) เข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) จะอ้างอิงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ โดยได้รับสิทธิพิเศษในการยกเว้นข้อจำกัดบางประการของกฎหมายคนเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อให้ช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการและคู่สมรสเข้ามาพำนักในไทยได้ปัจจุบันมีจำนวนประมาณ ๖๗,๗๙๐ คน

๔) **แรงงานกลุ่มได้รับผ่อนผันอนุญาตทำงาน มาตรา ๖๓/๒** ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศ CLMV ที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายมาก่อน และได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้โดยอาศัย **มติคณะรัฐมนตรี** ส่วนใหญ่ระยะเวลา ๑ ปี เมื่อครบกำหนดต้องกลับประเทศทันที และเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย

๕) **แรงงานชนกลุ่มน้อย มาตรา ๖๓/๑** คือบทบัญญัติที่อนุญาตให้คนต่างด้าวที่ได้รับสถานะพิเศษ เช่น คนพื้นที่สูง, ชนกลุ่มน้อย, คนไร้สัญชาติที่เกิดในไทย สามารถยื่นขอใบอนุญาตทำงานได้อย่างถูกต้องในพื้นที่ซึ่งกำหนดโดยใช้มักถือบัตรประจำตัวสีขาวหรือบัตรพื้นที่สูง

๖) **แรงงานทำงานขายแดน มาตรา ๖๔** เป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ติดชายแดน ได้แก่ เมียนมา สปป.ลาวและกัมพูชา เข้ามาทำงานชั่วคราวทำงานไป-กลับตามฤดูกาล หรือเป็นแรงงานทำอาชีพรับจ้างตามโรงงานอุตสาหกรรม ค้าขายชายแดน ด้วยการใช้บัตรผ่านแดนหรือ Border Pass กรณีของเมียนมาอยู่ในประเทศไทยได้ ๗ วันหรือ ๑๔ วันขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่, สปป.ลาว อยู่ในประเทศไทยได้ ๓ วัน ๒ คืน, กัมพูชาก่อนมีความขัดแย้งอยู่ในประเทศไทยได้ ๖ เดือน (เดิม ๗ วัน)^(๔)

(๔) ที่มา : <https://www.doe.go.th/prd/assets> และ สถาบันนิติธรรมาลัย <https://drthawip.com>

นอกจากนี้ยังมีแรงงานต่างชาติ ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน ได้แก่

- **ผู้เชี่ยวชาญทักษะสูง** ในสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมาย โดยใช้สมาร์ทวิซ่าประเภท T (Talent) Smart Visa คือ วิซ่าประเภทพิเศษที่อนุญาตให้ชาวต่างชาติทักษะสูง (Science & Technology) เข้ามาทำงานในประเทศไทย ได้รับสิทธิประโยชน์ พำนักรสูงสุด ๔ ปี โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และไม่ต้องรายงานตัวทุก ๙๐ วันหรือรายปี
- **ชาวต่างชาติทักษะสูง นักลงทุน ผู้บริหาร และสตาร์ทอัพ** โดยใช้สมาร์ทวิซ่าประเภทพิเศษที่อนุญาตให้ชาวต่างชาติทักษะสูง นักลงทุน ผู้บริหาร และสตาร์ทอัพ เข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมายได้สูงสุด ๔ ปี โดยได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และสิทธิประโยชน์อื่นๆ^(๕)

๒.๒ แบ่งตามคลัสเตอร์

๒.๒.๑ คลัสเตอร์ประเภทงาน การทำงานมีหลากหลายอาชีพ โดยรายงานนี้ขอนำเสนอเฉพาะที่มีข้อมูล สัดส่วนที่ปรากฏหมายถึงร้อยละจากจำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ณ ไตรมาส ๓ ปีพ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๔,๐๖๐,๗๐๓ คน

- ๑) ภาคก่อสร้างสัดส่วนสูงสุตร้อยละ ๔๔.๑๘
- ๒) ภาคบริการสัดส่วนร้อยละ ๑๕.๐๕
- ๓) ปศุสัตว์-ประมงสัดส่วนร้อยละ ๑๓.๕๖
- ๔) ร้านค้า-ร้านอาหารสัดส่วนร้อยละ ๑๑.๑๐
- ๕) เกษตรกรรมต่อเนื่องสัดส่วนร้อยละ ๘.๖๕
- ๖) ภาคการผลิตสัดส่วนร้อยละ ๖.๕
- ๗) อื่น ๆ สัดส่วนร้อยละ ๐.๙๖

๒.๒.๒ คลัสเตอร์ตามสัญชาติ แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเฉพาะที่เข้ามาใช้แรงงานเข้มข้นเฉพาะ ๓ ประเทศจำนวน ๔.๐๖๐ ล้านคน (มี.ค. ๖๔) แบ่งเป็น

- | | | |
|---|--------------------|---------------------|
| ๑) เมียนมา | จำนวน ๓,๔๘๗,๑๐๒ คน | สัดส่วนร้อยละ ๘๕.๖๒ |
| ๒) กัมพูชา | จำนวน ๒๖๖,๓๗๓ คน | สัดส่วนร้อยละ ๖.๕๔ |
| (เปรียบเทียบเดือนสิงหาคม ๖๔ ก่อนวิกฤติขัดแย้งรอบสอง มีจำนวน ๔๙๐,๖๒๔ คน ลดลง ๒๒๔,๒๕๑ คน) | | |
| ๓) สปป.ลาว | จำนวน ๓๐๗,๒๒๘ คน | สัดส่วนร้อยละ ๗.๕๔ |
| (แรงงานเวียดนามมีจำนวน ๑๒,๓๘๙ คน สัดส่วนร้อยละ ๐.๓๐) | | |

(๕) ที่มา : <https://www.wonderfulpackage.com/article/v/๑๕๕๒/>

๒.๒.๓ คลัสเตอร์แบ่งตามพื้นที่ ข้อมูลเฉพาะ ๑๐ จังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวมากที่สุด คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ ๖๘.๐

กรุงเทพมหานคร	สัดส่วนร้อยละ ๒๓.๓๘	เชียงใหม่	สัดส่วนร้อยละ ๔.๕๘
สมุทรสาคร	สัดส่วนร้อยละ ๘.๗๒	นนทบุรี	สัดส่วนร้อยละ ๓.๘๑
สมุทรปราการ	สัดส่วนร้อยละ ๗.๐๕	นครปฐม	สัดส่วนร้อยละ ๓.๖๕
ชลบุรี	สัดส่วนร้อยละ ๕.๙๘	สุราษฎร์ธานี	สัดส่วนร้อยละ ๓.๒๘
ปทุมธานี	สัดส่วนร้อยละ ๔.๓๙	ภูเก็ต	สัดส่วนร้อยละ ๓.๐๙

หมายเหตุ : สัดส่วนจากจำนวนแรงงาน ๔.๐๖๐ ล้านคน (พ.ศ.๒๕๖๙) จังหวัดอื่นๆ ที่สำคัญ เช่น จ.ตาก จำนวน ๕๖,๐๐๐ คน สัดส่วนร้อยละ ๑.๖๙, จ.ระนอง จำนวน ๓๗,๐๐๐ คน สัดส่วนร้อยละ ๑.๑๒, จ.นครราชสีมา สัดส่วน ร้อยละ ๑.๒๘, จ.สงขลา สัดส่วนร้อยละ ๑.๖๕

๒.๓ การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าว

ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ข้อมูล ณ สิ้นปีพ.ศ. ๒๕๖๘ จำนวนแรงงานต่างด้าวทุกประเภทที่ได้รับ อนุญาตทำงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง ๑,๕๗๐,๕๘๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๘๑ โดยมีการเร่งตัวในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๗/๖๘ เพิ่มขึ้น ๑.๓๐๔ ล้านคน และไตรมาสแรกปีพ.ศ. ๒๕๖๙ แค่ ๓ เดือน เพิ่มขึ้นถึง ๔.๒๗ แสนคน เป็นผลจากการที่มีการผ่อนปรนการพิสูจน์สัญชาติโดยสามารถเข้ามาในประเทศแล้วจึงขึ้นทะเบียนภายใน ๑ ปี ข้อมูลนี้บ่งบอกได้ว่าจำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นตามอุปสงค์ความต้องการ อย่างเป็นนัย^(๖)

ตารางแสดงการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

ข้อมูล ณ สิ้นปี	จำนวน (คน)	เพิ่มขึ้น (คน)	เพิ่มขึ้นร้อยละ
พ.ศ. ๒๕๖๔	๒,๓๕๐,๖๗๗	(๑๖๑,๖๕๑)	(๖.๔๓)
พ.ศ. ๒๕๖๕	๒,๙๙๔,๔๕๓	๖๔๓,๗๗๖	๒๗.๓๘
พ.ศ. ๒๕๖๖	๒,๖๑๓,๓๗๓	(๓๘๑,๐๘๐)	(๑๒.๗๓)
พ.ศ. ๒๕๖๗	๓,๓๕๐,๖๗๓	๗๓๗,๓๐๐	๒๘.๒๐
พ.ศ. ๒๕๖๘	๓,๙๒๑,๒๖๔	๕๗๐,๕๙๑	๑๗.๐๒
พ.ศ.๒๕๖๙ (เม.ย.)	๔,๓๘๕,๘๙๙	๔๖๔,๖๓๕	๑๐.๙๑

หมายเหตุ : ปีพ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นช่วงวิกฤตโควิด-๑๙ และปีพ.ศ.๒๕๖๖ ตัวเลขติดลบไม่ทราบสาเหตุ

(๖) ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน (เม.ย. ๖๙)

บทที่ ๓

สถานการณ์แรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมาย

๓.๑ แรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมายและอาชีพต้องห้าม

แรงงานต่างด้าวหรือต่างชาติที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้ วัตถุประสงค์มุ่งเน้นแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย (Work Permit) หรือมีแต่ขาดอายุหรือพำนักอยู่ในประเทศผิดวัตถุประสงค์ไม่ตรงกับวิชาตามกฎหมายไทย คนต่างชาติที่เข้ามาหากทำงานทุกประเภทจะต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ซึ่งต่างกับหนังสือเดินทางเข้าประเทศของคนต่างชาติ จะต้องตรวจลงตรา “Visa” เพื่อเข้ามาท่องเที่ยวระยะยาวหรือเข้ามาติดต่อธุรกิจระยะสั้น-ประชุม-สัมมนา เยี่ยมครอบครัว เข้ามาศึกษา เข้ามารักษาพยาบาล ฯลฯ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยกรมการกงสุล กระทรวงต่างประเทศ

ไทยเป็นประเทศเปิดและส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยตั้งแต่มิถุนายนปีพ.ศ. ๒๕๖๗ มีนโยบาย “Free Visa” ครอบคลุม ๙๓ ประเทศทั่วโลกพำนักได้ ๖๐ วันและสามารถต่อได้อีก ๓๐ วัน ต่อมา (๑๙ พ.ค. ๖๙) ครม. มีมติยกเลิกให้ไปใช้เกณฑ์เดิมพำนักอยู่ในประเทศไม่เกิน ๓๐ วัน จากในอดีตมาตรการฟรีวีซ่าทำให้เป็นช่องว่างมีต่างชาติบางคนหรือบางกลุ่มเข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพที่สงวนสำหรับคนไทยหรือเข้ามาทำธุรกิจโดยมีคนไทยจัดตั้งบริษัททำนิติกรรมต่างๆ โดยมีเครือข่ายเชื่อมโยงระดับประเทศบางกลุ่มเข้ามาทำธุรกิจสีเทาประกอบอาชีพผิดกฎหมายต่างๆ การเข้ามาประกอบอาชีพหรือทำงานของแรงงานต่างชาติหากไม่ตรงกับวิชาเข้าประเทศและ/หรือไม่มีใบอนุญาตทำงานรวมถึงทำงานไม่ตรงกับใบอนุญาตทำงานหรือ “Work Permit” เป็นเอกสารที่ทางราชการโดยกระทรวงแรงงานออกให้กับแรงงานต่างชาติเป็นการอนุญาตให้สามารถประกอบอาชีพหรือทำงานในประเทศได้ถูกต้องตามกฎหมาย หากคนต่างชาติทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตในความหมายของรายงานฉบับนี้จัดเป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทั้งสิ้น

สำหรับกรณีที่ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของธุรกิจซึ่งลงทุนในประเทศไทย (Self-Sponsoring) มีขั้นตอนและข้อกำหนดที่เข้มงวด โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญคือธุรกิจต้องมีการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ถูกต้อง และมีอัตราส่วนการจ้างงานคนไทยตามที่กำหนด มีการรวมการผู้มีอำนาจลงนามทุนจดทะเบียนปกติจะต้องมีทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้วอย่างน้อย ๒ ล้านบาท ต่อใบอนุญาตทำงาน ๑ ใบ สัดส่วนพนักงานไทยต้องมีการจ้างงานพนักงานคนไทย ๔ คน ต่อคนต่างชาติ ๑ คน (พร้อมประกันสังคม) ประเภทธุรกิจต้องไม่อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่ห้ามชาวต่างชาติทำ

๓.๒ ไทยเป็นเป้าหมายของคนต่างชาติที่ต้องการเข้ามาทำงานทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

บริบทการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหรือต่างชาติซึ่งเข้ามาทำงานแบบไม่ถูกต้องตามกฎหมายมีแนวโน้มสูงขึ้นนับตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๕๖๕ เป็นช่วงฟื้นเศรษฐกิจหลังจากผ่านพ้นวิกฤตโควิด-๑๙ จำนวนตัวเลขของแรงงานเหล่านี้ไม่ชัดเจนคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ ๘.๗ แสนคนถึง ๑.๒๕ ล้านคน

ปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงรูปแบบของการเข้ามาทำงานจากเดิมมุ่งเน้นเข้ามาเป็นลูกจ้างอยู่ในภาคส่วนเศรษฐกิจที่ใช้แรงงานเข้มข้น พลวัตที่เปลี่ยนไปไทยเป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงาน ๓ สัญชาติคือ เมียนมา กัมพูชาและสปป.ลาว กลุ่มคนเหล่านี้ทำงานมานานต่อเนื่องยกระดับเปลี่ยนจากการเป็นลูกจ้างมาทำอาชีพต้องห้ามซึ่งสงวนสิทธิ์สำหรับคนไทย บางคนเข้ามาทำหาบเร่-แผงลอย เปิดร้านค้าปลีก เป็นคนขับรถ และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

ขณะเดียวกันจากนโยบายฟรีวีซ่าเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวก่อนที่จะยกเลิก (๑๙ พ.ค.๖๕) ทำให้มีแรงงานจากหลายประเทศแฝงเข้ามาทำงาน เช่น จากประเทศจีนเฉพาะที่ถูกกฎหมายได้รับ “Work Permit” มีจำนวนประมาณ ๕๓,๘๗๘ คน (ธ.ค.๖๔) ส่วนที่ผิดกฎหมายอาจสูงกว่าหลายเท่า นอกจากนี้ยังมีแรงงานจากประเทศอื่น เช่น รัสเซีย อินเดีย ฯลฯ กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ใช่เข้ามารับจ้างใช้แรงงานแต่เข้ามาทำงานในลักษณะเป็นเจ้าของธุรกิจมีการจดทะเบียนนิติบุคคลหรือเปิดหน้าร้าน เช่าอาคาร-คอนโดเพื่อมาทำธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ให้เช่า ธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจขายปลีกและขายส่ง ร้านนวดแผนไทย ร้านตัดผม-เสริมสวย บางกลุ่มไปทำธุรกิจโลจิสติกส์ มีรถบรรทุกและคลังสินค้า บางรายทำอาชีพเป็นคนกลางรับซื้อสินค้าเกษตรหรือที่เรียกว่า “ล้ง”

๓.๓ รูปแบบอาชีพของแรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยเศรษฐกิจมีการเปิดกว้างอีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นค่อนข้างสูง ด้วยปัจจัยดังกล่าวทำให้ไทยเป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าประเทศ การทำงานของแรงงานต่างชาติโดยไม่มี “Work Permit” บางคนไม่ใช่การเข้ามาใช้แรงงานเหมือนแรงงานประเทศเมียนมา กัมพูชา ลาว แต่มุ่งเน้นเข้ามาประกอบอาชีพและ/หรือธุรกิจที่สงวนสำหรับคนไทย การเข้ามาทำอย่างเป็นระบบและมีเครือข่ายครบวงจรโดยเฉพาะค้าส่งและค้าปลีกทั้งแบบมีหน้าร้านและออนไลน์นำเข้าสินค้าราคาถูกไม่มีมาตรฐานเข้ามาแย่งตลาดภายในกระทบต่อเศรษฐกิจจนเป็นวงกว้าง

ปัจจุบันรูปแบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวบางกลุ่มยกระดับจากการเป็นลูกจ้างใช้แรงงานซึ่งต้องมีนายจ้าง คนกลุ่มนี้เลือกที่จะประกอบอาชีพอิสระซึ่งสงวนไว้สำหรับคนไทย บางรายเป็นนายจ้างเปิดหาบเร่-แผงลอยไปจนถึงร้านค้าที่มีหน้าร้าน ขณะที่แรงงานอีกกลุ่มใช้ช่องว่างของกฎหมายเข้าเมืองที่ไม่ต้องมีวีซ่าเข้ามาประกอบธุรกิจและมีเครือข่ายโซ่อุปทานที่ซับซ้อน การจดทะเบียนนิติบุคคลหรือการเช่าอาคารสถานที่ทำในลักษณะสวมสิทธิ์หรือนอมินี (Nominee) โดยใช้คนไทยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกระทำในนามของคนไทยซึ่งจะได้ผลประโยชน์เป็นการตอบแทน

ตัวอย่าง : ธุรกิจและอาชีพของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

- ๑) ธุรกิจค้าปลีกทั้งแบบหน้าร้านและออนไลน์
- ๒) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาหารตั้งแต่รายย่อยไปจนถึงภัตตาคารขนาดใหญ่
- ๓) ธุรกิจก่อสร้าง ธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค้าที่ดิน กว้านซื้ออสังหาฯ และ/หรือปล่อยเช่า

- ๔) ธุรกิจหรืออาชีพเกี่ยวกับท่องเที่ยวครบวงจรตั้งแต่มัคคุเทศก์ รถโดยสาร โรงแรม รีสอร์ท ที่พักตามแหล่งท่องเที่ยว ร้านอาหาร ร้านค้า-ธุรกิจบริการ ที่เกี่ยวกับนักท่องเที่ยว
- ๕) สถาบันเชิงประเภทต่างๆ อาจแฝงค่าประเพณี การพนัน คาสโน ยาเสพติด
- ๖) โรงงานผลิตสินค้า ซื้อหรือเช่าโรงงาน/คลังสินค้า/ฟรีโซน เพื่อผลิตสวมสิทธิ์ Made in Thailand โดยสำแดงสัดส่วนมูลค่าวัตถุดิบภายในภูมิภาค (RVC : Reginal Value Content) เพื่อการส่งออกไปประเทศที่ถูกกีดกันทางการค้า
- ๗) ธุรกิจบริการประเภทต่างๆ เช่น ทัวร์ศูนย์เหรียญ รถเช่า ร้านเสริมสวยร้านค้า นวด/สปา ฯลฯ
- ๘) สถาบันการศึกษา ตั้งแต่เปิดสอนภาษาหลักสูตรระยะสั้นบ้างหน้าเพื่อออกวีซ่านักศึกษาให้กับต้นทาง ปัจจุบันมีการเข้าซื้อมหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งเพื่อเปิดสอนให้กับนักศึกษาประเทศของตัวเองเข้ามาเรียนและ/หรือทำงานในประเทศไทยอย่างเป็นกระบวนการ
- ๙) อาชีพพ่อค้าคนกลางซื้อสินค้าเกษตร (ล้ง) ทำแบบครบวงจรตั้งแต่รับซื้อผลผลิตถึงในไร่นา-สวนมีคลังสินค้าและศูนย์กระจายสินค้าแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร เช่น การแยก คัดไซส์ บรรจุ แพ็คเก็บจิ้ง ขนส่ง ไปจนถึงการส่งออกเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สินค้าเกษตรตกต่ำเนื่องจากมีการกดราคา
- ๑๐) ธุรกิจเกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์และขนส่งครบวงจร
- ๑๑) ธุรกิจทุนสีเทา คอลเซ็นเตอร์และสแกมเมอร์ ทำธุรกิจหลอกลวงทั้งคนในสัญชาติตัวเองและคนไทยรวมถึงสัญชาติอื่นๆ ทำธุรกิจผิดกฎหมายประเภทต่างๆ เช่น พนันออนไลน์ ธุรกิจฟอกเงินประเภทต่างๆ หลอกลวงลงทุนไปจนถึงเรียกค่าไถ่กับคนในสัญชาติตนเอง
- ๑๒) อาชีพอื่นๆ ที่คนต่างชาติไม่สามารถทำงานได้

๓.๔ อาชีพสงวนสำหรับคนไทยหรือห้ามคนต่างด้าวทำ^(๗) ตาม พรก.บริการจัดการการทำงานของคนต่างด้าวฯ มีทั้งหมด ๔๐ อาชีพ แบ่งออกเป็น ๔ บัญชีตามเงื่อนไขความเข้มงวด ได้แก่

บัญชีที่ ๑ งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเด็ดขาด (๒๗ อาชีพ) เป็นงานที่เน้นรักษาเอกลักษณ์ไทย และงานที่คนไทยทำได้เองโดยไม่ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ เช่น งานฝีมือดั้งเดิม งานแกะสลักไม้, งานทำเครื่องดนตรีไทย, งานทำตุ๊กตาไทย, งานทำบาตร, งานทอผ้าด้วยมือ, งานบริการทั่วไป, งานขับขี่ยานยนต์ในประเทศ (ยกเว้นขับ Forklift), งานตัดผม/เสริมสวย, งานขายทอดตลาด, งานมัคคุเทศก์, งานนวดไทย, งานผลิตเครื่องประดับ, งานเจียรไนเพชรหรือพลอย, งานทำเครื่องเงิน เครื่องทอง หรือนาก

บัญชีที่ ๒ งานที่ทำได้ตามข้อตกลงระหว่างประเทศ (๓ อาชีพ) อนุญาตให้ต่างชาติทำได้หากมีข้อตกลงเฉพาะหรือเป็นความผูกพันที่ไทยมีกับต่างประเทศ งานบริการทางบัญชี (ตรวจสอบบัญชี หรือ วางระบบบัญชี), งานวิชาชีพวิศวกรรม (สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ), งานวิชาชีพสถาปัตยกรรม (งานออกแบบ และการให้คำปรึกษา)

(๗) ที่มา : https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/legal_th

บัญชีที่ ๓ งานฝีมือ/กึ่งฝีมือที่ทำได้โดยมีเงื่อนไข (๘ อาชีพ) ส่วนใหญ่เป็นงานที่คนต่างด้าวทำ
ได้ก็ต่อเมื่อ “มีนายจ้าง” และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด งานกสิกรรม เช่น งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้
หรืองานประมง, งานก่อสร้าง, งานทำที่นอน, งานทำรองเท้า, งานทำหมวก, งานปั้นเครื่องดินเผา, งานทำ
มิด, งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย

บัญชีที่ ๔ งานที่ทำได้ภายใต้ MOU หรือเงื่อนไขพิเศษ (๒ อาชีพ) ต้องเข้ามาตามบันทึก
ความเข้าใจ (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับต่างประเทศ เช่น กัมพูชา ลาว เมียนมา งานกรรมกร (งานใช้
แรงงานทั่วไป) งานขายของหน้าร้าน (Shop Assistant) หากนายจ้างหรือลูกจ้างฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษตาม
พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

๓.๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและบทลงโทษนายจ้างและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในไทยคือ พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงาน
ของคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๕๖๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๖๑) มีทั้งหมด ๘ หมวด จำนวน
๑๓๓ มาตราและบทเฉพาะกาลอีก ๑๒ มาตรา มีรายละเอียดโดยสังเขปต่อไปนี้

๓.๕.๑ นิยามและความหมายที่เกี่ยวข้อง

- ๑) คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ม.๔ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒)
- ๒) การนำคนต่างด้าวมาทำงาน หมายถึง การดำเนินการใดๆ เพื่อนำคนต่างด้าวเข้ามา
ในราชอาณาจักรเพื่อทำงาน
- ๓) การทำงานของคนต่างด้าว หมายถึง การประกอบอาชีพใดๆ ไม่ว่าจะมิมีนายจ้าง
หรือไม่ แต่ไม่รวมถึงการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย
- ๔) นายจ้าง หมายถึง นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและ/หรือบุคคล
ธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ประสงค์จะนำคนต่างด้าวมาทำงานให้กับตัวเอง
- ๕) ใบอนุญาตนำคนต่างด้าวมาทำงาน หมายถึง ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวและ
ใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจให้นำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศเกี่ยวข้องกับการ
ขอวีซ่าเพื่อนำมาขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)

๓.๕.๒ รูปแบบวีซ่าทำงานในประเทศ (Visa Type)

ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศ วีซ่าสำหรับชาวต่างชาติที่มีความจำเป็นต้องเดินทาง
เข้ามาในประเทศไทย มี ๗ รูปแบบ ได้แก่ ๑) วีซ่าคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ๒) วีซ่า
นักท่องเที่ยว (Tourist Visa) ๓) วีซ่าคนอยู่ชั่วคราวเพื่อการพำนักระยะยาว (Long Stay Visa) ๔) วีซ่าคนเดินทาง
ผ่านราชอาณาจักร (Transit Visa) ๕) วีซ่าทูต (Diplomatic Visa) ๖) วีซ่าราชการ (Official Visa) ๗) วีซ่า
อภัยภัยไมตรี (Courtesy Visa) (๘)

(๘) ที่มา : <https://consular.mfa.go.th/>

การเข้ามาทำงานของคนต่างชาติสามารถจำแนกประเภทให้สอดคล้องกับรายงานฉบับนี้
สามารถแยกออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑) ประเภทวีซ่าสามารถทำงานได้ ประกอบด้วย

- **Non-Immigrant B (Business):** เป็นวีซ่าสำหรับการทำงานหรือติดต่อธุรกิจ
ทั่วไปในไทย ต้องยื่นคู่กับการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)

การอนุมัติวีซ่า (เข้าประเทศ): โดย (สถานทูต/สถานกงสุลไทย) กระทรวงการ
ต่างประเทศ

การอนุญาตทำงาน (Work Permit): โดย กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
(มาตรา ๕๙)

การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร: โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- **Non IB วีซ่า Non-IB (Non-Immigrant Visa "IB")** เป็นวีซ่าชั่วคราว
สำหรับชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานในโครงการลงทุนที่ได้รับการส่งเสริม
จากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) หรือการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
ประเทศไทย

การอนุมัติวีซ่า : โดย สำนักงานส่งเสริมการลงทุน (BOI)

การอนุญาตทำงาน : โดย กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (มาตรา ๖๒)

การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร: โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- **Smart Visa หรือสมาร์ทวีซ่าประเภท T (Talent)** คือ วีซ่าพิเศษสำหรับ
ผู้เชี่ยวชาญทักษะสูงจากต่างประเทศในสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมาย (Science
& Technology)

การอนุมัติวีซ่า : โดย สำนักงานส่งเสริมการลงทุน(BOI)

การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- **Smart Visa (สมาร์ทวีซ่า)** คือวีซ่าประเภทพิเศษที่อนุญาตให้ชาวต่างชาติทักษะสูง
นักลงทุน ผู้บริหาร และสตาร์ทอัพ เข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมเป้าหมาย^(๙)

การอนุมัติวีซ่า : โดยสำนักงานส่งเสริมการลงทุน(BOI)

การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(๙) ที่มา : <https://www.boi.go.th/upload/smart>

๒) ประเภทวีซ่าที่ไม่สามารถทำงานได้ ^(๑๐)

- Non-Immigrant Visa ประเภท O ใช้สำหรับการเข้ามาในฐานะคู่สมรส, บุตร, บิดา หรือมารดาของชาวต่างชาติที่เป็นต่างชาติ
- Non-Immigrant Visa ประเภท ED ใช้สำหรับการเข้ามาศึกษา ดูงาน และฝึกอบรมต่าง ๆ หน่วยงาน

ออกวีซ่าและพิจารณาอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร: โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

หน่วยงานรับรองสถานศึกษาและหลักสูตร: กระทรวงศึกษาธิการ (หรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับประเภทสถาบันที่ศึกษา)

- Tourist Visa ใช้สำหรับการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อการท่องเที่ยว
- Visa on Arrival ใช้สำหรับเดินทางเข้าประเทศโดยไม่ต้องมีวีซ่า (Free Visa) แต่จะสามารถพำนักอยู่ในไทยได้ ไม่เกิน ๓๐ วัน

๓.๕.๓ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันผู้ที่มีบทบาทสำคัญในเชิงนโยบายและบริหารแรงงานต่างด้าว ถูกกำหนดไว้ตามพรก.บริหารจัดการการทำงานของแรงงานต่างด้าว หมวด ๒ ได้แก่

มาตรา ๑๗ กำหนด ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว” (คบท) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน คณะกรรมการ ประกอบด้วย

ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประธานสภาหอการค้าไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง ซึ่งอธิบดีเสนอชื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านแรงงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านกฎหมาย และด้านสิทธิมนุษยชน ด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรรมการจัดการงาน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ^(๑๑)

(๑๐) ที่มา : https://osos.boi.go.th/download/article/article_๒๐๑๙๐๓๒๘๑๓๔๘๑๔.pdf

(๑๑) ที่มา : <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๐/A/๐๖๕/๑.PDF>

มาตรา ๒๑ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว โดยมีการกำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าว รวมทั้งกำหนดแนวทางและเป้าหมายในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

(๒) พิจารณาและเสนอให้มีการทบทวน ปรับปรุง และพัฒนาหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์

(๓) รายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นโยบายที่ได้จัดทำตามวงเล็บหนึ่ง (๑) ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการและกำกับการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่ามีหน่วยงานมากมายอยู่ในคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (คปต.) และอำนาจหน้าที่มีความสำคัญมาก แต่ไม่มีการกำหนดการประชุมที่ตายตัวในแต่ละปี จึงจัดการประชุมตามความจำเป็นใน ปี ๒๕๖๘ มีการประชุม ๗ ครั้ง^(๑๒) ส่วนใหญ่เป็นประเด็นสำคัญ ๆ และเร่งด่วน ดังนั้นการทำงานจำเป็นจะต้องมีการบูรณาการมากขึ้นซึ่งกระทรวงแรงงานควรที่จะเพิ่มบทบาทให้เป็นหัวขบวนขับเคลื่อนการแก้ปัญหา การทำงานที่ผ่านมาประเมินได้จากจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานแบบไม่ถูกต้อง และ/หรือ การที่ต่างด้าวทำอาชีพต้องห้ามยังมีปรากฏให้เห็นจำนวนมาก

๓.๕.๔ การทำงานของคนต่างด้าว คนต่างชาติซึ่งประสงค์จะขอรับใบอนุญาตทำงานให้ยื่นคำอนุญาตตามเงื่อนไขที่กำหนดและให้ทำงานเท่ากับที่กำหนดและไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ยื่นคำอนุญาตทำงาน คนต่างด้าวสัญชาติที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยหากมีใบอนุญาตหรือบัตรอื่นตามที่กำหนดอาจได้รับอนุญาตให้ทำงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนด

๓.๕.๕ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถออกหนังสือเรียกหรือสั่งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งส่งเอกสารต่างๆ สามารถเข้าไปในสถานประกอบธุรกิจการทำงานคนต่างด้าวในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย สามารถค้นในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทำงานของคนต่างด้าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งการเข้าค้นจำเป็นต้องมีหมายค้นเว้นแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าหากเนินช้าอาจมีการโยกย้ายหรือซ่อนเร้นหรือทำลายหลักฐานให้ดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น

(๑๒) ที่มา : <https://www.facebook.com/DoeCenter/posts/>

๓.๕.๗ บทลงโทษเกี่ยวกับนายจ้าง/แรงงานต่างด้าว : ความผิดตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ และแก้ไขเพิ่มเติม ^(๑๓)

- (๑) นายจ้างที่จ้างต่างด้าวผิดกฎหมาย (ไม่มีใบอนุญาต/ทำงานนอกเหนือสิทธิ) มีโทษปรับ ๑๐,๐๐๐-๑๐๐,๐๐๐ บาท ต่อต่างด้าว ๑ คน หากทำผิดซ้ำภายใน ๒ ปี โทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท ต่อคนต่างด้าว ๑ คน หรือทั้งจำทั้งปรับ หากผิดซ้ำมีโทษจำคุกและห้ามจ้างงาน ๓ ปี กรณีหากไม่แจ้งเข้าทำงานภายใน ๑๕ วัน ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท
- (๒) แรงงานต่างด้าวที่ทำงานผิดกฎหมาย ปรับ ๕,๐๐๐-๕๐,๐๐๐ บาท ถูกส่งกลับประเทศ และห้ามขอใบอนุญาตทำงาน ๒ ปี
- (๓) บทลงโทษคนต่างด้าวที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือทำงานที่สงวนไว้ มีโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และนายจ้างที่รับเข้าทำงานผิดกฎหมายก็มีโทษปรับสูงเช่นกัน
- (๔) บทลงโทษนอมนี จำคุกสูงสุด ๓ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โทษปรับรายวัน หากฝ่าฝืนคำสั่งศาล ปรับเพิ่มอีกวันละ ๑๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาทกรณียึดทรัพย์สินหุ่นหรือทรัพย์สินที่ถือครองแทนต่างชาติอาจถูกยึดได้ ผลกระทบอื่นๆ ถูกยกเลิกใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และอาจถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาอื่นร่วมด้วย เช่น แจ้งความเท็จ^(๑๔)
- (ความผิดตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒)

(๑๓) ที่มา : <https://www.drthawip.com/laborlaw/๑๐๒>

(๑๔) ที่มา : <https://www.dbd.go.th/news/๒๒๐๒๑๑๐๒๕๖๗>

บทที่ ๔

กรณีศึกษา : แรงงานต่างด้าวทำงาน-อาชีพผิดกฎหมาย

เพื่อให้เห็นภาพหรือฉากทัศน์ของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายหรืออาชีพผิดกฎหมายจำเป็นที่จะต้องเห็นถึงภูมิทัศน์ของตลาดแรงงานไทยซึ่งขาดแคลนคนวัยทำงานโดยเฉพาะที่ใช้แรงงานเข้มข้น เศรษฐกิจของไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านมีความเข้มแข็ง ตลาดแรงงานค่อนข้างเสรีอัตราค่าจ้างสูงกว่าทำงานในประเทศของตนเอง ขณะที่การบังคับใช้ตามกฎหมายของไทยมีความยืดหยุ่นค่อนข้างสูงจึงเป็นโอกาสที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและทุนรายย่อยข้ามชาติสามารถแทรกตัวเข้ามาประกอบอาชีพซึ่งกฎหมายสงวนไว้ให้คนไทยบางส่วนยกระดับเป็นเจ้าของกิจการร้านค้า ขณะเดียวกันคลื่นการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาตินอกจากประเทศเพื่อนบ้านปัจจุบันจะพบแรงงานจากประเทศจีนเป็นจำนวนมาก เฉพาะที่ถูกกฎหมายมีประมาณ ๕.๔ หมื่นคน และที่ลักลอบทำงานไม่ถูกกฎหมายคงมีอีกมากกว่าเป็นหลายเท่าตัว ทำให้บริบทการทำงานของแรงงานต่างด้าวมีความแตกต่างไปจากอดีตที่เข้ามาใช้แรงงานแต่กลับเข้ามาทำอาชีพสงวนและ/หรือประกอบธุรกิจทำให้การแก้ปัญหามีความซับซ้อน

ประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานหรือประกอบอาชีพถูกกฎหมายในประเทศไทยจะต้องเป็นไปตามประเภทหรือกฎหมายที่กำหนด (อาชีพสงวนคนไทยสามารถดูได้จากข้อ ๓.๔ หน้า ๑๐) หากต่างไปจากนี้ถือเป็นแรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมายซึ่งแต่ละประเภทจะมีความแตกต่างกันทั้งในด้านลักษณะการทำงานและผลกระทบต่อตลาดแรงงานและเศรษฐกิจไทยมากขึ้นที่ไม่เหมือนกัน การแก้ปัญหาไม่สามารถใช้แบบเหมารวมต้องแยกออกเป็นแต่ละประเภท

กรณีศึกษาแรงงานต่างด้าวทำงาน-อาชีพผิดกฎหมาย

๑. คนต่างด้าวทำงาน/ธุรกิจไม่มีวีซ่าเข้าประเทศและไม่มีใบอนุญาตทำงาน คนต่างชาติทั่วไปที่เข้ามาทำงานจะต้องมีวีซ่าประเภท Non B , Non-IB และ Smart Visa เท่านั้น (รายละเอียดดูหน้า ๑๑ – ๑๒) และต้องมี Work Permit หรือใบอนุญาตทำงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากไม่มีถือเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

๒. ประกอบอาชีพไม่ตรงตามเอกสารเข้าเมือง ไทยเป็นประเทศส่งเสริมท่องเที่ยวและเศรษฐกิจเปิดทำให้มี “Free Visa” กับประเทศต่างๆ ๙๓ ประเทศได้รับสิทธิยกเว้นการตรวจลงตรา (Visa Exemption) อยู่ในประเทศได้ ๖๐ วันเพื่อการท่องเที่ยวหรือติดต่อธุรกิจระยะสั้นและสามารถยื่นขอต่อวีซ่าได้อีก ๓๐ วัน แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและทุนรายย่อยต่างชาติใช้ช่องว่างของฟรีวีซ่าเข้ามาทำงานโดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวแต่มาทำอาชีพไกด์นำเที่ยว ร้านอาหาร ร้านค้าส่งและปลีกสินค้าประเภทต่างๆ ทั้งออฟไลน์และออนไลน์ส่วนใหญ่สั่งมาจากประเทศต้นทาง บางรายมาเปิดร้านเสริมสวย อยู่ซ่อมรถ สถานบันเทิงประเภทต่างๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นถึงปัญหาของการแฝงตัวเข้ามาประกอบอาชีพต้องห้ามในประเทศไทย โดยมีการทบทวนเงื่อนไขปรับลดจำนวนวันพักให้เหมาะสมกับแต่ละประเภทเพื่อเป็นการคัดกรอง จากที่ผ่านมาพบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้มาเพื่อการท่องเที่ยวแต่แฝงเข้ามาทำงานอาชีพที่สงวนสำหรับคนไทยและธุรกิจทุนสีเทา

๓. แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานอาชีพสงวน อาจเป็นทั้งแรงงานที่เข้ามาถูกต้องแต่ทำงานไม่ตรงกับเอกสารหรือไม่ทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาต อีกประเภทเข้ามาแบบไม่ถูกต้องคือลักลอบเข้ามาทำงานและ/หรืออาชีพสงวนตลอดจนธุรกิจที่ห้ามทำ ปัญหาคือกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนี้อาชีพต้องห้ามมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง เช่น อาชีพขายสินค้าออนไลน์ อาชีพสแกนเมอร์ การใช้νομินีและอื่นๆ ส่งผลต่อการแย่งอาชีพและระบบฐานภาษีของประเทศ อาชีพต้องห้ามตามพ.ร.ก.บริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบด้วย ๔ บัญชี จำนวน ๔๐ อาชีพ ประกอบด้วย

บัญชีที่ ๑ ห้ามทำเด็ดขาด มี ๒๗ อาชีพ (รายละเอียดดูได้จากหน้า ๑๐)

บัญชีที่ ๒ ห้ามคนต่างด้าวทำโดยมีเงื่อนไขให้ทำได้ตามข้อตกลงระหว่างประเทศหรือข้อผูกพันตามกฎหมาย ประกอบด้วย ๓ อาชีพ ได้แก่ งานควบคุม ตรวจสอบและให้บริการทางบัญชี, งานวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวข้องกับให้คำปรึกษา การออกแบบ ควบคุมการก่อสร้างหรือการผลิต, งานวิชาชีพสถาปัตยกรรม เช่น งานออกแบบ งานตรวจสอบให้คำปรึกษา

บัญชีที่ ๓ ห้ามคนต่างด้าวทำโดยมีเงื่อนไข งานฝีมือถึงกึ่งฝีมือซึ่งต้องมีนายจ้างประกอบด้วย ๘ อาชีพ กรณีงานช่างฝีมือหากเข้ามาโดยวิชาปกติจะต้องเปลี่ยนประเภทวิชาซึ่งปกติอนุญาตให้เฉพาะแรงงานอาชีพกรรมกร

บัญชีที่ ๔ งานห้ามคนต่างด้าวทำ โดยมีเงื่อนไขให้เข้ามาทำได้ ๒ อาชีพคือกรรมกรและขายของหน้าร้านแต่ต้องเป็นไปตามบันทึกความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ

๔. ทำงานโดยใช้วีซ่าสำหรับนักศึกษา ประเทศไทยหลายมหาวิทยาลัยเปิดหลักสูตรนานาชาติการมีมาตรฐานด้านการศึกษาทำให้เป็นศูนย์กลางการศึกษาของภูมิภาค หลักสูตรมีทั้งระยะสั้นด้านภาษาและระยะยาวระดับปริญญา จากข้อมูลล่าสุดปีการศึกษา ๒๕๖๘ มีนักศึกษาต่างชาติในประเทศไทยจำนวน ๕๑,๗๑๕ คน ประกอบด้วย ๒๕ ชาติกระจายอยู่ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ๑๕๘ แห่ง จำนวนนักศึกษาต่างชาติ ๕ อันดับแรกได้แก่ จีน สัดส่วนร้อยละ ๔๗.๗๘ เมียนมา สัดส่วนร้อยละ ๒๙.๕ กัมพูชา สัดส่วนร้อยละ ๒.๙ ลาว สัดส่วนร้อยละ ๑.๘๖ และเวียดนาม สัดส่วนร้อยละ ๑.๕ ข้อจำกัดของวีซ่านักศึกษา (ED Visa) คือห้ามทำงานทุกประเภทเด็ดขาดและไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงานที่เรียกว่า “Work Permit” แม้แต่การไลฟ์สดโฆษณาหรือขายสินค้าก็ทำไม่ได้ การเปลี่ยนวีซ่าการทำงานในประเทศไทยสำหรับบุคคลเหล่านี้ทำได้ยาก

๕. อาชีพตัวกลางค้าสินค้าเกษตร (ล้ง) คือธุรกิจรับซื้อ รวบรวม คัดแยกคุณภาพ และบรรจุหีบห่อผลไม้จากเกษตรกรเพื่อส่งออกหรือกระจายสู่ตลาดหลัก คำว่า “ล้ง” มาจากภาษาจีนแต้จิ๋ว หมายถึงโรงเรือนหรือโกดัง โดย “ล้ง” ทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลางตั้งแต่รายย่อยไปจนถึงรายใหญ่ที่เชื่อมโยงชาวสวนผลไม้ไทยกับผู้บริโภคต่างประเทศโดยเฉพาะตลาดจีน อาชีพตัวกลางสินค้าเกษตรส่วนใหญ่โดยเฉพาะสินค้าเกี่ยวกับพืชสวน ผัก ผลไม้ ซึ่งประเทศปลายทางคือประเทศจีน ทำให้กลุ่มทุนจากประเทศนี้เข้ามาเปิดธุรกิจในการรับซื้อสินค้าเกษตรจากต้นทางเป็นผู้กำหนดราคาซื้อสินค้าโดยควบคุมห่วงโซ่อุปทานแบบเบ็ดเสร็จจากแหล่งผลิต-โลจิสติกส์จนถึงตลาดปลายทาง กลุ่มทุนเหล่านี้มีทุนหมุนเวียนสูง

ทำให้ผูกขาดการรับซื้อไปจนถึงกีดราคา เช่น ทุเรียน ลำไย อาชีพเลี้ยงเกี่ยวข้องกับการมีคลังสินค้า ห้องเย็น รถบรรทุกและโลจิสติกส์ซึ่งทุกขั้นตอนถูกผูกขาดโดยทุนต่างชาติที่เข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทยเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายต่างด้าวและอาชีพสงวนของคนไทย

อาชีพ “ล้ง” แรงงานต่างชาติสามารถทำได้โดยต้องจดทะเบียนธุรกิจ (พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว) แต่เนื่องจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรส่วนใหญ่อยู่ในบัญชีท้ายของกฎหมายต่างด้าวจึงต้องมีการขออนุญาตจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าก่อนประกอบกิจการ หากเป็น “นอมินี” การใช้ชื่อคนไทยถือหุ้นแทน (Nominee) เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเพื่อให้คนต่างด้าวถือหุ้นเกินร้อยละ ๔๙ โดยไม่ได้ขออนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๖. ทุนรายย่อยข้ามชาติ (Minority Capital) อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือจัดตั้งเป็นธุรกิจจดทะเบียนนิติบุคคลด้วยการนอมินี กลุ่มทุนรายย่อยข้ามชาติต่างกับการลงทุนทางตรงหรือ FDI : Foreign Direct Investment ที่เข้ามาลงทุนในประเทศอย่างถูกต้องคือสัดส่วนผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละ ๔๙ หรือได้รับการยกเว้นตามเงื่อนไขของกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ขณะที่ทุนรายย่อยข้ามชาติ (Minority Capital) เป็นทุนขนาดเล็กเข้ามาแสวงหาโอกาสในประเทศไทยตามที่ตนเองมีความถนัด การจดทะเบียนจำเป็นต้องใช้นอมินีคนไทยเพื่อจดทะเบียนนิติบุคคลตลอดจนการเช่าอาคารหรือทำธุรกรรมต่างๆ

ทุนต่างชาติแฝงเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยโดยไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลและไม่มี Work Permit ให้ถูกต้องเป็นอีกหนึ่งรูปแบบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ไม่เข้ามาเป็นลูกจ้างใช้แรงงานแต่เข้ามาเปิดธุรกิจต่างๆ โดยการสวมสิทธิ์และหรือนอมินี เช่น ธุรกิจก่อสร้าง-ตกแต่งภายใน กิจการโรงงานหรือมีคลังสินค้าเพื่อนำเข้าวัตถุดิบสินค้าต่างๆ รวมถึงอุปกรณ์ก่อสร้างเข้ามาจำหน่ายในประเทศ ส่วนใหญ่สำแดงภาษีนำเข้าบวกรวมค่าเพิ่มค่าเคลือบอื่นอีกทั้งสินค้าไม่ได้มาตรฐานไม่มีอย.หรือ มอก. บางรายเข้ามาทำธุรกิจท่องเที่ยวครบวงจรตั้งแต่โรงแรม ทัวร์ ไกด์ รถโดยสาร ร้านค้าที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยว บางรายมากว่านซื้อสังหาริมทรัพย์ (แบบนอมินี) เพื่อเปิดเช่าในลักษณะห้องพักรายวันหรือเช่าในระยะยาว

๗. ธุรกิจทุนเทา (Gray Capital) คือ กลุ่มธุรกิจที่ดำเนินกิจการอย่างไม่โปร่งใส ผิดกฎหมายหรือกึ่งถูกกึ่งผิด ส่วนใหญ่มักแอบแฝงมากับนักลงทุนต่างชาติ (เช่น ทุนจีนสีเทา) ใช้ฉากรหน้าทำธุรกิจถูกกฎหมาย (โรงแรม, อสังหาฯ) แต่เบื้องหลังทำธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น พนันออนไลน์, ฟอกเงิน, หรือธุรกิจทัวร์ศูนย์เหรียญ เป็นการเข้ามาของธุรกิจ/ทุนต่างชาติจัดเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายทั้งกฎหมายเข้าเมืองและการทำธุรกิจต้องห้ามโดยเฉพาะธุรกิจผิดกฎหมายที่เรียกว่าธุรกิจสีเทา เช่น เปิดบริษัท-ธุรกิจ-ร้านค้าแต่เบื้องหลังแฝงด้วยธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น ค้ามนุษย์ ยาเสพติด การฟอกเงิน คอลเซ็นเตอร์ มิจฉาชีพประเภทต่างๆ การพนันออนไลน์ ค่าประเวณีหรือตัวแทนนายหน้าต่างๆ บางรายเป็นทุนใหญ่ระดับนานาชาติทำธุรกิจสแกมเมอร์-คอลเซ็นเตอร์ ธุรกิจฟอกเงินมีระบบการโอนเงินซับซ้อนระดับหมื่นล้านหลอกลวงข้ามชาติเป็นปัญหาระดับประเทศ ธุรกิจทุนเทาต่างกับทุนรายย่อยข้ามชาติซึ่งเข้ามาในการทำธุรกิจต่างๆ ที่ไม่ใช่ผิดกฎหมายแต่เข้ามาทำงานไม่ตรงกับหนังสือเข้าเมือง (ต.ม.) และหลบเลี่ยงการจดทะเบียนธุรกิจ-ภาษีให้ถูกต้องตามกฎหมายไทย

๘. **นอมินี (Nominee)** คือ “ตัวแทนอำพราง” หรือบุคคล/นิติบุคคลที่ถูกตั้งชื่อให้ถือครองหุ้น อสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินแทนเจ้าของที่แท้จริง เพื่อปิดบังซ่อนเร้นตัวตน มักพบในการหลีกเลี่ยงกฎหมายคนต่างด้าว การฟอกเงิน หรือการเลี่ยงภาษี โดยตัวแทนไม่ได้เป็นเจ้าของผลประโยชน์จริงเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่เรียกว่าทุนรายย่อยข้ามชาติและทุนเทา การเข้าใจและแก้ปัญหาทุนต่างชาติดังกล่าวจำเป็นต้องเข้าใจบทบาทของนอมินี ประกอบด้วย

๑) ตัวแทนอำพราง/ตัวแทนเชิด คือบุคคลที่ยอมให้ผู้อื่น (โดยเฉพาะต่างชาติ) ใช้ชื่อของตนถือครองทรัพย์สิน บัญชีธนาคาร หรือเป็นกรรมการบริษัทแทนเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายแต่อำนาจจริงหรือผลประโยชน์จริงเป็นของอีกฝ่ายหนึ่ง

๒) คนไทยรับจ้างเป็น “นอมินี” (Nominee) หรือถือหุ้นแทนคนต่างชาติเพื่อทำธุรกิจที่กฎหมายห้ามหรือจำกัด เป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๒

๓) บทลงโทษนอมินี จำคุกสูงสุด ๓ ปี และโทษปรับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โทษปรับรายวัน หากฝ่าฝืนคำสั่งศาล ปรับเพิ่มอีกวันละ ๑๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท กรณียึดทรัพย์สินหุ้นหรือทรัพย์สินที่ถือครองแทนต่างชาติอาจถูกยึดได้ ผลกระทบอื่นๆ ถูกยกเลิกใบอนุญาตประกอบธุรกิจและอาจถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาอื่นร่วมด้วย เช่น แจ้งความเท็จ ^(๑๕)

นอมินีในฐานะเครื่องมือของทุนต่างชาติดังกล่าว

ปัญหา “นอมินี” ถูกยกระดับมีความสำคัญเพราะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี เช่น สแกมเมอร์และธุรกิจผิดกฎหมายเกี่ยวข้องกับความน่าเชื่อถือของประเทศเป็นปัญหาระดับนานาชาติที่ต้องดำเนินการปราบปรามอย่างจริงจัง เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐเอกชนมากกว่า ๒๑ หน่วยงาน ทุนข้ามชาติรายย่อยส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับนอมินีคนไทย ทุนกลุ่มนี้ต่างไปกับนักลงทุนซึ่งผ่านขั้นตอนตามกฎหมายจดทะเบียนนิติบุคคลเป็นการลงทุนทางตรงหรือ FDI : Foreign Direct Investment ส่วนใหญ่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) กลุ่มทุนข้ามชาติสีเทาส่วนใหญ่เข้ามาเป็นขบวนการเป็นแรงงานต่างชาติประเภทหนึ่งที่เข้ามาทำงานไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การเข้ามาทำงานไม่ใช่เพื่อรับจ้างแรงงานแต่เข้ามาทำธุรกิจซึ่งมีความคลุมเครือหรือแอบแฝงไปจนถึงผิดกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เช่น การฟอกเงิน การค้ายาเสพติด การพนันออนไลน์ คอลเซ็นเตอร์ การกว้านซื้อและปล่อยเช่าอสังหาริมทรัพย์ให้คนในสัญชาติเดียวกับตน โดยมีฉากหน้าเป็นการทำธุรกิจถูกกฎหมายทั่วไป เช่น โรงแรม ร้านอาหาร ธุรกิจบริการ สำนักงานให้คำปรึกษาด้านการลงทุน สถานบันเทิงประเภทต่างๆ

บทบาทของนอมินีในปัจจุบันถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตและ/หรือใช้วีซ่าเข้าเมืองไม่ตรงกับวัตถุประสงค์และใช้เป็นเครื่องมือของต่างชาติเข้ามาทำอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะธุรกิจท่องเที่ยวครบวงจร ด้วยการใช้นอมินีในรูปของนอมินีซึ่งบางรายเป็นตัวแทนเข้าถือหุ้นแฝงหรือเป็นกรรมการเชิดในบริษัทคนต่างด้าว ๒๐๐ - ๓๐๐ กิจการรัฐบาลยกระดับให้ความสำคัญโดยเฉพาะการเข้ามาทำกิจการโรงแรม-รีสอร์ท ในสถานท่องเที่ยวสำคัญของไทย เช่น ภูเก็ต เกาะสมุย เกาะพัง เมืองปาย (แม่ฮ่องสอน) ฯลฯ

(๑๕) ที่มา : <https://www.dbd.go.th/news/๑๑๓๒๘๐๔๒๕๖๘>

นอมินีมีความสัมพันธ์กับการเปิดฟรีวีซ่า นโยบายให้ต่างชาติสามารถเข้ามาท่องเที่ยวและทำธุรกิจหรือเข้ามาในประเทศไทยโดยก่อนที่จะมีการยกเลิกตรวจลงตรา “Free Visa” ฟังก์ชันได้ ๖๐ วันและสามารถต่อได้อีก ๓๐ วัน ทำให้คนต่างชาติบางกลุ่มใช้ช่องว่างของ “ฟรีวีซ่า”

เมื่อเข้ามาแล้วมีกระบวนการอย่างเป็นระบบและสามารถนำเงินจำนวนมากเข้ามาใช้ในการประกอบธุรกิจ เนื่องจากประเทศไทยหากไม่ใช่เป็นการส่งเสริมการลงทุน (BOI) การถือหุ้นของต่างชาติได้มาเกินร้อยละ ๔๙ การเปิดธุรกิจไม่ว่าจะเป็นการเปิดนิติบุคคล-ร้านค้าหรือการซื้อสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งการเปิดบัญชีกับสถาบันการเงินจำเป็นจะต้องมีคนไทยเข้ามาถือหุ้นเชดแทน (Nominee) ข้อมูลเชิงประจักษ์ทุนรายย่อยจากต่างชาติส่วนใหญ่เป็นสัญชาติจีนสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะธุรกิจ SMEs ที่แข่งขันไม่ได้จากการถูกกว้านซื้อกิจการและสินค้าต่างชาติทะลัก ทำลายโครงสร้างธุรกิจที่ต้องส่งผลให้เงินไหลออกนอกประเทศแบบควบคุมไม่ได้และรัฐสูญเสียภาษีรายได้จำนวนมาก^(๑๖)

ปัญหาการเปิดฟรีวีซ่าในอดีตเป็นปัจจัยหนุนการย้ายถิ่นเข้ามาและประกอบธุรกิจโดยผิดกฎหมายส่งเสริมให้เกิดอาชีพนอมินีในประเทศไทย ปัญหาดังกล่าวได้ถูกยกเป็นปัญหาสำคัญของชาติเข้าพิจารณาในระดับกรม. (มี.ค.๒๕๖๙) และได้พบการกระทำโดยใช้ช่องว่างฟรีวีซ่าแอบแฝงเข้ามาประกอบอาชีพและทำธุรกิจแข่งขันกับคนไทยมีการใช้บุคคลสัญชาติไทยเป็นนอมินี มาตราการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพและมีการเข้มงวดในการจดทะเบียนนิติบุคคลประเภทต่างๆ ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมทันต่อสถานการณ์ แนวโน้มรัฐบาลอาจพิจารณาทบทวนฟรีวีซ่าด้วยการลดระยะเวลาพำนักในประเทศไทยเหลือประมาณ ๓๐ วัน เนื่องจากนักท่องเที่ยวหรือบุคคลที่เข้ามาทำธุรกรรมธุรกิจในประเทศไทยส่วนใหญ่พำนักไม่เกินหนึ่งเดือน (ฟรีวีซ่า ๖๐ วัน ครม.ยกเลิกเมื่อ ๑๙ พ.ค. ๖๙)

สถานะล่าสุดของนิติบุคคลต่างด้าวผิดกฎหมาย จากข้อมูลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ระบุว่านิติบุคคลต่างด้าวประกอบธุรกิจในไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตและฝ่าฝืน พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (พ.ศ.๒๕๔๒) ณ ต้นปีพ.ศ. ๒๕๖๙ มีจำนวน ๖,๕๕๑ ราย ส่วนใหญ่อยู่ใน กทม. สัดส่วนร้อยละ ๖๐, ชลบุรีสัดส่วนร้อยละ ๑๖.๕๔, สมุทรปราการสัดส่วนร้อยละ ๖.๓, ปทุมธานี สัดส่วนร้อยละ ๒ และอื่นๆ ส่วนใหญ่เข้ามาทำธุรกิจขายส่ง-ขายปลีกการซื้อ-ขายอสังหาริมทรัพย์ ร้านอาหารและภัตตาคาร ขายสินค้าออนไลน์ ธุรกิจก่อสร้างและอื่นๆ

(๑๖) ที่มา : ธนาคารกสิกรไทย <https://www.kasikornbank.com>

๕.๑ กระบดตลาดแรงงาน ทำให้อัตราว่างงานแฝงสูงขึ้น แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายซึ่งเข้ามารับจ้างแรงงานเรียกร้องค่าจ้างต่ำทำให้แรงงานคนไทยทำให้อุตสาหกรรมท้องถิ่นแข่งขันไม่ได้ โดยเฉพาะรายย่อยไปจนถึง SME เนื่องจากทุนประเภทนี้เข้ามาอย่างเป็นกระบวนการโดยเป็นการขยายธุรกิจจากประเทศของตน สินค้านำเข้ามีต้นทุนที่ต่ำมากเมื่อเข้ามาแล้วจะกินรวบทุกธุรกิจที่ทั้งอุตสาหกรรม-บริการ-เกษตรกรรมซึ่งอยู่ในโซ่อุปทานตั้งแต่ต้น-กลางน้ำจนถึงผู้บริโภคปลายน้ำกระทบขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจท้องถิ่นโดยเฉพาะรายย่อย ที่เห็นชัดเจนคือสินค้านำเข้าจากประเทศจีนที่ทะลักเข้ามาในประเทศส่งผลกระทบต่อฐานการผลิตในประเทศ ธุรกิจข้ามชาติทำงานผิดกฎหมายส่วนใหญ่เข้ามาทำค้าส่งและค้าปลีกทำแบบหน้าร้านและออนไลน์ มีเครือข่ายอี-คอมเมิร์ซระดับโลกหนุนหลัง สินค้านำเข้าส่วนใหญ่มาจากประเทศต้นทางส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงภาษีและไม่มีมาตรฐาน อย.หรือ มอก. ส่งผลกระทบต่อ

- ๑) การใช้กลยุทธ์แบบกินรวบตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำและการตัดราคาส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของธุรกิจท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันได้บางรายต้องปิดกิจการ
- ๒) กระบดตลาดแรงงาน สินค้าอกราคาต่ำที่ทะลักเข้ามาขายในประเทศทำให้อุตสาหกรรมภายในปิดตัวตลอดจนการเปิดร้านค้าต่างๆ ของทุนต่างชาติจะใช้แรงงานมาจากประเทศของตน กระบดตลาดแรงงานและการจ้างงาน ทำให้การจ้างงานลดลงทำให้จำนวนแรงงานว่างงานแฝงเพิ่มขึ้นอย่างเป็นนัย ณ ไตรมาสแรกปีพ.ศ. ๒๕๖๙ ผู้ที่ทำงานในหนึ่งสัปดาห์ทำงานต่ำกว่า ๑ ชั่วโมงมีจำนวนสูงถึง ๖.๘๑๘ แสนคนเป็นคนว่างงานแฝงสัดส่วนร้อยละ ๑.๖๕

๕.๒ การเสียภาษีไม่เป็นธรรมไปจนถึงการหลีกเลี่ยงภาษี ธุรกิจต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยโดยเฉพาะทุนแฝงไปจนถึงทุนสีเทาส่วนใหญ่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เนื่องจากเงื่อนไขต่างๆ ทำให้ได้ยกเว้นจะเข้ามาจดทะเบียนนิติบุคคลในลักษณะการลงทุนผ่าน BOI หรือต้องมีหุ้นส่วนคนไทยสัดส่วนร้อยละ ๕๑ การเข้ามาทำธุรกิจของกลุ่มทุนเหล่านี้จำเป็นต้องใช้ “นอมินี” ซึ่งเป็นคนไทยเข้ามาเป็นหุ้นส่วนและกรรมการเพื่อทำนิติกรรมต่างๆ เช่น การขออนุญาตเปิดบริษัท ร้านค้า ร้านอาหาร การเช่าอาคาร เช่าพื้นที่ในห้างโมเดิร์นเทรด การดำเนินธุรกิจเมื่อเข้ามาอย่างไม่ถูกกฎหมายจึงหลีกเลี่ยงการเสียภาษี โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ๑) การจ้างงานผิดกฎหมายทำให้ไม่เข้าสู่ประกันสังคมและไม่เสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดา
- ๒) สินค้าที่นำเข้าเกือบทั้งหมดมาจากประเทศต้นทาง เช่น จีน ซึ่งมีราคาถูกและไม่มีมาตรฐานบังคับต่างๆ เช่น สินค้าอุปโภค-บริโภค เสื้อผ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ของเด็กเล่น โทรศัพท์มือถือและส่วนประกอบ อะไหล่ ตลอดจนสินค้าเกษตร เช่น ผัก-ผลไม้ต่างๆ

- ๓) สินค้าที่นำเข้าไม่มีการผ่านขั้นตอนศุลกากรทำให้ไม่เสียภาษีนำเข้า หรือหลีกเลี่ยงสำแดงจำนวนไม่ครบเพื่อเสียภาษีต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การนำเข้า เช่น ขนส่งทางรางใช้รถไฟความเร็วสูงจากประเทศจีน-เวียงจันทน์ขนส่งข้ามแม่น้ำโขงมาที่ด่านหนองคาย อีกเส้นทางใช้การขนส่งทางแม่น้ำโขงโดยใช้ท่าเรือต่างๆ บริเวณอำเภอเชียงแสนซึ่งคนจีนเป็นเจ้าของท่าและเป็นเจ้าของเรือกลุ่มคนเหล่านี้หลีกเลี่ยงท่าเรือเชียงแสนเพราะต้องเสียภาษีเส้นทางขนส่งทางถนนโดยรถบรรทุกจากจีนข้ามแม่น้ำโขงมาที่ด่านเชียงของ
- ๔) การหลีกเลี่ยงไม่เสียภาษี VAT และภาษินิติบุคคลเมื่อจดทะเบียนไม่ถูกต้องมาตั้งแต่ต้นทำให้ธุรกิจเหล่านี้จึงไม่เสียภาษีส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าที่ต่ำกว่าของธุรกิจในประเทศเกิดความไม่เป็นธรรมและธุรกิจท้องถิ่นแข่งขันไม่ได้

๕.๓ กระทบอาชีพสงวนสำหรับคนไทย แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (เมียนมา กัมพูชา ลาว) บางส่วนไม่ทำอาชีพกรรมกรแต่ไปประกอบอาชีพอิสระประเภทต่างๆ หรือเข้ามาทำงานไม่ตรงกับวิชาเข้าประเทศเป็นการแย่งอาชีพคนไทย เกี่ยวข้องกับการแย่งแหล่งรายได้ของแรงงานและอาชีพ ๔๐ ประเภท ซึ่งสงวนให้กับคนไทย โดยเฉพาะอาชีพที่เกี่ยวกับการค้าขายทั้งขายส่ง-ขายปลีก เช่น หาบเร่แผงลอย ร้านอาหาร นวดแผนโบราณ มัคคุเทศก์ อาชีพเสริมสวย ฯลฯ เป็นการแย่งรายได้และเงินรั่วไหลออกนอกประเทศ นอกจากนี้กรณีบางประเทศ เช่น จีน มีการโฆษณาขายแพ็คเกจออกวีซ่าให้กับวัย Gen Z สามารถเรียนหลักสูตรระยะสั้นหรือมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องเรียนสามารถเข้ามาทำงานและนำพ่อแม่หรือญาติเข้ามาประกอบอาชีพต่างๆ ปัจจุบันมีนักศึกษาจีนอยู่ในมหาวิทยาลัยต่างๆ มากกว่า ๒๘,๐๕๒ คน สัดส่วนร้อยละ ๔๗.๘ ของสัดส่วนต่างด้าวทั้งหมด อัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๔ อีกทั้งแรงงานผิดกฎหมายกลุ่มนี้ซึ่งสามารถสื่อสารภาษาไทยและภาษาของตนเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน

๕.๔ กระทบขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจท้องถิ่น การที่แรงงานต่างชาติในรูปแบบต่างๆ ซึ่งไม่ใช่เข้ามาเพื่อเป็นลูกจ้างแต่กลับมาประกอบอาชีพต่างๆ เป็นกลุ่มทุนข้ามชาติประเภทหนึ่ง ตั้งแต่หาบเร่-แผงลอย ร้านค้าส่ง-ปลีก ร้านอาหารไปจนถึงก่อสร้างและโลจิสติกส์ “กลุ่มทุนรายย่อยข้ามชาติ” เหล่านี้เข้ามาประกอบอาชีพอย่างเป็นระบบและมีโซ่อุปทานครบวงจรจนแทบไม่เหลืออะไรให้กับคนไทย แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในรูปของทุนรายย่อยมีต้นทุนการเงินที่ต่ำกว่าไทยและเครือข่ายที่เข้มแข็งตั้งแต่ต้นน้ำ-กลางน้ำและปลายน้ำทำให้ต้นทุนต่ำกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยตั้งแต่รายย่อย-กลางไปจนถึงขนาดใหญ่มีการขายตัดราคาจนธุรกิจท้องถิ่นปิดตัว ระยะยาวหากไม่มีมาตรการอะไรที่เป็นรูปธรรมธุรกิจไทยรายย่อยเฉพาะ SMEs จะทยอยปิดกิจการกระทบต่อการจ้างงานถูกธุรกิจเหล่านี้ครอบงำเศรษฐกิจดังที่เกิดกับประเทศเพื่อนบ้าน

๕.๕ กระทบต่อรายได้ครัวเรือนและสังคม แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในรูปแบบและประเภทต่างๆ จำนวนไม่น้อยแต่คงไม่ต่ำกว่า ๑ ล้านคน การเข้ามาเป็นการแย่งอาชีพและรายได้ของคนไทย นอกเหนือจากกระทบรายได้ครัวเรือนซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างสังคมของประเทศยังมีผลต่อการกดดันค่าจ้างทั้งระบบให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเนื่องจากนายจ้างสามารถจ้างแรงงานผิดกฎหมายหรือแรงงาน

ต่างตัวถูกกฎหมายที่ต่ำกว่าคนไทย เฉพาะแรงงานต่างตัว ๓ สัญชาติ จำนวน ๔.๐๖๐ ล้านคน ประเมินว่าส่งเงินกลับประเทศปีละมากกว่า ๒.๙๒๓ แสนล้านบาท

๕.๖ ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในการอุปโภคบริโภคของประชาชน จากการจำหน่ายสินค้าหรือผลิตสินค้าไม่ได้มาตรฐานไม่มีคุณภาพ โดยเฉพาะด้านคุณภาพสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐาน ขุนข้ามชาติรายย่อยซึ่งเข้ามาอย่างเป็นกระบวนการตลอดจนการขายสินค้าผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งขาดการควบคุมด้านมาตรฐานและคุณภาพรวมถึงความปลอดภัยของผู้บริโภค เช่น อาหารสำเร็จรูปประเภทต่างๆ ของเล่นเด็ก อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องสำอาง ของใช้ในครัวเรือน สินค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีมาตรฐาน มอก. หรืออย. หรือเป็นสินค้าตกเกรด ส่งผลต่อด้านสุขภาพความปลอดภัยและการใช้งานที่ไม่คุ้มค่ากับราคา^(๑๗)

๕.๗ ปัญหาการสวมสิทธิ์-นอมินี การทำงานของแรงงานกลุ่มนี้เป็นลักษณะกระบวนการมีความซับซ้อนในการใช้ช่องโหว่ของกฎหมายหรือการไม่เอาจริงของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง การสวมสิทธิ์^(๑๘) ซึ่งเกิดจากการเข้ามาทำงานของคนกลุ่มนี้จะมีการใช้นอมินีคนไทยในการเปิดธุรกิจหรือโรงงาน/คลังสินค้าเพื่อผลิตสินค้าสวมสิทธิ์สินค้าไทยเพื่อต้องการแหล่งกำเนิด “RVC : Regional Value Content” คือ เกณฑ์มูลค่าเพิ่มภายในภูมิภาคหรือภายในประเทศที่ใช้คำนวณสัดส่วนวัตถุดิบและต้นทุนการผลิตภายในท้องถิ่น เพื่อกำหนดสัญญาสินค้าให้ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีนำเข้าประเทศต่างๆ ซึ่งกีดกันทางการค้ากับประเทศของตน ทำให้ไทยเป็นประเทศถูกเผอเรวและอาจถูกปรับภาษีนำเข้าสูงกระทบต่อการส่งออก

๕.๘ แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นต้นน้ำทำให้เกิดคอร์รัปชันและรับสินบน ขุนเทา (Gray Capital) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของแรงงานต่างชาติที่ใช้ช่องโหว่ของฟรีวีซ่าเข้ามาทำอาชีพผิดกฎหมาย ทั้งสแกมเมอร์ ค้ามนุษย์ การพนันออนไลน์และการหลอกลวงทางการเงินในรูปแบบต่างๆ กระทั่งเป็นวงกว้างทั้งในประเทศและระดับภูมิภาคเกี่ยวข้องกับความน่าเชื่อถือของประเทศและการถูกดึงไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสแกมเมอร์ระดับนานาชาติ ธุรกิจสีเทาและคนต่างชาติเข้ามาทำอาชีพสแกมเมอร์ขัดต่อกฎหมายมีอัตราการขยายตัวและดำรงอยู่ได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ (บางส่วน) ที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยทำให้มีการทุจริตปีละหลายหมื่นล้านบาท^(๑๙)

๕.๙ โครงสร้างเศรษฐกิจบิดเบือน แรงงานต่างชาติทั้งที่เข้ามารับจ้างแรงงานและ/หรือมาประกอบอาชีพอิสระประเภทต่างๆ เฉพาะแรงงาน ๓ สัญชาติถูกกฎหมายจำนวน ๔.๐๖๐ ล้านคน รายได้ประมาณปีละ ๕๘๔,๗๔๑ ล้านบาท โดยอย่างน้อย ๑/๒ จะส่งกลับประเทศของตนผ่านการเงินนอกระบบ ขณะที่ทุนสีเทาข้ามชาติสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยตรงปีละมากกว่า ๑.๑๕๓ แสนล้านบาท ผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจ เช่น

(๑๗) ที่มา : สภาองค์กรของผู้บริโภค <https://www.tcc.or.th>

(๑๘) ที่มา : สำนักงานราชบัณฑิตยสภา <https://legacy.org.go.th> คำสะกดสิทธิและสิทธิ์ที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้มีความหมายเหมือนกันแต่ใช้ในบริบทที่ต่างกัน

(๑๙) ที่มา : ThaiPBS <https://www.thaipbs.or.th>

- ๑) ส่งผลให้เงินไม่หมุนเวียนในประเทศ เนื่องจากสินค้านำเข้าราคาถูกจากประเทศของตน ส่วนใหญ่เข้ามาแบบไม่ถูกกฎหมายและไม่เสียภาษี ส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงาน บั่นทอนลดการจ้างงานและกำลังซื้อในประเทศ อีกทั้งทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจ บิดเบือนเพราะปัจจัยการผลิต (แรงงาน) ไม่ตรงกับความจริง
- ๒) กระทบการจ้างงานในประเทศ การใช้กลยุทธ์ตัดราคากว่านซื้อกิจการหรือยึดตลาดทำให้ ธุรกิจค้าปลีกและอุตสาหกรรมท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันได้จนถึงต้องปิดกิจการ
- ๓) ผลกระทบต่อธุรกิจท้องถิ่นและ SMEs แพลตฟอร์มออนไลน์ของทุนใหญ่ต่างชาติทำให้ สินค้าราคาต่ำไม่มีคุณภาพหรือไม่ได้มีมาตรฐานเข้ามาแย่งตลาดและมีปัญหาด้านการใช้สอยและสุขภาพ
- ๔) การขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำ ทุนต่างชาติที่เข้ามาในรูปแบบต่างๆ ทั้งออนไลน์และออฟไลน์รวมถึงเข้ามาเปิดร้านค้าหรือโรงงานทำให้สินค้าในประเทศยอดขายลดลงหรือต้องปิดตัวเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจหรือ GDP ขยายตัวในอัตราต่ำ

๕.๑๐ กระทบด้านความมั่นคงของชาติ ไทยมีแรงงานต่างด้าวหรือต่างชาติถูกกฎหมายประมาณ ร้อยละ ๑๐.๙๔ ของผู้มีงานทำ (ประมาณ ๓๙.๗๕ ล้านคน) กลุ่มคนเหล่านี้กระจายไปทุกส่วนของ เศรษฐกิจทั้งในกทม. พื้นที่เมืองต่างๆ และในพื้นที่ชนบทตั้งแต่ในไร่-นา-แปลงเกษตรและประมง-ปศุสัตว์ การที่แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้เข้ามาทำแบบไม่ถูกต้องบางกลุ่มลักลอบเข้ามาเป็นแรงงานนอกระบบไม่มี ตัวตนและไม่มีนายจ้าง ทำให้ไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่าเป็นใคร มีจำนวนเท่าไร-อยู่ที่ไหน-ทำงานอะไร รัฐไม่สามารถควบคุมการกระจายตัวว่าอยู่ส่วนไหนของประเทศส่งผลต่อความมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ-สังคมและ ประเทศ

ผลกระทบความมั่นคง เช่น

- ๑) ความมั่นคงด้านสังคม ทำให้มีคนต่างชาติเข้ามาแบบถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย พำนักรอยู่ในประเทศมากกว่า ๕.๓๔๙ ล้านคน กระทบต่อความเป็นอยู่ของครัวเรือนไทย
- ๒) ด้านสาธารณสุข เกี่ยวข้องกับโรคภัยไข้เจ็บที่ติดมากับแรงงานข้ามชาติ
- ๓) ความปลอดภัยของสังคมและการใช้ชีวิตคนไทย เช่น อาชญากรรม การลักทรัพย์ ประทุษร้าย
- ๔) เป็นที่มาของการกระทำที่ผิดกฎหมาย เช่น สินค้าหนีภาษี ยาเสพติด การค้ามนุษย์ การพนัน ทุนสีเทาประเภทต่างๆ เช่น หลอกหลวง คอลเซ็นเตอร์และสแกมเมอร์
- ๕) ความมั่นคงของชาติ การมีแรงงานประเทศเพื่อนบ้านมากกว่า ๔ ล้านคนอยู่ในประเทศมี ผลต่อความมั่นคง เช่น กรณีความขัดแย้งกับประเทศกัมพูชา
- ๖) ความมั่นคงด้านชายแดน กรณีแรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติ เข้ามาประกอบอาชีพค้าขาย บางส่วนพำนักรบริเวณชายแดนไม่กลับประเทศเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ
- ๗) ด้านการใช้ทรัพยากรในประเทศ ประชากรที่เพิ่มขึ้นทั้งจากแรงงานต่างด้าวโดยตรง รวมถึงครอบครัวตลอดจนบุตรที่เกิดในประเทศไทย เป็นภาระด้านค่าใช้จ่ายของประเทศ

เช่น สิทธิประโยชน์การรักษาพยาบาล การศึกษา การใช้ไฟฟ้า น้ำและสาธารณูปโภคของประเทศ

- ๘) เกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชน ไทยถูกเพ่งเล็งจากสหประชาชาติ (ILO) และประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นคู่ค้าส่งออก จากการที่มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ค่าจ้าง ด้านประกันสังคม สวัสดิการและสิทธิในการเรียกร้อง (ILO)

หมายเหตุ : รายงานการศึกษาฉบับนี้พบว่ามาตรการ “Free Visa ๖๐ วัน” เป็นปัจจัยสำคัญทำให้แรงงานต่างชาติใช้เป็นช่องว่างในการเข้ามาประกอบอาชีพต่างๆ รวมทั้งทุนสี่เทาผ่านนอมินีคนไทย ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้เห็นถึงปัญหาจึงมีมติยกเลิกฟรีวีซ่ากับประเทศต่างๆ ๙๓ ประเทศโดยให้ไปใช้หลักเกณฑ์เดิมพำนักรอยู่ในประเทศได้ไม่เกิน ๓๐ วัน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการโดยไม่มีผลกระทบจากจำนวนการลดลงของนักท่องเที่ยว เนื่องจากปกติแล้วนักท่องเที่ยวเฉลี่ยอยู่ในประเทศประมาณ ๓ วัน หากเป็นประเภทที่อยู่นานไม่เกิน ๑๐ – ๑๕ วัน

บทที่ ๖

กรณีศึกษา :

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวประเทศต้นแบบ

๖.๑ สาธารณรัฐเกาหลี : Employment Permit (EPS)

เกาหลีใต้มีประชากรประมาณ ๕๑.๖๘ ล้านคน เป็นประเทศเข้าสู่สังคมสูงวัยทำให้มีการขาดแคลนแรงงาน ช่วงต้นปี ๒๕๖๙ มีแรงงานต่างชาติจำนวนมากกว่า ๑.๑ ล้านคน สัดส่วนต่อประชากรร้อยละ ๒.๑๒ โดยได้กำหนดโควตาแรงงานต่างชาติประเภทไม่ใช้วิชาชีพ (วีซ่า E-9 และ E-8) ไว้สูงถึง ๑๙๑,๐๐๐ คน เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน โดยแบ่งเป็นโควตา EPS (E-9) ๘๐,๐๐๐ คน และแรงงานตามฤดูกาล (E-8) ๑๐๙,๑๐๐ คน ก่อนหน้านี้สาธารณรัฐเกาหลีใต้ใช้ระบบ Industrial Trainee System (ITS) โดยมอบหมายให้บริษัทเอกชนเป็นผู้สรรหาแรงงานต่างชาติส่งผลให้เกิดปัญหาเชิงระบบรุนแรง เช่น แรงงานต่างชาติประมาณร้อยละ ๘๐ พ่านักเกินกำหนดอย่างผิดกฎหมายและเกิดการคอร์รัปชันในกระบวนการนำเข้าแรงงาน รัฐบาลเกาหลีใต้มีการจัดตั้งหน่วยงาน “Employment Permit (EPS)” ภายใต้การกำกับของกระทรวงแรงงานและการจ้างงาน

ลักษณะสำคัญของระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว

- ใช้กลไกการสรรหาแบบรัฐต่อรัฐ (Government-to-Government : G2G) โดยรัฐบาลเกาหลีใต้ลงนาม MOU กับประเทศต้นทาง ๑๖ ประเทศ รวมถึงประเทศไทย
- ห้ามนายหน้าผิดกฎหมาย มีบทบาทในการสรรหาโดยเด็ดขาด รัฐบาลของทั้งสองประเทศเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด
- กำหนดโควตาแรงงานต่างชาติรายปีโดยคณะกรรมการนโยบายแรงงานต่างชาติ (Foreign Workforce Policy Committee) ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี
- ใช้ระบบบัญชีเชิงบวก (Positive List) ระบุภาคอุตสาหกรรมที่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้แก่ การผลิต เกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมง ก่อสร้าง และบริการ
- จำกัดเฉพาะนายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า ๓๐๐ คนเพื่อคุ้มครองตำแหน่งงานในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- กำหนดให้แรงงานต่างชาติได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานเกาหลีใต้เช่นเดียวกับแรงงานในประเทศ

ระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของเกาหลีใต้ได้รับการประเมินจากธนาคารโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าเป็น “Successful G2G Model” ผลลัพธ์ที่วัดได้อย่างเป็นรูปธรรมคือลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ การที่สถานvisaผูกอยู่กับสัญญาจ้างงานทำให้แรงงานต่างชาติไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้อย่างอิสระและยังคงมีรายงานการละเมิดสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมและประมง รวมถึงเกิดกรณีนายหน้าใต้ดิน

จัดส่งแรงงานไปยังฟาร์มที่ไม่ได้ลงทะเบียน ซึ่งสะท้อนว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างต้องดำเนินการควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและการตรวจสอบสภาพการทำงาน

๖.๒ สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีประชากรประมาณ ๖.๑๑ ล้านคน แต่เป็นพลเมืองสัญชาติสิงคโปร์เพียง ๓.๖๖ ล้านคน ที่เหลือเป็นชาวต่างชาติทั้งที่พำนัถาวร ผู้ถือใบอนุญาตทำงาน นักเรียน - นักศึกษา ฯลฯ สิงคโปร์เป็นประเทศที่พึ่งพาแรงงานต่างชาติในสัดส่วนสูงมาก ข้อมูล ณ เดือน ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ แรงงานต่างชาติจำนวน ๑.๒๒๓ ล้านคน สัดส่วนต่อประชากรร้อยละ ๓๘.๙๓ และผู้ถือ Employment Pass จำนวน ๒๐๓,๓๐๐ คน ภายใต้การกำกับของกระทรวงกำลังคน (Ministry of Manpower : MOM) ซึ่งใช้ระบบจัดประเภทใบอนุญาตทำงานหลายระดับ ที่ออกแบบให้สอดคล้องกับระดับทักษะเงินเดือนและภาคอุตสาหกรรมที่จ้าง

โครงสร้างใบอนุญาตทำงาน ๓ ระดับหลัก

ประเภทใบอนุญาต	ลักษณะงาน/คุณสมบัติ	เงินเดือนขั้นต่ำ (พ.ศ.๒๕๖๙)
Employment Pass (EP)	ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ วิชาชีพระดับสูง	๔,๖๐๐ ดอลลาร์ (ภาคทั่วไป/ ๖,๒๐๐ ดอลลาร์ (ภาคการเงิน)
S PASS	ระดับกึ่งทักษะ ระดับกลาง มีคุณวุฒิ และประสบการณ์	๓,๓๐๐ ตามดอลลาร์ (เพิ่มขึ้นตามอายุ)
Work Permit (WP)	ระดับกึ่งทักษะ/ไร้ทักษะ ภาคก่อสร้าง การผลิต อู่เรือ บริการและแม่บ้าน	ไม่กำหนดเงินเดือนขั้นต่ำ แต่อยู่ใน เกณฑ์ ๑,๖๐๐ - ๒,๐๐๐ ดอลลาร์

กลไกการควบคุมที่สำคัญ

- Dependency Ratio Ceiling (DRC) : เพดานสัดส่วนแรงงานต่างชาติต่อแรงงานท้องถิ่น แตกต่างกันตามภาคอุตสาหกรรม เช่น ก่อสร้างร้อยละ ๘๓.๓ การผลิตร้อยละ ๖๐ บริการ ร้อยละ ๓๕
- Foreign Worker Levy : เก็บค่าธรรมเนียมรายเดือนจากนายจ้าง โดยอัตราจะสูงขึ้นเมื่อนายจ้างมีสัดส่วนแรงงานต่างชาติมากขึ้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้นายจ้างแรงงานท้องถิ่น
- COMPASS Framework : ระบบประเมินคะแนนสำหรับ EP โดยพิจารณาเงินเดือน คุณวุฒิ ความหลากหลายของสัญชาติ และการสนับสนุนการจ้างงานท้องถิ่น Fair Consideration Framework (FCF) : บังคับให้นายจ้างประกาศตำแหน่งงานบนเว็บไซต์ My CareersFuture อย่างน้อย ๑๔ วัน เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานท้องถิ่นก่อน
- Security Bond และ Medical Insurance : นายจ้างต้องวางเงินค้ำประกันและจัดประกันสุขภาพให้แก่ผู้ถือ Work Permit ทุกราย

ระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ความชัดเจนของหลักเกณฑ์ทุกประเภทใบอนุญาตมีถิ่นที่อยู่นาน ๖ เดือน คุณสมบัติ และโควตาที่ระบุชัดเจน ลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ มีการเชื่อมโยงข้อมูลแบบดิจิทัลครบวงจรโดยนายจ้างสามารถยื่นและตรวจสอบสถานะใบอนุญาตผ่านระบบออนไลน์ได้แบบ Real-time และมีบทลงโทษที่รุนแรงและบังคับใช้จริง ทั้งการปรับ การเพิกถอนสิทธิการจ้างแรงงานต่างชาติและโทษอาญาในกรณีร้ายแรง

๖.๓ ไต้หวัน

ไต้หวันมีประชากร ๒๓.๒๘ ล้านคน เป็นประเทศเศรษฐกิจและเกษตรกรรมเข้าสู่สังคมสูงวัย ระดับขั้นสุดยอด (Super-aged) ทำให้มีการขาดแคลนแรงงานในทุกภาคส่วน เศรษฐกิจพึ่งพาแรงงานต่างชาติในสัดส่วนที่สูง ณ สิ้นเดือนมกราคม ๒๕๖๔ ยอดรวมแรงงานต่างชาติในไต้หวันมีจำนวน ๘.๗ แสนคน คิดเป็นร้อยละ ๓.๗๓ ของประชากรโดยเป็นแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานถูกต้องตามกฎหมาย เกือบ ๗.๗๑๐ แสนคน เพิ่มขึ้นจากเดือนก่อนหน้า ๔,๖๒๔ คน ซึ่งเป็นตัวเลขที่สะท้อนความต้องการแรงงานต่างชาติที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ไต้หวันมีแรงงานผิดกฎหมายจำนวน ๙๙,๗๕๑ คน แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่มาจากอินโดนีเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และไทย ทำงานในภาคการผลิต ก่อสร้าง ประมง และดูแลผู้สูงอายุ จากข้อมูลแรงงานไทย ณ ธันวาคม ๒๕๖๘ มีจำนวน ๖๘,๘๒๒ คน (คิดเป็นร้อยละ ๗.๙๔ ของแรงงานต่างชาติทั้งหมด) การบริหารแรงงานต่างด้าวของไต้หวันสามารถลดจำนวนแรงงานผิดกฎหมายได้อย่างเป็นนัย

การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไต้หวันกำลังเผชิญปัญหาเชิงระบบที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับประเทศไทย ดังนี้

- ๑) การพึ่งพานายหน้าเอกชนมากเกินไป : กฎหมายไต้หวันอนุญาตให้นายหน้าเอกชนเก็บค่าบริการรายเดือนจากแรงงาน ทำให้แรงงานต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสูง
- ๒) กรณี Giant Manufacturing : ในปี ค.ศ. ๒๐๒๔ ศาลกฤษฎีกาสหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้าจักรยานและชิ้นส่วนของบริษัท Giant ที่ผลิตในไต้หวัน เนื่องจากพบหลักฐานการบังคับใช้แรงงานรวมถึงค่าธรรมเนียบนายหน้าที่สูงเกินสมควร
- ๓) ข้อจำกัดในการเปลี่ยนนายจ้าง : แรงงานต่างชาติไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้อย่างอิสระ ต้องผ่านความเห็นชอบของกระทรวงแรงงาน เปิดช่องให้เกิดการเอาเปรียบจากนายจ้างเดิม
- ๔) แรงงานนอกระบบจำนวนมาก : ณ กันยายน ค.ศ. ๒๐๒๕ ไต้หวันมีแรงงานต่างชาติ นอกระบบประมาณ ๙.๔ หมื่นคน ซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางที่ขาดการคุ้มครองการยกเว้นจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกจากนี้ผู้ดูแลในครัวเรือน จำนวนกว่า ๒๒๐,๐๐๐ คน ไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงาน

ไต้หวันเป็นกรณีศึกษาเชิงลบที่สำคัญ แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีกรอบกฎหมายและประเภทงานที่ชัดเจนแต่หากปล่อยให้นายหน้าเอกชนมีบทบาทมากเกินไปโดยปราศจากกลไกควบคุมค่าธรรมเนียบ

จะนำไปสู่ “การแสวงหาประโยชน์เชิงระบบ” ที่กระทบต่อทั้งสิทธิของแรงงาน-ภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีโลก กระทั่งไปถึงการส่งออกสินค้าไปยังตลาดที่เข้มงวดเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป กรณีได้หวั่นควรนำมาเป็นบทเรียนในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยซึ่งถูกจับตาจากประเทศตะวันตกว่าอาจยังมีข้อบกพร่องด้านสิทธิมนุษยชน

ตารางเปรียบเทียบ ๓ ประเทศ^(๒๐)

ประเด็น	เกาหลี (EPS)	สิงคโปร์ (Multi-Tier)	ไต้หวัน (Brokerage)
กลไกการสรรหา	รัฐต่อรัฐ (G2G) เท่านั้น	นายจ้างยื่นตรงต่อ MOM	นายหน้าเอกชนเป็นหลัก
ระบบบัญชี	Positive List ตามภาคอุตสาหกรรม	Positive List ตามประเภทใบอนุญาต	Negative List + ESA
การแบ่งระดับ	ไม่แบ่งระดับใช้ EPS เดียว	๓ ระดับหลักตามทักษะ/เงินเดือน	๒ ประเภทตามภาคงาน
ระบบโควตา	กำหนดรายปีโดยคณะกรรมการ	DRC รายภาคอุตสาหกรรม	เพดานร้อยละ ๕๐ ของพนักงาน
ค่าใช้จ่ายของแรงงาน	ลดลงจาก USD ๓,๕๐๙ เหลือ USD ๙๔๑	ต่ำ นายจ้างรับภาระเป็นหลัก	สูง รวมค่าธรรมเนียมรายเดือน
ความชัดเจนในการบังคับใช้	สูง ขั้นตอนเป็นมาตรฐาน	สูงมาก ระบบดิจิทัลครบวงจร	ปานกลาง มีดุลยพินิจสูง
การยอมรับนานาชาติ	World Bank /ILO ยกย่องเป็น Best Practice	ได้รับการยอมรับสูง	ถูกวิจารณ์เรื่องการบังคับใช้แรงงาน
ประเด็นที่ไทยควรนำมาใช้	กลไก G2G + คณะกรรมการกำหนดโควตา	การจัดประเภทใบอนุญาตที่ชัดเจน+ระบบดิจิทัล	บทเรียนเชิงลบ

หมายเหตุ : ข้อมูลในบทนี้ได้มาจากรายงานของสมาพันธ์ผู้ประกอบการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย (FET)

(๒๐) ที่มา : สมาพันธ์ผู้ประกอบการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย (FET)

บทที่ ๗

ปัญหา – อุปสรรคและข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับแรงงานต่างชาติทำงานผิดกฎหมาย

การทำงานของแรงงานต่างชาติหรือต่างด้าวผิดกฎหมายไม่มีใบอนุญาตทำงานและทำอาชีพต้องห้าม เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐจำนวนมากรวมถึงภาคเอกชนทั้งที่เป็นองค์กรและธุรกิจเพื่อให้การจัดทำรายงานสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงประจักษ์โดยได้เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - เมษายน ๒๕๖๙ วัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนถึงปัญหา-อุปสรรครวมถึงข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๗.๑ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) หรือ Immigration Bureau เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจคนและพาหนะที่เดินทางเข้า-ออกประเทศ อนุญาตหรือปฏิเสธการเข้าเมือง ควบคุมดูแลคนต่างด้าวที่พำนักในไทย ป้องกันการค้ามนุษย์ และสืบสวนปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง เพื่อรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร

- ๑) อัตรากำลังคนและเจ้าหน้าที่ไม่พอและจำนวนคนที่มีไม่เต็มตามอัตราที่กำหนด
- ๒) การเปลี่ยนแปลงวิซ่าทำได้ง่ายเกินไป เช่น ตอนเข้าเมืองเป็นวิซ่าท่องเที่ยว แล้วมาแจ้งเปลี่ยนเป็นวิซ่าทำงานหรือวิซ่านักศึกษา ที่เมืองไทยภายหลังเป็นช่องว่างให้เกิดการเข้ามาแย่งงานคนไทย
- ๓) กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ควรทบทวน ให้สามารถเอาผิดคนคนกลาง ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จริง ในการนำคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายด้วย ปัจจุบันผิดแค่คนนำพาส่วนใหญ่เป็นพนักงานขับรถรับจ้าง
- ๔) การตรวจนักศึกษาต่างชาติตามสถานศึกษาส่วนใหญ่จะมักไม่ได้ข้อมูลและไม่พบตัวนักศึกษา และสถานศึกษาจะมีข้ออ้าง เช่น เป็นการเรียนออนไลน์หรือไม่มีตารางเรียน เป็นต้น

๗.๒ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (CIB) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติซึ่งลักลอบประกอบอาชีพสงวนของคนไทยรวมถึงทุนเทา-สแกมเมอร์และอาชญากรรมออนไลน์ บัญชีม้า คอลเซ็นเตอร์ประเภทต่างๆ ปราบปรามแรงงานต่างชาติลักลอบทำงานและขนย้ายเถื่อนสกัดจับแรงงานเถื่อน สกัดกันบัญชีม้า/คอลเซ็นเตอร์ ปราบปรามการฟอกเงินและบัญชีม้าที่เกี่ยวข้องกับทุนเทาและคอลเซ็นเตอร์ การทำงานที่ผ่านมาเป็นลักษณะบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน

๗.๓ กรมการจัดหางาน เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและควบคุมตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างด้าว ให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้านการปราบปรามลงพื้นที่สุ่มตรวจสถานประกอบการ, ก่อสร้าง, และแหล่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทั่วประเทศอย่างต่อเนื่องรวมทั้งได้รับแจ้งเบาะแส โดยแรงงานต่างชาติที่ประสงค์ทำงานในประเทศไทยสามารถขออนุญาตทำงานกับกรมจัดหางานยกเว้นอาชีพสงวน ๒๗ อาชีพที่ห้ามทำโดยเด็ดขาด สำหรับอาชีพที่สงวนไว้แต่สามารถยืดหยุ่นโดยมีเงื่อนไขให้ทำได้ ปัญหาที่พบทำให้เกิดช่องว่างในการจับกุมและเกิดอุปสรรคในการ

บังคับใช้กฎหมายบางอาชีพไม่ได้ระบุ เช่น สาวนึ่งดริงค์ อาชีพขายสินค้าออนไลน์ การค้าประเวณีเป็นอำนาจหน้าที่ของสตช. แม้แต่อาชีพไลฟ์สดขายสินค้าออนไลน์ยังไม่ได้ถูกระบุห้ามไว้ในกฎหมายทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถไลฟ์ขายของโดยไม่ผิดกฎหมาย

ปัญหาอุปสรรค

- ๑) ปัญหากำลังคนไม่เพียงพอกับพันธกิจที่ได้รับมอบหมาย เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- ๒) เกี่ยวกับปัญหานอมนิหรือตัวแทนอำพราง ให้ความสำคัญมีหน่วยงานดูแลโดยเฉพาะ ส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับที่พักอาศัย โรงแรม คอนโดมิเนียม ธุรกิจก่อสร้าง ธุรกิจเกี่ยวกับเกษตรและล้ง ตลอดจนอสังหาริมทรัพย์ ปัจจุบันธุรกิจที่มีนอมนิเข้ามาสวมคือ ธุรกิจเกี่ยวกับโรงเรียน มหาวิทยาลัยและธุรกิจการค้าส่ง-ค้าปลีกทั้งหน้าร้านและออนไลน์ ตลอดจนธุรกิจที่เกี่ยวกับโลจิสติกส์ เช่น ขนส่ง คลังสินค้าและศูนย์กระจายสินค้า ฯลฯ หากมีเบาะแสหรือมีเหตุอันชวนสงสัยสามารถเรียกนอมนิเข้ามาชี้แจง
- ๓) การทำงานแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทย กรมจัดหางานจับได้เฉพาะอาชีพต้องห้ามสงวน โดยเฉพาะ ๒๗ อาชีพต้องห้ามเด็ดขาดและทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน กรณีขายสินค้าออนไลน์ไม่สามารถจับกุมได้เนื่องจากไม่ได้ขายสินค้า แผงลอยกฎหมายไม่ได้กำหนดจึงไม่มีความผิด
- ๔) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายควรมีการแก้ไขเกี่ยวกับนายจ้างและสถานที่ทำงาน สามารถเปลี่ยนแปลงจากช่วงที่นำเข้าเป็นเหตุผลที่ไม่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าว เปลี่ยนนายจ้างและสถานที่ทำงานได้
- ๕) กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติประกอบอาชีพในประเทศไทยมีความล้าสมัยไม่ครอบคลุมอาชีพและ/หรือธุรกิจใหม่ๆ จำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไข

ข้อเสนอแนะ

- ๑) การแก้ปัญหาลาดกำลังคนจะต้องมีการเสริมอัตรากำลังคนให้เพียงพอ
- ๒) ขาดเจ้าภาพหลักในการแก้ปัญหา ตลอดจนขาดการบูรณาการ-การประสานงานและการบูรณาการอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) หลายภารกิจเกี่ยวข้องกับ ปปง. ซึ่งขาดกำลังคนค่อนข้างมาก
- ๓) ควรมีการแก้ไขและเพิ่มเติมอาชีพต้องห้ามที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น อาชีพค้าส่ง-ค้าปลีก แบบออนไลน์ การไลฟ์สดขายสินค้า บริการหรือโฆษณาขายสินค้าผ่านช่องทางแพลตฟอร์มต่างๆ
- ๔) ทบทวนกฎหมายต่างด้าวสามารถเปลี่ยนนายจ้างหรือสถานที่ทำงาน แต่เดิมทำไม่ได้ แต่ปัจจุบันสามารถทำได้ส่งผลมีความยากต่อการตรวจสอบและจับกุม
- ๕) กรณีนอมนิหรือการทำงานของคนที่ต่างด้าวผิดกฎหมายบางอาชีพไม่อยู่ในความผิดมูลฐานทำให้ไม่สามารถเข้าไปดูแลเงิน เช่น กรณีสแกมเมอร์ ควรมีการแก้ไขกฎหมาย

- ๖) พ.ร.บ. คนต่างด้าว ปัจจุบัน พ.ร.ก.บริหารจัดการคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ มีความหมายสั้นๆ (มาตรา ๕) ไม่ครอบคลุมอาชีพปัจจุบันควรจะมีนิยามที่ชัดเจนครอบคลุมไปถึงธุรกิจสแกมเมอร์ บัญชีม้า วิชาการศึกษาแต่ทำงานผิดประเภท ธุรกิจขายของออนไลน์ ธุรกิจนวดผ่อนคลาย นวดสปา รวมถึงการค้าประเวณีของคนต่างด้าว ซึ่งกรมจัดหางานถึงพบก็ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการจับกุมยกเว้นไม่มีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit)
- ๗) ควรจะมีการเพิ่มโทษเอาผิดกับสถาบันการศึกษาที่รู้เห็นเป็นใจ-ซ่อนเร้นอำพรางนักศึกษาต่างชาตินักที่แฝงมาประกอบอาชีพในประเทศ ด้วยการเข้มงวดในการออกวีซ่านักศึกษา เช่น บางประเทศกรณีมีโฆษณาในประเทศต้นทางว่าสามารถเข้ามาทำงานได้
- ๘) การขออนุญาตผ่านกงสุลไทยในต่างประเทศควรเข้มงวดในการออกวีซ่า ที่ผ่านมาเป็น e-Visa เมื่อเช็คข้อมูลเรื่องมหาวิทยาลัยหากไม่มีพิธีกรออกใบอนุญาต ควรเพิ่มกฎหมายเอาผิดสถาบันการศึกษาที่ซ่อนเร้นนักศึกษาที่ทั้งที่รู้ว่ามาทำงานในประเทศไทย ควรจะมีการเอาผิดกับสถาบันการศึกษาที่รู้เห็นเป็นใจซ่อนเร้นจำเพาะที่แฝงมาประกอบอาชีพในประเทศ

๗.๔ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

เป็นหน่วยงานรัฐภายใต้กระทรวงพาณิชย์ มีหน้าที่หลักในการจดทะเบียนนิติบุคคล (เช่น บริษัท จำกัด, ห้างหุ้นส่วน, สมาคมการค้า) กำกับดูแลการประกอบธุรกิจ และเป็นแหล่งตรวจสอบข้อมูลความโปร่งใสของบริษัทต่างๆ ในประเทศไทยเกี่ยวข้องกับพ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๒ ให้ความเห็นและมีข้อเสนอแนะ

- ๑) การยื่นจดทะเบียนประกอบธุรกิจ ต่างด้าวต้องยืนยันตัวตนกับเจ้าหน้าที่ แต่การขอเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือหุ้น สามารถแจ้งเจ้าหน้าที่ผ่านออนไลน์ได้ ทำให้เป็นช่องว่างให้ต่างด้าวเข้ามาเปลี่ยนแปลงการถือหุ้น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ภายหลังได้
- ๒) ปัญหาสำคัญคือการเข้าไปตรวจในสถานที่ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินและต้องรายงานให้รัฐมนตรีทราบก่อนเข้าสถานประกอบการ และเมื่อตรวจแล้วต้องรายงานทันทีเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญทำให้ล่าช้า
- ๓) กำลังคนที่มีไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีรูปแบบการกระทำผิดที่ซับซ้อนและขยายตัวอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน
- ๔) กรณีฉ้อโกงหรือการทำงานของคนต่างด้าวผิดกฎหมายบางอาชีพไม่อยู่ในความผิดมูลฐานทำให้ไม่สามารถเข้าไปดูเส้นเงิน เช่น กรณีสแกมเมอร์ ควรมีการแก้ไขกฎหมาย

หมายเหตุ : เพื่อให้การเข้ามาทำงานของคนต่างชาติดสอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ กรมเห็นชอบกฎกระทรวงผ่อนปรนให้คนต่างชาติสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจบริการบางประเภท โดยไม่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการในประเทศได้ เหตุผลเพื่อลดความซ้ำซ้อนของขั้นตอนการอนุญาตอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจและกระตุ้นลงทุนใน

ธุรกิจที่คนไทยไม่สามารถแข่งขันได้ โดยปรับกฎระเบียบให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจยุคใหม่ ทั้งนี้ ธุรกิจที่ได้รับการยกเว้นยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะอย่างเคร่งครัด จำนวน ๘ ประเภท ได้แก่ ๑) บริการโทรคมนาคม ๒) ศูนย์บริหารเงิน ๓) บริหารงานด้านธุรกิจและทรัพยากรมนุษย์-ไอที ๔) คำประกันหนี้ในประเทศ ๕) ให้เช่าพื้นที่ติดตั้งเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ๖) ขุดเจาะปิโตรเลียม ๗) โบรกเกอร์ซื้อ-ขายสัญญาล่วงหน้า (สินค้าเกษตร) ๘) ธุรกิจหลักทรัพย์^(๒๑)

๗.๕ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบ วิเคราะห์ เส้นทางทางการเงิน และการยึดอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัจจุบันมี ๒๘ ฐานความผิดประกอบด้วย ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การค้ามนุษย์ การฉ้อโกงประชาชน การยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน การลักลอบหนีศุลกากร การก่อการร้าย การพนันเล่นรวมถึงพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นสมาชิกองค์กรอาชญากรรมหรืออั้งยี่ การรับของโจร การปลอมหรือการแปลงเงินตรา การปลอมหรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อการค้า การปลอมเอกสารสิทธิบัตรอิเล็กทรอนิกส์ หรือหนังสือเดินทาง ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม การประทุษร้ายต่อชีวิต การหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่น การเรียกหรือรับผลประโยชน์หรือเพื่อต่อรอง การลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์สิน ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยกยอก การกระทำความผิดเป็นโจรสลัด การกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง การกระทำการเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นสมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา การมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย สนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ความผิดเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการและการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น

ข้อเสนอแนะดังนี้

- ๑) ความผิดใดที่เกี่ยวข้องกับการเป็นนอมินี บัญชีม้า หรือต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพหรือธุรกิจผิดกฎหมายซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วรวมถึงการเป็นสแกมเมอร์ ยังไม่เข้าข่ายให้ปปง. ยึดทรัพย์สินเพราะไม่อยู่ใน ๒๘ ฐานความผิด ขณะนี้อยู่ระหว่างกระบวนการเสนอแก้ไขกฎหมายให้เป็นความผิดมูลฐาน
- ๒) ปัจจุบันอัตราค่าล้างไม่เพียงพอ อันเนื่องมาจากงานที่เพิ่ม คือ การคืนเงินแก่เหยื่อผู้เสียหายที่ไม่ต้องรอถึงศาลฎีกาตัดสินศาลชั้นต้นก็คืนได้ ปัจจุบันมีจำนวนมากแต่คนเท่าเดิมเกิดความล่าช้า

(๒๑) ที่มา : <https://www.thaipbs.or.th/news/content/๕๐๕๘๒๕>

๗.๖ กระทรวงการต่างประเทศ

เกี่ยวข้องกับการออกวีซ่าและการตรวจลงตราเข้า-ออก ประเทศสำหรับคนต่างชาตินที่ประสงค์เข้ามาทำงานในประเทศไทยจะต้องขอวีซ่า โดยต้องยื่นขอประเทศต้นทางผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยซึ่งใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบออนไลน์เชื่อมฐานข้อมูล กรณีเคยเข้ามาแล้วประกอบอาชีพและไม่ตรงกับวีซ่าจะถูกส่งตัวกลับและจะติด “แบล็กลิสต์” ตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นคำร้อง

กรณีวีซ่านักศึกษา “ED Visa” หน่วยงานกงสุลประเทศต้นทาง มีกระบวนการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของสถาบันการศึกษาเพื่อคัดกรองการแฝงตัวการทำงานรวมถึงยืนยันการมีตัวตนของสถาบันการศึกษา ข้อมูลนักศึกษาต่างชาติ ปีการศึกษา ๒๕๖๘ มีนักศึกษาต่างชาติจาก ๒๕ ชาติ จำนวนนักศึกษา ๕๑,๗๑๕ คน ส่วนใหญ่เป็นสัญชาติจีน สัดส่วนร้อยละ ๔๗.๘ รองลงมาสัญชาติเมียนมา สัดส่วนร้อยละ ๒๙.๕ กระจายอยู่ตามสถาบันของรัฐและเอกชน ๑๕๘ แห่ง

ข้อเสนอแนะ

- ๑) การออกวีซ่านักศึกษาจะต้องมีขั้นตอนเข้มงวดมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันเป็น e-Visa ขอผ่านระบบออนไลน์ แต่ตรวจสอบชื่อมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาไม่เพียงพอ เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องการรายได้จากนักศึกษาต่างชาติไม่ว่าจะเข้ามาในรูปแบบใด บางมหาวิทยาลัยมีการซ่อนเร้นเมื่อเข้าไปตรวจพบไม่มีตัวตนก็อ้างว่าเรียนออนไลน์
- ๒) ควรเพิ่มกฎหมายเอาผิดสถาบันการศึกษา ซึ่งνομินีเจ้าของหรือหุ้นส่วนเป็นคนต่างชาติและความผิดทั้งแพ่งและอาญาการซ่อนเร้นนักศึกษาและ/หรือรู้อยู่แล้วว่าแค่มาลงทะเบียนจ่ายค่าหน่วยกิตแต่ไม่มาเรียนจริงเพราะแฝงเข้ามาในประเทศไทย
- ๓) วีซ่านักศึกษา หากเปลี่ยนสถานภาพการขอเป็น Work Permit ให้ตัดสิทธิการขอวีซ่านักศึกษา

๗.๗ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) มีบทบาทสำคัญในการกำกับสถาบันการเงินเพื่อตรวจสอบเส้นทางเงินของคนต่างชาติซึ่งใช้วีซ่านักท่องเที่ยว มีพฤติกรรมเข้า-ออกประเทศบ่อยครั้งเป็นการผิดปกติวิสัย ควรมีมาตรการติดตามตรวจสอบการเคลื่อนย้ายเงินในบัญชีที่น่าสงสัยหรือผิดปกติเพื่อให้เห็นเส้นทางของแรงงานต่างชาติ ที่แฝงตัวเข้ามาทำงานผิดประเภทและ/หรือธุรกิจที่ผิดกฎหมายโดยเฉพาะประเภทสแกมเมอร์ รวมถึงทุนสีเทา นอกจากนี้ยังต้องติดตามเงินฝากคนไทยที่แฝงตัวเป็นโนมินีให้กับต่างชาติผิดกฎหมายรวมถึงเงินฝากในลักษณะบัญชีม้าซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดเป็นกลุ่มสีต่างๆ เพื่อให้เห็นระดับความเสี่ยงในแต่ละกลุ่ม การประสานงานของธปท.กับสถาบันการเงินจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับธนาคารพาณิชย์เกี่ยวข้องกับทางเงินและการโอนเงินระหว่างประเทศโดยเฉพาะการเปลี่ยนอัตราแลกเปลี่ยน (Money Changer) ทั้งด้านความถี่และมูลค่า

ข้อวิพากษ์ของธปท.คือธุรกรรมการเงินกำลังเปลี่ยนไปสู่ Virtual Banking (ธนาคารไร้สาขา) ทำให้มีความซับซ้อนในการตรวจสอบธุรกรรมการเงินสีเทา กล่าวคือธนาคารพาณิชย์รูปแบบใหม่ที่ให้บริการทางการเงินเต็มรูปแบบผ่านช่องทางดิจิทัล ๑๐๐ เปอร์เซนต์ เช่น แอปพลิเคชันหรืออินเทอร์เน็ต โดยไม่มี

สาขาหรือตู้ ATM ของตัวเอง เน้นการใช้ข้อมูลทางเลือก (Alternative Data) โดยไม่ต้องมาติดต่อธนาคาร คือเป็นลักษณะบริการออนไลน์ทั้งหมดตั้งแต่การยืนยันตัวตน (e-KYC), เปิดบัญชี, ขอสินเชื่อ, ไปจนถึงการลงทุนซึ่งจะทำให้การคัดกรองตัวตนของเจ้าของบัญชีมีความซับซ้อนตรวจสอบยากขึ้น ควรมีมาตรการอาจใช้แอปพลิเคชันอิเล็กทรอนิกส์หรือ AI เข้ามาเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบธุรกรรมการเงินสีเทา บัญชีม้า และการฟอกเงิน

๗.๘ กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ ของพ.ร.บ. คนเข้าเมืองมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เน้นการป้องกันลักลอบเข้าเมืองและบังคับใช้กฎหมายเข้มงวดเพื่อให้การขึ้นทะเบียนเป็นระบบ ผ่านกลไกผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายปกครอง และกรมการปกครอง เพื่อรักษาความมั่นคงภายในตามมาตรการของภาครัฐ บทบาทหน้าที่หลักของกระทรวงมหาดไทยคือการป้องกันและปราบปราม สั่งการให้ฝ่ายปกครองและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น ตม., ก.แรงงาน) ตรวจสอบสถานประกอบการและพื้นที่เสี่ยงเพื่อจับกุมแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายลดปัญหาการค้ามนุษย์ พันธกิจหลัก เช่น

- ๑) ควรมีระบบในการตรวจสอบสถานการณืทำบัตรชมพู เพื่อขึ้นทะเบียนแรงงานซึ่งปัจจุบันยังมีช่องว่างไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้สมบูรณ์แบบทำให้ยากต่อการติดตามจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่แท้จริง
- ๒) การบริหารจัดการการขึ้นทะเบียน ดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ผ่อนผันให้ทำงานได้ตามมติคณะรัฐมนตรีและออกเอกสารรับรองต่างๆ เพื่อเปลี่ยนสถานะจากผิดกฎหมายให้เป็นถูกกฎหมาย
- ๓) การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เข้มงวดกับขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการค้ามนุษย์
- ๔) การตรวจสอบสุขภาพและการทะเบียน จัดการทะเบียนราษฎรและควบคุมโรคติดต่อจากแรงงานต่างด้าว
- ๕) กลไกการทำงาน ศูนย์บริการแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service Center) เปิดโอกาสให้แรงงานขึ้นทะเบียน, คณะอนุกรรมการศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตลอดจนการตรวจเข้มงวดตามแนวชายแดนและภายในประเทศ โดยฝ่ายปกครองและกองกำลังรักษาความสงบ

๗.๙ คุณธนิช นุ่มน้อย อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน

การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวใช้วิธีเข้าผิดประเภทหรือเข้ามาทำอาชีพสงวนสำหรับคนไทย ตลอดจนเงินทุนจีนผิดกฎหมายประเภทต่างๆ ปัจจุบันหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวมียุทธศาสตร์การประกอบด้วยหน่วยงานรัฐและเอกชนมากกว่า ๒๐ หน่วยงาน ซึ่งขาดการประสานงานและข้อมูลซับซ้อน การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย จึงมีข้อเสนอ ดังนี้

- ๑) ควรมีการทบทวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย 4 สัญชาติ ลาว กัมพูชา เมียนมา และ เวียดนาม ปัจจุบันมีความถี่ปีละ ๒ – ๓ ครั้ง โดยเข้ามาทำงานในอาชีพกรรมกร การขึ้นทะเบียนผ่อนผัน ๑ ปี หากไม่เสร็จสามารถกลับมาขึ้นทะเบียนใหม่ ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมายเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี
- ๒) ควรมีการแก้ไขอาชีพสงวน ๔๐ อาชีพตามบัญชี ๑ บัญชี ๒ บัญชี ๓ และบัญชี ๔ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น บางอาชีพคนไทยไม่ทำหรือการเปลี่ยนแปลงทำให้มีอาชีพใหม่ๆ เช่น การค้าปลีกสินค้าผ่านออนไลน์ อาชีพบัญชีม้าเปิดบัญชีธนาคารเพื่อฟอกเงิน
- ๓) งานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามบัญชีที่ ๓ ซึ่งกำหนดไว้ ๘ อาชีพซึ่งค่อนข้างเป็นปัญหา เพราะยังมีอาชีพมากมายที่ขาดแรงงานและคนไทยไม่ทำควรกำหนดรายชื่อแบบ “Negative List” เฉพาะที่ห้ามทำที่เหลือสามารถทำได้ซึ่งสามารถเพิ่มเติมแก้ไขได้ตลอดเวลา
- ๔) นโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ความสำคัญกับแรงงาน ๓ สัญชาติประเทศเพื่อนบ้านซึ่งปัจจุบันขึ้นทะเบียนได้ง่ายมากขึ้น ทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดจำเป็นต้องทบทวนเพราะแรงงานไทยจำนวนมากยังว่างงาน

๗.๑๐ ภาคีสมาพันธ์ผู้ประกอบการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย (FET) นำเสนอว่า บัญชีอาชีพสงวนสำหรับคนไทยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังคงมีความสำคัญในฐานะกลไกคุ้มครองโอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่า บางอาชีพมีความคลุมเครือในการตีความ ขอบเขตและลักษณะงานไม่ชัดเจนอันเปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลยพินิจที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่นายจ้างและแรงงานต่างด้าวส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดเอกภาพเกิดการหลีกเลี่ยงกฎระเบียบการใช้แรงงานผิดวัตถุประสงค์และการแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายโดยผู้ไม่สุจริต ซึ่งกระทบต่อทั้งแรงงานและนายจ้างภาพลักษณ์ของประเทศความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและความมั่นคงของระบบแรงงานโดยรวม

ความจำเป็นคือควรให้มีการทบทวนบัญชีอาชีพสงวนทั้งในส่วนที่สมควรคงไว้ปรับปรุง นิยามหรือเพิ่มเติมอาชีพที่ควรได้รับการคุ้มครองโดยยึดหลักความชัดเจนเป็นธรรมตรวจสอบได้และสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมและตลาดแรงงานในปัจจุบันควบคู่กับการจัดทำบัญชีงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (Negative List) ที่ระบุชัดเจนว่าอาชีพใดห้ามโดยเด็ดขาด อาชีพใดทำได้ภายใต้เงื่อนไขและอาชีพใดทำได้เมื่อได้รับอนุญาตตามกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้ตรงกัน นายจ้างปฏิบัติได้ถูกต้องและแรงงานต่างด้าวเข้าใจสิทธิหน้าที่และข้อจำกัดของตนอย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

- ๑) จัดให้มีระบบตรวจสอบสถานะแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ โดยพัฒนาฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมการจัดหางาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานด้านสาธารณสุข และสำนักงานประกันสังคม ให้ตรวจสอบได้ว่าแรงงานแต่ละรายเข้าเมืองด้วยสถานะใด ได้รับอนุญาตให้ทำงานกับนายจ้างรายใด ในตำแหน่งและพื้นที่ใด ภายใต้เงื่อนไขใด ตลอดจนตรวจสอบความต้องการแรงงานที่แท้จริงของนายจ้าง ทั้งนี้เพื่อลดช่องว่างในการติดตามแรงงานที่เปลี่ยนนายจ้าง หลบหนี ทำงานผิดประเภท หรืออยู่นอกระบบ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความปลอดภัยของข้อมูลเป็นสำคัญ
- ๒) ยุติแนวทางการขึ้นทะเบียนหรือผ่อนผันแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในลักษณะซ้ำๆ ซึ่งอาจกลายเป็นแรงจูงใจให้เกิดการลักลอบนำเข้าแรงงานและเปิดช่องให้ขบวนการค้ามนุษย์ โดยกำหนดให้การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานต้องดำเนินการผ่านช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น เช่น ระบบ MOU พร้อมตรวจสอบความต้องการแรงงาน ประวัติ และแหล่งที่มาอย่างเข้มงวด
- ๓) เร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และนายหน้าผิดกฎหมาย โดยเพิ่มความเข้มงวดต่อกลุ่มนายหน้าหรือผู้รับจ้างดำเนินการที่ไม่มีใบอนุญาตแต่แสวงหาประโยชน์จากแรงงานและนายจ้าง พร้อมกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนต่อผู้สนับสนุนการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย การเรียกรับผลประโยชน์เกินจริง และการบังคับใช้แรงงานในลักษณะที่เข้าข่ายค้ามนุษย์
- ๔) จัดระบบตรวจสอบสุขภาพการขึ้นทะเบียนราษฎรและการควบคุมโรคอย่างเป็นระบบ โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเข้าสู่ระบบตรวจสอบสุขภาพ การประกันสุขภาพ และการควบคุมโรคติดต่ออย่างครบถ้วน เชื่อมโยงกับเลขประจำตัวแรงงานหรือระบบทะเบียนราษฎร เพื่อให้รัฐสามารถติดตาม ดูแล และบริหารจัดการด้านสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงต่อชุมชน นายจ้างและแรงงานเอง
- ๕) จัดทำมาตรฐานผู้ประกอบการและระบบรับรองผู้ให้บริการที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ระบบบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการที่น่าเชื่อถือ (Whitelist) ควบคู่กับมาตรการเฝ้าระวังและลงโทษผู้ประกอบการที่กระทำผิดอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องและลดการพึ่งพานายหน้าหรือผู้ให้บริการนอกระบบการทบทวนบัญชีอาชีพสงวนและการจัดระบบแรงงานต่างด้าวควรมุ่งสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองอาชีพของคนไทย การตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของภาคเศรษฐกิจ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว และการรักษาความมั่นคงของประเทศ

บทที่ ๘

สรุปรายงานการศึกษา

สถานการณ์แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและอาชีพต้องห้าม

ปรากฏการณ์แรงงานต่างชาติทำงานผิดกฎหมายและอาชีพสงวนสำหรับคนไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างเป็นนัยจนกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนไทยตั้งแต่รายย่อยไปจนถึงธุรกิจ-อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ กลุ่มคนเหล่านี้เป็นแรงงานต่างชาติไม่ใช่เข้ามารับจ้างเป็นแรงงานแต่เข้ามาเปิดร้านขายสินค้าและบริการ ขณะที่จากแรงงาน ๓ สัญชาติ (เมียนมา กัมพูชา ลาว) ส่วนใหญ่เข้ามาทำงานกรรมกรใช้แรงงานและ/หรือทำงานที่คนไทยไม่ทำ เช่น อุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้น งานก่อสร้าง เกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมง เป็นกำลังแรงงานของประเทศมีส่วนสำคัญต่อเศรษฐกิจ

สำหรับแรงงานข้ามชาติลักลอบแฝงเข้ามาทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน “Work Permit” โดยใช้วีซ่านักท่องเที่ยวมีอัตราการขยายตัวที่น่าวิตกซึ่งมีความซับซ้อนในการแฝงเข้ามาทำงานอาชีพสงวนและประกอบธุรกิจต่างๆ เช่น ค้าส่ง-ค้าปลีก ทั้งออฟไลน์-ออนไลน์ ภาคบริการต่างๆ ธุรกิจเกี่ยวกับท่องเที่ยวครบวงจร ภาคการผลิต ก่อสร้าง – อสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมายมีทั้งแบบบุคคลและเป็นกลุ่มธุรกิจมีเครือข่ายอย่างเป็นระบบ ส่งผลกระทบต่อธุรกิจท้องถิ่นไม่สามารถแข่งขันได้บางรายถึงกับต้องเลิกกิจการกระทบต่อการจ้างงาน แม้แต่สถาบันการศึกษาทุนต่างชาติเข้ามาซื้อกิจการหลายมหาวิทยาลัยมีการประชาสัมพันธ์การตลาดในประเทศว่าสามารถใช้วีซ่านักศึกษา (ED Visa) เข้ามาเรียนพร้อมกับประกอบอาชีพต่างๆ หรือบางรายมีแต่ชื่อนักศึกษาแต่เข้ามาเปิดร้านค้าหรืออาชีพขายสินค้าออนไลน์ การเข้าตรวจสอบหรือจับกุมของหน่วยงานรัฐทำได้ยากเพราะสถาบันการศึกษาไม่ให้ความร่วมมือ

ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติกลุ่มดังกล่าวยกระดับเปิดธุรกิจและประกอบอาชีพอย่างเป็นระบบ มีการจัดตั้งบริษัทที่ปรึกษาในประเทศของตนเพื่อแนะนำการเปิดธุรกิจในประเทศไทยโดยมีเครือข่ายอย่างเป็นกระบวนการข้ามชาติเชื่อมโยงกับตัวแทนในประเทศไทย ตั้งแต่จัดหา “นอมินี” ซึ่งเป็กลไกสำคัญทำให้แรงงานต่างชาติทำผิดกฎหมายและธุรกิจสีเทามีการขยายตัว นอมินีหรือตัวแทนอำพรางจะดำเนินการตั้งแต่ทำนิติกรรมต่างๆ ธุรกรรมทางการเงินไปจนถึงบัญชีม้าตลอดจนการเคลียร์ค่าสินบนจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ (บางคน)

การเข้ามาทำธุรกิจหรือประกอบอาชีพเริ่มมีการขยายเป็นการลงทุนในลักษณะทุนสีเทา มีการเช่าอาคาร-คลังสินค้า-โรงงานซึ่งมีกลุ่มทุนของประเทศของตนเป็นเจ้าของธุรกิจอย่างผิดกฎหมายด้านการใช้แรงงานเกือบทั้งหมดมาจากประเทศต้นทาง สินค้าสำเร็จรูปหรือวัตถุดิบส่วนใหญ่นำเข้าจากประเทศของตนซึ่งมีราคาถูกเพราะไม่มีมาตรฐาน ไม่มีการขอ อย. ส่งผลต่อด้านสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภค บางรายเข้ามาทำอุตสาหกรรมอำพรางเพื่อการสวมสิทธิ์แหล่งกำเนิดสินค้าเพื่อส่งออกไปประเทศที่มีการกีดกันการค้ากับประเทศของตัวเองส่งผลกระทบทำให้ไทยถูกเพ่งเล็งความน่าเชื่อถือของใบรับรองแหล่งกำเนิด

ถึงแม้ว่าประเทศไทยได้ยกเลิกมาตรการฟรีวีซ่า ๖๐ วัน ด้วยการกลับมาใช้มาตรการพำนักร ในประเทศได้ไม่เกิน ๓๐ วันแต่ยังคงจำเป็นต้องมีความเข้มงวดในการตรวจสอบพฤติกรรมกาเข้า-ออก ประเทศผิดปกตติวิสัย ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวน มากกว่า ๓๓ - ๓๔ ล้านคน อีกทั้งการตรวจสอบการเข้าประเทศมีความยืดหยุ่นทำให้เป็นช่องว่างที่แรงงาน ต่างชาติเห็นไทยเป็นเป้าหมายในการเข้ามาทำงานหรือประกอบธุรกิจโดยเฉพาะจากประเทศจีน ซึ่งมี จำนวนมากที่สุด ตามด้วยรัสเซีย อินเดียตลอดจนประเทศในยุโรปส่วนใหญ่อยู่ตามแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ของประเทศ ขณะที่แรงงานสัญชาติเมียนมา สปป.ลาว กัมพูชาจะเข้ามาใช้แรงงานเป็นกรรมกรแต่บางส่วน ผันตัวมาค้าขายหายเร่-แผงลอยไปจนถึงเปิดร้านค้าประเภทต่างๆ จากช่องว่างของฟรีวีซ่าทำให้ภาคส่วน ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการมีทบทวนยกเลิกนโยบายฟรีวีซ่าด้วยการลดจำนวนวันพำนักรใน ประเทศและทบทวนประเทศที่ได้รับสิทธิ์เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนนโยบายการท่องเที่ยวไม่ควรเน้นเชิง ปริมาณแต่ควรเน้นนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ

แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรายงานการศึกษาฉบับนี้ได้รวมถึงธุรกิจทุน สีเทา (Gray Capital) ด้วยการใช้องค์กรของการเข้าประเทศและมาตรการในการตรวจสอบการทำงาน ของไทยค่อนข้างยืดหยุ่น ทำให้ไทยกลายเป็นประเทศเป้าหมายของกลุ่มธุรกิจ “ทุนสีเทา” นอกจากเข้ามา ประกอบธุรกิจไม่มีใบประกอบใบอนุญาตทำงานและบางกลุ่มเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมายบังหน้าอำพรางด้วย ธุรกิจสีขาว เช่น ภัตตาคาร ธุรกิจท่องเที่ยวแบบครบวงจร ธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์-ก่อสร้าง ธุรกิจ เกี่ยวกับโลจิสติกส์ขนส่ง-คลังสินค้า พ่อค้าคนกลาง (ล้ง) รับซื้อสินค้าเกษตรแบบครบวงจรกลุ่มทุนสีเทา เหล่านี้มีเครือข่ายอย่างเป็นกระบวนการ

กลุ่มทุนสีเทาขนาดใหญ่ที่เข้ามาทำธุรกิจประเภทสแกมเมอร์ (Scammer) เช่น ค้ามนุษย์ การพนันทั้งออฟไลน์และออนไลน์ ยาเสพติด อาชญากรรม โดยมีเครือข่ายคอลเซ็นเตอร์อยู่ชายแดน ประเทศเพื่อนบ้านหลอกลวงทางการเงิน รวมถึงการฟอกเงินผ่านบัญชีม้าคนไทย จากข้อมูลของ กรมพัฒนาธุรกิจ ณ ไตรมาสแรกปี ๒๕๖๙ นิติบุคคลที่อยู่ในข่ายผิดกฎหมายเหล่านี้มีจำนวนมากกว่า ๖,๕๕๑ กิจการโดยร้อยละ ๖๐ อยู่ในกม. ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นถึงเชิงปริมาณของทุนสีเทาที่เพิ่มขึ้นอย่าง น่าวิตกส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจปีละเป็นหลักแสนล้านบาทส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความมั่นคง ยกระดับเป็นปัญหาระดับชาติ

ผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

- กระทบตลาดแรงงาน ทำให้อัตราการว่างงานแฝงสูงเป็นผลจากการเข้ามาแย่งอาชีพ สงานสำหรับคนไทย
- กลุ่มทุนรายย่อยข้ามชาติกระทบขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจท้องถิ่น
- ความไม่ปลอดภัยในการอุปโภค-บริโภค เป็นผลจากจำหน่ายสินค้าหรือผลิตสินค้าไม่ได้ มาตรฐานไม่มีคุณภาพ

- ทุนสีเทาและธุรกิจผิดกฎหมายข้ามชาติ โดยเฉพาะสแกมเมอร์ มิจฉาชีพหลอกลวงทางการเงิน การพนันออนไลน์และอื่นๆ
- แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นต้นน้ำทำให้เกิดคอร์รัปชันและรับสินบน
- โครงสร้างเศรษฐกิจบิดเบือน เงินนอกระบบหลักแสนล้านต่อปีไหลออกไปนอกประเทศ ผลกระทบต่อรายได้ครัวเรือนและสังคมตลอดจนการหลีกเลี่ยงไม่เสียภาษี
- กระทบด้านความมั่นคงของชาติในทุกมิติ (ดูรายละเอียดหน้า ๒๑ - ๒๒)

กล่าวได้ว่าการที่ไทยเป็นประเทศเป้าหมายสำคัญของแรงงานต่างชาติและทุนสีเทาใช้ช่องว่างจากการเป็นประเทศเปิดด้านการท่องเที่ยวและการค้าโดยเข้ามาทำธุรกิจและ/หรือ ทำงานขัดต่อกฎหมาย ภาพของธุรกิจแอบแฝงและคนต่างชาติที่เข้ามาทำอาชีพสำหรับคนไทยปรากฏเห็นได้โดยทั่วไป นอกเหนือจากการมีกฎหมายหลายฉบับที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลง บางกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. คนเข้าเมืองใช้มาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๒๒ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐมากกว่า ๒๐ หน่วยงานต่างมีกฎหมายและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของตัวเอง ทำให้ขาดการบูรณาการตั้งแต่เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร การคัดกรองคนเข้าเมือง-การตรวจสอบและการตรวจค้นไปจนถึงการจับกุม อีกทั้งขาดหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าภาพหลักในการเป็นศูนย์กลางสั่งการถึงแม้กระทรวงแรงงานจะเป็นประธานคณะ กรรมการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าวหรือ คบต. แต่ด้วยศักยภาพด้านการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ตลอดจนบุคลากรมีข้อจำกัด

ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยส่วนหนึ่งเกิดจากการหย่อนยานของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้ตามกฎหมายตลอดจนการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง (บางคน) ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนคือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับบังคับใช้กฎหมายขาดกำลังคนอย่างรุนแรงส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย จำเป็นที่จะต้องทบทวนอาชีพสงวนสำหรับคนไทย เช่น อาชีพกรรมกร อาชีพที่เกี่ยวกับภาคเกษตร อาชีพขายสินค้าออนไลน์ ตลอดจนทุนสีเทาประเภทต่างๆ โดยเฉพาะสแกมเมอร์ บัญชีม้า หรือที่เกี่ยวข้องกับดิจิทัลและแพลตฟอร์ม อีกทั้งธุรกรรมทางการเงินซึ่งยกระดับไปถึงธนาคารพาณิชย์รูปแบบใหม่ที่ให้บริการผ่านช่องทางดิจิทัล (Virtual Banking) ส่งผลต่อการตรวจสอบเส้นทางการเงินได้ลำบาก อาชีพใหม่เหล่านี้กฎหมายปัจจุบันตามไม่ทันส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่และการใช้บังคับกฎหมาย

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาทำอาชีพสงวนสำหรับคนไทยตลอดจนธุรกิจในรูปแบบทุนสีเทามีผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจในทุกมิติทั้งด้านขีดความสามารถในการแข่งขันของทุนท้องถิ่น การฟอกเงิน ผลกระทบต่อตลาดแรงงานไปจนถึงครัวเรือนและความมั่นคง แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาเรื้อรังมาช้านาน มีแนวโน้มการขยายตัวอย่างเป็นนัยเกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลง การหย่อนยานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหลายหน่วยงานจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขเป็นความท้าทายเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศ

๙.๑ ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วน (Quick Win)

๑) วาระเร่งด่วนให้เพิ่มอัตรากำลังให้เหมาะสม จากการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปัญหาเหมือนกันคือการขาดกำลังบุคลากรอย่างรุนแรงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงานโดยเฉพาะการเข้าไปตรวจสอบจำเป็นที่จะต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ขณะที่รูปแบบและจำนวนผู้การกระทำความผิดเพิ่มขึ้นแต่อัตรากำลังที่เป็นข้าราชการมีจำนวนเท่าเดิมมีการใช้พนักงานจ้างมาขาดประสิทธิภาพและมีความเสี่ยงต่อการทุจริต

๒) การตรวจสอบนักท่องเที่ยวที่เข้า-ออกประเทศผิดกติวิสัย ควรมีการนำเทคโนโลยีและ AI ตรวจสอบคนต่างชาติที่ใช้วีซ่านักท่องเที่ยวพำนัไม่เกิน ๓๐ วันซึ่งเข้า-ออกประเทศมีความถี่ผิดกติวิสัยโดยเฉพาะเข้า-ออกด่านชายแดนเพื่อใช้วีซ่านักท่องเที่ยวพำนักอยู่ในประเทศไทยได้ต่อเนื่อง (Visa Run) จำเป็นต้องตรวจสอบเส้นทางการเงิน-การจดทะเบียนนิติบุคคลและพฤติกรรมหลบเลี่ยงเข้ามาแอบแฝงทำงานหรือธุรกิจในประเทศ

๓) ขอเสนอให้นำระบบโควต้ากลับมาใช้เหมือนเดิม เนื่องจากระบบโควต้าจะช่วยถ่วงดุลความเหมาะสมของการจ้างตั้งแต่เริ่มต้นปัจจุบันมีบุคคลธรรมดาที่อาศัยผิดกฎหมาย. ให้แรงงานต่างด้าวนำชื่อมาฝากไว้โดยมีการเรียกเก็บเงินจากต่างด้าวซึ่งเป็นการไม่สมเหตุสมผล เช่น วินมอเตอร์ไซด์แต่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาขึ้นทะเบียนจำนวนมาก

๔) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวแบบถูกกฎหมายเท่านั้น เช่น แบบ MOU การที่ขึ้นทะเบียนให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายอยู่ก่อนและให้มาขึ้นทะเบียนทำงาน (หรือจ้างตามมติ ครม.) มักมีปัญหาตามมา เช่น แรงงานต่างด้าวบางคนมีลูก ครอบครัว ติดตามมาและไม่สามารถตัดออกได้ต้องรับขึ้นทะเบียนเป็นภาระด้านงบประมาณที่ต้องดูแล

๕) เสนอให้มีการจดทะเบียน หาบเร่ แผงลอย เพื่อให้ติดตามตรวจสอบต่างด้าวได้ ปัจจุบันมีต่างด้าวจำนวนมากมาทำงานกับหาบเร่ แผงลอย เดินทางไปกับนายจ้างหลายที่ มีที่ทำงานไม่เป็นหลักแหล่งเพราะนายจ้างเป็นหาบเร่ แผงลอย ไม่สามารถจดทะเบียนประกอบธุรกิจได้เป็นสาเหตุให้ติดตามตรวจสอบการทำงานต่างด้าวไม่ได้

๖) ควรให้มีการบูรณาการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การคัดกรองวีซ่าระหว่างกรมการกงสุล กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงพาณิชย์ทำได้รวดเร็วขึ้น ประเทศไทยยังไม่สามารถเชื่อมโยงฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวได้ ทำให้ยากในการตรวจสอบหาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง โดยเฉพาะเพื่อมาทำบัตรชมพู (บัตรประจำตัวแรงงานต่างด้าว)

๗) **ควรมีความเข้มงวดในการขอวีซ่านักศึกษา** พบว่าการตรวจสอบยังไม่เข้มงวดเท่าที่ควร เกี่ยวข้องกับการบูรณาการกงสุลในต่างประเทศกับข้อมูลสถาบันการศึกษาในต่างประเทศว่าถูกครอบงำ โดยทุนต่างชาติหรือไม่ ปัจจุบันเป็นการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของสถาบัน การศึกษาอาจไม่เพียงพอ ควรจะมีการขึ้น Black List ผู้ที่ถือวีซ่านักศึกษา (ED visa) แต่มาทำงาน เช่น ขายของออนไลน์ แม้ตรวจพบ จะถูกถอนวีซ่าแต่ไม่ควรให้เข้ามาทำงานหรือนักศึกษาได้อีก

๘) **ให้มีการทบทวนการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย** เป็นมูลฐานความผิดโดย ความผิดใดที่เข้าข่ายให้ ปปง.จะไปดำเนินการ จะต้องถูกระบุไว้ให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอก เงินก่อน ซึ่งปัจจุบันมี ๒๘ ฐานความผิด การประกอบธุรกิจผิดกฎหมายของคนต่างด้าวหรือการเป็นนอมินี ไม่ใช่ความผิดมูลฐานตามพ.ร.บ.ฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กฎหมายนี้

๙.๒ ข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการแก้กฎหมาย

๑) **มาตรา ๕ ควรเพิ่มคำนิยามคำว่าอาชีพ ไต ๆ ให้เป็นทุกอาชีพที่ต่างด้าวทำ** ในพ.ร.ก. นิยามคำว่า “ทำงาน” ไม่ชัดเจน ระบุเพียงว่าการประกอบอาชีพใด ๆ ไม่ว่าจะมิยาจหรือไม่ว่า ทำให้ต้อง ตีความ สำนักงานกฤษฎีกาเคยตีความว่า การทำงานที่เข้าข่าย ตาม พ.ร.ก.นี้ คือ การทำงานที่สุจริตไม่ขัด ต่อศีลธรรมอันดี เพราะปัจจุบันนายจ้างต้องมิยาจจ้างเท่านั้นจึงจะมีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยได้

๒) **มาตรา ๘ ข้อเสนอควรกำหนดนิยามคำว่านอกเหนือจากที่มีสิทธิออกมาเพื่อให้ชัดเจน ว่ามีลักษณะอย่างไร** กฎหมายระบุว่าคนต่างด้าวทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือทำงาน นอกเหนือจากที่มีสิทธิจะทำได้อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชกำหนดนี้ ประเด็นคือนิยามคำว่านอกเหนือจากที่มี สิทธิคืออะไรไม่กำหนดไว้

๓) **มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ให้แก้ไขอาชีพสงวนของคนไทยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ปัจจุบัน** ควรแก้ไขกฎหมายปรับปรุงอาชีพตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยควรให้มีการศึกษา ทางวิชาการและปรับปรุงเป็นการประจำปีให้สอดคล้องกับแนวโน้มและอาชีพที่มีในปัจจุบัน หากอาชีพ ไตไม่ระบุในบัญชีแนบท้ายว่าห้ามทำโดยเด็ดขาด ไม่อยู่ใน ๔๐ อาชีพ คนต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานได้ ไม่เป็นความผิดมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับรูปแบบงานในปัจจุบันที่หลากหลาย

๔) **ควรแก้ไขมาตรา ๓๖ รวมทั้งบทลงโทษให้สูง** (พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒) ลงโทษคนไทยหรือนิติบุคคลไทยที่ถือหุ้นแทน โดยหลักเสียงกฎหมาย มีโทษจำคุกสูงสุด ๓ ปี ปรับ ๑๐๐,๐๐๐ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ควรเพิ่มมาตรการยึดทรัพย์เป็นของแผ่นดินและเพิ่มความผิดทาง อาญานอกจากนี้ควรมีการแก้ไขการตรวจสอบ เช่น (๑) การขอเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือหุ้นสามารถแจ้ง เจ้าหน้าที่ผ่านออนไลน์ได้เป็นช่องทางให้ต่างด้าวเข้ามาเปลี่ยนแปลงการถือหุ้น ๑๐๐ % ภายหลังเพราะไม่ ต้องมาแสดงตัว (๒) การที่กำหนดไว้ว่าหากมีทุนจดทะเบียนประกอบธุรกิจ เกิน ๑๐๐ ล้านบาท ต่างด้าว

สามารถถือหุ้น ๑๐๐ % ได้ เป็นช่องว่างให้ต่างด้าวใช้เป็นข้ออ้าง เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบหลักทรัพย์จริง ๆ แต่ตรวจตามเอกสารและการแสดงตัวเลขในคำร้อง

๕) **ควรนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาจัดการการเงินของปปง.** เพื่อลดความเสี่ยงการทำให้ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ (พ.ร.ก.ปราบปรามการกระทำความผิดทางเทคโนโลยีพ.ศ. ๒๕๖๖) เกี่ยวข้องกับ “บัญชีม้า” ปัจจุบันกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของ ปปป. ต้องทำหน้าที่คืนเงินให้กับผู้เสียหายโดยไม่ต้องรอคำสั่งศาล เป็นภารกิจที่เพิ่มขึ้นของสำนักงาน ปปป. ขณะที่บุคลากรทำงานไม่เพิ่มและไม่เพียงพอทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการทำงานและคืนเงินล่าช้า

๖) **ขอให้แก้ไขการตรวจสอบบัญชีม้ามีความยุ่งยาก** ปัจจุบัน ธปท. ใช้วิธีโดยการเชื่อมโยงธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงินเพื่อติดตามการเคลื่อนย้ายเงินที่น่าสงสัย โดยมีการจัดความเสี่ยงเป็นบัญชีม้าออกเป็น “กลุ่มสี” เพื่อเป็นการเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบส่งผลให้ตรวจสอบยากขึ้นเนื่องจากใช้ระบบดิจิทัลทำให้การทำธุรกรรมทางการเงินง่ายขึ้นทำให้ตรวจสอบการฟอกเงินทำได้ยากขึ้นควรมีการแก้ไข เช่น นำระบบเอไอเข้ามาช่วย

๙.๓ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๑) **พิจารณาแก้ไขนิยามคนต่างด้าวทำงานผิดกฎหมาย** จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น อาชีพออนไลน์ อาชีพสแกมเมอร์ อาชีพพนอมินี

๒) **นิยามคำว่ากรรมกร ควรกำหนดให้ชัดเจน** ปัจจุบันต่างด้าวถือบัตรเป็นกรรมกรหมดแต่มาทำงาน/อาชีพสแกนสำหรับคนไทย ควรระบุในบัตรประจำตัวให้ชัดเจนว่าทำอะไร โดยให้ตรงกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏและยกเลิกอาชีพกรรมกรที่ปรากฏในกฎหมายฯ ออกจากอาชีพที่ห้ามทำโดยเด็ดขาด

๓) **ขาดเจ้าภาพหลักในการแก้ปัญหา** ตลอดจนขาดการบูรณาการ-การประสานงานและการบูรณาการอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) หลายภารกิจเกี่ยวข้องกับปปง. ซึ่งขาดกำลังคนค่อนข้างมาก

๔) **ปรับปรุงการตรวจสอบการประกอบธุรกิจต่างด้าวให้ทำงานง่ายขึ้น** ปัจจุบันการเข้าไปขอตรวจสอบการประกอบธุรกิจ กรณีสงสัยเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจก่อน (ยกเว้นกรณีฉุกเฉินซึ่งต้องรับรายงานรัฐมนตรีทราบในภายหลัง) ตาม พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว มาตรา ๓๐ ทำให้การตรวจสอบล่าช้า

๖) **ควรเพิ่มโทษเพื่อเอาผิดสถาบันการศึกษา** ซึ่งมีพฤติกรรมเป็นนอมินีเจ้าของหรือหุ้นส่วนเป็นคนต่างชาติและความผิดทั้งแพ่งและอาญาการซ่อนเร้นนักศึกษาและ/หรือรู้อยู่แล้วว่าแค่มาลงทะเบียนจ่ายค่าหน่วยกิตแต่ไม่มาเรียนจริงเพราะแฝงเข้ามาในประเทศไทย

๗) **การตรวจสอบเส้นทางการเงินของธนาคารไร้สาขา (Virtual Banking)** รูปแบบธนาคารไร้สาขาทำให้การตรวจสอบเส้นทางการเงินซับซ้อนและยุ่งยากควรมีมาตรการอาจใช้แอปพลิเคชัน

อิเล็กทรอนิกส์หรือ AI เข้ามาเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบธุรกรรมการเงินสีเทา บัญชีม้าและการฟอกเงิน กล่าวคือธนาคารพาณิชย์รูปแบบใหม่ ที่ให้บริการทางการเงินเต็มรูปแบบผ่านช่องทางดิจิทัล ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ เน้นการใช้ข้อมูลทางเลือก (Alternative Data) ซึ่งจะทำให้การคัดกรองตัวตนของเจ้าของบัญชี มีความซับซ้อนตรวจสอบยากขึ้น

๘) ควรมีการทบทวนระบบในการตรวจสอบสถานการณ์ทำบัตรชมพู เพื่อขึ้นทะเบียนแรงงานซึ่งปัจจุบันยังมีช่องว่างไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้สมบูรณ์แบบทำให้ยากต่อการติดตามจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่แท้จริง

๙) ควรมีการทบทวนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตามมาตรา ๖๓/๒ ปัจจุบันค่อนข้างมีความถี่ปีละ ๒ – ๓ ครั้ง โดยให้เข้ามาทำงานในอาชีพกรรมกรการขึ้นทะเบียนผ่อนผัน ๑ ปี หากไม่เสร็จสามารถกลับมาขึ้นทะเบียนใหม่เป็นช่องทางทำให้การลักลอบแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นสูงในแต่ละปี



(๑) ที่มา : https://aaa-advance.co.th	๑
(๒) ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (๓๑ มี.ค.๖๙)	๒
(๓) ที่มา : กรมการจัดหางาน พ.ย. ๖๘	๓
(๔) ที่มา : https://www.doe.go.th/prd/assets และ สถาบันนิติธรรมาลัย https://drthawip.com	๕
(๕) ที่มา : https://www.wonderfulpackage.com/article/v/๑๕๕๒/	๖
(๖) ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ก.แรงงาน (๓๑ มี.ค. ๖๙)	๗
(๗) ที่มา : https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/legal_th	๑๐
(๘) ที่มา : https://consular.mfa.go.th/	๑๒
(๙) ที่มา : https://www.boi.go.th/upload/smart	๑๒
(๑๐) ที่มา : https://osos.boi.go.th/download/article/article_๒๐๑๙๐๓๒๘๑๓๔๘๑๔.pdf	๑๓
(๑๑) ที่มา : https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/๒๕๖๐/A/๐๖๕/๑.PDF	๑๓
(๑๒) ที่มา : https://www.facebook.com/DoeCenter/posts/	๑๔
(๑๓) ที่มา : https://www.drthawip.com/laborlaw/๑๐๒	๑๕
(๑๔) ที่มา : https://www.dbd.go.th/news/๒๒๐๒๑๑๐๒๕๖๗	๑๕
(๑๕) ที่มา : https://www.dbd.go.th/news/๑๑๓๒๘๐๔๒๕๖๘	๑๙
(๑๖) ที่มา : ธนาคารกสิกรไทย https://www.kasikornbank.com	๒๐
(๑๗) ที่มา : สภาองค์กรของผู้บริโภค https://www.tcc.or.th	๒๓
(๑๘) ที่มา : สำนักงานราชบัณฑิตยสภา https://legacy.org.go.th	๒๓
คำสะกดสิทธิและสิทธิ์ที่ปรากฏอยู่ในรายงานนี้มีความหมายเหมือนกัน แต่ใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน	
(๑๙) ที่มา : ThaiPBS https://www.thaipbs.or.th	๒๓
(๒๐) ที่มา : สมาพันธ์ผู้ประกอบการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย (FET)	๒๙
(๒๑) ที่มา : https://www.thaipbs.or.th/news/content/๕๐๕๘๒๕	๓๓



คำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

ที่ ๒ /๒๕๖๙

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงาน

เรื่อง แรงงานต่างชาติทำงานอย่างผิดกฎหมายและอาชืพต้องห้าม กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทย

ตามคำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่ ๙/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงาน เรื่อง แรงงานต่างชาติทำงานอย่างผิดกฎหมายและอาชืพต้องห้าม กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทยไปแล้วนั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติบรรลุผลสำเร็จ ตามนโยบายและวัตถุประสงค์ตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๗ ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑ จึงมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ยกเลิกคำสั่งสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ที่ ๙/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

๒. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายด้านแรงงาน เรื่อง แรงงานต่างชาติทำงานอย่างผิดกฎหมายและอาชืพต้องห้าม กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทย ประกอบด้วย

- | | |
|--|----------------------------|
| ๑. นายธนิต โสรัตน์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๒. นายณัฐฤกษ์ ศิริรังษษา | รองประธานอนุกรรมการ |
| ๓. นางสาวดวงทรัพย์ วิวัฒรางกูล | อนุกรรมการ |
| ๔. นายพัฒนสินธุ์ คูตรีสุนธ์ | อนุกรรมการ |
| ๕. นางสาวอิสริย์ ภักหาญสวัสดิ์ | อนุกรรมการ |
| ๖. นายธนิต นุ่มน้อย | อนุกรรมการ |
| ๗. นายธีรศักดิ์ ไชโย | อนุกรรมการ |
| ๘. รองศาสตราจารย์กิริยา กุลกลการ | อนุกรรมการ |
| ๙. ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ | อนุกรรมการ |
| ๑๐. ผู้แทนกรมการจัดหางาน | อนุกรรมการ |
| ๑๑. ผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน | อนุกรรมการ |
| ๑๒. ผู้อำนวยการสำนักงานสภาที่ปรึกษา
เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ | อนุกรรมการ
และเลขานุการ |
| ๑๓. นางสาวกชภัฏ เพชรยิ่งนฤมล | อนุกรรมการ |
| นักวิชาการแรงงานชำนาญการ
สำนักงานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ | และผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์แรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย และการประกอบอาชีพต้องห้าม ตามกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง

๒. รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อมูล เอกสาร และหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบการพิจารณา

๓. วิเคราะห์ผลกระทบด้านแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ที่เกิดจากแรงงานต่างชาติ ทำงานผิดกฎหมายและการประกอบอาชีพต้องห้าม

๔. พิจารณาและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการ หรือแนวทางแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างชาติ ที่ทำงานโดยผิดกฎหมายและอาชีพต้องห้าม เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๕. จัดทำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะกรรมการสภาที่ปรึกษา เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑

๖. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑

มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๙



(นายอนันต์ โสรัตน์)

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑

รายชื่อหน่วยงานรัฐ – หน่วยงานเอกชนที่เข้าร่วมประชุมและให้ความคิดเห็น

สถานการณ์แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายและอาชีพอิทธิพล

กรณีศึกษา : ผลกระทบแรงงานและเศรษฐกิจของไทย

หน่วยงานรัฐและเอกชน :

๑. กระทรวงมหาดไทย
๒. กรมการจัดหางาน
๓. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.)
๔. กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (CIB)
๕. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
๖. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)
๗. กระทรวงการต่างประเทศ
๘. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)
๙. ภาคีสมาพันธ์ผู้ประกอบการนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย (FET)
๑๐. คุณธนัช นุ่มน้อย อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน





คณะกรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ ๒๑
กรกฎาคม ๒๕๖๙