

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

‘การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำ บัญชีรายชื่ออาชีพ สำหรับคนต่างชาติ’

โดย

กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาร:

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีการปรับเปลี่ยนไปจากกฎหมายฉบับเดิมหลายประการ เช่น กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว กำหนดค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) รวมทั้งการกำกับดูแลและบทกำหนดโทษ ในส่วนการทำงานของคนต่างด้าวนั้น มีการปรับเปลี่ยนให้กำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ จากเดิมที่กำหนดงานที่คนต่างด้าวห้ามทำ โดยต้องเป็นไปตามหลักการ 3 ประการคือ คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทย และความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ภายใน 2 ปี นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติสามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ชายแดนทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานได้ ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญของการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณากำหนดอาชีพสำหรับแรงงานต่างด้าว ก็คือ การรักษาสมดุลระหว่างสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง ความต้องการแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งหลักสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงของมนุษย์ รายงานชิ้นนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการคือ การพัฒนาแนวทางการจัดทำหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการพิจารณากำหนดอาชีพที่เหมาะสมสำหรับแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ต่อสถานการณ์การจ้างงาน และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพิจารณากำหนดอาชีพแก่แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยใช้ทั้งการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้งภาครัฐและเอกชน และการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความเห็นกับภาคีที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

จำนวนชนกลุ่มน้อยและแรงงานข้ามชาติในระบบทะเบียนราษฎร ณ พ.ศ. 2551

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานต่างชาติในพ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แบ่งเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ มาตรา 9 ‘คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงาน’ ประกอบด้วย (1) คนต่างชาติที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ถือเป็นสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตลอดชีพ (2) คนต่างชาติที่เข้าทำงานโดยได้รับใบอนุญาตชั่วคราว (3) แรงงานระดับล่างที่นำเข้า

จากประเทศกัมพูชาและลาวตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ และ (4) แรงงานจากประเทศกัมพูชาและลาวที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้พิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง และถือเอกสารเดินทางที่มีการตรวจลงตรา (visa) ตามนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2547

มาตรา 12 หมายถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติมีฝีมือ ที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายปิโตรเลียม หรือกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งต้องออกใบอนุญาตให้ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง **มาตรา 13** ประกอบด้วย กลุ่มคนต่างชาติที่รอการเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ กลุ่มคนต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติ และบุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และ**มาตรา 14** ซึ่งเปิดให้มีการจ้างคนต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดน เพื่อรอรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยอาจจ้างแบบไปเข้าเย็นกลับ หรือชั่วคราวเป็นระยะสั้น ๆ หรือจ้างตามฤดูกาลได้

กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 4 มาตราข้างต้นมีจำนวนดังนี้ คือ (1) แรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน ตัวเลขในเดือนกรกฎาคม 2551 มีอยู่ทั้งสิ้น 1,633,874 คน โดยจังหวัดที่มีแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านอาศัยอยู่มากที่สุด 5 ลำดับแรกคือ กรุงเทพฯ สมุทรสาคร ตาก เชียงใหม่ และชลบุรี (2) ชนกลุ่มน้อยที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว (มีเลข 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข '6') ตัวเลขในเดือนกรกฎาคม 2551 มีทั้งสิ้น 415,552 คน ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือ โดยจังหวัดที่มีประชากรกลุ่มนี้มาก 5 ลำดับแรกคือ เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี ตาก และแม่ฮ่องสอน (3) ชนกลุ่มน้อยที่เป็นรุ่นลูกหลานที่เกิดในประเทศไทยและได้รับเลข 13 หลักที่ขึ้นต้นด้วยเลข '7' มีทั้งสิ้น 78,338 คน ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย กรุงเทพฯ กาญจนบุรี และสระบุรี (4) กลุ่มคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ/ไร้รากเหง้า ซึ่งกรมการปกครองได้เริ่มสำรวจผู้ที่ไม่มีสถานะบุคคล จากจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 จัดทำเลขประจำตัว 13 หลักด้วยที่ขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข '0' ตัวเลขในเดือนกรกฎาคม 2551 มีทั้งสิ้น 141,204 คน ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี และแม่ฮ่องสอน เมื่อรวมกลุ่มคนเหล่านี้เข้าด้วยกัน ผู้ที่ได้รับผลจากการออกกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ในเบื้องต้นมีทั้งสิ้น 2,268,968 คน

สถานการณ์การจ้างแรงงานต่างชาติทุกประเภท ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2550

ตัวเลขแรงงานต่างชาติทุกประเภทในเดือนธันวาคม 2550 มีทั้งสิ้น 792,117 คน ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกรุงเทพฯและปริมณฑล เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานถูกต้องตามกฎหมาย 29% ผิดกฎหมาย 71% ในส่วนของแรงงานที่ทำงานผิดกฎหมายคนเข้าเมืองนั้นรวมชนกลุ่มน้อยซึ่งยังไม่ได้รับสัญชาติไทยด้วย โดยมีนโยบายในการจัดการต่างออกไป เช่น สามารถทำงานหรือเรียนหนังสือได้ในจังหวัดที่อยู่อาศัย มีงาน 27 ประเภทที่กำหนดให้ทำได้ เป็นต้นแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมการผลิต ขณะที่แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในกิจการประเภทอื่น ๆ ภาคเกษตร และก่อสร้าง โดยทำงานอยู่ในกิจการประมงไม่ถึง 2% แต่เมื่อพิจารณาถึงประเภทของภาคการจ้างงานในกิจการอื่น ๆ แล้วพบว่าส่วนใหญ่เป็นการผลิตเชิงอุตสาหกรรมในโรงงาน การค้าปลีกและค้าส่ง และธุรกิจให้บริการ

ข้อค้นพบจากพื้นที่และการวิเคราะห์เอกสาร

(1) **สถานการณ์ความต้องการแรงงานในประเทศ** ปัจจุบันสถานการณ์ด้านการประกอบกิจการของประเทศไทยเปลี่ยนจากภาคอุตสาหกรรมการผลิตไปสู่ธุรกิจบริการมากขึ้น ดังข้อสรุปจากการสำรวจความต้องการแรงงานในประเทศไทย โดย สำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2549 ที่พบว่า สัดส่วนของสถานประกอบการในไทยเกือบหนึ่งในสามคือ ธุรกิจการท่องเที่ยว โรงแรมและภัตตาคาร รองลงมาคือการผลิตสิ่งทอ

และเครื่องนุ่งห่ม (21%) การผลิตอาหารและอาหารสัตว์ (15%) โดยอุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มนั้นมีการจ้างงานสูงสุด รองลงมาคือการผลิตอาหารและอาหารสัตว์ และในภาพรวมของการจ้างงานแล้วพบว่า มากกว่าสองในสามเป็นคณงานทั่วไปในโรงงานที่จบการศึกษาไม่สูงนัก

ตัวเลขจากการสำรวจยังแสดงความต้องการและภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศ ที่ยังคงขาดแคลนแรงงานคิดเป็นสัดส่วนกว่า 39% ของความต้องการแรงงาน โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากแรงงานในภูมิภาคเหล่านั้นหลังไหลเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯและปริมณฑล ประเภทอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานสูงที่สุดคือ การผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แต่มีภาวะขาดแคลนแรงงานไม่มากนัก ขณะที่อุตสาหกรรมการผลิตอาหารและอาหารสัตว์เป็นภาคการจ้างงานที่ขาดแคลนแรงงานสูงสุด รองลงมาคือการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม สิ่งที่น่าสนใจก็คือสถานประกอบการส่วนใหญ่ต้องการแรงงานระดับล่างมากที่สุด นั่นคือ จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่า อัตราค่าจ้างต่อเดือนน้อยกว่าหรือเท่ากับ 7,000 บาท

ภาวะขาดแคลนแรงงานต่างชาติเกิดขึ้นเนื่องจากแรงงานมีลักษณะหมุนเวียนเคลื่อนย้ายสูง ผนวกกับการที่ภาครัฐไม่มีนโยบายเปิดให้แรงงานใหม่มาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ทำให้แรงงานมีจำนวนไม่พอกับความต้องการ นอกจากนี้ก็ยังมีกรดิ่งแรงงาน ทั้งระหว่างภาคการจ้างงาน และในประเภทกิจการเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในตลาดแรงงานพื้นฐานระดับล่างนั้นยังคงมีแรงงานไทยทำงานอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในภาคเกษตร เพราะเมื่อเปรียบเทียบตัวเลขแรงงานไทยในภาคการจ้างงานระดับล่าง และแรงงานข้ามชาติเมื่อปี 2547 ซึ่งมีจำนวนแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนสูงสุด พบว่า ในภาพรวมแล้วตลาดแรงงานระดับล่างมีแรงงานไทยทำงานอยู่ 83.3% และเป็นแรงงานข้ามชาติ 16.7% ภาคการจ้างงานที่มีสัดส่วนของการจ้างแรงงานข้ามชาติสูงมาก คือ การขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (เป็นแรงงานข้ามชาติเกือบ 63%) รองลงมาคือ กิจการประมง (44.5%) งานรับใช้ในบ้าน (ประมาณ 44.1%) ขณะที่ในภาคการเกษตรและปศุสัตว์ ภาคก่อสร้าง และเหมืองแร่/เหมืองหินมีสัดส่วนของแรงงานไทยทำงานอยู่สูงกว่า 90%

(2) อาชีพที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำได้ ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติทำงานได้ใน 2 อาชีพ คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยนิยามว่า เป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำงานซ้ำ ๆ จึงมีการจ้างแรงงานข้ามชาติด้วยอาชีพกรรมกรและรับใช้ในบ้าน อยู่ในหลายประเภทกิจการ/ภาคการจ้างงาน ทั้งในภาคเกษตร/เลี้ยงสัตว์/ประมง ภาคการก่อสร้าง ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง ธุรกิจบริการ ภาคการขนส่ง รวมทั้งภาคครัวเรือนและบริการชุมชน การจัดระบบจ้างงานแรงงานข้ามชาติจึงควรกำหนดเกณฑ์ของประเภทกิจการตามการจัดประเภทมาตรฐานอุตสาหกรรม (Thailand Standard Industrial Classification) และการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพ (Thailand Standard Classification of Occupations) ซึ่งกระทรวงแรงงานจัดทำไว้แล้วในปี 2544

ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ ทั้งภาครัฐและเอกชน เสนอให้แต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาตการจ้างแรงงานข้ามชาติเองได้ในรายละเอียด หรือแยกเป็นพื้นที่ เพื่อความคล่องตัวในการกำหนดเกณฑ์ให้สอดคล้องกับความต้องการและบริบทที่แตกต่างกัน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การกำหนดอาชีพควรเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์จริงของการจ้างงาน คือ ควรเปิดโอกาสให้แรงงานเหล่านี้ทำงานกึ่งฝีมือได้บ้างหากมีความจำเป็น เช่น แรงงานในสายการผลิตที่ขาดแคลน หรือการพัฒนาทักษะอาชีพให้แก่แรงงานต่างชาติ เพื่อคุณภาพของการผลิต และการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของตัวเอง และในส่วนของแรงงานในมาตรา 13 ที่แบ่งได้ 5 กลุ่ม คือ ถูกเนรเทศหรือระหว่างรอเนรเทศ รอการส่งกลับ ถูกถอนสัญชาติ และชนกลุ่มน้อยที่รอการลงสัญชาติไทยหรือยังไม่ได้สัญชาตินั้น น่าจะทำงานได้มากกว่าที่กำหนดในบัญชี 27 อาชีพ เนื่องจากมีสถานะแตกต่างกับแรงงานจาก 3 สัญชาติ และมีการพัฒนาทักษะฝีมือ เพื่อความก้าวหน้าในการทำงาน นอกจากนี้ อาชีพที่มีความจำเป็นและน่าจะอนุญาตเพิ่มเติม ได้แก่ พนักงานสาธารณสุขต่างชาติ ล่าม หรือผู้ติดต่อประสานงานสื่อสารกับแรงงานคนอื่น ๆ

(3) **ค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy)** ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว แต่ยังมีคำถามไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น นายจ้างต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ขณะที่แรงงานข้ามชาติมีลักษณะหมุนเวียนสูง เกณฑ์การบังคับใช้ในแรงงานข้ามชาติกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ แรงงานที่เข้ามาทำงานไป-กลับ แรงงานชั่วคราวหรือแรงงานตาม ฤดูกาล ที่สำคัญคือความกังวลในระบบการบริหารจัดการเงินค่าธรรมเนียม ที่ควรชัดเจนและโปร่งใส ใช้ในการบริหารจัดการงานด้านแรงงานต่างชาติเป็นหลัก และยังมีข้อเสนอให้เปิดรับฟังความคิดเห็น สื่อสารทำความเข้าใจในระดับปฏิบัติกับผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

(4) **กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร** แม้ส่วนใหญ่จะไม่มีความเห็นแย้งต่อกรณีการเก็บเงินกองทุนฯ แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องก็มีความกังวลในเรื่องจำนวนที่จัดเก็บเข้ากองทุนฯ ว่าควรจะเหมาะสมกับความสามารถที่จะจ่ายได้ของลูกจ้าง ควรสอดคล้องกับพื้นที่ทำงาน กำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติให้รัดกุมและสะดวกต่อการปฏิบัติในแรงงานทุกกลุ่ม โดยเฉพาะในกรณีของการขอคืนเงินกองทุนฯ ที่ควรกำหนดช่องทางเลือกให้สามารถปฏิบัติได้จริง

(5) **การตรวจสอบและบทลงโทษ** ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ตั้งคำถามถึงความพร้อมในระดับปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ซึ่งขาดแคลนอัตรากำลัง มีภาระงานล้นมือ ไม่มีความชำนาญในการสอบสวน และความเสี่ยงของตัวเจ้าหน้าที่เอง เนื่องจากไม่มีอาวุธหรืออุปกรณ์จับกุม จึงยังคงไปตรวจจับร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้ก็เป็นความกังวลในเรื่องการหาประโยชน์ เนื่องจากส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมายเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกรณีการเข้าตรวจสอบโดยไม่ต้องมีหมายศาล ซึ่งผู้ประกอบการเห็นว่าอาจขัดรัฐธรรมนูญ มีผลกระทบต่อการทำธุรกิจ และเสี่ยงต่อการถูกหาประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ได้

(6) **การจัดระบบจ้างแรงงานต่างชาติ** ความเห็นส่วนใหญ่จากการเก็บข้อมูล ได้แก่ ให้มีการขึ้นบัญชีแรงงานข้ามชาติใหม่ทั้งหมด ควรเปิดให้สามารถขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ทั้งปี เพื่อเปิดช่องทางให้แรงงานเข้าระบบได้ง่าย มีแรงงานให้หมุนเวียนใช้ทำงานได้ทั้งปี และสามารถตรวจจับดูแลได้ตรงกับสถานการณ์ความต้องการจริง นอกจากนี้บางส่วนยังมีความเห็นว่าอาจเปิดให้จดทะเบียนแรงงานฯ ได้ปีละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย เพื่อให้ นายจ้างเอาแรงงานฯ ไปจดทะเบียนได้ถี่ขึ้นตามรอบที่เปิด หรือเปิดให้ต่ออายุตามวันที่มาจดครั้งแรก เพื่อความสะดวกยืดหยุ่นให้คนเข้าระบบ ข้อเสนอสำคัญต่อระบบทะเบียนแรงงานข้ามชาติคือ ควรใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาบริหารจัดการระบบทะเบียนแรงงานข้ามชาติ บันทึกเอกลักษณ์บุคคล ปรับปรุงระบบฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบเครือข่ายออนไลน์ทั่วประเทศ และเป็นระบบกลางสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถตรวจสอบจำนวนและการเคลื่อนย้ายแรงงานฯ ในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์จริง สำหรับกระบวนการจัดหาแรงงานข้ามชาตินั้นก็ควรมีการประสานงานหรือตั้งหน่วยงานหาคนงานในประเทศต้นทาง เพื่อให้ได้คนงานที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานถูกต้อง และเป็นการติดต่อแบบรัฐต่อรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการหาประโยชน์จากกฎหมายแรงงาน

ข้อเสนอในเรื่องอาชีพที่น้ำจะอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้

ข้อเสนอสำคัญ 2 ประการในการพิจารณาอาชีพให้แรงงานข้ามชาติทุกประเภท โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยและแรงงาน 3 สัญชาตินั้น คือการพิจารณาอาชีพทุกประเภทอย่างสอดคล้องกับลักษณะการประกอบธุรกิจของนายจ้าง ตามมาตรฐานอาชีพ และมาตรฐานอุตสาหกรรมของประเทศไทย และการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพให้กับทุกอาชีพ ในการทำงานทุกระดับทักษะ เพื่อให้แรงงานทั้งหมดที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีคุณสมบัติในการทำงานตามมาตรฐานสากล และสามารถพัฒนาทักษะทางวิชาชีพของตนต่อไปได้

ข้อเสนออาชีพในรายงานฉบับนี้ เห็นว่า การทำงานของชนกลุ่มน้อย และแรงงาน 3 สัญชาติส่วนใหญ่ อยู่ในหมวด 9 ที่เป็นอาชีพงานพื้นฐาน ได้แก่ ผู้ที่ทำงานเรียบง่ายและเป็นประจำหรือทำซ้ำ ๆ หากใช้เครื่องมือก็จะเป็นเครื่องมือแบบไม่ซับซ้อน และใช้แรงกาย จึงได้แบ่งตามภาคการจ้างงาน 7 ประเภท คือ

(1) **ภาคการเกษตรและประมง ทั้งงานเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ และประมง** ตัวอย่างอาชีพที่อาจจะพบได้ในกลุ่มกิจการหรือภาคการจ้างงานนี้ ได้แก่ คนงานสวนยาง คนงานกรีดยาง คนงานประจำฟาร์มปศุสัตว์ ผู้ไถนต้นไม้ คนตัดไม้ แรงงานประมง ผู้เก็บเกี่ยวผลไม้หรือพืชไร่ คนงานในฟาร์มทั่วไป เป็นต้น

(2) **ภาคการก่อสร้าง** ซึ่งมีทั้งทำงานใช้กำลังกาย และงานกึ่งฝีมือ ได้แก่ ช่างรื้อถอน (สิ่งก่อสร้าง) แรงงานก่อสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้าง แรงงานรื้อถอนอาคารสิ่งปลูก ผู้หล่อซีเมนต์คอนกรีตด้วยมือ ช่างยกตั่งนั่งร้าน ช่างฉาบปูน ช่างก่ออิฐ (ก่อสร้าง) เป็นต้น

(3) **ภาคการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม** เป็นภาคการจ้างงานใหญ่ ครอบคลุมโรงงานและอุตสาหกรรม การผลิตที่หลากหลาย ตัวอย่างอาชีพที่น่าจะอนุญาตให้ทำได้ ได้แก่ แรงงานบรรจุ ผู้ล้างและผึ่งยางแผ่นดิบ ผู้ทำยางแผ่นผึ่งแห้ง ช่างตัดไม้ ช่างเย็บด้วยมือและจักรทั่วไป ผู้ฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ ผู้ทำเส้นขนมจีน ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า (สำเร็จรูป) ผู้แปรรูปสัตว์น้ำเบื้องต้น เป็นต้น

(4) **ภาคการค้าปลีกและค้าส่ง** ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วไปทุกภูมิภาค และเป็นภาคการจ้างงานที่ยังมีข้อถกเถียงในเรื่องความจำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติ และความอ่อนไหวในประเด็นความปลอดภัยของชุมชน โดยเฉพาะพนักงานขายของหน้าร้านที่ต้องรับเงินและมีปฏิสัมพันธ์กับลูกค้า ตัวอย่างอาชีพในกลุ่มกิจการนี้ ได้แก่ ผู้ทำงานให้บริการตามข้างถนนอื่น ๆ ผู้จำหน่ายสินค้าตามข้างถนน (ยกเว้นอาหาร) ผู้จำหน่ายอาหารตามถนน พนักงานประจำสถานีบริการน้ำมัน พนักงานขายในสถานประกอบการค้าส่ง-ค้าปลีก เป็นต้น

(5) **ภาคการให้บริการ** ทั้งการดูแลบ้านเรือนและสถานที่ต่าง ๆ การบริการอาหารและเครื่องดื่มต่าง ๆ การดูแลเด็กหรือผู้สูงอายุเบื้องต้น ไปจนถึงการให้บริการส่วนบุคคล ตัวอย่างอาชีพได้แก่ ผู้ช่วยงานบ้าน พนักงานทำความสะอาดขณะเครื่องครัว ผู้ซักล้างเสื้อผ้าด้วยมือ, พนักงานซักรีด พนักงานทำความสะอาดอาคาร ผู้ทำความสะอาดยานพาหนะด้วยมือ คนรับใช้ พนักงานเสิร์ฟอาหารและเครื่องดื่ม แม่บ้านทั่วไป แม่บ้าน (ส่วนบุคคล) เป็นต้น

(6) **ภาคกิจการขนส่ง ทั้งทางน้ำและทางบก** อาชีพที่อาจจะกำหนดให้แรงงานต่างชาติทำงานในภาคกิจการขนส่ง ได้แก่ ผู้ขนถ่ายสินค้าประจำยานพาหนะ ผู้ขนถ่ายสินค้าทางเรือ ผู้ปฏิบัติงานขนส่งสินค้าอื่น ๆ เช่น ผู้แบกหามเนื้อ ปลา ผลไม้ และผลิตภัณฑ์อาหารอื่น ๆ ในตลาดขายส่ง คนเข็นของ คนถีบสามล้อ เป็นต้น

(7) **ภาคครัวเรือนและบริการชุมชน** อาชีพบางส่วนอาจซ้ำกับภาคการจ้างงานอื่น ๆ เช่น ผู้ช่วยงานบ้าน และผู้ทำความสะอาดบ้าน ผู้ซักล้างเสื้อผ้าด้วยมือ หรือพนักงานซักรีด นอกจากนี้ได้แก่ พนักงานทำความสะอาดอาคาร คนงาน (เก็บขยะ), ผู้เก็บขยะ คนงานท่อระบายน้ำ พนักงานคัดแยกขวด ผู้ช่วยพยาบาลอื่น ๆ ผู้ช่วยผดุงครรภ์อื่น ๆ เป็นต้น

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

(1) **ความจำเป็นในการจัดจดทะเบียนแรงงานใหม่** เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริงและความต้องการแรงงาน ขณะเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการใหม่ ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจ้างงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 การจดทะเบียนครั้งนี้ควรต้องนำบทเรียนที่ยังคงปฏิบัติไม่ได้จริงในการจดทะเบียน พ.ศ. 2547 มาศึกษา ที่จริงการนับจดแรงงานและผู้ติดตามนับเป็นวิธีการที่ก้าวหน้าและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่าแรงงานจำนวนมากไม่ได้ย้ายถิ่นมาเพียงลำพังคนเดียว และในกลุ่มที่มาคนเดียวก็ได้มาสร้างครอบครัวขึ้นในประเทศไทยจำนวนไม่น้อยเช่นกัน แต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้แรงงานและผู้ติดตามที่ถูกนับจดในท.ร. 38/1 ว่าให้มีการบันทึก การเกิด การตาย และการย้ายที่อยู่ นั้น ยังประสบความสำเร็จน้อยมาก

ขณะที่การบันทึกประเภทกิจการที่แรงงานทำก็มีเพียง 10 ประเภทกิจการ ขณะที่ประเภท 11 ที่เป็นภาคการจ้างงานอื่น ๆ ก็คลุมเครือมาก ทำให้ฐานข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่กระทรวงแรงงานมีอยู่ ไม่สะท้อนภาพของสถานการณ์การจ้างงานจริง ๆ ที่เกิดขึ้น การจัดทำบัญชีอาชีพที่สอดคล้องกับความจริงดังเสนอข้างต้น เป็นหนทางหนึ่ง ที่จะทำให้กระทรวงแรงงานมีฐานข้อมูลที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงการวิเคราะห์การจ้างงานระดับล่างที่เกิดขึ้นว่าความขาดแคลนแรงงานไทยในภาคการจ้างงานต่าง ๆ จนนายจ้างหรือผู้ประกอบการต้องจ้างแรงงานข้ามชาติแทนหรือเป็นความขาดแคลนแรงงานแอบแฝง เนื่องจากแรงงานไทยไม่ยอมทำงานระดับล่าง หรือเนื่องจากสาเหตุอื่น ๆ ที่ต้องการความเอาใจใส่ในเชิงนโยบายการจัดการแรงงานระดับชาติ ทั้งแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติทุกประเภท และการจัดการเรื่องกำลังคนของประเทศด้วย

นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสในการปรับเปลี่ยนความคิดแม่บทเรื่องการจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงาน ที่หากยังคงใช้วิธีการเดิมคือ ยึดเอาจำนวนที่มีใบอนุญาตในปีแรกเป็นตัวตั้ง แล้วอนุญาตเฉพาะแรงงานกลุ่มนี้มาจดทะเบียนในปีถัดไป จำนวนแรงงานก็จะค่อย ๆ ลดลง ดังที่เกิดขึ้นมาแล้ว 3 รอบ จากการเปิดจดทะเบียนในปี 2539 รวม 43 จังหวัด และปี 2544 จัดเปิดใหม่ให้จดทะเบียนได้ทุกจังหวัด และในปี 2547 ที่เปิดนับจดทั้งตัวแรงงานและผู้ติดตามดังรายละเอียดที่อภิปรายแล้วว่า จำนวนแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานจะ ลดลงเรื่อย ๆ ขณะที่จำนวนแรงงานที่ถูกจ้างนอกระบบหรือลงใต้ดินเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ วิธีการจดทะเบียนดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาแรงงานเถื่อนได้

สำหรับวิธีการจดทะเบียนนั้น ควรกำหนดมาตรการในด้านการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาวอย่างสอดคล้องกับลักษณะของกิจการจ้างงานที่มีใช้แรงงานในรูปแบบและระยะเวลาที่แตกต่างหลากหลาย เพื่อเป็นทางเลือกให้กับทั้งแรงงานและผู้ประกอบการในการจดทะเบียน โดยคำนึงถึงทุกมิติของการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติ เช่น การขยายหรือกำหนดระยะเวลาของการจดทะเบียนให้สอดคล้องกับลักษณะงาน ทั้งภาคเกษตรและประมง รวมถึงการมีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร และการเปลี่ยนนายจ้างที่มีขั้นตอนน้อยลง เพื่อดึงให้แรงงานที่จดทะเบียนอยู่ในระบบมากที่สุด

(2) **การปรับปรุงมุมมองใหม่ต่อแรงงานข้ามชาติ** แรงงานข้ามชาติก็คือมนุษย์คนหนึ่ง ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน คือ เน้นธรรมาภิบาลในการจัดการแรงงานข้ามชาติและการคุ้มครองสิทธิ ซึ่งจะสอดคล้องกับ ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองแล้ว

ปฏิญญานี้เน้นสร้างความเข้มแข็งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาคมอาเซียน ที่มุ่งมั่นจะส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในภาคส่วนที่เปราะบางและเสียเปรียบ ดังนั้นหากประเทศไทยมุ่งมั่นให้เกิดระบบธรรมาภิบาล (good governance) ในเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้าน ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของต้นแบบการทำงานด้านนี้ในประเทศอาเซียนด้วยกัน ขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่า แรงงานข้ามชาติจำนวนเกือบสองล้านคนนี้มีส่วนช่วยสร้างเสริมการผลิตให้กับระบบเศรษฐกิจไทยอย่างสำคัญ โดยเฉพาะในบางภาคการจ้างงานที่มีแรงงานข้ามชาติเป็นสัดส่วนสูงมาก ได้แก่ ภาคการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (63%) ภาคประมง (45%) คนรับใช้ในบ้าน (44%) และภาคการผลิตอื่น ๆ (37%)

การจัดการที่ดี ยังจะช่วยลดช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐจะแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากแรงงานข้ามชาติหรือการคอร์รัปชันภายในกลไกของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีรายงานอยู่เป็นประจำ มุมมองที่เปลี่ยนไปต้องเน้นเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิ ความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อสร้างระบบที่ควบคุมและคุ้มครองแรงงานได้อย่างเป็นธรรม นั่นคือ เน้นความมั่นคงในกระบวนการจ้างงาน และความยั่งยืนของกระบวนการคุ้มครองแรงงานทั้งระบบด้วย

Executive Summary

‘Employment of migrant workers under the Working of Aliens Act 2008 and the list of occupations allowed to foreigners’

Kritaya Archavanitkul
Kulapa Vajanasara

The Working of Aliens Act B.E. 2551 (2008) has several features which are different from the previous legislations, for example, provisions for the establishment of a repatriation fund, the Committee on the Working of Aliens, and the Appellate Committee on the Working of Aliens and provisions for levy, monitoring and penalty. Contrary to the previous Acts which specified forbidden occupations, the Act specifies occupations open to aliens. These are determined by the following three guiding principles: 1) national security, 2) career opportunities for Thai nationals and 3) migrant labor necessary for the growth and development of the country. The Ministerial regulations specifying these occupations are to be completed within two years after the Act comes into effect.

The criteria and process to determine occupations open to aliens must take into consideration the balance of employment reality, labor demand of various manufacturing sectors as well as human rights principles and human security. This report has three objectives in mind (1) To develop a framework for the criteria and process to determine occupations open to migrant workers from Myanmar, Cambodia and Laos; (2) To analyze the impact of the Working of Aliens Act B.E. 2551 on the employment situation; and (3) To recommend policy options for the consideration of occupation opportunities for migrant workers in Thailand. The methodology includes documentary analysis; in-depth interviews of key informants both in the public and private sectors; and a special forum set up for the purpose of opinion exchange among all parties working with migrant workers.

Numbers of ethnic minorities and migrant workers in the national registry as of 2008

The provisions defining migrant workers in the Working of Aliens Act B.E. 2551 (2008) fall under 4 sections. These are **Section 9** which refers to ‘aliens who enter the country on a temporary basis according to the laws on migrant workers’ consisting of (1) Foreigners who have permanent residency in Thailand and hold valid Alien Identification Documents. (2) Foreigners who work in Thailand on temporary permits (3) Unskilled workers from Cambodia and Laos who enter the Kingdom in accordance with MOUs and (4) Illegal migrant workers from Cambodia and Laos whose nationalities have been verified and who hold valid travel documents and visas according to the policy on the management of illegal migrant workers in effect since 2004.

Section 12 refers to skilled migrant workers who enter the country to work under the laws on investment promotion or other relevant laws. **Section 13** refers to aliens awaiting deportation according to deportation law who have been given leniency to work; illegal immigrants who are given permission for a temporary stay while waiting deportation; persons whose Thai nationalities have been revoked; and persons born in Thailand who do not have Thai nationalities. **Section 14** allows the employment of foreigners in the areas adjacent to border provinces on a daily or short-term or seasonal basis to promote the economy in border areas.

The numbers of aliens in Section 9, Section 13 and Section 14 according to data from the Bureau of Registration Administration as of July 2008 are (1) 1,633,874 migrant workers from 3 neighboring countries. Top 5 provinces with most workers in this category are Bangkok, Samut Sakorn, Tak, Chiangmai and Chonburi. (2) 415,552 ethnic minorities born or living in Thailand for an extended period of time (with ID numbers beginning with '6') – most of whom are in the Northern Region. Top 5 provinces with most population in this group are Chiangmai, Chiangrai, Kanchanaburi, Tak and Mae Hong Son (3) 78,338 Thailand-born descendants of ethnic minorities (with ID numbers beginning with '7') (4) 141,204 stateless/nationality-less/rootless persons (surveyed by the Department of Provincial Administration and given ID numbers beginning with '0'). Put together, the preliminary number of people affected by the Working of Aliens Act is as high as 2,268,968 people.

Current status of migrant worker employment as of 2007

The official number of migrant workers in all categories as of December 2007 is put at 792,117 – most of whom were in Bangkok and the surrounding area. Among these, 29% were skill foreigners legally employed, while 71% were illegal migrants workers. This number also included ethnic minorities without Thai nationality, most of whom were employed in construction, agriculture and manufacturing sectors. Most migrant workers were in agriculture, construction and “other sectors,” while less than 2% were employed in fishery. The “other sectors” category was found to consist of factory-based industrial manufacturing, wholesale and retails and service businesses.

Findings from fieldworks and document analyses

(1) Thailand's current labor demand situation Thailand's business base is shifting from industrial operations to service businesses, according to the National Statistics Bureau's 2006 survey which showed that tourism, hotel and restaurants made up almost one third of Thai businesses, while textile and clotting accounted for 21% and food and animal feed industry accounted for 15%. Among these, textile and clothing industry employed the biggest number of workers, followed by food and animal feed industry. In the overall picture, two thirds of those employed are factory workers with low level of education.

The survey also demonstrated a demand for labor to fill the sharp domestic shortage running at more than 39% of demand. The shortage was most severe in the Northern and Northeastern Regions where a large proportion of the local population have moved to work in the Greater Bangkok Metropolitan Area. The electrical and electronic appliance industry had the highest labor demand but experienced little shortage. Industries suffering most from labor shortage were food and animal feed industry, followed by textile and clothing industry. It should be noted that most businesses demanded unskilled labor with secondary education or lower and at a salary of 7,000 baht or less.

The shortage of migrant workers is caused by the high turnover rates as well as the government's reluctance to open the door to register migrant workers. In addition, there's also cannibalizing effect of labor between and within industries.

However, there are still many Thai workers in the unskilled labor market, especially in the agricultural sector. In 2004 which registered the highest number of migrant workers, the overall picture showed that Thai workers accounted for 83.3% of those employed. Sectors which employed the highest proportion of migrant workers were dock loading/unloading (almost 63%), fishery (44.5%) and domestic servants (44.1%), while agriculture and livestock, construction and mine industries employ Thai workers at the highest percentages (over 90%).

(2) Occupations open to migrant workers. The current law allows migrant workers to work in two categories, namely, as laborers and domestic servants – both defined as the use of physical energy in repeated tasks which do not require knowledge. As a result, migrant workers are hired as laborers and domestic servants in diverse sectors/businesses such as agriculture/livestock/fishery, construction, factory-based manufacturing, wholesale and retails, service businesses, transportation, household and community services. With this in view, the employment system for migrant workers should define the criteria of enterprises according to the Thailand Standard Industrial Classification and Thailand Standard Classification of Occupations established by the Ministry of Labor in 2001.

Most parties in both public and private sectors have proposed that the government establish provincial committees with a power to make decisions on the employment of migrant workers at local level. This will promote flexibility in the development of employment conditions to suit different needs and contexts, as well as future changes. The list of occupations open to migrant workers also should match employment reality, allowing them to work in semi-skilled jobs where necessary (for example, in manufacturing sectors suffering from labor shortage) and giving them skill development training for the improvement of production quality as well as their personal skills. Those in Section 13 (divided into 5 groups, namely, to be deported, waiting to be deported, revoked nationalities, and ethnic minorities waiting for or not yet granted Thai nationalities) should be allowed employment in works outside the 27-occupation list, due to their different status to that of migrant workers from 3 neighboring countries. In addition, there are occupations which are in demand and should be added to the list such as foreign health care workers, interpreters and liaison persons to facilitate communication with other migrant workers.

(3) Levy. Most parties agree with the charges for the employment of migrant workers, but there are still areas to be worked out in practice, such as the heavy burdens on employers, the high worker turnover rates, criteria for different groups of workers such as daily workers, short-term workers or seasonal workers. The biggest concern is on the management system for the collected levy which should be clear and transparent and mainly used towards migrant worker management. There are also suggestions for a public forum to exchange opinions and communicate the messages to all concerned parties.

(4) Repatriation fund. Although there is little objection to the levy, most opinions agree that the amount to be collected should be proportionate to the workers' ability to contribute and the province they are working in, that regulations should be concise and easy to apply to all groups of workers. Particularly, concerning reimbursement from the fund, there should be practical and accessible options.

(5) Monitoring and penalty. Most informants question the operational preparedness of the officials who are in shortage and overwhelmed with works. As they are also inadequately trained to conduct investigations and unarmed to carry out arrests, it's also suggested that raids and arrests should be conducted with police cooperation. Moreover, there are corruption concerns, as the law is perceived to provide such opportunities to unscrupulous officials. For example, the provision for the conduct of raids without court orders is seen as potentially unconstitutional, damaging to businesses and prone to corruption.

(6) Restructuring migrant registering system. Most opinions suggest re-registration of all migrant workers with year-round registration for easier access, continuous labor availability and real-time response to employment reality. Some favor two or more rounds of registration per year for employer's convenience, renewal at the date of first registration for flexibility, etc. The most important suggestion is the use of information technology in the management of migrant workers and identity records and creation of an online national database system accessible to all relevant agencies for the tracking of numbers of migrant workers and their movements. It's also suggested that the migrant worker recruitment process according to the MOU's should be coordinated with legitimate recruiting agencies in the sending countries, as the government-to-government process will enhance worker quality as well as prevent corruption.

Recommendations on the occupations open to migrant workers

The key suggestions for the consideration of occupations to be allowed to all categories of migrant workers, especially to ethnic minorities and workers from 3 neighboring countries, are **consideration of all occupations in accordance to the nature of businesses, occupational standards and industrial standards of the country and stipulation of occupational standards for all occupations at all levels** to enable all migrant workers to achieve international standards in their works and further develop their occupational skills.

This report bases its proposal on the view that most works for **ethnic minorities and migrant workers from three neighboring countries fall under Group 9 ("Elementary occupations")** which consists of simple, repeated tasks using uncomplicated tools, if any, and physical energy. As such, they are divided into 7 categories as follow:

(1) Agriculture, livestock and fishery. Examples of occupations in this category are rubber plantation workers, rubber tapers, livestock farm workers, lumberjacks, fishery workers, fruit pickers, farm harvesters, farm laborers, etc.

(2) Construction which can be physical or semi-handicraft works such as demolition workers, construction laborers, concrete/cement casters, scaffolders, plasterers, bricklayers, etc.

(3) Factory-based manufacturing is a large sector covering diverse industries. Occupations that could be allowed to migrant workers are packagers, rubber sheet washers/driers, wood cutters, garment sewers, slaughterers, Mon-style noodle makers, tailors, marine animal processors, etc.

(4) Wholesale and retails. Spread throughout the country, this is the most controversial sector regarding the needs for migrant workers and the sensitive issue of community security, due to its direct contact with customers and money. Examples of occupations in this category are street vendors of food and non-food products, gas station attendants, salespersons in wholesale/retails establishments, etc.

(5) Service sector including works in the households and other settings, food and beverage services, child care or elderly care, as well as personal assistance. Examples are housemaids, utensil washers, launderers, janitors, car washers, personal helps, waiters, waitresses, housekeepers, etc.

(6) Land and water transport sector. Examples are truck loaders, ship loaders, goods carriers, cart pushers, tricycle riders, etc.

(7) Households and community service. With some intersection with other categories, examples are housemaids, launderers, janitors, garbage collectors, ditch sweepers, bottle sorters, assistant nurses, assistant midwives, etc.

Policy recommendations

(1) *The need to restructure labor registration* to correspond with the employment reality and labor demands, while responding to new measures specified in the Working of Aliens Act 2008. This process should incorporate lessons from the failures of the 2004 registration. In fact, the tallying of migrant workers and their followers is a progressive method consistent with the fact that most migrant workers don't enter the country alone and many of those who did so have started families in Thailand. But the objective of tallying migrant workers and followers with registration of births, deaths and movements is still far from accomplished.

In addition, the ten distinct categories of businesses as appear on the records don't cover all businesses. Many are lumped into the 11th "Others" category. As a result, the existing migrant worker database doesn't reflect an accurate picture of employment situation. An improved occupation list as earlier proposed is one approach to achieve a better result. Consequently, the Ministry of Labor can analyze employment situation in the unskilled labor market to determine whether the shortage is real (Thai workers unavailable to do the works) or disguised (Thai workers unwilling to do the works) or caused by other factors needing attention. It will also help refine national-level policies, as well as personnel allocation, towards the management of Thai workforce and all categories of migrant workers.

Moreover, it is also a good opportunity to change the paradigm on work permit registration, because the old method of granting permits based on the previous year's number is a self-diminishing process and cannot solve the problem of illegal migrant workers. This has already been confirmed in the previous three rounds of registration in 1997 (in 43 provinces), 2001 (all provinces) and 2004 (tallying migrant workers and followers) when the number of registered workers dwindled, while underground employment skyrocketed.

The registration method should be oriented towards long-term registration, consistent with the nature of employment which varies in form and duration. It must also offer viable options for migrant workers and business owners, taking into consideration all dimensions of life of migrant workers. Measures which will help to retain as many migrant workers in the system as possible are, for example, extension or prescription of registration period to suit the nature of the works such as agriculture and fishery, requirement for written contracts and simplification of the process when changing employers.

(2) *Change of attitude towards migrant workers.* Migrant workers are humans like all of us and have the rights to be treated with human dignity. The only approach to a sustainable solution must be through the practice of good governance in the management of migrant workers, as well as human rights protections consistent with the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers which Thailand has signed.

This Declaration emphasizes ASEAN's commitment to promote political, economic and social strength and enhance the quality of life and well-being of ASEAN citizens, especially those in vulnerable and marginal sections of society. Therefore, Thailand's commitment to promote good governance in the management of migrant workers from the three neighboring countries will serve as a good starting point and a model for the same efforts in other ASEAN countries. In the meantime, it is important to acknowledge the contribution of almost two million migrant workers towards the productivity of Thailand's economy, especially in the sectors with highest rates of migrant worker employment such as dock loading/unloading (63%), fishery (44.5%), domestic servants (44.1%) and other manufacturing industries (37%).

Good management will also help reduce the loopholes which dishonest officials exploit against migrant workers, as well as eliminate the often reported structural corruption within government mechanisms. In order to achieve a system that can justly control and protect migrant workers, the new attitude must incorporate human rights protection and occupational safety, and emphasize on the security of the employment process and the sustainability of labor protection throughout the system.