

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเปรียบเทียบการจ้างแรงงานชาวพม่ากับแรงงานกลุ่มบนพื้นที่สูงในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ศึกษา ค้นคว้า แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ
- 2.2 แนวคิดและมาตรการปฏิบัติต่อคนงานย้ายถิ่นตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- 2.3 ระเบียบการปฏิบัติการจ้างงานแรงงานคนต่างด้าว
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ

ท่ามกลางการเดินทางของโลกาภิวัตน์ ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนเป็นสถานการณ์ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาให้ความสำคัญของรัฐบาลแทบทุกประเทศ การย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นประเด็นที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกในสามช่วงทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 เป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดนโยบายของประเทศต่างๆจำนวนมาก มีการคาดทํานายว่าในศตวรรษที่ 21 นี้ จะเป็นศตวรรษของการย้ายถิ่นข้ามชาติและตัวปรากฏการณ์นี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองอย่างไม่เคยเกิดขึ้นในประชาคมโลกมาก่อน (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2548)

“แรงงานข้ามชาติ” หรือที่เรียกตามภาษาราชการว่า “แรงงานต่างด้าว” เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมและ/หรืออีกวัฒนธรรมหนึ่งผ่านการว่าจ้างแรงงาน ซึ่งการเคลื่อนย้ายลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารคมนาคมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของมนุษย์ดังเช่นอดีต ผสมรวมกับปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่า “แรงงานข้ามชาติ” เป็นอาการอย่างหนึ่งอันเกิดจากภาวะ “ทุนนิยมโลกาภิวัตน์”

แรงงานข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ของวัฒนธรรมโลกาภิวัตน์ที่มีลักษณะร่วมที่สำคัญห้าประการ ได้แก่ (สุริยา สมุทคุปดี และพัฒนา กิติอาษา, 2548)

ประการแรก เป็นปรากฏการณ์ระดับนานาชาติ เนื่องจากการเดินทางจากประเทศหนึ่งเข้าไปทำงานในอีกประเทศหนึ่งจากระบบเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมหนึ่งเข้าไปติดต่อกับสังคม (ผ่านการจ้างงาน) กับอีกระบบหนึ่ง สะท้อนให้เห็นว่าพรมแดนของชาติที่เคยถูกปิดกั้นด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองหรือการกีดกันทางเศรษฐกิจในช่วงสงครามเย็นได้เปิดกว้างมากขึ้น

ประการที่สอง แรงงานข้ามชาติ แท้ที่จริงก็คือการไหลเวียนของกำลังคนในวัยทำงานจากประเทศที่ระบบเศรษฐกิจที่มีภาคเกษตรกรรมเป็นหลักไปยังประเทศที่มีอุตสาหกรรมและบริการเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากประเทศที่ยากจนกว่าไปยังประเทศที่ร่ำรวยมากกว่า

ประการที่สาม ความยากจนและความต้องการโอกาสในชีวิต ยังคงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ แรงงาน ไม่ว่าจะเป็นกรรมกร คนทำงานบ้านหรือโสเภณีต่างก็ดิ้นรนทำงานหาเงินเพื่อส่งกลับไปช่วยเหลือครอบครัวของตน เงินตราต่างประเทศไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือครอบครัวของแรงงานแต่ละคนแล้วยังช่วยเหลือเศรษฐกิจของประเทศได้อีกด้วย

ประการที่สี่ ปมปัญหาของแรงงานข้ามชาติซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น เช่น เกี่ยวข้องกับการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (กรณีของฟิลิปปินส์) การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ การขยายตัวของแก๊งค์ค้ายาเสพติดที่ทำธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น การลักลอบขนคนเข้าเมือง การลักลอบค้าประเวณีและยาเสพติดในบางกรณี เป็นต้น

ประการสุดท้าย แรงงานข้ามชาติ เป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่าสังคมนานาชาติในโลกสมัยใหม่มีการติดต่อเชื่อมโยงกันทางเศรษฐกิจ การเมือง การติดต่อสื่อสารและสังคม วัฒนธรรมมากขึ้น แรงงานจากไทย และฟิลิปปินส์ช่วยให้ธุรกิจการก่อสร้างในไต้หวันเจริญก้าวหน้า คนทำงานบ้านและคนเลี้ยงเด็กจากฟิลิปปินส์ช่วยให้คนในวัยทำงานของฮ่องกงและสิงคโปร์มีเวลาทำงานมากขึ้น เป็นต้น ในกรณีของประเทศไทยการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไปมา ระหว่างประชาชน 2 ประเทศที่พรมแดนติดต่อกัน เช่น ไทย-พม่า ไทย-ลาว ไทย-กัมพูชา และไทย-มาเลเซีย เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตการย้ายถิ่นเป็นไปเพื่อการกวาดต้อนประชาชนของฝ่ายที่พ่ายแพ้จากการรบพุ่งไปเป็นประชาชนของประเทศตนเอง แต่ในปัจจุบันการย้ายถิ่นเป็นเรื่องของการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุนของประเทศที่มีความพร้อมมากกว่า

นอกจากนี้ตามแนวคิด สุริยา สมุทคุปต์ และพัฒนา กิตติอาษา (2548) มีความคิดเห็นว่า แรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าว เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมหรืออีกวัฒนธรรมหนึ่ง ผ่านการว่าจ้างแรงงาน ซึ่งการเคลื่อนย้ายลักษณะดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารคมนาคมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของมนุษย์ดังเช่นอดีต บวกกับปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็ว และซับซ้อนมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอาการอย่างหนึ่งอันเกิดจากภาวะทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ในกรณีของประเทศไทยการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประชาชน 2 ประเทศ ที่พรมแดนติดต่อกัน เช่น ไทย-พม่า ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า ที่มีการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีเขตพื้นที่ติดต่อกับประเทศไทยหลายช่องทาง และสำหรับประเทศพม่าการย้ายถิ่นนับเป็นความเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากปัจจัยจากประเทศต้นทางที่เป็นปัจจัยผลักดันทางด้านเศรษฐกิจแล้ว อันได้แก่ รัฐบาลได้นำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมพม่ามาใช้ทำให้ประชาชนต้องอดอยากยากแค้น เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเกิดภาวะความยากจนอัดคั่งขึ้นในทุกพื้นที่ ปัจจัยทางด้านการเมืองมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการย้ายถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของความไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต เช่น การที่รัฐบาลเผด็จการทหารพม่าได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศเบ็ดเสร็จ มีการปกครองแบบรัฐบาลเผด็จการทหาร ปฏิเสธบทบาทพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ปรามปรามขบวนการนักศึกษากระหว่างมีการชุมนุมประท้วงของประชาชน ในวันที่ 8 สิงหาคม 1988, การต่อสู้ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารพม่าในช่วง 10-15 ปี ที่ผ่าน มา และการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ

นอกจากปัจจัยผลักดันดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัจจัยดึงดูดในประเทศไทยก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการการย้ายถิ่น คือ การที่ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากจนทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การอพยพย้ายถิ่นจากประเทศพม่าไม่ใช่ลักษณะของการเข้าตามตรอกออกตามประตู ไม่ใช่การเดินทางอย่างสง่าผ่าเผยข้ามด่านที่เปิดอย่างเป็นทางการ แต่เป็นลักษณะของการ “ลอดรัฐ” เข้ามาตามช่องทางต่างๆ กล่าวคือ ชนกลุ่มน้อยจากพม่ายังคงถูก “บีบบังคับ” ให้ลักลอบออกนอกประเทศอย่างไม่ขาดสาย เพราะรัฐบาลพมามีนโยบายในการเข้าไปจัดการและควบคุม “พื้นที่” ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มข้น อาทิ โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ (Resettlement Programs) ซึ่งมุ่งเน้นบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิม โดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ หรือจัดสรรที่อยู่ซึ่งง่ายต่อการควบคุมหรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพแย่กว่าที่อยู่เดิมเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการที่เข้าไปจัดการกับ

ชีวิตประจำวันของผู้คน เช่น การเกณฑ์แรงงานหรือไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า หรือทหารพม่าเข้าไปทำร้ายร่างกายของประชาชนโดยที่กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองใดๆ ได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (สุรสม กฤษณะจุฑะ, 2546)

เมื่อมีการเคลื่อนย้ายคนกลุ่มนี้เข้ามามาก นอกเหนือจากสถานภาพการเข้ามาเป็นแรงงานแล้ว นโยบายของการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายก็ติดตามมาอย่างยากจะหลีกเลี่ยง ผู้เขียนพบว่า ภาคของไทยได้เกิดการตื่นตระหนกและลุกขึ้นมาจัดการกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการใช้มุมมองที่เริ่มต้นจาก “ปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหา” การจัดการกับปัญหาหรือสถานการณ์ดังกล่าวของประเทศไทยได้วางอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความต้องการจัดการกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคง และความต้องการแรงงานไร้ฝีมือทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในภาคการผลิตบางส่วน ซึ่งในส่วนหลังนี้เองก็มีการตั้งคำถามที่สำคัญว่าแรงงานที่นำมาทดแทนนั้นจะต้องเป็นแรงงานราคาถูกด้วยหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการในประเทศไทย สิ่งที่สำคัญก็คือ ทั้งสองความต้องการนี้ก็ได้กลายเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ภาวะการณ์ที่สังคมไทยยังให้ความสำคัญกับวาทกรรม “ความมั่นคงแห่งชาติ” ที่มุ่งเน้นการ “จัดระเบียบ” เพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายใน นโยบายของรัฐบาลต่อผู้ย้ายถิ่นเองก็มีความไม่ต่อเนื่องขลุ่ยหลักกลั่น ไม่ไปในทางเดียวกัน และมักจะนิยมใช้นโยบาย “ลด” จำนวนผู้ย้ายถิ่นให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือมีนโยบายผลักดันกลับไปสู่ภูมิลำเนาเมื่อโอกาสเอื้ออำนวย แต่ขณะเดียวกันด้วยสถานภาพของการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง อดคิดของสังคมไทยต่อแรงงานข้ามชาติ ประกอบกับแนวคิดในการจัดการของประเทศไทยที่ผ่านมามีวางอยู่บนฐานแนวคิดเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติและเรื่องของการต้องการแก้ไขปัญหาคความขาดแคลนแรงงานเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสิทธิแรงงานอันเป็นเรื่องพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตของแรงงานเหล่านี้และเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

การละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้น ได้แก่ (อดิศร เกิดมงคล, 2546)

1. การถูกขูดรีดจากนายหน้าในระหว่างการเดินทางย้ายแรงงานข้ามประเทศ การเดินทางเข้ามาเป็นแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยนั้น กลุ่มนายหน้าเป็นบุคคลสำคัญที่จะนำพาพวกเขาเดินทางเข้ามาแสวงหาชีวิตใหม่ในประเทศไทยได้ นายหน้าเหล่านี้จะเป็นผู้จัดการการเดินทางทั้งหมดของแรงงานข้ามชาติ เริ่มตั้งแต่เรื่องการเดินทาง จัดหาที่พัก และการหางานให้ทำ แรงงานที่เข้ามาหา

งานทำในประเทศไทย มีความจำเป็นอย่างยั้งที่ต้องพึ่งพิงนายหน้าเหล่านี้ คนพม่าที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าส่วนใหญ่บ้างก็เป็นคนที่แรงงานรู้จักไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อน หรือคนในหมู่บ้านเดียวกัน หรือเป็นคนที่ไม่รู้จักกันมาก่อน แต่ได้รับการแนะนำให้ไปติดต่อ หรือนายหน้าเองเป็นผู้ที่เข้าไปชักชวนและเสนองานให้ทำซึ่งมีทั้งแบบที่ไปหาถึงหมู่บ้านหรือนัดหมายให้มาเจอกันที่ชายแดน ในขบวนการนายหน้ารวมทั้งที่เป็นคนพม่าและคนไทย นายหน้าทำงานได้ต้องมีความสัมพันธ์หรือมีความสามารถในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การจ่ายส่วย ค่าผ่านทาง จนถึงการเป็นหุ้นส่วนในการนำพาแรงงานเข้าเมือง หลายครั้งเจ้าหน้าที่รัฐเองเป็นผู้นำแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เดินทางข้ามชายแดนเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ๆ การจ่ายเงินให้นายหน้าเพื่อหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานทำได้เป็นหลักประกันความปลอดภัย เพราะแรงงานข้ามชาติต้องเดินทางแบบหลบซ่อนในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ขบวนการนายหน้าบางส่วนทำหน้าที่เป็นเสมือนพวกค้ายาเสพติด แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะผู้หญิงมักจะถูกนายหน้าหลอกไปขายให้แก่สถานบริการ และการจ่ายค่านายหน้า นายหน้าโดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีเก็บเงินโดยตรงที่นายจ้าง และนายจ้างจะหักจากค่าแรงของแรงงานอีกต่อหนึ่ง ซึ่งกลายเป็นข้ออ้างของนายจ้างที่จะไม่จ่ายค่าแรงให้แก่แรงงาน ทำให้หลายกรณีที่แรงงานข้ามชาติทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างเลย

2. ต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่เลวร้าย ลักษณะงานที่แรงงานข้ามชาติเข้ามารับจ้างทำงานส่วนใหญ่ ถูกจัดให้อยู่ในประเภท 3 ส. คือ สุดเลวร้าย แส่นลำบาก และสกปรก ในขณะเดียวกันต้องทำงานหนักและได้รับค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม งานบางประเภทเป็นงานที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับการฤดูกาล เช่น งานในภาคเกษตร ซึ่งต้องทำงานกลางแจ้งเป็นเวลานานๆ หลายชั่วโมงและไม่มีวันหยุด บางกรณีแรงงานจะถูกใช้ให้ไปทำงานที่ผิดกฎหมาย เช่น ให้ไปตัดไม้ในเขตป่าสงวนซึ่งเสี่ยงต่อการถูกจับกุมโดยนายจ้างจะไม่รับผิดชอบใดๆ ทั้งสิ้นต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

3. การถูกทำร้ายร่างกายและล่วงละเมิดทางเพศ ปัญหาภาษาเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของแรงงานข้ามชาติ เมื่อแรงงานข้ามชาติไม่สามารถสื่อสารกับนายจ้างได้มากนัก ทำให้นายจ้างหลายรายไม่เข้าใจและเกิดความรู้สึกไม่พอใจแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติจึงมักถูกนายจ้างด่าทออย่างหยาบคาย ทั้งนี้อาจเนื่องด้วยอคติทางชาติพันธุ์ประกอบ บางครั้งถึงกับลงมือทำร้ายแรงงานข้ามชาติอย่างรุนแรง บางกรณีจนถึงขั้นเสียชีวิต แรงงานข้ามชาติหนึ่งจำนวนไม่น้อยถูกนายจ้างหรือคนในบ้านของนายจ้างข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศ และ/หรือบางครั้งนายจ้างที่เป็นผู้หญิงเองก็เพิกเฉยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

4. ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่มีบัตรอนุญาตทำงานจึงหวาดกลัวต่อการถูกจับกุม ทำให้แรงงานส่วนใหญ่ใช้วิธีจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็น "ค่าคุ้มครอง" เพื่อไม่ให้ตนเองถูกจับกุม ประกอบกับที่ผ่านมาแม้

รัฐบาลมีนโยบายให้แรงงานข้ามชาติจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงาน แต่นายจ้างมักจะยึดบัตรอนุญาตของแรงงานเอาไว้ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่รอดพ้นจากการถูกจับกุมของเจ้าหน้าที่ แรงงานหลายคนจึงรู้สึกว่าการมีหรือไม่มีบัตรอนุญาตทำงานไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เพราะยังงต้องจ่ายเงิน “ค่าคุ้มครอง” ให้กับเจ้าหน้าที่อยู่ดี ทำให้แรงงานข้ามชาติหลายคนใช้วิธีการจ่ายส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่แทนการไปจดทะเบียน

5. ความรุนแรงเชิงอคติทางชาติพันธุ์ ปัญหาหนึ่งที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิต่อแรงงานข้ามชาติ คือ ปัญหาอคติทางชาติพันธุ์ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ มีการสร้างและผลิตซ้ำผ่านสื่อหรือกลไกต่าง ๆ ในสังคมเพื่อตอกย้ำให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐต้องทำการควบคุมอย่างจริงจัง แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เข้ามาแย่งงานแรงงานไทยต้องไล่ออกไปให้หมด ทั้งที่แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงาน “3 ส.” งานที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ไม่ทำกันแล้ว

แนวคิดและการผลิตซ้ำทำให้สังคมไทยสร้างภาพความหวาดระแวงต่อแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานพม่า คิดว่าแรงงานข้ามชาติเป็นตัวอันตรายนำกลัว แรงงานข้ามชาติเองต้องคอยหลบๆ ซ่อนๆ ด้วยเกรงว่าจะถูกจับกุมทำร้าย สภาพการณ์เหล่านี้ถูกสร้างเป็นภาพมายาที่กดทับให้สังคมไทยหวาดระแวงแรงงานข้ามชาติ เกิดเป็นคำถามสำคัญว่าในฐานะมนุษย์ที่อยู่ร่วมพรหมแดนติดต่อกันจะดำรงสถานภาพของมิตรภาพและสันติสุขต่อกันได้อย่างไรในเมื่อต่างหวาดระแวงปราศจากความไว้วางใจต่อกันและกัน

ในช่วงที่ผ่านมาสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากเรื่องแรงงานข้ามชาติก็คือ สังคมที่ดำรงอยู่ด้วยความกลัว เราถูกทำให้กลัวในซึ่งกันและกัน คนไทยกลัวแรงงานพม่า กลัวว่าพวกเขาเหล่านั้นจะมาทำร้ายตนเอง กลัวพวกเขาเหล่านั้นจะก่อเหตุร้ายกับคนรอบข้างของตนเอง ในขณะที่เดียวกันแรงงานข้ามชาติก็กลัวคนไทยจะมาทำร้ายพวกเขา กลัวคนไทยจะแจ้งความจับพวกเขา กลัวการถูกเจ้าหน้าที่ทำร้ายพวกเขา กลัวนายจ้างจะทำร้ายพวกเขา กลัวการถูกส่งกลับไปสู่ความไม่ปลอดภัยในประเทศของตนเอง ความกลัวเหล่านี้ไม่ใช่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เป็นความกลัวที่ถูกสร้างขึ้นจากการรับรู้ผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบอกเล่า การนำเสนอข่าว การประชาสัมพันธ์โดยรัฐ จากการศึกษา และรวมถึงจากการไม่รู้ เช่น เรากลัวเพราะเราไม่สามารถสื่อสารกับพวกเขาได้ ซึ่งก่อให้เกิดฐานคติที่เป็นลบต่ออีกฝ่ายหนึ่ง และสังคมได้ผลิตซ้ำฐานคติเหล่านี้ครั้งแล้วครั้งเล่าจนกลายเป็นความปกติ ความเคยชิน และสุดท้ายกลายเป็นเรื่องธรรมชาติของใครหลายคนไป

2.2 แนวคิดและมาตรการปฏิบัติต่อคนงานย้ายถิ่นตามกฎหมายระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization- ILO) ได้ออกอนุสัญญาเกี่ยวกับคนงานย้ายถิ่นไว้ดังนี้ (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2550: 6-9)

2.2.1 มาตรฐานของคนงานย้ายถิ่นของ ILO

จุดมุ่งหมายหลักก็เพื่อ“ความมั่นคงทางสังคม”โดยการสร้างระบบระหว่างประเทศเพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน โดย ILO ทำหน้าที่ 4 ประการ คือ

(1) ประเทศที่จ้างแรงงาน จะต้องให้ความร่วมมือกับประเทศที่ส่งแรงงาน เพื่อจัดระเบียบการย้ายถิ่นเพื่อแรงงาน เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประเทศที่จ้างจะต้องสร้างมาตรการระดับชาติขึ้นมาเพื่อควบคุมแรงงานย้ายถิ่นนอกระบบ (Clandestine) โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

(2) การตัดสินใจในการย้ายถิ่น ทำนองเดียวกับการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ทำงาน จะต้องเป็นการตัดสินใจภายใต้กรอบของเหตุและผล กล่าวคือจะต้องทราบสถานะตลาดแรงงาน สภาพการทำงานและการใช้ชีวิตในประเทศที่ไปทำงาน

(3) ผลกระทบของการคุ้มครองแรงงานที่ย้ายเข้ามาทำงานที่มีต่อคนงานในท้องถิ่น

(4) คุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นไปให้ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบก่อน และขั้นตอนไปพิจารณาถึงความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายที่จะต้องยกระดับค่าจ้าง (ต้นทุน) ที่จ่ายให้คนงานย้ายถิ่นให้เท่าเทียมกับคนงานของประเทศนั้น ๆ

2.2.2 การกำหนดเงื่อนไขของการย้ายถิ่น

(1) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ILO กำหนดความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านนโยบาย ตลอดจนกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายเข้าและย้ายออกของประชากร โดยมุ่งเน้นในเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับคนงานย้ายถิ่นในเรื่องของชีวิตความเป็นอยู่ โดยการสร้างเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศร่วมกัน

(2) การจัดการลักลอบเข้าเมืองให้หมดไป (Clandestine Migrants)

โดยมุ่งเน้นที่นโยบายของรัฐบาลในการจัดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองให้หมดไป โดยความร่วมมือระหว่างประเทศ (1) รัฐจะต้องหามาตรการที่เหมาะสมในการกำจัดปัญหาโฆษณาชวนเชื่อ หลอกลวงผู้ที่ย้ายถิ่นเข้าและย้ายถิ่นออก (2) การควบคุมคนงานที่ลักลอบต้องใช้มาตรการระดับชาติ เพื่อที่จะวางระบบตรวจสอบว่ามีการจ้างแรงงานเถื่อนในประเทศหรือไม่ โดยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลให้มีการลดจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองเพื่อหางานทำ ลดผู้จ้างแรงงานเถื่อนมีการลงโทษต่อผู้จัดนำเข้าแรงงานเถื่อนหรือการโยกย้ายแรงงานเถื่อน รวมทั้งผู้ที่จ้างแรงงานเถื่อนด้วย เพื่อป้องกันและ

ขจัดปัญหาความผิดปกติในการจ้างแรงงานย้ายถิ่น โดยมาตรการระดับชาติจะต้องมีบทลงโทษพวกที่กระตุ้น หรือจัดการให้เกิดการย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมาย สำหรับผู้ที่จ้างแรงงานเถื่อนเมื่อจะถูกลงโทษในกรณีนี้ ก็จำเป็นจะต้องเปิดโอกาสให้เขาได้พิสูจน์ตัวเองด้วย

(3) การควบคุม วิธีการจัดหางาน และบริษัทนายหน้าจัดหางาน

ILO จะให้การสนับสนุนสถานจัดหางานของรัฐ หรือของนายจ้าง โดยจะต้องเป็นแหล่งจัดหางานที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกฎระเบียบที่ออกโดยรัฐอาจจะมอบอำนาจให้นายจ้าง หรือเอกชน ให้ทำหน้าที่รับสมัครงานให้คำแนะนำและบรรจุตำแหน่งโดยกฎระเบียบออกโดยรัฐอาจจะเห็นพ้องกันระหว่างรัฐบาลหรือระหว่างองค์กรต่างประเทศด้วยกันการออกใบอนุญาตจะต้องออกให้โดยหน่วยงานที่น่าเชื่อถือโดยหน่วยงานนั้นจะต้องติดตามกิจกรรมที่บุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตไปแล้วอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแหล่งจัดหางานเอกชนต้องได้รับอนุญาตโดยรัฐบาลก่อน และจะต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวด มีหน่วยงานที่น่าเชื่อถือให้คำแนะนำกำกับอยู่เสมอ

(4) การควบคุมการรับสมัครและแหล่งจัดหางานของเอกชน

การที่จะออกใบอนุญาตให้กับสถานประกอบการเพื่อจัดส่งคนงานต้องอยู่ในเงื่อนไขบางประการในประเทศศรีลังกาขอให้ผู้จัดตั้งสถานจัดหางานต้องเป็นคนศรีลังกา หรือบริษัทที่ตั้งขึ้นตามเงื่อนไขของรัฐ โดยจะต้องเป็นบุคคลหรือองค์กรที่น่าเชื่อถือ มีโครงสร้างพื้นฐานด้านบุคลากรและการบริหารเทคนิคพร้อมมูล สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต และสามารถประกันผลงานได้ โดยใบอนุญาตต้องต่ออายุทุกปี เมื่อกระทำใดๆ ที่ผิดกฎหมายก็就会被ถอดถอนใบอนุญาตโดยมี Bureau of Foreign Employment เข้ามาควบคุมดูแล

(5) ข้อตกลงระหว่างประเทศ

Convention No. 97 สนับสนุนให้เกิดข้อตกลงระหว่างประเทศในการจัดส่งคนงานให้กันและกัน อาทิ รัฐบาลศรีลังกา โดย Bureau of Foreign Employment ในความหมายที่จะส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานในต่างประเทศตกลงทำสัญญากับประเทศต่างๆ เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานและกระทรวงต่างประเทศแล้ว ตามกฎกระทรวง No. 544 ของ Belarus Department of State for Migration ระบุว่าหน้าที่หลักของกรมนี้อีกคือทำหน้าที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างระหว่างประเทศเพื่อควบคุมการย้ายถิ่นไปทำงานและการใช้แรงงานจากต่างประเทศ โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายการย้ายถิ่นของประเทศ เป็นต้น

2.2.3 บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่น

การเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ตามบทบัญญัติ (Article) 1 ของชาตินิยมทุกคนจะต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานย้ายถิ่นทุกคน กล่าวคือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งรวมถึง

(1) สิทธิทุกประการซึ่งไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับประชาชนของประเทศ หรือ Local Residence ในประเทศที่ได้จ้างแรงงาน

- (2) สิทธิในการใช้ชีวิต
- (3) คุ้มครองจากการถูกทรมาน
- (4) ความโหดร้าย
- (5) ขาดความเป็นมนุษย์ หรือไม่ดูแลให้ดี หรือถูกทำโทษ
- (6) ให้ความเป็นอิสระและความมั่นคงให้กับบุคคล
- (7) คุ้มครองจากการถูกจับ หรือจับโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- (8) ได้รับการพิพากษาอย่างยุติธรรม
- (9) ไม่มีการแบ่งแยก ผิว เพศ เป็นต้น

UN Convention ในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นทุกคนและสมาชิกของครอบครัวไม่ว่าจะมีสถานภาพอย่าง

- (1) สิทธิที่จะออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตนเอง (บทบัญญัติที่ 8)
- (2) สิทธิที่จะใช้ชีวิต (บทบัญญัติที่ 9)
- (3) ห้ามการทรมานใช้แรงงานอย่างโหดเหี้ยมหรือทำโทษอย่างรุนแรงเกินเหตุ (บทบัญญัติที่ 10)
- (4) ห้ามมิทาสหรือการบีบบังคับให้ทำงานแม้เจ้าตัวจะยินยอมก็ตาม (บทบัญญัติที่ 11)
- (5) มีอิสระในความคิด มีสิทธิอดปัสและเคร่งศาสนา (บทบัญญัติที่ 12)
- (6) มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น (บทบัญญัติที่ 13)
- (7) เคารพซึ่งความเป็นส่วนตัว (บทบัญญัติที่ 14)
- (8) มีสิทธิครอบครองทรัพย์สิน (บทบัญญัติที่ 15)
- (9) มีเสรีภาพและความมั่นคง (บทบัญญัติที่ 16)
- (10) เคารพต่อเกียรติภูมิของแต่ละบุคคล (บทบัญญัติที่ 17)
- (11) สามารถพึ่งพาความยุติธรรมจากศาล (บทบัญญัติที่ 18)
- (12) ไม่รื้อฟื้นโทษทางอาญา (บทบัญญัติที่ 19)
- (13) กำหนดบทลงโทษต่อผู้ผิดสัญญาจ้างงาน (บทบัญญัติที่ 20)
- (14) คุ้มครองเอกสารเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น (บทบัญญัติที่ 21)

- (15) มีกระบวนการเข้าไปดูแลผู้ที่ถูกเนรเทศ (บทบัญญัติที่ 22)
- (16) มีการคุ้มครองทางการทูต (บทบัญญัติที่ 23)
- (17) ยอมรับสถานภาพของบุคคล (บทบัญญัติที่ 24)
- (18) ไม่มีการเลือกปฏิบัติในสถานภาพการทำงาน (บทบัญญัติที่ 25)
- (19) มีสิทธิในการร่วมสมาคมกัน (บทบัญญัติที่ 26)
- (20) สงวนไว้ซึ่งสิทธิในการประกันสังคม (บทบัญญัติที่ 27)
- (21) มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล (บทบัญญัติที่ 26,28) เป็นต้น

โดยทาง ILO ก็ไม่แน่ใจว่าสิทธิทั้งหมดที่กล่าวถึงนี้จะจัดว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่จากการประชุมของ UN ดังกล่าว ที่จริงแล้วสิทธิดังกล่าวแต่ละประเทศก็จะถือปฏิบัติในระดับแตกต่างกันออกไป แต่อย่างน้อยสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในโอกาสและการดูแลผู้ย้ายถิ่นจะต้องถือปฏิบัติกันอย่างจริงจัง โดยการนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นอะไรจะเกิดขึ้นพวกเขาเหล่านี้เป็น “คน” ศักดิ์ศรีและเกียรติยศของเขาจะต้องถูกยอมรับ

2.3 ระเบียบการปฏิบัติการจ้างงานแรงงานคนต่างด้าว

การอนุญาตให้แรงงานคนต่างด้าว ประเภทต่างๆ เข้ามาพักอาศัยและทำงานในประเทศไทย ได้นั้น เป็นไปตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ดังนี้

2.3.1 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานกลุ่มบนพื้นที่สูงและแรงงานข้ามชาติ ซึ่งจำแนกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ในมาตรา 9 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 14 ดังนี้ (กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2551)

มาตรา 9 เกี่ยวกับการทำงานของแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย ดังระบุในมาตรานี้ว่า คือ “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงาน” หมายถึงรวมถึงแรงงานต่างด้าว 4 กลุ่มคือ

- (1) คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ก่อนการบังคับใช้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 จะได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตลอดชีพ เพราะหลังกฎหมายนี้บังคับใช้ก็ไม่มีกรออกใบอนุญาตตลอดชีพอีกต่อไป สำหรับคนต่างด้าวที่ได้สิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย หลังการบังคับใช้กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ตามกฎหมายใหม่นี้สามารถขอใบอนุญาตทำงานได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปี

(2) คนต่างชาติที่เข้าทำงานโดยได้รับใบอนุญาตชั่วคราว เดิมคือจะได้รับใบอนุญาตนานเท่าที่ระยะเวลาของการได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศตามการตรวจลงตรา (วีซ่า) กฎหมายใหม่จะปรับเป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 2 ปี กลุ่มนี้มีจำนวนมากที่สุด

(3) แรงงานระดับล่างที่นำเข้ามาจากประเทศกัมพูชาและลาวตามบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศ (Memorandum of Understanding – MOU) จะได้รับใบอนุญาตทำงานครั้งละไม่เกิน 2 ปี และต่อใบอนุญาตหนึ่งครั้ง รวมแล้วไม่เกิน 4 ปี

(4) แรงงานจากประเทศกัมพูชาและลาวที่เคยเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ได้พิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง และถือเอกสารเดินทางที่มีการตรวจลงตรา (Visa) ตามนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เงื่อนไขการได้รับใบอนุญาตทำงานจะเหมือนกลุ่ม (3) ข้างต้น

มาตรา 12 หมายถึงกลุ่มแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานตามกฎหมายกฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือ กฎหมายอื่น ๆ ซึ่งทั้งหมดคือแรงงานมีฝีมือและจะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ คือระบุไว้ในมาตรานี้เลยว่า “ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง”

มาตรา 13 หมายถึงการอนุญาตให้คนต่างชาติ หรือคนที่ไม่มิสัญชาติไทยทำงานตามประเภทที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ หมายถึงรวมถึงกลุ่มต่อไปนี้ คือ

(1) กลุ่มคนต่างชาติที่รอการเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ กลุ่มนี้มีจำนวนไม่มากนัก

(2) กลุ่มคนต่างชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งหมายถึงกลุ่มแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ คือ พม่า กัมพูชา และลาว กลุ่มนี้ได้มีการขึ้นทะเบียนรับเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข “00” ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 รายละเอียดจะกล่าวในตอนต่อไป

(3) ชนกลุ่มน้อยที่รอลงรายการสัญชาติไทย หรือรอพิสูจน์สัญชาติไทย เนื่องจากเป็น (ก) บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น หรือ (ข) บุคคลที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือ (ค) บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

มาตรา 14 เป็นมาตราที่เปิดให้มีการจ้างคนต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดน เพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยอาจจ้างแบบไปเช้าเย็นกลับ (Day Tripper) หรือชั่วคราวเป็นระยะสั้นๆ หรือจ้างตามฤดูกาล ซึ่งเป็นสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้นอยู่แล้วตามจังหวัดชายแดน ตัวกฎหมายเก่าไม่มีการกล่าวถึงไว้ แต่กฎหมายใหม่ระบุชัดเจนว่า “คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว” รวมพื้นที่ที่สามารถจ้างงานได้ 59 จังหวัด คือ พื้นที่จังหวัดชายแดน 30 จังหวัด และพื้นที่ติดกับจังหวัดชายแดน 29 จังหวัด

2.3.2 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม

ประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม โดยที่คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2549 ได้มีมติให้ความคุ้มครองดูแลกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลซึ่งได้สำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวเสร็จสิ้นแล้ว รวมทั้งตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ชนกลุ่มน้อยผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (เข้ามาหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาลาวอพยพ และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าโดยให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และอนุญาตให้ออกนอกเขตที่อยู่อาศัยเพื่อไปทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไปแล้ว ทั้งนี้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมติของคณะรัฐมนตรีตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2549 ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2549: 1 - 4)

คนต่างด้าวบางจำพวกที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับตามประกาศนี้ หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้

1. คนต่างด้าวที่ได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548

2. คนต่างด้าวที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548

3. คนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ที่มีรายการในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร และได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519

(ข) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ที่เข้ามาหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520

(ค) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา

(ง) ลาออพยพ

(จ) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

ทั้งนี้ คนต่างด้าวตาม หมายความว่ารวมถึง ผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อยเดิม และผู้ที่ได้รับการจัดทำบัตรประจำตัวให้ใหม่ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2547 ด้วย

เขตพื้นที่ควบคุมคนต่างด้าว หมายถึง กรุงเทพมหานคร จังหวัด อำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ อันเป็นพื้นที่ที่ได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว

ให้คนต่างด้าวอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมให้มีการรายงานตัวเพื่อการควบคุมตรวจสอบตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาล ได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อการรักษาพยาบาล หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น คนต่างด้าวจะออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้โดยยื่นคำขออนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ต่อผู้มีอำนาจ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนและไม่อาจรอการขออนุญาตได้ให้ออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ แต่จะต้องแจ้งให้ผู้มีอำนาจทราบโดยด่วน ซึ่งคนต่างด้าวจะออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมเพื่อไปทำงานให้ยื่นคำขอต่อผู้มีอำนาจ การเปลี่ยนแปลงหรือย้ายภูมิลำเนาจากเขตพื้นที่ควบคุมหนึ่งไปอีกเขตพื้นที่ควบคุมหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะกรณีต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย หรือตามนโยบายที่ทางราชการกำหนด

คนต่างด้าวจะออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครหรือระหว่างจังหวัด
- (2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัด
- (3) นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่อำเภอ หรือกิ่งอำเภอ

ให้คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวสิ้นสุดเป็นการเฉพาะรายในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือ
- (2) คนต่างด้าวตามข้อ 1 มิได้ผ่านกระบวนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 ตามแนวทางที่กำหนด

- (3) เดินทางไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าวสิ้นสุดเป็นการเฉพาะรายให้คนต่างด้าวผู้นั้นส่งคืนหลักฐานแสดงตน หรือหนังสืออนุญาตต่อผู้มีอำนาจในเขตท้องที่คนต่างด้าวผู้นั้นได้จัดทำทะเบียน หรือได้รับอนุญาตให้ออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมและให้ผู้มีอำนาจแจ้งนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่คนต่างด้าวผู้นั้นมีภูมิลำเนาเพื่อจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร หรือแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี

ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าวในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) กรณีที่หน่วยงานด้านความมั่นคง หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยรายงานว่า คนต่างด้าวดังกล่าวมีพฤติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร

- (2) ออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามแนวทางท้ายประกาศ

- (3) ไม่มีรายงานตัวตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยไม่มีเหตุสมควร

สรุป จากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2552 จะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2549 ได้มีมติให้ความคุ้มครองดูแลกลุ่ม

บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล รวมถึงชนกลุ่มน้อย ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ข้อ 2 และข้อ 3 โดยให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และอนุญาตให้ออกนอกเขตที่อยู่อาศัยเพื่อไปทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

นอกจากหลักการทางกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องการจ้างงานแรงงานคนต่างด้าว ทั้ง 2 ประเภท คือ แรงงานกลุ่มบนพื้นที่สูง และแรงงานชาวพม่าที่ให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ซึ่งแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า จะเป็นการจ้างงานตามมาตรา 13 แล้วนั้น สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีการจัดทำทะเบียนบุคคลไว้แล้ว คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2547 ที่รัฐบาลประกาศให้มีขั้นตอนกำหนดให้แรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามต้องไปขึ้นทะเบียนบุคคลรับเลข 13 หลักที่ขึ้นต้นสองหลักแรกด้วยเลข “00” ทำให้เกิดฐานข้อมูลรายบุคคลของแรงงานข้ามชาติขึ้น (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552 : 10)

สำหรับแรงงานกลุ่มบนพื้นที่สูง หรือชนกลุ่มน้อย ที่ถือได้ว่าจำนวนหนึ่งของประชากรกลุ่มนี้คือ คนพื้นเมืองที่บรรพบุรุษอาศัยอยู่บนผืนแผ่นดินไทยนานเป็นร้อยปีแล้วแต่ถูกหล่นจากการนับจัดเป็นพลเมืองไทยเพราะอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เข้าถึงยาก อีกกลุ่มหนึ่งคือผู้อพยพเข้ามาตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนเกิดบุตรหลานในประเทศไทยถึงรุ่นหลานเหลน ได้แก่ กลุ่มญวน อพยพ เนปาล อพยพ จีนฮ่ออพยพ เป็นต้น ขณะที่ก็มีกลุ่มทะลักเข้ามาใหม่คือก่อนปี 2528 จำนวนมาก หลัก ๆ ก็มาจากประเทศพม่า สุดท้ายคือกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่อพยพมาจากประเทศพม่าหรือกัมพูชา ทำให้แต่ละกลุ่มมีสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยแตกต่างกันไป คือ ส่วนใหญ่รอการพิสูจน์สัญชาติไทยโดยได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบถาวร และบางส่วนได้สิทธิการอยู่อาศัยแบบชั่วคราว และบางกลุ่มกำลังรอการให้สัญชาติไทย โดยทุกกลุ่มหากยังไม่ได้รับสัญชาติไทยและสิทธิการอยู่อาศัยก็ถูกนับว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทั้งนี้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้เข้าไปจัดระบบฐานข้อมูลของชนกลุ่มน้อยไว้ ด้วยการออกบัตรประจำตัวให้กับชนกลุ่มน้อยที่มีอายุ 12 ปีขึ้นไปเป็นบัตรสีต่าง ๆ พร้อมให้เลข 13 หลักเหมือนบัตรประชาชนของคนสัญชาติไทย โดยเลขหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลข “6” และบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับเลข 13 หลักขึ้นด้วยเลข “7” แต่เพิ่งมีระเบียบออกมารองรับเรียกว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ปี 2547 คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบนี้ หมายถึงคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ได้แก่ ญวนอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ จีนฮ่ออิสระ อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ไทยลื้อ ลาวอพยพ

เนปาลอพยพ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย บุคคลบนพื้นที่สูง เผ่าตองเหลือง และชุมชนบนพื้นที่สูงที่มีชาวไทย ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง⁵ และกระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ (กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ, 2552 : 11

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พิรพงษ์ คุณินธุ์ (2543) ศึกษาเรื่อง สาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดราชบุรี มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงสาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดราชบุรี ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2541-2542 ในกิจการที่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าได้ตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 ระเบียบวิธีการวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ วิธีการวิจัยในเชิงเอกสาร โดยการศึกษาเอกสารของ ทางราชการ หนังสือ บทความ ผลงานวิจัยต่างๆ เกี่ยวกับสาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า และวิธีการ วิจัยในเชิงสำรวจ โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเจ้าของกิจการ 11 แห่ง ใน 8 กิจการ ซึ่งประกอบด้วย กิจการ สวนผักผลไม้ ไร่ อ้อย เลี้ยงหมู เหมือนแร่และเหมือนหิน โรงสีข้าว โรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่งและงานก่อสร้าง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจำนวน 10 คน ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับสาเหตุที่นายจ้างยังคงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไว้ 10 ประเด็น คือ (1) ต้นทุนที่ต่ำกว่าในด้านค่าจ้าง (2) การที่สามารถจัดหาแรงงานพม่าได้ง่าย (3) ความขยันอดทนในการทำงานของแรงงานพม่า (4) การขาดแคลนแรงงานไทย (5) เหตุผลด้านมนุษยธรรม (6) ความยากง่ายในการปกครองแรงงานพม่า (7) ค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าในด้านสวัสดิการ (8) ความซื่อสัตย์ของแรงงานพม่า (9) อุปนิสัยของแรงงานพม่า (10) การบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับของภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่าประเด็นที่เป็นสาเหตุสำคัญในการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดราชบุรีมี 3 ประเด็น เรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้คือ 1. ต้นทุนในด้านค่าจ้างแรงงานพม่าถูกกว่าการจ้างแรงงานคนไทย 2. การที่สามารถจัดหาแรงงานพม่าได้ง่ายและเหตุผลด้านมนุษยธรรม 3. การขาดแคลนแรงงานไทยและความขยันอดทนของแรงงานพม่า

อภิชัย รัชตรุ่งโรจน์กุล (2545) ศึกษาเรื่อง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กฎหมายและการบังคับใช้ในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า การที่นายจ้างลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าต้องการลดต้นทุน แต่ก็ยังมีนายจ้างอีกส่วนหนึ่งที่จ้างแรงงานต่างด้าวเพราะความขาดแคลนแรงงานท้องถิ่น เนื่องจากแรงงานไทยมักจะไม่ทำงานที่เป็นงานหนัก

สกปรก เช่น กรรมกร หรือ เป็นงานที่เสี่ยงภัย และการที่ยังมีนายจ้างส่วนหนึ่งมีเจตนาไม่ยอมที่จะมารายงานตัว หรือต้องการที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายอย่างชัดเจน เพาะคาดว่าจะสามารถหลบเลี่ยงได้ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายบางครั้งยังมีช่องว่างอยู่ ซึ่งการที่น่าจ้างงานที่จะหลบเลี่ยงกฎหมายก็เนื่องมาจากมีผลได้มากกว่าต้นทุนในการขึ้นทะเบียน และโทษของการถูกจับ รวมถึงมีลักษณะของงานที่จะสามารถหนีได้สะดวกด้วย

รุ่งเกียรติ สนั่นแจ้ง (2547) ศึกษาเรื่อง นโยบายรัฐบาลกับปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ศึกษากรณี: แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ผลการศึกษาพบว่า ในด้านของปัจจัยที่มีอิทธิพลมีส่วนผลักดันให้เกิดการอพยพของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้ามาในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาการเมืองภายในของประเทศพม่า ผลกระทบต่อในด้านเศรษฐกิจ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ในทางตรงกันข้ามปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการขาดแคลนแรงงานบางสาขาอาชีพ เช่น ประมง เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่าต่อประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาการเมืองเศรษฐกิจและสังคม นโยบายของรัฐบาลในเรื่องของแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมามีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2546 มีรูปแบบการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาค่อนข้างคล่องตัว ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ ความไม่พร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในหลายๆ ด้าน และนโยบายยากต่อการนำไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริง

ดิเรก บวรสกุลเจริญ (2551) ศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย และหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 รวมทั้งกฎกระทรวงและมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ และมีหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายประกอบด้วย 2 หน่วยงานหลัก กล่าวคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวหลายประการหลายประการ กล่าวคือ 1. ปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 2. ปัญหาการบังคับใช้ของทั้งสองหน่วยงานในทางปฏิบัติ 3. ปัญหาการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับกระบวนการควบคุมและการอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวในต่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย เป็นต้น จะเห็นว่ามีกำหนดนโยบายการรับแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการควบคุมและตรวจตราแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่อง

ดังต่อไปนี้ 1.ปรับปรุงระบบการอนุญาตเข้าเมืองและการขออนุญาตทำงานของคนต่างด้าวให้สอดคล้องกัน 2.กำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและหลบหนีเข้าเมืองให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม 3.ปรับปรุงกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ

ชัชญาณ ไชยยามูล (2553) ศึกษา ปัญหาและผลกระทบของคนต่างด้าวต่ออำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาคนต่างด้าว อำเภอเวียงแหง ได้แก่ ปัญหาด้านเศรษฐกิจจากการแข่งขันแรงงาน ปัญหาด้านการเมืองในการควบคุมคนต่างด้าว มีให้อพยพเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ปัญหาด้านสังคมจากการจัดระเบียบสังคม ที่อยู่อาศัย การบุกรุกพื้นที่ป่า ยาเสพติด สาธารณูปโภค และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และปัญหาด้านงบประมาณของท้องถิ่น สำหรับนำไปใช้กับคนต่างด้าว ส่วนผลกระทบประกอบด้วย ผลกระทบด้านงบประมาณที่ถูกนำมาใช้สำหรับคนต่างด้าวและผลกระทบด้านการนํานโยบายให้ความช่วยเหลือ ด้านที่อยู่ ซึ่งไม่เป็นหลักแหล่ง แต่ไม่พบผลกระทบจากคนต่างด้าวต่อการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น การมีคนต่างด้าวในพื้นที่ทำให้หน่วยงานในพื้นที่อำเภอเวียงแหง ซึ่งมีหลายหน่วยงานราชการเกิดความล้าหลังแสดงบทบาทหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะบทบาทด้านการพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพให้แก่คนต่างด้าวที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้การสนับสนุนและพัฒนาได้เต็มที่เนื่องจากงบประมาณมีน้อย ผิดเงื่อนไขและทางระเบียบและข้อกฎหมาย ประกอบกับผู้บริหารขาดความเข้าใจสภาพปัญหาทำให้การกำหนดแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง นอกจากนี้อำเภอเวียงแหง ซึ่งเป็นหน่วยงานภูมิภาคไม่มีงบประมาณดำเนินการได้โดยตรง ดังนั้นคนต่างด้าวในพื้นที่จึงเป็นภาระแฝงที่หน่วยงานในพื้นที่อำเภอเวียงแหงต้องให้การช่วยเหลือตามความจำเป็นมิฉะนั้นปัญหาหลายเรื่องของคนต่างด้าวจะส่งผลกระทบกับการดำรงอยู่และวิถีชีวิตกับคนไทยในพื้นที่ซึ่งมีอาจหลีกเลี่ยงได้

2.4 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การจ้างแรงงานชาวพม่ากับแรงงานกลุ่มบนพื้นที่สูงในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

