

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ ทุกประเทศมีความจำเป็นต้องปรับตัว เพื่อให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง พร้อมเผชิญหน้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมจิตวิทยา รวมถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพสิ่งแวดล้อมของโลกด้วย ปัญหาด้านเศรษฐกิจนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะความยากจนทำให้ประชากรในหลายประเทศต้องอพยพย้ายถิ่นฐานจากประเทศของตนไปสู่ประเทศที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า เพื่อแสวงหาอาชีพและความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม การอพยพเคลื่อนย้ายประชากรเพื่อเข้าไปหาอาชีพต่าง ๆ ในอีกประเทศหนึ่ง มีทั้งการเดินทางเข้าไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย แต่ก็ยังมีสาเหตุอื่น ๆ เช่นกันที่ทำให้มีการอพยพย้ายถิ่นฐานเช่น ปัญหาการเมือง ปัญหาความขัดแย้งของชาติพันธุ์ เป็นต้น

ประเทศไทยมีความสามารถในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง มีความเจริญก้าวหน้าและมีความเป็นอยู่ของประชากรอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม จึงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ทำให้แต่ละภาคธุรกิจจ้างแรงงานทั้งที่เป็นคนไทย และแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยเฉพาะงานบางประเภทที่มีความสกปรก มีความลำบาก และเสี่ยงอันตราย ที่คนไทยมักจะไม่ทำ จึงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งมีทั้งที่ถูกกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งอยู่ในระหว่างการผ่อนผัน โดยส่วนใหญ่จะเป็นชาวพม่า ลาว และกัมพูชา แต่บางส่วนก็มีการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเนื่องจากมีความต้องการใช้แรงงานเป็นจำนวนมากและค่าแรงที่ถูกกว่า โดยเฉพาะชาวพม่าที่หลบหนีเข้ามารับจ้างในประเทศไทยซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ชาวพม่าเหล่านี้จะหลบหนีเข้ามาทางพื้นที่จังหวัดชายแดนที่มีเขตติดต่อกับประเทศพม่าทั้งทางบกและทางทะเล โดยจังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดหนึ่งซึ่งได้รับผลกระทบจากการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าที่เข้ามาค้าแรงงานในประเทศไทย

จังหวัดกาญจนบุรี เป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกตอนกลางของประเทศไทยเป็นจังหวัดชายแดนมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า (The Union of Myanmar) มีเขตติดต่อกันเป็นระยะทางยาว ๓๗๑ กิโลเมตร จากสภาพภูมิประเทศที่เป็นป่าเขาสลับซับซ้อน และมีชุมชนใหญ่อยู่ตรงข้ามอำเภอสังขละบุรี ของจังหวัดกาญจนบุรี จากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในพม่า จึงมีการลักลอบหลบหนีเข้ามาหางานทำในฝั่งประเทศไทย บางส่วนเข้ามารับจ้างแรงงานในจังหวัดกาญจนบุรี บางส่วนลักลอบเข้าไปหางานทำในพื้นที่ตอนใน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกมาตรการต่างๆ เพื่อสกัดกั้นจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย ดำเนินการส่งกลับประเทศพม่า แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งที่มีการดำเนินการมาหลายปีแล้ว ในทางกลับกัน ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกลับมีจำนวนมากขึ้นทุกปี หากจะมองถึงสภาพความเป็นจริง ประเทศไทยยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวอีกเป็นจำนวนมากในภาคการเกษตร และภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับปัญหาความยากจน แรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจึงมีเพิ่มขึ้นทุกปี จนกระทั่งประเทศไทยต้องมีมาตรการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว โดยมีการอนุมัติชั่วคราวปีต่อปี ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน และยังไม่มีความมาตรการใด ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งเวลาผ่านไป ผู้หลบหนีเข้าเมืองจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้กลับไปนำครอบครัวรวมทั้งญาติพี่น้องมาด้วย และอาศัยอยู่เป็นชุมชนในหลายพื้นที่ ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคระบาด ปัญหาการตั้งกลุ่มข่มขู่หรือคุกคามแรงงานต่างด้าวด้วยกันเอง รวมถึงผลกระทบต่อความมั่นคง เนื่องจากมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือจดทะเบียนแต่หมดอายุ แล้วไม่ไปขึ้นทะเบียนต่อ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้หลบซ่อนอยู่ตามชุมชน โรงงาน และพื้นที่ต่าง ๆ จึงไม่สามารถตรวจสอบ หรือดำเนินคดีความใด ๆ ได้เลยหากเกิดปัญหาร้ายแรงขึ้น

การแก้ปัญหาที่ผ่านมามีภาครัฐได้พยายามใช้หลาย ๆ มาตรการเพื่อบริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวอยู่ได้อย่างเป็นระบบ และได้พยายามควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวไม่ให้เพิ่มขึ้น แต่การแก้ปัญหา ก็ยังไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ยังมีแรงงานต่างด้าวออกระบบควบคุมอีกเป็นจำนวนมาก จังหวัดกาญจนบุรีได้ผ่อนผันให้ผู้ประกอบการตั้งโรงงานชั่วคราวที่แนวชายแดน เพื่อยับยั้งการเข้ามาตอนในของประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถหยุดยั้งขบวนการนำพาแรงงานต่างด้าวได้ การสกัดกั้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงก็ยังคงจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองได้บ่อยครั้ง จนกลายเป็นเรื่องปกติในพื้นที่

แต่ในห้วงเวลาที่ผ่านมา สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหภาพพม่ามีแนวโน้มที่ดีขึ้น ประกอบกับพม่ามีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยจัดให้มีการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ท่าทีของพม่ากับชนกลุ่มน้อยภายในประเทศก็มีท่าทีที่ผ่อนปรน สามารถปรองดองกันได้เป็นอย่างดี ด้านเศรษฐกิจพม่าเปิดรับการลงทุนจากประเทศต่าง ๆ มากขึ้น มีการขยายตัวทางการค้า เปิดเขตอุตสาหกรรมในหลายเมือง เพื่อให้นักลงทุนจากประเทศต่าง ๆ เข้าไปลงทุนประกอบธุรกิจในประเทศพม่า ที่สำคัญคือประเทศพม่าได้ยอมให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้ามารับจ้างทำงานในประเทศไทย และให้ความร่วมมือในการทำข้อตกลงในการส่งแรงงานที่ถูกกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยกับพม่ายังได้มีความร่วมมือกันในการทำโครงการสร้างถนนเชื่อมต่อไปสู่ทะเลอันดามัน โดยผ่านออกที่ช่องทางบ้านพุน้ำร้อน อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี และเตรียมการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึกที่เมืองทวายของประเทศพม่า และการที่กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการลงนามร่วมกันเกี่ยวกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม โดยจัดตั้งกลุ่มประชาคมอาเซียนขึ้นในปี ๒๐๑๕ ซึ่งจะเป็นความร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นโอกาสของประเทศไทยที่จะมีการศึกษาทบทวนหาแนวทางแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้ามาค้าแรงงานในประเทศ ซึ่งจะเป็นการแก้ไข และเปลี่ยนแปลงแนวทางที่เคยทำอยู่เดิม โดยการศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดกาญจนบุรี เพื่อเป็นรูปแบบ และเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรมที่ยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาปัญหาและวิเคราะห์เงื่อนไข วิธีดำเนินการ ข้อจำกัดของวิธีการแก้ไขปัญหา และนโยบายของรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา

๒. ศึกษา วิเคราะห์ และนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ผู้ลักลอบเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรม โดยปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมจากแนวทางการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

๑. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และจังหวัดกาญจนบุรี
๒. ปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมือง ลักลอบเข้าไปเป็นแรงงานต่างด้าวในจังหวัดกาญจนบุรี และและเดินทางเข้าไปยังจังหวัดตอนใน จนเกิดปัญหาต่อเนื่อง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาข้างต้น
๓. การดำเนินการของภาครัฐ นโยบาย ข้อกฎหมาย รวมถึงปัญหา และอุปสรรคที่ดำเนินการอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
๔. นำเสนอแนวทางในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

วิธีดำเนินการวิจัย

๑. การรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพในขั้นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลจากเอกสาร และลงพื้นที่สำรวจข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด และระดับพื้นที่
๒. ลงพื้นที่ดำเนินการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ผู้ประกอบการ แรงงานต่างด้าว และส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี
๓. วิเคราะห์ข้อมูลตามที่ได้ดำเนินการในข้างต้น โดยพิจารณาเปรียบเทียบนโยบาย แนวทางการแก้ไขปัญหในอดีตและปัจจุบัน
๔. วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลกระทบ ด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยาที่เกิดขึ้น
๕. รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ นำมาจัดทำเป็นแนวทางแก้ไขปัญหา นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ ใช้ข้อมูลพื้นฐานจากส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลาง และในจังหวัดกาญจนบุรี และข้อมูลบางส่วนจากผู้ประกอบการภาคเอกชน จึงสามารถใช้อ้างอิงได้เป็นบางส่วน โดยเฉพาะข้อมูลบางส่วนมีตัวเลขแตกต่างกันระหว่างส่วนราชการ ซึ่งมีพอกับการวิเคราะห์แต่ก็เป็นส่วนน้อย ส่วนแนวทางในการดำเนินการแก้ไขเป็นกรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีสามารถนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อื่นๆ ได้ไม่ทั้งหมดด้วยความแตกต่างในด้านภูมิศาสตร์ การบริหารจัดการที่ต่างกันภายใต้กรอบนโยบายของรัฐ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมามีในอดีต และเมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนไปต้องปรับแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องและกล้าที่จะเปลี่ยนแปลง เพื่อผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก

๒. ทำให้ได้ข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง “กรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

คำจำกัดความ

คนต่างด้าว	หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ในช่วงเวลาหนึ่ง ทั้งที่ถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย
ผู้ที่หลบหนีเข้าเมือง	หมายถึง บุคคลต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาสู่ประเทศไทยและอาศัยอยู่โดยผิดกฎหมาย
แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	หมายถึง ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อถูกจับกุมหรือมารายงานตัวกับเจ้าหน้าที่แล้วได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และระหว่างการรอส่งกลับ ผู้ประกอบการสามารถมาประกันตัวออกไปทำงานได้
แรงงานเถื่อน	หมายถึง คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งยังหลบหนีอยู่ ไม่มารายงานตัว

	และมีการลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายด้วย
ผู้หนีภัยจากการสู้รบ	หมายถึง บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบและหนีภัยสงครามจากประเทศของตน หลบเข้าไปอาศัยพักพิงในประเทศใกล้เคียงหรือประเทศอื่น ๆ
จังหวัดพื้นที่ตอนใน	หมายถึง จังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่มีชายแดนติดต่อกับประเทศลาว พม่าและกัมพูชา
ศูนย์พักพิงแรงงานต่างด้าวจังหวัดกาญจนบุรี	หมายถึง สถานที่ซึ่งจัดไว้สำหรับกักตัว ควบคุม ดูแล และบริหารจัดการ
	แรงงานต่างด้าวอย่างครบวงจรในจังหวัดกาญจนบุรี ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามยุทธศาสตร์ที่นำเสนอในเอกสารวิจัยฉบับนี้
คณะกรรมการบริหารศูนย์พักพิงแรงงานต่างด้าวจังหวัดกาญจนบุรี	หมายถึง คณะกรรมการทวิภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในระดับท้องถิ่นในจังหวัดกาญจนบุรีร่วม
	เป็นกรรมการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เป็นประธานฯ ซึ่งใช้อำนาจแทนหน่วยราชการที่มอบอำนาจให้ เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศูนย์พักพิงที่จัดตั้งขึ้นอย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อการบรรลุมิติวัตถุประสงค์ในการทดลองการบริหารจัดการการใช้แรงงานต่างด้าวในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรี
ศูนย์พักพิงแรงงานต่างด้าวรอการส่งกลับ	หมายถึง สถานที่ซึ่งจัดไว้ต่างจังหวัดชายแดนของประเทศไทยและอยู่
	ใกล้กับประเทศเพื่อนบ้านที่มีคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามายังประเทศไทยเป็นสถานที่ซึ่งสร้างขึ้นชั่วคราวเพื่อกักตัว ควบคุมดูแลคนต่างด้าวที่รอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา
One Stop Service	หมายถึง สำนักงาน หรือสถานที่ที่หน่วยงานราชการหลายหน่วยงานรวมตัวกันใช้เป็นจุดให้บริการประชาชนเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ