

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

“แรงงานข้ามชาติ” หรือ ที่ภาษาราชการเรียกว่า “แรงงานต่างด้าว” เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่ถือได้ว่าเป็นยุคโลกาภิวัตน์ที่ถือได้ว่าบทบาทของข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารคมนาคมล้วนมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของทุกคนในทุกๆ ด้าน ซึ่งกล่าวได้ว่า บทบาทของสารสนเทศและการสื่อสารช่วยให้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมเดียวกันและต่างสังคมล้วนใกล้ชิดกันมากขึ้นมากกว่าในอดีต นอกจากนี้ เมื่อผนวกรวมกับปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้นล้วนเป็นปัจจัยเร่งสำคัญที่ก่อให้เกิดทางเลือกในการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าตามมา จึงทำให้การสื่อสารและการเดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศในรูปของการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนมีอัตราการเติบโตเพิ่มมากขึ้นตามมาอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะตามแนวชายแดนไทย โดยพบว่ามีการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไปมา ระหว่างประชาชน 2 ประเทศที่พรมแดนติดต่อกัน เช่น ไทย-พม่า, ไทย-ลาว, ไทย-กัมพูชา และไทย-มาเลเซีย นับเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในอดีตการย้ายถิ่นมีเป้าหมายหลักเพื่อการกวาดต้อนประชาชนของฝ่ายที่ปราชัยจากการรบพุ่งไปเป็นพลเมืองของประเทศตน แต่ในปัจจุบันการย้ายถิ่นเป็นเรื่องของเศรษฐกิจการค้า การลงทุนเป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งกฎกติกาการค้าระหว่างประเทศที่ถูกลำหนดให้มีการเปิดเสรีทางการค้าด้วยแล้ว ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตของประเทศตามมา ดังนั้น จึงทำให้เกิดการลงทุนของประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงกว่าในทุกภาคส่วน ย่อมมีความต้องการแรงงานในภาคการผลิตเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม แรงงานที่มีการกล่าวถึงนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวและจัดเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ(Unskilled labor) ซึ่งมีผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม คือ เป็นกลไกการผลิตหลักที่สำคัญของเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศอีกทางหนึ่งด้วย โดยเฉพาะการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งผลกระทบของแรงงานต่างด้าวได้มีการหยิบยกและพูดถึงในประเด็นดังกล่าวตลอดมา และได้ถูกนำเสนอพิจารณาขึ้นมา

เป็นวาระแห่งชาติของทุกรัฐบาล แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการได้อย่างเป็นระบบในหลายมิติ อีกทั้งยังทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การศึกษาและการบริการสาธาณูปโภคที่สำคัญที่สุดในภาคเหนือตอนบน และเป็นจังหวัดที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศพม่าใน 5 อำเภอได้แก่ อำเภอแม่ฮาด อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว อำเภอเวียงแหง อำเภอไชยปราการ รวมระยะทางทั้งสิ้น 227 กิโลเมตร และปัญหาดังกล่าวจะยิ่งมีความสลับซับซ้อนขึ้นเป็นทวีคูณในอีก 4 ปีข้างหน้าเมื่อประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) จากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่เกาะบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซียให้ความเห็นชอบที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน ขึ้นภายในปี ค.ศ.2020 ของบรรดากลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ซึ่งในเบื้องต้นประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ.2015 ซึ่งหัวใจสำคัญของประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community; ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community; AEC) และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community; ASCC) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมอาเซียนให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเพียงหนึ่งเดียว โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการและการลงทุน แรงงานฝีมือและเงินทุนอย่างเสรี ภายในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ.2015) อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือและต้องมีคุณสมบัติตามกรอบมาตรฐานวิชาชีพที่กำหนดไว้ในข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (MRAs) ของอาเซียนใน 7 สาขาด้วย ซึ่งได้แก่ วิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ แพทย์ ทันตแพทย์ และนักบัญชี แต่ผลกระทบจากการเปิดเสรีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความต้องการแรงงานในระดับล่างหรือแรงงานไร้ทักษะ (Unskilled labor) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ปัจจุบันยังไม่มีรัฐบาลใดสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยซึ่งปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่เป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีพันธกิจหลักในการติดตามตรวจสอบ แจ้งเตือน วิเคราะห์ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและอำนาจการ ประสานงาน กำกับดูแล และนำนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐไปสู่การปฏิบัติด้วยการบูรณาการ สนับสนุนและเสริมการปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ในการรักษาความมั่นคงทั้งในภาวะปกติ และไม่ปกติ ดังนั้น การศึกษาในงานวิจัยนี้ออกจากจะเป็นการศึกษาการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ ให้พร้อมและเป็นบรรทัดฐานในการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนตลอดจน พัฒนาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบนี้ไปประยุกต์ใช้แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่อื่นได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาพัฒนาการและปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการ และรูปแบบของการจัดระเบียบ แรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ในการปฏิบัติงานในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ จะทบทวนวรรณกรรม ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎี แนวคิด กระบวนการ กฎหมาย พระราชบัญญัติ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณากำหนดแนวทางในการ แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวภายใต้กฎบัตรของประชาคมอาเซียน ดังนี้

1. กฎบัตรประชาคมอาเซียน
2. พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว
3. งานวิจัย บทความทางวิชาการเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างด้าว ย้อนหลังไม่เกิน 15 ปี
4. เอกสารจากกรมแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
5. บันทึกการประชุมอาเซียน ที่เกี่ยวกับรายละเอียด วัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง ประชาคมอาเซียน
6. แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ

ขอบเขตของการวิจัย

1. เน้นการวิจัยเฉพาะรูปแบบและกระบวนการในการกำหนดนโยบายการแก้ปัญหา แรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาวและเขมรเท่านั้น
2. ในส่วนของการปรับปรุงบทบาทและ โครงสร้างของหน่วยรับผิดชอบหลัก จะเป็น เพียงการเสนอแนวคิดหรือหลักการกว้างๆ โดยไม่พิจารณาลึกในรายละเอียดของผังการจัดหน่วย
3. วิเคราะห์เฉพาะกรอบของ AEC และ ASC ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคต่อ ปัญหาแรงงานต่างด้าว

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากความเป็นมาในประวัติศาสตร์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทย และจังหวัดเชียงใหม่ กระบวนการ รูปแบบ และลักษณะของนโยบายการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลในแต่ละสมัย

โดยการวิเคราะห์พระราชบัญญัติ ตั๋วพหุกฎหมาย ปัญหาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาเชิงโครงสร้างต่างๆ ควบคู่กับปัจจัยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558 และส่งเสริมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้แนวทางในการกำหนดนโยบายการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติใหม่ที่เหมาะสมกับห้วงเวลา มีความชัดเจน และแปลงไปสู่แผนการปฏิบัติได้จริง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ศึกษาพัฒนาการและปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ ในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
2. เพื่อนำกรอบของ AEC และ ASC มาเป็นแนวทางสนับสนุนและค้นหาแนวทางสร้างแผน หรือนโยบายให้สอดคล้องกับปัญหาแรงงานต่างด้าวของไทย
3. ได้แนวทางในการปรับปรุงกระบวนการ และรูปแบบของการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ในการปฏิบัติงานในอนาคต

คำจำกัดความ

คนต่างด้าว	หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
ทำงาน	หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตามอนุญาต หมายความว่า ในอนุญาตทำงาน
ผู้รับใบอนุญาต	หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาต
ลูกจ้าง	หมายถึง ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13(1) และ (2) และมาตรา 14 ให้ทำงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 15 (เป็นลูกจ้างที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อประกันค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักร)

ประชาคมอาเซียน

หมายถึง การรวมตัวของ 10 ประเทศในอาเซียนในปี พ.ศ.2558 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และสามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งโดยสันติวิธี ประกอบด้วยความร่วมมือ 3 เสาหลัก คือ ด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมและวัฒนธรรม