

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวนับว่าเป็นปัญหาสำคัญของชาติปัญหาหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลได้พยายามดำเนินการแก้ไขมาโดยตลอด โดยรัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายและออกมาตรการแก้ไข ปัญหาแรงงานต่างด้าวในรูปแบบของการผ่อนผัน (มนตรี ชมพูจันทร์, 2544, น. 1) ให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวมากกว่าที่จะใช้มาตรการการแก้ไขแบบถอนรากถอนโคน แรงงาน ต่างด้าวในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องส่วนใหญ่มาจากประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับ ประเทศไทยโดยเฉพาะจาก 3 ประเทศ คือ พม่า ลาวและกัมพูชา (กัลยาณี คงวีระวัฒน์, 2547, น. 2) เมื่อแรงงานเหล่านี้เข้ามาอาศัยในประเทศไทยจะก่อให้เกิด ปัญหาต่าง ๆ ทั้งต่อตัวแรงงาน ครอบครัวและต่อสังคมไทยโดยรวม กลุ่มแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลไทยและสร้างปัญหามากที่สุด คือกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากการเข้ามาอย่างผิดกฎหมายไม่กล้าแสดงตน กลัวการถูกจับกุม ทำให้เมื่อเวลาเจ็บป่วยไม่กล้ามารับการรักษา มีปัญหาโรคติดต่อ การปล้น ชิงทรัพย์ ทำร้ายนายจ้าง สร้างปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เกิดปัญหา ชุมชนแออัด ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคติดต่อ ปัญหาอาชญากรรม จึงเป็นภาระของประเทศ ที่จะต้องรับผิดชอบและหาแนวทางป้องกันแก้ไข (สมชาย จักรพันธุ์, 2545, น. ข)

การจ้างแรงงานต่างด้าวในระยะแรกเป็นสิ่งผิดกฎหมายเนื่องจากมีข้อห้าม จากกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ห้ามคนต่างด้าวทำงาน ในกิจการประมง การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ถือว่าเป็นการ กระทำที่มีความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ผู้ที่รับผิดชอบดูแลบังคับใช้ ไม่สามารถดำเนินการ ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เนื่องจากธุรกิจประมงสร้างรายได้มหาศาล และที่สำคัญคือ ไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยเข้ามาได้ หากบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดเกินไป กิจการประมงก็จะหยุดชะงัก จากปัญหาความขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงที่ไม่สามารถ จัดการแก้ไขปัญหาได้ ทำให้ภาครัฐพยายามหาแนวทางแก้ปัญหโดยพยายามแก้ไขกฎหมายที่ เกี่ยวข้องมีการผ่อนปรนให้จดทะเบียนเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตาม

กฎหมาย เป็นการแก้ไขปัญหาที่ดำเนินการปีต่อปี และเปลี่ยนแปลงตามคณะรัฐมนตรีของแต่ละรัฐบาล จึงเกิดความไม่ชัดเจนขึ้น การจัดระบบแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีความยากลำบากและยากต่อการควบคุม ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา และแรงงานต่างด้าวมียังมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (นคร ศิลปอาชา, 2540, น. 24)

แนวทางการดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2535–2548 นับว่าเป็นห้วงระยะเวลาที่รัฐบาลไทยได้มีมาตรการติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน แต่การดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลไทยมักจะมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นการผ่อนผันที่มีหลักการไม่แน่นอนและเป็นนโยบายผ่อนผันที่มีความขัดแย้งในตนเองเป็นพื้นฐานกล่าวคือ สถานภาพทางกฎหมายของแรงงานต่างด้าวมียังมีความขัดแย้งกันระหว่างการเป็นคนต่างด้าว ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง กับการเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตทำงาน ในอาชีพกรรมกร ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล ขณะเดียวกันในการดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ เช่น ประการแรก เกิดโครงสร้างผลประโยชน์ในการจัดหาและควบคุมแรงงานเถื่อนที่กลายเป็นแหล่งรายได้มหาศาลของเจ้าหน้าที่รัฐกับผู้เกี่ยวข้อง ประการที่สองเกิดปัญหาข้อขัดข้องความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ประการที่สามเกิดโครงสร้างและระบบความต้องการการจัดหาเพื่อตอบสนองความต้องการต่อแรงงานต่างด้าวและประการที่สี่เกิดการตั้งถิ่นฐานชุมชนและการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าว เป็นต้น (วิรุณศิริ อารยวงศ์, 2545, น. 4)

อย่างไรก็ตามการดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ต้องดำเนินต่อไป ทั้งนี้ เนื่องด้วยปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกลายเป็นปัญหาที่สำคัญของชาติและเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงไปถึงปัญหาความมั่นคงของชาติและนับว่ารุนแรงขึ้นตามการพัฒนาของโลกยุคโลกาภิวัตน์ โดยประมาณการว่าแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนมากถึง 2.4 ล้านคน (ธิดิกมล สุขเย็น, 2548, น. 13) และมีการแบ่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวออกเป็น 5 กลุ่ม ซึ่งกลุ่ม ที่มากที่สุดคือ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากพื้นที่สูงใน 20 จังหวัด ที่ไม่มีสัญชาติไทย และเป็นแรงงานไร้ฝีมือ มีการศึกษาต่ำเสียส่วนใหญ่ จำนวน 248,866 คน กลุ่มหลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ลาว กัมพูชา จำนวน 800,000 คน ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ 109,836 คน ผู้อพยพหลบหนีเข้ามาจากประเทศอื่น ๆ เช่น บังกลาเทศ อินเดีย อุซเบกิสถาน เป็นต้น จำนวน 405,258

คน และจำนวนนักศึกษาที่ไม่มีสัญชาติไทยทั่วประเทศ จำนวน 53,550 คน (สุริยัน หวันแก้ว, 2547, น. 10)

ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน โดยรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเฉียบขาดกับแรงงานต่างด้าวซึ่งหลบหนีเข้าเมืองและให้นายจ้างนำลูกจ้างมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวพร้อมยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ปีละ 1,000 บาท ทั้งยังต้องวางเงินค่าประกันคนละ 5,000 บาท (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2543, น. 10) ผลการดำเนินการ พบว่ามีอุปสรรคสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก ตัวบุคคล หมายถึงเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายแรงงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันและปราบปราม ไม่สามารถที่จะดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างจริงจัง ประการที่สอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องและนโยบายไม่สามารถที่จะปฏิบัติได้จริง ประกอบกับไม่มีองค์กร ที่คอยกำกับดูแลหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐกรณีตัวอย่างเช่นอำเภอกระทุ่มแบน เป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดสมุทรสาครและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่อยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีแรงงานอยู่ในโรงงานแปรรูปอาหาร โรงงานผลิตภัณฑ์ ชิ้นส่วนประกอบเครื่องไฟฟ้าและโรงงานอิเล็กทรอนิกส์ อำเภอนี้จึงเป็นจุดเชื่อมสำคัญจุดหนึ่งของแรงงานต่างด้าวและเป็นแหล่งรับแรงงานย้ายถิ่นที่ผ่านมาจากจังหวัดอื่น ตลอดจนเป็นจุดส่งแรงงานต่างชาติไปยังแหล่งจ้างงานอื่นอีกด้วย และกรณีที่ประเทศไทยมีจุดพักแรงงานคนต่างด้าวตั้งอยู่ใกล้เคียงกับเมืองหลวง นับว่าเป็นจุดอ่อนแหลมต่อความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะว่ากลุ่มแรงงานต่างด้าวจะเกิดการรวมกลุ่มกันเป็นหมู่บ้าน นานเข้าก็จะมีการขายจำนวนประชากร ขายพื้นที่อาศัยออกไปทำให้ยากต่อการควบคุม การเข้าไปดำเนินการตามมาตรการของรัฐบาลจะดำเนินการได้เพียงนโยบาย “ผ่อนผัน” เท่านั้น เพราะวาระบบเศรษฐกิจของไทยยังมีความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ประกอบกับการเรียกร้องของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารไทยที่มีมาอย่างต่อเนื่อง (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2543, น. 50)

นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีการดำเนินการผ่อนผันเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวครั้งแรกมีขึ้นในปี พ.ศ.2535 ซึ่งรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 เป็นการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราว โดยนายจ้างจะต้องนำลูกจ้างมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวและยื่นขอใบอนุญาตทำงานปีละ 1,000 บาท พร้อมทั้งต้องวางเงินค่าประกันคนละ 5,000 บาท (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2543, น. 10)

จากการศึกษาของกฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ พบว่าการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวมีสาเหตุหลักหลายประการด้วยกัน อาทิ ความแตกต่างของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความแตกต่างของโครงสร้างประชากร ความขัดแย้งทางการเมือง ปัจจัยส่งเสริมการย้ายถิ่นที่สำคัญและขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ เป็นต้น ประกอบกับความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการภาคธุรกิจต่าง ๆ ในประเทศไทย รวมทั้งปัญหาภายในของประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทยก็จะสร้างเครือข่ายหรือขยายวงออกไป ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมไทยหลายด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ เกิดการชะลอตัวของโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว เกิดปัญหาที่ติดกันทางการค้าในเวทีโลก รัฐต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการเข้าไปจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ด้านการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในด้านสังคมและมนุษยธรรม ด้านสังคมเกิดปัญหาชุมชนแออัดและการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ เกิดปัญหาอาชญากรรมหรือปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านความมั่นคงเกิดการพิพาทกันระหว่างรัฐบาลของประเทศต้นทางและปลายทางและ อาจลุกลามกลายเป็นข้อพิพาทด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามมาอีกด้วย

สาเหตุที่แรงงานต่างด้าวได้อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มาจากปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม การกดขี่ข่มเหงหรือถูกทารุณกรรม การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวได้ส่งผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศปลายทางหลายประการ อาทิ ปัญหาด้านความมั่นคงเพราะแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาได้ มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเข้ามาหางานทำเท่านั้น หากเป็นการเข้ามาด้วยจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเข้ามาลักลอบทางการเมืองเพื่อรอเดินทางไปสู่ประเทศที่สาม หรืออาจเข้ามาเพื่อรวมตัวกันสะสมหาแหล่งเงินสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วยังจะเข้ามาอาศัยประเทศไทยเป็นแหล่งพักพิงเพื่อหลบการโจมตีจากรัฐบาลของประเทศ อาจส่งผลทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศตามมา ปัญหาสังคม เพราะการอพยพหลบหนีของแรงงานต่างด้าวมีทั้งที่เดินทางเข้ามาคนเดียวและนำเอาครอบครัวติดตามมาด้วย เมื่อเข้ามาอยู่รวมกันในประเทศไทยทำให้เกิดเป็นชุมชนแรงงานต่างด้าวและขยายพื้นที่ที่อยู่อาศัยออกไปนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว เกิดปัญหาชุมชนแออัดปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอีกด้วย ด้านเศรษฐกิจเกิดการชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างมีทางเลือกในการจ้างงานระหว่างแรงงานไทยกับแรงงานต่างด้าว เกิดปัญหาที่ติดกันทางการค้า ในเวทีโลกรัฐ

ต้องสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในเรื่องการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายด้านสังคมและมนุษยธรรม เป็นต้น

สมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538–2539) ได้จัดระบบควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามข้อเสนอของสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมอบให้กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับผิดชอบไปดำเนินการ แรงงานต่างด้าวที่จะได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีคือสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งงานที่ผ่อนผันให้แรงงาน ต่างด้าวทำได้คืองานกรรมกรไร้ฝีมือเท่านั้น (พรพิมล ตรีโชติ, 2538, น. 42)

สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539–2540) รัฐบาลได้มีนโยบาย ที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องและจริงจัง จึงได้มีการป้องกันปราบปรามและสกัดกั้นผู้เข้ามาใหม่ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติม นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษาติดตามสถานการณ์ตลาดแรงงาน และการจ้างงานเพื่อวางระบบแรงงานต่างด้าวในระยะยาวอีกด้วย (สุภาภรณ์ คุรุทเมือง, 2541, น. 48)

สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2540–2544) ได้มีนโยบายที่จะลดจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและหลักเกณฑ์ในการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่เพื่อให้การจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยได้ประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าประเทศให้ได้ผลอย่างจริงจัง รวมทั้งป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่และผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกประเทศ (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2542, น. 13)

สมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544–2548) ได้มีนโยบายด้านพัฒนาแรงงานโดยตระหนักว่าทรัพยากรมนุษย์เป็นหัวใจสำคัญในระบบการผลิตและรับกับเศรษฐกิจแผนใหม่ โดยรัฐบาลได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวของบุคคลที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อดำเนินการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้เปลี่ยนระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่หมด โดยให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานและนายจ้าง ผลของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทำให้ภาพของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านชัดเจน

มากขึ้น ทั้งในเชิงการกระจายตัวของแรงงานและผู้ติดตามทั่วประเทศ ขณะเดียวกันก็จะเห็นภาพการกระจายตัวของแรงงานแต่ละสัญชาติที่หนาแน่นแตกต่างกันในภาคต่าง ๆ (ประภัสสร เสวิกุล, 2544, น. 74)

จากนโยบายการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาของประเทศไทย รัฐบาลจะให้ความสนใจเฉพาะแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งอาจจะมาจากเหตุผลที่ว่าแรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีในประเทศไทย ขณะเดียวกันรัฐบาลไทยก็มองว่าแรงงานต่างด้าวของประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้น เป็นแรงงานข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในด้านความมั่นคงภายในและความมั่นคงระหว่างประเทศ

การที่รัฐบาลมีมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวโดยให้นายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าว นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนภายในห้วงระยะเวลาที่กำหนด นับว่าเป็นการทำงานในเชิงรุกของรัฐบาลมากขึ้น เพราะรัฐบาลได้มีเป้าหมายหลักในการดำเนินการคือ การปรับสถานภาพของแรงงานที่เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย แต่เนื่องจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยเป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบในครั้งแรก ทำให้เกิดความไม่เข้าใจในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน (คณา จารุเศรณี, 2546, น. 21)

นโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการ มีนโยบายที่น่าสนใจคือ การลดจำนวนแรงงานต่างด้าว การศึกษาโครงสร้างการประกอบอาชีพและการจ้างแรงงาน การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองพร้อมทั้งมีมาตรการระหว่างประเทศและมาตรการกีดกัน ทางกฎหมาย นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการระยะสั้น อาทิ ทำการจับกุมแรงงานต่างด้าวเด็ดขาดและจริงจังหากพ้นกำหนดการรายงานตัวและขออนุญาตทำงานแล้ว การดำเนินการสกัดกั้นและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างเข้มงวดจริงจัง ส่วนมาตรการระยะยาว ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (สปร.) เพื่อเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลแก้ไขปัญหาในทุกเรื่องอย่างเป็นทางการ

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้กระทรวงแรงงานดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกลุ่มของแรงงานข้ามชาติที่มีเป็นจำนวนมากในประเทศไทยคือแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง แต่จากการลงพื้นที่ของผู้ศึกษาพบว่ายังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาเป็นจำนวนมากนายจ้างไม่ได้นำมาขึ้นทะเบียนและเป็นแรงงานต่างด้าวที่อยู่ระบบการควบคุมของรัฐ ซึ่งอาจเป็นแรงงานแฝงที่มีทั้ง

ผลดีผลเสียต่อประเทศไทย นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานต่างด้าวได้อาศัยประเทศไทยในการประกอบอาชีพที่ไม่สุจริต เช่น ใช้ประเทศไทยเป็นแหล่งสะสมกำลังพล กำลังทรัพย์เพื่อสนับสนุนกลุ่มบุคคลซึ่งมาจากประเทศของตน ทำการก่อการร้ายในหลายรูปแบบหรือไม่ก็อาจใช้ประเทศไทยในการเป็นสะพานเชื่อมต่อไปยังกลุ่มประเทศที่สาม เป็นต้น

ในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลโดยการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวได้เพียงระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะนายจ้างไม่นำแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นลูกจ้างมาขึ้นทะเบียนได้ทั้งหมด ซึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากหลายประการด้วยกัน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวจะทำให้กลุ่มนายจ้างมีความผิด นอกจากนี้กลุ่มนายจ้างยังกลัวว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเก็บค่าใช้จ่ายกับตน เช่น ค่าหัวคิว ค่าธรรมเนียมอื่นที่ไม่ได้อยู่ในระบบการจัดเก็บของรัฐ ดังนั้นการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวจึงเปรียบเสมือนดาบสองคมของนายจ้าง

ผู้ศึกษาพบว่าแรงงานต่างด้าวสามารถสร้างเครือข่าย (Network) ในการกระทำ ความผิดหรือก่ออาชญากรรมได้โดยง่ายหากมีการรวมกลุ่มกันนาน ๆ ตัวอย่างเช่นกรณีที่อำเภอ กระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสงคราม แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา จะรวมกลุ่มกันเป็นหมู่บ้านหรือชุมชนนาน ๆ เข้าก็จะเกิดการขยายครอบครัวทำให้เกิดชุมชนขนาดใหญ่ซึ่งทางภาครัฐยังไม่สามารถ เข้าไปดำเนินการควบคุมการเติบโตหรือการขยายกลุ่มของแรงงานต่างด้าวในส่วนนี้ได้ ดังนั้น การดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวจะต้องมองปัญหาให้เป็นระบบ การแก้ไขปัญหาเพียงจุดหรือสองจุดไม่สามารถจะทำให้แรงงานต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาติอยู่ในวงจำกัดตามที่รัฐบาลกำหนดได้ และถ้าไม่ดำเนินการอย่างจริงจังกระบวนการนอกกฎหมายก็จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์กับแรงงานต่างด้าวซึ่งจะทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าว ลุกกลามขยายวงกว้างออกไปยากที่จะแก้ไขได้

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ช่วงปี พ.ศ. 2535–2548
2. เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว

### ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาสถานการณ์การจ้างแรงงานต่างด้าวโดยเน้นแรงงานที่มีการย้ายถิ่นเข้ามา โดยผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา และศึกษาปัจจัยภายใน ได้แก่ การขาดแคลนแรงงาน ต้นทุนแรงงานและพฤติกรรมหรือคุณลักษณะของแรงงานต่างด้าวรวมทั้งปัจจัยภายนอก ได้แก่ภาวะเศรษฐกิจ ข้อบังคับและบทลงโทษตามกฎหมาย นโยบายภาครัฐและสภาพสังคมไทย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อการตัดสินใจจ้าง/ไม่จ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันจะนำไปสู่การหาแนวทางที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อไป

### นิยามศัพท์

1. แนวทางดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว หมายถึง วิธีการซึ่งรัฐบาลไทยนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว
2. แรงงานต่างด้าว หมายถึง แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งโดยถูกและผิดกฎหมาย
3. แรงงานต่างชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าว
4. การจ้างแรงงาน หมายถึง การจ้างแรงงานต่างด้าวและแรงงานคนไทย