

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องของประเทศไทยในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานในหลายระดับทั้งภาคการผลิตคือกลุ่มอุตสาหกรรม ภาคการเกษตร และการประมง โดยเฉพาะในส่วนแรงงานระดับล่างเกิดการหลั่งไหลเข้ามาทำงานในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลของประชากรในวัยแรงงานจากทั่วสารทิศทำให้เกิดภาวะตลาดแรงงานที่ตึงตัวของแรงงานระดับล่างที่ไม่มีทักษะมากนัก เช่น แรงงานภาคการเกษตร ประมง และการก่อสร้าง ซึ่งเป็นงานหนักและได้รับผลตอบแทนค่อนข้างต่ำ ซึ่งคนไทยเริ่มไม่ให้ความสนใจในการทำงานประเภทนี้อีกต่อไป งานดังกล่าวนี้ได้แก่ คนงานในกิจการเรือประมง สวนยาง งานก่อสร้าง งานรับจ้างการเกษตรต่าง ๆ เป็นต้น

การที่ประเทศไทยมีความได้เปรียบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงภายในประเทศและระดับการพัฒนาเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านคือพม่า ลาว และกัมพูชาแตกต่างเป็นอย่างมากแล้วทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2535-2549 ประเทศไทยมีแรงงานอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติมาจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อแสวงหาการดำรงชีพที่ดีกว่าในประเทศตนและแรงจูงใจที่ดึงดูดคนเหล่านี้มากที่สุดคือโอกาสทางเศรษฐกิจ ก่อปรกับประเทศไทยมีแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ ซึ่งมีความยาวของแนวชายแดนเกือบ 5,000 กิโลเมตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวชายแดนด้านพม่ามีระยะทางถึง 2,400 กิโลเมตร ลาว 1,842 กิโลเมตร และกัมพูชา 798 กิโลเมตร อีกทั้งลักษณะสภาพภูมิศาสตร์ ที่เอื้ออำนวยให้การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองด้วยการเดินเท้าข้ามพรมแดนได้อย่างไม่ยากลำบาก จึงไม่จำเป็นต้องผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองสิ่งนี้จึงเป็นการยากที่จะควบคุมดูแลป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาทำงานในประเทศไทย

ลักษณะของผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นมีด้วยกันอยู่ 2 ลักษณะคือ ผู้ที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามแนวชายแดนของประเทศไทย และผู้ที่ลักลอบ

เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเดิมและบุตรที่เกิดในประเทศไทยที่ไม่ได้เดินทางออกประเทศเมื่อการผ่อนผันให้สิทธิการเข้าเมืองสิ้นสุดลงแล้ว

จากการที่ตัวเลขผู้หลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ รัฐบาลได้ตระหนัก ถึงปัญหาดังกล่าวจึงมีนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ด้วยเหตุผลหลักอยู่ 3 ประการคือ 1. เพื่อสำรวจจำนวนผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย 2. เพื่อหามาตรการป้องกันและควบคุมปริมาณการหลบหนีเข้าเมือง 3. ด้วยเหตุผลทางด้านธุรกิจการเมืองในรัฐบาลโดยการกดดันจากภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งค่าแรงงานถูกกว่าคนไทยมาก ซึ่งภาคธุรกิจเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในทุกรัฐบาลที่ผ่านมา จึงสามารถผลักดันผ่านนักการเมือง ที่เข้าไปกุมอำนาจในกระทรวงแรงงานได้ โดยการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ ให้มีการขึ้นทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการทำงาน การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ค่าประกันสุขภาพ (พันธทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร และ กฤตยา อาชวนิจกุล, 2548)

แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลจะมีมาตรการจัดการกับปัญหาเหล่านี้โดยมีการจัดระเบียบคนต่างด้าว โดยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องกฎหมาย แต่ก็ดูเหมือนว่ามาตรการดังกล่าวจะไม่ได้ผลเต็มที่ เพราะตัวเลขของแรงงานต่างด้าวที่มาลงทะเบียนกับภาครัฐ กับตัวเลขประมาณการของแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศทั้งหมดไม่ใกล้เคียงกัน สถิติแรงงานต่างด้าวที่มาขอขึ้นทะเบียน และต่อใบอนุญาตทำงาน ปี 2547 มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนจำนวน 1,161,013 คน ตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพจำนวน 884,634 คน ขอรับใบอนุญาตทำงานจำนวน 849,552 คน เมื่อเทียบกับปี 2548 มีจำนวน 705,293 คน แยกเป็นคนพม่า 539,416 คน เป็นคนลาว 90,073 คน เป็นคนกัมพูชา 75,804 คน ในปี 2549 ล่าสุดมีจำนวน 668,576 คนเท่านั้นซึ่งมีจำนวนลดลงเรื่อย ๆ และเป็นคนที่ขึ้นทะเบียนใหม่เสียเกือบครึ่ง ส่วนที่ลักลอบเข้าเมืองเพื่อมาทำงานอย่างผิดกฎหมายน่าจะเชื่อว่ามีกว่าล้านคน (กรมการจัดหางาน, 2549)

ปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว และการค้ามนุษย์ตามแนวตะเข็บชายแดนทั่วประเทศเมื่อถูกเข้มงวดกวัดขั้นจึงทำให้กลุ่มอาชญากรรมมองหาวิธีการช่องทางเข้า-ออก ทางพรมแดนธรรมชาติหรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่าด่านเถื่อนทำให้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ต้องหามาตรการสกัดกั้นให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยเส้นทางด่านเถื่อนส่วนใหญ่จะทะลุ

ไปกัมพูชามีถึง 6 ช่องทาง แต่ที่สามารถนำคนต่างด้าวเข้าสู่กรุงเทพมหานครมีอยู่ 4 เส้นทาง แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เดินทางมาตามแนวชายแดน กล่าวคือ บางส่วนเดินทางมาตามช่องทางที่เป็นด่านถาวรบางส่วนเข้ามาตามช่องทางที่เป็นจุดผ่อนปรนทางการค้า บางส่วนหลบหนีเข้าเมืองมาตามแนวชายแดนธรรมชาติ (เส้นทางด่านเถื่อนตามแนวชายแดน, 2547, น. 2)

ตลอดเวลายี่สิบปีที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดนโยบายมาตรการเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดแต่ดูเหมือนแนวทางปฏิบัติยังไม่ชัดเจน ขาดเอกภาพ และในส่วนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ก็ยังอยู่ภายใต้นโยบายการผลักดันส่งกลับออกนอกประเทศโดยยึดกฎหมายคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นหลัก แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการหลั่งไหลเข้ามาของคนต่างด้าวและเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วกระจายกันไปทุกภูมิภาคคาดว่าเมื่อรวมยอดผู้ที่ตกค้างและผู้ที่ถูกกักขังหลบหนีเข้ามาใหม่มีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้หากมีหน่วยราชการลับของพม่า ลาวและกัมพูชา แอบแฝงเข้ามาในลักษณะแรงงานต่างด้าวเพื่อสืบสวนหาข่าวทั้งในด้านเศรษฐกิจ-สังคม การทหาร หรือมีการรวมตัวชุมนุมเรียกร้องค่าแรงเพิ่มขึ้นพร้อมกันทั่วประเทศ เช่น กรณีนักศึกษาพม่านักเข้ายึดสถานทูตหรือโรงพยาบาลในประเทศไทยเป็นต้น ซึ่งมีความเป็นไปได้และเป็นสัญญาณอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศที่ยากแก่การควบคุมเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา เพื่อทราบและหามาตรการป้องกันแก้ไขการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองให้มีประสิทธิภาพ ต่อไป

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากการที่รัฐบาลมีนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานของกลุ่มทุนที่ประกอบธุรกิจต่าง ๆ ภายในประเทศทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร การประมง ฯลฯ และให้แรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในประเทศมาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตลอดจนถึงการใช้มาตรการผ่อนปรนทางกฎหมายโดยใช้ประกาศกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา เป็นผู้รอการผลักดันส่งกลับโดยไม่ดำเนินคดี จึงมีแรงงานต่างด้าวหลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมากทั้งเข้าเมืองมาอย่างถูกต้องและหลบหนีเข้าเมืองตลอดเวลากว่า 10 ปี ที่ผู้ศึกษาได้รับแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ที่ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์และสืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่กระทำผิดกฎหมายว่าด้วย

คนเข้าเมืองได้คลุกคลีและสัมผัสกับแรงงานต่างด้าวทั้งสามสัญชาติมากมาย ซึ่งส่วนมากจะเป็นคนเก่าหน้าเดิมซ้ำ ๆ วนเวียนเข้าออกสถานกักตัวคนต่างด้าวอยู่เสมอ จึงมี ความสนใจที่จะศึกษา ปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานครจากทัศนคติมุมมองของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเสนอใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป

วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์การหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาทัศนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา

ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา

ศึกษาปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา : ศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

ขอบเขตเนื้อหา

ผู้ศึกษาจะศึกษาปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองเพื่อของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานคร ตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

1. ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) คือ ภูมิหลังส่วนบุคคล ได้แก่
 - เพศ
 - อายุ

- ระดับการศึกษาสูงสุด
- สถานภาพการสมรส
- ระยะเวลาปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- หน่วยงานที่สังกัด

2. ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ได้แก่ ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

- ด้านเศรษฐกิจ-สังคม
- ด้านอาชญากรรม
- ด้านการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจ

ขอบเขตประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ กองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 150 คน

ขอบเขตระยะเวลา

การศึกษาครั้งนี้ ดำเนินการในช่วงเดือนตุลาคม 2549 – เดือนเมษายน 2550

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

“ปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง” หมายถึง การศึกษาทัศนะของตำรวจ กองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา แบ่งเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ-สังคม ก่อให้เกิดปัญหาการรั่วไหลเงินตราออกนอกประเทศสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อประเทศและการท่องเที่ยว, การแย่งงานทำกับคนไทย, งบประมาณในการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล ค่าอุปโภค บริโภคขณะพักรอการส่งกลับ และค่าใช้จ่ายในการส่งกลับคืนประเทศต้นทาง

2. ด้านอาชญากรรม เกิดขบวนการค้ามนุษย์, เมื่อก่ออาชญากรรมแล้วหลบหนียากต่อการติดตามเพราะไม่มีหลักฐานพิสูจน์ยืนยันตัวบุคคล

3. ด้านการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน ไม่ตั้งใจจริงที่จะปราบปราม มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำงานยืดหยุ่นเกินไป ผู้บังคับบัญชาไม่เห็นความสำคัญ

“เจ้าหน้าที่ตำรวจ” หมายถึง พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในสังกัด กองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา

“บุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา” หมายถึง คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ผ่านการตรวจอนุญาตหรือเข้าเมืองตามช่องทางที่กำหนด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงสถานการณ์การหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานคร

2. ทราบถึงทักษะของตำรวจกองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ต่อปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานคร

3. ทราบถึงทักษะของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองกำกับการ 1-3 ศูนย์สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ต่อแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาในเขตกรุงเทพมหานครจำแนกตามภูมิหลังส่วนบุคคล

4. ผลที่ได้จากการศึกษา สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป