

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่ระดับสากล ประเทศนั้นต้องมีการจัดการที่ดี ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ภายใต้บริบทและข้อจำกัดของประเทศ จัดปัญหาที่มีอยู่ภายในประเทศให้หมดสิ้นไป หรือบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เหลือน้อยที่สุด แล้วประเทศนั้นจึงจะเป็นที่ยอมรับของนานาชาติและก้าวสู่การเป็นประเทศพัฒนาได้ในที่สุด

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มุ่งเน้นพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาประเทศ จึงได้มีการพัฒนาประเทศทุกภาคส่วนทั้งทางด้านสังคม ด้านการศึกษา ด้านการคมนาคม ด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ด้านเศรษฐกิจมีการติดต่อค้าขาย การลงทุนระหว่างประเทศ และการพัฒนาทางเทคโนโลยีต่าง ๆ มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจในทุกภาคของประเทศโดยเฉพาะตัวเมืองใหญ่ แรงงานเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เมื่อมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจทำให้มีความต้องการแรงงานในปริมาณที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ

เมื่อความต้องการแรงงานมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น แต่แรงงานในประเทศนิยมไปทำงานในภาคการผลิตสมัยใหม่ส่วนแรงงานระดับล่างนิยมเดินทางไปทำงานต่างประเทศ ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้าเมือง เพื่อมาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อแรงงานของประเทศ ดังนั้นแรงงานต่างด้าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานของแรงงานในประเทศไทย ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอาณาบริเวณติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ลาว, พม่า, กัมพูชา และมาเลเซีย มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ยาวนาน ทั้งในด้านการค้าและการลงทุน การเดินทางไปมาระหว่างประเทศของคนและแรงงานแต่ละประเทศมีหลายเส้นทาง แรงงานภายในประเทศมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการในการดำเนินงานทางธุรกิจและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เดินทางข้าม

พรมแดนเพื่อมาเป็นแรงงานในประเทศไทยการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวได้กระจายไปสถานที่ทำงานต่างๆ โดยที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง

ด้วยเหตุนี้บรรดาผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในประเทศไทยจึงไม่ได้มีเฉพาะแรงงานที่เป็นสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ยังประกอบไปด้วยแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะจาก พม่า ลาว และ กัมพูชา ที่เดินทางเข้ามาขายแรงงานและอาศัยอยู่ในประเทศไทย เมื่อจำนวนแรงงานต่างด้าวมียุติการเพิ่มมากขึ้นอาจส่งผลให้เกิดปัญหาตามมามากมาย อาทิ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อาทิ แรงงานต่างด้าวมียุติการค่าจ้างแรงงานที่ต่ำจึงเข้ามาแย่งงานคนไทย รัฐบาลต้องใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น ปัญหาทางด้านอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานผิดกฎหมายซึ่งรัฐไม่อาจตรวจสอบข้อมูลได้เพราะเป็นแรงงานที่ไม่ทราบการเข้าออกระหว่างประเทศและแหล่งที่อยู่ ปัญหา ด้านสาธารณสุข อาทิ แรงงานต่างด้าวอาจจะเป็นพาหุโรคติดต่อที่หายไปจากประเทศไทย อาทิ กาฬโรค และโรคเท้าช้าง ปัญหาทางการเมือง อาทิ การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะแรงงานไทใหญ่ อาจจะเข้ามาดำเนินกิจการทางด้านการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (เรือน คำ อ่อนคล้าย , 2546 : 4 – 6)

ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายในการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งเป็นนโยบายที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว เขมร ที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยทุกคนต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพื่อเปลี่ยนสถานะสถานภาพจากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นสถานะสถานภาพแรงงานที่ถูกกฎหมาย แรงงานต่างด้าวเหล่านี้สามารถทำงานในประเทศไทยและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเทียบเท่ากับแรงงานไทย การพิสูจน์สัญชาติจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการจัดการปัญหาที่อาจเกิดจากแรงงานต่างด้าว และสถานะบุคคลของแรงงานต่างด้าวเอง เมื่อประเทศไทยสามารถจัดการ “แรงงาน” ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศได้แล้วการจัดการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ย่อมจะดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางยังช่วยลดภาระของรัฐบาลไทยในการจัดการแรงงานต่างด้าวที่มีหรืออาจจะมีสัญชาติของประเทศอื่นได้อีกด้วย

จากข้อมูลความจำเป็นพื้นฐานชุมชน (จปฐ.) พ.ศ. 2551 จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ ในพ.ศ. 2550 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) 120,972 ล้านบาท สูงสุดเป็นอันดับ 1 ของภาคเหนือ รายได้ประชากรต่อหัวอยู่อันดับที่ 3 ของภาคเหนือ รองจากจังหวัดลำพูนและกำแพงเพชร อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดขยายตัวร้อยละ 3.36 ในปี พ.ศ. 2550 โดยอำเภอที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุดคือ อำเภออมก๋อย และอำเภอที่มีรายได้เฉลี่ยสูงสุดคือ อำเภอสันกำแพงทั้งนี้เพราะจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบันมีการขยายตัวของสถาน

ประกอบการจำนวนมาก มีผลให้มีความต้องการแรงงานมากขึ้น ขณะที่แรงงานในพื้นที่กลับไม่ให้ความสนใจงานประเภทดังกล่าว เพราะเป็นงานหนัก มีผลให้นายจ้างจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวแทน อีกทั้งค่าแรงยังต่ำกว่าคนไทย ในขณะที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินนโยบายที่จะทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย แต่กลับพบว่าในจังหวัดเชียงใหม่ยังมีการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ อาทิ กรรมกรก่อสร้าง เป็นต้น ด้วยเหตุที่ความต้องการแรงงานต่างด้าวมีความต้องการสูง แต่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายยังมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงทำให้นายจ้างยังคงลักลอบจ้างงานแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เช่นเดิม

ข้อมูลของศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ 2553 ชี้แจงไว้ว่า จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยและทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก จำนวนแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งหมด 104,734 คน แบ่งเป็นพม่า 104,150 คน ลาว 530 คน กัมพูชา 54 คน (สำนักข่าวแห่งชาติ 18 สิงหาคม 2553) เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่มีอาณาเขตที่อยู่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีศักยภาพทางด้านการเงิน การค้า และการลงทุน จึงทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง รวมถึงมีความต้องการทางด้านแรงงานอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่และขายแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานไทใหญ่จากรัฐฉานในประเทศพม่า เนื่องด้วยความใกล้ชิดทางเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรม

แรงงานไทใหญ่ซึ่งพวกเขาล้วนเป็นแรงงานราคาถูกและถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้เป็นนายจ้างสำหรับแรงงานไทใหญ่นั้นความสมเหตุสมผลที่จะทำให้อยากเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีอยู่น้อยมากหรือไม่ได้ให้ความสนใจเลย ยิ่งไปกว่านั้นความกลัวของพวกเขาต่อสถานการณ์ในถิ่นเกิดกลับสะท้อนว่านโยบายการพิสูจน์สัญชาติอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เป็นเพราะกระบวนการพิสูจน์สัญชาติกำหนดให้ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของตนให้ทางการพม่าได้รับรู้ ความเสี่ยงและความไม่ปลอดภัยของแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยและญาติพี่น้องที่ยังอยู่อาศัยในฝั่งพม่าจึงเป็นสิ่งที่อาจจะทำให้แรงงานไทใหญ่เอง ไม่กล้าที่จะเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงให้ความสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานไทใหญ่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางและพัฒนาเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติ ผลักดันให้เกิดความยุติธรรมและความเสมอภาคในด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวอย่างทัดเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกสัญชาติในประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานไทใหญ่ในเขต
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

1.2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

1.3 สมมติฐาน

เนื่องจากการศึกษาเชิงสำรวจ เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงและนำเสนอข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ
ตามหลักวิชาการ จึงไม่จำเป็นต้องมีการตั้งสมมติฐาน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ แรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ กลุ่มแรงงานไทใหญ่ในเขตอำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การค้นคว้าแบบอิสระเรื่อง การศึกษาสภาพปัญหาในการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของ
แรงงานไทใหญ่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา
ปัญหาการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานไทใหญ่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
และนำผลจากการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลอีกส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ วางแผนและเป็นแนวทางในการ
แก้ไขปัญหารวมทั้งช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่ประสบปัญหาการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ อีก
ทั้งผู้วิจัยได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดความยุติธรรมและความเสมอภาค ในด้านสิทธิมนุษยชน
ของแรงงานต่างด้าวอย่างทัดเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกสัญชาติในประเทศไทย

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง กระบวนการทางกฎหมายที่รัฐทำให้บุคคลเข้ามาสังกัดอยู่ภายในรัฐ โดยอาศัยหลักดินแดน กับหลักสายโลหิต เป็นเกณฑ์สำคัญเพื่อกำหนดการได้สัญชาติโดยการเกิด เช่น สถานภาพทางกฎหมาย สถานภาพทางสังคม ความมั่นคงและปลอดภัยในการทำงาน

สภาพปัญหา หมายถึง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ในด้านนโยบาย ด้านการวางแผน ด้านความมั่นคง ด้านการควบคุม ของแรงงานไทใหญ่ในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย

แรงงานไทใหญ่ หมายถึง กลุ่มแรงงานไทใหญ่ที่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

คนไร้สัญชาติ หมายถึง ต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล และไม่มีพยานเอกสารหรือพยานบุคคลที่สามารถยืนยันจุดเกาะเกี่ยวของตนได้

พร.38/1 (แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติ) หมายถึง ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวแรงงานจากพม่าลาวกัมพูชา โดยจะมีเลขบัตรประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 00

บัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (บัตร10 ปี) หมายถึง บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การขออนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและกำหนดพื้นที่ควบคุมลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 และเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 13(2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) หมายถึง บัตรที่ออกให้สำหรับบุคคลบนพื้นที่สูง ที่อาจมีสถานะเป็นคนไทยคือเป็นชาวเขาดั้งเดิม แต่ตกสำรวจของทางราชการมาตั้งแต่ปี 2512 จนถึงมีการสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงเมื่อปี 2542 หรืออาจมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้ามาในลักษณะผิดกฎหมาย ถึงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2528 ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้เข้ามาในประเทศไทยหลังปี พ.ศ.2528

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 มีข้อมูลที่บ่งชี้ปัญหาของแรงงานไทใหญ่ที่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

1.6.2 มีข้อมูลส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือแรงงานไทใหญ่ที่ประสบปัญหาการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

1.6.3 มีข้อมูลที่ใช้ประกอบการช่วยเหลือแรงงานไทใหญ่ที่ประสบปัญหาการเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

1.6.4 ผู้วิจัยได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดความยุติธรรมและความเสมอภาค ในด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าวอย่างทัดเทียมกันโดยไม่แบ่งแยกสัญชาติในประเทศไทย