

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการได้มีการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างชาตินานาชาติที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากในพื้นที่เกือบทุกจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติเป็นอย่างมาก จากการสำรวจของกรมจัดหางานร่วมกับหอการค้าจังหวัด เมื่อต้นปี 2539 พบว่ามีแรงงานต่างชาตินานาชาติผิดกฎหมายทุกอาชีพทั่วประเทศจำนวน 717,689 คน แต่จำนวนแรงงานต่างชาตินานาชาติดังกล่าวคงเป็นการประมาณการขั้นต่ำเป็นที่คาดกันว่าจำนวนแรงงานต่างชาตินานาชาติทั้งหมดน่าจะมากกว่า 1 ล้านคน(กุลล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, 2540) กระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเมืองใหญ่ ๆ รวมทั้งจังหวัดชายแดนทั้งทางด้านพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งนอกเหนือจากคนสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบเข้ามาตามชายแดนหรือเขตติดต่อที่ติดกับประเทศไทยแล้ว ยังมีคนสัญชาติจีน เวียดนาม และจากประเทศเอเชียใต้ เช่น บังกลาเทศ ปากีสถาน ศรีลังกา และอินเดียอีกเป็นจำนวนมาก คนต่างชาตินานาชาติทั้งหมดนี้ประมาณกันไว้ เป็นชาวพม่าถึง 426,391 (ร้อยละ 44 ของผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งหมด) คน เป็นชาวจีน 100,000 คน เป็นชาวลาว เขมร และเวียดนาม 25,745 คน นอกจากนั้นเป็นชาวเอเชียใต้ ชาวต่างชาตินานาชาติทั้งหมดหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการเข้ามาในราชอาณาจักรของคนเหล่านี้ไม่ได้ผ่านกระบวนการเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งมีความผิดและต้องถูกลงโทษตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยในลักษณะที่หลบซ่อน และดำรงชีพด้วยการทำงานที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานโดยมิได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหางาน หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะมีความผิดทั้งบุคคลต่างชาตินานาชาติเองและนายจ้าง จึงทำให้เกิดการให้ความช่วยเหลือในการหลบซ่อนให้ที่พักพิง รวมถึงการชักนำและการช่วยเหลือให้การเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรในลักษณะที่ผิดกฎหมายคนเข้าเมือง

ด้วยความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก มีลักษณะหลบๆ ซ่อนๆ การทำงานที่มีลักษณะการจ้างงานหรือสภาพการจ้างงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการกดขี่จากนายจ้าง รวมถึงการที่อาจถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อดำเนินคดีในฐานะ

ผู้หลบหนีเข้าเมือง และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน จึงเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบที่เป็นปัญหาทั้งในด้านสาธารณสุข อาชญากรรม ยาเสพติด รวมถึงปัญหาโสเภณีข้ามชาติ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้นี้ แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ของรัฐจะดำเนินการแก้ไขทั้งในด้านการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายและการปราบปรามผู้กระทำความผิดเหล่านี้ แต่ก็ไม่อาจทำให้ประสบผลสำเร็จได้โดยง่ายเนื่องจากคนเหล่านี้มีจำนวนมากกระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ดังนั้นในสมัยของรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหานี้ โดยมีการประกาศออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าวถึงสี่ครั้ง ภายในช่วงเดือนมิถุนายน ถึง สิงหาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งได้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากฝ่ายต่างๆ อย่างกว้างขวาง รวมทั้งได้มีข้อเสนอแบบอื่นๆ ตามมาด้วย ทั้งนี้เพราะประเด็นดังกล่าวมีความโยงใยไปถึงกลุ่มบุคคลอื่นๆ เช่น แรงงานไทย หน่วยงานสังคมสงเคราะห์และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เคยรับมือกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานและผู้อพยพ แต่ทว่าองค์กรเหล่านี้มักไม่ค่อยได้มีโอกาสหรือมีช่องทางในการเสนอแนะแนวทางการแก้ไขให้ทางรัฐบาลได้นำไปพิจารณาเท่าไรนัก

มติของคณะรัฐมนตรีที่ประกาศออกมาครั้งแรกเมื่อ 25 มิถุนายน 2539 ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอนั้น มีนโยบายเพื่อจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าวให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถควบคุมได้โดยผ่อนปรนให้ผู้ลักลอบเข้าเมืองเหล่านั้นอยู่ในระหว่างการรอส่งกลับและอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวเป็นเวลาสองปี โดยให้นายจ้างเป็นผู้ประกันตัวและกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวน ลักษณะอาชีพ ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ ขนส่ง และอุตสาหกรรมอื่นๆ ในพื้นที่ 39 จังหวัด *

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี 2 กรกฎาคม 2539 อนุมัติให้เพิ่มจำนวนจังหวัดที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติดังกล่าวทำงานเพิ่มจากเดิม 39 จังหวัดเป็น 43 จังหวัด* * และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 ให้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับพื้นที่ที่อนุญาต และประเภทของกิจ

* จังหวัดที่อนุญาตให้แรงงาน 39 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด กรุงเทพมหานคร ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก อุทัยธานี ขอนแก่น

** จังหวัดที่อนุญาตเพิ่มอีก 4 จังหวัด ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี ลำพูน

การงานที่อนุญาต ในช่วงเดือนมิถุนายน ถึง สิงหาคม นั้น ได้มีกลุ่มผู้นำแรงงานซึ่งกำลังเรียกร้อง
เพิ่มค่าแรงได้ออกมาประท้วง และเรียกร้องให้มีการปรับรายละเอียด เรื่องการอนุญาตให้มีแรง
งานต่างชาติเป็นจำนวนมากทำงานในประเทศไทยด้วย จนนำไปสู่การหารือร่วมกันระหว่าง
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และ
แกนนำผู้คัดค้าน จนส่วนหนึ่งได้ออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรี 6 สิงหาคม 2539 โดยให้ยกเลิกมติ
คณะรัฐมนตรีลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 ไปเสีย และได้ผ่อนผันให้แรงงานสัญชาติ พม่า ลาว
และกัมพูชา ทำงานได้เฉพาะกิจการที่กำหนดไว้ 8 ประเภท * นอกเหนือจากนี้ให้เป็นไปตาม
ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะ
กรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

ในความเป็นจริง ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539 จนกระทั่งถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539
รวมเวลา 90 วัน ปรากฏว่าได้มีนายจ้างนำแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมารายงานตัวเพียง
351,706 คน จากการตรวจสอบของสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติพบว่า ยังมีผู้หลบหนีเข้า
เมืองหลบซ่อนอยู่อีกไม่ต่ำกว่า 7 แสนคน(มติชน, 26 มีนาคม 2540) โดยเหตุที่ยังมีแรงงานอีก
เป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้มารายงานตัว ซึ่งในเรื่องนี้ได้ถูกโจมตีว่ามาตรการของรัฐบาลนี้ประสบ
ความล้มเหลว เพราะไม่สามารถทำให้นายจ้างพาแรงงานต่างชาติมาจดทะเบียนได้หมด และยัง
เป็นสาเหตุทำให้แรงงานเถื่อนที่รออยู่ตามแนวชายแดนไหลทะลักเข้ามาเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก
การดำเนินการกวาดล้างและจับกุมแรงงานต่างชาติและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่สำนักงาน
ตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ดำเนินการอยู่ก็ไร้ความหมาย ไม่ทำให้นายจ้างหรือลูกจ้างหวั่นเกรง
เพราะสามารถมารายงานตัวได้อีกครั้งหนึ่งและจะไม่มีใครเชื่อว่ารัฐบาลจะเอาจริงเอาจังเพราะ
สามารถขยายเวลาได้อีกเรื่อย ๆ

อีกทั้งได้มีหลายฝ่ายไม่เชื่อว่าแนวทางนี้จะปฏิบัติได้จริง เช่น นายสังศิต พิริยะรังสรรค์
อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวว่า ภายในเวลาสองปีสถาน

* กิจการที่ผ่อนผันให้ทำงานได้ 8 ประเภท ได้แก่ (1) ภาคเกษตรกรรม (2) ประมงทะเล (3) กิจการต่อเนื่องจาก
ประมงทะเล ได้แก่ แปปลา คัดเลือกแยกแยะประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล (4) กิจการ
ก่อสร้าง (5) กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน (6) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ (7) กิจการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ น้ำ
ปลา การอบและบ่มใบชาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตทางการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง
โรงเลื่อยไม้ โรงไม้หิน โรงสีข้าว การทำแพกุ้ง การทำปลาเค็ม ปลาหวาน การทำปลาแผ่นเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง
การทำหมึกลอก การทำนาเกลือ โรงงานทำอิฐ (8) งานรับใช้ในบ้าน (9) กิจการการผลิตประเภทอื่น ๆ ที่มีได้
กำหนดไว้แล้ว ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอ
ของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

การณ์ในประเทศอันเป็นแหล่งที่มาของแรงงานเหล่านี้คงจะไม่ดีขึ้น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ในพม่า) และรัฐบาลไทยคงจะไม่สามารถบังคับแรงงานเพื่อนให้กลับประเทศของตนได้ (The Nation , July 9, 1996) ทางด้านองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมแห่งหนึ่ง เห็นว่าการตัดสินใจอนุญาตให้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองทำงานต่อไปนั้น มีที่มาจากบรรดานายจ้างที่ต้องการแรงงานราคาถูก เพื่อที่จะได้แข่งขันกับประเทศอื่นๆ ในเอเชีย แทนที่ประเทศไทยจะเลือกใช้วิธีการพัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงานและคุณภาพสินค้า แต่กลับใช้วิธีเอารัดเอาเปรียบแรงงานไร้ฝีมือแทน และสิ่งเหล่านี้ก็จะทำให้การต่อรองขอขึ้นค่าแรงขั้นต่ำของแรงงานไทยยากขึ้นด้วย

หนึ่งในเรื่องนี้ นายปณิธิ ตั้งผาติ รองประธานหอการค้าจังหวัดตาก เชื่อว่า ภาครัฐไม่สามารถควบคุมแรงงานที่กระจายเข้าไปอยู่ในตัวเมืองเหมือนอยู่ในจังหวัดชายแดนและจะเกิดปัญหาไม่สามารถผลักดันออกนอกประเทศได้ในภายหลัง การเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถทำงานได้ในหลายจังหวัดทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง นอกจากนี้ยังมีปริมาณการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวสูงขึ้น เช่น บริเวณ อ. แม่สอด จ.ตาก จากเดิมที่นายหน้าคิดค่าดำเนินการ 3,000-4,000 บาทต่อหัว ปรับเป็น 5,000-8,000 บาทต่อหัว พร้อมทั้งเตรียมขึ้นทะเบียนแรงงานไว้ก่อนที่จะส่งไปให้กับลูกค้าในจังหวัดต่าง ๆ จากนั้นจะลักลอบนำเข้าแรงงานชุดใหม่เข้ามาโดยใช้ทะเบียนเก่าครอบ เชื่อกันว่าการลักลอบนำเข้าแรงงานเพื่อนมักจะทำงานเป็นขบวนการ และต้องได้รับการรู้เห็นเป็นใจจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างแน่นนอนที่สุด (ประชาชาติธุรกิจ , 20 สิงหาคม-1 กันยายน 2539)

นอกจากนั้นการรับรองแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี ส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทยระดับล่างอย่างมหาศาล โดยเฉพาะแรงงานซึ่งเป็นกรรมกร แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็น “แรงงานไร้ฝีมือ” ที่หาโอกาสพัฒนาฝีมือตัวเองให้สูงกว่าแรงงานต่างด้าวได้ยากมาก (ผู้จัดการ, 5 สิงหาคม 2539) และขณะนี้สถานการณ์แรงงานในประเทศไทยเกิดภาวะการเลิกจ้าง มีการปลดคนงานออกเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน แรงงานในประเทศหมดขวัญและกำลังใจในการทำงาน หากรัฐบาลยังเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในทุกพื้นที่แล้ว ก็เท่ากับเป็นการสวนกระแสการแก้ไขปัญหาการเลิกจ้างงานอย่างชัดเจน (มติชน, 9 กรกฎาคม 2540)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายชัชฎ์ บุรุษพัฒน์ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติในขณะนั้น ได้ชี้แจงว่า มติคณะรัฐมนตรีนี้ไม่ใช่อนุญาตให้นายจ้างเปิดรับชาวต่างชาติเข้ามาใช้แรงงาน

ในประเทศไทยเพียงแต่ต้องการควบคุมแรงงานที่มีอยู่และแรงงานเหล่านั้นก็ถือว่ายังคงสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำงานอยู่ต่อไปอีกสองปีแล้วก็จะถูกส่งตัวกลับประเทศเดิม (The Nation, July 20, 1996) ส่วนผลที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ นั้น ย่อมมีทั้งผลทางด้านบวกและผลทางด้านลบ ซึ่งจากการวิเคราะห์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) เกี่ยวกับผลทั้งสองด้านก่อนที่จะมีการประกาศมติ ครม.ที่ 25 มิถุนายน 2539 สำหรับผลที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

ผลดี

1. เพื่อให้สามารถควบคุมแรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในประเทศได้
 2. เพื่อให้นายจ้างสามารถลดต้นทุนการผลิตเนื่องจากแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือที่เข้ามามีค่าจ้างแรงงานต่ำทำให้ต้นทุนในการผลิตลดต่ำลง ส่งผลให้ไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้มากขึ้น
 3. สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ และในบางพื้นที่ได้
- ส่วนทางด้านผลเสียที่จะเกิดขึ้นหลังจากมีการนำเอานโยบายนี้ไปปฏิบัติ นั้น มีทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองระหว่างประเทศ จำแนกได้ดังต่อไปนี้

ผลเสียทางด้านเศรษฐกิจ

1. อาจเป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าส่งออกของไทยได้ เนื่องจากการใช้แรงงานต่างชาติที่มีค่าจ้างต่ำในการผลิตเพื่อการส่งออก
2. การพึ่งพาแรงงานราคาถูกเพื่อความได้เปรียบในการแข่งขันจะทำให้ผู้ประกอบการไม่สนใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และยกระดับคุณภาพแรงงานในประเทศ ส่งผลต่อการลดค่าจ้างแรงงานทั้งระบบ
3. ภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแล ค่ารักษาพยาบาลตามสถานพยาบาล ค่ากำจัดขยะและรักษาสิ่งแวดล้อม

ผลเสียทางด้านสังคม

1. การลักลอบทำงานของแรงงานต่างชาติทำให้กฎหมายของประเทศถูกละเมิด และเป็นช่องทางให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้อง
2. การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปัญหาการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมต่อเนื่องตามมา โดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด การค้าประเวณี และอาจส่งผลถึงปัญหาชนกลุ่มน้อย และปัญหาเชื้อชาติในอนาคต

3. ด้านสุขภาพอนามัยนั้น การที่คนต่างชาติลักลอบพำนักในไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งอาศัยอยู่อย่างแออัดและหลบซ่อนเพื่อหลบหนีการจับกุมทำให้เป็นแหล่งระบาดของโรคติดต่อต่างๆ และเกิดแหล่งเสื่อมโทรมมากยิ่งขึ้น

ผลเสียทางการเมืองระหว่างประเทศ

1. หากปล่อยให้แรงงานอพยพต่างชาติมากขึ้นจะมีปัญหาในการส่งกลับ และจะกระทบกระเทือนความสัมพันธ์กับต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2. การจ้างแรงงานต่างชาติโดยการกดค่าแรงในระดับต่ำ เจียนไขสภาพการจ้างงานต่ำกว่าแรงงานทั่วไป อาจถูกประเทศอื่นโจมตีในเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ และอาจกระทบกระเทือนถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับบรรดาประเทศเหล่านั้นได้

จากการวิเคราะห์ของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นได้ในการจ้างแรงงานต่างชาติในอนาคตดังกล่าว ทำให้การกำหนดนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจึงต้องมีการนำผลที่จะเกิดขึ้นมาพิจารณาว่าระหว่างผลประโยชน์ทางบวกกับผลในทางลบนั้นอย่างไหนจะมีมากกว่ากัน เพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลไปถึงผลประโยชน์ของชาติ(National Interest) ทั้งสิ้น หากผลประโยชน์ของชาติถูกกระทบกระเทือนแล้วย่อมส่งผลถึงความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

เนื่องจากแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติในปัจจุบันนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะความมั่นคงทางการเมืองเพียงอย่างเดียวแต่ยังหมายถึงความรวมไปถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา และความมั่นคงทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งจากสถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทยปัจจุบันได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และลุกลามไปจนถึงปัญหาความมั่นคงทางสังคมแล้วอีกทั้งปัญหาต่างๆ เหล่านี้นับวันก็ยิ่งสั่งสมขึ้นเรื่อยๆ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวตามหนังสือพิมพ์ต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำความผิดของแรงงานต่างชาติตั้งแต่คดีเล็กๆ ไปจนถึงการก่ออาชญากรรมที่รุนแรง และลุกลามไปถึงการเป็นพาหะของโรคติดต่อที่ร้ายแรงอีกหลายโรค โดยที่กลไกของรัฐไม่สามารถที่จะป้องกันและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจากประเด็นปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ต่อไปในอนาคตหากรัฐบาลต้องผลักดันให้แรงงานต่างชาติกลับประเทศของตน ซึ่งเรื่องนี้นอกจากองค์ของรัฐแล้วคงต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากนายจ้าง แรงงานต่างชาติ และจากรัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ทำให้เป็นเรื่องที่ยากมากหากจะทำการส่งแรงงานต่างชาติกลับประเทศ โดยเฉพาะประเทศพม่าเพราะสถานการณ์ภายในประเทศยังไม่สงบเรียบร้อยและคาดว่าจะต้องใช้เวลาอีกหลายปีทีเดียว ดังนั้นเมื่อรัฐบาลไม่

สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์แรงงานข้ามชาติได้แล้วปัญหาความมั่นคงของชาติอาจไม่จำกัดเฉพาะความมั่นคงของชาติทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จิตวิทยาเท่านั้น หากแต่จะขยายวงกว้างออกไปจนกระทบถึงความมั่นคงทางการเมืองและความมั่นคงทางการทหารของประเทศอีกด้วย

จากผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติด้านต่างๆ ดังกล่าวนี้อย่างนี้เอง ผู้ศึกษาสนใจทางเลือกหรือข้อเสนอแนะทางหนึ่งของ นาย Andres Dermershausen นักวิจัยอาวุโสจากองค์การพัฒนาเยอรมัน(German Development Agency) ที่ได้กล่าวในการสัมมนาเกี่ยวกับประสบการณ์ของปัญหาแรงงานระหว่างประเทศในยุโรป และให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ในการสัมมนาที่ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งจัดขึ้นเมื่อ ต้นเดือน พฤศจิกายน 2540 นาย Andres Dermershausen ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานข้ามชาติได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ประเทศไทยควรจะได้หาทางจัดทำข้อตกลงแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อจะได้ควบคุมดูแลการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ประสิทธิผลของเรื่องนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศไทย ในการตรวจตราดูแลพรมแดนของตน การมีข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านจะช่วยป้องกันไม่ให้แรงงานต่างชาตินี้ที่ไม่มีเอกสารหรือหลักฐานอะไรต้องถูกจับกุม และยังป้องกันมิให้มีการจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมายเหล่านั้นในตลาดมืด รวมทั้งช่วยให้รัฐบาลที่เป็นผู้รับแรงงานต่างชาตินี้สามารถจำกัดระยะเวลาการอยู่ภายในประเทศของแรงงานต่างชาตินี้ได้ ในทัศนะของ นาย Andres Dermershausen เขาเห็นว่า ประเทศไทยได้เริ่มพิจารณาเพื่อหาทางทำข้อตกลงกับประเทศกัมพูชา เพื่อที่จะควบคุมแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศนี้ที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยประมาณ 30,000 คน แต่ทว่ายังขาดการติดตามที่จริงจัง และที่สำคัญประเทศไทยยังไม่มี การติดต่อเจรจากับประเทศพม่าในเรื่องนี้เลย ทั้งๆ ที่มีปัญหามากกว่ากัมพูชามากมาย เพราะแรงงานพม่าประมาณ 800,000 คนได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย และอีก 90,000 คน ได้เข้ามาขอลี้ภัยทางการเมืองโดยอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย - พม่า (Bangkok Post, November 6, 1997)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากพม่า นั้นเป็นปัญหาต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และต่อไปจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม ซึ่งหากมิได้มีการดำเนินการป้องกันแก้ไขที่รัดกุมดีแล้ว ปัญหานี้ก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติโดยรวม ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า การอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาตินี้ที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติอย่างไรบ้าง และประเทศไทยควรจะหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหานี้อย่างไร มีตัวอย่างการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้จากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ ที่สามารถควบคุมดูแล

งานต่างชาติได้เป็นอย่างดี ซึ่งประเทศไทยควรจะได้เรียนรู้เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหายังยืนต่อไปหรือไม่ นี่คือความสำคัญของการศึกษาในเรื่องนี้

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่มีต่อปัญหาความมั่นคงของชาติ
2. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ ต่อการจัดการและแก้ไขปัญหานี้ และเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขที่ยั่งยืนต่อไป

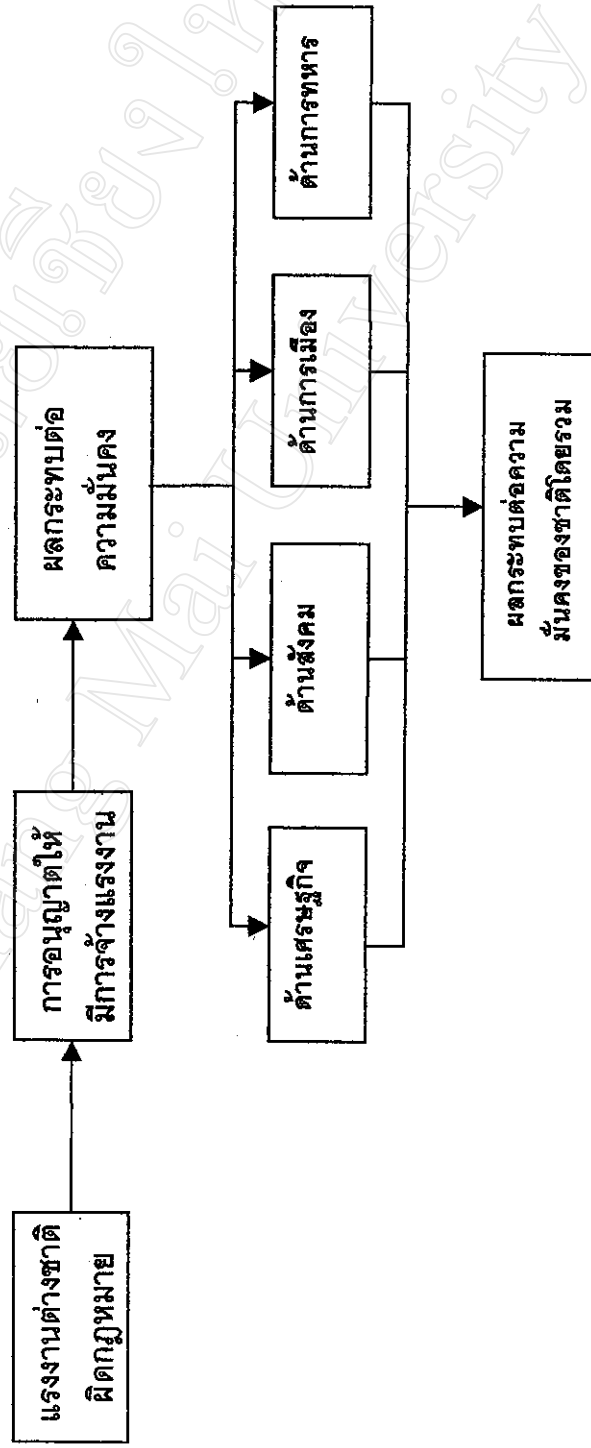
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

การอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
2. ความมั่นคงทางสังคม
3. ความมั่นคงแห่งชาติโดยรวม

เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจะแสดงด้วยแผนภูมิ ดังต่อไปนี้

แผนภูมิ 1.1 แสดงปัญหาของการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติและผลกระทบต่อความมั่นคงด้านจากมิติ ๑
ที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย



1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยเน้นศึกษารว่านโยบายนี้จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติหรือไม่อย่างไรตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้จะศึกษาโดยเน้นที่แรงงานข้ามชาติพม่า เนื่องจากแรงงานที่มาจากประเทศนี้มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศทั้งที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยวิธีการต่างๆ

หนึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงเอกสารของทางราชการในหลายๆ เรื่องซึ่งเป็นเรื่องไม่เปิดเผย เพราะฉะนั้นข้อมูลส่วนใหญ่จะหาทดแทนได้จากข่าวและบทความในหนังสือพิมพ์ เอกสาร และแหล่งข่าวอื่นๆ โดยเฉพาะการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งพลเรือน ตำรวจ ทหาร ข้าราชการ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนนักธุรกิจและผู้ที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ในการทำวิจัยสนามอยู่ที่ 2 จังหวัด คือจังหวัดเชียงใหม่ และกรุงเทพมหานคร

1.5 นิยามศัพท์

1. ชนกลุ่มน้อย (Minority) หมายถึง กลุ่มชนที่รวมกันโดยมีประวัติความเป็นมา ภาษา หรือความเชื่อทางศาสนาที่เหมือนกันและมีความรู้สึกว่าตนเองมีความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวไปจากชนกลุ่มใหญ่

2. ผู้ลี้ภัยสัญชาติพม่า หมายถึง ชนกลุ่มน้อยในพม่าทุกกลุ่มที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยยกเว้นชาวพม่าแท้

ผู้ลี้ภัยสัญชาติพม่า คือ บุคคลสัญชาติพม่าที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ก่อนวันที่ 9 มิถุนายน 2519 ด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยทางราชการได้จัดให้ทำทะเบียนควบคุมไว้และผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อรอการผลักดันต่อไป แต่ปัจจุบันประชาชนเหล่านี้ได้ตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยเกือบจะถาวร (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำทะเบียนบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัยสัญชาติพม่า)

3. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หมายถึง

3.1 ชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย แยกออกเป็นกลุ่มผู้หลบหนีเข้ามานานแล้ว และตั้งหลักแหล่งถาวรระหว่างรอการผลักดันออกนอกราชอาณาจักร ทางราชการกำหนดให้อาศัยอยู่ในเขตควบคุม 9 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า เช่นกัน แต่ไม่สามารถขออนุญาตออกนอกเขตอำเภอควบคุมได้

3.2 ผู้ที่หลบหนีเข้ามาในระยะหลังๆ จุดประสงค์หลักคือ เพื่อหางานทำจะกระจายออกหางานทำทุกจังหวัดทั่วประเทศไทย

3.3 ผู้หลบหนีที่อาศัยอยู่ใน 39 จังหวัดที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แรงงานจากลาว พม่า และกัมพูชา ที่อยู่ในระหว่างรอการเนรเทศกลับ เข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายโดยให้นายจ้างนำแรงงานที่เข้ามาทำงานก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ไปขึ้นทะเบียนกับตำรวจตรวจคนเข้าเมือง โดยจ่ายค่าประกันตัว 1,000 บาท (ร้อยละ 25 ของ 5,000 บาท) ในระยะเวลาผ่อนปรน 2 ปี แล้วเนรเทศกลับ

3.4 พวกที่อยู่ใน เขต 39 จังหวัด จะต้องถูกจับดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เมื่อคดีถึงที่สุดจะต้องส่งตัวออกนอกราชอาณาจักร

4. แรงงานต่างชาติ, แรงงานต่างด้าว (Alien Worker, Alien Labour) หมายถึง คนงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยที่ไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศนั้น ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ วิชาชีพ ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2526 ใช้ควบคุมการทำงานของคนต่างชาติในประเทศ

4.1 แรงงานต่างชาติซึ่งเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง แรงงานต่างชาติสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดยทางบกหรือทางเรือ ตามแนวชายแดนระหว่างไทย พม่า ลาวและกัมพูชา และลักลอบทำงานอยู่ในกิจการต่างๆ โดยไม่มีเอกสารการเข้าเมืองโดยถูกต้อง และไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากเจ้าพนักงาน

4.2 คนต่างด้าวผิดกฎหมาย (Illegal Alien) หมายถึงคนต่างด้าวที่เข้าไปอาศัยอยู่ในประเทศอื่นโดยการลักลอบหรือการปลอมแปลงเอกสารเข้าเมือง หรือเข้าประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายแต่อยู่เกินระยะเวลาที่กำหนด

5. ผู้พลัดถิ่น (Refugees) หรือ ผู้ลี้ภัย (Asylum Seekers) หมายถึง ผู้ลี้ภัยทางการเมือง หรือผู้ลี้ภัยด้วยภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือทั้งสองอย่างรวมกันในสถานการณ์ปัจจุบันยังนับรวมไปถึง กลุ่มผู้โยกย้ายเพราะสภาพความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม (Escape from Environmental Degradation) กลุ่มผู้ถูกรังแกหรือเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางชาติพันธุ์ (Ethnic Suppression) (กฤตยา ชามวณิชกุล และคณะ, 2540)

6. เจ้าของสถานประกอบการ หมายถึง หน่วยเศรษฐกิจที่ประกอบธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างในสถานที่หรือสาขาของสถานที่ ซึ่งมีที่ตั้งแน่นอนการดำเนินงานหรือการควบคุมกระทำโดยเจ้าของที่เป็นบุคคลหรือนิติบุคคลในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้น เกษตรกรรม และ

ยกเว้นหน่วยงานของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การระหว่างประเทศ สถาบันศาสนา เรือเร็ว รถเข็น แฝงลอย และขายแร่ แต่ไม่รวมแฝงลอยในตลาดศูนย์การค้า หรือในห้างสรรพสินค้า

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ตระหนักถึงผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ จากการนำนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติมาใช้
2. ได้ทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดต่อความมั่นคงแห่งชาติจากการจ้างแรงงานต่างชาติ
3. ได้ทราบมาตรการและแนวทางในการจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติของประเทศเพื่อนบ้านที่พัฒนาแล้วว่ามีการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร