

บทที่ 3

แรงงานพม่าในประเทศไทยและการจัดการของรัฐ

3.1 การอพยพเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานพม่า

ในปัจจุบันปรากฏการณ์ของการข้ามชาติของบุคคลธรรมดา เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยปกติ เป็นเหตุการณ์ประจำวัน การข้ามชาติเป็นพฤติกรรมของมนุษย์เพื่อการแสวงหาปัจจัยสี่ ประการของชีวิต ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทย ในขณะที่คนไทยจำนวนมากเดินทางออกจากประเทศเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ก็มีคนต่างชาติจำนวนมากเดินทางเข้ามาในประเทศไทยและทำงานในประเทศไทย คนต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยมีทั้งที่เป็นคนทำงานมีฝีมือและคนทำงานไร้ฝีมือ

การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทยในอดีต คือ ก่อนหน้า พ.ศ. 2470 นั้นเป็นไปอย่างเสรี ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2470 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองขึ้นมา โดยมีกรมตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานที่ควบคุมดูแล

โดยคนต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย และกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมือง กลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นไปภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น มีอยู่หลายประเภทตามลักษณะของการตรวจลงตรา (Visa) โดยอาจจะเดินทางเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว มาเพื่อประกอบธุรกิจ หรือเดินทางผ่านประเทศไทยเพื่อไปยังประเทศอื่น นอกจากนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่า ภาวะการหลั่งไหลเข้ามาของคนต่างชาติเพื่อทำงานระดับล่างในประเทศไทยมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะภาวะของ "การขาดแคลนแรงงาน" หรือ "การขาดแคลนแรงงานราคาถูก" ซึ่งระบบการผลิตในปัจจุบันยังต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก สำหรับในประเทศไทยภาวะการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างแน่นอน ด้วยเหตุผลในทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยจึงตกอยู่ภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ (พันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2540) กล่าวคือ จำเป็นที่จะต้องรับเอาเทคโนโลยีต่างๆ ตลอดจนแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2519 เป็นต้นมาไทยต้องเผชิญกับการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติซึ่งลักลอบเข้ามาในประเทศไทยหรือหลบหนีเข้าเมือง โดยแรงงานเหล่านี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ คนจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย คือจากประเทศพม่า กัมพูชาและลาว คนจากสามประเทศนี้ส่วนใหญ่จะเข้ามาโดยไม่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง กลุ่มที่สอง คือชาวจีนแผ่นดินใหญ่ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และมีบางส่วนที่ต้องการเดินทางต่อไปยังประเทศที่สามโดยจะมีขั้นตอนและเป็นขบวนการที่เรียกกันว่า "ขบวนการ

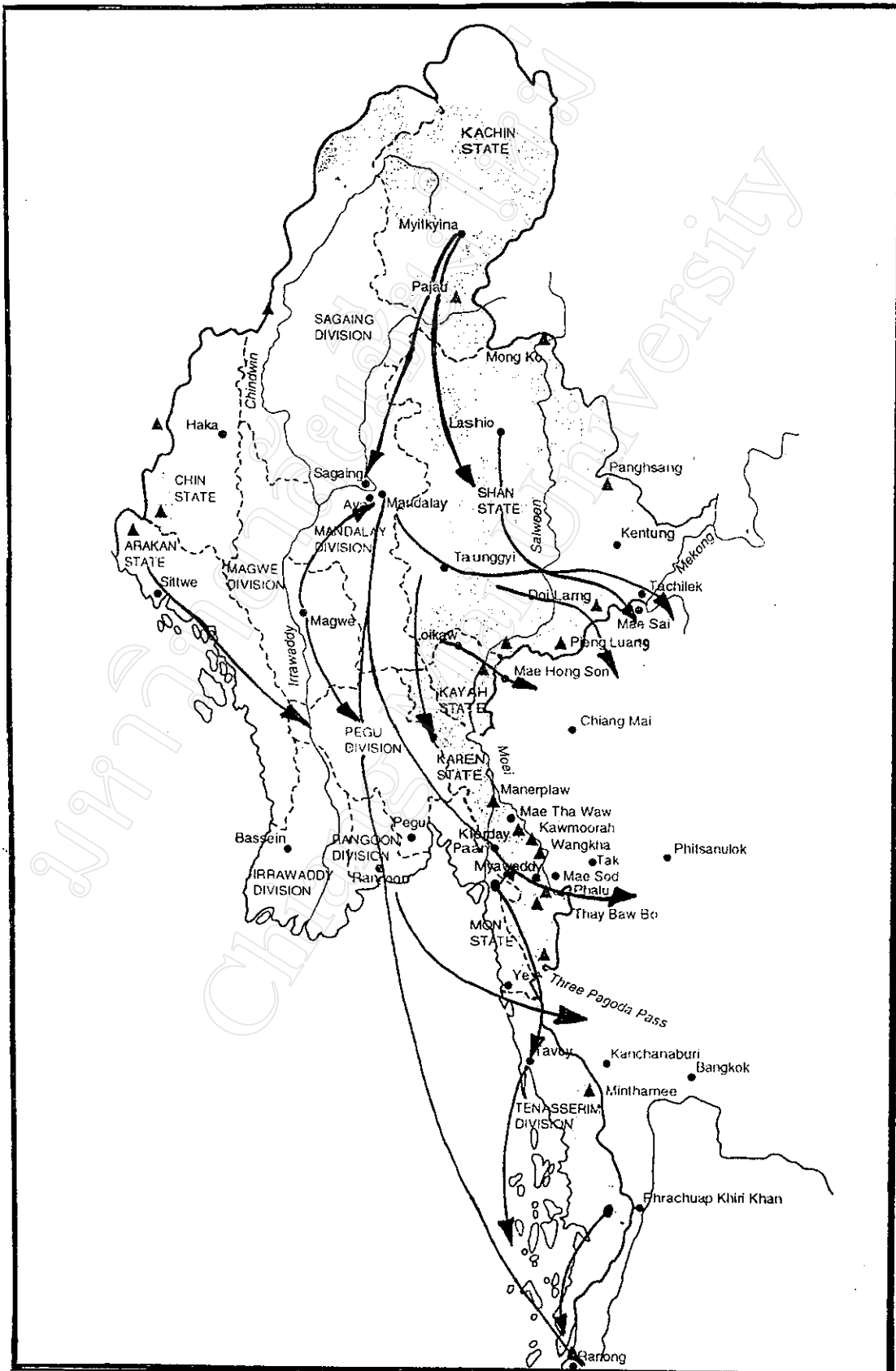
ส่งลูกหมู่ไปต่างประเทศ" หรือ "แก๊งลูกหมู่" และกลุ่มที่ 3 คือ ประชาชนจากประเทศอินเดียได้ ได้แก่ อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศและศรีลังกา กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาโดยเครื่องบิน ส่วนหนึ่งเดินทางผ่านประเทศไทยเข้ากรุงเทพมหานคร แล้วไปยังภาคใต้ก่อนจะเข้าไปในเข้ามาเลเซีย

จากการประมาณการครั้งล่าสุดของหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2540 ประเทศไทยมีจำนวนแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งสิ้น 992,079 คน เป็นแรงงานต่างชาติที่มีใบอนุญาตทำงานเพียง 265,485 คน และยังมีแรงงานต่างชาติที่ไม่ได้ขออนุญาตทำงานอีกเป็นจำนวนมากถึง 726,594 คน แรงงานส่วนใหญ่ที่เข้ามาค้าแรงงานจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือไม่มีการศึกษา ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นกรรมกร แรงงานประเภทลูกเรือประมง ดูแลสวนหรือรับจ้างทั่วไป แรงงานเหล่านี้จะกระจายอยู่ทั่วทุกภาค แต่ภาคกลางคาดว่าจะมีปริมาณที่สูง

การศึกษาของผู้ศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการศึกษาที่เน้นเฉพาะแรงงานต่างชาติที่มาจากประเทศพม่า เนื่องจากประเทศไทยมีแรงงานที่มาจากประเทศพม่าจำนวนมากที่สุดในบรรดาแรงงานต่างชาติทั้งหมด ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ประเทศไทยและประเทศพม่ามีแนวชายแดนติดต่อกันมีความยาวถึง 2,401 กิโลเมตร ติดพื้นที่ 10 จังหวัดของประเทศไทยจากเหนือจรดใต้ ดังนั้น จำนวนแรงงานพม่าที่หลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยประเมินว่าน่าจะมีมากกว่า 500,000 คน

แรงงานอพยพพม่าที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทยนั้น มีชุมชนต้นทางมาจากทั่วทุกภาคของประเทศไทยและภาคแถบชายแดนซึ่งเป็นเขตชนกลุ่มน้อยเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนแรงงานหลังไหลเข้ามามากที่สุดเพราะระยะทางใกล้กว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนและความอดอยากรุนแรงกว่าประชาชนในตอนในของพม่า อย่างไรก็ตาม ระยะหลังประชาชนจากตอนในของพม่าและมีเชื้อชาติพม่าก็ทยอยข้ามชายแดนมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยพื้นที่ของชุมชนต้นทางจะแบ่งเป็น 4 เขต คือ รัฐและภาคติดชายแดนซึ่งได้แก่ เขตแดนของชนกลุ่มน้อย ภาคชั้นในประเทศ ชายแดนด้านตะวันตก และเมืองค้าชายแดนฝั่งไทยและพม่า ดังแสดงในแผนที่เส้นทางของแรงงานอพยพจากพม่าต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 : แผนที่แสดงเส้นทางของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า



ที่มา : ผู้จัดการรายวัน, 12 มีนาคม พ.ศ. 2541.

จากแผนที่แสดงพื้นที่ต้นทางของแรงงานพม่าที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทย สามารถกล่าวในรายละเอียดของแต่ละเขตได้ดังต่อไปนี้

1. รัฐ และภาคติดชายแดน : เขตชายแดนของชนกลุ่มน้อย

รัฐฉาน (Shan State) มีพรมแดนติดภาคเหนือของไทย เป็นดินแดนชาวไตกลุ่มต่างๆ ได้แก่ ไทยใหญ่ ไทยลื้อ ไทยจีน และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ เช่น ว้า ปะหล่อง อาข่า ลีซู จีนฮ่อ ปะโอ เป็นต้น ประชาชนในเขตนี้ทยอยอพยพเข้ามาในประเทศไทยนานแล้ว แต่คลื่นระลอกใหญ่ เกิดขึ้นหลัง พ.ศ. 2531 และทะลักเข้ามามากที่สุดหลังชนสู้รบกับรัฐบาลพม่าเมื่อ พ.ศ. 2539 คณะกรรมการการเคหะช่ายยวชนรัฐฉานได้คาดการณ์การขบวนการรัฐฉานที่เดินทางเข้าตามช่องทางจังหวัดเชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่มกราคม 2539-ธันวาคม พ.ศ. 2540 ว่ามีจำนวนรวม 90,000 คน แรงงานอพยพจากรัฐฉานที่เข้ามาก่อน พ.ศ. 2533 มักจะมีญาติพี่น้องที่มาอยู่ก่อนโดยผู้ที่มาก่อนได้รับบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง และทำงานในไร่สวนแถบไม้ไผ่จากชายแดนนัก

ระหว่าง พ.ศ. 2533-2537 เด็กหนุ่มและชายฉกรรจ์จะหลบหนีการเกณฑ์ทหารของกองกำลังไทยใหญ่ และการเกณฑ์ลูกหาบของรัฐเข้ามามาก ขณะเดียวกันภาวะยากแค้นอย่างรุนแรงและการใช้แรงงานทาสเพื่อสร้างทางรถไฟแถบตอนใต้รัฐฉานทำให้ประชาชนอพยพเข้ามามากขึ้น และกระจายตัวไปสู่จังหวัดต่างๆ ของไทย จากนั้นนับจาก พ.ศ. 2539 รัฐบาลทหารได้บุกเข้ารัฐฉานดำเนินนโยบายตัดขาดกำลังเสบียงอาหาร ทุน การข้าว และกำลังพล เพื่อตัดการสนับสนุนของกองกำลัง SURA (Shan United Revolution Army) ที่แยกตัวออกจาก MTA (Mong Tai Army) มาสู้รบต่อ และได้ดำเนินการขับไล่ประชาชนออกจากหมู่บ้านให้เข้าสู่พื้นที่ควบคุมอย่างต่อเนื่องควบคู่กันไปกับการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ

ใน พ.ศ. 2539 มีจำนวนผู้ถูกบังคับออกจากหมู่บ้านราว 100,000 คน จาก 600 หมู่บ้านใน 8 เมือง ส่วนใน พ.ศ. 2540 รัฐบาลพม่าได้ขยายเขตปฏิบัติการมีประชาชนต้องโยกย้ายอีก 200,000 คน รวมทั้งหมดกว่า 300,000 คน จำนวนนี้ไม่ต่ำกว่า 30,000 คน ทะลักเข้ามาในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2539 และอีกกว่า 34,000-50,000 คนหลังไหลเข้ามาในช่วง 7 เดือนแรกของ พ.ศ. 2540 การหลบหนีเข้ามามีลักษณะผู้ลี้ภัยแต่ทางการไทยไม่มีค่ายพักพิงรองรับ ทำให้ผู้อพยพกระจายไปเป็นแรงงานอย่างรวดเร็วและสามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมไทยได้ง่าย เพราะวัฒนธรรมและหน้าตาที่คล้ายคลึงกัน

รัฐมอญ รัฐกะเหรี่ยง และภาคตะนาวศรี เขตนี้มีทั้งชาวกะเหรี่ยง ปะโอ มอญ ทะวาย และพม่า อินเดียน มุสลิม ปะปวนกันอยู่ ภาคตะนาวศรีมีอุตสาหกรรมประมง ปลุกข้าว

เลี้ยงไข่มุกและการค้าข้ามแดนกับไทย พื้นที่นี้เป็นแหล่งส่งแรงงานอพยพเข้าสู่ไทยมากที่สุด การอพยพแรงงานจากเขตนี้นี้เริ่มเข้มข้นมากขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2533 เมื่อประชาชนถูกบังคับให้โยกย้ายเพื่อเปิดทางให้กับทางรถไฟ เย-ทวาย เพื่ออำนวยความสะดวกในการวางท่อก๊าซยานาดา และ พ.ศ. 2536 ได้มีการเกณฑ์แรงงานทาสเพื่อสร้างทางรถไฟสายดังกล่าวรวมทั้งสร้างฐานทัพใหม่ของทหารที่เข้ามาควบคุมพื้นที่ด้วย

แรงงานพม่าได้ไหลทะลักเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่งตั้งแต่ต้นเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2539 เมื่อนโยบายตัดขาดสี่ประการ* ถูกนำมาใช้ในพื้นที่และมีคำสั่งโยกย้ายประชาชน 120 หมู่บ้านเข้าสู่เขตควบคุม แผนต่อต้านมุสลิมถูกนำมาใช้ควบคู่กับการขู่ประเด็นศาสนาระหว่างชาวพม่าที่นับถือศาสนาพุทธกับศาสนาคริสต์ทำให้เกิดการแตกแยกกันขึ้น จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น นายหน้าค้าแรงงานซึ่งรอก่อนแล้วที่ช่องทางด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอเมืองจังหวัดระนอง จึงสามารถรับเอาแรงงานพม่าเข้ามาในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อกองกำลังกะเหรี่ยงที่เคยสามารถป้องกันประชาชนของตนให้พ้นจากขบวนการค้าแรงงานอีกต่อไป

รัฐกะเหรี่ยง เขตนี้มีชนเผ่าชาวกะเหรี่ยงคะยา คะยอร์ คะยาน ไทยใหญ่ อาศัยอยู่โดยนับจาก พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา หลังจากที่มีรัฐบาลพม่าดำเนินนโยบายตัดขาดสี่ประการและจัดการอพยพผู้คนจากป่าเข้าสู่พื้นที่ควบคุมทำให้มีชาวกะเหรี่ยงหลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการสู้รบในรูปของผู้ลี้ภัยเข้ามายังประเทศไทยแต่มีจำนวนไม่มากนักเพราะนายหน้าค้าแรงงานยังไม่ค่อยเข้าไปในเขตนี้ เนื่องจากเป็นเขตหุบเขาและอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองและผู้ลี้ภัยยังหวังว่าจะได้กลับไปยังถิ่นฐานของตน

2. ภาคชั้นในประเทศ หมายถึงภาคอย่างกว้าง มัณฑะเลย์ อิรวดี พะโคและมาเกวจะเป็นชาวพม่า มอญ กะเหรี่ยง พม่าอินเดีย ประชาชนในพื้นที่ชั้นในส่วนใหญ่จะเผชิญปัญหาความทุกข์ยากและการเกณฑ์แรงงานทาส การขูดรีดภาษีและค่าธรรมเนียม การบังคับโยกย้าย

* นโยบายซึ่งนำมาใช้กับชนกลุ่มน้อยนี้ กองทัพพม่าเรียกสั้นๆ ว่า "ยุทธการตัดสี่" (The "Four Cuts" Strategy) เป็นการตัดกำลังฝ่ายต่อต้านรวม 4 ด้าน คือ 1) ตัดอาหาร (Food) 2) ตัดเงินทุน (Funds) 3) ตัดการข่าว (Intelligence) 4) ตัดกำลังพล (Recruits) จาก พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, ม.ล., การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองพม่า (Economic and Political Development Myanmar) สถาบันเอเชีย ตะวันออกศึกษา ในพระบรมราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ตุลาคม 2541, หน้า 83.

หรือเพื่อปรับแต่งบ้านเมืองต้อนรับการท่องเที่ยว ซึ่งการเดินทางอพยพมายังชายแดนและข้ามพรมแดนมายังประเทศไทยเพื่อหาเงินสักกระยะหนึ่ง และกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมของตน

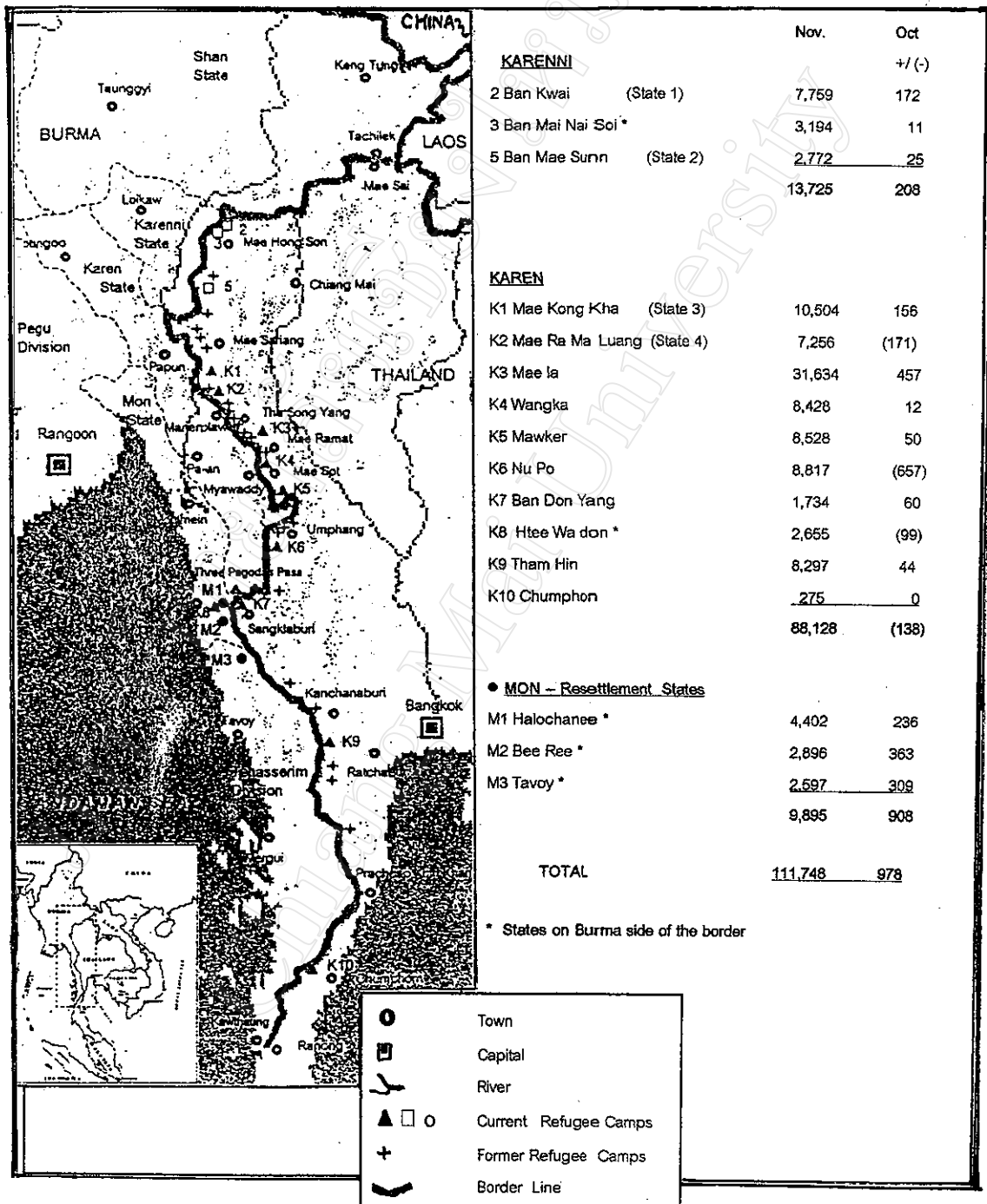
3. ชายแดนด้านตะวันตก ได้แก่ รัฐอาระกัน จีน คะฉิ่น และภาคชาโกซึ่งอยู่ติดกับอินเดีย บังกลาเทศและจีน แรงงานจากพื้นที่นี้จะอพยพเข้าอินเดียและบังกลาเทศมากกว่าไทย แต่หลังจากรัฐบาลบังกลาเทศผลักดันผู้ลี้ภัยกว่า 200,000 คนออกประเทศ ชาวมุสลิมโรฮิงยา (อยู่ในรัฐอาระกัน) ซึ่งเป็นเป้าหมายของการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีความต้องการเดินทางไปประเทศมาเลเซียผ่านประเทศไทยด้วยเหตุผลทางศาสนา แต่มีจำนวนไม่น้อยยังคงค้างอยู่ในกรุงเทพมหานครและเขตแดนทางภาคใต้ของประเทศไทย ดังนั้นในบรรดาแรงงานพม่าซึ่งมีเกือบล้านคนนั้นจึงมีกลุ่มคนจากดินแดนทางตะวันตกจำนวนไม่น้อย ส่วนใหญ่มีการเคลื่อนย้ายแบบค่อยเป็นค่อยไปและเป็นที่คาดกันว่าในอนาคตหากเหตุการณ์ในพม่ายังไม่สงบหรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแล้วแรงงานพม่าจากชายแดนทางด้านตะวันตกจะอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

4. เมืองค้าขายชายแดนฝั่งไทยและพม่า หมายถึง เกาะสอง - จังหวัดระนอง ท่าขี้เหล็ก - อำเภอแม่สลาย และเมียวดี - แม่สอด ซึ่งเป็นประตูนำเข้าแรงงานพม่าสู่ประเทศไทยและเป็นแหล่งของนายหน้าค้าแรงงานประเภทต่างๆ เมืองค้าขายชายแดนดังกล่าวนี้จะมีชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่มาแล้วและมีฐานะดีและชุมชนที่ตั้งใหม่ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีทั้งกลุ่มคนรับทำงานโยกย้ายมาเพื่อทำงานและให้ครอบครัวมาตั้งหลักแหล่งได้ และกลุ่มที่อพยพจากเขตทางไกลเพื่อหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ส่วนฝั่งประเทศไทยมีประชาชนจากพม่าเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นจำนวนมากโดยอาศัยเครือข่ายญาติพี่น้องที่เข้ามาอยู่ก่อนแล้ว แรงงานอพยพที่มีหลักฐานแล้วแถบชายแดนนี้ส่วนใหญ่ต้องการเงินก้อนใหญ่เพื่อการตั้งหลักปักฐาน หรือซื้อสถานะทางกฎหมายจนกระทั่งได้บัตรประชาชนเพื่ออยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร ในชายแดนท่าขี้เหล็ก - อำเภอแม่สลาย จ.เชียงรายมีหมู่บ้านชาวไตที่อพยพมาจากเขตรัฐฉานและทางใต้ของจีน บริเวณนี้เป็นช่องทางสำคัญในการนำหญิงเข้าสู่ธุรกิจบริการและเป็นกิจการที่ทำกันอย่างเปิดเผยในท้องถิ่น ผู้ที่ตั้งตัวได้จากอาชีพนี้จะเป็นแบบอย่างให้คนรุ่นหลังและอาจตั้งตัวเป็นนายหน้าต่อไป การเดินทางเข้ามาค้าบริการทางเพศเป็นพฤติกรรมตามอย่างและไม่มีทางเลือกอื่นสำหรับแรงงานหญิง ขณะที่แรงงานหญิงในพื้นที่เกาะสองมีทางเลือกอื่นเพราะกลุ่มนายหน้าค้าแรงงานมีอยู่เป็นจำนวนมาก ชุมชนย้ายถิ่นใหม่ในท่าขี้เหล็กอยู่รวมกันอย่างแออัด ผู้ชายมักว่างงานและติดยาเสพติด เล่นการพนัน สถานบริการในท่า

ซีเหล็กและเกาะสองเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากในรูปแบบเช่นเดียวกับฝั่งไทย ส่วนเมืองเมียวดีเป็นตลาดมืดสำคัญและเป็นเขตที่รัฐยังควบคุมไม่ได้เต็มที่

แผนภาพที่ 3 : แสดงค่ายพักพิงชั่วคราวผู้ลี้ภัยและจำนวนผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย - พม่า พ.ศ. 2541



ที่มา : สายใยไทย-พม่า, ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ธันวาคม 2541.

จากแผนภาพข้างต้น ค่ายพักพิงชั่วคราวผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน พื้นที่นี้เป็นแหล่งต้นทางของแรงงานอพยพที่สำคัญไม่น้อย ค่ายพักพิงของชาวมอญอพยพที่ถูกย้ายเข้าสู่ฮาลอคาในพม่าเมื่อ พ.ศ. 2538 เป็นแหล่งนายหน้าค้าแรงงานที่รู้จักกันทั่วไป กลุ่มผู้ลี้ภัยต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยงและมีชาวกะเหรี่ยง รวมทั้งชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ปะปนอยู่บ้าง ที่พักพิงมานานเริ่มสูญเสียวิถีการดำเนินชีวิตและวัฒนธรรมอันเข้มแข็งของตนเองขณะที่วัฒนธรรมการบริโภคเริ่มเข้าครอบงำส่วนค่ายพักพิงใหม่ ผู้ลี้ภัยมักจะหวาดกลัวต่อการถูกส่งกลับเนื่องจากมีการโยกย้ายค่ายเหล่านี้ไปมาหลายครั้ง การเผชิญกับความอดอยากและโรคภัย จากการบุกรุกเผาทำลายของฝ่ายตรงข้ามทำให้ผู้ลี้ภัยตัดสินใจเล็ดลอดออกมาทำงานในประเทศไทย

กระบวนการค้าแรงงานจะมีโยงใยตั้งแต่ชุมชนต้นทางจัดการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย การหางานให้ซึ่งก็คือการจัดส่งแรงงานเข้าสู่สถานประกอบการและการมีบริการเสริมต่างๆ ขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมดนี้จะถูกคิดเป็นตัวเงินที่แรงงานต้องจ่ายให้นายหน้า นอกจากนี้นายหน้ายังมีรายได้คิดค่าส่งแรงงานจากผู้ประกอบการอีกทอดหนึ่งด้วย โดยนายหน้าจากชุมชนต้นทาง ซึ่งหาได้ในเมืองใหญ่ผู้ประสงค์ไปทำงานสามารถเลือกประเทศปลายทางได้ว่าจะไปที่ไหน โดยนายหน้าจะคิดค่าจัดการแตกต่างกัน เช่น มาเลเซีย 30,000 บาท สิงคโปร์ 70,000 บาท สำหรับหมู่บ้านที่กระจายตามแนวชายแดนจะมีนายหน้าเดินทางเข้าไปเป็นระยะซึ่งนายหน้าแต่ละรายจะรวบรวมผู้คนประมาณ 10 คน เพื่อการควบคุมที่ง่าย อย่างไรก็ตามก็มีแรงงานหลายคนเดินทางเข้าหานายหน้าที่มีเครือข่ายยาวถึงชายแดนประเทศไทยที่มักตกลงค่าเดินทางเป็นทองเพราะค่าเงินจืดไม่มีความแน่นอน เว้นแต่นายหน้าช่วงสั้นที่ส่งแรงงานเพียงแคชายแดนที่รับเงินจืดซึ่งต้องจ่ายสดก่อน

การขนส่งแรงงานจะมีการเดินทางเป็นกลุ่มใหญ่จากกลุ่มนายหน้าอื่นตามจุดต่างๆ โดยการเดินทางในพม่าจะมีเพียงแต่พาขึ้นรถไฟหรือเรือโดยสารและการเดินทางเท้าในบางจุด การเดินทางผ่านเขตชนกลุ่มน้อยต้องจ่ายค่าผ่านทางให้ด้วย ส่วนการขนย้ายแรงงานในไทยนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐมักให้ความร่วมมือด้วยเสมอไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง สำหรับการหางานโดยนายหน้านายหน้ามักจะมีเครือข่ายอยู่แล้วจำนวนหนึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นหัวหน้างานทั้งชาวไทยและทั้งที่มาจากพม่า หากขาดคนงานหัวหน้างานจะรับคำสั่งจากนายจ้างให้ติดต่อกับนายหน้า แต่หากแรงงานมีมากนายหน้าจะหาวิธีระบายแรงงานออกเองไปยังสถานประกอบการต่างๆ หรือขายให้กับนายหน้ารายอื่น กรณีที่เป็นหญิงบริการนายหน้าจะนำไปเร่ขายตามสถานบริการต่างๆ จนกว่าจะหมด หากขายไม่ออกจะใช้วิธีลดราคาเนื่องจากไม่ต้องการนำแรงงานกลับประเทศพม่า

(กฤตยา และคณะ, 2541)

สำหรับเส้นทางการเดินทางข้ามพรมแดนของผู้อพยพจากพม่าจากชุมชนต้นทางมายังจุดผ่านแดนเข้าสู่ประเทศไทยนั้น ได้แก่เมืองชายแดนสำคัญดังต่อไปนี้

1. ท่าขี้เหล็ก (รัฐฉาน) – อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
2. เมืองต๋ม (รัฐฉาน) – บ้านหนองอู อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่
3. ซาดอว์ (รัฐกะเหรี่ยง) และหัวเมืองรัฐฉาน – อำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน
4. เมียวดี (รัฐกะเหรี่ยง) – อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
5. ฮาลอคคานี (รัฐมอญ) – ด่านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
6. เกาะสอง (รัฐตะนาวศรี) อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

7. ย่างกุ้ง (ภาคย่างกุ้ง) - กรุงเทพมหานคร (ทางเครื่องบิน) ซึ่งไม่ค่อยแพร่หลายนักแต่เป็นวิธีที่แรงงานมีฝีมือบางคนใช้ สำหรับเส้นทางเชียงใหม่จะเป็นของชาวรัฐฉานโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับแม่ฮ่องสอนจะเปิดรับเฉพาะประชาชนที่อยู่ในรัฐติดชายแดน ในจุดเหล่านี้ยังไม่มีธุรกิจนายหน้าที่มีเครือข่ายใหญ่โตและเป็นระบบ

แผนภาพต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึง เส้นทางการเคลื่อนย้ายของแรงงานอพยพจากประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศไทย แล้วกระจายไปตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ และมีแรงงานพม่าบางส่วนที่อาศัยประเทศไทยเป็นทางผ่านไปสู่ประเทศที่สาม เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์และอินโดนีเซีย เป็นต้น

ที่มา : ผู้จัดการรายวัน, 12 มีนาคม 2541 .

ที่มา : ผู้จัดการรายวัน, 12 มีนาคม 2541 .

หลังจากที่แรงงานพม่าได้ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยตามแนวชายแดนได้สำเร็จแล้ว ก็จะมีขบวนการค้าแรงงานไทยมารับ โดยการไ้รรถยนต์ที่ดัดแปลงเป็นที่หลบซ่อนให้กับแรงงาน พม่าเช่น การเข้ามาโดยอาศัยอยู่ในรถบรรทุกทุกแฉะโม ดันไม้และสินค้าทางการเกษตรต่างๆ จะมี การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หากพบว่ามี การตั้งด่านตรวจก็จะเปลี่ยนวิธีในการ เดินทางเส้นเดินเท้าไปยังจุดหมาย การเดินเท้าจะใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 3 วัน อีกทั้งมีหลายเส้นทางที่ ทำให้สามารถเข้าไปยังจังหวัดที่ใกล้เคียงได้ เช่น จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดสุโขทัย หากพ้น จากจุดนี้แล้วก็จะสามารถกระจายไปยังภาคเหนือและลงไปยังภาคกลางได้ การสกัดกั้นของเจ้า หน้าที่เป็นไปได้ยาก ขบวนการนี้จะดักฟังวิทยุของเจ้าหน้าที่ และจากสภาพป่าที่ภูเขาอันสูงชัน จึงยากต่อการเข้าไปจับกุมของเจ้าหน้าที่

บริเวณชายแดนไทย - พม่าที่จังหวัดระนอง การลักลอบเข้าประเทศไทยของแรงงาน พม่าจะใช้วิธีการติดต่อเช่นเดียวกันแต่การเดินทางจะใช้เรือเป็นพาหนะ โดยแรงงานพม่าจะลงเรือ ที่บริเวณเกาะสองเข้าสู่จังหวัดระนอง ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หลังจากนั้นแรงงานพม่าจะไม่เดินทางกลับตามกำหนดแต่จะหลบซ่อนอยู่ในจังหวัดระนอง เพื่อรอ เวลาเดินทางและจะมีกระบวนการหลบเลี่ยงเจ้าหน้าที่หากทราบว่ามี การสกัดกั้นก็จะเปลี่ยนเป็น การเดินเท้าเข้าป่าอ้อมด่านตรวจไปยังจุดหมายโดยใช้ผู้ชำนาญทาง จากนั้นก็จะใช้เส้นทาง ถนนเพชรเกษมซึ่งตัดผ่านจังหวัดระนองลงสู่ภาคใต้หรือย้อนขึ้นสู่ภาคกลาง โดยสรุปแล้วเส้นทาง การหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานพม่าในจังหวัดระนองมี เส้นทางหลัก 3 เส้นทาง ด้วยกัน

เส้นทางแรก ได้แก่ แรงงานจากกรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า ที่ถูกรวบรวมผ่านสำนักงาน จัดหาแรงงานเถื่อนที่มีกลุ่มคนไทยเข้าไปจัดการ จากนั้นจะส่งตรงมาจังหวัดระนอง โดยแรงงาน พม่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่อหัวเป็นทองคำหนักหนึ่งบาท

เส้นทางที่สอง ได้แก่ การเคลื่อนย้ายแรงงานพม่าจากย่างกุ้งมายังจังหวัดมะริดแล้วขึ้น เรือตรงมายังจังหวัดระนองอีกทอดหนึ่ง

เส้นทางที่สาม ได้แก่ การเคลื่อนย้ายแรงงานพม่าในภาคใต้ของพม่าที่เดินทางตรงมายัง ระนองหรือเกาะสองก่อนผ่านเข้ามาจังหวัดระนองด้วยตนเอง แรงงานที่ผ่านเส้นทางที่สองและที่ สามนี้ส่วนใหญ่ไม่ต้องจ่ายค่าจัดการเบื้องต้นเพราะสามารถเดินทางมาได้ด้วยตนเอง

(ผู้จัดการรายวัน, 29 กรกฎาคม 2539 : 17)

การเดินทางของแรงงานพม่าร้อยละ 80 จะใช้เส้นทางลงเรือ สำหรับการขึ้นฝั่งระนองพบ ว่า แรงงานเหล่านี้มีจุดผ่านไม่น้อยกว่า 13 จุด โดยมีช่องทางที่ถูกต้อง 2 จุด คือช่องทางอำเภอ

เมืองระนอง-เกาะสอง และช่องทางอำเภอกระบุรี ส่วนอีก 10 กว่าจุดที่เหลือนั้นจะเล็ดลอดผ่านเข้ามาตามแนวชายแดน โดยแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้ามาในจังหวัดระนองส่วนหนึ่งจะทำงานในจังหวัดระนองในภาคธุรกิจประมง ก่อสร้าง การเกษตรและบริการรับจ้างทั่วไป มีการประมาณการว่ามีแรงงานพม่าในจังหวัดระนองไม่ต่ำกว่า 50,000 คน และแรงงานพม่าอีกส่วนหนึ่งจะหลบหนีไปทำงานจังหวัดอื่นๆ โดยมีขบวนการจัดการส่งผ่านไปยังภาคใต้และภาคกลาง ในภาคใต้แรงงานส่วนใหญ่จะเดินทางเข้าสู่จังหวัดภูเก็ต สุราษฎร์ธานีและสงขลา ขณะที่ภาคกลางจะถูกส่งผ่านไปยังจังหวัดสมุทรสงคราม สมุทรสาคร สมุทรปราการและกรุงเทพฯ โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานเถื่อนในจังหวัดระนองจะมีนายจ้างในจังหวัดที่ต้องการแรงงานสั่งออเดอร์แรงงานที่ต้องการเข้ามายังศูนย์ที่จังหวัดระนองเพื่อส่งแรงงานให้พร้อมทั้งจ่ายค่าหัวในอัตรา 2,000-4,000 บาทต่อหัวแล้วแต่ระยะทางที่จัดส่งหรือจำนวนแรงงานที่ตกลงกัน (ขจิตภัย บุษพัฒน์, 2540) ในบางครั้งการลักลอบเข้าประเทศไทยของแรงงานพม่า จะลงเรือตรงไปขึ้นฝั่งที่จังหวัดภูเก็ตโดยตรงหรือที่ท่าเรือต่างๆ มีอยู่ตลอดแนวชายฝั่งทะเล อย่างไรก็ตามปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติเป็นปัญหาที่มีมาช้านานและยังคงจะดำเนินเรื่อยไป ตราบเท่าที่ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้ยังคงมีความแตกต่างทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจและระบบการปกครอง

3.2 สาเหตุที่ทำให้แรงงานพม่าลักลอบเข้ามาในประเทศไทย

สำหรับสาเหตุที่ทำให้แรงงานพม่าลักลอบเข้ามาในประเทศไทยนั้น มี 2 สาเหตุ (กรมการจัดหางาน, 2541) คือ ปัญหาภายในประเทศพม่าซึ่งถือเป็นปัจจัยผลัก (Push Factor) และมูลเหตุจูงใจด้านประเทศไทยซึ่งถือเป็นปัจจัยดึง (Pull Factor)

3.2.1 ปัญหาภายในประเทศพม่า หรือปัจจัยผลัก (Push Factor)

1) ด้านการเมือง

เนื่องจากความไม่สงบในเหตุการณ์บ้านเมืองของประเทศพม่า ทั้งนี้เพราะภายหลังเหตุการณ์ไม่สงบในประเทศพม่าเมื่อ พ.ศ. 2531 รัฐบาลพม่าได้ปราบปรามชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารอย่างรุนแรง และถึงแม้ว่าในระยะหลังเหตุการณ์ทางการเมืองได้ผ่อนคลายความตึงเครียดลงเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำพม่า แต่ก็ยังไม่สามารถสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนเนื่องจากผู้นำคนสำคัญของพรรคฝ่ายค้านรวมทั้งนักการเมืองอีกจำนวนมากยังถูกควบคุมตัวและกักบริเวณอยู่แม้ว่าจะมีการเรียกร้องจากสังคมนานาชาติก็ตาม ประชาชนชาวพม่าจึงได้พยายามหนีการกวาดล้าง ปราบปรามออกนอกประเทศ จากการศึกษาของ

ภณิศร์ มีกุล พบว่าปัญหาภายในประเทศของพม่าด้านการเมืองที่เกิดขึ้นทำให้ชาวพม่าลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยด้วยสาเหตุดังนี้

ก. ความไม่พอใจในการปกครอง จากสถานการณ์ด้านการเมืองของประเทศพม่าซึ่งปกครองอยู่ภายใต้คณะกรรมการฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ SLORC (State Law and Order Restoration Council) ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2533 ผลปรากฏว่าพรรคการเมือง NLD (National League for Democracy) ของนางอองซานซูจีชนะการเลือกตั้งอย่างทั่วทั้ง แต่รัฐบาลทหารพม่าไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งก่อให้เกิดความวุ่นวายภายในประเทศมีการปราบปรามผู้ต่อต้านรัฐบาล บางกลุ่มหนีไม่ได้ก็หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งมีทั้งกลุ่มนักศึกษาและประชาชนทั่วไป ส่วนหนึ่งได้เข้ามาทางจังหวัดระนองด้วย

ข. การสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ รัฐบาลพม่าได้มีมติสัญญาตามข้อตกลงที่ให้ไว้ ณ เมืองปางหลวงว่าจะให้ชนกลุ่มน้อยแยกตัวเป็นอิสระในปี พ.ศ. 2501 และได้พยายามบ้ายเบี่ยงสร้างเงื่อนไขต่างๆ จึงเป็นเหตุแห่งการต่อสู้กันมาตลอด โดยเฉพาะตามแนวชายแดนไทยด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้พยายามต่อสู้เพื่อเป็นอิสระจากรัฐบาลพม่า ส่วนหน้าของกองกำลังแต่ละฝ่ายคือบรรดาประชาชนเชื้อชาติต่างๆ ที่ถูกเกณฑ์มาเป็นลูกหาบแบกสัมภาระ อาวุธยุทโธปกรณ์ซึ่งเป็นเป้าหมายแรกที่ถูกกับระเบิดและกระสุนปืน ดังนั้นคนหนุ่มที่อยู่ในวัยระหว่าง 13 – 40 ปี จึงหลบหนีเข้ามาในไทย บางส่วนเมื่อเหตุการณ์สงบก็กลับประเทศตน แต่บางส่วนก็ไม่กลับและหางานทำในประเทศไทย

ค. ประเทศพม่าไม่มีมาตรการควบคุมคนออกนอกประเทศ ผลจากสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำภายในประเทศพม่า ทำให้ราษฎรต้องประสบปัญหาความยากจน และพยายามหลบหนีออกไปหางานทำในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งการออกนอกประเทศก็กระทำได้ง่ายเนื่องจากประเทศพม่าไม่ได้เข้มงวดหรือกำหนดมาตรการในการสกัดกั้นคนพม่าหลบหนีออกนอกประเทศอย่างจริงจัง ที่ผ่านมาเป็นเพียงการกำหนดมาตรการในการควบคุมประชาชนในเขตพื้นที่ต่างๆ ในบางบริเวณ เช่น บริเวณอำเภอท่าลี่ จังหวัดเชียงราย ซึ่งได้มีคำสั่งห้ามมิให้สตรีชาวพม่าอายุระหว่าง 20 – 25 ปี เดินทางออกจากภูมิลำเนาเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการถูกล่อลวงไปค้าประเวณี นอกจากนั้นตามแนวชายแดนต่างๆ ก็ไม่ได้มีการตรวจตรากันอย่างจริงจัง

2) ด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากประเทศพม่าได้ดำเนินนโยบายแบบสังคมนิยมมีการออกกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินและการต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของต่างชาติกลับมาเป็นของรัฐและการดำเนินนโยบายปิดประเทศมาเป็นเวลานานประกอบกับการถูกบังคับ จากชาติมหาอำนาจตะวันตกทำให้

เศรษฐกิจของประเทศพม่าตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง จากรายงานขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศพม่า พ.ศ. 2535 ประชากรพม่ามีรายได้เฉลี่ยคนละ 250 เหรียญสหรัฐ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่ารายได้ของประชากรของประเทศที่มีระดับความยากจนสากลเฉลี่ยคนละ 370 เหรียญสหรัฐ นอกจากนี้พม่ายังมีหนี้ต่างประเทศอีก 4,500 ล้านดอลลาร์ โดยมีทุนสำรองต่างประเทศเพียง 300 – 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะเดียวกันประเทศพม่าก็ขาดแคลนกำลังทุนภายในประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาด เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง จนถึงกับธนาคารโลกได้จัดประเทศพม่าว่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในเอเชีย โดยใน พ.ศ. 2530 พม่าก็ได้ขอรับสถานะเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาที่สุด (Least Developed Country) ขององค์การสหประชาชาติเพื่อขอรับสิทธิพิเศษในการผ่อนผันรับการชำระหนี้และขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ด้วยเหตุที่ประชาชนยากจนกันทั่วหน้า นักศึกษาที่เรียนจบไม่มีงานทำต้องออกไปหางานนอกประเทศ ประชาชนว่างงานเพราะขาดการจ้างงาน เมื่อประสบกับความเดือดร้อน จึงต้องดิ้นรนเพื่อช่วยเหลือตนเองและครอบครัวในการดำรงชีพ จึงได้ตัดสินใจอพยพหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยเพื่อหางานทำ

3) ด้านสังคม

ประเทศพม่ายังขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข โภชนาการ และสาธารณสุข สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปยังคงลำบาก การพัฒนาประเทศส่วนใหญ่มุ่งเน้นเฉพาะในเมืองหลวงขณะเดียวกันการที่รัฐบาลได้โยกย้ายถิ่นฐานประชาชนจากเมืองหลวงไปยังพื้นที่ชนบททำให้ประชาชนได้รับความยากลำบากเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การที่รัฐบาลพม่าให้ความสำคัญแก่ชาวพม่าแท้มากกว่าชนกลุ่มน้อยก็มีส่วนผลักดันให้ประชาชนหลบหนีออกนอกประเทศมากขึ้น

3.2.2 มลเหตุจูงใจด้านประเทศไทยหรือปัจจัยดึง (Pull Factor)

สภาพภูมิประเทศชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเอื้ออำนวยต่อการลักลอบเข้าเมือง ซึ่งประเทศพม่านั้นตั้งแต่จังหวัดเชียงรายจนถึงจังหวัดชุมพรภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่าเขาและแม่น้ำ คือ แม่น้ำรวกด้านจังหวัดเชียงราย แม่น้ำสาละวินด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน แม่น้ำเมยด้านจังหวัดตาก ซึ่งบางตอนต้นเขินและแคบจนสามารถใช้เป็นช่องทางหลบหนีได้ นอกจากนี้ชายแดนที่เป็นทะเลบริเวณเกาะสองตรงข้ามจังหวัดระนองก็เป็นอีกจุดหนึ่งที่ประชาชนชาวพม่าใช้เป็นเส้นทางหลบหนีเข้ามาขายแรงงานเป็นจำนวนมาก

ส่วนมูลเหตุจูงใจในด้านประเทศไทยที่เป็นแรงดึงดูดให้แรงงานพม่าหลบหนีเข้ามาเป็นจำนวนมากเนื่องจาก

1) การเข้า – ออกตามแนวชายแดนกระทำได้ง่าย

เนื่องจากประเทศไทยมีเขตติดต่อกับประเทศพม่าถึง 2,401 กิโลเมตร ประชาชนสามารถเดินทางข้ามไปมาหาสู่กันได้โดยสะดวก ซึ่งประชาชนพม่าสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้หลายช่องทางนอกเหนือจากท่าข้ามที่ประเทศไทยกำหนดไว้ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/ 2503 เรื่องการกำหนดระเบียบและวิธีการปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการเจรจาชายแดนระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่าแล้วยังมีช่องทางที่เดินหรือข้ามเข้าออกได้อย่างสะดวกอีกถึง 12 จุดตลอดแนวพรมแดน จึงเป็นการยากที่จะสกัดกั้นการอพยพเข้ามาของแรงงานหลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าเหล่านี้ได้อย่างเด็ดขาด

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึง

เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการต่อการหลบหนีเข้ามาได้โดยสะดวกทุกทาง ประกอบกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีน้อยจึงไม่สามารถตรวจตราดูแลและควบคุมได้ทุกจุด ทำให้มีแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนยังฉวยโอกาสรับสินบนจากแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยหรือร่วมมือกับนายหน้าค้าแรงงาน เพื่อให้แรงงานพม่าลักลอบเข้ามาในประเทศไทยอีกด้วย

3) ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนชายแดน

ประเทศไทยกับประเทศพม่าเป็นเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดกัน ประชาชนชายแดนของทั้งสองประเทศไปมาหาสู่กันเป็นประจำจึงมีความสัมพันธ์ระดับครอบครัว ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการลักลอบเข้าเมืองด้วยความช่วยเหลือร่วมมือของราษฎรไทย ประกอบกับแรงงานพม่ารุ่นก่อนที่ลักลอบเข้าเมืองมาขายแรงงานในประเทศไทยสามารถสร้างหลักฐานและยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น จนทำให้แรงงานพม่าหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้น

4) ความอ่อนปวนของรัฐบาลไทย

ที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยใช้กำลังเข้าสกัดกั้นหรือผลักดันผู้พหพออย่างจริงจัง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะประเทศไทยยังเกรงใจประเทศตะวันตกในเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้นมาตรการแนวทางต่างๆ ที่ใช้อยู่จึงเปิดช่องว่างในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีการประกาศ ให้มีการผลักดันแรงงานต่างชาติออกจากประเทศไทยหลายครั้ง แต่ในที่สุดก็ไม่ได้มีการผลักดันออกไปอย่างเด็ดขาด แต่เป็นการนำแรงงานพม่าไปส่งตามแนวชายแดนเท่านั้น และแรงงานพม่าเหล่านั้นก็ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็นเช่นนี้เรื่อยไป

5) การขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย

จากการที่ประเทศไทยพัฒนาประเทศจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมจึงมีฝีมือแรงงานในลักษณะชำนาญเฉพาะอย่าง ส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานประเภทไร้ฝีมือในบางกิจการ ดังนั้นผู้ประกอบการจึงต้องการแรงงานไร้ฝีมือมาทดแทนโดยการจ้างแรงงานต่างชาติดำเนินการในหลายกิจการหรืออุตสาหกรรมบางประเภทเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษต้องใช้ความอดทนสูงและเสี่ยงอันตราย เช่น เรือประมง ก่อสร้าง แพลลา เป็นต้น ซึ่งแรงงานไทยที่เคยรับจ้างทำงานมีแนวโน้มหันไปประกอบอาชีพอื่นที่มีรายได้ดีกว่าและไม่ต้องเสี่ยงมากจึงทำให้แรงงานไทยไม่สนใจมาทำงานในอุตสาหกรรมดังกล่าว ดังนั้นนายจ้างและสถานประกอบการต่างๆ จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานพม่ามาทดแทน

อย่างไรก็ตาม ยังมีนายจ้างและสถานประกอบการอีกเป็นจำนวนมากที่ใช้แรงงานต่างชาติโดยผิดกฎหมายเพราะต้องการลดต้นทุนการผลิตเนื่องจากแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานพม่าซึ่งมีเป็นจำนวนมากและราคาถูกกว่าแรงงานไทย ทั้งๆ ที่กิจการเหล่านี้แรงงานไทยยังต้องการทำ และเป็นกิจการที่รัฐบาลไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติทำ นับวันก็ยิ่งมีการจ้างแรงงานต่างชาติกันมากยิ่งขึ้น

6) พื้นฐานของสังคมไทย

คนไทยมีความเชื่อเพื่อเผ่าพันธุ์ไม่มีการแบ่งแยกด้านสัญชาติ ศาสนา ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่น้ำอยู่ เมื่อแรงงานต่างชาติดลักลอบเข้ามาในประเทศไทยจะได้รับการยอมรับจากคนไทยไม่เกิดความแปลกแยกในสังคม ทำให้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาจะชักชวนหรือชักนำครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูงเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

7) สภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่า

ความแตกต่างทางฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศพม่าเป็นแรงดึงดูดใจที่สำคัญที่ทำให้แรงงานพม่าหลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก เพราะจากภาพพจน์ของประเทศไทยในความคิดของชาวพม่าที่ยากจนคือ เป็นดินแดนที่พวกเขาสามารถหางานทำได้ง่ายมีรายได้สูงขึ้นรวมทั้งสามารถแสวงหาคุณภาพชีวิตและเสรีภาพได้มากกว่าที่ใช้ชีวิตอยู่ในพม่า ดังนั้นจึงตัดสินใจลักลอบเข้ามาหางานทำในประเทศไทยเพื่อหาเงินไปช่วยเหลือครอบครัวที่ประเทศพม่า บางรายก็อพยพกันมาทั้งครอบครัวและมาตั้งรกรากอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายนั้นมีจำนวนมากถึง 733,660 คน ซึ่งตัวเลขนี้เป็นผลจากการสำรวจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2539 แต่เป็นที่คาดการณ์กันว่า จำนวนแรงงาน

ต่างชาติที่แท้จริงนั้นมีจำนวนมากกว่า 1,000,000 คนในประเทศไทย ตาราง 3.1 จะแสดงให้เห็นถึงจำนวนของแรงงานต่างชาติที่อาศัยอยู่ในแต่ละภาคของประเทศไทย

ตาราง 3.1 จำนวนแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ภาค	จำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย
กรุงเทพมหานคร	223,288
ภาคกลาง	189,922
ภาคตะวันออก	107,797
ภาคตะวันตก	59,822
ภาคเหนือ	186,038
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	49,838
ภาคใต้	175,374
ยอดรวม	992,079

ที่มา : ประมาณการโดยหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

ข้อมูล ณ วันที่ 25 ตุลาคม 2540

3.3 นโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

ในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย หรือผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองนั้น ได้เริ่มมีการดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา โดยเริ่มจากนโยบายของประเทศไทยต่อสหภาพพม่า และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงนโยบายปัจจุบันคือ พ.ศ. 2539 โดยเนื้อหาในตอนนี้อยู่จะกล่าวถึงพัฒนาการของนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2524 จนถึง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีทั้งหมด 8 ฉบับด้วยกัน โดยนโยบายในฉบับแรกๆ จะกล่าวถึงพอสังเขปแต่จะกล่าวถึงนโยบายฉบับ พ.ศ. 2539 โดยละเอียด เพราะเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยกำลังศึกษาอยู่

1. นโยบายของไทยต่อสหภาพพม่า (พ.ศ. 2524)

โดยมติของคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2534 นโยบายนี้ถูกกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาชายแดนไทย - พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดนไทย - พม่า ความมั่นคงแห่งชาติ และผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป

2. นโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นนักศึกษาพม่า (2531-2534)

ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน และ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531, 10 มกราคม, 31 สิงหาคม และ 24 กันยายน พ.ศ. 2534 นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย - พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดนไทย - พม่า ความมั่นคงของชาติ และผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป

3. นโยบายความมั่นคงของไทยต่อพม่า (พ.ศ. 2532 - 2536)

โดยมติของคณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2532 สำหรับวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ก็เพื่อแก้ปัญหาชายแดนไทย - พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดนไทย - พม่า ความมั่นคงของชาติ และผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป

4.นโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย(พ.ศ. 2535)

ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาชายแดนไทย - พม่า และปัญหาราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย - พม่า ในเขตพม่า โดยเน้นในเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดนไทย - พม่า ความมั่นคงของชาติ และผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 นี้ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ซึ่งมีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบฯ และประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้แล้วจำนวน 100,356 คน พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในเขต 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี หนองคาย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร

และเนื่องจากเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย - พม่า รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าได้ ในพื้นที่ 4 จังหวัดที่อยู่ติดชายแดนไทย - พม่า ได้แก่ จังหวัดเชียงราย ตาก กาญจนบุรีและระยอง และจากผลของการประกาศมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ออกเป็นประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อบังคับใช้ เมื่อเดือน พฤษภาคม 2538**

* ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519. ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538.

** ดูรายละเอียดได้จาก. ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง ให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับแจ้งการขอรับใบอนุญาตทำงาน ประกาศ ณ วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2538.

ในการขออนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 นั้น (พิศवास และปฐมภา
ภรณ์, 2540) นายจ้างต้องนำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจคนเข้าเมือง
(ตม.) และยื่นเรื่องขอประกันตัวโดยทำสัญญาประกันตัว (ด้วยเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันจาก
ธนาคาร) ในวงเงิน 5,000 บาท จากนั้นจึงยื่นขอใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 12(2) แห่งพระ
ราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ และในการจ้างงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นาย
จ้างต้องให้มีแรงงานสัญชาติไทยเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนแรงงานทั้งสิ้น ยก
เว้นงานประเภทกิจการหรือท้องที่ซึ่งไม่สามารถหาแรงงานไทยทำงานทดแทนได้ ให้แจ้งอธิบดี
กรมการจัดหางานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

การยื่นขอใบอนุญาตทำงานต้องทำระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม – 22 สิงหาคม 2538
(กล่าวคือภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม ได้มีการประกาศให้คนต่างด้าวสัญชาติ
พม่าซึ่งหลบหนีเข้าเมืองและรอการส่งตัวกลับยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน) ซึ่งได้มีนายจ้างนำลูก
จ้างไปรายงานตัวและขออนุญาตทำงานจำนวนทั้งสิ้น 5,866 คน เท่านั้น และจากสถิติข้อมูล
ประกันตัวคนต่างด้าวสัญชาติพม่าเพื่อขอไปใช้แรงงาน (ที่มีถึงต้นเดือน มีนาคม 2539) มีเพียง
5,509 คน ซึ่งรายละเอียดได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างแล้ว

ตาราง 3.2 จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยถูกกฎหมายตามมาตรา 12 :
ปี 2529 - 2538

ปี	จำนวน
2529 ¹	1,181
2530 ²	594
2531 ³	760
2532 ³	820
2533 ³	379
2534 ⁴	798
2535 ⁴	296
2536 ⁴	145
2537 ⁵	1,997
2538 ⁵	5,866

ที่มา : 1. สถิติแรงงานปี 2529

2. สถิติแรงงานปี 2530

3. กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามที่ปรากฏในตารางที่ 3 ของเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "แรงงานต่างชาติในไทย : ใครได้ใครเสีย" วันที่ 17 มีนาคม 2539 ณ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. Human Resources Management in the Rapid Economic Development Process of Thailand", by Sunanta Sienghtai, Faculty of Commerce and Accountancy, Thammasat University, Feb. 1996, p. 28.

5. ฝ่ายสถิติและทะเบียน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 ยังมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า พร้อมกำหนดมาตรการปฏิบัติการจิตวิทยาประชาสัมพันธ์ให้แรงงานพม่าทราบว่าการลักลอบเข้ามาในประเทศไทยจะถูกจับกุมและลงโทษอย่างหนัก พร้อมๆ ไปกับจัดส่งชุดตรวจของทหารพรานอาสาสมัครให้สกัดกั้นแรงงานพม่าที่จะหลบหนีเข้ามาทางแนวชายแดนอย่างเฉียบขาด ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีนี้จะได้

กำหนดออกมาแต่ในทางปฏิบัติไม่ได้ผลและไม่สามารถที่จะสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาหางานทำในประเทศไทยของแรงงานพม่าได้

5. นโยบายความมั่นคงของไทยต่อพม่า (พ.ศ. 2537 – 2539)

ตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2537 ในสมัยของรัฐบาลชวน หลีกภัย นโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า หลักมนุษยธรรม ความมั่นคงของชาติ และประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป นโยบายนี้ได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านดังนี้

1) เจรจาแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านโดยสันติวิธี ในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นโดยหลีกเลี่ยงการใช้กำลังซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาไม่อาจกระทำได้

2) ใช้กลไกในระดับท้องถิ่นแก้ไขปัญหาในระยะแรก ในกรณีไม่สามารถหาข้อยุติได้ในระดับท้องถิ่นและมีปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานทางกฎหมายและหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ยกระดับการเจรจาขึ้นเป็นระดับชาติโดยใช้กลไกร่วมของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้น

3) เร่งดำเนินการเจรจาแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในระหว่างที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

4) ศึกษาค้นคว้าหาหลักฐานทั้งในด้านประวัติศาสตร์ และหลักฐานทางกฎหมายในเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านไว้ล่วงหน้าเพื่อประกอบการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน

5) กำหนดท่าทีในการเจรจาปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในส่วนที่เกี่ยวกับการอ้างหลักฐานต่างๆ ให้เป็นไปในหลักการเดียวกัน

6) ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านดำเนินการประชาสัมพันธ์และชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาเส้นเขตแดนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

7) ให้จังหวัดที่มีแม่น้ำเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศโดยความช่วยเหลือสนับสนุนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการศึกษาและตรวจสอบเป็นประจำ รวมทั้งดำเนินการป้องกันการพังทลายของฝั่งและการเปลี่ยนทางเดินของลำน้ำ

8) รักษาสิทธิประโยชน์ของราษฎรในพื้นที่ไว้ ในกรณีที่ราษฎรได้ทำมาหากินในพื้นที่ที่เป็นปัญหาข้อพิพาท

6. นโยบายแก้ไขปัญหาระงาานอพยพจากต่างประเทศ (2538)

ตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2538 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาระงาานขาดแคลนแรงงาน โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป

7. นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย (2539)

ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2 และ 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลและให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป

สำหรับการดำเนินการตามนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการการดำเนินการเป็น 3 ระยะ คือ

มาตรการระยะสั้น

1. ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อนแล้วเท่านั้น

2. การผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีกลุ่มนี้มีสถานะเป็นผู้รอการส่งกลับ

3. อนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรทำงานได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

4. ขั้นตอนการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้ทำงานได้เป็นการชั่วคราว มีดังนี้

1) อาชีพ

ผ่อนผันให้เฉพาะกรรมกรและงานรับใช้ในบ้านเท่านั้น

2) ประเภทกิจการ

-กิจการภาคเกษตรกรรม

-กิจการประมงทะเล

-กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลลา คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล การทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาเค็มปลาหวาน การทำปลาแล่นเนื้อ การทำปลาหมึกตากแห้ง การทำหมึกหลอด

-กิจการก่อสร้าง

-กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน

-กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

-กิจการผลิตได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง กิจการทำนาเกลือ กิจการโรงเลื่อยไม้ กิจการโรงไม้หิน กิจการโรงสีข้าว โรงงานทำอิฐ โรงงานทำอิฐ

-กิจการการผลิตประเภทอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้แล้ว ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

3) สภาพการจ้างสภาพการทำงาน

นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติตามกฎหมายแรงงานไทย

4) พื้นที่ผ่อนผัน

ให้ทำงานได้ใน 43 จังหวัด คือ กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พังงา พิษณุโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานีและกรุงเทพมหานคร

สำหรับจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้ว ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและมีผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทยให้น้อยที่สุด

5) ระยะเวลาการผ่อนผัน

ผ่อนผันให้ทำงานได้ไม่เกิน 2 ปี โดยให้นายจ้างนำแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับตนก่อนแล้วไปรายงานตัว ประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539

เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้กระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวง
แรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาการประกันตัว และการขออนุญาต
ทำงานได้อีกไม่เกิน 90 วัน

6) การกำกับดูแล

ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการ
ทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
โดยให้มีองค์ประกอบคือ ประธานคณะกรรมการหนึ่งคน โดยมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูก
จ้าง และฝ่ายราชการ ในสัดส่วนเท่าๆ กัน

ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะ
กรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

- พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ นอก
เหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี

- พิจารณาจังหวัดอื่นๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ
ให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อพิจารณาดำเนิน
การต่อไป

- กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจตรา และบังคับใช้กฎหมาย แก่ นายจ้างและแรงงาน
ต่างชาติเพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

- ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาติตามที่ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

7) กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

สำหรับกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยข้อเท็จจริงนายจ้างจะไม่จ้างได้เป็นประจำ
จะจ้างเป็นครั้งคราวเป็นรายวันเท่านั้น ลักษณะงานจะไม่ทำงานประจำกับนายจ้างเพียงรายเดียว
จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่ขอยื่นขอประกันตัวและการขออนุญาตทำงาน ฉะนั้น เพื่อให้เกิดประ
สิทธิภาพและความเหมาะสมในการควบคุม จึงสมควรให้อธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรมการจัด
หางาน กำหนดระเบียบขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในกิจการขน
ถ่ายสินค้าทางน้ำ

8) ลักษณะการดำเนินการ

ให้ดำเนินการแบบศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service Center) โดยใช้สำนัก
งานจัดหางานจังหวัดเป็นศูนย์ดำเนินการในส่วนภูมิภาค และศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ

กรมการจัดหางานเป็นส่วนกลางเป็นศูนย์ดำเนินการ ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมาร่วมดำเนินการ ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ

5. วิธีการดำเนินการในการควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวแล้ว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมการจัดหางาน ประกาศให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมาขอใบอนุญาตทำงานได้ โดยมีวิธีการดังนี้

- 1) นายจ้างพาแรงงานต่างชาติมารายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมไว้
- 2) นายจ้างประกันตัวแรงงานต่างชาติต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง โดยเสียค่าประกันคนละ 1,000 บาท
- 3) นายจ้างนำแรงงานต่างชาติไปแจ้งขอใบอนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน/สำนักงานจัดหางานจังหวัด ณ ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ
- 4) พิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติและเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท/ปี

มาตรการระยะต่อไป

ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมปรับมาตรการให้เหมาะสมยิ่งขึ้นในการเพิ่มหรือลดอาชีพ/ประเภทกิจการและสัญชาติที่จะผ่อนผันให้ทำงาน รวมทั้งวางมาตรการปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้างงาน สวัสดิการและการประกันสังคม เพื่อมิให้ส่งผลกระทบทางการเมืองทั้งในและนอกประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อการส่งกลับหรือการรับรองสถานะบุคคล

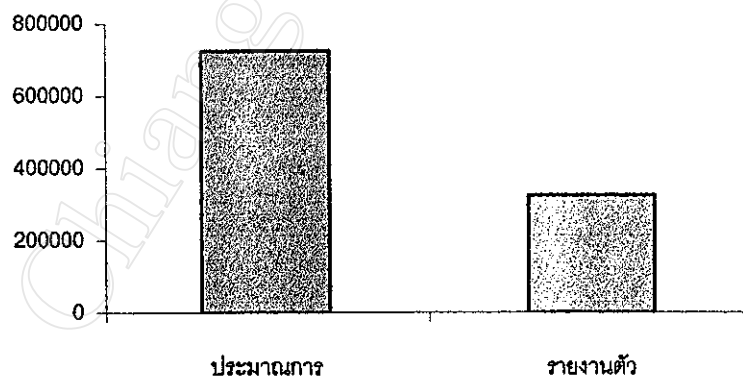
มาตรการระยะยาว

ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศึกษาข้อเท็จจริงและผลกระทบในการจ้างงานต่างชาติผิดกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรมและสัญชาติบุคคล โดยประสานกับสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพื่อผลในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติระยะยาวที่เหมาะสมเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทุกด้าน

ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 มิถุนายน วันที่ 2 และ 16 กรกฎาคม และวันที่ 6 สิงหาคม 2539

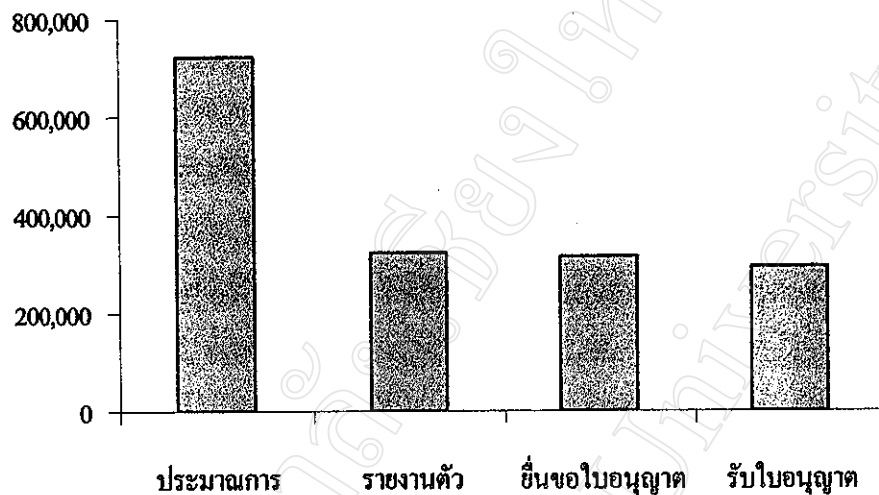
การดำเนินงานตามนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามมาตราการระยะสั้น ได้กำหนดให้นายจ้างนำแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ไปรายงานตัว ทำประกันตัวและขอรับใบอนุญาตทำงานตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน จนถึงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 จากการศึกษาข้อมูลซึ่งศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติกรุงเทพมหานครได้รวบรวมไว้หลังจากที่สิ้นสุดระยะเวลาการให้รายงานตัว ประกันตัวและขอรับใบอนุญาต พบว่า นายจ้างได้นำแรงงานต่างชาติมารายงานตัวและทำประกันตัวจำนวน 323,123 คน คิดเป็นร้อยละ 44.6 ของประมาณการแรงงานต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการผ่อนผัน ซึ่งประมาณการไว้ 723,571 คน และกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างชาติมารายงานตัวสูงสุด คือ ร้อยละ 13.24 ของแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวทั้งหมด

แผนภูมิ 3.1 แสดงการรายงานตัวของแรงงานต่างชาติดกับประมาณการแรงงานต่างชาติดกกฎหมายที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการผ่อนผัน



ส่วนในการขอรับใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติที่รายงานตัวมีการยื่นคำขออนุญาตทำงานทั้งสิ้น 313,942 คน คิดเป็นร้อยละ 97.16 ของแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวทั้งสิ้น และมีแรงงานต่างชาติมารับใบอนุญาตทำงาน 293,652 คน คิดเป็นร้อยละ 93.54 ของจำนวนแรงงานต่างชาติที่มายื่นคำขอทั้งสิ้น และคิดเป็นร้อยละ 40.58 ของประมาณการแรงงานต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการผ่อนผัน

**แผนภูมิ 3.2 แสดงการประมาณการ การรายงานตัว การยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน
ของแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการผ่อนผัน**



ในการรับใบอนุญาตทำงานหากจำแนกตามสัญชาติของแรงงานต่างชาตินั้นมารายงานตัว และรับใบอนุญาต พบว่า แรงงานสัญชาติพม่ามารายงานตัวและรับใบอนุญาตมากที่สุดถึง 256,492 คน คิดเป็นร้อยละ 87.35 ของแรงงานต่างชาตินั้นมารับใบอนุญาตทั้งสิ้น รองลงมาคือ กัมพูชา จำนวน 25,566 คน คิดเป็นร้อยละ 8.70 และลาวมีจำนวน 11,594 คน คิดเป็นร้อยละ 3.95 ตามลำดับ

นอกจากนี้หากจำแนกประเภทการรายงานตัวและรับใบอนุญาตของแรงงานต่างชาตินั้นตามประเภทกิจการแล้ว จะพบว่า ประเภทกิจการที่แรงงานต่างชาตินั้นมารายงานตัวและรับใบอนุญาตทำงานมากที่สุดคือ กิจการก่อสร้าง จำนวน 101,848 คน คิดเป็นร้อยละ 34.56 ของแรงงานต่างชาตินั้นมารับใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้น และกิจการเหมืองแร่ เหมืองหิน เป็นกิจการที่มีจำนวนแรงงานต่างชาตินั้นมารับใบอนุญาตน้อยที่สุด จำนวน 1,653 คน คิดเป็นร้อยละ 0.56 ซึ่งตาราง 3.3 จะทำให้เห็นภาพความแตกต่างของจำนวนแรงงานต่างชาตินั้นมารายงานตัวและรับใบอนุญาตทำงานได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตาราง 3.3 จำนวนแรงงานต่างชาติที่มารับใบอนุญาตทำงาน จำแนกตามประเภทกิจการ

ลำดับที่	ประเภทกิจการ	แรงงานต่างชาติที่มารับใบอนุญาตทำงาน	
		จำนวน (คน)	ร้อยละ
1.	กิจการก่อสร้าง	101,484	34.56
2.	กิจการภาคเกษตร	78,665	26.79
3.	งานรับใช้ในบ้าน	34,283	11.67
4.	กิจการประมงทะเล	32,483	11.06
5.	กิจการผลิต	22,547	7.68
6.	กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล	19,440	6.62
7.	กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ	3,097	1.06
8.	กิจการเหมืองแร่	1,653	0.56
รวม		293,652	100

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , 2540

ในส่วนของเงินค่าธรรมเนียมนั้น การดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติดังกล่าว ตั้งแต่ต้นจนถึงวันที่ 15 มีนาคม 2539 นั้น สามารถเก็บเงินค่าธรรมเนียมเพื่อส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินรวมทั้งสิ้น 283.93 ล้านบาท

จากการประเมินผลเบื้องต้นของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าวนั้น พบว่า ขณะที่แรงงานต่างชาติดังกล่าวตัวก็ยังมีบางส่วนที่ไม่เข้าสู่ระบบเพื่อให้สามารถควบคุมได้ เพราะยังมีส่วนที่ไม่มายื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ทำให้แรงงานต่างชาติดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นผู้ที่อยู่ในข่ายของการได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวแต่ไม่มายื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานมีอยู่ร้อยละ 2.84 ของแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวทั้งสิ้น และเมื่อมายื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานแล้วไม่มารับใบอนุญาตทำงานร้อยละ 6.46 ของแรงงานต่างชาติที่มายื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าวยังคงจะต้องได้รับการแก้ไขต่อไป และทางกรมการจัดหางานก็ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า หากมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหายังเป็นเช่นเดิมจะ

ทำให้ได้รับผลดีน้อยกว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้น เป็นการเพิ่มปัญหาให้ต้องดำเนินการแก้ไขยากและมากขึ้น เพราะนอกจากการดำเนินการตามมาตรการระยะสั้นที่ผ่านมาประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และส่งผลกระทบให้แรงงานต่างชาติหลังไหลเข้ามาในประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งจากการสำรวจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผัน พบว่า มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ประมาณ 998,079 คน เพิ่มขึ้นจากประมาณการเดิม 258,419 คน หรือร้อยละ 35.22 (เดิมประมาณการทั่วประเทศ 733,660) แต่หากเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวและรับใบอนุญาตทำงานจำนวน 293,652 คน และ ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2540 ได้มีนายจ้างมาแจ้งออกจากการทำงานเนื่องจาก แรงงานต่างชาติหลบหนีจำนวน 28,167 คน แล้ว จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันมีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอยู่นอกระบบการควบคุมของทางราชการอีก ถึง 726,594 คน แสดงให้เห็นว่าแทนที่ทางราชการจะสามารถควบคุมแรงงานต่างชาติได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ให้มีการผ่อนผัน การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวกลายเป็นเครื่องมือที่ส่งเสริมให้เกิดการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติที่สามารถควบคุมได้ ณ วันที่ 25 ตุลาคม 2540 จำนวน 265,485 คน แต่แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ไม่เข้าสู่ระบบการควบคุมมีจำนวนถึง 726,594 คน

นอกจากนี้การลักลอบเข้ามาหางานทำของแรงงานพม่ายังคงมีอยู่ตลอดเวลา แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2 กรกฎาคม 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539 ก็ตาม

8. นโยบายแรงงานต่างชาติ พ.ศ. 2541

สำหรับนโยบายแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (ชวน 2) นั้น ในทางปฏิบัติรัฐบาลได้สร้างมาตรการไว้ 2 ระยะคือ

ระยะสั้น จะไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนและผ่อนผันแรงงานต่างชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีก ส่วนที่มีการผ่อนผันแล้วต้องจัดระเบียบควบคุมและไม่ควรให้มีการผ่อนผันให้ทำงานในโรงงานอีก หากมีการกระทำผิดกฎหมายก็จะดำเนินคดีอย่างเข้มงวดจริงจัง ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง

ระยะยาว คือ กำหนดประเภทงานในประเทศที่ทดแทนอย่างแท้จริง เพื่อนำแรงงานต่างชาติให้เข้ามาถูกต้องตามกฎหมาย โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนั้นให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องถึงความอันตรายของปัญหาแรงงานต่างชาติ

ส่วนขั้นตอนที่เป็นรูปธรรมในการลดจำนวนแรงงานต่างชาติภายใน 6 เดือน คือ(ผู้จัดการรายวัน, 2 กุมภาพันธ์ 2541 : 5)

1. ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้กระทรวงอื่นเสริม
2. จัดตั้งศูนย์รอการรับส่งกลับในพื้นที่จังหวัดชายแดน โดยเฉพาะจังหวัดที่ประกาศเป็นเขตพิเศษ จุดหลักก็คืออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เพื่อรองรับแรงงานที่หมดระยะเวลาผ่อนผัน รวมทั้งแรงงานที่ไม่สามารถผลักดันออกนอกประเทศได้ โดยภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ได้รับผลประโยชน์รับผิดชอบ และประกันแรงงานไปทำงานได้
3. ประกาศให้จังหวัดชายแดนไทยที่มีอาณาเขตติดต่อกับพม่า ลาว กัมพูชา เป็นเขตพิเศษให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้เพื่อสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างชาติเข้าพื้นที่จังหวัดนั้นได้
4. กำหนดมาตรการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการพิจารณาจ้างคนไทยเข้าทำงานก่อน หากคนไทยไม่ทำจึงจะจ้างแรงงานต่างชาติได้
5. พิจารณาแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการจ้างแรงงานต่างชาติโดยกฎหมาย โดยเฉพาะ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานให้อาชีพและวิชาชีพที่ให้คนงานต่างชาติทำ พ.ศ. 2522
6. เร่งรัดประสานการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อรับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายกลับไปยังประเทศภูมิลำเนา รวมทั้งการประสานในการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย
7. ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย
8. จัดตั้งองค์กรระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยตรง โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อที่จะจัดระเบียบให้สอดคล้องกับนโยบายแรงงานระหว่างประเทศรวมถึงทำให้เกิดเอกภาพในการจัดการ

ในช่วงแรกของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (ชวน 2) นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม คือ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ได้นำนโยบายที่ใช้แก้ปัญหาแรงงานต่างชาติซึ่งออกมาในลักษณะที่แข็งแกร่ง คือ จะจับกุมและส่งกลับ เฉพาะแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอย่างผิด

กฎหมายหรือ “แรงงานเถื่อน” ไม่ว่าจะทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมหรือไม่ก็ตาม โดยให้เหตุผลว่าไม่ใช่เป็นการกีดกันแรงงานแต่ที่ทำไมเช่นนี้เพราะต้องการให้แรงงานคนไทยเข้าไปทำงานแทนแรงงานต่างชาติ อันเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการเลิกจ้างและการว่างงาน ส่วนในงานที่แรงงานไทยไม่ทำจะไม่ผลักดันแรงงานต่างชาติดังประเทศเดิม โดยได้ตั้งเป้าหมายว่าจะผลักดันให้ออกจากประเทศไทย 300,000 คน จาก 1,000,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน โดยที่กระทรวงการต่างประเทศจะทำหน้าที่ในการเจรจากับประเทศนั้นเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลไม่สามารถจะควบคุมดูแลแรงงานต่างชาติได้อย่างทั่วถึง เพราะมาตรการของนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ก็ประสบปัญหาในทางปฏิบัติในพื้นที่ในหลายประเด็นโดยเฉพาะเรื่องการผลักดันให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกจากประเทศไทย ซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่าย เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น แนวชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่สามารถข้ามแดนได้อย่างสะดวก จำนวนแรงงานต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนมาก หลายสัญชาติหลบซ่อนอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ การเจรจาเพื่อส่งแรงงานต่างชาติดังประเทศภูมิถิ่นกำเนิดเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนงบประมาณของประเทศที่มีจำนวนจำกัดและต้องยอมรับว่ากิจการบางประเภทบางอาชีพยังจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและแรงงานไทยไม่ทำ (มาลีวรรณ เลาะวิทย์, 2541) นอกจากนี้ในการจัดตั้งศูนย์รอกการส่งกลับในจังหวัดชายแดนจำเป็นต้องใช้งบประมาณอย่างมาก เพราะประเทศไทยต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด และภาครัฐก็ได้ผลักดันให้ภาคเอกชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายด้วย

นอกจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานอีกต่อไปแล้ว ยังได้เรียกร้องให้มีการลดน้ำหนักกระสอบข้าวสารจาก 100 กิโลกรัม เป็น 55 กิโลกรัมในกิจการโรงสีข้าว เพื่อให้แรงงานไทยเข้ามาทำงานในกิจการโรงสีแทนแรงงานต่างชาติได้ ทำให้ผู้ประกอบการโรงสีไม่พอใจและประกาศไม่รับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกร มีการปิดโรงสีข้าว และสร้างแรงกดดันต่างๆ ให้กับรัฐบาล(มติชน, 17 สิงหาคม 2541: 6)

หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวเสนอ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 6 พฤษภาคม 2541 และ 25 พฤษภาคม 2541 โดยได้กำหนดให้พื้นที่จังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา และจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 22 จังหวัด (รวมบางจังหวัดที่เป็นพื้นที่จังหวัดชายแดนด้วย) ให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่อยู่ระหว่างรอกการส่งกลับ ทำงานได้ชั่วคราวภายใต้วิธีการและหลัก

เกณฑ์ที่เหมาะสมตามสภาพข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของแรงงานไทย ซึ่งมีติดกล่าวสรุปได้ดังนี้

1. อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในจังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล ดังนี้

1.1 จังหวัดชายแดน 11 จังหวัด ที่ติดกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา ได้แก่ จังหวัดเชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ระนอง มุกดาหาร นครพนม จันทบุรี ตราด สระแก้ว และสุรินทร์

1.2 จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 22 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา ระนอง จันทบุรี และตราด

2. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวที่กระทรวงมหาดไทยผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวทำงานเพื่อรอการส่งกลับและอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เข้าทำงานในจังหวัดชายแดนแบบเข้ากลับเย็น สำหรับอาชีพหรือกิจการที่จะให้ทำงานได้นั้นคือ

2.1 จังหวัดชายแดน 11 จังหวัด ที่ติดกับประเทศพม่า ลาว กัมพูชา ได้แก่ จังหวัดเชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ระนอง มุกดาหาร นครพนม จันทบุรี ตราด สระแก้ว และสุรินทร์ ทำงานได้ดังนี้

1) ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่รอการส่งกลับทำงานได้ ในอาชีพที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด

2) คนต่างด้าวที่มาในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น ทำงานในอาชีพที่เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

2.2 จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 22 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระนอง ฉะเชิงเทรา ระนอง จันทบุรี และตราด ทำงานได้เฉพาะอาชีพกรรมกรในกิจการ 2 กิจการ คือ

- 1) กิจการประมงทะเล
 - 2) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล ซึ่งได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับ แพลลา แพกุ้ง คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล
 3. มอบหมายให้คณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวมีอำนาจ ดังนี้
 - 3.1 กำหนดจังหวัดและอาชีพเพิ่มเติมหรือลดลงได้ตามความจำเป็น
 - 3.2 กำหนดระยะเวลาในการผ่อนผัน โดยให้ออกใบอนุญาตทำงานครั้งละ 1 ปี ถ้าจะมีการต่ออายุในปีต่อไปต้องเสนอให้คณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าวพิจารณาอนุมัติ
 4. งบประมาณในการดำเนินการให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรวบรวมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติเสนอสำนักงานประมาณพิจารณา โดยให้นายจ้างที่จะรับคนต่างด้าวทำงานมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วย
 5. ไม่ให้มีการเพิ่มพื้นที่ หรือกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานชั่วคราว ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 เมษายน 2541 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2541
 6. ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานในกิจการที่นายจ้างหรือเจ้าของกิจการร้องเรียนว่าขาดแคลนแรงงานดังนี้
 - 6.1 ให้กรมการจัดหางานจัดนัดพบแรงงานในทุกจังหวัดที่มีการร้องเรียนว่ามีการขาดแคลนแรงงาน โดยนายจ้างแจ้งตำแหน่ง ค่าจ้างและสวัสดิการ ที่ไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้แรงงานไทยใช้เป็นข้อมูลตัดสินใจในการที่จะเข้าไปทำงาน
 - 6.2 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานจัดหางานจังหวัด ขอความร่วมมือให้นายจ้างประกาศหาแรงงานไทยเข้าไปทำงานในกิจการที่ขาดแคลน โดยให้ประกาศให้ชัดเจน ทั้งในเรื่องของค่าจ้างสวัสดิการ จำนวน เพศ ที่ต้องการแรงงานเข้าไปทำงานไว้ล่วงหน้า สถานประกอบการพร้อมทั้งประสานให้ข้อมูลแก่สำนักงานจัดหางานจังหวัดในการช่วยดำเนินการจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานด้วย
 - 6.3 จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานและได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการจัดแรงงานไทยเข้าไปทำงานแล้วแต่หากไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยได้ หรือได้แต่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้าง ให้จังหวัดรายงานต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคต่อไป หากมีความจำเป็นอย่างแท้จริงก็อาจจะต้องมีการนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายแทนการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
- ต่อมาคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยมี นายพิชัย รัตตกุล เป็นประธานได้มีการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 และนำไป

รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 โดยผลการประชุมได้กล่าวถึง การดำเนินงานของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ได้ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทำการสำรวจความ ขาดแคลนแรงงานไทยในกิจการต่างๆ พบว่า มีการขาดแคลนแรงงานไทยทั้งสิ้น 44 ประเภท รวม ทั้งสิ้น 231,327 คน ดังนั้นที่ประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว จึงได้มีการ พิจารณามั่นคงตามที่ได้มีการจ้างงานในกิจการ 5 ประเภทซึ่งเพิ่มเติมจากที่กำหนดให้มีการใช้ แรงงานต่างด้าวในเขตจังหวัดที่มีกิจการประมง 22 จังหวัดและกลุ่มจังหวัดชายแดน 13 จังหวัด และให้ผู้ประกอบการแจ้งความจำนงค์ขอใช้แรงงานต่างด้าวภายในช่วงวันที่ 7-21 สิงหาคม 2541 คือ (ผู้จัดการรายวัน, 8 กันยายน 2541: 6)

1. กิจการสวนยางพารา ใน 12 จังหวัด ได้แก่ ตรัง ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี สตูล สงขลา กระบี่ นครพนม ชุมพร พังงา ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี สตูล สงขลา กระบี่
2. กิจการไร่อ้อย ใน 5 จังหวัด ได้แก่ อุทัยธานี สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี กำแพงเพชร
3. กิจการเลี้ยงหมู ใน 11 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี เพชรบุรี ราชบุรี พิจิตร ลำพูน ขอนแก่น นครราชสีมา
4. กิจการขนส่งทางน้ำ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร
5. กิจการโรงสีข้าว 33 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ชัยนาท นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี ลพบุรี สิงห์บุรี สมุทรสาคร สมุทรปราการ สระบุรี อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา ตรัง นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ นครสวรรค์ พะเยา พิษณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย นครพนม นครราชสีมา สุรินทร์ สตูล สงขลา

และในกิจการที่เหลืออีก 33 ประเภทนั้น เป็นกิจการที่สามารถนำแรงงานไทยทดแทนแรง งานต่างชาติได้ จึงไม่มีการพิจารณาอนุมัติให้ใช้แรงงานต่างชาติ ซึ่งในกิจการทั้ง 5 ประเภทที่ได้ รับการผ่อนผันนี้มีคนงานต่างชาติรวมทั้งสิ้น 45,000 คน โดยมีระยะเวลาผ่อนผัน 1 ปี และเริ่มมี การดำเนินการในวันที่ 7 สิงหาคม 2541 หลังจากครบกำหนดในวันที่ 21 สิงหาคม 2541 สำนักงานจัดหางานของแต่ละจังหวัดจะประกาศตำแหน่งงานที่สามารถบรรจุคนไทยเข้าไปทำงาน แทนได้ภายในวันที่ 6 กันยายน 2541 หรือหากกิจการใดไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยทดแทนได้ ผู้ประกอบการจะต้องยื่นหลักฐานขอใช้แรงงานต่างด้าวต่อหน่วยงานของกรมการปกครอง หลังจากนั้นจึงนำแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวและขอประกันตัวจากกรมตำรวจแล้วนำไปตรวจสุขภาพยังหน่วยงานสาธารณสุข (กรุงเทพธุรกิจ, 17 สิงหาคม 2541 : 2) พร้อมกับรายงานตัวที่

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง(ตม.) โดยจะแยกเป็นค่าใช้จ่ายคือ เป็นค่าตรวจโรค 1,200 บาทต่อคน ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาทต่อคน และนายจ้างจะต้องจ่ายเงินเข้าสมทบกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานจำนวน 6,400 บาทต่อปีต่อคน เพื่อใช้สำหรับพัฒนาฝีมือแรงงานไทย

นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ยังได้อนุญาตให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดชายแดนอีก 2 จังหวัดจากเดิม 11 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ ในกิจการสวนส้ม และจังหวัดราชบุรีในกิจการปั้นโอ่ง อย่างไรก็ตามมติ ครม. เดิมที่ให้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติทั้งหมด 88,000 คน ไม่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานต่อไป แต่ถ้าแรงงานเหล่านั้นอยู่ในกิจการ 5 ประเภทที่อนุญาตก็สามารถต่อใบอนุญาตได้ และคณะกรรมการยังคงยืนยันตามนโยบายเดิมที่จะผลักดันแรงงานต่างชาติออกไปให้หมด โดยกระทรวงแรงงานมีเป้าหมายที่จะผลักดันภายใน พ.ศ. 2541 ให้ได้จำนวน 300,000 คน (ผู้จัดการรายวัน ,10 กันยายน 2541: 5) และสภาแรงงานของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ได้ระบุจำนวนแรงงานต่างชาติที่ผลักดันออกนอกประเทศตามนโยบายของกรมแรงงานถึงวันที่ 9 กันยายน 2541 มีทั้งสิ้น 263,454 คน แบ่งเป็นการส่งออกตามระบบ คือ แรงงานต่างชาติมารายงานตัวที่ ตม. และถูกส่งกลับจำนวน 44,533 คน ถูกดำเนินการจับกุมจำนวน 48,562 คน และสมัครใจเดินทางออกนอกประเทศจำนวน 170,359 คน นอกจากนี้ตัวเลขประมาณการจากความร่วมมือของหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมทั่วประเทศพบว่า หลังจากที่แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ถูกสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองผลักดันออกไปจากประเทศไทย แล้วประมาณ 263,454 คน และยังมีเหลือแรงงานต่างชาติอีกประมาณ 690,000 คน ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ถึง 2 เท่าทีเดียว (ผู้จัดการรายวัน,14 กันยายน 2541:6)

ผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2541

สำหรับผลการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว นายจ้างได้ยื่นคำร้องให้จัดหาแรงงานไทยต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานแรงงานของพื้นที่ ตั้งแต่วันที่ 7-21 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งหลังจากนั้นหากกรมการจัดหางานไม่สามารถหาแรงงานไทยให้ได้ภายใน 14 วัน ผู้ประกอบการก็สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ และได้มีนายจ้างมาแจ้งความต้องการแรงงานถึง 213,855 คน แต่กรมการจัดหางานสามารถหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างชาติได้เพียง 96 คน เท่านั้นจากทั่วประเทศ

โดยพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานมากที่สุดคือ ภาคใต้ รองลงมาคือ ภาคเหนือ ภาคกลาง (รวมกรุงเทพมหานคร) ภาคตะวันตก ภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่กิจการ

ประมงทะเลและกิจการเกี่ยวเนื่องกับประมงทะเลมีความต้องการใช้แรงงานมากที่สุด ในตาราง 4.4 จะทำให้ทราบจำนวนนายจ้างและจำนวนแรงงานที่มีการขอใช้ในแต่ละภาค ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตาราง 3.4 จำนวนนายจ้างที่แจ้งความต้องการแรงงานและจำนวนแรงงานที่ต้องการจ้างในแต่ละภาค

ภาค	นายจ้าง/ผู้ประกอบการ(คน)	แรงงาน (คน)
ใต้	7,637	86,451
เหนือ	1,902	37,494
กลาง	1,081	34,820
ตะวันตก	1,562	31,692
ตะวันออก	1,586	21,963
ตะวันออกเฉียงเหนือ	298	1,432
รวม	14,066	213,852

ที่มา : ผู้จัดการรายวัน, 22 กันยายน 2541

สำหรับจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทยจากการสำรวจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เมื่อเดือนเมษายน 2541 มีประมาณ 986,889 คน และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการผลักดันออกนอกประเทศตามนโยบายให้คนไทยทดแทนแรงงานต่างชาติ เข้าไปทำงานแล้วประมาณ 260,000 คน (ถึงกลางเดือนกันยายน 2541) หากแยกแรงงานต่างชาติที่ได้รับการผ่อนผันในจังหวัดชายแดนและได้รับการผ่อนผันเพิ่มเติมใน 5 กิจการอีกประมาณ 271,000 คน จะเหลือแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้ผลักดันออกนอกประเทศอีกประมาณ 450,000 คน (ผู้จัดการรายวัน, 22 กันยายน 2541:3)

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า มาตรการผลักดันแรงงานต่างชาติออกนอกประเทศและควบคุมไม่ให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงานไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าไรนัก และไม่สามารถทำให้แรงงานต่างชาติหมดไปจากประเทศได้ ดังนั้นคณะกรรมการแก้ไขปัญหาระบบต่างดาว จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยมีตัวแทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการ

แห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทำหน้าที่ศึกษาและเก็บข้อมูลเพื่อให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องหลังสิ้นสุดระยะเวลาในการผ่อนผัน ให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศไทยต่อไปอีก 1 ปี และครบกำหนดในวันที่ 4 สิงหาคม 2542 ในอนาคตอาจเป็นไปได้ว่าประเทศไทยจะมีการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะให้มีแรงงานต่างชาติที่อพยพเข้ามาเพื่อหางานทำในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

เมื่อพิจารณาการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมือง ซึ่งเริ่มมีการดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา โดยเริ่มจากนโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่สำคัญๆ มาโดยตลอดจนถึงนโยบายปัจจุบัน พ.ศ. 2541 และผู้ศึกษาได้สรุปนโยบายต่างๆ ไว้ในตาราง 3.5 เพื่อให้เห็นภาพโดยรวมของนโยบายต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตาราง 3.5 สรุปนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย พ.ศ. 2524-2541

พ.ศ.	นโยบาย
2524	-นโยบายของไทยต่อสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (พ.ศ. 2524) (มติคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524)
2532-2536	-นโยบายความมั่นคงของไทยต่อพม่า (พ.ศ. 2532-2536) (มติคณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2532)
2531-2534	-นโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นนักศึกษาพม่า (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กันยายน และ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531, 10 มกราคม, 31 สิงหาคม และ 24 กันยายน พ.ศ. 2534).
2535	-นโยบายการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535)
2537	-นโยบายความมั่นคงของไทยต่อพม่า (พ.ศ. 2537-2539) (มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2537)
2538	-นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศ (มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2538)
2539-2540	-นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน, 2 และ 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2539)
2541-2542	-นโยบายการจัดระบบการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้ทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม, 9 มิถุนายน และ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2541)