

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายแรงงานข้ามชาติ
: ศึกษากรณีสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ช่วงปี พ.ศ. 2544-2547



นางสาววรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-17-4235-5

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF INTEREST GROUP AND LABOR MIGRATION POLICY
: A CASE STUDY OF PATTANI FISHERIES ASSOCIATION IN 2001-2004

Miss Warangkana Korkietpitak



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

ISBN 974-17-4235-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายแรงงานข้ามชาติ:

ศึกษากรณีสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ช่วงปี พ.ศ. 2544-2547

โดย

นางสาววรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์

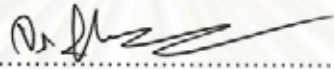
สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษา


รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา รัตนมงคลมาศ

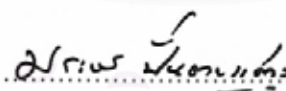
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(อาจารย์ วรศักดิ์ มหัทธโนบล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา รัตนมงคลมาศ)


..... กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง)

บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์ : บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายแรงงานข้ามชาติ: ศึกษากรณีสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ช่วงปี พ.ศ. 2544-2547. (THE ROLE OF INTEREST GROUP AND LABOR MIGRATION POLICY: A CASE STUDY OF PATTANI FISHERIES ASSOCIATION IN 2001-2004) อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา รัตนมงคลมาศ, จำนวนหน้า 189 หน้า. ISBN 974-17-4235-5.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายแรงงานข้ามชาติ ช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547 โดยได้ใช้แนวคิดที่ว่าด้วยระบบและแนวความคิดกลุ่มผลประโยชน์ เป็นกรอบในการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีเป็นตัวแสดงสำคัญในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีบทบาทในการป้อนนโยบาย และบทบาทในการประสานและขานรับนโยบาย โดยสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบายเป็นสำคัญ เพื่อเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่ม ด้วยการใช้อยุทธวิธีต่างๆ ในการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทั้งนี้ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีมีข้อเรียกร้องหลัก 5 ประการ คือ การขยายระยะเวลาการจดทะเบียนการลดหย่อนค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน การขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเขตพื้นที่แรงงานต่างด้าว การจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว และการเพิ่มโควต้าแรงงาน ตลอดจนการเปลี่ยนกฎเกณฑ์โควต้าแรงงานในกิจการประมงทะเล

อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการบรรจุเป็นนโยบายแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีจึงไม่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากปัจจัย 2 ประการ คือ บทบาทของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นนโยบายด้านความมั่นคงทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจเป็นหลัก อันส่งผลให้ไม่มีการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายไปยังภาคส่วนอื่นๆ สำหรับอีกปัจจัยหนึ่ง คือ ความอ่อนแอของพันธมิตร ด้วยเหตุนี้ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีจึงมีบทบาทในการประสานและขานรับนโยบายที่จำกัด เพราะผลลัพธ์ของนโยบายนั้นไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจของกลุ่ม

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิสิต.....วรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....อภิญา

4681159124 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD: PATTANI FISHERIES ASSOCIATION / LABOR MIGRATION POLICY

WARANGKANA KORKIETPITAK : THE ROLE OF INTEREST GROUP AND LABOR
MIGRATION POLICY: A CASE STUDY OF PATTANI FISHERIES ASSOCIATION IN
2001-2004. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF.ABHINYA RATANAMONGKOLMAS,
PH.D,189 pp. ISBN 974-17-4235-5.

The study explores the role of Pattani Fisheries Association and labor migration policy in 2001-2004. The thesis uses the system theory and the group theory, particularly the role of interest groups as conceptual framework analysis.

The finding of the thesis is that Pattani Fisheries Association, as an economic interest group, played the role of policy input and policy co-ordination and implementation. However, the association put more emphasis on policy input to strategically and tactically express their demands to public policymakers. The association had 5 major demands as following: extension of the registration period, reduction of the registration fee, establishment of the migrant labor zone by the governor, management of One Stop Services and increase of migrant labor quotas and adjustment of the quota conditions.

However, most of all demands had not been transmitted to labor migration policy. Consequently, the association did not play significant role of policy formulation due to the state's role which emphasized on national security in social and economic dimensions. As a result, decision making policy was not distributed to other sectors. Another important factor that affected the association's role in policy input was the weakness of its alliances. The association, therefore, narrowed its role of policy co-ordination and implementation because policy outcomes were not accord to their economic interest.

Department International Relations
Field of study International Relations
Academic year 2006

Student's signature... *Warangkana Korkietpitak*
Advisor's signature... *Abhinya R.*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ได้ด้วยความสนับสนุนจาก รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา รัตนมงคลมาศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาให้คำปรึกษา ชี้แนะ ทั้งในส่วนขอเนื้อหาและการคิดวิเคราะห์ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่อง ผู้เขียนจึงใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่งสำหรับความกรุณาของอาจารย์วรศักดิ์ มหัทธโนบล ในฐานะประธานกรรมการสอบ และผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง ในฐานะกรรมการ ที่ได้ให้คำแนะนำเพิ่มเติมอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาในครั้งนี้อย่างมาก รวมถึงขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กุลลดา เกษบุญชู-มี้ด ที่ได้ให้คำปรึกษา และแง่คิดในด้านต่างๆ เกี่ยวกับเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนใคร่ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านในภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนตลอดการศึกษาในรั้วมหาวิทยาลัยแห่งนี้

ผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณ คุณวิโรจน์ จันทนิมิ คุณชวัญทิพย์ บัวสุวรรณ เจ้าหน้าที่สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีทุกท่าน คุณนภัทร วิทยทอง คุณประเสริฐ จันทร์ประกอบ คุณโกวิท แยมกลิ่น คุณศิริชัย ปิติเจริญ คุณสมศักดิ์ อิศริยะปัญญา เจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดปัตตานี ทุกท่านที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อมูลผ่านทางโทรศัพท์และทางเอกสารต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณพี่น้อง ณัฐกานต์ สาจำปา นักวิชาการแรงงานกรมการจัดหางาน ที่ให้ความเอื้อเฟื้อข้อมูลแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และน้องๆ ที่คอยสนับสนุนและเป็นพลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ลุล่วงไปได้ด้วยดี พร้อมทั้งขอขอบคุณครอบครัว คาคิงาวามีที่คอยห่วงใยและให้กำลังใจในการเล่าเรียนอยู่เสมอ ตลอดจนรุ่นพี่และเพื่อนๆ ในภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพี่เซอร์รี่ พี่แจจ สุ และไอ้ตี ที่คอยรับฟังปัญหาและให้กำลังใจกันและกันเสมอมา ท้ายสุดนี้ผู้เขียนขอขอบคุณฝ่าย สำหรับการตรวจบทคัดย่อภาษาอังกฤษ ขอบคุณเอ มิค ตีก นัท อารัตน์ ชัชและเอ๋ ที่คอยให้กำลังใจมาโดยตลอด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฌ
สารบัญแผนภาพ	ฎ
รายการภาคผนวก	ฏ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 ทบทวนวรรณกรรม	14
1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	15
1.4 ขอบเขตการศึกษา	15
1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา	15
1.6 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา	17
1.7 สมมติฐาน	29
1.8 วิธีที่ใช้ในการศึกษา	29
1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	30
1.10 โครงร่าง	31
2 บทบาทของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล	32
2.1 ความเป็นมาของการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเล	32
2.1.1 สภาพการทำงานและค่าตอบแทนแรงงานในกิจการประมงทะเล	48
2.2 สถานการณ์แรงงานในกิจการประมงทะเลจังหวัดปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2544	51
2.2.1 สถานการณ์แรงงานไทยในท้องถิ่นของจังหวัดปัตตานี	57
2.2.2 สถานการณ์แรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลในจังหวัดปัตตานี	61

บทที่	หน้า
3 บทบาทรัฐกับนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547	70
3.1 บทบาทรัฐที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ.2544- พ.ศ.2547.....	70
4 บทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีกับนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547.....	90
4.1 ความเป็นมาและพัฒนาการสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในภาพรวม.....	90
4.2 บทบาทในการป้อนนโยบายแรงงานข้ามชาติของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ในช่วงปี พ.ศ.2544- พ.ศ.2547.....	93
4.2.1 ยุทธศาสตร์และวิธีในการสร้างพลังกดดันของสมาคมการประมงจังหวัด ปัตตานี.....	95
4.2.2 ประเด็นการเรียกร้องกับบทบาทในการป้อนนโยบายแรงงานข้ามชาติของ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี.....	103
4.2.3 ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในการ ดำเนินบทบาทในด้านการป้อนนโยบาย.....	118
4.3 บทบาทในการประสานและขานรับนโยบายของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี..	126
4.4 ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายแรงงานข้ามชาติ.....	128
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	134
5.1 บทสรุป.....	134
5.1.1 ประเด็นถกเถียงด้านกรอบแนวคิดและทฤษฎี.....	139
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	142
รายการอ้างอิง	143
ภาคผนวก	154
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	189

สารบัญญัตราสาร

ณ

หน้า

ตารางที่ 1.1	ประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ.2547 - พ.ศ.2549	2
ตารางที่ 1.2	จำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้มารายงานตัวจดทะเบียนในปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ.2544 แยกตามเชื้อชาติ.....	6
ตารางที่ 1.3	สรุปผลการจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานเป็นกรรมกรในกิจการ ประมงและต่อเนื่อง	11
ตารางที่ 2.1	การส่งออกสินค้าสำคัญของไทย ปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547	34
ตารางที่ 2.2	การขาดแคลนแรงงานใน 50 จังหวัดประเทศไทย พ.ศ.2543 และ พ.ศ.2546 – พ.ศ.2548	37
ตารางที่ 2.3	สรุปนโยบายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ตามมติ คณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2536 - พ.ศ.2547	42
ตารางที่ 2.4	ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่อง ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547	45
ตารางที่ 2.5	เปรียบเทียบการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547	46
ตารางที่ 2.6	ประมาณการค่าจ้าง/ค่าตอบแทนของลูกจ้างในเรือประมง	50
ตารางที่ 2.7	สรุปข้อมูลสถิติที่สำคัญทางประมงทะเล จังหวัดปัตตานี	54
ตารางที่ 2.8	แสดงปริมาณและมูลค่าสัตว์น้ำขึ้นทำเทียบเรือประมงขององค์การสะพาน ปลาในภาคใต้ตอนล่าง ระหว่างปี พ.ศ.2541 – พ.ศ.2544	56
ตารางที่ 2.9	แสดงจำนวนกำลังแรงงาน การมีงานทำและการว่างงานปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547.....	57
ตารางที่ 2.10	แสดงจำนวนผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไปจำแนกตามอุตสาหกรรม 6 ลำดับ แรก ระหว่างปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547	58
ตารางที่ 2.11	ส่วนต่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานต่างด้าวจังหวัดปัตตานีในปี พ.ศ.2547	60
ตารางที่ 2.12	รายงานผลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว และการพิจารณาออก ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2547	61

ตารางที่ 2.13	สถานการณ์การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองใน กิจการประมงทะเลของจังหวัดปัตตานี	62
ตารางที่ 2.14	สถานการณ์การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรวมทุก กิจการในจังหวัดปัตตานี	63



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภาพ

๘

หน้า

แผนภาพที่ 1.1	การก่อเกิดนโยบายจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	8
แผนภาพที่ 1.2	ตัวแบบแสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ	19
แผนภาพที่ 1.3	ตัวแบบแสดงกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ	20
แผนภาพที่ 2.1	วงจรธุรกิจประมงทะเล	39
แผนภาพที่ 2.2	แผนผังการปฏิบัติงานในเรือประมง	48



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการภาคผนวก

ฎ

หน้า

ภาคผนวก ก	สรุปผลความก้าวหน้าในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)	155
ภาคผนวก ข	การส่งออกสินค้าสำคัญของไทย ปี พ.ศ. 2544 – 2547	160
ภาคผนวก ค	มติคณะรัฐมนตรี นโยบายแรงงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 - พ.ศ.2547 ...	162
ภาคผนวก ง	จำนวนชาวประมงในช่วงที่ใช้คนมากที่สุด จำแนกตามแหล่งที่มาของชาวประมง และจังหวัด พ.ศ. 2543	176
ภาคผนวก จ	แนวนโยบายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในอนาคต....	179
ภาคผนวก ฉ	ข้อตกลงของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีว่าด้วยการจัดระเบียบเกี่ยวกับการประกอบอาชีพประมงทะเลของแรงงานต่างด้าว.....	181
ภาคผนวก ช	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2541).....	184

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีซึ่งผลักดันให้ประเทศต่างๆ เข้าสู่การทำสงครามการค้านี้ได้ทำให้แรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งที่ความสำคัญมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวยังนำไปสู่การขยายตัวของตลาดแรงงานข้ามชาติ และการเพิ่มปริมาณแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายอย่างรวดเร็ว ซึ่งแนวโน้มการอพยพของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้นับวันจะเพิ่มสูงขึ้น จนสร้างความวิตกกังวลให้แก่รัฐบาลของประเทศต่างๆ เนื่องจากจำนวนของแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้นอาจจะกลายมาเป็นส่วนเกินของสังคมที่จำเป็นจะต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบ เพื่อมิให้กลายมาเป็นปัจจัยที่อาจสร้างปัญหาทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม¹ รวมถึงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาแรงงานข้ามชาติยังได้กลายมาเป็นปัญหาข้ามชาติ (transnational issues) หรือ ปัญหาข้ามพรมแดน (transbordering issues) ที่ก่อให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ การก่อการร้ายข้ามชาติ การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ การขยายตัวของแก๊งใต้ดินข้ามชาติที่ทำธุรกิจผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบขนคนเข้าเมือง การลักลอบค้าประเวณี รวมไปถึงการค้ายาเสพติด

ดังนั้น ปรากฏการณ์ส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การเพิ่มมาตรการกีดกันแรงงานข้ามชาติในหลายวิถีทาง หากแต่อุปทานแรงงานที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในประเทศทำให้เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องเปิดรับแรงงานให้เข้ามาทำงานในระยะเวลาจำกัด ภายใต้เงื่อนไขที่นับวันจะทวีความเคร่งครัดขึ้นไปเรื่อยๆ เนื่องจากปริมาณอุปทานแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด² (ดูตารางที่ 1.1) ดังนั้น คำถามที่ว่ารัฐบาลจะวางนโยบายแรงงานข้ามชาติไปในทิศทางใดเพื่อให้เกิดความสมดุลแก่ความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่น่าท้าทายให้ค้นหาคำตอบ

¹ ฤทธิพงษ์ พวงมณี, “อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 9.

² อีรณาท กาญจนอักษร, ทุน รัฐ แรงงาน: วิถีอุตสาหกรรมต่อสู้ (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอ็ดดิสัน เพรสโปรดักส์, 2542), หน้า 146.

ตารางที่ 1.1 ประมาณการความต้องการแรงงานต่างด้าวปี พ.ศ.2547-พ.ศ.2549

กิจการ	ปี		
	2547	2548	2549
1.กรรมกร	94,965	98,231	94,098
2.ประมงและต่อเรือ	124,426	124,591	125,506
3.กรรมกรโรงงาน	125,126	125,834	133,266
4.ผู้รับใช้ในบ้าน	79,960	80,865	80,888
5.เพาะปลูก	85,089	86,813	87,566
6.เลี้ยงสัตว์	17,715	17,741	17,744
รวม	527,281	534,074	539,068

ที่มา: ยงยุทธ แฉล้มวงษ์: ปัญหาแรงงานต่างด้าว นโยบายไม่แน่นอน ไม่ยืดหยุ่น-กฎหมายล้มเหลว กรุงเทพมหานคร (15 มีนาคม 2547): 13.

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ ได้เริ่มต้นปรับเปลี่ยนจากฐานเกษตรกรรมไปเป็นฐานอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย การปรับเปลี่ยนนี้ได้ดูดซับเอาแรงงานจากภาคการผลิตอื่น เช่น เกษตรกรรม พืชไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมง ทะเล รวมทั้งกิจการที่ต่อเนื่องประมงทะเล ด้วยเหตุที่มีระบบการทำงาน ค่าตอบแทน และสวัสดิการที่ดีกว่า³ ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยในชนบทไปสู่เมืองปรากฏขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2527 – พ.ศ.2537 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยสูงถึงร้อยละ 10 ต่อปี สถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปิดตัวสู่ระบบเศรษฐกิจโลก (internationalisation) ที่มากขึ้น อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้ดำเนินการผ่อนคลายทางเศรษฐกิจและการเงิน (liberalisation) ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกเป็นไปอย่างเสรี⁴ ด้วยเหตุนี้เศรษฐกิจของประเทศจึงก้าวสู่ระดับ

³ ธนเดช ปัญญาวิวัฒน์นกร, แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเลเพื่อการส่งออก (กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน, 2546), หน้า16.

⁴ Helene Pellerin. "Global Restructuring in the World Economy and Migration: the Globalization of Migration Dynamics", International Journal, vol.XLVIII (Spring 1993) อ้างถึงใน กุศลสุนทรธาดา และสมศักดิ์ นัคลาจารย์, "แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย: แนวความคิด

นานาชาติที่จะต้องแข่งขันในเวทีโลกมากยิ่งขึ้น นั้นย่อมหมายความว่าความต้องการแรงงานระดับค่าจ้างต่ำเป็นสิ่งจำเป็นในการชั่งชั่งความได้เปรียบทางการค้า

ขณะเดียวกัน กระแสการเคลื่อนย้ายของแรงงานไทยไปยังต่างประเทศก็เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน โดยแรงงานไทยส่วนหนึ่งได้เข้าไปทำงานในตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะที่ได้หวัน และสิงคโปร์ ซึ่งมีความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง และอุตสาหกรรมโรงงานอย่างมาก⁵ ทำให้ประชากรวัยแรงงานที่มีอยู่ภายในประเทศลดลง และส่งผลให้กำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในจำนวนที่ลดลงตามลำดับ คือจาก จำนวน 720,000 คน ปี พ.ศ. 2535 เป็นจำนวน 559,000 คน ในปี พ.ศ. 2536 และจำนวน 479,000 คน ในปี พ.ศ.2539 ตามลำดับ⁶ ทั้งนี้ประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ.2538 รวมแรงงานไทยที่ใช้แรงงานในต่างประเทศ มีจำนวนสะสมถึง 746,815 คน⁷ เมื่อตลาดแรงงานนอกประเทศได้ดึงดูดกำลังแรงงานในประเทศไปส่วนหนึ่งก็ย่อมส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อการใช้แรงงานในภาคการผลิตพื้นฐานซึ่งได้แก่เกษตรกรรม พืชไร่ เลี้ยงสัตว์ ประมงทะเล รวมทั้งกิจการที่ต่อเนื่องประมงทะเล

สถานการณ์ และประเด็นการวิจัย” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่อง ‘คนข้ามชาติ’ ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ เสนอที่โรงแรมรอยัลซิติ้ ถนนบรมราชชนนี 10 มกราคม 2538.

⁵ สุภาวงศ์ จันทวานิช, ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90: รายงานผลสังเคราะห์ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า i. ได้อธิบายว่าจากปริมาณการเคลื่อนย้ายในช่วงปี พ.ศ.2538 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นแนวโน้มกระแสการเดินทางไปทำงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จากจำนวน 56,165 คนในปี พ.ศ.2537 เพิ่มขึ้นเป็น 118,600 คน ในปี พ.ศ.2538 (มากกว่า 100%) หลังจากนั้นก็เพิ่มทุกปีจนเป็น 163,986 คน ในปี พ.ศ.2542

⁶ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 2.

⁷ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กองตรวจคนหางานและคุ้มครอง, สถิติแรงงานไทยที่ใช้แรงงานในต่างประเทศ (ม.ป.ท.: กองตรวจคนหางานและคุ้มครอง, 2539). อ้างถึงใน เกียรติศักดิ์ ผ่องใสภณ, “ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ: ศึกษากรณีการทำธุรกิจในจังหวัดติดกับชายแดน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า58.

เมื่อการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในประเทศจากชนบทสู่ในเมือง และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยเกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงในบางพื้นที่ โดยเฉพาะแรงงานประเภทไร้ฝีมือ (Unskilled Labour) นายจ้าง/ผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องหาแรงงานจากแหล่งอื่นเข้ามาทดแทน ทิศทางของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจึงมุ่งสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า ลาว กัมพูชา ที่มีแรงงานราคาถูกลักลอบเข้ามาขายแรงงานจำนวนมาก แรงงาน 3 กลุ่มประเทศดังกล่าวมักจะลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการประมง ก่อสร้างเหมืองแร่ และรับจ้างในสาขาเกษตรกรรมตามแนวจังหวัดชายแดน ลักษณะงานดังกล่าวล้วนเป็นงานในตลาดแรงงานระดับล่างที่เรียกว่า 3 D คือ Difficulty (ยาก) Danger (อันตราย) และ Dirty (สกปรก) ซึ่งเป็นงานที่แรงงานไทยไม่นิยมทำ ประกอบกับนายจ้างและสถานประกอบการต่างๆ นิยมที่จะใช้แรงงานต่างชาติเหล่านี้ เพราะแรงงานต่างชาติยินดีรับค่าจ้างในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ มีความขยันขันแข็งและอดทนในการทำงานสูง รวมทั้งเชื่อฟังนายจ้างมากกว่าแรงงานไทย จึงนับได้ว่าการเข้ามาของแรงงานต่างชาติเป็นการเข้ามาตอบสนองของความต้องการของตลาดแรงงาน และเป็นการสนองต่อผลประโยชน์เชิงธุรกิจของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน⁸

สำหรับสาเหตุที่ทำให้แรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาหลังไหลลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นมิใช่เป็นเพียงเพราะแรงดึงดูดของภาวะตลาดแรงงานของไทยเท่านั้น หากแต่ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจภายในของทั้ง 3 ประเทศก็เป็นสิ่งผลักดันให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาหางานทำในประเทศไทยเช่นกัน * ทั้งนี้เมื่อประกอบกับสภาพภูมิประเทศที่เชื่อมต่อกันแล้ว จึงไม่ใช่เรื่องยากเลยสำหรับแรงงานทั้ง 3 สัญชาติที่ลักลอบเข้ามาแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในประเทศไทย ปัญหาการลักลอบเข้ามาดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้น ทั้งในด้านจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาและกระจายตัวออกไปยังแหล่งจ้างงานที่อยู่แทบทุกจังหวัดของประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้ามาจัดระบบควบคุมแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานโดยผิดกฎหมาย โดยในช่วงปี พ.ศ.2535 – พ.ศ.2537 รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งเน้นไปในการควบคุมการลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดน พร้อมทั้งมีนโยบาย

⁸ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 2.

* สำหรับประเทศพม่านั้นปัญหาทางด้านการเมืองภายในทำให้เศรษฐกิจตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ประชาชนส่วนหนึ่งจำเป็นต้องดิ้นรนหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทย ส่วนประเทศกัมพูชา แม้ภาวะการเมืองจะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น แต่เศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัวจากภาวะสงครามกลางเมืองที่กินเวลานาน ประชาชนยังยากจน และว่างงานเป็นจำนวนมาก สำหรับประเทศลาว แม้สภาพการเมืองจะเป็นปกติ แต่ระบบการผลิตยังต่ำกว่าประเทศไทย คนหนุ่มสาวลาวจึงต้องการแสวงหาความก้าวหน้าและวิถีชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทย

ผลักดัน สกัดกั้น รวมทั้งการจับกุมส่งกลับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง
 ด้วนโยบายที่เน้นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติในมิติของความมั่นคงเป็นวัตถุประสงค์หลัก

ทั้งนี้ในช่วงปี พ.ศ.2536 – พ.ศ.2538 การหลั่งไหลทะลักเข้ามาอย่างล้นหลามของแรงงาน
 ข้ามชาติผิดกฎหมายทั้ง 3 สัญชาติ ประกอบกับความต้องการแรงงาน (demand for labor) อย่าง
 สูงของกลุ่มนายทุนผู้ประกอบการไทยที่รวมกลุ่มทางธุรกิจ โดยเฉพาะสมาคมประมงแห่งประเทศไทย
 ไทย สหพันธ์การยางแห่งประเทศไทย ได้ผลักดันให้รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดนโยบายในลักษณะที่
 ยอมรับการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเหล่านี้ จนกระทั่งในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร
 ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว
 หลบหนีเข้าเมืองเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2539 โดยได้กำหนดให้มีการผ่อนปรนการ
 จำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว เขมร ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลา
 ผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับการอนุญาตรวม 43 จังหวัด* และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่ม
 อุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนส่งสินค้าทางน้ำ ก่อสร้าง
 เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน นโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาททาง
 การเมืองของภาคธุรกิจที่มีต่อการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างสูง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ
 ช่วงเวลาดังกล่าวยังเป็นเวลาที่รัฐไทยมุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกและเป็นภาวะที่การเติบโต
 ทางเศรษฐกิจของไทยมีสูง ควบคู่กับเป็นภาวะที่ภาคธุรกิจมีบทบาททางการเมืองสูง⁹

ต่อมาเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในกลางปี พ.ศ.2540 รัฐบาลในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็น
 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศนโยบายลดจำนวนแรงงานต่างชาติลง เพื่อให้แรงงานไทยที่ประสบ
 ปัญหาการว่างงานเข้ามาทดแทน และผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศ ผล
 ปรากฏว่ามีแรงงานไทยเข้าไปทดแทนแรงงานต่างชาติเพียง 26,500 คน จากจำนวนแรงงาน
 ต่างชาติที่ถูกเลิกจ้างทั้งหมด 81,000 คน ในที่สุด กลุ่มทุนในจังหวัดชายแดนและกลุ่มประมงทะเล
 ได้เรียกร้องให้มีการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติดังเดิม โดยให้มีการผ่อนผันแก่ผู้หลบหนีเข้าเมือง
 สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราว เพื่อทำงานใน 13 จังหวัดชายแดน และ

* การดำเนินการจดทะเบียนได้ถูกยกให้เป็นหน้าที่ของระดับจังหวัด โดยมีการตั้งคณะกรรมการ
 ระดับจังหวัดซึ่งกำหนดให้มีอัตราส่วนของฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายราชการอย่างเท่าๆ กัน มีการตั้ง One
 Stop Service Center ในแต่ละจังหวัดเพื่ออำนวยความสะดวกต่อนายจ้าง

⁹ พงษ์สวัสดิ์ สุทธิสารากร, “การวิเคราะห์นโยบาย ศึกษากรณี “นโยบายผ่อนผันแรงงานต่างชาติผิด
 กฎหมาย,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 49.

22 จังหวัดประมงทะเล จากสภาพการณ์ดังกล่าว เป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าแรงงานต่างชาตินั้นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการพยุงระบบเศรษฐกิจไทยในบางสาขาที่ต้องพึ่งพิงแรงงานไร้ฝีมืออย่างมาก โดยเฉพาะในกิจการประมง กิจการต่อเนื่องประมงทะเล สวนยางพารา และงานในลักษณะ 3 D (Difficulty “ยาก” Danger “อันตราย” และ Dirty “สกปรก”) ซึ่งนับตั้งแต่ที่นั้นมาทางภาครัฐได้จัดให้มีการขึ้นทะเบียนจ้างแรงงานต่างชาตินั้นทั้ง 3 สัญชาติเป็นประจำทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 1.2 จำนวนแรงงานต่างชาตินิติกฎหมายที่ได้มารายงานตัวจดทะเบียนในปี พ.ศ.2541 ถึงปี พ.ศ.2544 แยกตามเชื้อชาติ

ปี	จำนวนกิจการที่อนุญาต	จำนวนจังหวัดที่อนุญาต	ระยะเวลาที่อนุญาต	จำนวนแรงงานที่มาจากทะเบียน	ประเทศต้นทาง			จำนวนแรงงานที่ถูกส่งกลับ
					พม่า	เขมร	ลาว	
ม.ค. 2541	47	54	1 ปี	90,911	79,057 (88%)	10,593 (12%)	1,261 (1%)	298,480
ม.ค. 2542	18	37	1 ปี	99,974	89,318 (89%)	9,492 (10%)	1,164 (1%)	185,316
ม.ค. 2543	18	37	1 ปี	99,656	90,724 (91%)	7,921 (8%)	1,011 (1%)	171,357
ม.ค. 2544	ทุกประเภท	ทั่วประเทศ	6 เดือน	568,249	451,335 (79%)	57,556 (10%)	59,358 (11%)	-

ที่มา: กฤตยา อาชวนิจกุล. 2546. สถานะความรู้ เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย, หน้า32.

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา แม้ทางรัฐบาลแต่ละสมัยจะพยายามเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ แต่การกำหนดนโยบายควบคุมแรงงานข้ามชาติยังคงเป็นไปในลักษณะของการใช้กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวอย่างไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งทำให้ประเด็นในการจัดทํานโยบายแต่ละครั้งนั้นมักจะวนเวียนอยู่ที่เรื่องของจำนวนแรงงาน ประเภทกิจการ พื้นที่ที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ และมาตรการการจับกุมและส่งกลับ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปในเชิงปริมาณของแรงงานข้าม

ชาติที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามา และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานราคาถูกลง จากการผลักดันขององค์การภาคเอกชนอย่างน้อย 3 องค์การประกอบด้วย สมาคมธนาคารไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าไทย¹⁰ ซึ่งต่างเป็นตัวแทนในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ที่มีบทบาทสูงในการผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เป็นไปตามความต้องการของภาคธุรกิจเอกชน โดยนำเกณฑ์ความต้องการแรงงานต่างชาตินี้ไปแต่ละกิจการที่ขาดแคลนที่รวบรวมโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอเข้าที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อกำหนดนโยบายผ่อนผันแรงงานต่างชาติ และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติตามแต่ละคราวไป¹¹

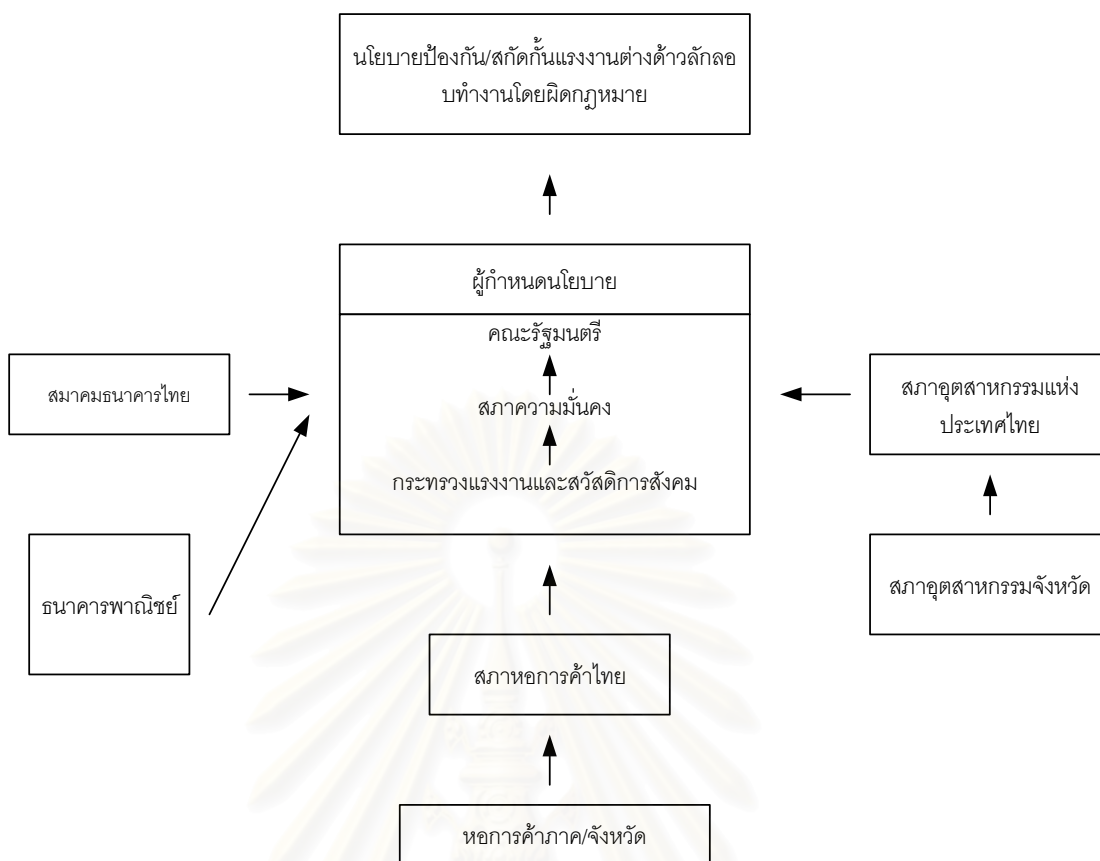
ด้วยเหตุนี้ นโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐจึงมีกรอบที่ตายตัว โดยมุ่งเน้นการควบคุมแรงงานข้ามชาติเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติที่มองว่าแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองเป็นภัยอันตรายที่จำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวดและขจัดให้หมดไป รวมถึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดด้านเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานราคาถูกลงเข้ามาเสริมการขาดแคลนแรงงาน และการแข่งขันในตลาดซึ่งสามารถหาซื้อได้เปรียบจากการทำให้ต้นทุนต่ำ¹² ซึ่งนโยบายที่ออกมา ก็เป็นการแก้ปัญหาที่ดำเนินการปีต่อปี และเปลี่ยนแปลงอยู่กับสถานการณ์ภายในประเทศตามการกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ กมลพันธ์ โพธิ์นาแค, “การศึกษาเปรียบเทียบการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2539 และปี พ.ศ.2541,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), หน้า 44.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

¹² อติศร เกิดมงคล, “การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวคิด นโยบายและอคติแห่งรัฐ,” เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 21 กุมภาพันธ์ 2546.



แผนภาพที่ 1.1 การก่อเกิดนโยบายจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ที่มา: ศักดิ์ประเสริฐ เจริญประสิทธิ์. 2539. การพัฒนานโยบายของรัฐด้านแรงงานต่างชาติ: ศึกษากรณีจังหวัดตราด. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 42. อ้างถึงใน กมลพันธ์ โพธิ์นาแค. 2545. การศึกษาเปรียบเทียบการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2539 ถึงปี พ.ศ.2541. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า129.

กระนั้นก็ดี แนวคิดทั้งสองดังกล่าวข้างต้นยังได้ส่งผลให้รัฐบาลไทยดำเนินมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding – MOU) กับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา* ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของความร่วมมือที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไทยต้องการจัดระบบควบคุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายให้อยู่ในระบบที่ราชการสามารถดูแลควบคุมได้

* ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.

ควบคู่ไปกับการคำนึงถึงความต้องการในการใช้แรงงานของผู้ประกอบการไทย ตลอดจนสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะไม่สำเร็จลุล่วงไปได้เลย หากปราศจากความร่วมมือของประเทศต้นทางทั้ง 3 ประเทศ

อย่างไรก็ดี ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาของการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติภายใต้สองแนวคิดข้างต้นก็ได้ทำให้อีกปัญหาหนึ่งเกิดขึ้นทับซ้อนตามมา นั่นคือ ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ¹³ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางภาครัฐและภาคธุรกิจละเลยไป หากแต่ในสังคมประชาธิปไตยอย่างประเทศไทย ก็ได้มีการตื่นตัวของภาคสังคม อาทิ นักสิทธิมนุษยชน หรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations - NGOs) ที่ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิให้แก่แรงงานต่างชาตินี้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และนับวันภาคสังคมดังกล่าวจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นมากทุกขณะ ซึ่งจะทำให้ประเด็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นที่สำคัญมากขึ้นๆ ในนโยบายแรงงานข้ามชาติต่อไปในอนาคต

สำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนแรงงานต่างชาตินี้ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของค่าแรงขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดงาน ล้วนส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO)^{*} ถูกจับตามอง และอาจถูกตรวจสอบจากประชาคมระหว่างประเทศ รวมไปถึงถูกตั้งข้อกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิตามมาตรฐานสิทธิแรงงาน สิทธิมนุษยชน อันอาจนำไปสู่การกีดกันทางการค้ากับผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างชาติ ซึ่งประเทศไทยเคยประสบกับปัญหาการนำเรื่องสิทธิตามมาตรฐานแรงงานมาเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้าจากสหรัฐอเมริกา โดยการเพิกถอนสิทธิพิเศษ GSP ที่ให้แก่ไทยมาแล้ว 3 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ.2530 พ.ศ. 2532 และ พ.ศ.2534¹⁴ ดังนั้นประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามหลักสิทธิมนุษยชน ด้วยพวกเขา ก็คือมนุษย์ที่มีเลือดเนื้อ ซีวิตจิตใจเช่นเดียวกับเรา และควรที่จะได้รับความเป็นธรรมจากสังคมไทยในยุคเอื้ออาทรด้วยเช่นกัน

¹³ อติศร เกิดมงคล, การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวคิด นโยบายและอคติแห่งรัฐ, หน้า 1.

* หน้าที่หลักของ ILO คือ กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (Labour Standards) โดยมาตรฐานแรงงานของ ILO จำแนกเป็น 1) สิทธิของแรงงานในการจัดตั้งองค์กรและต่อรองร่วม 2) อายุขั้นต่ำในการแรงงานเด็ก 3) การห้ามบังคับใช้แรงงาน 4) ชั่วโมงการทำงาน 5) สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน 6) การไม่เลือกปฏิบัติระหว่างแรงงาน และ 7) การตรวจสอบแรงงาน

¹⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานฉบับสมบูรณ์ใน โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540), หน้า 283.

ขณะนี้ถึงแม้ว่ากฎหมาย มาตรการ หรือนโยบายใดๆ จะไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แรงงานข้ามชาติได้อย่างเต็มที่ก็ตาม หากแต่จำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้าแสวงหางานทำในประเทศไทยทั้งอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมายกลับไม่ได้มีปริมาณที่ลดลงเลย ณ ปัจจุบัน แรงงานข้ามชาติเหล่านี้แฝงตัวอยู่ในสังคมไทยจำนวน 1,019,110 คน* แรงงานเหล่านี้จึงได้กลายมาเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างมาก จนไม่อาจจะคาดคิดได้เลยว่า หากไม่มีแรงงานข้ามชาติเหล่านี้แล้วเศรษฐกิจของประเทศจะขับเคลื่อนไปในทิศทางใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการประมงทะเลที่ขาดแคลนแรงงานไทยเข้ามาทำงานอย่างมาก จึงมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติตั้งแต่ร้อยละ 30-70 โดยเฉพาะเขตประมงในอ่าวไทยตอนบนและทะเลอันดามัน มีการใช้แรงงานต่างชาติถึงร้อยละ 60-70¹⁵ พื้นที่ที่มีปัญหาค่อนข้างมาก ได้แก่ ระนอง ภูเก็ต ปัตตานี ตรัง และระยอง

ส่วนสาเหตุที่เกิดการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลส่วนหนึ่งมาจากที่ในอดีต แรงงานที่ทำหน้าที่ลูกเรือในเรือประมงทะเลในพื้นที่จังหวัดภาคใต้จะเป็นแรงงานจากภาคอีสานเป็นหลัก ซึ่งงานดังกล่าวคนในพื้นที่เองไม่นิยมที่จะทำเพราะเป็นงานหนัก รายได้ก็ไม่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับปริมาณปลาที่จับได้ แต่ในระยะหลังๆ แรงงานภาคอีสานหันไปประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและก่อสร้างมากขึ้น รวมทั้งเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นเกย์ ในช่วงปี พ.ศ.2532 ทำให้แรงงานจากภาคอีสานที่เคยอพยพเข้ามาทำงานเป็นลูกเรือในเรือประมงทะเลหันไปประกอบอาชีพรับจ้างอย่างอื่นที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าการทำงานเป็นลูกเรือในเรือประมงทะเล

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ในปี พ.ศ.2539 ในจำนวนแรงงานต่างชาติที่มารายงานตัวขออนุญาตทำงาน 111,111 คน นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในภาคการประมงและกิจการต่อเนื่องประมงมากที่สุด ประเมินการว่าสัดส่วนของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานไทยในกิจการประมง น่าจะอยู่ที่ระดับสองในสามของลูกเรือประมง¹⁶ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล ในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2546 มีจำนวนมากถึง 103,375 คน

* ประชากรผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ตามแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าว ทั้งระบบ ปี 2547 ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานมีจำนวนทั้งสิ้น 1,284,920 คน ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานที่จดทะเบียนแล้วจำนวน 1,019,110 คน

¹⁵ เกรียงศักดิ์ ผ่องใสภณ, “ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ: ศึกษากรณีการทำธุรกิจในจังหวัดติดกับชายแดน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 58.

¹⁶ ธนเดช ปัญญาวิวัฒน์นกร, แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเลเพื่อการส่งออก, หน้า 18.

95,594 คน และ 55,862 คนตามลำดับ¹⁷ จึงนับได้ว่ากิจการประมงทะเลจำต้องใช้แรงงานต่างชาติ เป็นแรงงานหลักเพื่อไม่ให้เกิดการหยุดชะงักของกิจการ

สำหรับจังหวัดปัตตานีก็เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2539 นับแต่นั้นมาจึงมีแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชาลักลอบเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมประมงซึ่งขาดแคลนแรงงานไทยมาอย่างต่อเนื่อง (โปรดดูตารางที่ 1.3) ทั้งนี้ในปี พ.ศ.2546 จากการสรุปผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ปรากฏว่าจังหวัด ปัตตานีมีการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงทะเล มากที่สุดเป็นอันดับสอง คิดเป็นร้อยละ 10.49 รองจากจังหวัดระนอง ที่มีอยู่ร้อยละ 12.30

ตารางที่ 1.3 สรุปผลการจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานเป็นกรรมกรในกิจการประมงและ ต่อเนื่อง

ปี	จำนวน นายจ้าง	สัญชาติ			รวม
		พม่า	ลาว	กัมพูชา	
ม.ค.2544	406	2,516	408	4,306	7,230
ม.ค.2545	353	1,804	182	3,682	5,668
ม.ค.2546	176	956	45	1,233	2,234

ที่มา: สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี

นอกจากนี้ จากผลการรับแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างชาติของสำนักงานจัดหางาน จังหวัดปัตตานีระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม พ.ศ.2547 นั้นแสดงให้เห็นว่ามีความต้องการใช้ แรงงานต่างชาติในกิจการประมงถึง 16,467 คน จากความต้องการใช้แรงงานต่างชาติในพื้นที่รวม ทั้งหมดจำนวน 20,004 คน นี้สะท้อนให้เห็นว่ากิจการประมงทะเลในจังหวัดปัตตานีมีความ ต้องการแรงงานต่างชาติในจำนวนมาก ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากการประมงเป็นฐานเศรษฐกิจหนึ่งที่ สำคัญของจังหวัด ซึ่งถ้าพิจารณาจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดปัตตานี พบว่า ปีพ.ศ.

¹⁷ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.

2528 มีสาขาประมงมูลค่า 696 ล้านบาท และเพิ่มสูงขึ้นเป็น 3,146 ล้านบาท ในปีพ.ศ.2536¹⁸ ต่อมาในปีพ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นถึงกว่า 4,000 ล้านบาท โดยมีจำนวนประมงพื้นบ้านประมาณ 2,500 ลำ และอีกกลุ่มคือ การประมงพาณิชย์ซึ่งมีจำนวน 1,500 ลำ¹⁹

ดังที่กล่าวมา กิจกรรมประมงเป็นอาชีพหลักที่สร้างรายได้และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดปัตตานี แต่ผู้ประกอบการประมงกลับต้องประสบกับปัญหาภาวะการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากแรงงานในท้องถิ่น โดยเฉพาะแรงงานมุสลิมไม่นิยมทำประมงพาณิชย์ หันไปประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ซึ่งมีรายได้และสภาพการทำงานที่ดีกว่า ทั้งยังเหมาะกับวิถีชีวิต นี่จึงเป็นที่มาของการพึ่งพิงแรงงานต่างชาติ เพื่อจะพยุงธุรกิจของตนให้ดำรงอยู่นั่นเอง ในขณะที่ทางภาครัฐก็ได้ออกมาตรการและกฎหมายในการควบคุมจับกุม สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการภาคประมงทะเลอย่างยิ่ง จนทำให้เรือประมงไม่สามารถออกไปทำการประมงได้ตามปกติ

ด้วยเหตุนี้ ทางผู้ประกอบการประมงทั้งหลายจึงได้เรียกร้องให้รัฐผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนผ่อนคลายนโยบายความเข้มงวดในการควบคุม จับกุม สกัดกั้นแรงงานเหล่านั้น แต่ทั้งนี้ การผลักดันโดยเอกเทศนั้นยากที่จะประสบผล ดังนั้นเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนไว้ ผู้ประกอบการประมงจึงรวมตัวกันเป็น “สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี” ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2507 แต่ในครั้งนั้นยังไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนถูกต้องเป็นทางการ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2511 จึงได้รับอนุญาตให้เป็นสมาคมฯ ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้สมาคมฯ มีกิจกรรมก็คือ เป็นตัวแทนชาวประมงในการประสานงานกับหน่วยงานราชการ และร่วมมือกับหน่วยงานราชการในโครงการต่าง ๆ ที่ เป็นประโยชน์ของชาวประมง

อนึ่ง ผู้ประกอบการประมงในจังหวัดปัตตานีต่างก็ตระหนักดีว่าสมาคมการประมงจะเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง เพื่อการผลักดันนโยบาย กฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ของรัฐในอันที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มโควตาจำนวนแรงงาน การได้รับการกำหนดให้เป็นที่ที่ที่ได้รับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติ การได้รับการผ่อนผันระยะเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงาน การลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และการลดค่าประกันตัวแรงงานต่างชาติ เป็นต้น ดังนั้นสมาคมการประมงจึงมีบทบาทในการเรียกร้องต่อรองกับภาครัฐ ในฐานะองค์กรธุรกิจเอกชนท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ

¹⁸ อัจฉรา เทพไชย, “การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องในจังหวัดปัตตานี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาวางแผนภาคและการเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 2.

¹⁹ สำนักงานประมงจังหวัดปัตตานี

อย่างไรก็ดี ในความพยายามใช้แรงงานต่างชาติของภาคเอกชนที่ว่านี้ นอกจากจะเป็นไป เพราะภาวะการขาดแคลนแรงงานคนไทยแล้ว ยังถูกมองว่ามุ่งใช้แรงงานราคาถูก เอาเปรียบง่าย เพื่อดำรงความสามารถในการแข่งขันทางการค้า และส่งออกโดยขาดความต้องการและแรงจูงใจที่จะแข่งขันต่อสู้ทางการค้าด้วยการพัฒนาทักษะความรู้ฝีมือของแรงงานให้อยู่รอดได้ในระยะยาว²⁰ นอกจากนี้ การจ้างแรงงานต่างชาติยังมีผลเสียต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยรวม เพราะ นายจ้างยังคงอาศัยแรงงานราคาถูกต่อไปโดยไม่พยายามหันมาปรับใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น ซึ่งส่งผล ทำให้การปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้างเป็นไปได้ยาก และยังเป็นการเพิ่มปัญหาด้านค่าจ้างมากยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันแรงงานไทยที่ทำงานด้านเกษตรและประมง ก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงจะเห็นได้ว่า “นโยบายแรงงานข้ามชาติ” ซึ่งถือได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ที่เกี่ยวพันกับกิจการระหว่างประเทศนั้นเกี่ยวข้องกับตัวแสดงต่างๆ ที่มีใช้รัฐ (Non-Governmental Actors) อันได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ (International Organizations) เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นต้น หรือบรรษัทข้ามชาติ (Multi-National Organizations) รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สภาหอการค้า สมาคมวิชาชีพต่างๆ ซึ่งตัวแสดงที่มีใช้รัฐเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติมากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป

ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้ต้องการศึกษาถึงบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติ เพราะหากสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีมีบทบาทสูง นโยบายแรงงานที่ออกมา ก็จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการในการใช้แรงงานต่างชาติอย่างไร้ขอบเขต และขีดจำกัด อันจะส่งผลให้แนวโน้มการจ้างแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และอาจจะส่งผลเสียต่อประเทศในด้านความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาตินั้นมีความสำคัญที่จะชี้ให้เห็นว่าทิศทางนโยบายแรงงานข้ามชาติจะเป็นไปในทางใด ดังนั้นการพิจารณาว่าบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ว่าเข้ามามีบทบาทในนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มกิจการของตนอย่างไร จึงเป็นประเด็นที่ควรนำมาศึกษา

²⁰ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกีดกันแรงงานต่างด้าว,” เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 21 กุมภาพันธ์ 2546.

1.2 ทบทวนวรรณกรรม

จากการสำรวจผลงานวิชาการเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถจำแนกงานออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ผลงานวิชาการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ อันได้แก่ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี 2545 ของพรทิพย์ วัฒนธร, การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย: กรณีศึกษา 4 จังหวัด ของยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ, การบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาแรงงานอพยพ: ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ของนันทวัน เจริญศักดิ์, แนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ศึกษากรณี: สัญชาติลาว พม่า และกัมพูชาในจังหวัดสมุทรปราการ ของทักษิณ เห็นชอบดี, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ของฟิลิป มาร์ติน และบทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ของกฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ

2) ผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล อันได้แก่ การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่จังหวัดระยอง ของสุดาศิริ วศวงศ์, ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง ของฉัตรชัย ใจดี, แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเลเพื่อการส่งออก ของธนเดช ปัญญาวิวัฒน์กร, การจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องในจังหวัดสมุทรสาคร ของเฟื่องฟ้า ปัญญา และการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดสงขลา ของวงค์เดือน นิยะ

3) ผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประมงพื้นบ้านภาคใต้: กรณีศึกษาสมาชิกชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน ของประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ และการวิเคราะห์นโยบาย ศึกษากรณี “นโยบายผ่อนผันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย” ของพงษ์สวัสดิ์ สุทธิสารกร

ผลงานวิชาการดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดคำถามที่สำคัญต่อบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในการแสวงหาและเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ

แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเลอย่างไร แต่จากงานวิชาการที่ปรากฏ ยังไม่ได้มีการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี คำถามข้างต้นจึงได้กลายมาเป็นแรงจูงใจให้เกิดความต้องการที่จะศึกษาว่าบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติ และบทบาทเหล่านั้นจะมีมากหรือน้อยเพียงใด

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจว่ามีบทบาท รวมถึงวิธีดำเนินงานของสมาคมฯ ต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างไร
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่าบทบาทเหล่านั้นของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีมีมากหรือน้อยเพียงใด
3. เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Actors) ต่อการกำหนดนโยบายและการสร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะพิจารณาบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติ โดยจะศึกษาบทบาทของสมาคมฯ ดังกล่าวตั้งแตปี พ.ศ.2544 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2547 ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวตรงกับรัฐบาลในยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำรัฐบาล โดยที่รัฐบาลยุคนี้คำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชน เพราะการขยายตัวของเศรษฐกิจไทย ซึ่งทำให้นโยบายแรงงานของรัฐบาลยืดหยุ่นสูงตามการเรียกร้องของภาคธุรกิจเอกชนต่างๆ

1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ (interest group)

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายใดๆ นั้นจะต้องครอบคลุมถึงการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม แต่ทั้งนี้ในสังคมซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวนมากมารวมกันนั้น ผลประโยชน์ของกลุ่มคนก็ย่อมจะมีความหลากหลาย และแตกต่างกันไป ซึ่งเป็นการยากที่รัฐจะออกนโยบายสนองตอบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มคนทุกกลุ่ม

ได้ ทำให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเรียกกันกว้างๆ ว่า “กลุ่มผลประโยชน์” ดังได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

Arthur Bentley กล่าวว่า กลุ่มคือการรวมตัวกันของบุคคลที่มีกิจกรรมและจุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยแต่ละคนต้องการใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เฉพาะ (self interest) กลุ่มจึงเกิดขึ้นมาเพื่อเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ด้านหนึ่งเสมอ²¹

S. E. Finer กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ²²

G.A. Almond and G. Bingham Powell นิยามกลุ่มผลประโยชน์ไว้คือ กลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันและโดยมีความสำนึกอยู่ไม่มากก็น้อยว่าเขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่²³

นอกจากนี้ อภิญา รัตนมงคลมาศ ได้ให้ความหมายของคำว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และกลุ่มกดดัน (pressure groups) เข้าไว้ด้วยกันว่าหมายถึง การรวมตัวกันของผู้คนที่มีความหมายเชิงผลประโยชน์ หรือเชิงค่านิยม เช่น อุดมการณ์ทางการเมือง ทางวัฒนธรรม ทางสังคม และเศรษฐกิจ ฯลฯ ร่วมกัน ขอบเขตของกลุ่มอาจจะเป็นไปอย่างแคบๆ เช่น ภายในชุมชนหนึ่งๆ หรือภายในจังหวัดหรือภูมิภาคหนึ่งๆ ที่มีเป้าหมายร่วมกัน²⁴ โดยกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันมักจะมีขอบเขตสมาชิกเจาะจง คือ เฉพาะอาชีพประเภทใดประเภท

²¹ Arthur Bentley, *“The Process of Government : A Study of Social Pressure.”* (Illinois: The Principia Press, 1949), p.211.

²² S. E. Finer, “Interest Groups and The political Progress in Great Britain,” in H.W. Ehrmann (ed.) *Win Interest Group on Four Continents* (Pittsburgh Press, 1958), p.237.

²³ G.A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1966), p.75. อ้างถึงใน ม.ร.ว.พยุหติสาณ ชุมพล, *ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 128-133.

²⁴ อภิญา รัตนมงคลมาศ, “ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน,” ใน *สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2545), หน้า 193.

หนึ่งเป็นหลักเป็นหลักร เช่น สมาคมโรงสีข้าว กลุ่มชาวสวนยาง สมาคมสมาคมผู้ส่งออกข้าว เป็นต้น ทั้งนี้การรวมกลุ่มมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และมักเรียกกันว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” เพราะมีเป้าหมายสำคัญคือการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยการพยายามเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐ เพื่อเรียกร้องให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยินยอมปฏิบัติตามสิ่งที่ตนต้องการ ด้วยการแสดงออกให้ผู้กำหนดนโยบายของรัฐได้รับรู้วัตถุประสงค์ของกลุ่ม และพยายามผลักดันให้วัตถุประสงค์นั้นเกิดเป็นนโยบายหรือนำไปสู่การปฏิบัติ²⁵

กล่าวโดยสรุป สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการรวมกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ร่วม (common interest) เป็นหลัก โดยกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวพยายามเข้าสู่กลไกในการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อเรียกร้องและผลักดันให้รัฐออกนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตน จึงทำให้กลุ่มถูกมองว่ามีบทบาทเปรียบเสมือนเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างปัจเจกชนกับรัฐพรรคการเมืองหรือสถาบันการเมืองอื่นๆ ในสังคม²⁶

1.6 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในส่วนของกรอบความคิดที่จะนำมาใช้ในการศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายแรงงานข้ามชาตินั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรพิจารณาถึงแนวความคิดว่าด้วยตัวแบบเชิงระบบ (The System Model) เป็นลำดับแรก เพื่ออธิบายให้เห็นว่านโยบายแรงงานข้ามชาติซึ่งถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะนั้นเป็นผลผลิตที่เกิดจากการเรียกร้องและผลักดันของกลุ่มสังคมภายในรัฐ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือกลุ่มผลประโยชน์ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดว่าด้วยระบบ (The System Theory)

คำว่า “ระบบ” หมายถึง ชุดของสถาบันและกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถระบุได้ในสังคมซึ่งมีหน้าที่ในการแปลงการเรียกร้องของประชาชน ไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสังคมทั้งหมด นอกจากนี้คำว่า “ระบบ” ยังหมายถึงระบบย่อย (subsystem) ต่างๆ ของระบบใหญ่ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น และระบบใหญ่สามารถตอบสนองต่ออาการ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

²⁶ William Komhauser, “The Politic of Mass Society .” (Illinois: The Free Press of Glencoe, 1959), pp.39-40.

เรียกร่องของกำลังต่างๆ จากภายนอก เพื่อให้ระบบนั้นคงอยู่ต่อไปได้ สำหรับองค์ประกอบของตัวแบบเชิงระบบ มีทั้งหมด 6 องค์ประกอบ ได้แก่²⁷

1. สภาพแวดล้อม (Environment) หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่อยู่แยกจากระบบ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวิถีปฏิบัติทั้งหลายของรัฐบาลที่มีผลต่อสิ่งนำเข้ากระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และผลของการให้บริการ

2. สิ่งที่น่าเข้าสู่ระบบ (Inputs) หมายถึง ข้อเรียกร้อง หรือความต้องการในการรับบริการ ทรัพยากรด้านต่างๆ กับแรงสนับสนุนจากนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐและมวลชนต่างๆ

3. กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion process) หมายถึง โครงสร้างที่เป็นทางการของหน่วยราชการทั้งหมด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและวิถีปฏิบัติ ตลอดจนวัฒนธรรมทางการบริหารที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่น่าเข้าให้เป็นนโยบาย

4. นโยบายอันเป็นผลผลิต (Policy outputs) หมายถึง การตัดสินใจทั้งหลายภายในขอบเขตอำนาจ (ทั้งด้านกฎหมายและการเมือง) ของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งการตัดสินใจเหล่านั้นเกี่ยวกับเรื่องของตัวบุคคล ค่าใช้จ่าย รายละเอียดของโครงการ ตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับในการให้บริการต่างๆ

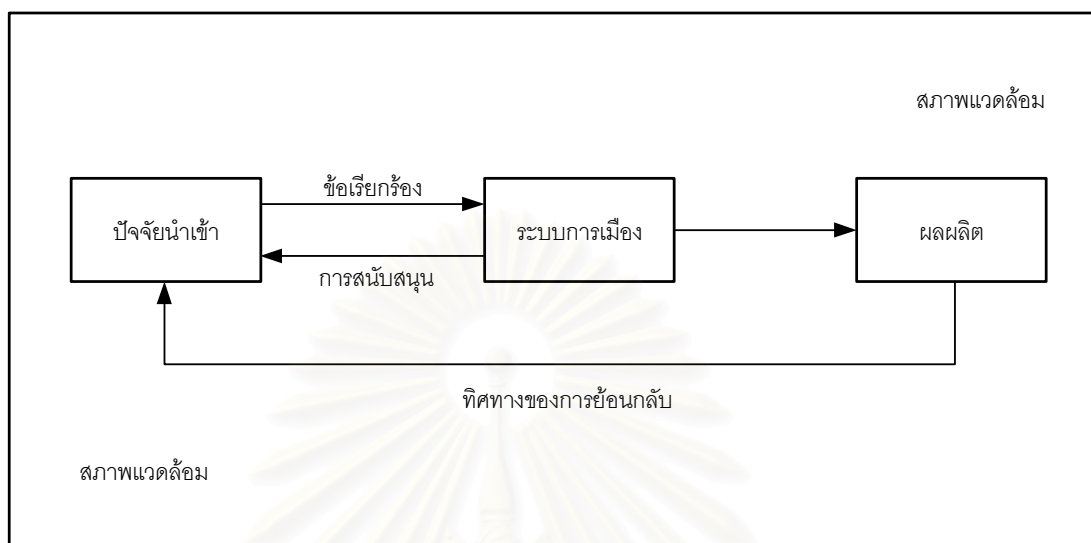
5. ผลของการให้บริการ (Service performance) หมายถึง ผลทั้งหลายอันเกิดจากปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างส่วนที่นำเข้านโยบายและอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม ผลของการให้บริการนี้วัดโดยเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่ป็นระบบผลิตออกมา ผลกระทบของสิ่งนั้น ตลอดจนประโยชน์จริงๆ ที่ได้รับเกิดขึ้นในสังคม

6. ทิศทางของการย้อนกลับ (Feedback) หมายถึง การยอมรับสภาพความเป็นจริงว่านโยบายทั้งหลายย่อมมีผลกระทบทั้งที่ตั้งใจ และไม่ตั้งใจต่อองค์ประกอบภายในทั้งหมดของระบบ ซึ่งผลกระทบนี้แต่ละเรื่องอาจเป็นไปได้ทั้งในทางบวกและลบ

ตัวแบบดังกล่าวนี้มุ่งพิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลต่างๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียกร่องต่อระบบนั้น (กรุณาดูรูปแบบของตัวแบบระบบดังกล่าวในแผนภาพที่ 1.2) ทั้งนี้จุดเด่นของตัวแบบระบบนั้นก็คือ มองการกำหนดนโยบายค่อนข้างเป็นระบบ กล่าวคือ มองว่านโยบายเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งนโยบายแต่ละนโยบายจะมีเหตุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าของระบบ อันได้แก่ การเรียกร่องและการสนับสนุนของประชาชน (Demand & Support) นอกจากนี้จุดเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ตัวแบบดังกล่าวให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวการณ์

²⁷ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ (เชียงใหม่: คณิงนิการพิมพ์, 2546), หน้า52-56.

ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ว่าจะส่งผลในเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการปฏิบัติงานของระบบให้มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด



แผนภาพที่ 1.2 ตัวแบบแสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

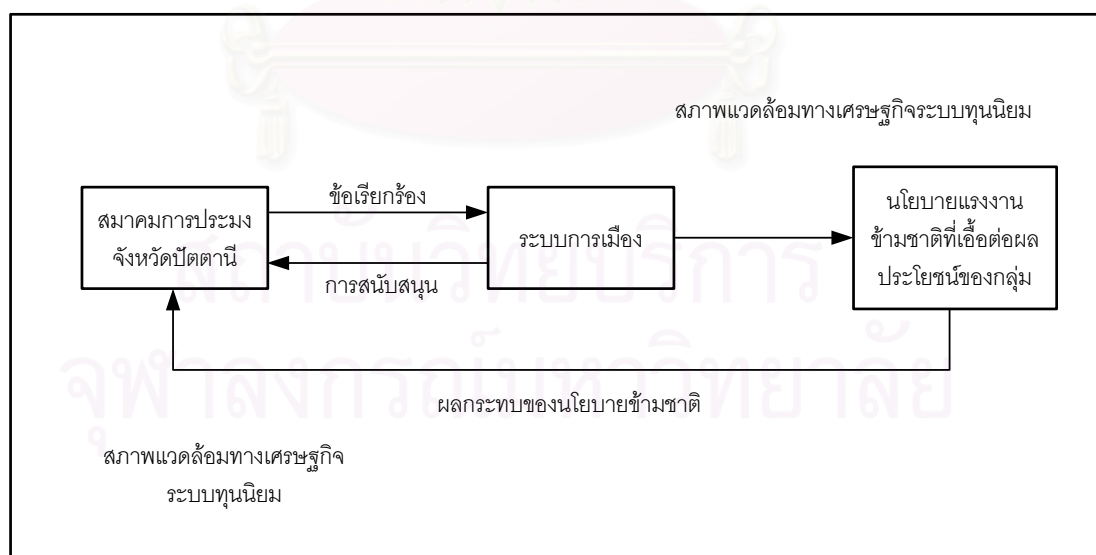
ที่มา: Dye, Thomas R. 1984. Understanding Public Policy. 5ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, p.41. อ้างถึงใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ, หน้า 55.

อย่างไรก็ดี หากเรามุ่งพิจารณาสิ่งๆ ที่นำเข้าสู่ระบบ (Inputs) ซึ่งก็คือข้อเรียกร้อง หรือความต้องการทางสังคม (the societal demands) ข้อเรียกร้องดังกล่าวนั้นอาจมาจากกลุ่มทางสังคมภายในรัฐ อันได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations - NGOs) ฯลฯ²⁸ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความต้องการที่หลากหลายบนฐานผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มวิชาชีพจะเป็น

²⁸ ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, นโยบายสาธารณะ, หน้า124. ได้อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน พรรคการเมือง บัณฑิตบุคคล ฯลฯ เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบาย หรือกฎหมายไม่ได้มีบทบาทปฏิบัติให้กลุ่มเหล่านั้นมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ตามกระบวนการกำหนดนโยบายนั้นย่อมมีกลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมากมาย เนื่องจากนโยบายย่อมมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากน้อยแตกต่างกันไป หากนโยบายใดมีผลกระทบต่อกลุ่มใดมากสมาชิกของกลุ่มนั้นย่อมที่จะเข้ามาปกป้องผลประโยชน์ของตน

กลุ่มที่มีอำนาจต่อรอง มีกำลังเงิน กำลังคนที่เข้มแข็งมากที่สุด เนื่องจากอาชีพการงานของกลุ่มคนเหล่านั้นได้รับผลกระทบอย่างยิ่งในทันทีจากนโยบายและการดำเนินการของรัฐบาล²⁹

ทั้งนี้เมื่อนำตัวแบบระบบมาอธิบายในการวิธานิพนธ์ฉบับนี้ก็สามารถอธิบายได้ว่าสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระบบทุนนิยม (Environment) ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมประมงซึ่งเป็นธุรกิจหลักของจังหวัดปัตตานีก็มีการขยายตัวเช่นกันผู้ประกอบการกิจกรรมประมงจึงต้องการแรงงานเข้ามาเป็นฟันเฟืองหมุนงล้อกิจการของตนให้ดำเนินต่อไป หากแต่การขาดแคลนแรงงานส่งผลกระทบอย่างมากต่อกิจกรรมประมง ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการกิจกรรมประมงซึ่งรวมตัวกันเป็นสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีออกมาเรียกร้องทางภาครัฐให้จ้างแรงงานต่างชาติอย่างถูกกฎหมาย และยังเรียกร้องให้ทางภาครัฐออกมาตรการที่เอื้อต่อการจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้อีกด้วย ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของตนนั่นเอง เมื่อซื้อเรียกร้อง (Inputs) เข้าสู่ระบบการเมืองแล้ว ทางภาครัฐก็ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม (Conversion process) โดยจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมให้มากที่สุด เมื่อรัฐเห็นว่าซื้อเรียกร้องดังกล่าวมีความเหมาะสมก็จะตอบสนองออกมาเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับซื้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ (Policy outputs) ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ก็เลือกที่จะสนับสนุนนโยบาย อันก่อให้เกิดผลกระทบ (Feedback) ต่อระบบทั้งทางลบและทางบวกต่อไป ทั้งนี้จากคำอธิบายดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสร้างตัวแบบระบบในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติได้ดังนี้



แผนภาพที่ 1.3 ตัวแบบแสดงกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ

²⁹ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics Today: A World View*, 2nd ed (Boston: Little Brown and Company, 1980), p.70.

จากการพิจารณาตัวแบบระบบในแผนภาพที่ 1.3 ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติได้อย่างชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่การเรียกร้องผลักดันข้อเสนอของตน จนกระทั่งนโยบายแรงงานข้ามชาติถูกกำหนดออก และมาส่งผลให้สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีมีบทบาท/ไม่มีบทบาทต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติ ดังนั้นเพื่อเป็นการวิเคราะห์บทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติ จึงต้องนำเอาแนวคิดที่ว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ ในฐานะและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมืองมาอธิบายประกอบ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2. แนวความคิดว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายใดๆ นั้นจะต้องครอบคลุมถึงการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม แต่ทั้งนี้ในสังคมซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวนมากมารวมกันนั้น ผลประโยชน์ของกลุ่มคนก็ย่อมจะมีความหลากหลาย และแตกต่างกันไป ซึ่งเป็นการยากที่รัฐจะออกนโยบายสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มคนทุกกลุ่มได้ ทำให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มต่างๆ เพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเรียกกันกว้างๆ ว่า “กลุ่มผลประโยชน์” การก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ มีโอกาสเสนอข้อเรียกร้องของตน และช่วยให้เกิดการรวมพลังอำนาจในการต่อรองกับรัฐได้มากขึ้น ทำให้เกิดการกระจายอำนาจและผลประโยชน์ไปตามกลุ่มต่างๆ ไม่ผูกขาดอำนาจการเมืองไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนที่หลากหลายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ทั้งนี้อัลมอนต์ และเพาเวลล์แบ่งประเภทของ “กลุ่มผลประโยชน์” ที่อาจมีลักษณะจัดตั้ง (organized) หรือไม่จัดตั้งก็ได้ออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน กลุ่มผลประโยชน์ 2 ประเภทแรกที่จะกล่าวถึงเป็นประเภทที่มีการจัดตั้งในระดับต่ำ* คือ กลุ่มผลประโยชน์ของบุคคลที่เคื่องคว้างไร้บรรทัดฐาน (anomic interest groups) และกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational interest) ส่วน 2 ประเภทหลังมีการจัดตั้งในระดับสูง ดังนี้

* เนื่องจากในงานวิจัยนี้กำลังจะศึกษากลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งในระดับสูง จึงขอไม่กล่าวในรายละเอียด และกรุณาอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน G.A. Almond and G. Bingham Powell, “Comparative Politics: A Developmental Approach, p.75-80. อ้างถึงใน พงศทิสาณ ชุมพล, ม.ร.ว., ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น, หน้า 128-133.

1) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institution interest groups)

กล่าวคือองค์กรที่เป็นทางการ (formal organization) เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยงานราชการและสถาบันอื่นๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้อาจเรียกรวมผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม ซึ่งในสังคมพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน เช่น สถาบันราชการ สถาบันทหารมีการจัดตั้งอย่างเหนียวแน่นและมีอำนาจมากในสังคม ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เป็นทางการ นอกจากสถาบันดังกล่าวมีน้อยหรือไม่ก็ขาดประสิทธิภาพ

2) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups)

เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอน ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ (คือมี specialized interest articulation) เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น กลุ่มนี้เป็นกลุ่มขนาดใหญ่ มีกำลังการเงินที่เข้มแข็ง มีเป้าหมายและจุดประสงค์ที่แน่นอนชัดเจนที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ การเคลื่อนไหวกดดันของกลุ่มจึงส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายของรัฐอย่างได้ผล

แนวความคิดว่าด้วยลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ สามารถนำมาพิจารณากับสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีได้ว่า สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสมาคมตั้งแต่ปี พ.ศ.2511 นั้นถือได้ว่าเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ” และเนื่องจากเกิดจากการจัดตั้งของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพประมงโดยเฉพาะ จึงนับว่าเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” อันมีเป้าหมายสำคัญคือการปกป้องรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆ นับตั้งแต่การก่อเกิดนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์จึงมีปฏิสัมพันธ์เชิงนโยบายกับรัฐ ซึ่งการที่จะอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มธุรกิจในประเทศไทยได้นั้น เราจะต้องพิจารณาแนวทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) และแนวทฤษฎีภาคารัฐ-สังคม (Corporatism)

สมมติฐานหลักของแนวความคิดพหุนิยม³⁰ คือ อำนาจทางการเมืองถูกแบ่งแยกตามส่วนต่างๆ ของสังคมมากกว่าจะถูกรวมศูนย์อยู่ที่ตัวรัฐ ซึ่งภายในสังคมก็จะประกอบไปด้วยกลุ่ม

³⁰ ประมวลจาก ม.ร.ว.พฤษถีสถิต ชุมพล, “กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดัน กับการแจกแจงอำนาจ,” เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง ขบวนการทางการเมืองและสังคม เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มิถุนายน 2548. Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy* (Great Britain: T J Press(Padstow) Ltd., 1993), p.

ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่มีความต้องการที่หลากหลาย กลุ่มเหล่านี้จะถ่ายทอดความต้องการของกลุ่มไปยังรัฐ และแข่งขันกันผลักดันให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การแข่งขันนี้ส่วนใหญ่ไม่ทำให้เกิดการเผชิญหน้าด้วยความรุนแรงทางกายภาพ เพราะกลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีความเชื่อมโยงกัน ดังนั้นการตัดสินใจในนโยบายจึงเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการปฏิสัมพันธ์และต่อรองระหว่างกลุ่ม โดยกลุ่มที่มีศักยภาพและอำนาจสูงก็จะสามารถกดดันให้รัฐกำหนดทิศทางของนโยบายตามความต้องการของกลุ่มได้ ด้วยเหตุนี้ แนวทฤษฎีพหุนิยมจึงให้ความสำคัญต่อกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะของที่มาสำคัญของนโยบายรัฐ หรือสามารถกดดันต่อนโยบายรัฐได้ ซึ่งทำให้รัฐถูกมองเป็นเพียงปรากฏการณ์หรือภาพสะท้อนของการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่ออกมาในรูปแบบของนโยบายสาธารณะ หรือถูกมองว่าเป็นเพียงตัวกลางหรือเป็นกรรมกรในการแข่งขันของกลุ่มต่างๆ เท่านั้น

นอกจากนี้การที่นักพหุนิยมให้ความสำคัญกับพฤติกรรมเชิงสังเกตการณ์ (observable behaviour) ว่าใครเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง กระทำการกันอย่างไร ใครคือผู้ที่กำหนดการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้าย ทั้งนี้ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย จะต้องตรวจสอบทรัพยากรและกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ว่า ใครเป็นผู้ที่กลุ่มลอบบี้ ใช้ยุทธวิธีอะไร และพวกเขาได้เข้าพบกับข้าราชการหรือไม่ และทำที่จุดนั้นผลลัพธ์ของนโยบายเป็นสิ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการหรือไม่³¹ อย่างไรก็ตาม การที่นักพหุนิยมเน้นถึงทรัพยากรของกลุ่ม อาทิเช่น ภาวะผู้นำ กำลังเงิน จำนวนสมาชิก เป็นต้น ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกดดันของกลุ่มผลประโยชน์มีประสิทธิภาพสูงสุด แต่แนวคิดนี้ได้ถูกโต้แย้งว่าไม่มีเหตุผลที่แท้จริงที่ว่าทำไมทรัพยากรเหล่านี้สามารถนำไปสู่การมีอิทธิพลต่อรัฐได้มาก ยกตัวอย่างเช่น การเคลื่อนไหวทางการเมืองของสหภาพแรงงานอังกฤษซึ่งเป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรพร้อม แต่กลับต้องพราชัยในการเลือกตั้งให้แก่รัฐบาลที่นำโดยพรรคอนุรักษนิยมเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 1979 อันส่งผลให้สหภาพแรงงานสูญเสียอิทธิพลส่วนใหญ่ไปในชั่วเวลาข้ามคืน เหตุการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่สำคัญไม่ใช่ทรัพยากร แต่เป็นการที่กลุ่มได้รับการตระหนักให้ความสำคัญจากตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ ซึ่งแม้ว่าทรัพยากรจะเป็นสิ่งจำเป็นต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อรัฐบาล แต่ก็ไม่ใช่สิ่งที่เพียงพอสำหรับการอธิบายถึงการมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เสมอไป

สำหรับแนวทฤษฎีภาคีรัฐ-สังคม (Corporatism) นั้นสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ทางด้านความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ อันมีเป้าหมายที่จะสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในการพัฒนาและน่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมักจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจ³² ทั้งนี้แนว

³¹ Smith, *Pressure, Power and Policy*, p.3-4.

³² Clive S. Thomas, "Understanding and Comparing Interest Groups in Western Democracies," in *Comparative Politics*, ed. Howard J. Wiarda (New York: Routledge, 2005), p.151.

ทฤษฎีดังกล่าวมีตัวแบบที่สำคัญ 2 ตัวแบบคือ “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบอำนาจนิยม” (authoritarian (state) corporatism) หรือ “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบรัฐกำกับ” และตัวแบบ “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี” (liberal (societal) corporatism) โดยตัวแบบแรกมีลักษณะคือ รัฐเข้าไปมีบทบาทในการจัดตั้งสมาคมหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ๆ อย่างเป็นทางการ โดยกลุ่มเหล่านี้มีบทบาทในการเข้าร่วมในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ โดยรัฐสนับสนุนการมีส่วนร่วมของนักธุรกิจผ่านสถาบันดังกล่าว พร้อมทั้งถูกควบคุมไปด้วย เช่น การเลือกสรรหัวหน้า การยอมผ่อนหนักผ่อนเบาข้อเรียกร้อง เมื่อพิจารณากรณีของไทย งานของมนตรี เจนวิทย์การ เห็นว่า ในช่วงก่อนปลายทศวรรษที่ 1970 กลุ่มนักธุรกิจของไทยยังไม่มีบทบาทที่ศูนย์กลางของกระบวนการกำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสมาคมธุรกิจมีลักษณะเป็น “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบรัฐกำกับ” โดยมองว่า ระบบการเมืองไทยมีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับระบอบอำนาจนิยมอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Policy) และรัฐมีบทบาทครอบงำ ทั้งในการพัฒนาและการควบคุมการรวมกลุ่มของประชาสังคม ความสัมพันธ์ “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบรัฐกำกับ” ได้ควบคุมหรือลดความเข้มแข็งของกลุ่มนอกระบบราชการ แต่ก็ให้เข้ามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะในบางระดับ แม้กระทั่งสมาคมธุรกิจยังถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจนไม่สามารถส่งผลกระทบต่อนโยบายและการทำงานของรัฐบาลได้มากนัก³³

ส่วนตัวแบบ “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี” (liberal (societal) corporatism) มีลักษณะเด่นอยู่ที่ความเป็นอิสระ ความเป็นตัวของตัวเองค่อนข้างสูงของกลุ่มต่างๆ ภาคเอกชนมีบทบาทหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานของกลุ่มที่เป็นตัวแทนของพวกเขา และมีบทบาทใกล้เคียงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มกับรัฐ รวมถึงมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างได้ผล ซึ่งงานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มธุรกิจในลักษณะของ “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี” โดยหลังจากที่การเมืองไทยได้ผ่านพ้นระบอบอำมาตยาธิปไตยนับตั้งแต่ พ.ศ.2513 เป็นต้นมา มีการเจริญเติบโตของพลังนอกระบบราชการคือ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ร่วมกับรัฐในรูปแบบของคณะกรรมการร่วมรัฐเอกชน (กรอ.) จนสามารถริเริ่ม ปรับเปลี่ยน และขัดขวางนโยบายได้ ระบบความสัมพันธ์แบบ “ภาคิรัฐ-

³³ Montri Chenvidyakarn, *Political Control and Economic Influence: A Study of Trade Associations in Thailand* Ph.D. Dissertation (University of Chicago, 1979) อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*, (กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2539), หน้า 207.

สังคมแบบเสรี” นี้จึงเป็นวิธีการที่จะ “ประสานระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วกับประชาธิปไตย และหลีกเลี่ยงการกลับสู่ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมโดยตรง”³⁴

เมื่อนำแนวทฤษฎีพหุนิยมมาพิจารณากับงานวิจัยนี้ จะเห็นได้ว่าสามารถนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมเชิงสังเกตการณ์ของกลุ่มผลประโยชน์มาอธิบายได้ถึงการผลักดันของกลุ่มผ่านสถาบันการเมือง รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการใช้อุทธรณ์วิธีต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายทางนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่แนวคิดนี้สามารถอธิบายได้เป็นอย่างดี สำหรับแนวทฤษฎีภาคีรัฐ-สังคม (Corporatism) นั้น จะนำมาพิจารณาวิเคราะห์ว่าสมาคมฯ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์มีความสัมพันธ์เชิงนโยบายร่วมกับรัฐมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม การที่กลุ่มผลประโยชน์มีปฏิสัมพันธ์เชิงนโยบายกับรัฐ ส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์ดำเนินบทบาทในด้านต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน โดยกลุ่มมีฐานะและบทบาทในกระบวนการทางการเมืองดังต่อไปนี้³⁵

1. บทบาทในการป้อนนโยบาย เป็นบทบาทที่จำเป็นและสำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งที่เป็นนโยบายระดับกลาง ได้แก่ ระดับท้องถิ่นหรือระดับกระทรวง และในระดับที่เป็นนโยบายพื้นฐานหลักของชาติ (Fundamental Policy) โดยกลุ่มผลประโยชน์จะให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มให้กับฝ่ายกำหนดนโยบายซึ่งมีหลายระดับด้วยกัน เช่น พรรคการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร หรือกลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบด้านนโยบาย เพื่อให้เกิดการกำหนดนโยบายที่สะท้อนความต้องการของสังคม ซึ่งกลุ่มเป็นตัวแทนอยู่ ด้วยเหตุนี้กลุ่มผลประโยชน์จึงทำหน้าที่เสมือนตัวเชื่อมประสานระหว่างประชาชนกับสถาบันการเมือง ที่กำหนดนโยบายโดยมีข้อมูลเป็นตัวเชื่อม โดยกลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการต่างๆ ในอันที่จะอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเช่น³⁶

1.1 โดยการเสนอความเห็นหรือบีบบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ รวมทั้งการใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงพรรคการเมืองหรือฝ่ายบริหารให้พยายามดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งอาจ

³⁴ Robert Bianchi, *Interest groups and Political Development in Turkey* (Princeton: Princeton University Press, 1984), p.142, อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านกรรไกรเลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*, หน้า 212.

³⁵ ประมวลจาก: อภิญา รัตนมงคลมาศ, “ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน,” ใน *สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย*, หน้า 199-205.

³⁶ ประมวลจาก: Maurice Duverger, *Party Politics and Pressure Groups: a Comparative Introduction*, trans Robert Wagoner (Sheffield: Nelson's University Paperback, 1972), p.121-125.

เป็นการสร้างแรงกดดันโดยตรง (เปิดเผย) สำหรับการใช้อิทธิพลทางลับ ได้แก่ การสนับสนุนทางด้านการเงินให้แก่พรรคการเมือง การติดต่อเป็นการส่วนตัวกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการล็อบบี้ (lobbies) นอกจากนี้การให้ข้อมูลและความคิดเห็นที่เอื้อต่อประโยชน์ของกลุ่มตนก็เป็นวิธีการที่ใช้ผลักดันรัฐบาลทางหนึ่งเช่นกัน

1.2 โดยการบีบบังคับทางอ้อม พยายามสร้างอิทธิพลทางความคิดต่อสาธารณชน รวมทั้งต่อรัฐบาลทางอ้อม ด้วยการเผยแพร่ข่าวสารและข้อมูลที่บิดเบือนให้กับผู้นำระดับสูงของรัฐบาล ในรูปแบบของการวิจัยและการวิเคราะห์ที่ทำการค้นคว้ามาอย่างดี และการเผยแพร่ให้แก่สาธารณชนผ่านทางโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) รวมไปถึงการใช้ความรุนแรง ซึ่งเป็นความพยายามที่จะควบคุมความคิดเห็นของสาธารณชน และบีบบังคับรัฐบาลให้ยอมจำนนต่อข้อเรียกร้องโดยการสร้างสถานการณ์ขึ้นมา

อนึ่ง บทบาทในการป้อนนโยบายจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เนื่องจากนโยบายเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ของสังคม กระบวนการกำหนดนโยบายในรัฐจึงเป็นความพยายามต่อรองกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน³⁷ ซึ่งบางกลุ่มก็ประสบความสำเร็จในการต่อรองต่อผู้ จนกระทั่งสามารถผลักดันข้อเรียกร้องของตนให้ออกมาเป็นนโยบายตามความต้องการหรือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน ในขณะที่บางกลุ่มนั้นยังไม่สามารถสร้างพลังหรืออิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ เนื่องจากความสำเร็จ/ความล้มเหลวของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันนโยบายยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ในงานวิจัยนี้จะพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ ชาคริต อ่อนเมือง, “การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล: ศักยภาพการทำให้ประมงปลากะตักปั่นไฟ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 27.

1. บทบาทของรัฐ เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ยังรวมถึงหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม แผนก หรือเขตอำนาจการปกครองของรัฐบาลตั้งแต่ตำบล อำเภอ จังหวัด ซึ่งมักจะถูกอ้างถึงในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (Institutional Interests) กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีส่วนในการล็อบบี้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน และมีผลประโยชน์เฉพาะไม่น้อยไปกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โดยหน่วยงานของรัฐมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย³⁸ ซึ่งไม่นานมานี้ นักทฤษฎีหลายคนยอมรับว่า รัฐมีผลประโยชน์ที่แน่ชัดและสามารถกำหนดผลลัพธ์ของนโยบาย (policy outcomes) ได้ เนื่องจากรัฐมีศักยภาพที่จะกำหนดนโยบายได้อย่างเป็นอิสระจากการกดดันของกลุ่มต่างๆ ในสังคม³⁹

2. กลุ่มแนวร่วมหรือพันธมิตร กลุ่มผลประโยชน์จำเป็นต้องสร้างแนวร่วมหรือพันธมิตรเพื่อสร้างพลังความเข้มแข็งในการป้อนนโยบายร่วมกัน ด้วยการระดมความช่วยเหลือและและการสนับสนุนในการเคลื่อนไหวกดดันภาครัฐ ทำให้รัฐตระหนักถึงความสำคัญของข้อเรียกร้องที่กลุ่มต้องการผลักดัน

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกหลายปัจจัยที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย อันได้แก่ ทรัพยากรของกลุ่ม (จำนวนสมาชิก กำลังเงิน การจัดองค์กร ฯลฯ) ลักษณะภายในกลุ่ม สถานภาพของกลุ่ม และภาวะผู้นำ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยภายในกลุ่มเอง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอก เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม บรรยากาศทางการเมือง ค่านิยม ความเชื่อของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่จะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้อง หรือทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการจัดการ บริหารงานภายในกลุ่มให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมในช่วงระยะเวลานั้นๆ ด้วย⁴⁰

2. บทบาทในการประสานและขานรับนโยบาย เป็นการสนับสนุนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายที่กำหนดมาปฏิบัติให้บรรลุผล เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่ฝ่ายรัฐกำหนดขึ้น ดังนั้น การประสานและขานรับนโยบายจึงเป็นการสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินงานของรัฐโดยตรง กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันที่ป้อนนโยบายจึงมักทำหน้าที่

³⁸ Thomas, "Understanding and Comparing Interest Groups in Western Democracies," in *Comparative Politics*, p.145.

³⁹ Smith, *Pressure, Power and Policy*, p. 2.

⁴⁰ ชาคริต อ่อนเมือง, "การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล: ศึกษากรณีการทำประมงปลากะตักป่นไฟ," หน้า 37.

ประชาชนรับนโยบาย ถ้าหากว่าผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์ของตนได้รับการบรรจุไว้ในนโยบาย และมีการนำมาดำเนินนโยบายอย่างจริงจัง

การดำเนินบทบาททั้งสองประการข้างต้นสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทเปรียบเสมือนตัวกลางเชื่อมระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ พรรคการเมืองหรือสถาบันการเมืองอื่นๆ ในสังคม โดยเฉพาะบทบาทในด้านการป้อนนโยบายนั้น กลุ่มผลประโยชน์เป็นยิ่งกว่าตัวกลางที่เชื่อมระหว่างกลุ่มบุคคลและภาครัฐ แต่ทำหน้าที่ทำนองเดียวกับสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (policy formulation) โดยการเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) ด้วยการดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบายเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐ เพื่อผลักดันข้อเรียกร้อง (demand) หรือประเด็นปัญหาของตนให้กลายเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือได้ว่าได้ถ่ายทอดปัจจัยนำเข้า (inputs) จากนอกระบบการเมืองเข้าสู่ระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม ในทำนองที่เหมือนนโยบายได้ถูกกำหนดออกมา ไม่ว่าจะตรงกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์หรือไม่ แต่กลุ่มผลประโยชน์มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย (policy implementation) เพื่อประสานความสัมพันธ์กับหน่วยงานราชการ ที่เป็นกลไกของรัฐด้วยการรับนโยบายจากรัฐ มาให้บรรดาสมาชิกปฏิบัติตาม หรือชี้แจงให้เกิดการสนับสนุนนโยบายของรัฐและต่อต้านฝ่ายที่คัดค้าน ด้วยการดำเนินบทบาทประสานและขานรับนโยบายนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดที่ใช้ศึกษาว่าด้วยระบบ (The System Theory) ได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ และแนวทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์จะใช้พิจารณาถึงประเภทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี รูปแบบปฏิสัมพันธ์เชิงนโยบายกับรัฐ และพิจารณาถึงฐานะและบทบาทของสมาคมฯ ในกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะบทบาทในการป้อนนโยบาย ซึ่งเป็นบทบาทที่จำเป็นและสำคัญในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม โดยใช้ 1) บทบาทของรัฐ และ 2) การสร้างแนวร่วมหรือพันธมิตร มาวิเคราะห์ถึงผลสำเร็จและล้มเหลวของการดำเนินบทบาทในด้านดังกล่าว ต่อมาจะพิจารณาถึงบทบาทในการประสานและขานรับนโยบายว่า สมาคมฯ มีส่วนในการสนับสนุนนโยบายของรัฐมากน้อยเพียงไร ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์บทบาทของสมาคมฯ กับนโยบายแรงงานข้ามชาติ อันเป็นจุดหมายสำคัญของการวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้

1.7 สมมติฐาน

บทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาตินั้นเป็นไปได้เพื่อสนองผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีจึงดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบายมากกว่าที่จะดำเนินบทบาทในการประสานและขานรับนโยบาย อันเนื่องมาจากนโยบายแรงงานของรัฐนั้นไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม และสร้างผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของกลุ่ม ดังนั้นสมาคมฯ จึงผลักดันข้อเรียกร้องเข้าสู่กระบวนการของรัฐ เพื่อให้รัฐกำหนดนโยบายที่ตนต้องการ

1.8 วิธีที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษารูปแบบของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐในประเด็นแรงงานต่างชาตินี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์ระดับรัฐ (กลุ่มผลประโยชน์) ซึ่งจะใช้วิธีการตีความเชิงพรรณนา (descriptive analysis) ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูล (documentary research) ประกอบด้วย

1.1 เอกสารชั้นต้น (primary source)

- เอกสารของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ เอกสารการประชุมของสำนักงานจัดงานจังหวัดปัตตานี สรุปผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ.2544-2547 ของกระทรวงแรงงาน หนังสือจากสำนักงานจัดงานจังหวัดปัตตานี สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

- เอกสารของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี อาทิเช่น รายงานการประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547 หนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายแรงงานถึงหน่วยงานราชการ หรือเจ้าที่ของภาครัฐ เป็นต้น

- เอกสารของภาคสังคม ได้แก่ เอกสาร บทความ ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนงานศึกษาวิจัยต่างๆ

1.2 เอกสารชั้นรอง (secondary source)

- ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ วารสารและสิ่งพิมพ์ต่างๆ

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) บุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะศึกษา เช่น นายกสมการประมงจังหวัดปัตตานี เลขาธิการสมการประมงจังหวัดปัตตานี ประธานสภาหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ตลอดจนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดปัตตานี เป็นต้น

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทของสมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจว่ามีบทบาทอย่างไรต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติ
2. ทำให้ทราบถึงบทบาทเหล่านั้นของสมการประมงจังหวัดปัตตานีว่ามีมากน้อยเพียงใด ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดทำนโยบายแรงงานข้ามชาติต่อไป
3. ทำให้เข้าใจถึงบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non state actor) ต่อการกำหนดนโยบายและการสร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
4. เพื่อเป็นพื้นฐานหรือแนวทางให้ผู้ที่มีความสนใจให้ทำการศึกษาต่อยอดและศึกษาค้นคว้าอย่างลึกซึ้ง หรือค้นคว้าหาคำตอบใหม่ๆ ในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าทางวิชาการต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.10 โครงร่าง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการนำเสนอออกเป็น 5 บทดังนี้

บทนำ ประกอบไปด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา การสำรวจวรรณกรรม วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตการศึกษา คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา กรอบความคิดในการศึกษา วิธีที่ใช้ในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 บทบาทของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล ว่าด้วยความเป็นมาของการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเล และสภาพการทำงานและค่าตอบแทนแรงงานในกิจการประมงทะเล ต่อมาจะกล่าวถึงสถานการณ์แรงงานในกิจการประมงทะเลจังหวัดปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2544 สถานการณ์แรงงานไทยในท้องถิ่นของจังหวัดปัตตานี และสถานการณ์แรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลในจังหวัดปัตตานี

บทที่ 3 บทบาทรัฐกับนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547 ว่าด้วยบทบาทรัฐ บทบาทรัฐกับนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปีดังกล่าวตามลำดับ

บทที่ 4 บทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีกับนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547 ว่าด้วยความเป็นมาและพัฒนาการสมาคมฯ ในภาพรวม บทบาทในการป้อนนโยบายแรงงานข้ามชาติของสมาคมฯ ในช่วงปี พ.ศ.2544- พ.ศ.2547 ว่าด้วยยุทธศาสตร์และวิธีในการสร้างพลังกดดันของสมาคมฯ ประเด็นการเรียกร้องกับบทบาทในการป้อนนโยบายแรงงานข้ามชาติของสมาคมฯ และปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของสมาคมฯ ในการดำเนินบทบาทในด้านการป้อนนโยบาย ต่อมาได้กล่าวถึงบทบาทในการประสานและขานรับนโยบายของสมาคมฯ ตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากนโยบายแรงงานข้ามชาติ

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ ว่าด้วยบทสรุป ประเด็นถกเถียงด้านกรอบแนวคิดและทฤษฎี และข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

บทบาทของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงทะเล

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทนำว่า แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของเราทั้งพม่า ลาว และกัมพูชาได้เข้ามาลักลอบค้าแรงงานในประเทศไทยมานานนับทศวรรษ จนกระทั่งในปัจจุบัน แรงงานเหล่านี้ได้กลายเป็น “ส่วนเกินที่ขาดไม่ได้” ไปเสียแล้ว เนื่องจากอาชีพที่ไร้ทักษะแล้วแต่จำเป็นต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติอย่างสูง โดยเฉพาะกิจการประมงทะเล ซึ่งแทบจะหาแรงงานไทยทำได้ยากเต็มที แรงงานต่างด้าวจึงเป็นฟันเฟืองสำคัญที่ขับเคลื่อนธุรกิจประมงทะเล ดังที่กล่าวกันว่าหากไม่มีแรงงานเหล่านี้ กิจการประมงไทยอาจจะถึงขั้นล้มลงได้ ดังนั้นในบทที่ 2 จึงจะขอกล่าวถึงบทบาทของแรงงานข้ามชาติในกิจการประมงในระดับมหภาค ว่าด้วยความ เป็นมาของการจ้างแรงงานข้ามชาติในภาพรวมทั่วไป ต่อมาจะกล่าวในระดับจุลภาค ว่าด้วย สถานการณ์แรงงานในกิจการประมงทะเลจังหวัดปัตตานี เพื่อเป็นการขยายรายละเอียดของ สภาพการณ์ขาดแคลนแรงงานประมงและความสำคัญของแรงงานประมงต่างชาติที่ดำรงอยู่คู่กับ เศรษฐกิจไทยในทั้งสองระดับ ดังนี้

2.1 ความเป็นมาของการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเล

หากพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าเรามีอาณาเขตจดน้ำ ทะเลทั้งฝั่งทางด้านอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามัน ประเทศไทยจึงมีจังหวัดที่อยู่ติดกับชายทะเลอยู่ ถึง 24 จังหวัด แบ่งออกเป็น 5 เขตประมง อันได้แก่ เขตตะวันออกของอ่าวไทย คือ ตรัง จันทบุรี และระยอง เขตอ่าวไทยตอนใน คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร ชลบุรี เพชรบุรี เขตอ่าวไทยตอนกลาง คือ ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และสุราษฎร์ธานี เขตอ่าวไทยตอนใต้ คือ นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส และเขตฝั่ง ทะเลอันดามัน คือ ระนอง ภูเก็ต กระบี่ พังงา สตูล ตรัง ดังนั้น การทำประมงจึงเป็นอาชีพหลักของ คนในพื้นที่ดังกล่าวมาช้านาน และมีความสำคัญทั้งในแง่ของวิถีชีวิต และในแง่ของเศรษฐกิจต่อ ผู้คนเหล่านั้น โดยเฉพาะถ้ากล่าวถึงเศรษฐกิจของประเทศ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของภาคประมงมีความสำคัญเพิ่มขึ้น โดยในปี 2538 จีดีพีสาขาประมงคิดเป็นร้อยละ 2 ของจีดีพีของประเทศ และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.9 ในปี 2541 ซึ่งประเทศไทยถูกจัดอยู่ในหนึ่งในสิบ

ประเทศแรกของโลกที่มีผลผลิตทางการประมงสูงและเป็นผู้ส่งออกสินค้าประมงอันดับหนึ่งของโลก ตั้งแต่ปี 2535¹

ด้วยเหตุนี้ประมงทะเลจึงเป็นกิจการที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนเงินมหาศาล โดยในแต่ละปีประเทศไทยส่งออกสินค้าสัตว์น้ำ* ไปจำหน่ายต่างประเทศเป็นมูลค่าสูงกว่าปีละ 80,000 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาหารทะเลกระป๋อง และอาหารทะเลแปรรูป (ดูตารางที่ 2.1) สินค้าอาหารเหล่านี้เป็นสินค้าส่งออกที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย เนื่องจากผลิตภัณฑ์อาหารทะเลกระป๋อง และอาหารทะเลแปรรูปสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ผลผลิตทางภาคการประมงทะเล ซึ่งจะช่วยสร้างความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกและทำรายได้ให้กับประเทศได้เป็นเงินจำนวนมหาศาล นอกจากนี้การเปิดเสรีทางการค้าจะช่วยเพิ่มโอกาสขยายตลาดสินค้าประมงในต่างประเทศ ซึ่งตลาดใหม่ที่มีศักยภาพในการขยายการส่งออก ได้แก่ ประเทศในแอฟริกา อเมริกาใต้ ตะวันออกกลาง กลุ่มประเทศอาเซียนและจีน ทั้งนี้รูปแบบผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกจะเน้นเป็นผลิตภัณฑ์เพิ่มมูลค่า (Value added products) หรือผลิตภัณฑ์พร้อมบริโภค (Ready-to-eat) มากขึ้น เช่น กุ้งต้ม ลูกชิ้น บาร์บีคิว หรือผลิตภัณฑ์สำหรับมุสลิม (Halal Food) ที่เหมาะกับตลาดในประเทศแถบตะวันออกกลาง²

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “นโยบายประมงแห่งชาติ (พ.ศ.2545 – 2549),” 8 มีนาคม 2546.

* ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

² สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “นโยบายประมงแห่งชาติ (พ.ศ.2545 – 2549),” 8 มีนาคม 2545.

ตารางที่ 2.1 การส่งออกสินค้าสำคัญของไทย ปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547

ประเภท	2544		2545		2546		2547		อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)		
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	2545	2546	2547
อาหารทะเล กระป๋อง	320,643	32,239.5	324,838	31,719.4	390,560	34,699.2	375,958	36,474.2	-3.2	2.6	2.2
อาหารทะเล แปรรูป	249,776	57,137.1	278,553	54,782.4	314,888	54,093.7	321,117	54,237.5	-1.6	9.4	5.1
รวม	570,420	89,376.6	603,394	86,501.9	705,447	88,793.0	697,073	90,711.7	-4.1	-1.3	0.3

ที่มา: กรมส่งเสริมการค้าส่งออก กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ: ปริมาณ หน่วย: ตัน, มูลค่า หน่วย: ล้านบาท

แม้ว่าการส่งออกสินค้าอาหารแปรรูปจะสามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี โดยเฉพาะในปีที่ผ่านมา 2547 มีมูลค่าสูงถึง 90,711.7 ล้านบาท ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปี 2546 ร้อยละ 0.3 ก็ตาม หากแต่ภาคการประมงของไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ นานัปการ ทั้งปัญหาการผลิตและการส่งออก สำหรับปัญหาด้านการผลิตที่สำคัญ ได้แก่ การขาดแคลนวัตถุดิบ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงในภาคอุตสาหกรรมประมงทะเลของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำทะเล และการทำประมงทะเลซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาเป็นระยะเวลานาน³ เนื่องจากชาวประมงท้องถิ่นที่เป็นชาวทะเลโดยกำเนิดมีไม่เพียงพอ จาก การเพิ่มขึ้นของปริมาณเรือประมงอย่างรวดเร็ว จึงมีการนำลูกเรือมาจากแหล่งอื่น โดยเฉพาะ “ลูกอีสาน” จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาเป็นลูกเรือมากขึ้น จนในที่สุดลูกอีสานเหล่านี้ได้ยึดครองอาชีพลูกเรือประมงเกือบทั้งหมดในเวลาต่อมา⁴ ซึ่งหลายคนที่ได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ก็ได้ไต่เต้าขึ้นมาเป็นไต๋กั้งเรือ ทำให้มีรายได้และผลตอบแทนที่

³ กองงานคนต่างด้าว, การควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน, 2540), หน้า 67.

⁴ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย (เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538), หน้า 53.

คุ้มค่า ดังนั้นตำแหน่งได้ก่งจึงเป็นความฝันของลูกเรือประมงอีสานแทบทุกคน แต่ในความเป็นจริงแล้วมีลูกเรืออีสานเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่สามารถก้าวขึ้นเป็นได้ก่งได้⁵

อย่างไรก็ดี อาชีพประมงทะเลเป็นอาชีพที่ต้องเสี่ยงภัยธรรมชาติ เสี่ยงชีวิตกับโจรสลัด และยังต้องเสี่ยงกับการถูกจับกุมเมื่อลำน่าน้ำเข้าไปทำประมงในประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตน่านน้ำติดต่อกัน คือ อินเดียน บังคลาเทศ พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งเมื่อแรงงานประมงประสบกับปัญหาเหล่านี้ นายจ้างมักจะปฏิเสธให้ความช่วยเหลือโดยอ้างว่าแรงงานในกิจการประมงทะเลไม่ใช่ลูกจ้างแต่เป็นหุ้นส่วน อันเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างซึ่งมีทั้งการจ่ายค่าจ้างตามอัตราที่ตกลงกัน (ตามระยะเวลา) เป็นรายวัน รายเดือน รายเที่ยว ซึ่งเรียกกันว่า “ค่าวิก” และการจ่าย “เปอร์เซ็นต์” หรือแบ่งส่วนจากราคาของสัตว์น้ำที่ขายได้⁶ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทางราชการจึงไม่สามารถตรวจสอบความเสียหาย และให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างได้อย่างเต็มที่เพราะไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงการจ้างงาน ไม่ทราบว่ามีลูกจ้างผู้ใดบ้างที่ทำงานอยู่ในเรือประมงทะเล ทำให้ลูกจ้างและครอบครัวต้องประสบกับความทุกข์ยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวาทภัยพายุเฮอร์นีย์ ในปี 2533 ทำให้มีผู้ล้มตาย สูญหายกว่า 1,500 คน เรือจมและสูญหาย 1,033 ลำ⁷

เหตุการณ์พายุเฮอร์นีย์ครั้งดังกล่าวไม่เพียงแต่ทำให้ธุรกิจประมงทะเลได้รับผลกระทบเรือประมงหลายร้อยลำอับปาง ลูกเรือประมงยังเสียชีวิตเป็นจำนวนมากในเหตุการณ์ครั้งนั้นอีกด้วย แรงงานอีสานส่วนใหญ่จึงแทบจะตัดขาดและเลิกประกอบอาชีพประมง หันไปประกอบอาชีพอื่นแทน นอกจากนั้นความยากลำบากในการประกอบอาชีพประมงทะเล เช่น ต้องเผชิญกับปัญหาเมาคลิ้นเมาเรือ อีกทั้งใช้แรงกายมาก ต้องสู้อัด สู้ฝน คลื่นลมพายุ ลักษณะของงานก็ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน กล่าวคือ ต้องทำทั้งในเวลากลางวันและเวลากลางคืน เวลากินเวลานอนไม่เป็นเวลาเพราะต้องทำการวางอวนตลอด 24 ชั่วโมง ทุก 4 ชั่วโมงก็กู้วนแล้วคัดเลือกปลา ดองปลา วางอวนครั้งต่อไป ทำความสะอาดเรือแล้วได้พักผ่อนประมาณ 2-2 ½ ชั่วโมง แล้วก็ถึงเวลากู้วนครั้งต่อไป⁸ สภาพการทำงานที่แสนลำบากเช่นนี้ รวมไปถึงสภาพการทำงานที่ต้องเผชิญกับความสกปรก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขอนามัย จากการทำงานที่ต้องอยู่บนเรืออย่างแออัด รกรุงรังเป็นแรม

⁵ เสาวภา พรศิริพงษ์ และ พรทิพย์ อุดมรัตน์, ชีวิตลูกเรือประมงอีสาน (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535), หน้า 115.

⁶ สุดาศิริ วทวงศ์, การคุ้มครองแรงงานประมงในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบการที่จังหวัดระยอง (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 3.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

เดือน ต้องทนกลืนสัตว์น้ำ โดยที่ไม่มีเวลาในการทำความสะอาดร่างกายได้อย่างสม่ำเสมอ ล้วนเป็นเหตุผลที่ทำให้แรงงานไทยไม่นิยมทำประมงทะเล

ดังนั้นด้วยเหตุที่อาชีพประมงทะเลจัดอยู่ในลักษณะงาน 3 D คือ Difficulty (ยาก) Danger (อันตราย) และ Dirty (สกปรก) ประกอบกับงานประมงมีรายได้ไม่แน่นอนสภาพการณ์ไม่สะดวกสบายเหมือนอาชีพอื่นๆ ค่าจ้างไม่จูงใจให้แรงงานสนใจเข้าทำงาน ยิ่งไปกว่านั้นแรงงานประมงและแรงงานภาคเกษตรก็ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ แรงงานไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงหันไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งมีระบบการทำงาน ค่าตอบแทน และสวัสดิการที่ดีกว่า ดังที่การศึกษาของศูนย์วิจัยเพื่อการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สัมภาษณ์แรงงานไทยอายุระหว่าง 15-45 ปี ที่มีการศึกษาต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาเกี่ยวกับงานในปัจจุบัน และถามว่าจะทำงานนี้ต่อไปหรือไม่ และขอให้บอกปัจจัยจูงใจสำคัญ 3 ประการที่สำคัญที่สุด ที่จะทำให้พวกเขามาทำงานแทนแรงงานต่างชาติ แรงงานเหล่านี้ระบุปัจจัยสำคัญคือ 1) ที่ทำงานใกล้บ้าน 2) ได้รับค่าจ้างเท่าค่าจ้างขั้นต่ำ และ 3) สภาพการทำงานดี⁹ ซึ่งหากพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของแรงงานประมงแล้วจะเห็นได้ว่างานประมงไม่ใช่งานที่คนไทยใฝ่ฝันอยากจะทำหากเทียบกับการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่สบายกว่า

นอกจากนั้น การที่รัฐบาลไทยมีนโยบายส่งเสริมแรงงานให้ไปทำงานต่างประเทศ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้แรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนหนึ่งหลั่งไหลไปค้าแรงงานยังต่างแดน เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน มาเลเซีย สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งปริมาณการเคลื่อนย้ายในช่วงปี พ.ศ.2538 เป็นต้นมา แสดงให้เห็นแนวโน้มกระแสการเดินทางไปทำงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เพิ่มขึ้นมา โดยตลอด จากจำนวน 56,165 คนในปี พ.ศ.2537 เพิ่มขึ้นเป็น 118,600 คน ในปี พ.ศ.2538 (มากกว่า 100%) หลังจากนั้นก็เพิ่มทุกปีจนเป็น 163,986 คน ในปี พ.ศ.2542¹⁰ ผลจากการเคลื่อนย้ายแรงงานระดับล่างภายในประเทศไปสู่ต่างประเทศ ทำให้ไม่เพียงแต่กิจการประมงในประเทศจะขาดแคลนแรงงานเท่านั้น กิจการพื้นฐานอื่นๆ เช่น เกษตร ทำไร่ทำสวน การก่อสร้าง ก็ล้วนได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงเช่นกัน ทั้งนี้ภาวะการขาดแคลนแรงงานดังกล่าวเกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง และดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน (ดูตารางที่ 2.2)

⁹ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546), หน้า 97.

¹⁰ สุภางศ์ จันทวานิช, ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90: รายงานผลสังเคราะห์, หน้า i.

ตารางที่ 2.2 การขาดแคลนแรงงานใน 50 จังหวัดประเทศไทย พ.ศ.2543 และ 2546 – พ.ศ.2548

	2543 จำนวนแรงงานที่ ขาดแคลน	2546 -2548 นายจ้าง : แรงงาน ต่างด้าวที่ต้องการ	2546 – 2548 แรงงานไทย ที่หางานทำ	แรงงานไทย ลบ แรงงานต่างด้าว
เกษตรกรรม	69,981	352,675	583,092	230,417
การทำไร่ทำสวน	39,590	114,647	404,554	289,907
การประมง	27,168	206,189	95,533	-110,656
การผลิต	21,272	318,539	156,494	-162,045
การแปรรูปอาหาร				
ทะเล	17,445	315,115	112,530	-202,585
การก่อสร้าง	11,384	90,533	194,525	103,992
รวม	107,235	788,215	980,090	191,875
จำนวนรวมประกอบด้วยข้อมูลจากการทำเหมืองแร่และการขนส่ง				

ที่มา: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อ้างใน ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, หน้า96.

จากตารางข้างต้น ในช่วงปี พ.ศ. 2546 – พ.ศ.2548 จะเห็นได้ว่ากิจการประมงมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากกว่า 2 แสนคน ซึ่งกำลังแรงงานไทยก็ไม่เพียงพอที่จะทดแทนแรงงานที่ขาดไปเรื่อยแสน เมื่อระบบการผลิตขาดกำลังแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในการให้ได้มาซึ่งวัตถุดิบในการผลิตและการแปรรูป เพื่อสร้างให้เกิดมูลค่าเพิ่มในตัวสินค้าและผลิตภัณฑ์ขึ้นแล้ว ผู้ประกอบการประมงทะเลจึงต้องแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงด้วยการหันไปลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งแม้ว่าจะมีต้นทุนนอกระบบสูงก็ตาม แต่เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ ทั้งด้านผลตอบแทนทางธุรกิจ ความมั่นคงของระบบการจ้างงาน ต้นทุนด้านค่าจ้างและสวัสดิการแล้ว ก็นับได้ว่าการลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติช่วยเอื้อประโยชน์อยู่หลายประการด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ทำให้การจ้างแรงงานต่างชาติเข้าทำงานในกิจการประมงนั้นได้แพร่หลายไปทั่วทุกพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลของไทย

อย่างไรก็ดี เมื่อย้อนกลับไปในช่วงปีหลังเหตุการณ์พายุเกย์ การจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในกิจการประมงทะเลนั้นก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่ห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติทำงานในกิจการประมงทะเล หากแต่หน่วยงานที่รับผิดชอบก็ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ เนื่องจากกิจการประมงทะเลสร้างงาน สร้างรายได้ให้กับคนไทยเป็นจำนวนไม่น้อย ดัง

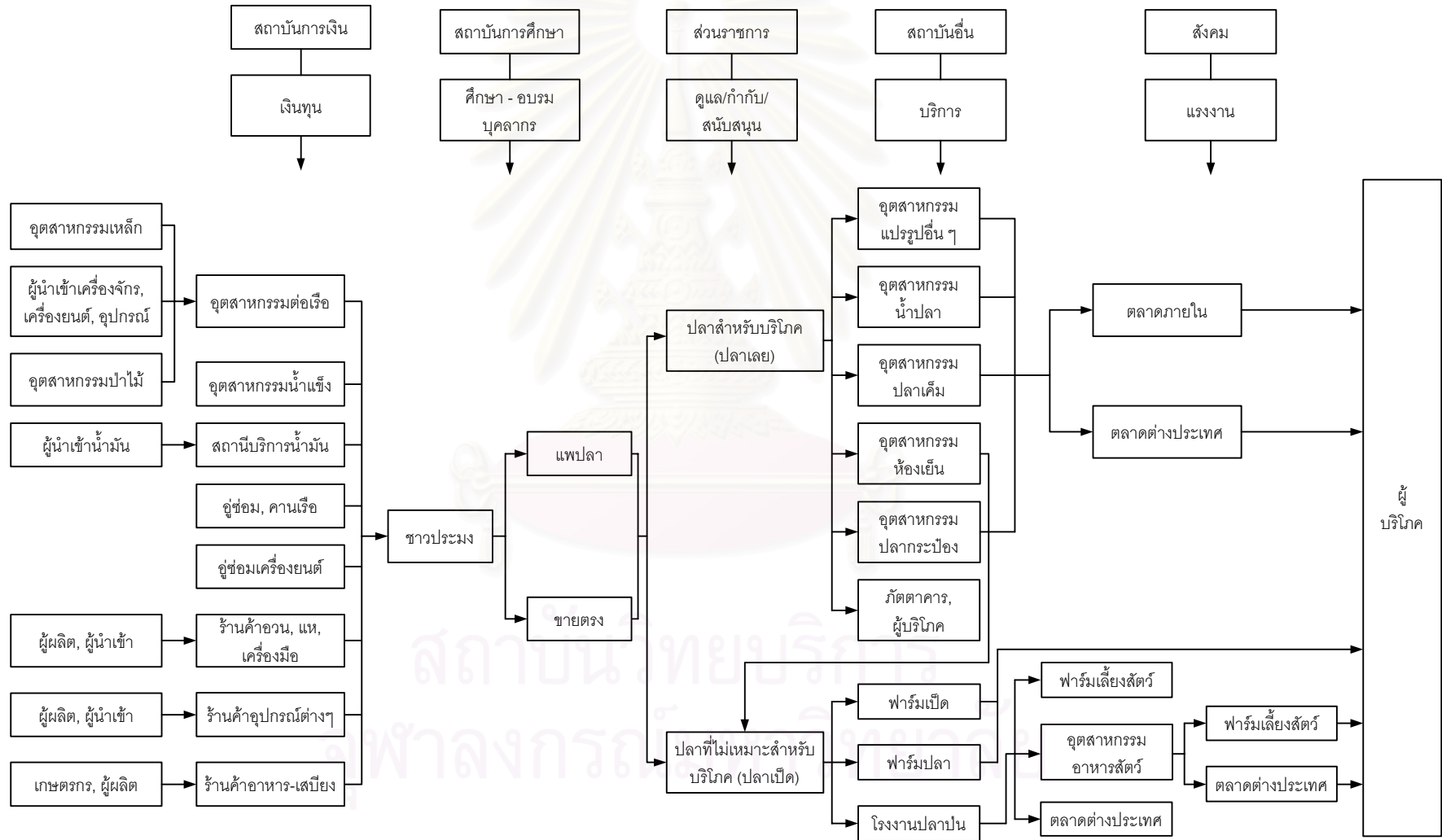
จะเห็นได้ว่ากิจการดังกล่าวก่อให้เกิดวงจรธุรกิจประมงทะเลที่แตกแขนงแยกย่อยออกเป็นอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงมากมาย (ดูแผนภาพที่ 2.1) ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมต่อเรือ อุตสาหกรรมห้องเย็น อาหารกระป๋องและการแปรรูปสัตว์น้ำต่างๆ โรงงานน้ำแข็ง เป็นต้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ทำให้มีการจ้างงานเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้เมื่อใดก็ตามที่กิจการประมงทะเลมีปัญหา วงจรธุรกิจประมงทะเลก็จะพลอยได้รับผลกระทบตามไปด้วย สำหรับเหตุผลอีกประการที่สำคัญที่หน่วยงานรัฐไม่สามารถดำเนินมาตรการทางกฎหมายกับนายจ้าง/สถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายได้ก็เนื่องมาจากว่าทางภาครัฐเองก็ไม่สามารถจัดหาคนงานไทยมาเป็นลูกเรือประมงทดแทนแรงงานต่างชาติได้ ดังที่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้ทำหนังสือถึงกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการเมื่อปี 2541 ให้ช่วยหาแรงงานไทยให้ผู้ประกอบการประมง 1 แสนคน โดยเสนอค่าจ้างแรงงานเดือนละ 4,500 บาท พร้อมที่อยู่และอาหาร เงินโบนัสสิ้นปี แต่กรมการจัดหางานก็ไม่สามารถจัดหาแรงงานไทยมาได้แม้แต่คนเดียว¹¹



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ “ประธานสมาคมประมงฯ จี้รัฐบาลให้ทบทุนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว,” แนวหน้า(17 สิงหาคม 2544)

แผนภาพที่ 2.1 วงจรธุรกิจประมงทะเล



สืบเนื่องจากการสูญเสียชีวิตของชาวประมงเป็นจำนวนมากจากวาตภัยพายุเกย์ ซึ่งในขณะนั้นหาผู้รับผิดชอบจากการสูญเสียชีวิตของแรงงานในเรือประมงทะเลไม่ได้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล โดยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ.2535 มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2535 ประกาศฉบับดังกล่าวส่วนหนึ่งได้กำหนดให้ผู้ประกอบการกิจการประมงทะเลในฐานะนายจ้างของลูกเรือประมงต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้าง สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยจึงได้มีหนังสือคัดค้านขอให้ยกเลิกประกาศดังกล่าวโดยอ้างเหตุผลว่า กิจการประมงประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานในเรือประมงจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องใช้แรงงานส่วนหนึ่งที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า จึงไม่สามารถจัดทำทะเบียนลูกจ้างได้เพราะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เพราะอาชีพประมงเป็นอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 นอกจากนั้นยังเป็นการกระทำที่ผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 ด้วย จึงขอให้สมาคมประมงเลื่อนกำหนดวันใช้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย จนกว่าจะได้มีการแก้ไขวิกฤตการณ์การขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลก่อน

จากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลและแรงผลักดันจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล ทำให้หลายหน่วยงานให้ความสนใจต่อการแก้ไขวิกฤตการณ์ของธุรกิจประมง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายจังหวัดได้ยื่นญัตติด่วน ขอให้รัฐบาลแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว สมาคมหรือกลุ่มต่างๆ ที่เป็นผู้ประกอบการประมงได้ขอให้รัฐบาลเร่งรัดการแก้ไขปัญหาของธุรกิจประมงทะเล โดยเฉพาะขอให้มีการผ่อนปรนเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาตินอกกิจการประมงทะเลตลอดมา จนกระทั่งเมื่อมีตัวแทนทุนประมงพาณิชย์ ซึ่งก็คือ นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์ ได้ก้าวสู่เวทีการเมืองระดับชาติ ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีบทบาทในการผลักดันนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกิจการประมงพาณิชย์หลายประการ โดยเฉพาะในด้านนโยบายแรงงานประมงนั้น นายมณฑลได้ผลักดันให้เกิดการแก้กฎหมายเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานบนเรือประมงได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดังที่นายมณฑลได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“มีกฎหมายฉบับหนึ่งปี 2482 ห้ามคนต่างด้าวลงเรือประมง เราดูแล้วว่าคนที่ทำประมงคนไทยไม่มี มีแต่คนต่างด้าว สมัยพายุเกย์คนอีสานถอยหมดเลย ลินดามาตายอีกเป็นชุดหนึ่ง ไม่มีใครกล้าทำประมง ผมก็ไปแก้กฎหมายให้คนต่างด้าวลงเรือประมงได้...”¹²

เมื่อเป็นดังนี้ รัฐจึงได้ออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการทำงานสำหรับคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรให้อยู่ในการควบคุมดูแลภายใต้กฎระเบียบของรัฐ โดยผ่านกรรมวิธีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2522 มาตรา 17) และอาศัยมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เพื่อออกใบอนุญาตทำงานเฉพาะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา ให้ทำงานในเรือประมงของไทยในจังหวัดชายฝั่ง 22 จังหวัดได้ในปี พ.ศ.2536 และนับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาคาตแลนแรงงานประมงมาอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยการออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องได้ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของนโยบาย มาตรการและแนวทางที่สำคัญของภาครัฐได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² ประภาส ปิ่นตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ, “ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สมัชชาชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน,” เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร “พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543” 22-23 มีนาคม 2543.

ตารางที่ 2.3 สรุปนโยบายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2536-พ.ศ.2547

มติค.ร.ม.วันที่	นโยบาย	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
22 มิถุนายน 2536	ผ่อนผันจังหวัดชายฝั่งทะเล 22 จังหวัด เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ขาดแคลนแรงงานประมง		ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานได้ เนื่องจากขัดต่อพ.ร.บ.ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตน่านน้ำไทย พ.ศ.2482
25 มิถุนายน 2539	จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศเข้าสู่ระบบ โดยผ่อนผันทั้งสิ้น 39 จังหวัด เป็นจังหวัดชายฝั่งทะเล 14 จังหวัด ให้ทำงานเฉพาะ 7 ประเภทกิจการ	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาท ค่าประกันสุขภาพ 500 บาท	จำนวนแรงงานต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 1 กันยายน – 29 พฤศจิกายน 2539 มีจำนวน 323,123 คน และมีผู้ได้รับใบอนุญาตทำงานระยะเวลา 2 ปี ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2540 จำนวน 303,088 คน
28 เมษายน, 6 พฤษภาคม, 9 มิถุนายน และ 21 กรกฎาคม 2541	จัดระบบควบคุมคนงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนาในเขตจังหวัดชายแดนไทยที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล และจังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต ผ่อนผันทั้งสิ้น 54 จังหวัด เป็นจังหวัดชายฝั่งทะเล 22 จังหวัด ให้ทำงานใน 5	ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,000 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 700 บาท	ในช่วงปี 2540 เกิดสัญญาณการขยายตัวของนโยบายแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลผลักดันแรงงานออกนอกประเทศจำนวน 3 แสนคน อย่างไรก็ตาม ในปี 2541 มีจำนวนผู้ได้รับการผ่อนผันจำนวน 90,911 คน

ตารางที่ 2.3 สรุปนโยบายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2536-พ.ศ.2547 (ต่อ)

มติ.ร.ม.วันที่	นโยบาย	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
	ประเภทกิจการ		
3 สิงหาคม 2542	ผลักดัน จับกุม สกัดกัน แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันต้องจัดการให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานอยู่ในระบบที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่อนผัน 37 จังหวัด เป็นจังหวัดชายฝั่งทะเล 18 จังหวัด ทำงานได้ใน 18 ประเภทกิจการ	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ค่าบัตรประกันสุขภาพ 1,000 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 700 บาท	มีแรงงานซึ่งได้รับจำนวน 106,000 คน แต่มีแรงงานมารับใบอนุญาตต่ออายุทำงานเพียง 99,974 คน
29 สิงหาคม 2543	เนื้อหาสาระของนโยบายปี 2543 ยังยึดตามนโยบายปี 2542 ซึ่งคงพื้นที่ กิจการ และจำนวนเดิมไว้		อนุญาตให้แรงงานต่างชาติจำนวน 99,656 คน ใน 18 กิจการและ 37 จังหวัด ทำงานจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2543
28 สิงหาคม 2544	มุ่งให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศได้มาแสดงตนต่อทางราชการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการในระยะต่อไป โดยผ่อนผันให้ทุกพื้นที่ ทุกประเภทกิจการ (10 ประเภทกิจการที่ระบุไว้) ไม่จำกัดจำนวน	ค่าใช้จ่ายถูกแบ่งออกเป็นสองงวด งวดแรกเป็นเงิน 3,250 บาท แยกเป็น ค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ 1,000 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 900 บาท ค่าบัตรอนุญาตทำงาน 150 บาท งวดที่สอง แบ่งเป็น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน 900 บาท ค่าตรวจโรค 300 บาท	การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบ่งเป็นสองระยะ คือ ระหว่างวันที่ 24-กันยายน - 25 ตุลาคม 2544 และ ระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ - 25 มีนาคม 2545 โดยระยะแรกมีจำนวนแรงงานขึ้นทะเบียน 568,249 คน และระยะที่สองลดลงเหลือ 409,339 คน

ตารางที่ 2.3 สรุปนโยบายแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ.2536-พ.ศ.2547 (ต่อ)

มติ.ร.ม.วันที่	นโยบาย	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
19 สิงหาคม 2546	การจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยผ่อนผันให้ทุกพื้นที่ ซึ่งสามารถจ้างแรงงานได้ใน 6 ประเภทกิจการ	ค่าใบอนุญาตทำงาน 450 บาท/3 เดือน 900 บาท/6 เดือน และ 1,800 บาท/ปี ค่าเปลี่ยนสถานที่ทำงาน 150 บาท ค่าทะเบียนและใบอนุญาต 150 บาท	แรงงานต่างชาติได้รับอนุญาตต่ออายุใบอนุญาตทั้งสิ้น 288,780 คน แต่มีสิทธิที่จะได้รับอนุญาตต่ออายุเพียง 300,000 คน
27 เมษายน 2547	ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง และเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยอนุญาตให้ทำงานในทุกจังหวัดทั่วประเทศ	ค่าธรรมเนียมอนุญาตทำงาน 1 ปี 1,800 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท ค่ายื่นขออนุญาตทำงาน 100 บาท	ผลการจดทะเบียนทั่วทั้งประเทศระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม – 15 ธันวาคม 2547 มีจำนวน 1,512,587 คน แต่ได้รับอนุญาตทำงานเพียงจำนวน 198,659 คน

ที่มา: ผู้วิจัยสรุปจากมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างถึงประกอบ นรา รัตนรุจ. 2546. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย. กรมการจัดหางาน, 2546, หน้า 22-46.

หมายเหตุ: ดูรายละเอียดมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 - พ.ศ.2547 ในภาคผนวก ค.

จากนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่ารัฐพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พร้อมๆ กับการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวของภาคธุรกิจเอกชนไปในขณะเดียวกัน โดยการให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายเปรียบเสมือนกระสุนนัดเดียวยิงนกสองตัว และแรงงานเหล่านี้ก็ได้เข้ามาทำงานหลากหลายประเภทกิจการมากขึ้นทุกทีๆ ทั้งนี้ในบรรดากิจการทั้งหลายจะเห็นได้ว่า กิจการประมงเป็นกิจการลำดับต้นๆ ที่ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงมาโดยตลอด รัฐจึงจำยอมอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลและฟ่อนฉันให้ใช้แรงงานต่างชาติเรื่อยมา (ดูตารางที่ 2.4) เพื่อเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้เจ้าของเรือส่วนใหญ่ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวของตน และแรงงานต่างด้าวที่ทำงานประมงส่วนใหญ่ก็มิได้แสดงความไม่พอใจเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียน โดยเชื่อว่าเป็นอัตราที่เหมาะสมในการจ่ายเพื่อ “การเป็นอิสระจากการคุกคามของตำรวจ” หากแต่ “การผิดกฎหมาย” ก็ยังแพร่ขยายไปในกิจการประมงเนื่องจาก 1) แรงงานต่างด้าวบางรายมิได้ขึ้นทะเบียน 2) แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนแล้วทำงานกับนายจ้างผิดคน เช่น นายจ้างที่มีได้เป็นผู้ขึ้นทะเบียนให้ตน¹³

ตารางที่ 2.4 ผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547

ปี	จำนวนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (คน)			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2544	80,029	2,102	21,244	103,375
2545	74,775	1,412	19,407	95,594
2546	46,442	761	8,659	55,862
2547	96,101	3647	27,540	127,288

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

จากตารางที่ 2.4 ได้แสดงให้เห็นจำนวนความขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องประมงทะเล ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการทำงานของแรงงานต่างชาติในกิจการ

¹³ ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, หน้า 109.

อื่นๆ แล้ว (ดูตารางที่ 2.5) แรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลยังมีจำนวนมากเป็นอันดับต้นๆ โดยในปี พ.ศ.2547 ที่ผ่านมา แม้แรงงานประมงชาวต่างชาติจะลดลงเหลือร้อยละ 15.63 จากปี พ.ศ.2546 แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนแรงงานดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว คือ จากจำนวน 55,862 ในปี 2546 มาเป็น 127,288 คนในปี 2547 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากิจการประมงไม่อาจจะดำเนินธุรกิจได้หากขาดแรงงานต่างชาติเหล่านี้

ตารางที่ 2.5 เปรียบเทียบการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547

ประเภท	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (คน)							
	2544		2545		2546		2547	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1.ประมงทะเล และต่อเนื่อง ประมงฯ	103,375	18.19	95,594	23.35	55,862	19.34	127,288	15.63
2.เกษตรกรรม	103,338	18.19	69,170	16.90	55,386	19.18	154,523	18.97
3.เลี้ยงสัตว์	29,613	5.21	16,258	3.97	11,137	3.86	24,881	3.05
4.กรรมกรทั่วไป	72,537	12.76	71,338	17.43	60,955	21.11	135,667	16.66
5.ผู้รับใช้ในบ้าน	82,389	14.50	65,361	15.97	52,685	18.24	128,514	15.78
6.ลูกจ้างใน โรงงานหรือสถาน ะ	-	-	91,618	22.38	52,755	18.27	-	-
7.กิจการพิเศษ 1	150,282	26.45	-	-	-	-	-	-
8.กิจการพิเศษ 2	26,712	4.70	-	-	-	-	-	-
9.อื่นๆ	-	-	-	-	-	-	243,374	29.88
รวม	568,246	100	409,339	100	288,780	100	814,247	100

ที่มา: ประมวลจากข้อมูลสรุปผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

หมายเหตุ: กรรมกรทั่วไป ได้แก่ กรรมกรในกิจการก่อสร้าง คานเรือ โรงน้ำแข็ง ขนย้ายสินค้า โรงสี ข้าว โรงอิฐ เหมืองแร่

กระนั้นก็ดี เท่าที่ผ่านมามีความเห็นว่ากรณีที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวจดทะเบียน จะสามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานให้กับภาคธุรกิจได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่ ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวกลับมีมากขึ้น โดยเฉพาะตามตะเข็บชายแดน

ต่างๆ โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ต้องเสียเงินค่าใช้จ่าย หรือค่านายหน้า สูงถึงคนละตั้งแต่ 3,500 บาท ถึง 9,000 บาท เพื่อจะได้เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งคาดว่า มีเงินหมุนเวียนขบวนการขนย้ายแรงงานเดือนปี 2545 มากกว่า 12,000 ล้านบาท¹⁴ และจากสถิติคนหลบหนีเข้าเมืองปี 2546 มีประมาณ 280,000 คนที่ลักลอบเข้ามา โดยมี “ขบวนการนำพา” ทั้งชาวไทยและชาวต่างด้าวด้วยกันเองให้ความร่วมมือ¹⁵ ซึ่งเมื่อมีการตรวจจับกันมากเท่าไรหว่าค่าหัวในการเข้ามาก็เสียมากขึ้นเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แรงงานเดือนเหล่านี้จะต้องเผชิญกับการหลอกลวงของขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ การกดขี่จากนายจ้าง การคุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

การดำรงอยู่ของแรงงานเดือนเป็นสิ่งที่รัฐตระหนักได้เป็นอย่างดี แต่ทว่านโยบายรัฐก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่มากขึ้น การถูกตรวจจับภายหลังจดทะเบียนแล้ว และการที่ถูกจ้างขาดอิสรภาพจึงทำให้นายจ้างและลูกจ้างต่างชาตินิยมหันไปจ่ายค่าคุ้มครองแทนการจดทะเบียน¹⁶ ดังนั้นเมื่อแรงงานเหล่านี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบกลไกของรัฐ รัฐจึงไม่สามารถให้ความคุ้มครองในสิทธิของแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านค่าจ้าง ระยะเวลาการทำงาน ซึ่งแรงงานประมงเป็นอาชีพที่เสี่ยงต่อการถูกกดขี่ ถูกละเมิดสิทธิค่อนข้างมาก เนื่องจากสภาพการทำงานที่ต้องอยู่บนเรือเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ยากแก่การตรวจสอบว่าแรงงานเหล่านั้นทำงานกันอย่างไร ระยะเวลาานเท่าไร ในขณะที่อัตราค่าจ้างนั้นจะเป็นการตกลงกันระหว่างผู้ประกอบการกับตัวลูกจ้าง โดยที่กฎหมายแรงงานไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้แต่ประการใด ดังนั้นเพื่อเป็นการพิจารณาสภาพการณ์ดังกล่าว จึงขอกล่าวดังรายละเอียดต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴ บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, “โศกนาฏกรรมแรงงานเดือน: ผันร่ายในเศรษฐกิจไทย,” ผู้จัดการรายวัน(13 มีนาคม 2545): 24.

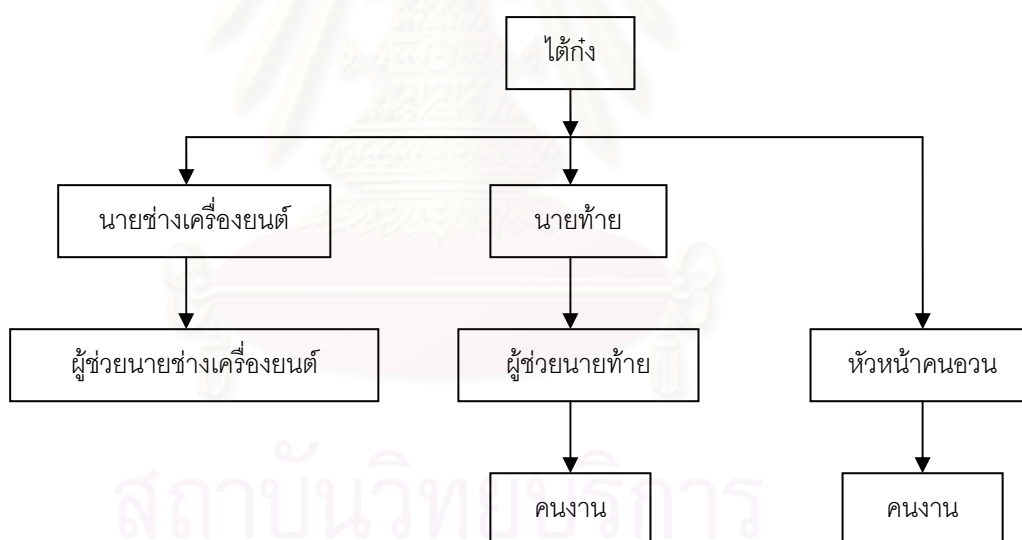
¹⁵ “ผ่าขบวนการ ‘ทำนาบนหลังคน’ ‘ชนแรงงานต่างด้าวเดือน’ ปัญหาความมั่นคง-ทุกฝ่ายต้องร่วมแก้ไข,” มติชน(20 มิถุนายน 2547): 13.

¹⁶ เปรมศักดิ์ เพียยุระ, “ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มิติด้านความมั่นคง,” ผู้จัดการรายวัน (14 มกราคม 2546): 9.

2.1.1 สภาพการทำงานและค่าตอบแทนแรงงานในกิจการประมงทะเล

1.สภาพการทำงานของแรงงานในเรือประมงทะเล

การออกทำประมงในทะเลของเรือประมงแต่ละลำในแต่ละครั้งจะมีการใช้แรงงานเพื่อทำการประมงในจำนวนที่แตกต่างกันออกไปตามขนาดและประเภทของเรือ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ขนาด คือ ขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ จะใช้แรงงานต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่เรือขนาดเล็กใช้เพียงแรงงานคนไทยเท่านั้น เรือขนาดใหญ่จะออกทะเลประมาณไม่ต่ำกว่า 6 เดือน โดยทั่วไปใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 1-3 ปี โดยเรือเหล่านี้จะไปทำการประมงในน่านน้ำนานาชาติและจะมีกองเรือสนับสนุนไปส่งอาหารของใช้ที่จำเป็นและขนส่งปลาที่จับได้กลับประเทศไทย ลูกเรือจะมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 40 คน เรือขนาดกลางและขนาดเล็กออกหาปลาไม่ต่ำกว่า 2-3 วัน แต่จะไม่เกิน 3 เดือน เรือขนาดกลางจ้างลูกจ้าง 10-20 คน ในเรือประมงแต่ละลำลูกเรือจะมีภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน ดังนี้



แผนภาพที่ 2.2 แผนผังการปฏิบัติงานในเรือประมง

ที่มา: สายพันธ์ พึ่งพระคุ้มครอง. 2542. ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายต่อกิจการประมงทะเลของจังหวัดสมุทรสงคราม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 51.

ตำแหน่งหน้าที่ในเรือประมง¹⁷

1. ใต้ก๋ง มีหน้าที่ดูแลทุกอย่างในเรือให้เรียบร้อย และมีหน้าที่หาแนวปลา โดยใช้อุปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น เรดาร์ ซาวเดอร์ และดาวเทียม เพื่อหาระดับน้ำ และยังคงควบคุมคนงานทุกคนให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อให้ได้ปลาที่มีความสด และสะอาด

2. นายท้ายเรือ ต้องรับฟังคำสั่งจากใต้ก๋งเรือโดยเคร่งครัดในการถือท้ายเรือตามเข็มทิศ ในขณะที่ทำการประมง ตรวจรักษาอุปกรณ์การเดินเรือ อุปกรณ์ทิศทางเรือ อุปกรณ์ประมงต่างๆ

3. นายช่างเครื่องยนต์ มีหน้าที่ดูแล รักษาเครื่องยนต์ ปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น ระบบกวน รวมถึงอุปกรณ์ไฮดรอลิคต่างๆ ระบบไฟฟ้าทั้งหมด ระบบน้ำเข้า – น้ำออก และน้ำใช้ภายในห้องเครื่อง และภายในเรือ

4. ผู้ช่วยนายท้าย มีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายท้าย

5. ผู้ช่วยนายช่างเครื่องยนต์ มีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายช่างเครื่องยนต์

6. หัวหน้าคนอวน รับคำสั่งจากใต้ก๋ง รักษา ปะชุน อุปกรณ์การลากปลา ได้แก่ อวนสลิง และอุปกรณ์ร่วมต่างๆ ควบคุมคนงานในการคัดปลา เลือกปลา ดองปลา รักษาปลาให้สด การขึ้นปลา ลงน้ำแข็ง

7. คนงาน รับคำสั่งโดยตรงจากหัวหน้างาน และใต้ก๋ง เช่น เลือก หรือคัดปลา แต่ละประเภทและต้องรีบทำงานด้วยความรวดเร็ว เพื่อจะได้ปลาที่สะอาดและสด แล้วแช่เย็นด้วยน้ำแข็ง และเรียงเข้าห้องเย็นให้เรียบร้อย เมื่อถึงเวลาเข้าฝั่งคนงานทุกคนจะต้องช่วยกันลำเลียงขึ้นรถห้องเย็นที่ทำเทียบเรือต่างๆ

2. อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน

อัตราค่าจ้างและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างให้แก่คนงานในเรือประมงแต่ละลำ จะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจในของนายจ้างหรือเจ้าของเรือเอง และข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้าง ใต้ก๋ง และลูกเรือ ซึ่งอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนการทำงานของ ลูกเรือประมงส่วนใหญ่จะได้รับเป็นเงินส่วนแบ่งรายได้จากการประมง (หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว) ซึ่ง จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้ แต่ส่วนแบ่งที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างจะ

¹⁷ สายพันธ์ พึ่งพระคุ้มครอง, “ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายต่อกิจการประมงทะเลของจังหวัดสมุทรสงคราม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 51-52.

แตกต่างกันไปตามตำแหน่ง/หน้าที่ที่ลูกจ้างรับผิดชอบในเรื่องมากกว่าความแตกต่างด้านสัญชาติของลูกจ้าง โดยประมาณการค่าจ้าง/ค่าตอบแทนของลูกจ้างในเรื่องประมงได้ดังนี้¹⁸

ตารางที่ 2.6 ประมาณการค่าจ้าง/ค่าตอบแทนของลูกจ้างในเรื่องประมง

ตำแหน่ง/หน้าที่	รายได้*		
	อัตราส่วนแบ่ง (%)	เงินเดือน(บาท/เดือน)	ค่าตอบแทนพิเศษ(%)**
ได้กึ่ง	5	5,000	20
นายท้ายเรือ	3	3,500	15
ช่างเครื่องยนต์	2	2,500-3,000	10
ลูกจ้าง/คนอวน	$\frac{3}{4}$ -1	1,200	3

*ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ลูกจ้างในเรื่องประมงทะเลจังหวัดระนอง ภูเก็ต และปัตตานี

**ในกรณีที่จับสัตว์น้ำได้มากกว่าปริมาณที่กำหนด

การตัดบัญชีหรือจ่ายค่าจ้างที่เป็นส่วนแบ่งรายได้จากการประมง (หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว) จะทำทุก 3 เดือน หรือบางรายอาจทำตอนปลายปี ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะดึงลูกเรือต่างชาติ โดยเฉพาะชาวเขมรให้อยู่กับเรือให้นานอย่างน้อย 1 ปี ภายหลังจากจ่ายเงินปลายปีแล้ว ถ้าลูกเรือไม่ประสงค์ที่จะทำงานต่อก็จะถูกนำกลับไปยังจังหวัดตราด (แหล่งที่นำแรงงานเขมรมา) โดยทางเรือ นอกเหนือจากเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สวัสดิการอื่นๆ ที่ลูกเรือชาวพม่า/เขมร ได้รับจากนายจ้างหรือเจ้าของเรือก็คือที่พักอาศัย ซึ่งในช่วงเรือหยุดออกทำการประมงทะเลจะพักอาศัยอยู่ในเรือ ในช่วงเวลาดังกล่าวลูกเรือสามารถขอเบิกค่าใช้จ่ายส่วนตัว ไม่ว่าจะเป็นค่าอาหารหรือค่ายาในกรณีเจ็บป่วยจากนายจ้างได้ ทั้งนี้ นายจ้างจะนำมาหักจากบัญชีเงินเดือนหรือรายได้ส่วนแบ่งที่ลูกเรือจะได้รับจากการออกทะเลในครั้งต่อไป

จากสภาพการทำงานและค่าตอบแทนแล้ว โดยทั่วไปลูกเรือชาวต่างชาติเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างประมาณ 3,000 บาท – 6,000 บาท และมีชั่วโมงการทำงานประมาณ 65 – 70 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเชื่อว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้แรงงานไทยไม่ยอมมีส่วนร่วมในกิจกรรมนี้¹⁹ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าลูกเรือประมงยังอาจถูกนายจ้างละเมิดสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องค่าแรงขั้นต่ำที่

¹⁸สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า49.

¹⁹ ชุมศักดิ์ อินทร์วิเศษ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง “ผลกระทบของการใช้แรงงานข้ามแดนในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้,” หน้า 124.

กฎหมายระบุ ซึ่งปรากฏว่า มีน้อยรายที่จะได้รับค่าแรงตามกฎหมายกำหนด หรือชั่วโมงการทำงานที่ต้องไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน ทั้งที่ในความเป็นจริง แรงงานเหล่านี้ทำงานวันละ 12-14 ชั่วโมงต่อวัน หรืออาจจะมากกว่านั้น²⁰ ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติก็ไม่กล้าเรียกร้องหรือต่อรองใดๆ เพราะหากมีการเรียกร้องนายจ้างก็จะเลิกจ้าง ทำให้แรงงานต้องกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไปโดยปริยาย

2.2 สถานการณ์แรงงานในกิจการประมงทะเลจังหวัดปัตตานีก่อนปี พ.ศ.2544

จังหวัดปัตตานีเป็นอีกจังหวัดหนึ่งของภาคใต้ตอนล่างที่ติดอ่าวไทย มีความยาวชายฝั่งทะเลประมาณ 116.40 กิโลเมตร ครอบคลุมถึง 5 อำเภอ และ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอหนองจิก อำเภอสายบุรี อำเภอยะหริ่ง อำเภอปะนาเระ และกิ่งอำเภอไม้แก่น ทั้งนี้ลักษณะที่ตั้งของจังหวัดสามารถกำบังคลื่นลมได้เป็นอย่างดี และเป็นข้อนำสังเกตว่าลมพายุรุนแรงจะไม่พัดเข้าจังหวัดปัตตานีเลย ทำให้ในอดีตจังหวัดปัตตานีเคยเป็นเมืองท่าอุตสาหกรรมปากน้ำที่ใหญ่มากแห่งหนึ่งในคาบสมุทรมาลายูตะวันออก และปัจจุบันได้กลายมาเป็นศูนย์กลางการประมงในจังหวัดภาคใต้ตอนล่างของประเทศ

ลักษณะภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการทำประมงดังกล่าว จังหวัดปัตตานีจึงมีท่าเทียบเรือถึง 2 แห่งด้วยกัน คือ ท่าเทียบเรือประมงปัตตานีขององค์การสะพานปลา ซึ่งเป็นท่าเทียบเรือประมงแห่งเดียวในประเทศไทยที่เปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง และท่าเทียบเรือปัตตานีซึ่งเป็นท่าเทียบเรือน้ำลึก ท่าเทียบเรือทั้งสองแห่งมีความสำคัญ เนื่องจากอยู่ใกล้แหล่งทำประมงทั้งในอ่าวไทยและแหล่งทำประมงระหว่างประเทศ ส่งผลให้มีเรือประมงทั้งจากในจังหวัดปัตตานีและเรือประมงจากทั่วทุกภูมิภาคเข้ามาใช้บริการที่ท่าเทียบเรือปัตตานีมากที่สุดในประเทศไทยจำนวนหลายพันลำต่อเดือน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การประมงเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัด โดยเฉพาะการประมงทะเลเป็นกิจการที่มีความสำคัญมากที่สุด รองลงมาเป็นการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ การเลี้ยงปลาในกระชัง การอนุบาลปลากะพงขาว และการเลี้ยงปลาตุ๊ก ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม การประมงทะเลประกอบด้วย กลุ่มชาวประมงสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มชาวประมงทะเลพื้นบ้าน* และกลุ่มประมงพาณิชย์ กลุ่มชาวประมงทะเลพื้นบ้านเกือบร้อยละ

²⁰ อติศร เกิดมงคล, "แรงงานข้ามชาติ ควันหลงวันแรงงานแห่งชาติ," กรุงเทพธุรกิจ(17 พฤษภาคม 2546)

* ชาวประมงพื้นบ้านจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) ชาวประมงที่ไม่มีเรือและเครื่องยนต์ ชาวประมงประเภทนี้จะใช้ความสามารถที่ตัวเองมีอยู่ และใช้เครื่องมือแบบง่ายๆ หากินอยู่ตามริมฝั่งทะเลหรือริมคลอง 2) ชาวประมงที่มีเรือ แต่ไม่มีเครื่องยนต์ จะหากินอยู่ตามแนวป่าชายเลน ใช้เครื่องมือแบบง่ายๆ เช่น ใช้แร้วจับปู 3)

เปอร์เซ็นต์เป็นคนในพื้นที่ ซึ่งมีอาชีพทำประมงมาช้านานตั้งแต่รุ่นพ่อ รุ่นแม่ มีทั้งใช้เรือและไม่ใช้เรือหากินตามแนวชายฝั่งทะเล หากใช้เรือก็จะเป็นเรือหางยาวที่เรียกว่า “เรือกอและ” และ “เรือท้ายตัด” ใช้เครื่องมืออวนลอย อวนลากเป็นหลัก ส่วนชาวประมงพาณิชย์ร้อยละกว่า 90 เป็นคนต่างถิ่น ใช้เรือขนาดใหญ่ที่ใช้คนประมาณ 20, 30 ถึง 50 คน โดยในเรือลำหนึ่งจะมีเพียงได้กั้ง อินเนียร์ (นายช่างเครื่องยนต์) ชงไฟ (คนทำอาหาร) ซึ่งเป็นคนไทย เมื่อประมาณแล้วก็มีคนไทยอยู่ 3-4 คนเท่านั้น ทั้งนี้การทำประมงพาณิชย์จะใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ เทคนิคและวิธีการใหม่ๆ ในการจับ การแปรรูป และขนถ่ายสัตว์น้ำ ทำให้ต้องใช้ทุนค่อนข้างมาก แต่ประเด็นปัญหานี้ไม่ได้สร้างความหนักใจให้แก่ผู้ประกอบการแต่ประการใด

ปัญหาที่สำคัญในการทำประมงพาณิชย์ก็คือ การขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ ที่ทำประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในจังหวัดปัตตานี ประชาชนร้อยละ 80 ที่นับถือศาสนาอิสลามนั้นไม่นิยมทำประมง เพราะการทำอาชีพประมงมีเวลาทำงานไม่แน่นอน ซึ่งสภาพการทำงานดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติศาสนกิจในแต่ละวัน²¹ นอกจากนี้ วันศุกร์ของทุกสัปดาห์ ชาวประมงพื้นบ้านที่นับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 92.2 จะหยุดกิจการทำประมงเพื่อเข้าร่วมละหมาด “ญุมฮัต” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของศาสนาอิสลาม²² ดังนั้นหากชาวประมงที่นับถือศาสนาอิสลามต้องออกไปทำประมงพาณิชย์ในพื้นที่ที่ไกลจากชายฝั่งออกไป ก็จะไม่สามารถกลับมาทันเข้าร่วมประกอบกิจกรรมทางศาสนาได้ ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าวทำให้เป็นข้อจำกัดของแรงงานในท้องถิ่น อันส่งผลให้จังหวัดปัตตานีขาดแคลนแรงงานประมง จากการที่ไม่สามารถจ้างแรงงานท้องถิ่นได้เพียงพอกับจำนวนแรงงานที่ต้องการ

นอกจากเหตุปัจจัยข้างต้นแล้ว ชาวประมงพื้นบ้านในจังหวัดปัตตานีส่วนหนึ่งยังได้หลั่งไหลไปทำงานทำในประเทศเพื่อนบ้าน เพราะความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในทะเล ส่งผลให้ชาวประมงพื้นบ้านมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ต้องอพยพไปขายแรงงานในรัฐกัลลันตัน รัฐตรังกานู ประเทศมาเลเซีย ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ของแรงงานอพยพผู้หนึ่ง²³ ได้กล่าวถึงเหตุผลที่

ชาวประมงที่มีเรือและเครื่องยนต์ มีขนาดความยาวเรือไม่เกิน 10 เมตร เครื่องยนต์ที่ใช้กำลังไม่เกิน 30 แรงม้า หากินห่างจากฝั่งไม่เกิน 7 กิโลเมตร เรือที่ใช้จะมีความแตกต่างกันออกไปตามพื้นที่ เช่น ฝั่งทะเลอันดามันจะใช้เรือหัวโทง ฝั่งอ่าวไทยใช้เรือกอและ เรือท้ายตัด (ปิยะ กิจถาวร และคณะ 2543: 20)

²¹ การปฏิบัติศาสนกิจดังกล่าวก็คือ การละหมาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติ 5 ครั้งในวัน

²² อานรายละเอียดยเพิ่มเติมใน ชูกรี หะยีสาแม และคณะ, “สภาวะทางเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากรของชุมชนประมงพื้นบ้านในจังหวัดปัตตานี.” (ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2542), หน้า 21-22.

²³ อานรายละเอียดยเพิ่มเติมใน ปิยะ กิจถาวร และคณะ, “บทบาทของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี ศึกษากรณี: บ้านตันหยงเปาว์ หมู่ 4 ต.ท่ากำชำ อ.หนองจิก จ.ปัตตานี.” (ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2543), หน้า 29.

เลือกไปเป็นลูกเรือที่ประเทศมาเลเซีย เพราะพูดจาสื่อสารกับคนอื่นได้ ส่วนเหตุที่ไม่ทำงานเป็นลูกเรือในปัตตานี ก็เป็นเพราะไม่สามารถพูดภาษาไทย ทำให้ไม่สะดวกในการสื่อสารกับลูกเรือส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนอิสาน จากสภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานประมงในพื้นที่เลือกที่จะทำงานกับคนมาเลย์ที่มีภาษา วัฒนธรรมประเพณีใกล้เคียงกันกับตนเองมากกว่าจะร่วมทำงานกับแรงงานประมงชาวไทยที่มาจากภาคอิสานเสียเป็นส่วนใหญ่ในขณะนั้น

ดังนั้นกล่าวได้ว่า ในอดีต ลูกเรือประมงส่วนใหญ่จึงเป็นชาวอิสาน ซึ่งมาจากเกือบทุกจังหวัดของภูมิภาค ส่วนเหตุที่ชาวอิสานต้องเดินเข้าสู่อาชีพลูกเรือประมงก็เนื่องจากฝนแล้งทำนาไม่ได้ ไม่มีงานทำ บางคนเห็นเพื่อนกลับมามีเงินทองมากมาย และได้ฟังถึงความสนุกสนานในการเที่ยวเตร่ การใช้ชีวิตยามราตรีซึ่งเป็นชีวิตที่ตนไม่เคยได้สัมผัส จึงเกิดความกระตือรือร้นที่จะไปประกอบอาชีพลูกเรือประมงบ้าง เมื่อมีเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องมาชวนไปทำงานประมงจึงตัดสินใจไปทันที คนอิสานเหล่านี้มักจะใช้ชีวิตการเป็นลูกเรือประมงคนละหลายๆ ปี ตั้งแต่ 3-10 ปีขึ้นไป บางคนอยู่จนถึง 15 ปีและสามารถไต่เต้าขึ้นสู่ตำแหน่งได้กึ่งเรือ ในขณะที่บางคนจะทำอาชีพประมงเฉพาะช่วงที่ว่างจากการทำนา เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวก็จะกลับไปบ้านเดิม

สำหรับกรณีลูกเรือประมงในจังหวัดปัตตานีนั้น²⁴ แรงงานอิสานโดยทั่วไปมาจากจังหวัด อุบลราชธานี ศรีสะเกษ หนองคาย ชัยภูมิ สกลนคร นครพนม สุรินทร์ อุดรธานี มุกดาหาร และ นครราชสีมา โดยสัดส่วนของแรงงานอิสานเหล่านี้สูงถึงร้อยละ 34 รองลงมาเป็นแรงงานจากภาคกลางร้อยละ 28 และแรงงานจากภาคใต้ร้อยละ 15 ส่วนใหญ่มาทำงานเป็นลูกเรือประมงด้วยการเดินทางมาเอง คิดเป็นร้อยละ 44 บางส่วนก็เดินทางมากับพรรคพวกเพื่อนฝูงที่ชวนมา จำนวนร้อยละ 22 กรณีที่มีนายหน้าหรือนายจ้างไปรับที่หมู่บ้านมีจำนวนร้อยละ 8 ซึ่งเหตุผลที่แรงงานเหล่านี้มาทำงานเป็นลูกเรือประมง เนื่องจากมีรายได้ดี มีจำนวนร้อยละ 52 รองลงมาให้เหตุผลว่าต้องการหาประสบการณ์ใหม่ๆ มีจำนวนร้อยละ 22 ส่วนที่ให้เหตุผลว่าที่บ้านไม่มีงานทำ จึงต้องมาเป็นลูกเรือประมงมีเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น

ต่อมาแรงงานประมงชาวไทยมีสัดส่วนน้อยลงอย่างมาก หลังเกิดเหตุการณ์พายุเกย์เมื่อปี พ.ศ.2533 ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้ชาวอิสานมีทัศนคติที่ไม่ดีต่ออาชีพลูกเรือประมงเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าเกิดพายุเช่นนั้นอีกก็ไม่มีโอกาสรอด พ่อแม่ของแรงงานอิสานจึงไม่สนับสนุนที่จะให้ลูกหลานของตนออกไปทำงานประมงอีกต่อไป²⁵ แรงงานประมงชาวไทย โดยเฉพาะแรงงานอิสานจึงมีจำนวนลดน้อยลงเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้ว่า ในปีพ.ศ. 2538 จากการสำรวจสำมะโนประมงครั้ง

²⁴ ประมวลจาก: มาถนพ จิตต์ภูษา และฉวีวรรณ วรรณประเสริฐ, “วิถีชีวิตชาวประมงน้ำลึก: กรณีศึกษาที่ปัตตานี.” (ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2530), หน้า 20-25.

²⁵ เสาวภา พรศิริพงษ์ และ พรทิพย์ อุดุภรณ์, ชีวิตลูกเรือประมงอิสาน, หน้า 118.

ล่าสุด* แรงงานไทยที่ประกอบอาชีพประมงในจังหวัดปัตตานีนั้นมีจำนวนเพียง 1,449 คน เป็นแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 2,762 คน และเป็นแรงงานจากภาคอื่น 1,155 คน²⁶ ต่อมาเมื่อมีการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล²⁷ พ.ศ.2543 ปรากฏว่าแรงงานประมงในจังหวัดมีจำนวนลดลงเหลือ 1,366 คน ในขณะที่มีแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 1,628 คน และแรงงานจากภาคอื่น 1,586 คน** จึงเห็นได้ว่าแรงงานประมงในพื้นที่และแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงกว่าครึ่งหนึ่ง สภาวะการขาดแคลนแรงงานประมงเช่นนี้ โดยที่ไม่สามารถหาแรงงานในท้องถิ่นและแรงงานจากภูมิภาคอื่นมาชดเชยได้เหมือนในอดีต ทำให้ผู้ประกอบการต้องลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นลูกเรือแทน จวบจนกระทั่งรัฐบาลอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานในกิจการประมงตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 จำนวนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงจึงเพิ่มมากกว่าแรงงานไทยอย่างเห็นได้ชัดในปี พ.ศ.2543 (ดูตารางที่ 2.7) การจ้างแรงงานต่างด้าวดังกล่าวไม่เพียงแต่เพื่อพยุงบกกิจการประมงเท่านั้น แต่ยังช่วยค้ำจุนและหล่อเลี้ยงเศรษฐกิจของจังหวัดปัตตานีให้หยุดและเจริญเติบโตมาโดยตลอดเวลา

ตารางที่ 2.7 สรุปข้อมูลสถิติที่สำคัญทางประมงทะเล จังหวัดปัตตานี

สถิติ	ปี 2538	ปี 2543
1.จำนวนครัวเรือนประมง (ครัวเรือน)	3,502	3,069
1.1 ทำประมงอย่างเดียว	2,864	2,647
1.2 ทำเพาะเลี้ยงอย่างเดียว	510	413
1.3 ทำทั้งประมงและเพาะเลี้ยง	128	9
2.จำนวนครัวเรือนลูกจ้างประมง (ครัวเรือน)	2,554	2,918

* สัมมะโนประมงทะเลได้จัดทำมาแล้ว 3 ครั้ง เมื่อ ปีพ.ศ.2510 2528 และ 2538 ตามลำดับ เพื่อใช้ในการวางแผน และกำหนดนโยบายพัฒนาทางด้านการประมงทะเลของประเทศให้เหมาะสม

²⁶ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สัมมะโนประมงทะเล พ.ศ.2538 เขตประมง 4 (เขตอ่าวไทยตอนใต้) นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2538), หน้า 226 – 227.

²⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล พ.ศ.2543 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544), หน้า 122 – 123.

** ดูรายละเอียดในภาคผนวก ง.

ตารางที่ 2.7 สรุปข้อมูลสถิติที่สำคัญทางประมงทะเล จังหวัดปัตตานี (ต่อ)

สถิติ	ปี 2538	ปี 2543
3.จำนวนชาวประมงที่ออกทะเลในฤดูที่ใช้คนมากที่สุด (คน)	9,817	11,539
3.1 สมาชิกในครัวเรือน	4,399	3,476
3.2 ลูกจ้าง	5,418	8,063
- เป็นคนในจังหวัด	1,449	1,366
- มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	2,762	1,628
- มาจากภาคอื่น	1,155	1,586
- มาจากต่างประเทศ	52	3,483

ที่มา: สำมะโนประมงทะเล พ.ศ.2538 เขตประมง 4 (เขตอ่าวไทยตอนใต้) นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส และการสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล พ.ศ.2543

ทั้งนี้การทำประมงทะเลเป็นกิจการที่นอกจากจะสร้างรายได้ให้แก่จังหวัดปัตตานีเป็นมูลค่ามหาศาล (ดูตารางที่ 2.8) โดยในปี พ.ศ.2547 มีมูลค่าสัตว์น้ำเค็มรวมถึง 7,185,654,070 บาท กิจการประมงยังสร้างงานและกิจการอุตสาหกรรมให้แก่คนในพื้นที่อีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในจังหวัดปัตตานีมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องและใช้วัตถุดิบจากการประมงหลายแห่ง อาทิเช่น โรงงานผลิตอาหารทะเลบรรจุกระป๋องจำนวน 7 แห่ง มีมูลค่าเงินทุน 387,000,000 ล้านบาท โรงงานทำปลาปนจำนวน 10 แห่ง มีมูลค่าการลงทุน 516,555,000 ล้านบาท นอกจากนั้นยังมีโรงงานอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับการประกอบการประมงทำให้เกิดกิจการประมงได้แก่ โรงงานซ่อม ต่อเรือจำนวน 6 แห่ง โรงงานน้ำแข็ง 17 แห่ง ฯลฯ²⁸ โดยแต่ละปีจะมีเงินหมุนเวียนจากธุรกิจการทำประมงไม่ต่ำกว่า 4,000 ล้านบาทต่อปี และก่อให้เกิดการจ้างงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 30,000 คน ในจังหวัด

²⁸ www.pattani.go.th/industry/main.html [22/10/ 05]

ตารางที่ 2.8 แสดงปริมาณและมูลค่าสัตว์น้ำขึ้นทำเทียบเรือประมงขององค์การสะพานปลาในภาคใต้ตอนล่าง ระหว่างปี พ.ศ.2541 – พ.ศ.2544

2541		2542		2543		2544	
ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
179,773	4,015.4	184,562	3,967.3	200,059	4,596.1	176,851	4,949.0

ที่มา: ทำเทียบเรือประมงขององค์การสะพานปลาภาคใต้ ประมวลผลโดย: สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้

หมายเหตุ: ปริมาณ หน่วย: ตัน, มูลค่า หน่วย: ล้านบาท

กล่าวได้ว่า ประมงทะเลมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดปัตตานี โดยเฉพาะในช่วงสิบปีที่ผ่านมา จังหวัดปัตตานีสามารถเลื่อนฐานะจากจังหวัดยากจน ในลำดับท้ายของภูมิภาคและของประเทศมาเป็นลำดับที่ 9 ของภาคใต้ และลำดับที่ 31 ของประเทศในปี 2539 และขยับขึ้นมาเป็นลำดับที่ 8 ของภาคใต้และลำดับที่ 28 ของประเทศในปี 2542 มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปี 50,862 บาท ในปี 2542 ซึ่งแท้ที่จริงเป็นรายได้ของกลุ่มนายทุนในกิจการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงเพียงไม่กี่ราย รายได้เฉลี่ยที่สูงถึง 5 หมื่นบาท/คน/ปีจึงเป็นภาพลวงตาที่ทำให้คิดไปว่าประชาชนชาวปัตตานีมีรายได้ดี ทั้งๆ ที่จากการสำรวจ ประชาชนเกือบครึ่งยังมีรายได้ไม่ถึง 20,000 บาท²⁹

อย่างไรก็ตาม ความพร้อมของจังหวัดปัตตานีไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัตถุดิบ และแรงงานมุสลิมในพื้นที่ ทำให้จังหวัดปัตตานีได้รับการรับรองให้เป็นศูนย์กลางในการผลิตอาหารฮาลาลในการประชุมโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย (สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ) ระหว่างประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย (IMT-GT) ครั้งที่ 7 พ.ศ.2540 ณ เมืองลุมพุก ประเทศมาเลเซีย ขณะที่รัฐบาลไทยเองก็มีนโยบายพัฒนาให้ปัตตานีเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล สอดคล้องกับนโยบายครัวโลกของรัฐบาล ซึ่งในขณะนี้ประเทศไทยสามารถส่งออกอาหารฮาลาลได้เพียงปีละ 1 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือไม่ถึง 1% ของมูลค่าตลาดที่มีสูงถึง 3 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี³⁰ โดยเป็นการส่งออกอาหารทะเลแช่แข็งและแปรรูปร้อยละ 64 ผักผลไม้สดแช่เย็นแปรรูปร้อยละ 14 เนื้อสัตว์ปีกแช่แข็งร้อยละ 8 ผลิตภัณฑ์ข้าวและสาลีร้อยละ 4.8 และอื่นๆ ร้อยละ 9.2

²⁹ “แรงงานต่างด้าวออกกฎหมาย ภัยทางเศรษฐกิจและสังคม,” *อีคอนนิวส์*(1 เมษายน 2545)

³⁰ “วันนอร์สั่งเร่งโพรมติสินค้า อาหารฮาลาล,” [online]. 2004. แหล่งที่มา

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากิจการประมงทะเลไม่เพียงจะสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดปัตตานี แต่ยังคงสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศ ด้วยศักยภาพในการผลิตและส่งออกอาหารฮาลาล โดยเฉพาะในกลุ่มผลิตภัณฑ์อาหารทะเลแช่แข็งและแปรรูป ซึ่งยังมีช่องทางที่จะขยายตลาดได้อีกมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ กิจการประมงซึ่งเป็นฐานการผลิตที่สำคัญจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทดแทนในส่วนที่ขาดแคลนแรงงาน เพื่อมิให้กิจการประมงทะเลหยุดชะงัก อันจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจประมงทะเลอื่นๆ ตามกันเป็นลูกโซ่ กระนั้นก็ดี เพื่อที่จะเข้าใจสภาพการขาดแคลนแรงงานประมงของจังหวัดปัตตานีในปัจจุบัน จึงควรพิจารณาสถานการณ์แรงงานในท้องถิ่นประกอบเป็นสำคัญ ดังจะกล่าวต่อไป

2.2.1 สถานการณ์แรงงานไทยในท้องถิ่นของจังหวัดปัตตานี

ปัจจุบันจังหวัดปัตตานีมีประชากรประมาณกว่า 6 แสนคน ในปี พ.ศ.2547 มีจำนวนประชากรซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งสิ้น 306,790 คน ในจำนวนผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานนี้เป็นผู้มีงานทำ 300,088 คน ผู้ว่างงาน 6,468 คน และผู้รอฤดูกาล 234 คน คิดเป็นร้อยละ 97.81, 2.1 และ 0.07 ของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานทั้งหมด ตามลำดับ

ตารางที่ 2.9 แสดงจำนวนกำลังแรงงาน การมีงานทำและการว่างงานปีพ.ศ. 2544 – 2547

สถานภาพแรงงาน	2544	2545	2546	2547
ยอดรวมประชากร	626,306	633,203	640,235	643,127
อายุ 15 ปีขึ้นไป	426,813	432,814	439,254	443,042
กำลังแรงงานรวม	303,509	302,323	309,371	306,790
-กำลังแรงงานปัจจุบัน	300,534	302,005	309,371	306,556
-ผู้มีงานทำ	293,648	295,688	305,389	300,088
-ผู้ว่างงาน	6,885	6,317	3,982	6,468
สถานภาพแรงงาน	2544	2545	2546	2547
-กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล	2,975	318	-	234

ที่มา: สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547 จังหวัดปัตตานี สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
หมายเหตุ: ปีพ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547 เป็นข้อมูลเฉลี่ยจากการสำรวจ 4 รอบ

สำหรับผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน (อายุ 15 ปีขึ้นไป) จำนวน 300,088 คนนั้น มีผู้ที่ทำงานในสาขาเกษตร การล่าสัตว์ และการป่าไม้มากที่สุดเป็นจำนวนถึง 110,767 คน คิดเป็นร้อยละ 39.91 ในขณะที่มีผู้ที่ทำงานในภาคประมงเพียงจำนวน 16,219 คน คิดเป็นร้อยละ 6.30 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานในแต่ละสาขาแล้ว จะเห็นได้ว่าแรงงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ส่วนการจ้างงานในกิจการค้าขายส่งฯ ในภาคการผลิต กิจการโรงแรมและภัตตาคาร และกิจการก่อสร้างอยู่ในลำดับรองลงมา

ตารางที่ 2.10 แสดงจำนวนผู้มีงานทำอายุ 15 ปีขึ้นไปจำแนกตามอุตสาหกรรม 6 ลำดับแรก ระหว่างปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547

อุตสาหกรรม	2544	2545	2546	2547
รวม	293,648	295,688	305,389	300,088
1. เกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้	105,274	96,602	106,420	110,767
2. การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคล และของใช้ในครัวเรือน	48,286	56,032	55,787	53,645
3.การผลิต	37,194	38,941	38,976	39,226
4.โรงแรมและภัตตาคาร	22,408	25,936	26,866	21,383
5.การประมง	19,204	17,431	17,718	16,219
6.การก่อสร้าง	16,156	16,014	18,024	18,918

ที่มา: สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547 จังหวัดปัตตานี สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
หมายเหตุ: ปีพ.ศ. 2544 – พ.ศ.2547 เป็นข้อมูลเฉลี่ยจากการสำรวจ 4 รอบ

ทั้งนี้ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเมืองนั้นนิยมประกอบอาชีพค้าขาย แรงงานรับจ้าง และวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการถูกบูรณาการให้เข้ากับเศรษฐกิจภาคการผลิต (โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ) และภาคบริการของทั้งภาครัฐและเอกชน ในขณะที่อาชีพประมงก็ยังคงถูกรักษาไว้โดยคนกลุ่มหนึ่งของหมู่บ้านที่ยึดถือและสืบทอดอาชีพนี้โดยไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่อาชีพอื่น³¹ แต่ทว่าประมงพื้นบ้านก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคในการดำรงอยู่ ซึ่งก็คือ

³¹ จิราภา วรเสียงสุข, การศึกษาเชิงสำรวจเรื่องการประกอบอาชีพและการว่างงานของชาวประมงพื้นบ้านในหมู่บ้านรอบอ่าวปัตตานี (ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2546), หน้า 76.

การร่อยหรอของทรัพยากรประมงในพื้นที่ชายฝั่ง จากการใช้เครื่องมือประมงที่มีอำนาจทำลายล้างทรัพยากรสัตว์น้ำให้หมดไปอย่างรวดเร็ว ชาวประมงเหล่านี้จึงทำมาหากินด้วยความยากลำบากมากขึ้นทุกทีๆ ทำให้พวกเขาต้องถูกผลักดันให้ออกจากอาชีพประมงพื้นบ้านที่เป็นอาชีพดั้งเดิม และต้องหันไปพึ่งพาฐานเศรษฐกิจที่อยู่ภายนอกหมู่บ้านมากขึ้น³² โดยสอดคล้องกับการวิจัยเรื่อง “ข้อค้นพบเพื่อทำความเข้าใจปัญหาพื้นฐานของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส” ระหว่างมกราคม-มีนาคม 2545 ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)^{*} ที่พบว่าชาวบ้านร้อยละ 40 ออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน โดย 20% ไปทำงานมาเลเซีย อีก 20% ที่เหลือไปรับจ้างทำสวนในจังหวัดใกล้เคียง³³

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากกำลังแรงงานในจังหวัดปัตตานีในปี พ.ศ.2547 จะเห็นได้ว่าแรงงานร้อยละ 97.81 เป็นผู้ที่มิงานทำ มีผู้ที่ว่างงานเพียงร้อยละ 2.1 เท่านั้น เมื่อแรงงานในท้องถิ่นไม่พอเพียง ภาคเกษตรกรรม ภาคประมง และภาคอุตสาหกรรมบางสาขาก็ยอมขาดแคลนแรงงาน จึงต้องหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานทดแทน จากข้อมูลการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานีของสำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี เมื่อวันศุกร์ ที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2547 นั้น ได้แสดงส่วนต่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานต่างด้าวจังหวัดปัตตานี ดังนี้³⁴

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.

^{*} การวิจัยครั้งนี้ได้จัดเวทีชาวบ้านทั้งไทยพุทธ มุสลิม ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนา รวม 589 คน จาก 9 อำเภอของ 3 จังหวัด คือ อ.สายบุรี อ.เมืองปัตตานี อ.ยะรัง อ.เบตง อ.บันนังสตา อ.รามัน อ.ตากใบ อ.บาเจาะ และอ.ระแงะ มีการจัดเวทีชาวบ้านทั่วไป 9 ครั้ง ระดับกลุ่มอำเภอ 3 ครั้ง และระดับกลุ่มจังหวัด 1 ครั้ง รวม 13 ครั้ง

³³ อารยัน ตะวันนา, “ความจริง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เสียงสะท้อนชาวบ้านจากพื้นที่ รากเหง้าปัญหาและทางออก,” มติชนสุดสัปดาห์ 24(16 เมษายน 2547)

³⁴ สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี, “สรุปผลการรับแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าว (พม่า ลาว กัมพูชา) ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม ปี 2547,” เอกสารในการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี ครั้งที่ 2/2547, 20 สิงหาคม 2545.

ตารางที่ 2.11 ส่วนต่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานต่างด้าวจังหวัดปัตตานีในปี พ.ศ.2547

ประเภท	สัญชาติ					
	พม่า		ลาว		กัมพูชา	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ นายจ้างต้องการ	5,106	757	1,300	93	12,601	147
รวม	5,863		1,393		12,748	
จำนวนแรงงานต่างด้าวที่มี อยู่จริง	3,954	588	743	41	9,390	99
รวม	4,542		784		9,489	

จากตารางดังกล่าวข้างต้น มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างต้องการทั้งสิ้น 20,004 คน ในขณะที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวอยู่จริงเพียง 14,815 คน ทั้งนี้ในกิจการประมงทะเล นายจ้างจำนวนกว่า 400 ราย ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน 16,540 คน คิดเป็นร้อยละ 82.68 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างต้องการจ้าง ส่วนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาที่รองลงมา คือ สาขาต่อเนื่องประมงทะเล ซึ่งต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวน 2,132 คน คิดเป็นร้อยละ 10.65 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้างทั้งหมด นอกเหนือจากนั้นก็เป็นความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการก่อสร้าง สาขาเกษตรและปศุสัตว์ คนรับใช้ในบ้าน กิจการอื่นๆ และโรงน้ำแข็งเป็นลำดับต่อมา (ดูตารางที่ 2.12)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2.12 รายงานผลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว และการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2547

ประเภทกิจการ	นายจ้าง	ความต้องการ แรงงานต่างด้าว	นายจ้าง	ออกใบอนุญาต ทำงาน
รวม	778	20,760	490	9,695
1. ประมง				
- ประมงทะเล	456	16,540	273	7,637
- ประมงน้ำจืด				
2. ต่อเนื่องประมง	98	2,132	69	1,081
3. เกษตรและปศุสัตว์				
- เกษตร	11	21	8	10
- ปศุสัตว์	46	395	24	204
4. โรงสีข้าว				
5. โรงอิฐ				
6. โรงน้ำแข็ง	5	43	2	5
7. ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ				
8. ก่อสร้าง	56	1,031	40	507
9. เหมืองแร่/เหมืองหิน				
10. ลูกจ้างในครัวเรือน ส่วนบุคคล	45	60	26	32
11. อื่นๆ (ระบุ)	61	538	48	219

ที่มา: สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี

2.2.2 สถานการณ์แรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลในจังหวัดปัตตานี

สำหรับกิจการประมงทะเล มีจำนวนเรือประมงในจังหวัดประมาณ 4,000 ลำ เป็นเรือประมงขนาดกลางและขนาดใหญ่ประมาณ 1,300 ลำ ซึ่งต้องใช้ลูกเรือจำนวนมาก ปัญหาการขาดแคลนลูกเรือประมงคนไทย เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นายจ้าง/เจ้าของเรือต้องหันมาใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งจากประมาณการความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องจากประมงทะเลของจังหวัดปัตตานี มีนายจ้างต้องการใช้แรงงานต่างด้าวไม่ต่ำกว่า 20,000 คน

ทั้งนี้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ในปี พ.ศ.2547 ที่ผ่านมา มีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในกิจการประมงทะเลจำนวนเพียง 7,637 คน ในขณะที่มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวถึง 16,540 คน³⁵ ส่วนต่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานต่างด้าวที่มีมากเช่นนี้ ย่อมทำให้นายจ้าง/เจ้าของเรือส่วนหนึ่งประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน และนำไปสู่จ้างแรงงานต่างชาติในท้ายที่สุด ดังตารางต่อไป

ตารางที่ 2.13 สถานการณ์การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในกิจการประมงทะเลของจังหวัดปัตตานี

ปี	จำนวน นายจ้าง	สัญชาติ			รวม
		พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2544	406	2,516	408	4,306	7,230
2545	353	1,804	182	3,682	5,668
2546	176	956	45	1,233	2,234
2547	273	1,705	515	5,417	7,637

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมายเหตุ: ปี พ.ศ.2545 เป็นผลการขึ้นทะเบียนแรงงานหลบหนีเข้าเมือง ประเภทกรรมกรในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่อง ระหว่างวันที่ 15 กันยายน 2545 ถึงวันที่ 15 มกราคม 2546

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลกับจำนวนแรงงานต่างชาติทั้งหมด จะเห็นได้ว่าสัดส่วนแรงงานประมงต่างชาติมีสูงมาก กล่าวคือ ในปี 2544 คิดเป็นร้อยละ 88.97 ปี 2545 คิดเป็นร้อยละ 94.75 ปี 2546 คิดเป็นร้อยละ 94.02 และปี 2547 คิดเป็นร้อยละ 79 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมดตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.13) โดยแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำอาชีพประมงส่วนใหญ่มีสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งสัดส่วนของแรงงานกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในเรือประมงทะเลในจังหวัดปัตตานีจะมีจำนวนมากที่สุด รองลงมาก็คือ แรงงานชาวพม่า และลาว

³⁵ สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี, “รายงานผลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว การพิจารณาจำนวนการอนุญาต (โควตา) และการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ปี2547,” 30 พฤศจิกายน 2547.

ตามลำดับ ทั้งนี้แรงงานกัมพูชามักจะมากับเพื่อนทางเรือที่ออกจากจังหวัดระยอง สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ส่วนแรงงานพม่า จะลงเรือที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือที่สุราษฎร์ธานี สำหรับแรงงานลาว ส่วนใหญ่จะมาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ขณะที่แรงงานอีกส่วนหนึ่งจะมีนายหน้าลักลอบนำเข้ามาให้ผู้ประกอบการชาวไทย โดยจะคิดค่าหัวตามที่ตกลงกันได้

“การคิดค่าหัวเป็นเรื่องธรรมดา เพราะเวลาพาใครมาต้องมีค่าใช้จ่าย ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายอย่าไปคิดว่าเป็นค่าหัว มันเหมือนธุรกิจไปแล้ว การที่พาแรงงานมาให้เนะ หัวหนึ่งมีตั้งแต่ 3,000 ถึง 5,000 บาท แล้วแต่การเร่งรีบ แต่ถ้าเราคิดว่าถ้าเดินทางจากชายแดนเข้ามาถึงปัตตานีก็ประมาณพันแล้วนะ”³⁶

ตารางที่ 2.14 สถานการณ์การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรวมทุกกิจการในจังหวัดปัตตานี

ปี	จำนวน นายจ้าง	สัญชาติ			รวม
		พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2544	766	3,108	617	4,401	8,126
2545	-	2,045	205	3,732	5,982
2546	227	1,067	55	1,254	2,376
2547	490	2,983	625	6,087	9,695

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมายเหตุ: ปี พ.ศ.2546 เป็นผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ระหว่างวันที่ 1 กันยายน ถึง 4 พฤศจิกายน 2546

สำหรับตำแหน่งงานบนเรือนั้น โดยทั่วไปนายจ้างหรือเจ้าของเรือมักจะจ้างแรงงานคนไทยให้ทำงานในตำแหน่งสำคัญๆ ในเรือประมง เช่น ใต้กัง นายท้ายเรือ ช่างเครื่องยนต์ และหัวหน้าคนอวน ซึ่งลูกจ้างในตำแหน่งเหล่านี้จะเป็นคนในพื้นที่/ท้องถิ่นหรือคนในจังหวัดใกล้เคียงที่มีมักจะเป็นคนเก่าแก่และทำงานกับนายจ้างมานานจนได้รับความไว้วางใจจากนายจ้าง นอกจากนี้ ตำแหน่ง

³⁶ สัมภาษณ์ วิโรจน์ จันทนิมิ, นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, 8 ตุลาคม 2548.

ได้ทั้ง นายท้ายเรือ และช่างเครื่องยนต์นั้นนายจ้างจะจ้างในสภาพลูกจ้างประจำ เพราะต้องมีความเชี่ยวชาญ ตลอดจนมีประสบการณ์สูงในการปฏิบัติงานในเรือ ในขณะที่ลูกเรือหรือคนอวนส่วนมากจะจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นการชั่วคราว เนื่องจากทำงานเฉพาะในช่วงที่เรือออกทำการประมงในทะเลแล้วเท่านั้น หากเป็นช่วงที่ไม่ได้นำเรือประมงออกไปในทะเล เช่นเรือจอดอยู่ ลูกเรือก็จะไม่มีงานทำ ยิ่งไปกว่านั้น การไหลเวียนของแรงงานประมงมีสูงมาก ลูกเรือมักจะเปลี่ยนเรือทำงานบ่อยครั้ง ตามการชักชวนของเพื่อน ทำให้นายจ้างไม่สามารถจ้างเป็นการประจำได้

อย่างไรก็ดี หน้าที่โดยทั่วไปของลูกเรือ ได้แก่ ลงอวน ดึงอวนขึ้นจากทะเล โดยวันหนึ่งๆ มีการปล่อยอวนประมาณ 6-7 ครั้ง และมีการกู้อวนทุกๆ 4 ชั่วโมง ถ้าเป็นเดือนหงาย (ข้างขึ้น) จะมีปลามากกว่าปกติจึงต้องมีการปล่อยอวนถี่ขึ้นและกู้อวนขึ้นทุกๆ 2-3 ชั่วโมง เมื่อกู้อวนขึ้นมาแล้วจะต้องปลดปลาออกจากอวน จากนั้นต้องคัดเลือกปลาเพื่อแยกประเภทปลาตามชนิด คุณภาพ และราคาขาย หลังคัดเลือกเสร็จ จะต้องล้างน้ำทำความสะอาด แล้วเก็บตองปลาที่จับมาได้* และทำงานอื่นๆ ตามที่ได้ก้งมอบหมาย เช่น ทำความสะอาดเรือภายหลังเมื่อส่งสัตว์น้ำให้ลูกค้าแล้ว เป็นต้น

ด้วยลักษณะงานดังที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่างานของลูกเรือไม่ใช่งานที่ต้องใช้ทักษะ (unskilled labour) หรือความสามารถพิเศษแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นงานที่ต้องใช้ร่างกายอย่างหนักหน่วง ไม่ว่าจะเป็นการยก แบกของขึ้น-ลงจากเรือประมง เช่น อวน น้ำแข็ง หรืออุปกรณ์ต่างๆ ในการจับสัตว์น้ำ หรือการที่พักผ่อนไม่เป็นเวลา เพราะต้องคอยเตรียมพร้อมกับการทำงานตลอดเวลา ทำให้ร่างกายอ่อนแอเจ็บป่วยได้ง่าย ก็เป็นปัญหาที่สำคัญในการทำประมง นอกจากนั้นยังต้องเสี่ยงอันตรายชีวิต ทั้งจากภัยธรรมชาติและจากโจรสลัด รวมไปถึงอุบัติเหตุบนเรือที่เกิดจากเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ บนเรือ เช่น การถูกเพลาเครื่องกว้านหนีบมือ หรือการถูกเชือกกว้านรัดหรือดึงขาให้เสียหลักหมุนตามการหมุนของเชือกกว้านล้มกระแทกแคมเรือถึงเสียชีวิตหรือบางรายอาจขา แขนขาดได้

การทำงานประมงจึงไม่ใช่งานที่ง่ายสบายแต่อย่างใด และไม่น่าแปลกใจว่าเหตุใดแรงงานไทยเลือกที่จะทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการที่มีอัตราค่าจ้างและมีสวัสดิการที่ดีกว่า รวมทั้งยังมีความปลอดภัยมากกว่า แต่ทว่าแม้แรงงานประมงจะขาดแคลนเพียงใดก็ตามแรงงานต่างด้าวเหล่านี้กลับไม่มีสิทธิในการต่อรองหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานเลย นายจ้างกับไตเรือเท่านั้นที่มีอำนาจสั่งการให้ทำอะไรก็ได้ และถ้าเปรียบเทียบกับแรงงานไทยแล้วแรงงาน

* การตองปลาเป็นภาษาของพวกชาวเรือ แท้ที่จริงแล้วก็คือการนำปลาไปแช่เก็บไว้ในห้องน้ำแข็ง (เสาวภา พรศิริพงษ์ และพรทิพย์ อุสุภรัตน์ 2535: 47)

ไทยจะได้รับการดูแลที่ดีกว่า ซึ่งอาจจะมีเหตุผลมาจากที่เป็นคนสัญชาติเดียวกันหรือมาจากการที่แรงงานไทยสามารถพูดคุยสื่อสารกับนายจ้างและได้รู้เรื่องราวของแรงงานต่างด้าว³⁷

สำหรับอัตราค่าจ้างของลูกเรือประมงปัตตานีนั้น จะใช้ระบบแบ่งเปอร์เซ็นต์ คือ จะคิดตามมูลค่าของรายได้สุทธิจากการจับปลา หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว กล่าวคือ หากจับปลามาได้ 1 ล้าน จะหักค่าใช้จ่าย 6 แสนให้เจ้าของเรือออกก่อนเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนต่างๆ* โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเรือ ทำอวน ซ่อมแซมอวนนั้นสูงมาก อาจจะเป็นหลักล้านเลยทีเดียว ส่วนอีก 4 แสนที่เหลือจึงจะแบ่ง 50-50 ระหว่างเจ้าของเรือกับลูกเรือทั้งหมด โดยได้กึ่งเรือจะได้ 4-5 ส่วนในส่วนของลูกเรือ และได้อีก 8-12% ในส่วนของเจ้าของเรือ บางครั้งได้กึ่งอาจจะได้ถึง 15% หากมีประสบการณ์สูงและมีความเชี่ยวชาญมาก ขณะที่ยี่ซิว (คนบริหารรองจากได้กึ่งเรือ) อินเนียร์ จูมพ์ และนายท้าย จะมีเงินเดือนประจำ และได้ส่วนแบ่งเพิ่มขึ้นเล็กน้อยแตกต่างกันไป ส่วนลูกเรือคนอื่นๆ หากใครทำงานเพิ่มจากงานที่ทำปกติก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้อัตราค่าจ้างจะแตกต่างกันไปตามชนิด/ขนาดของเรือ ชนิดของปลาที่จับได้และเวลาในการออกหาปลา แต่โดยทั่วไปแล้วแรงงานต่างด้าวจะได้รับค่าจ้างประมาณ 3,000-6,000 บาทต่อเดือน ในขณะที่แรงงานไทยซึ่งส่วนมากปฏิบัติหน้าที่เป็นได้กึ่งเรือและช่างเครื่องจะได้รับไม่ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน

จากอัตราค่าจ้างดังกล่าว นับได้ว่าอาชีพประมงเป็นอาชีพที่มีรายได้ค่อนข้างดี เพราะมีรายได้จากเงินเดือน เงินวิก (คล้ายเบี้ยเลี้ยง) ดังคำพูดของคนเรือที่ว่า “ทำงานอื่น 1 ปี ไม่เท่าทำประมง 1 เดือน”³⁸ จึงทำให้แรงงานประมงที่ต้องอดทนทำงานหนักอยู่บนเรือเป็นระยะเวลานาน เห็นแต่ผืนฟ้าและผืนน้ำ ต่างก็ต้องการจับจ่ายเงินเพื่อตี๋มกิน เที่ยวเตร่ เล่นยา (การเสพยาเสพติด) และซื้อบริการทางเพศจากผู้หญิง เมื่อกลับขึ้นมาเข้าฝั่งแล้ว ซึ่งบางครั้งการตี๋มสุราอย่างเมามายขาดสติก็อาจก่อให้เกิดเรื่องทะเลาะวิวาทขึ้น จนถึงขั้นฆ่ากันตายดังข่าวที่ปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นเนืองๆ ส่วนการซื้อบริการทางเพศนั้นก็อาจนำไปสู่การเกิดโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ที่ร้ายแรงอย่างเช่น กามโรค เอชไอวี เป็นต้น ซึ่งในปี 2542 จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขพบว่า อัตราการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มลูกเรือประมงไทยที่ทำเทียบเรือจังหวัดปัตตานี

³⁷ ธีระพงษ์ ภูริปาณิก, แร้งงานต่างด้าวอาชีพประมงทะเล อำเภอสตึกหีบ จังหวัดชลบุรี (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546), หน้า 25.

* ค่าใช้จ่ายที่หักให้กับเจ้าของเรือก่อนเรียกกันว่า “ค่าโหล้ย” ซึ่งรวมค่าน้ำมัน ค่าซ่อมบำรุงเรือ เครื่องจักร อุปกรณ์จับปลา เสียงอาหาร และค่าประกันลูกเรือหนี/หลบหาย โดยปกติทั่วไปแล้วเจ้าของเรือมักจะหักจากกำไรที่ได้ในการจับปลาแต่ละครั้งในอัตราส่วนร้อยละ 55: 45 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่เหลือของได้กึ่งเรือและลูกเรืออื่นๆ ทั้งนี้อัตราการแบ่งเปอร์เซ็นต์ขึ้นอยู่กับตกลงกับระหว่างเจ้าของเรือและได้กึ่งเรือเป็นสำคัญ

³⁸ เสาวภา พรศิริพงษ์ และ พรทิพย์ อุดมรัตน์, ชีวิตลูกเรือประมงอีสาน, หน้า 48.

สูงถึง 22% ในขณะที่การศึกษาในกลุ่มลูกเรือประมงไทย พม่า และเขมรที่อยู่ตามท่าเรือใหญ่ๆ ในภาคกลางและภาคใต้ มีอัตราการติดเชื้อเอชไอวีของลูกเรือโดยเฉลี่ยสูงเพียง 15%³⁹ อาชญากรรมที่เกิดจากการทะเลาะวิวาท การเสพยา รวมไปถึงการแพร่ระบาดของโรคติดต่อทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นกับแรงงานประมงต่างด้าว

เมื่อการจ้างแรงงานต่างชาติดีขึ้นก็ยิ่งดี คือ ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ และอาจจะช่วยลดต้นทุนการผลิต เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีอำนาจต่อรอง และยินดีรับค่าจ้างในอัตราที่ถูกกว่าแรงงานไทย ข้อเสียที่เกิดขึ้นก็เปรียบเสมือนอีกด้านหนึ่งของเหรียญ ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบเข้ามาของแรงงานโดยขบวนการค้ามนุษย์ การก่อให้เกิดปัญหาทางสาธารณสุข ปัญหาทางสังคม อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้นเพื่อการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดตามมาเหล่านี้ การนำแรงงานเข้าสู่ระบบด้วยการเปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงเป็นประจำทุกปี จึงเป็นทางออกทางหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งก็มีแรงงานประมงต่างชาติมายื่นขอจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานอยู่จำนวนไม่น้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงแล้วนั้น ยังมีผู้มาขอจดทะเบียนน้อยมาก สำหรับสาเหตุที่ทำให้นายจ้าง/เจ้าของเรือประมงไม่นำแรงงานต่างชาติมาขึ้นทะเบียนในจังหวัดปัตตานี เนื่องจาก⁴⁰

1. ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนสูง ซึ่งประกอบด้วย

- ค่าตรวจสุขภาพ	600 บาท
- ค่าประกันสุขภาพ	1,300 บาท
- ค่าธรรมเนียมอนุญาตทำงาน 1 ปี	1,800 บาท*
- ค่ายื่นขออนุญาตทำงาน	100 บาท
รวมทั้งสิ้น	3,800 บาท

สืบเนื่องจากค่าประกันสุขภาพที่รัฐเรียกเก็บเป็นจำนวนเงินที่สูง ประกอบกับปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเมื่อได้รับใบอนุญาตทำงาน ทำให้นายจ้างรู้สึกว่าเป็นการลงทุนที่สูญเปล่า จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงที่จะเข้าสู่ระบบของรัฐ ทั้งนี้ทางผู้ประกอบการประมง

³⁹ สก็อต แบมเบอร์, “คนอีสาน เอดส์ กับการทำงานเรือ เครือข่ายและทางออกของปัญหาเอดส์ในกลุ่มแรงงานอพยพ,” จดหมายข่าวโครงการพัฒนาเครือข่ายเอดส์ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2543): 13.

⁴⁰ สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี, “บันทึกการประชุมกรณีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจังหวัดปัตตานี,” 20 กรกฎาคม 2547.

* ค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) ใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 1 ปี จำนวน 1,800 บาท 2) ใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 6 เดือน จำนวน 900 บาท 3) ใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน จำนวน 450 บาท

ได้เรียกร้องให้รัฐกำหนดจ่ายค่าประกันสุขภาพเป็นรายงวด เพื่อให้สอดคล้องกับการเก็บใบอนุญาตทำงาน

2. ระยะเวลาการขึ้นทะเบียนมีจำกัด และส่วนกลางจะแจ้งภายในระยะเวลาที่กระชั้นชิด ทำให้เรือที่ออกหาปลาในพื้นที่ห่างไกล กว่าที่จะกลับเข้ามาก็มีระยะเวลานานมาก ตลอดจนมีเรือประมงที่ไปทำงานประมงในน่านน้ำต่างประเทศเป็นระยะเวลานาน ดังนั้นการที่จะนำเรือประมงกลับมาเพื่อนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนก็ลำบากไม่สามารถทำได้ ทำให้มาขึ้นทะเบียนไม่ทันตามที่รัฐบาลกำหนด ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2547 ทางสมาคมประมงจังหวัดปัตตานีนั้นได้เสนอขอขยายระยะเวลาการจดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว จากเดิมภายในวันที่ 1 – 31 กรกฎาคม 2547 ไปจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2547 ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปิดให้จดทะเบียนภายในระยะเวลา 1 เดือนนั้น เป็นระยะเวลาที่ไม่เพียงพอสำหรับแรงงานประมงที่จะต้องเดินทางกลับเข้าฝั่งเพื่อมาขึ้นทะเบียน

3. เมื่อนายจ้างนำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนแล้ว แรงงานต่างด้าวมักจะหลบหนีไปทำงานกับนายจ้างรายอื่น ทำให้นายจ้างเดิมไม่สามารถออกเรือได้ เพราะลูกเรือไม่เพียงพอ จำเป็นต้องหาแรงงานต่างด้าวใหม่ทดแทน แต่ก็ไม่สามารถไปขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องได้ เพราะล่วงเลยช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนดให้ขึ้นทะเบียน ซึ่งปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการที่แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้วได้รับการชักชวนจากเพื่อนที่ทำงานอยู่บนเรืออีกลำให้ไปทำงานด้วยกัน หรืออาจจะมียายหน้ามาติดต่อให้ไปทำงานยังเรือลำอื่น โดยเสนอที่จะให้ค่าตอบแทนในการโยกย้ายแก่แรงงานต่างด้าว ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการในจังหวัดปัตตานีมาโดยตลอด เพราะจังหวัดมีท่าเทียบเรือที่สะดวก ปลอดภัย ค่าใช้จ่ายต่ำกว่าที่อื่น เรือประมงจึงนิยมนำปลามาขึ้นที่ท่าเรือประมงปัตตานีเดือนละไม่ต่ำกว่า 4,000 ลำ มีแรงงานประมงเข้ามาให้บริการไม่น้อยกว่า 40,000 คน จึงทำให้เกิดปัญหาแรงงานประมงเปลี่ยนนายจ้างอยู่บ่อยครั้ง

4. แรงงานต่างด้ามักจะหลบหนีไปทำงานกับนายจ้างอื่น ทำให้นายจ้างไม่ยอมเสียค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวคนใหม่ แม้ว่าจะมีบางช่วงที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวคนใหม่ขึ้นทะเบียนได้ เพราะไม่แน่ใจว่าแรงงานต่างด้าวจะอยู่ทำงานกับนายจ้างตลอดทั้งปี ปัญหาดังกล่าวก็สืบเนื่องมาจากปัญหาในข้อที่ 1 และ 3 เพราะเมื่อแรงงานในกิจการประมงมีการเข้า – ออกโยกย้ายงานอยู่ตลอดเวลา ทำให้นายจ้างไม่ยอมเสี่ยงเสียเงินเป็นหลายพันบาทต่อแรงงาน 1 คน ซึ่งหากลูกจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีไปภายหลัง นายจ้างก็ไม่สามารถจะรับเงินที่ใช้ลงทะเบียนให้แรงงานต่างด้าวคืนได้ ยิ่งไปกว่านั้น การจ้างแรงงานคนใหม่ยังหมายถึงการเสียเงินรอบที่สองอีกด้วย ซึ่งแน่นอนว่านายจ้างไม่อยากจะรับภาระเพิ่มในตรงส่วนนี้

5. การที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ แนวปฏิบัติในการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่ เนื่องจากในจังหวัดปัตตานีมี

แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงและต่อเนื่องจากประมงทะเลถึงร้อยละ 95 ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมด ดังนั้นการที่นโยบายแรงงานข้ามชาติมีกรอบในการพิจารณาจ้างแรงงานต่างด้าวเหมือนกันทุกประเภทกิจการ จึงส่งผลให้นโยบายที่ออกมาทุกปีๆ ไม่สอดคล้องกับกิจการประมงทะเล กฎระเบียบต่างๆ จึงที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้านการขอโควต้า ซึ่งนายจ้างยังไม่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวรายใหม่ทดแทนแรงงานเดิมที่หลบหนีไปได้ ทำให้นายจ้างต้องเลือกเสี่ยงที่จะใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอัตราที่ขาดไปมาทดแทน เพื่อไม่ให้เสียหายต่อกิจการ ต่อมาเป็นด้านระยะเวลาการจดทะเบียนที่ไม่สอดคล้องกับสถานะการจ้าง และสุดท้ายด้านบุคลากรของรัฐในพื้นที่ที่มีไม่เพียงพอ ทำให้ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนยุ่งยาก ล่าช้า สมาคมประมงจังหวัดปัตตานีจึงเสนอขอให้รัฐจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จตามแนวชายแดนในรูปแบบ One Stop Service เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการประมงในการนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน ซึ่ง ณ ปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้

สรุป

การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา นั้น มักจะอยู่บนฐานความคิดและความเชื่อของคนไทยจำนวนไม่น้อยในสังคมว่าเป็นการเข้ามาแย่งงานคนไทย ซึ่งแท้ที่จริงแล้วแรงงานไทยไม่ได้รับผลกระทบมากนัก เนื่องจากลักษณะงานที่คนต่างด้าวทำเป็นคนละตลาดกับแรงงานไทย อาทิเช่น สาขาการเกษตร (เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์) ประมง ผู้รับใช้ในบ้าน โรงงาน (ตามจังหวัดชายแดน) และกรรมกรทั่วไปในบางสาขา⁴¹ ลักษณะงานดังกล่าวจึงเป็นงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะ แต่เป็นงานหนัก และมีค่าจ้างต่ำ คนไทยจึงไม่นิยมทำ ส่งผลให้เราต้องพึ่งพาแรงงานต่างข้ามชาติ ทั้งในแง่กำลังแรงงานในภาคแรงงานที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ทำ และในแง่ของต้นทุนทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นแรงงานราคาถูก

ทั้งนี้จากมุมมองทั้งระดับมหภาคและจุลภาคแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กิจการประมงทะเลยังคงต้องพึ่งพิงแรงงานต่างชาติสูงมาก เนื่องจากคนไทยไม่นิยมทำ เพราะงานประมงต้องเสี่ยงอันตราย ต้องทำงานหนัก และยากลำบาก อีกทั้งยังไกลบ้าน สภาพการทำงานดังกล่าวจึงไม่เหมาะกับวัยและนิสัยของคนไทย ทั้งๆ ที่ค่าจ้างนั้นอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคในการทำงาน⁴² สำหรับกรณีจังหวัดปัตตานีนั้น ยังมีอีกปัจจัยที่เพิ่มเข้ามาคือ ข้อจำกัดทางด้านศาสนา กล่าวคือ ชาวไทยมุสลิมซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ต้องประกอบพิธีกรรมอย่างเคร่งครัดในแต่ละวัน ทำให้ไม่

⁴¹ “แรงงานอพยพต่างชาติผิดกฎหมาย (1) ไทยยังต้องพึ่งพาเหตุคนเลือกงาน,” *กรุงเทพธุรกิจ*(13 เมษายน 2547):17.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

สะดวกกับการทำอาชีพประมงทะเลซึ่งแม้แต่กินนอนก็ยังไม่เป็นเวลา ประกอบกับแรงงานในพื้นที่ เลือกว่าจะเดินทางไปทำงานในประเทศมาเลเซีย เนื่องจากมีภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ ใกล้เคียงกว่า ก็ยิ่งทำให้ภาวะการขาดแคลนแรงงานไทยในกิจการประมงทะเลเป็นปัญหาหนักหนา มากยิ่งขึ้นสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการประมง

อย่างไรก็ตาม จำนวนความต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงนั้นเพิ่มขึ้นมาโดย ตลอด นับจากปี 2543 จำนวนแรงงานที่ขาดแคลนในกิจการดังกล่าวมีเพียงแค่ 27,168 คน ในขณะที่ช่วงปี 2546-2548 นายจ้างต้องการจ้างแรงงานประมงจำนวน 206,189 คน การเพิ่มขึ้น ของจำนวนความต้องการจ้างแรงงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของภาคธุรกิจ ประมง ซึ่งเป็นกิจการที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนเงินมหาศาล โดยเฉพาะการส่งออก อาหารทะเลกระป๋อง และอาหารทะเลแปรรูปมีมูลค่าถึง 90,711 ล้านบาทในปี 2547 ในขณะที่ กิจการธุรกิจประมงในจังหวัดปัตตานีนั่นก็ได้สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัด อย่างมาก โดยในแต่ละปีมีเงินหมุนเวียนจากธุรกิจประมงและต่อเนื่องประมงไม่ต่ำกว่า 4 พันล้าน บาทต่อปี และก่อให้เกิดการจ้างงานที่เกี่ยวข้องไม่น้อยกว่า 30,000 คนในจังหวัด

ในกรณีของจังหวัดปัตตานี ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงที่มีจำนวน สูงถึง 16,540 คน แต่กลับมีจำนวนแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนอยู่ที่หลักพันเท่านั้น สำหรับ สาเหตุที่ผู้ประกอบการไม่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนก็คือ ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนสูง ระยะเวลาการขึ้นทะเบียนมีจำกัด ไม่มีโควตาทดแทนแรงงานที่หนีหายไป สุดท้ายขั้นตอนการจด ทะเบียนยุ่งยาก อันเนื่องจากบุคลากรของรัฐมีน้อย และสถานที่จดทะเบียน ตรวจสอบสุขภาพเป็นคน ละแห่ง จึงไม่เอื้ออำนวยให้แก่ผู้ประกอบการเป็นอย่างยิ่ง ข้อขัดข้องและอุปสรรคเหล่านี้ทำให้ ผู้ประกอบการเรียกร้องให้ทางภาครัฐปรับเปลี่ยนนโยบายที่เอื้อต่อประโยชน์ของตน (ดังจะได้กล่าว ในบทต่อไป)

ด้วยสาเหตุหลายประการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จำนวนของแรงงานประมงต่างด้าวที่ขึ้น ทะเบียนทุกปีๆ จึงมีจำนวนที่น้อยกว่าความเป็นจริงอย่างมาก และเมื่อแรงงานเหล่านี้ไม่ได้เข้าสู่ ระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็เป็นการยากที่รัฐจะทราบได้ว่าแรงงานเหล่านี้เข้ามาเป็น จำนวนเท่าไรหรือเข้ามาทำอะไรบ้าง โดยเฉพาะเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นนั้น จะไม่สามารถตรวจสอบ ได้เลยว่าใครเป็นผู้กระทำผิด ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับตัวแรงงานต่างด้าวเอง นับเป็นสิ่งที่น่าวิตกกังวล แทนว่าพวกเขาเหล่านั้นจะไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายใดๆ เลย ซึ่งหมายความว่าสิทธิ มนุษยชน หรือสิทธิแรงงานที่พวกเขาพึงจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับเพียงมโนสำนึกของนายจ้างชาวไทย เท่านั้นเอง

บทที่ 3

บทบาทรัฐกับนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547

ในบทนี้ จะพิจารณาถึงบทบาทของรัฐกับนโยบายแรงงานข้ามชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547 โดยจะแสดงให้เห็นว่า ภาครัฐมีบทบาทในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างไร และพัฒนาการของนโยบายแรงงานข้ามชาติในแต่ละช่วงปีนั้นมีความเหมือนและความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

3.1 บทบาทรัฐที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ.2544- พ.ศ.2547

สืบเนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องทุกปีนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ดังในปี 2543 ที่รัฐอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชามาจดทะเบียน เพื่อจะได้ทำงานต่อไปอีกเป็นเวลา 1 ปี โดยสามารถทำงานได้ใน 18 ประเภทกิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด และมีจำนวนไม่เกิน 86,895 คน ซึ่งเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาผ่อนผันในเดือนสิงหาคม 2543 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่มาจดทะเบียนทั้งสิ้น 98,282 คน ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองก็ได้จับกุมแรงงานต่างด้าวพร้อมกับส่งกลับออกไปนอกประเทศเป็นจำนวนถึง 444,636 คน¹

สถานการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าจำนวนแรงงานนอกระบบที่แฝงตัวเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีมากกว่าแรงงานที่อยู่ในระบบหลายเท่าตัว ซึ่งทำให้รัฐต้องตั้งคำถามว่าระบบเศรษฐกิจไทยมีความจำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างด้าวมากเช่นนั้นจริงหรือไม่ และเพื่อเป็นการค้นหาคำตอบ อันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานของรัฐ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงใช้วิธีตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษา และพิจารณาวางหลักเกณฑ์การใช้แรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยมอบหมายให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ศึกษาเป็นระยะเวลาเดือนหนึ่ง เพื่อหาข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผลการศึกษาเฉพาะการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น คณะวิจัยเสนอแนะสองทางเลือกคือ ใช้เกณฑ์การผ่อนผันคงเดิมเหมือนปี 2543 หรือขยายการผ่อนผันจำนวนเพิ่มเป็นประมาณสองแสนคน ในพื้นที่ 39 จังหวัด ใน 21 กิจการย่อย

¹ บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, “จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 44 : เงินสะพัดกว่า 3,000 ล้านบาท,” กระแสรวคน 7,1110(กันยายน 2544): 4.

แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ.2544 โดยการเข้ามาบริหารงานของพรรคไทยรักไทยที่มีพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล ภายใต้นโยบายที่ว่า “คิดใหม่ ทำใหม่” ส่งผลให้นโยบายแรงงานข้ามชาติในปีนั้นมีการจดทะเบียนอย่างกว้างขวาง ด้วยการเปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนได้ทุกสาขาอาชีพ และทุกพื้นที่ โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งเป็นแนวทางนโยบายที่แตกต่างไปจากสิ่งที่คณะวิจยนำเสนออย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้ นายเดช บุญ-หลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้วางแผนจัดระบบแรงงานต่างด้าวใหม่ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“การเสนอแผนครั้งนี้ผมไม่จำเป็นต้องใช้ความกล้าหาญ แต่เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีสั่งเราก็ตอบปฏิบัติตาม และทำให้ดีที่สุด ถ้าผมไม่เห็นด้วยกับนโยบายที่ท่านกำหนด ผมก็ควรลาออกไป โดยก่อนหน้าท่านมอบนโยบายให้กระทรวงแรงงานฯ จัดทำแผนปฏิบัติการโดยละเอียด เราไม่ได้คิดเอง และกำหนดเองโดยไม่มีใครรับรู้ แต่เราทำตามความเห็นชอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และนายกรัฐมนตรี”²

ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีมติในวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2544 เห็นชอบแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เสนอและให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวมารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานเป็นเวลา 1 ปี ในกิจการ 10 ประเภทกิจการ และไม่จำกัดจำนวนทั่วประเทศ ซึ่งทางกระทรวงแรงงานฯ ได้มีการเตรียมงบประมาณจ้างบริษัทเอกชนมาดำเนินการในขั้นตอนการจดทะเบียนในส่วนนี้ประมาณ 10 ล้านบาท และอีก 10 ล้านบาทสำหรับการโฆษณาและประชาสัมพันธ์³

พร้อมกันนั้นทางกระทรวงแรงงานฯ ยังจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)^{*} ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรการและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้ง

² บทสัมภาษณ์ เดช บุญ-หลง อ้างถึงใน นริศสา สุขสนั่น, “‘เดช’: คำนตีทะเบียนต่างด้าวปีต่อปี,” *กรุงเทพธุรกิจ*(2 กันยายน 2544): 2.

³ นริศสา สุขสนั่น, “ทุ่ม 20 ล้าน โปรโมทแผนเสรีต่างด้าว,” *กรุงเทพธุรกิจ*(11 สิงหาคม 2544): 6.

* โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดอีก 7 กระทรวง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ผอ.สำนักงานงบประมาณ ผอ.สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้

การบริหารจัดการ การประสานการแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผลให้เป็นไปอย่างมีระบบ ต่อเนื่อง มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งภารกิจหลักของกบร. ที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ การทำหน้าที่กำหนดแนวทางต่างๆ เช่น ระยะเวลาการผ่อนผัน ประเภท กิจการ พื้นที่ จำนวน โดยกบร.ได้ประชุมและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการอีกหลายคนเพื่อ ช่วยปฏิบัติงาน*

เหตุที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ดังกล่าว ก็เป็นไปเพื่อให้มีการทำงานประสานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองซึ่งปัญหาใหญ่ ซึ่งสังเกตได้ว่าองค์ประกอบของกบร.มี เจ้าหน้าที่ที่มาจากหน่วยงานความมั่นคงอยู่หลายตำแหน่ง และประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่มาจาก หน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะกระทรวงแรงงาน ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างของกบร. จึงถือได้ว่าเป็น โครงสร้างรวมศูนย์อำนาจรัฐในกระบวนการบริหารแรงงานต่างด้าว⁴ ซึ่งทำให้เป็นหน่วยงานที่มี อำนาจในการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จและครบวงจร แต่ทว่าการที่คณะกรรมการของกบร. ไม่ได้มีผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง องค์กรนายจ้าง/นักธุรกิจ ผู้แทน องค์กรพัฒนาเอกชน เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการเลย ทำให้กลไกที่จะระดมความคิด เห็นต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจากภาคส่วนต่างๆ เกิดขึ้นได้ยาก

บัญชาการทหารบก ทหารเรือและทหารสูงสุด อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทางนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน เลขานุการกบร.เป็นกรรมการและเลขานุการ และรอง เลขานุการกบร.เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งสิ้น 28 คน โดยกำหนดให้มีสำนักงานบริหารแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกรมจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

* ได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการดูแลสุขภาพ ปราบปรามและควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 2) คณะอนุกรรมการป้องกัน ปราบปรามและควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3) คณะอนุกรรมการ ประชาสัมพันธ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 4) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง 5) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาแนวทางการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง 6) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการเจรจาส่งกลับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 7) คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด โดยแต่งตั้งแล้ว 5 จังหวัด คือ ตาก สมุทรสาคร ระยอง ภูเก็ต และกรุงเทพมหานคร

⁴ บัณฑิตย ธิชัยเศรษฐวุฒิจ, “บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกวดขันแรงงานต่างด้าว (3),” *กรุงเทพธุรกิจ*(26 กุมภาพันธ์ 2545): 2.

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของนโยบายแรงงานข้ามชาติที่เปิดผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวทั่วทั้งประเทศสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายครั้งนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเปรียบเสมือนการเปิดเสรีแรงงานต่างด้าว ทั้งที่แท้จริงแล้วนโยบายดังกล่าวมีจุดประสงค์หลักคือต้องการดึงแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในที่มีตมาสู่ที่ว่าง⁵ เพื่อป้องกันและควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาสังคมและความมั่นคง เนื่องจากนับตั้งแต่ปี 2538 ที่รัฐเปิดให้มีการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปรากฏว่ายิ่งมีการจำกัดจำนวน อาชีพ และยิ่งผ่อนผันมากเท่าใด จำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายก็ยิ่งเพิ่มขึ้น ซึ่งได้สร้างความวิตกกังวลให้กับทางภาครัฐโดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าแรงงานเหล่านี้จะเข้ามาแย่งอาชีพคนไทย ดังที่นายภูศักดิ์ ธรรมศาล รองอธิบดีกรมการจัดหางานให้สัมภาษณ์ว่า

“แรงงานต่างด้าวได้ไหลเข้าประเทศไทยเป็นจำนวนมาก คาดว่ามีไม่น้อยกว่า 2 ล้านคน ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อประเทศไทยได้ กรมการจัดหางาน โดยเฉพาะ กระทรวงแรงงานฯ มีภารกิจต้องการกีดกันแรงงานต่างด้าว ที่จะเข้ามาประกอบอาชีพของคนไทย อนาคตจะมีการตกลงกันในเรื่องของธุรกิจ งานใดก็ตามที่คนไทยทำได้ ชาวต่างชาติต้องไม่ทำ”⁶

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงต้องนำแรงงานต่างด้าวที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบของรัฐนั้น โดยมีวิธีการสำคัญอันจะทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ก็คือการเปิดให้แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนโดยไม่จำกัดจำนวนนั่นเอง และวิธีการดังกล่าวยังช่วยให้รัฐทราบข้อมูลแรงงานต่างด้าวทั้งหมดในประเทศ เพื่อที่จะนำไปใช้แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในระยะสั้น ในขณะที่การแก้ไขปัญหาในระยะยาวนั้น ทางภาครัฐได้ใช้มาตรการจับกุมและผลักดันแรงงานผิดกฎหมายที่หลบหนีเข้าเมือง โดยให้ทางสภาความมั่นคงแห่งชาติประสานกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อป้องกันการกลับเข้ามาใหม่ และจัดทำระบบทะเบียนประวัติอาชญากรรม ซึ่งทางพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ออกมาประกาศชัดเจนว่า

⁵ นพรัตน์ ศุภระกาญจน์, “แรงงานต่างด้าว: แก้ปัญหาเก่าสร้างปัญหาใหม่,” มติชน(14 กันยายน 2544): 6.

⁶ “ยอมรับต่างด้าวดีทะเบียนไม่ครบ คาดรายงานตัวแค่ 8 แสนจาก 2 ล้าน,” ผู้จัดการรายวัน(11 กันยายน 2544): 13.

“จะเริ่มต้นปิดกั้นไม่ให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนอีกตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม ก็คงจะมีแรงงานต่างด้าวหลุดลอดเข้ามาบ้างซึ่งก็สามารถที่จะจับกุมกวาดล้างได้”⁷

ดังนั้น การดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐใช้มาตรการจรัระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง รวมไปถึงมาตรการในการปราบปราม สกัดกั้นเป็นนโยบายสำคัญ ซึ่งอันที่จริงแล้วแนวทางนโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายที่ผ่านมาเท่าไรนัก เพียงแต่เปลี่ยนวิธีการให้มีแรงงานเข้าสู่ระบบมากขึ้น ดังเช่น การที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวซึ่งไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคนไหนคนใดสามารถขอขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง หรือการที่ไม่จำกัดอาชีพและจำนวน วิธีการต่างๆ นานา เหล่านี้เป็นเงื่อนไขหลายประการที่เปิดให้แรงงานต่างด้าวได้ปรากฏตัวออกมา ส่งผลให้แรงงานมาจดทะเบียนระหว่างวันที่ 24 กันยายน – 25 ตุลาคม สูงถึง 568,249 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าทุกปีที่ผ่านมา แม้ว่าแท้ที่จริงแล้วคาดกันว่ามีจำนวนแรงงานเถื่อนที่แฝงตัวเข้ามาทำงานมากกว่า 1 ล้านคน และมีเงินหมุนเวียนผ่านขบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมากกว่า 1 หมื่นล้านบาท⁸

สำหรับสาเหตุที่ทำให้แรงงานเถื่อนเหล่านั้นไม่สามารถมาขึ้นทะเบียนได้ เนื่องจากบางพื้นที่และบางจังหวัด ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่ทำประมง ซึ่งถูกเรือต้องเดินทางติดเรือออกไปทำงานทะเลเป็นเวลานาน นอกจากนั้นบางจังหวัดที่ทำเกษตรกรรม คนงานต้องอพยพโยกย้ายตัดอ้อย หรือขุดมันสำปะหลังข้ามจังหวัดไกลๆ ทำให้การจดทะเบียนทำได้ยากลำบาก⁹ และสาเหตุอีกประการที่ทำให้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนน้อยกว่าสภาพความเป็นจริงก็คือ ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่สูงซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคขัดขวางได้* ดังที่นายยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผอ.วิจัยการพัฒนาแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือทีดีอาร์ไอ ได้แสดงความคิดเห็นว่า

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁸ บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, “จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 44 : เงินสะพัดกว่า 3,000 ล้านบาท,” กระแสทรรศน์ 7, 1110(กันยายน 2544): 1.

⁹ บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, “โศกนาฏกรรมแรงงานเถื่อน: ฝันร้ายในเศรษฐกิจไทย,” ผู้จัดการรายวัน(13 มีนาคม 2545): 24.

* ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว แบ่งเป็น 2 งวดๆ ละ 6 เดือน งวดแรกจำนวน 3,250 บาท เก็บเมื่อขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 24 กันยายน – 25 ตุลาคม 2544 แบ่งเป็นค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท ค่าทำบัตร 150 บาท และค่าประกันการส่งกลับ 1,000 บาท งวดที่สอง

“ผมไม่เชื่อว่าคนใต้ดินจะโผล่บนดิน หรืออยู่ที่มีเดจะมาที่สว่างตามที่รัฐบาลต้องการจะ
ได้ผล เพราะนายจ้างจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก สมมติว่านายจ้างต้องการแรงงาน 100 คน
เสียค่าใช้จ่าย 3,250 บาทต่อคน รวม 3 แสนกว่าบาท นายจ้างก็ไม่มั่นใจว่าแรงงานเหล่านี้
จะอยู่ที่เดือน จะคุ้มค่าใช้จ่ายหรือไม่ แม้ว่าจะหักเงินจากลูกจ้างก็ตาม”¹⁰

เหตุที่ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสูงนั้น ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่ต้องเสียค่าประกัน
สุขภาพ (มีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี) และค่าตรวจโรค ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมอบหมายให้
กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการกำหนดให้แรงงานต่างชาติได้รับอนุญาตให้ทำงานต้องถูกบังคับให้
เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพทุกคน โดยนำหลักการโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามนโยบาย
ของรัฐมาปรับปรุงใช้โดยเก็บอัตรา 1,200 บาท/ปี แรงงานต่างด้าวมีเงื่อนไขต้องร่วมจ่ายในการรับ
บริการครั้งละ 30 บาท และกำหนดค่าตรวจโรค 300 บาท/6 เดือน ด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นนี้เอง
ส่งผลให้นายจ้างส่วนหนึ่งอาจจะยึดใบอนุญาตทำงาน เพื่อเป็นหลักประกันป้องกันแรงงานหลบหนี
ก่อนครบกำหนดจ้างงาน บางรายอาจให้ถือสำเนาบัตรอนุญาตแทน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อ
เสรีภาพในการเดินทาง การใช้สิทธิรักษาพยาบาลและอาจถูกตำรวจบางรายรีดไถได้ง่าย

สาเหตุหลายประการดังที่กล่าวมา ทำให้แรงงานต่างด้าวจำนวนมากต้องกลายเป็น
แรงงานที่อยู่นอกระบบกฎหมาย ซึ่งสำหรับรัฐแล้ว แรงงานเหล่านี้ย่อมหมายถึงส่วนเกินที่จะต้อง
ทำการควบคุม กวาดล้าง จับกุม ผลักดันออกนอกประเทศ โดยนายเดช บุญ-หลง รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงแรงงานฯ ได้ให้สัมภาษณ์ภายหลังการประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2545 ว่าทางกบร.ได้จัดสรรงบประมาณในการ
จัดระบบแรงงานต่างด้าวจำนวน 568 ล้านบาท โดยจำเป็นจะต้องจัดสรรให้ใช้ได้เพียงพอใน
ระยะเวลา 5 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่คาดว่าจะสามารถจัดระบบแรงงานต่างด้าวให้ถูกกฎหมายได้¹¹
ในขณะที่อีกด้านหนึ่งประธานที่ปรึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ นายจองชัย เทียงธรรม
ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ในลักษณะเดียวกันว่า

จำนวน 1,200 บาท แบ่งเป็นค่าตรวจโรค 300 บาท และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท เก็บเมื่อต่อ
ใบอนุญาตทำงาน 6 เดือนหลัง ระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ – 25 มีนาคม 2545 รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 4,450
บาท

¹⁰ ปราณี ศรีกำเนิด, “เปิดเสรีแรงงานต่างด้าว,” *กรุงเทพธุรกิจ*(31 สิงหาคม 2544): 15.

¹¹ “ ‘เดช’ เท 568 ล้านจัดระบบต่างด้าวไล่จับนายจ้างเจ้าของแรงงานเถื่อน,” *มติชน*(12 กุมภาพันธ์ 2545): 12.

“ช่วงนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเร่งกวาดจับ โดยเฉพาะนายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพื่อให้รู้ว่าการทำผิดกฎหมายจะต้องถูกลงโทษ และฝ่ายทหารจะทำการปิดกั้นชายแดนไม่ให้แรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามา ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถป้องกันได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่อย่างน้อยก็ปิดรอยรั่วได้มากขึ้น โดยกบร.ได้มอบงบประมาณให้ตำรวจและทหารกว่า 100 ล้านบาท”¹²

อนึ่ง สถิติผลการจับกุมแรงงานต่างด้าวจากศูนย์ปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึง วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545 พบว่ามีการจับกุมทั่วประเทศจำนวน 37,704 คน แบ่งเป็นสัญชาติพม่า 24,838 คน ลาว 1,886 คน กัมพูชา 10,473 คน และอื่นๆ 507 คน ส่วนนายจ้างและผู้ให้ที่พักพิงกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย สามารถจับกุมได้ทั้งสิ้น 74 รายเท่านั้น ทั้งนี้การจับกุมแรงงานดังกล่าว ได้ส่งผลให้ผู้ประกอบการและนายจ้างบางส่วนขาดความเชื่อมั่นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความจริงจังในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากแม้ว่านายจ้างจะพาลูกจ้างมาจดทะเบียนแล้วก็ตามที่ แต่ก็ยังถูกเจ้าหน้าที่ “รีดไถ” และ “รับส่วย” โดยแรงงานที่มีบัตรอยู่แล้วถ้าโดนจับก็จะโดนรีดไถประมาณ 1,000 บาท ซึ่งทำให้มองเห็นว่าถึงแม้จะมีหรือไม่มีบัตรก็ต้องโดนคุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ดี

“ผู้ประกอบการขาดความเชื่อมั่นเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การจับกุมแรงงานต่างด้าว จะเป็นการเขียนเสือให้วัวกลัว ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง เป็นความเหมือนที่ไม่แตกต่างกันเหมือนทุกๆ ครั้งที่ผ่านมา “เสียนอกระบบ ไม่ต้องเสียเป็นเงินก้อน”¹³

ต่อมาเมื่อทางภาครัฐเปิดให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนไว้ในปี 2544 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานอีกครั้งระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ – 25 มีนาคม ปรากฏว่ามีแรงงานมากขึ้นทะเบียนเพียง 430,074 คน หายไปจากที่เคยขึ้นทะเบียนไว้เมื่อปีก่อนถึง 138,175 คน ซึ่งคาดว่ากรณีที่แรงงานมาต่ออายุบัตรน้อยลง ก็เนื่องจากเงื่อนไขของกบร.ที่กำหนดไว้ว่าไม่ให้แรงงานต่างด้าวเปลี่ยนนายจ้าง ทำให้แรงงานที่ไม่ได้ทำงานกับนายจ้างรายเดิม เพราะประสบปัญหาการกดค่าจ้าง และการเอาเปรียบแรงงาน ไม่สามารถมาขึ้นทะเบียนทำงานกับนายจ้างรายใหม่ได้ ดังนั้นนายจ้างจำนวนมากจึงได้ร้องเรียนผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดมาถึงนายวันชัย ผดุงศุกุโลย อธิบดีกรมการจัดหางาน ให้เปลี่ยนกฎระเบียบ โดยให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนแปลงนายจ้างได้ ซึ่งนายวัน

¹² “ตีทะเบียนแรงงานต่างด้าวเร่งยอดต่ออายุหายร่วม 6 หมื่นคน,” มติชน(26 กุมภาพันธ์ 2545): 12.

¹³ “ ‘แรงงานต่างด้าว’ นโยบาย-ปฏิบัติ ‘คนละทิศทาง’ ” มติชน(19 กุมภาพันธ์ 2545): 23.

ชัยก็ได้้นำเรื่องเสนอกบร. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำหนดเงื่อนไขในการต่อใบอนุญาตให้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้ง

ขณะเดียวกัน ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ยื่นข้อเสนอมติในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้แก่นายกรัฐมนตรี 4 ประการ* เพื่อให้ให้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 สิงหาคม 2545 ซึ่งในวันนั้น ที่ประชุมมีมติให้เปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2544 และได้ต่อใบอนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ - 25 มีนาคม รวมไปถึงคนต่างด้าวที่ได้จดทะเบียนครั้งแรก แต่ไม่ได้จดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานครั้งที่ 2 มาขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กันยายน - 15 ตุลาคม ทั้งนี้มติคณะรัฐมนตรีครั้งดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประกอบการชาวประมงอย่างมาก เนื่องจากแรงงานประมงที่เคยขึ้นทะเบียนไว้ในปี 2544 ได้โดยย้ายไปหมด จึงไม่สามารถนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนได้ ทั้งยังไม่สามารถจ้างแรงงานรายใหม่ได้ เนื่องจากติดขัดกับเงื่อนไขที่ว่า จะต้องเป็นแรงงานที่ขึ้นทะเบียนในปี 2544

ด้วยเหตุนี้ ทางสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่ในเรือประมงทะเลอยู่แล้วได้รับการผ่อนผันให้จดทะเบียนอีกครั้ง เพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน พร้อมทั้งออกมากดดันให้นายเดช บุญหลง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแก้ไขระเบียบแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง ด้วยการยื่นข้อเรียกร้อง 5 ข้อ** ซึ่งนายเดชได้กล่าวว่าข้อเสนอที่สมาคมฯ ยื่นให้แก่กระทรวงนั้นมีหลายข้อที่เป็นข้อเสนอที่น่าสนใจ และได้รับทราบปัญหาในการจด

* ข้อเสนอดังกล่าวคือ 1) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพในประเทศไทยได้โดยไม่จำกัดจำนวนแรงงานที่จะมาจดทะเบียน 2) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้ครอบครัวของแรงงานต่างด้าวสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยร่วมกับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานได้ 3) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการเปลี่ยนนายจ้างได้ ภายใต้เงื่อนไข (1) นายจ้างเลิกกิจการ (2) นายจ้างเลิกจ้างไม่เป็นธรรม (3) ลูกจ้างถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ 4) จำแนกกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับประเทศไทย กับกลุ่มแรงงานที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในเมืองไทย และมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศ อันได้แก่ ชนกลุ่มน้อย เพื่อแยกต่อการจัดการและการแก้ไขปัญหาการมีงานทำของกลุ่มแรงงานประเภทหลัง

** 1) ให้แยกกิจการประมง เฉพาะเรือประมงออกมาพิจารณาวางมาตรการ และระเบียบปฏิบัติ 2) ให้นายจ้างประมงมาขึ้นทะเบียนก่อน โดยไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น 3) ระหว่างที่ดำเนินการทำบัตรลงทะเบียน ขอให้ชะลอการจับกุม ซึ่งเป็นช่วงระหว่างรอยต่อ 4) แยกระยะเวลาในการทำบัตรในภาคประมง ออกจากสาขาอาชีพอื่น และขอให้มีการทำบัตรขึ้นทะเบียนในครั้งเดียว 5) ให้ทุกจังหวัดดำเนินการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อแก้ไขปัญหาลูกจ้างแรงงานต่างด้าว

ทะเบียนแรงงานหลายข้อที่จะได้มีการแก้ไข และจะเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้¹⁴

ผลจากข้อเรียกร้องของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติที่ทำงานในเรือประมงทะเลอยู่แล้ว ทั้งผู้ที่ไม่เคยได้รับการผ่อนผันและไม่ได้รับการผ่อนผันตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ให้ทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงรวม 22 จังหวัดชายทะเล เพื่อรอการส่งกลับได้ 1 ปี ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้เรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดแนวทางดำเนินการจดทะเบียนลูกเรือประมงต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้สำเร็จ¹⁵ นอกจากนี้ ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ปรับเปลี่ยนค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน โดยให้แรงงานต่างด้าวสามารถจ่ายเงินค่าธรรมเนียมในการทำงานออกเป็น 3 งวด ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาทำงาน ดังนี้ ก) ขออนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน ค่าธรรมเนียม 450 บาท ข) ทำงานเกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน ค่าธรรมเนียม 900 บาท ค) ทำงานเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ค่าธรรมเนียม 1,200 บาท พร้อมกันนี้มติคณะรัฐมนตรีครั้งดังกล่าวยังอนุญาตให้ลูกจ้างสามารถเปลี่ยนนายจ้างใหม่ได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้* และรัฐยังเปิดโอกาสให้ครอบครัวของแรงงานต่างด้าวสามารถแสดงตน และได้รับสิทธิในการดูแลสุขภาพ แม้ว่ารัฐจะยังไม่รับรองสถานภาพสมาชิกครอบครัวที่ติดตามมาก็ตามที ซึ่งทางด้านกระทรวงสาธารณสุขก็ได้รับมอบหมายให้มีบทบาทดูแลสุขภาพครอบครัวแรงงานต่างด้าว (คู่สมรสโดยเปิดเผยรวมบุตรผู้สืบสันดานโดยตรง) อย่างไรก็ตาม ผลการขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ระหว่างวันที่ 15 กันยายน 2545 ถึง 15 มกราคม 2546 มีจำนวนทั้งสิ้น 409,339 คน โดยกิจการที่มีการจดทะเบียนมากที่สุดคือ กรรมกรในกิจการประมงและต่อเนื่อง จำนวน 95,594 คน คิดเป็นร้อยละ 23.35

¹⁴ “สมาคมประมงกตตัน ‘ปูเตช’ แก้ไขระเบียบแรงงานต่างด้าว,” [online]. 2005. แหล่งที่มา:

<http://www.matichon.co.th/matichon> [10/09/05]

¹⁵ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “บทวิพากษ์ นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกีดกันแรงงานต่างด้าว,” เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 21 กุมภาพันธ์ 2546.

* ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ต่อไปนี้ 1) ต้องถูกเลิกจ้างเพราะไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง 2) ต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ ภายใน 7 วันนับแต่วันถูกเลิกจ้าง 3) สามารถยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานใหม่ โดยน่านายจ้างใหม่มาแสดงตัว และรับรองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ 4) มีอายุการทำงานไม่เกินอายุใบอนุญาตทำงานเดิม 5) ค่าลงทะเบียนและผลิตใบอนุญาตทำงาน จำนวน 150 บาท และจะทำงานใหม่ได้นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น

จากสภาพการณ์ที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่านโยบายแรงงานข้ามชาติในปี 2545 นั้น รัฐก็ยังคงจัดระเบียบแรงงานให้เข้าสู่ระบบ เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยใช้มาตรการควบคุม ผ่านการขึ้นทะเบียนแรงงาน มาตรการกวาดล้าง ด้วยการจับกุมแรงงานผิดกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ว่าในปีนั้นนโยบายจะได้ปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการเรียกร้องของกลุ่มสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นโยบายดังกล่าวไม่อาจนำไปปฏิบัติได้โดยสมบูรณ์ เนื่องจากอุปสรรคอันเกิดจากอคติทางชาติพันธุ์ที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะในแง่ที่ว่าแรงงานเหล่านี้เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ และเข้ามาแย่งอาชีพคนไทย จึงทำให้แรงงานต่างด้าวได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกับแรงงานไทย ชำรายยังถูกละเมิดสิทธิ ด้วยการโกงค่าแรง ถูกทำร้ายทั้งทางร่างกายและทางเพศจากนายจ้าง โดยเฉพาะในกรณีของแรงงานหญิงและเด็ก ดังที่ วสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ให้ความคิดเห็นต่อเรื่องนี้ในการเสวนา “การคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็กต่างชาติ (แรงงานทาสยุคใหม่) ในสังคมไทย” ว่า

“ถึงแม้กฎหมายจะเขียนไว้ดีอย่างไร ถ้าหากมีอคติทางเชื้อชาติอยู่ การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็ยังคงมีอยู่ และเป็นปัญหาที่ทำให้แรงงานต่างชาติไม่ได้รับการคุ้มครอง”¹⁶

ต่อมา ในช่วงต้นปี 2546 นโยบายปราบปรามและผลักดันแรงงานกลับประเทศได้ถูกนำมาปฏิบัติอย่างเข้มงวดอีกครั้ง หลังจากที่เคยถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังเมื่อครั้งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปลายปี 2540 เมื่อรัฐบาลชวน 2 ผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศจำนวน 300,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในขณะนั้นคือ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี เป็นผู้เสนอ¹⁷ โดยคาดหมายว่าแรงงานไทยที่ว่างงานจะเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าว แต่ในปี 2546 มาตรการกวาดล้าง จับกุมและผลักดันออกนอกประเทศนั้นเป็นไปเพื่อตอบโต้ประเทศคู่กรณีที่มีข้อขัดแย้งกับไทย ซึ่งในครั้งนั้นก็คือ ประเทศกัมพูชา

จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากกรณีที่ดาราสาว “กบ-สุวนันท์ คงยิ่ง” ถูกกล่าวหาว่าได้ให้สัมภาษณ์ในลักษณะว่า กัมพูชาแย่งชิงนครวัดไปจากไทย¹⁸ จนเหตุการณ์บานปลายเกิดการชุมนุมประท้วงหน้าสถานทูตไทยในกรุงพนมเปญและนำไปสู่การจลาจลบุกเผาสถานทูตไทย กิจกรรมร้านค้า ร้านอาหาร และโรงแรมของคนไทย ในช่วงค่ำของวันที่ 29 มกราคม

¹⁶ มุลนิธิผู้หญิง, “บทพิสูจน์รัฐด้านสิทธิมนุษยชน,” กรุงเทพฯธุรกิจ (2 ตุลาคม 2545): 13.

¹⁷ “สมช.เส้นตาย 6 เดือน ชับไล่แรงงานเถื่อนสนอง ‘สามสี,’” แนวหน้า(15 มกราคม 2541): 18.

¹⁸ “กบ ได้หมิ่นเขมร ไม่เคยพูด เคยต้นตอข่าวลือ,” [online]. 2003. แหล่งที่มา:

พ.ศ.2546 ท่ามกลางความกังขาที่ว่าทำไมรัฐบาลกัมพูชาจึงเข้าระงับเหตุซ้ำ¹⁹ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาอย่างยิ่ง โดยไทยลดความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศกัมพูชาจนกว่าสถานการณ์จะดีขึ้น ด้วยการเรียกทูตไทยประจำพนมเปญกลับ และเรียกทูตกัมพูชาในไทยมาประท้วง และส่งกลับ เพื่อลดระดับเหลืออุปทูต²⁰ และให้รัฐบาลกัมพูชารับผิดชอบสิ่งที่เกิดขึ้น ต่อมา ทางด้านชายแดนไทย-กัมพูชา ไทยได้ปิดด่านตรวจคนเข้าเมืองอรัญประเทศ จ.สระแก้ว ห้ามชาวกัมพูชาเข้ามาทำการค้าที่ตลาดโรงเกลือ พร้อมผลักดันชาวกัมพูชาที่ค้าขายและค้างคืนอยู่ในตลาดกว่า 1,000 คนให้เดินทางกลับกัมพูชาทั้งหมดในเช้าวันที่ 30 มกราคม²¹

ความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชาในครั้งนี้ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยไม่น้อย โดยเฉพาะในภาคธุรกิจประมงทะเล เนื่องจากการเดินทางเข้าออกของเรือประมงระหว่างน่านน้ำไทย-กัมพูชาเป็นไปอย่างเข้มงวดจากทั้งฝ่ายกัมพูชาและจากฝ่ายไทย ซึ่งทางกองทัพเรือไทยได้สั่งให้เรือประมงไทยเดินทางกลับมากในประเศ เพราะหวั่นเกิดผลกระทบในเรื่องของการจลาจล และอาจจะมีการกักขัง (โจรสลัด) ของกัมพูชา เข้ามาปล้นสะดมนำเรือและทรัพย์สินรวมทั้งลูกเรือเข้าไปยังฝั่งกัมพูชา²² นอกจากนี้ การใช้มาตรการผลักดันแรงงานกัมพูชาออกนอกประเทศ ยังส่งผลให้แรงงานประมงขาดแคลนอย่างรุนแรง จนกระทั่งทางสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเสนอรัฐบาลให้ยุติการจับกุมแรงงานต่างด้าวชั่วคราวจนถึงเดือนกันยายน และจนกว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน²³ อาทิเช่น รัฐควรอนุญาตให้แรงงานประมงต่างด้าวทำงานในกิจการประมงสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ รวมถึงกำหนดโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าวให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการขาดแคลนแรงงานต่างด้าวในการดำเนินการ

อย่างไรก็ดี ความต้องการแรงงานของภาคธุรกิจไม่อาจทำให้รัฐดำเนินนโยบายกวาดล้างจับกุม และผลักดันแต่เพียงประการเดียว ในภายหลัง รัฐจึงจำต้องผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวอีกครั้ง ซึ่งเป็นข้อพิสูจน์ว่าปัญหาการให้แรงงานนั้นไม่สามารถที่จะยกเลิก หรือ

¹⁹ “กบ-สุวพันธ์ คงยิ่ง นำฝั่งตราพะพะ,” [online]. 2003. แหล่งที่มา: http://www.businesssthai.co.th/content.php?data=405060_VIP%20Varieties [18/01/06]

²⁰ “เผาสถานทูตไทยในกัมพูชา,” [online]. 2003. แหล่งที่มา: http://www.photoontour.com/Events_HTML/Combodia/News02.htm [19/01/06]

²¹ “ชายแดนปิดตาย !! สัมพันธ์ ‘ร้าวลึก’ ไทยประท้วงกลับเขมร,” [online]. 2003. แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/matichon> [19/01/06]

²² “11 วันปิดด่าน ไทย-กัมพูชา เศรษฐกิจชายแดนพังพินาศ,” *ฐานเศรษฐกิจ* (11 กุมภาพันธ์ 2546)

²³ “ส.ประมงจี้รัฐยุติจับกุมแรงงานต่างด้าวอ้างขาดแคลนหนักถึงขั้นปิดกิจการ,” [online]. 2003. แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com> [2/02/06]

ห้ามการจ้างแรงงานต่างด้าวได้โดยเด็ดขาด ทำได้ก็แต่เพียงหาวิธีชะลอหรือนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานให้น้อยที่สุด²⁴ โดยจากการประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ในวันที่ 18 มิถุนายน ได้มีมติให้ขยายเวลาการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2545 อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 25 กันยายน 2547 จำนวน 409,339 คน ยกเว้นกรรมกรในโรงงาน จำนวน 91,618 คน* ไม่ให้ต่ออายุ

นอกจากนี้ ในการต่อทะเบียนแรงงานครั้งนี้ กบร. ยังได้มีมติให้นายจ้างต้องจดทะเบียนด้วยเช่นกัน เพื่อให้ให้นายจ้างมีส่วนรับผิดชอบและดูแลแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นลูกจ้าง ตลอดจนนายจ้างจะต้องกำหนดที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวและต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการ เป็นต้น ซึ่งมีมติที่ออกมาในลักษณะดังกล่าวเป็นผลมาจากการเรียกร้องของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติและครอบครัวในประเทศไทย ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอดังกล่าว²⁵ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2546 หลังจากเกิดกรณีที่โรงงานนันทินดีตั้ง อ.แม่สอด จ.ตาก ไล่แรงงานข้ามชาติออกจำนวน 34 คน** ซึ่งความพยายามเรียกร้องข้อเสนอดังกล่าวของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติถือได้ว่าเป็นตัวเชื่อมให้ทั้งหน่วยงานรัฐและฝ่ายนายจ้างได้หันมาให้

²⁴ “บทสรุปล่าสุดแรงงานต่างด้าวขยายเวลาทำงานอีก 1 ปี” กรุงเทพธุรกิจ(11 มิถุนายน 2546): 15.

* เป็นคนงานในโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) 16,886 คน เป็นคนงานที่ทำงานบริการ (ปั้มน้ำมัน ร้านค้า ร้านเสริมสวย ร้านซักรีดเสื้อผ้า ฯลฯ) 11,969 คน เป็นคนงานในโรงงานอื่นๆ 62,763 คน

²⁵ ข้อเสนอดังกล่าว คือ 1) ให้เร่งการดำเนินการจัดทำใบอนุญาตทำงานให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 2 เดือน ซึ่งในระหว่างการดำเนินการนี้ จะต้องมีมาตรการในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ในเรื่องบัตรแสดงตนของแรงงานข้ามชาติ โดยดำเนินการออกกระเป๋ยที่ชัดเจนในเรื่องของการใช้หลักฐานแทนใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งกำหนดหลักปฏิบัติร่วมกันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการจับกุมแรงงานข้ามชาติที่ทำการจดทะเบียนแล้ว 2) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน จะต้องเป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติงานเชิงรุกในการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยต้องดำเนินการตรวจสอบแรงงานที่จะต้องดำเนินการส่งกลับว่าได้รับคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว ในฐานะผู้เสียหายจนกว่าการดำเนินการทางกฎหมายจะสิ้นสุด อ้างถึงใน บัณฑิต เป้นวิเศษ, “แรงงาน...มิตีความมีดีที่แม่สอด,” กรุงเทพธุรกิจ (2 มิถุนายน 2546): 11.

** เนื่องจากแรงงานเหล่านั้นไปยื่นข้อเรียกร้องต่อพนักงานตรวจแรงงาน สำนักงานคุ้มครองแรงงาน จ.ตาก ว่าผู้ประกอบการให้ทำงานวันละ 15 ชั่วโมง แต่ได้รับค่าแรงวันละ 77 บาท วันหยุดนายจ้างก็ไม่เคยปฏิบัติตามกฎหมาย

ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติมากขึ้น จนกระทั่งภาครัฐออกนโยบายให้นายจ้างปฏิบัติตามแรงงานอย่างเป็นธรรม

อย่างไรก็ดี มติของกบร. ที่ยกเว้นไม่ใหักรรมกรในโรงงาน จำนวน 91,618 ต่ออายุทำงาน ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องขององค์กรต่างๆ เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมเครื่องปั้นดินเผา สมาคมชาวสวนยาง ชมรมโรงสีข้าว ชมรมผู้ประกอบการอาชีพเกษตร เป็นต้น เพื่อให้กบร. พิจารณาทบทวนมติครั้งดังกล่าวข้างต้น ซึ่งทางกบร. ได้นำความเห็นของคณะผู้วิจัยจากสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล รวมทั้งเหตุผลด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ และเป็นกิจการที่หาแรงงานไทยเข้าทำงานได้ยากมาประกอบการพิจารณา

ในที่สุด วันที่ 4 สิงหาคม 2546 กบร.จึงมีมติไม่ต่ออายุให้กรรมกรในโรงงานจำนวน 12,161 คน* ที่ทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) บางส่วน และในกิจการปืมน้ำมัน ชักอบรีด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า ตู้ซ่อมรถ และรับซื้อของเก่า ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าเป็นกิจการที่มีลักษณะงานไม่ยาก ไม่ลำบากมากนัก สามารถหาคนไทยเข้าทำงานแทนแรงงานต่างด้าวได้โดยไม่กระทบต่อการดำเนินธุรกิจ และในบางกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคง ซึ่งสาเหตุที่แท้จริงนั้น การลดจำนวนกรรมกรในโรงงานที่ไม่ให้ต่ออายุจนเหลือ 12,161 คน ก็เป็นผลจากการที่มีแรงผลักดันภายในที่มีต่อรัฐบาลจากบรรดาผู้ประกอบการ หรือเจ้าของโรงงานซึ่งอาจจะเป็นผู้มีอุปการคุณหรือมีความสัมพันธ์อันดีต่อพรรครัฐบาลหรือนั่งอยู่ในพรรคด้วยซ้ำ²⁶ ทำให้นโยบายที่ออกมาเอื้อกับผู้ประกอบกิจการเหล่านั้น ทั้งๆ ที่กิจการบางประเภทไม่ได้มีลักษณะงานที่ยากลำบากหรือสกปรก เช่น โรงงานทำของเล่นเด็ก โรงงานชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ โรงงานแปรรูปอาหารทะเลหรือผลิตน้ำแร่ นอกจากนี้โรงงานส่วนหนึ่งยังมีผู้ถือหุ้นเป็นชาวต่างชาติ 100 เปอร์เซ็นต์²⁷

ต่อมา คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 จึงมีมติเห็นชอบตามแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่กบร. เสนอให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547 จำนวน 409,339 คน ยกเว้นไม่ต่ออายุให้กรรมกรในโรงงาน

* เป็นคนงานในโรงงานที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) 192 คน เป็นคนงานที่ทำงานบริการ 11,969 คน และไม่ได้ลดจำนวนคนงานในโรงงานอื่นๆ เลย

²⁶ สุภาวงศ์ จันทวานิช, “มติกบร. ผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ปี 2546 หนึ่งเป็นน้ำเน่า,” มติชน(21 สิงหาคม 2546): 6.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

จำนวน 12,161 คน เนื่องจากเป็นกิจการที่สามารถหาคนไทยเข้าทำงานได้ ซึ่งในภายหลัง มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนต่อใบอนุญาตทำงานจำนวน 288,780 คน ทั้งที่ในข้อเท็จจริงคาดว่า มีแรงงานต่างด้าวอีกประมาณ 8 แสนคนที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย

ดังนั้น ในภาพรวมจะเห็นได้ว่านโยบายแรงงานข้ามชาติปี 2546 เป็นเพียงแนวทางการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเอาไว้ในปี 2545 มาต่ออายุ ซึ่งเท่ากับเป็นการรักษาสถานภาพการจ้างงานเดิมมากกว่ามุ่งจะสร้างการเปลี่ยนแปลง²⁸ ทั้งนี้เนื้อหาของสาระของนโยบายก็ยังคงเป็นการเอื้อให้แก่ภาคธุรกิจ โดยที่ภาครัฐก็ต้องใช้ยุทธวิธีเก่าในการควบคุมแรงงานให้อยู่ในระบบ และถึงแม้ว่ารัฐจะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานมากขึ้น แต่การละเมิดสิทธิของนายจ้างก็ยังคงปรากฏอยู่ร่ำไป แม้แต่นายทิมอธี เอ็ท เซอเรอร์ เจ้าหน้าที่สถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ได้แสดงความห่วงใยเป็นพิเศษกับสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในพื้นที่ อ.แม่สอด จ.ตาก และออกมาเปิดเผยว่า

“แรงงานข้ามชาติยังคงประสบกับปัญหาค่าแรงต่ำกว่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้ รวมทั้งสภาพความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ ทั้งนี้อาจส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิพิเศษด้านการค้ากับประเทศไทย”²⁹

เมื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลที่ผ่านมายังคงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน ไม่อาจควบคุม และสกัดกั้น การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ และก็ไม่อาจนำแรงงานเหล่านั้นเข้าสู่ระบบของรัฐด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงได้มีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว ซึ่งจากการประชุมหน่วยงานด้านความมั่นคงวันที่ 21 กรกฎาคม นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้แนวทางในการแก้ไขปัญหา* และได้มอบหมายในที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงาน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

²⁹ ปองพล สารสม์คร, “มะกันชี้ไทยอาจโดนตัดสิทธิด้านการค้า ตรวจพบแรงงานข้ามชาติยังถูกละเมิด,” กรุงเทพธุรกิจ(22 ธันวาคม 2546): 18.

* แนวทางการแก้ไขดังกล่าว คือ จะต้องกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมและควรพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขต่างๆ อย่างชัดเจน และให้มีการทำประวัติและบัตรอย่างชัดเจนในลักษณะของ Smart Card การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะแรงงานต่างด้าว ไม่รวมครอบครัว ควรมีการศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมสอดคล้องกับทักษะของแรงงานต่างด้าว แต่ต้องไม่นำไปสู่การเลิกจ้างแรงงานไทย ในการส่งกลับแรงงานต่างด้าวต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้ย้อนกลับมาอีก ให้มี

หลักในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทรวงแรงงานได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำ และกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (พม่า ลาว กัมพูชา) ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์* และแต่ละยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายสุดท้ายคือ การใช้แรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมาย

ต่อมา กระทรวงแรงงานได้เสนอยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวต่อที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติให้พิจารณาเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2546 ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการยุทธศาสตร์ดังกล่าว และเห็นว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน นายจ้าง/ผู้ประกอบการในกิจการต่างๆ ภายในประเทศ³⁰ โดยในส่วนของความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศนั้น ทางรัฐบาลได้เจรจากับประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชา พร้อมทั้งร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) ซึ่งจะเป็นกรอบความร่วมมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ครอบคลุมเรื่องการจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง การส่งกลับ การคุ้มครองแรงงาน การป้องกันและปราบปรามการข้ามชายแดนผิดกฎหมายและการค้าแรงงานเถื่อน

การกำหนดยุทธศาสตร์ในการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย ด้วยการร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวส่งผลให้นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกมามีประกาศว่าในปีนี้จะให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต่ออายุการจดทะเบียนเป็นปีสุดท้าย และต่อไปจะกำหนดรูปแบบการรับแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องและเป็นระบบ³¹ ทั้งนี้จะมีการพิจารณาว่าอาชีพใดที่จะยินยอมให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น อาชีพประมงในทะเล แม่น้ำ อาชีพเกษตรกรรม เป็นต้น โดยจะมีการพิจารณาอาชีพประมงเป็นอาชีพแรก เพราะขณะนี้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวอยู่ 9 หมื่นคน

การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้เป็นฐานในการผลิตสินค้าซึ่งใช้แรงงานระดับล่าง เพื่อเป็นการลดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทย อ้างถึงใน อาชีวิน ปุจฉากาญจน์, “ก.แรงงานบูรณาการแนวทางแก้ปัญหาต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ,” *แนวหน้า* (22 กุมภาพันธ์ 2547): 13.

* ดูรายละเอียดในภาคผนวก จ.

³⁰ เฟื่องฟ้า ปัญญา, “การจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องในจังหวัดสมุทรสาคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 37.

³¹ “นักวิชาการจวกนโยบายแรงงานต่างด้าวไทย ปี ‘สุวัจน์’ ทวนนำเข้าพม่ากลัวโลกประณาม,” [online]. 2003. แหล่งที่มา: [http://www.matichon.co.th/matichon \[30/01/06\]](http://www.matichon.co.th/matichon [30/01/06])

ซึ่งการผ่อนผันจะต้องขึ้นอยู่กับมติของกบร.ว่าอาชีพใดจะเป็นประโยชน์และไม่มาแย่งอาชีพคนไทย รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ³² ดังที่นายสุวัจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน แถลงว่า

“ต้องขอรับรองนายจ้างที่จ้างคนผิดกฎหมายมาทำงาน ค่าจ้างอาจจะถูกกว่าแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เขาจะมาแย่งอาชีพคนไทย บางที่เราจ้างคนไทยกฎหมายแรงงานขั้นต่ำวันละ 160 บาท แต่จ้างแรงงานต่างด้าว 140 บาท อาจจะถูกกว่า 20 บาท อาจจะถูกของทำวันนี้ แต่แพงสำหรับประเทศไทยในวันข้างหน้า จึงอยากจะขอความร่วมมือ”³³

แต่ทว่าการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายยังไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันใกล้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีอุปสรรคติดขัดอยู่หลายประการ ดังนั้น ที่ประชุมกบร. จึงมีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคธุรกิจ ดังที่นายโกศล พลกุล รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้ให้สัมภาษณ์ภายหลังการประชุมว่า

“ขณะนี้เรามีแรงงานพม่า กัมพูชา ลาว ฯลฯ ทะลักเข้ามาทำงานในไทย 2.2 ล้านคน โดยอยู่อย่างหลบซ่อนผิดกฎหมายประมาณ 8 แสนคน อยู่เกินเวลากว่า 4 แสนคน จึงเปิดโอกาสให้ผู้จ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาจดทะเบียน โดยมีนายจ้างมาจดทะเบียนด้วย เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ไทยได้ลงนามข้อตกลงกับรัฐบาลพม่า กัมพูชาและลาวไว้แล้วต่อไปเมื่อแรงงานจากประเทศเหล่านี้เข้ามาทำงานก็ต้องมีหนังสือเดินทาง (พาสปอร์ต) เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยขณะนี้ที่ต้องทำพาสปอร์ตและใบอนุญาตเข้าทำงานเช่นเดียวกัน แต่เบื้องต้นต้องเข้ามาจดทะเบียนเสียก่อน”³⁴

การให้สัมภาษณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐยังคงเน้นถึงความสำคัญของการจดทะเบียนแรงงานเป็นอันดับแรก ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่เพียงตัวแรงงานต่างด้าว รวมไปถึงตัวนายจ้างด้วย

³² “สุวัจน์” เตรียมขอผ่อนผัน ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว, [online]. 2003. แหล่งที่มา:

<http://www.thailabour.org/thai/news/46062601.html> [27/01/06]

³³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴ ยอดธง ทับทิวไม้, “แรงงานต่างด้าว-เมื่อแก๊งค์ทำเป็นใจก็หนักเข้าไปใหญ่,” *ผู้จัดการรายวัน* (11 มีนาคม 2547): 8.

นอกจากนี้รัฐบาลได้ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า กัมพูชา ลาว ในการปรับเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้กลายเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป แนวทางที่ออกมาเช่นนี้จึงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน นายจ้าง/ผู้ประกอบการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

อย่างไรก็ดี ก่อนจะถึงการประชุมคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติปี 2547 ทางสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา ได้ว่าจ้างให้สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินการวิจัยในหัวข้อ “การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548”³⁵ ซึ่งได้นำเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาล ทั้งนี้ผลการวิจัยสรุปว่าในปี 2547 น่าจะมีการผ่อนผันจำนวนไม่เกิน 528,000 คน แบ่งเป็นแรงงานใน 7 ประเภทกิจการที่เสนอให้ผ่อนผันดังจำนวนต่อไปนี้ 1) กรรมกรทั่วไป 95,000 คน 2) ประมง 75,000 คน 3) ต่อเนื่องประมง 50,000 คน 4) เกษตร 185,000 คน 5) ปศุสัตว์ 18,000 คน 6) ผู้รับใช้ในบ้าน 80,000 คน 7) อื่นๆ (โรงงาน) 125,000 คน

แต่ทว่าในภายหลัง ภาครัฐก็ได้เฉลยผลการวิจัยดังกล่าว อันเป็นข้อมูลสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงในระบบเศรษฐกิจไทย โดยเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระลอกใหม่อีกครั้ง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 ที่เห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของกระทรวงแรงงานซึ่งเสนอให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วเดิมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และที่ลักลอบเข้าเมืองมาจดทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามข้อเท็จจริงมากที่สุด ซึ่งการจัดระบบแรงงานต่างด้าวครั้งนี้จะเป็นการเปิดให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศมาขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้าย และเมื่อคนต่างเหล่านี้ได้รับบัตรประจำตัวจากกรมการปกครองแล้ว จะมีสิทธิในการขออนุญาตต่อสัญญาจ้างงานในปีหน้าได้อีก ฉะนั้นคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรทุกคนต้องมาขึ้นทะเบียนรักษาสีหน้าเอาไว้ หากไม่มาดำเนินการตามกำหนดนี้แล้ว จะไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร 1 ปีขึ้นไป และไม่มีสิทธิขออนุญาตทำงานต่อไป พร้อมกันนั้น มติคณะรัฐมนตรีครั้งดังกล่าวยังให้นายจ้างจดทะเบียนแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง หากนายจ้างรายใดไม่ได้จดทะเบียนไว้ในช่วงระยะเวลาที่กำหนดจะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

³⁵ สุภางศ์ จันทวานิช, “นโยบายแรงงานต่างด้าว 2547 พายเรือในอ่างอีกครั้ง,” มติชน(16 ธันวาคม 2547): 8.

ทั้งนี้เมื่อภาครัฐเปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม – 15 พฤศจิกายน รวมเป็นเวลา 4 เดือนครึ่ง ผลปรากฏว่ามีนายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นขอโควตาทำงานจำนวน 1,488,171 คน ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุดนับตั้งแต่เปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวมา แต่ในภายหลังกลับมีจำนวนแรงงานที่มารับใบอนุญาตทำงานเพียง 442,818 คน เท่ากับว่ามีแรงงานที่หายตัวไปกว่าล้านคน ทั้งนี้ก็ต้องถือว่านโยบายปี 2547 ที่ต้องการให้แรงงานต่างด้าวปรากฏตัวเพื่อรู้ข้อมูลจำนวนทั้งหมดนั้นสำเร็จบรรลุตามเป้าหมาย คือ ได้รู้ว่าแรงงานต่างด้าวในประเทศเฉพาะ 3 สัญชาติมีจำนวนสูงถึง 1.4-1.5 ล้านคน แต่ในขณะเดียวกัน ก็ถือว่าล้มเหลวในแง่ที่ว่าแรงงานอีกกว่าล้านคนไม่ได้เข้าสู่ระบบการบริหารจัดการที่รัฐบาลวางแผนไว้ว่าจะดำเนินการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบหลังจากที่รู้ข้อมูลจำนวนทั้งหมดแล้ว³⁶

สรุป

นับตั้งแต่ปี 2544 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอย่างชัดเจน โดยการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะคือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรหลักในด้านการดูแลและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมมอบอำนาจให้หน่วยงานเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งรูปแบบการทำงานดังกล่าวแตกต่างจากในอดีตที่แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำ จึงทำให้การแก้ปัญหาไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างสมบูรณ์และทำให้เกิดความไม่สมดุลในการทำงาน³⁷

อย่างไรก็ดี นโยบายแรงงานข้ามชาติในปี 2544 ที่เปิดให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมาขึ้นทะเบียนแรงงานใหม่ทั้งหมด โดยปราศจากเงื่อนไขของจำนวน อาชีพ พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานนั้นเปรียบเสมือนการล้างไพ่ใหม่ เพื่อให้กบร.เข้ามาบริหารจัดการกับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่จริงในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาความมั่นคงและปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคเศรษฐกิจควบคู่กันไป แต่ปรากฏผลออกมาว่ามีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนน้อยกว่าความเป็นจริงอย่างมาก ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการจับกุม สกัดกั้น และส่งแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกลับประเทศอย่างเข้มงวดไปในขณะเดียวกัน

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³⁷ โครงการการศึกษาพัฒนานโยบายและกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, “เรื่อง เราได้ เราเสียอะไรบ้าง กับกรณีที่แรงงานต่างชาติเข้ามาในจังหวัดปัตตานี,” เอกสารประกอบการประชุมประชาคม เสนอที่ภัตตาคารลอนดอน จังหวัดปัตตานี, 11 พฤศจิกายน 2546.

สำหรับแนวทางนโยบายในปี 2545 ก็ยังคงมีเป้าหมายที่จะจำกัดการขยายจำนวนของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากความหวาดเกรงว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ รัฐจึงเปิดผ่อนผันให้เพียงแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วในปี 2544 สามารถมาต่ออายุการทำงานได้อีก 1 ปี แนวทางนโยบายดังกล่าวส่งผลให้แรงงานจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ในปี 2544 ต้องตกหล่นจากระบบและไม่สามารถแปรสภาพเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายได้ โดยเฉพาะแรงงานประมง อันทำให้เกิดการเรียกร้องของกลุ่มผู้ประกอบการประมงขึ้น และทำให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใหม่ขึ้นอีกครั้ง พร้อมทั้งมีการปรับเปลี่ยนแนวทางนโยบายให้คุ้มครองสิทธิแรงงานมากขึ้น ตามการเรียกร้องของกลุ่มสิทธิมนุษยชน

ถัดมาในต้นปี 2546 ความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชา ที่มีจุดเริ่มต้นมาจากการกล่าวหาดาราสาวไทยคนหนึ่ง จนนำไปสู่การเผาสถานทูตและทำลายสถานที่ธุรกิจการค้า ตลอดจนทรัพย์สินของชาวไทยในกัมพูชา ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและกัมพูชา ทำให้มีการผลักดันแรงงานกัมพูชาออกนอกประเทศจำนวนมาก แต่ทว่าในเวลาต่อมา รัฐจำเป็นต้องผ่อนผันให้มีการขยายระยะเวลาการทำงานให้แรงงานต่างด้าวอีกครั้ง โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนแรงงานในปี 2545 จำนวน 409,339 คนมาต่ออายุใบอนุญาตการทำงาน ยกเว้นกรรมกรในโรงงาน จำนวน 91,618 คนไม่ให้ต่ออายุ ซึ่งก่อให้เกิดการเรียกร้องจากองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในโรงงาน และด้วยแรงกดดันของกลุ่มดังกล่าว ทำให้กรรมกรจำนวน 79,457 คน สามารถขึ้นทะเบียนต่อใบอนุญาตทำงานได้เป็นระยะเวลา 1 ปี

กระนั้นก็ดี จำนวนแรงงานที่มากขึ้นทะเบียนในปี 2546 ขาดหายไปเป็นเรือนแสน และแรงงานนอกระบบที่มีมากกว่าหลายเท่าตัวเป็นสิ่งที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวเชิงนโยบายได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านี้ การที่เจ้าหน้าที่ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกมาแสดงท่าทีต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศได้ตอกย้ำให้เห็นถึงความผิดพลาดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รัฐจึงได้ปรับยุทธศาสตร์ใหม่เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการร่วมมือทางด้านแรงงานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะในด้านการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งก็ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

เมื่อความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศยังไม่สำเร็จบังเกิดผล อันเนื่องจากอุปสรรคนานัปการ ทางรัฐจึงได้เปิดผ่อนผันให้จดทะเบียนแรงงานใหม่ทั้งหมดในปี 2547 ซึ่งแนวทางนโยบายดังกล่าวนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวนโยบายที่เคยปฏิบัติเมื่อปี 2544 คือ เปิดผ่อนผันให้แรงงานที่มีอยู่ทั้งหมดมาขึ้นทะเบียน โดยมีจุดประสงค์ต้องการทราบข้อมูลแท้จริงว่าแรงงานเหล่านี้มีจำนวนเท่าไรในระบบเศรษฐกิจไทย เพื่อจะได้นำสถิติจำนวนแรงงานไปจัดวางระบบการบริหารแรงงานต่อไป ทั้งนี้แนวทางนโยบายแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้แตกต่างจากในอดีตนี้เองที่ทำให้

ให้นักวิชาการหลายท่านต่างวิพากษ์วิจารณ์กันว่าเป็นนโยบาย “ถอยหลังเข้าคลอง” “นั่งเป็นน้ำเน่า” หรือ “พายเรือในอ่าง” เป็นต้น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงพลวัตของนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี 2544 - ปี 2547 ได้เป็นอย่างดี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

บทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีกับนโยบายแรงงานข้ามชาติ ในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547

ในบทนี้จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับความเป็นมาและพัฒนาการของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะ “กลุ่มผลประโยชน์” ซึ่งได้ดำเนินบทบาทในด้านการป้องกันนโยบาย และบทบาทในด้านการประสานและขานรับนโยบายแรงงานข้ามชาติเป็นสำคัญ โดยจะให้น้ำหนักกับบทบาทประการแรกว่า สมาคมฯ ได้สร้างพลังการกดดันต่อรองอย่างไร ในประเด็นใดบ้าง และมีเหตุปัจจัยใดที่ก่อให้เกิดความสำเร็จและล้มเหลวในการดำเนินบทบาทดังกล่าว ต่อมาก็จะกล่าวถึงบทบาทประการหลัง และสุดท้ายจะพิจารณาถึงผลกระทบของนโยบายแรงงานข้ามชาติ

4.1 ความเป็นมาและพัฒนาการสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในภาพรวม

สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดปัตตานีได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดวิถีการหาเลี้ยงชีพของคนในท้องถิ่น โดยในช่วงก่อนปี 2500 ชาวปัตตานียึดอาชีพการทำประมงพื้นบ้าน โดยเฉพาะชุมชนบริเวณรอบอ่าวปัตตานี ที่ทำประมงด้วยเครื่องมือ อูปรกณ์และเทคโนโลยีการจับสัตว์น้ำแบบพื้นบ้าน อาศัยเพียงแรงคน (พาย) และแรงลม (ใบเรือ) เป็นหลัก¹ ทำให้พื้นที่จับสัตว์น้ำจำกัดอยู่ตามริมฝั่งทะเลใกล้ๆ กับหมู่บ้าน สัตว์น้ำที่จับได้นั้นก็มีปริมาณไม่มากนัก เพราะระบบการผลิตของชุมชนยังคงเป็นการผลิตแบบยังชีพเพื่อตอบสนองความต้องการบริโภคขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การที่ต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรทะเลซึ่งเป็นทรัพยากรลักษณะ “เปิด” (open-access resource) เป็นสำคัญ ทำให้มีการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทะเลในรูปแบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา”² ด้วยเหตุนี้ การทำประมงจึงเป็นอาชีพที่ต่างคนต่างทำกิน และเมื่อประกอบกับยังเป็นการผลิตแบบยังชีพด้วยแล้วจึงไม่มีความจำเป็นในการรวมกลุ่ม เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ใดๆ ดังเช่นระบบการผลิตของชุมชนเกษตรเพาะปลูก แต่กระนั้นก็ดี ใช่ว่าชุมชนชายฝั่งเหล่านี้จะโดดเดี่ยวแยกออกจากชุมชนอื่นและไม่มีความสัมพันธ์กับภายนอก ทั้งนี้เนื่องจากบางชุมชนไม่สามารถพึ่งพาหรือเลี้ยงตัวเองได้ในด้านอื่นๆ เช่น ข้าว พืชผัก ผลไม้และ

¹ วัฒนา สุกัณศีล, สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานี: การเปลี่ยนแปลง ปัญหาและการปรับตัว (ศูนย์วิจัยมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2544), หน้า 27.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 33

สิ่งจำเป็นอื่นๆ ข้อยกจำกัดในการพึ่งพาตัวเองด้านเศรษฐกิจของชุมชนชายฝั่งและความหลากหลายตามสภาพภูมิศาสตร์ของชุมชนเกษตรในภาคใต้ ทำให้ชุมชนประมงและชุมชนชายฝั่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของ “ชุมชนเครือข่าย” ที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์กันและกันมายาวนาน³

ในภายหลังทศวรรษ 2500 การทำประมงได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบและพัฒนามาเป็นการทำประมงพาณิชย์ เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกที่ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในธุรกิจประมงเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของตลาดส่งออก และความต้อการสัตว์น้ำในต่างประเทศ ภายใต้บทบาทที่สำคัญของรัฐบาลในการให้ความสนับสนุนการพัฒนาการทำประมงพาณิชย์และอุตสาหกรรมประมง เพื่อแสวงหาเงินตราจากต่างประเทศ ปัจจัยทั้งหลายเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการทำประมงพาณิชย์ และทำให้เกิดระบบการผลิตเชิงพาณิชย์และกระบวนการแปรรูปทรัพยากรเป็นสินค้าเพื่อขาย (commodityization of natural resources) ของชุมชนรอบอ่าว เช่น ไม้ เปลือกไม้ สัตว์บก สัตว์น้ำ สัตว์น้ำแปรรูป (กุ้งแห้ง ปลาเค็ม กะปิ) เกลือ และข้าวขยายตัวมากยิ่งขึ้น⁴ อันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการดำรงชีพและวิถีชีวิตทั้งในด้านการผลิตและบริโภคของชุมชนรอบอ่าว

อนึ่ง เมื่อระบบเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตแบบยังชีพไปสู่การผลิตเพื่อขาย ชาวประมง นักธุรกิจ และนักลงทุนอุตสาหกรรมประมงต่างก็พากันพัฒนาและปรับปรุงเทคนิควิธีการจับสัตว์น้ำ การแปรรูปและการตลาด ตลอดจนการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์และรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรธุรกิจต่างๆ⁵ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันท่ามกลางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ทั้งนี้ในแง่ของการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์และรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรธุรกิจนั้น ได้นำไปสู่การรวมตัวประสานงานกันของกลุ่มผู้ประกอบการประมงเนื่องจากในอดีตการดำเนินธุรกิจประมงในจังหวัดปัตตานีส่วนใหญ่ยังทำกันแบบกระจัดกระจายต่างฝ่ายต่างทำเป็นของตนเอง ไม่ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเช่นในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาในด้านการ

³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพีไล เลิศปรีชา, วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิหมู่บ้าน, 2537) อ้างถึงใน วัฒนา สุกัณศีล, สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานี: การเปลี่ยนแปลง ปัญหาและการปรับตัว, หน้า 27.

⁴ วัฒนา สุกัณศีล, สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานี: การเปลี่ยนแปลง ปัญหาและการปรับตัว, หน้า 29.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ให้ความสนับสนุนส่งเสริมจากหน่วยงานของรัฐ และต้องถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านการตลาดตลอดมา⁶

ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการประมงกลุ่มหนึ่งจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมา เพื่อขอความสนับสนุนส่งเสริมหรือเพื่อการขอบริการจากรัฐ ตลอดจนสร้างอำนาจการต่อรองในด้านการตลาด โดยมีเป้าหมายในการปกป้อง รักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มตน ดังนั้น สมาคมของผู้ประกอบการประมงจังหวัดปัตตานีจึงได้ก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2511 โดยได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในชื่อว่า “สมาคมการประมงปัตตานี” ซึ่งทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานระหว่างสมาคมกับทางราชการ สมาคมต่างๆ รวมไปถึงองค์การรัฐวิสาหกิจ องค์การสะพานปลา องค์การท่องเที่ยว องค์การการค้าในภายใน องค์การเชื้อเพลิง และสหกรณ์ต่างๆ เป็นต้น อันมีส่วนช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกในสมาคมอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนเรือ การขุดลอกร่องแม่น้ำปัตตานี การติดตั้งวิทยุสื่อสาร ฯลฯ

การดำเนินการของสมาคมฯ ดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายเชิงผลประโยชน์เฉพาะ (self interest) ร่วมกันในกลุ่มผู้ประกอบการประมง และสะท้อนให้เห็นว่าสมาคมฯ ได้ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล อันเป็นช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจในสังคมมากขึ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มที่เป็นทางการเช่นนี้ถือได้ว่าเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” ที่จัดตั้งด้วยตนเองขึ้น ภายใต้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบยังชีพมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยตลอดระยะเวลากว่า 30 ปี สมาคมฯ อยู่เบื้องหลังความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของปัตตานีในการผลักดันให้เกิดโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการขุดลอกร่องน้ำปัตตานี การปรับปรุงท่าเทียบเรือ การปรับปรุงเขตอุตสาหกรรมปัตตานี การก่อสร้างสะพานและถนนเลียบเมืองปัตตานี การก่อสร้างสถานีไฟฟ้าย่อยในเขตอุตสาหกรรมปัตตานี เป็นต้น ทำให้ปัตตานีเป็นศูนย์กลางการประมงในจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ซึ่งไม่เพียงเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจประมงเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดการสร้างงานในกิจการอื่นๆ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงอีกด้วย

แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แปรเปลี่ยนไปตามระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้มีปัจจัยหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของธุรกิจประมง โดยเฉพาะปัจจัยทางการผลิตที่สำคัญ อันได้แก่ การขาดแคลนวัตถุดิบ ปัญหาน้ำมันแพง และปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน (ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดในบท

⁶ บุญเคื้อ ประเสริฐสุวรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, “หนังสือที่ระลึกเนื่องในพิธีเปิดที่ทำการสมาคมการประมงปัตตานี,” 6 พฤษภาคม 2526.

ที่ 2) ภาครัฐกิจประมงจึงต้องลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาโดยตลอด แม้ว่ารัฐจะเปิดผ่อนผันในใช้แรงงานต่างด้าวก็ตาม แต่ด้วยปัญหาด้านการปฏิบัติและระเบียบของทางราชการที่ออกมาบังคับใช้ในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ประกอบการประมงนำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนตามที่ทางราชการกำหนด ตลอดจนการที่รัฐใช้มาตรการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อธุรกิจประมงอย่างยิ่ง สมาคมประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์จึงต้องเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มโดยการแสดงบทบาทในการป้อนนโยบายเป็นสำคัญ แต่ทว่าในขณะเดียวกัน สมาคมฯ ก็ต้องดำเนินบทบาทในการประสานและขานรับนโยบายแรงงานที่ออกมา เพื่อช่วยเหลือส่งเสริมรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะขอลงถึงบทบาทในแต่ละด้านของสมาคมฯ ดังนี้

4.2 บทบาทในการป้อนนโยบายแรงงานข้ามชาติของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ในช่วงปี พ.ศ.2544- พ.ศ.2547

บทบาทของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ในช่วงปี พ.ศ.2544- พ.ศ.2547 นั้น โดยภาพรวมแล้วจะเป็นการป้อนนโยบายให้กับทางหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ โดยการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง พร้อมกับเสนอข้อเรียกร้องที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการประมง ซึ่งหากเป็นการเรียกร้องต่อหน่วยงานราชการในท้องถิ่นก็จะได้รับการตอบสนองอย่างดี แต่สำหรับข้อเรียกร้องบางประการที่ต้องเสนอต่อหน่วยงานที่อยู่ในระดับสูงกว่าระดับท้องถิ่น ก็เสนอผ่านหน่วยงานในท้องถิ่น เพื่อที่หน่วยงานนั้นๆ จะเป็นผู้ประสานเรื่องไปยังส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ทั้งนี้ข้อมูลและข้อเรียกร้องดังกล่าวเหล่านี้ คือ

1. ขอให้รัฐบาลพิจารณาแยกระยะเวลาในการรับรายงานตัวต่อแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลออกจากกิจการอาชีพอื่น โดยไม่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการรับรายงานตัว และขอรับใบอนุญาตทำงาน แต่การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำงานมีอายุไม่เกิน 1 ปี
2. ขอให้ทางรัฐพิจารณาการชำระค่าอนุญาตการทำงาน ค่าประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการส่งตัวกลับ โดยให้ทยอยจ่ายเป็นงวดๆ ละ 3 เดือน ให้สอดคล้องกับระยะเวลาการทำงาน
3. เนื่องจากแรงงานประมงมีการโยกย้ายสูง ปรับเปลี่ยนนายจ้างใหม่บ่อยครั้ง จึงขอให้ผู้ประกอบการสามารถนำแรงงานต่างด้าวคนใหม่มาจดทะเบียนแทนโควตาเดิมได้และทำงานภายในระยะเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนด

4. ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตที่อยู่ของแรงงานต่างด้าว และขอให้ทางจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาคำขอเปลี่ยนการทำงานและสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวในจังหวัด

5. การจัดศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว (One Stop Services) ตามแนวตะเข็บชายแดนเพื่อเป็นหน่วยงานในการกำกับ ควบคุม จัดส่งแรงงานต่างด้าวไปตามจังหวัดที่มีความต้องการจ้าง

ข้อมูลและข้อเรียกร้องดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความต้องการของสมาคมฯ ในอันที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน สมาคมประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์จึงต้องเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มโดยมักแสดงบทบาทในการป้อนนโยบาย เพื่อให้รัฐกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม ด้วยการให้ข้อมูลต่อผู้กำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติได้รับรู้ถึงความต้องการของกลุ่ม โดยผ่านยุทธวิธีต่างๆ ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ สมาคมฯ จึงเปรียบเสมือนสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานความต้องการของสมาชิก กับสถาบันการเมืองอื่นๆ ที่มีทำหน้าที่หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับต่างๆ เพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐ ดังจะกล่าวต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.1 ยุทธศาสตร์และวิธีในการสร้างพลังกดดันของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี

เมื่อสมาคมฯ ดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบายเป็นสำคัญ สมาคมฯ จึงต้องหายุทธวิธีในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อสถาบันการเมืองที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ เพื่อส่งผ่านความคิดเห็น ความต้องการผลประโยชน์ ฯลฯ ให้ได้รับการถ่ายทอด และเคลื่อนสู่กระบวนการตัดสินใจของรัฐ ให้รัฐและกลไกของรัฐได้กำหนดนโยบายที่ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม⁷ ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์และจากการรวบรวมข้อมูลทางเอกสาร พบว่าสมาคมฯ มักทำหน้าที่ป้อนนโยบาย ในฐานะคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้แทนจากภาคเอกชนที่มีอยู่จำนวน 3 ตำแหน่ง⁸ โดยจะมีประชุมในระดับจังหวัดร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานจัดหางานจังหวัด ดำเนินตรวจคนเข้าเมืองท่าเรือปัตตานี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้ในวาระการประชุมดังกล่าว สมาคมฯ จะยื่นข้อเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาในประเด็นแรงงานต่างด้าว เช่น การพิจารณาให้นายจ้างสามารถใช้แรงงานต่างด้าวทดแทนได้ตามโควตา การขอผ่อนผันให้นายจ้างสามารถชำระค่าประกันสุขภาพเป็นรายงวด การขอขยายระยะเวลาการจดทะเบียนสำหรับกิจการประมงทะเล เป็นต้น ซึ่งที่ประชุมจะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการประสานกับส่วนกลาง อันได้แก่ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยต่อไป

นอกจากการเป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี* แล้ว สมาคมฯ ยังเป็นหนึ่งในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวในจังหวัด

⁷ อภิญา รัตนมงคลมาศ, “ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน,” ใน สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 203.

⁸ อีก 2 ตำแหน่งที่เหลือของคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว คือ ประธานชมรมธุรกิจการก่อสร้าง และประธานชมรมผู้เลี้ยงกุ้ง

* คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองประธานอนุกรรมการ และมีอนุกรรมการ 16 ตำแหน่งคือ แรงงานจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการสถาบัน/ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด ประกันสังคมจังหวัด ผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง ๓ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้แทนจากภาคเอกชนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวน 3 คน จัดหางานจังหวัด ข้าราชการประจำสำนักงานจัดหางานจังหวัด มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ 1) ให้คำแนะนำ หรือปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดประเภทกิจการ และการจัดสรรจำนวนคนต่างด้าวเข้าทำงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ 2) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวมอบหมาย

ทำให้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและเรียกร้องความต้องการของกลุ่มผู้ประกอบการประมงได้ ยิ่งไปกว่านี้ ในการประชุมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าวของทางจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการประชุมหารือแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว สมาคมฯ มักจะได้รับเชิญให้ไปเข้าร่วมประชุมเสมอ หรือในบางครั้งบางครา สมาคมฯ จะขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาคมฯ และหน่วยงานราชการในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการประชุมที่จัดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ

“ถ้าถามถึง (ความสำเร็จในการเรียกร้องประเด็นด้านแรงงาน) ว่าในระดับจังหวัด ผมคิดว่าได้ประโยชน์เยอะ เพราะเวลาเราประสานหน่วยงานในจังหวัด ในเรื่องแรงงานต่างด้าวหรือปัญหาอะไรก็แล้วแต่ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ผู้ว่าจะต้องเรียกประชุมภายในไม่เกิน 3 วัน จากที่เราร้องๆ ไปในแต่ละเรื่อง บางครั้งก็ไม่ต้องถึงจังหวัดเลย อาจจะไปหิ้วหน้าส่วนราชการนั้นๆ ที่ดูแลแต่ละเรื่อง เชิญมาคุยกันหรือเราเข้าไปหา แล้วนั่งคุยกันทำความเข้าใจ แล้วแก้ปัญหา บางคนมาใหม่ก็ไม่รู้สภาพ แต่ถ้าอยู่ๆ ไปแล้ว ก็จะมีรู้ว่ามีปัญหานี้เราอยู่กันยังไง เราทำกันยังไง”⁹

นอกจากนี้ ในระดับการกำหนดนโยบาย แม้ว่าในบางครั้ง ผู้แทนของสมาคมฯ ไม่ได้มีตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการ เป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุม แต่ก็สามารถเรียกร้องข้อเสนอต่อภาครัฐได้โดยตรง เช่น การร่วมประชุมกับคณะผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน (19 มิถุนายน 2546) ร่วมประชุมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (23 เมษายน 2547) ร่วมประชุมกับอธิบดีกรมการจัดหางาน (20 กรกฎาคม 2547) เป็นต้น ทำให้สมาคมฯ สามารถนำเสนอข้อมูลสู่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ประสานงานติดต่อไปยังส่วนกลาง เพื่อนำเสนอปัญหาของสมาคมฯ อีกครั้งหนึ่ง

สำหรับยุทธวิธีอีกอย่างที่มักจะใช้คือ การทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร และเสนอข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานราชการทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับการกำหนดนโยบาย เพื่อเรียกร้องหรือให้รัฐบาลสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่ม ในกรณีดังต่อไปนี้คือ

1. สมาคมฯ ทำหนังสือถึงอธิบดีกรมการจัดหางาน เพื่อขอให้พิจารณาค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานที่สูงถึง 1,800 บาท ในปี 2545 เนื่องจากแรงงานประมงมีการโยกย้ายสูง มักจะหนีหายไปที่ใหม่ ทำให้ผู้ประกอบการประมงเกรงว่าจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ไปโดยเปล่า

⁹ สัมภาษณ์ วิโรจน์ จันทนิมิ, นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, 8 ตุลาคม 2548.

ประโยชน์ สมาคมฯ จึงเรียกร้องให้มีการทยอยจ่ายเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้เป็นรายงวด ให้สอดคล้องกับระยะเวลาทำงาน 3 เดือน 6 เดือน และไม่เกิน 1 ปี

2. สมาคมฯ ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี¹⁰ เกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในกิจการประมงและต่อเนื่องประมง โดยมีข้อเสนอที่สำคัญคือ ให้รัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการยื่นขอโควตาการจ้างแรงงานในกิจการประมงและต่อเนื่อง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานที่แท้จริง

3. สมาคมฯ ทำหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด¹¹ เกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในกิจการประมงและต่อเนื่องประมง โดยชี้แนะให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาที่นายจ้างไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนได้ทั้งหมด ซึ่งปัญหาเหล่านั้นก็คือ ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป ปัญหาระยะเวลาการขึ้นทะเบียนมีจำกัด ปัญหาลูกเรือที่จดทะเบียนแล้วหลบหนี และปัญหาทางกฎระเบียบแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่

4. สมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือถึงสารวัตรด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าเรือปัตตานี¹² ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547 เพื่อให้พิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการส่งตัวกลับ (ปรกติจะจ่ายครั้งละ 1,000 บาท ต่อ 1 ปี) โดยให้นายจ้างรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว กรณีลูกจ้างหลบหนีไปแล้ว หรือให้ทยอยจ่ายได้เป็นงวดเช่นเดียวกับค่าใบอนุญาตทำงาน ทั้งนี้เพื่อให้ทางด่านตรวจคนเข้าเมืองช่วยประสานกับทางส่วนกลางให้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวต่อไป

5. ทางสมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือถึงทางผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี¹³ (นายเสนอ จันทรา) ถึงเรื่องการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจังหวัดปัตตานี เพื่อแจ้งปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะให้กรมการจัดหางานทราบเป็นข้อมูลในการนำเสนอปัญหาและพิจารณาแนวทางแก้ไขในระดับประเทศต่อไป

การยื่นหนังสือมักจะกระทำต่อหน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่น ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้แรงงานต่างด้าวในส่วนจังหวัดให้ช่วยส่งการหน่วยงานหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องนำเรื่องที่สมาคมฯ เสนอไปดำเนินการประสานต่อยังส่วนกลาง โดยส่วนใหญ่นั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จหรือประสบความสำเร็จน้อย ยกเว้นในส่วนของการเรียกร้องให้รัฐ

¹⁰ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 98/2546,” 19 พฤศจิกายน 2546.

¹¹ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 128/2546,” 4 ธันวาคม 2546.

¹² สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 007/2547,” 9 กุมภาพันธ์ 2547.

¹³ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 60/2547,” 30 กรกฎาคม 2547.

ผ่อนผันให้ทยอยจ่ายค่าธรรมเนียมอนุญาตทำงาน และการเรียกร้องให้รัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการยื่นขอโควตาการจ้างแรงงานในกิจการประมงและต่อเนื่อง ทั้งนี้แม้ข้อเรียกร้องต่างๆ ยังไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐ สมาคมฯ ก็ไม่ได้ละความพยายามในการยื่นหนังสือเรียกร้องประเด็นความต้องการของกลุ่ม เพื่อกดดันให้รัฐตระหนักถึงปัญหาของกลุ่มและหันมาสนใจแก้ปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่ม ดังที่นายวิโรจน์ จันทนิมิ นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี กล่าวว่า

“สิ่งที่เรานำเสนอคือแนวทางแก้ไข ปัญหาอะไรที่นโยบายรัฐออกมาครั้งหนึ่ง ค่าใช้จ่ายเท่านี้ ระยะเวลาเท่านี้ อะไรทั้งหมด พอเราทำไม่ได้ เราก็พยายามที่จะบอกไป ส่งๆ ไป บางข้อได้กลับมา บางข้อไม่ได้กลับมา ซึ่งอันนี้เป็นการผลักดันให้เกิดการปรับปรุง ที่จะทำให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น”¹⁴

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการประชุมก็ดี หรือการทำหนังสือต่อหน่วยงานราชการก็ดี มักอาศัยหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะสำนักงานจัดหางานจังหวัด เป็นทางผ่านในการนำเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่ม ซึ่งมักจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐเท่าไรนัก ดังนั้น บางโอกาสจึงต้องอาศัยการเข้าไปพบปะพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มอีกทางหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการแบบไม่เป็นทางการ ดังกรณี การร่วมต้อนรับคณะข้าราชการระดับ 8 - 9 ของกระทรวงแรงงานเดินทางมาดูงานด้านประมงในจังหวัด (30 มีนาคม 2545) เข้าพบรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน เพื่อแสดงความยินดี และนำเสนอปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง (6 พฤศจิกายน 2545) ร่วมรับประทานอาหารกับอธิบดีกรมการปกครอง (14 ตุลาคม 2546) ร่วมรับประทานอาหารกับรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและคณะ (16 มีนาคม 2547) เป็นต้น

การใช้สื่อมวลชนก็เป็นยุทธวิธีหนึ่งที่จะทำให้ปัญหาของสมาคมฯ กลายเป็นประเด็นสาธารณะซึ่งจะมีส่วนในการสร้างพลังกดดันของสมาคมฯ ต่อผู้กำหนดนโยบายมากขึ้น เพราะสื่อจะเป็นตัวกลางที่นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาเดือดร้อนและข้อเรียกร้องของสมาคมฯ ไปสู่ผู้กำหนดนโยบาย ทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องหันมาให้ความสนใจในการประเด็นปัญหาที่สื่อได้ติดตามนำเสนอ และอาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ยิ่งไปกว่านี้การที่สื่อ โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์สามารถเผยแพร่ข้อมูลได้ในวงกว้าง ย่อมทำให้โอกาสที่ข้อมูลจะเข้าถึงผู้ที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายในแต่ละระดับมีมากขึ้น และยังช่วยแพร่กระจายข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนของกลุ่มไปสู่สาธารณชนให้รับรู้ ทำให้ปัญหาของกลุ่มกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่รัฐไม่อาจเพิกเฉยต่อถาวร

¹⁴ สัมภาษณ์ วิโรจน์ จันทนิมิ, นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, 8 ตุลาคม 2548.

แก้ไขปัญหาก็ได้ สำหรับการใช้สื่อเป็นพลังสำคัญที่จะกดดันให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับรู้ถึงปัญหาของสมาคมฯ นั้น เห็นได้ชัดจากการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์หลายฉบับ อาทิเช่น ไอ.เอ็น.เอ็น เสนอข่าว “ประมงเดือดร้อน ไม่มีตังเก”¹⁵ แนวหน้าเสนอข่าว “สมาคมประมงปัตตานีอัดรัฐแก้แรงงานขาดไม่ได้ จักรูถ่ายอำนาจให้จว.ตั้งศูนย์”¹⁶ ในข่าวสดเสนอข่าว “ประมงปัตตานีจักรัฐแก้ปัญหาแรงงาน”¹⁷ บ้านเมืองเสนอข่าว “ประมงปัตตานีจัรัฐตั้งศูนย์ วันสต้อปแก้ขาดแรงงาน”¹⁸ และ ผู้จัดการเสนอข่าว “ปัตตานีอ่วม ‘ดีเซลขึ้น-แรงงานลด’ จอดแล้ว 600 ลำ”¹⁹ เป็นต้น

การนำเสนอปัญหาของสมาคมฯ ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์หลากหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นแนวหน้า ผู้จัดการ บ้านเมือง ฯลฯ ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าปัญหาของภาคธุรกิจประมงเป็นที่สนใจของสื่อ เพราะภาคธุรกิจประมงต้องใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ดังนั้นนโยบายแรงงานข้ามชาติจึงมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการประมงไม่น้อย ซึ่งจากการวิเคราะห์เนื้อหาข่าวที่นำเสนอโดยหนังสือพิมพ์ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ตัวแทนของสมาคมฯ โดยเฉพาะนายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี มักจะเรียกร้องขอเสนอ 4-5 เรื่อง ในประเด็นเดิม คือ การเพิ่มโควตาแรงงานต่างด้าว การเปิดศูนย์วันสต้อปเซอร์วิส การถ่ายโอนอำนาจการดูแลควบคุมแรงงานสู่ระดับท้องถิ่น การขยายระยะเวลาการจดทะเบียน ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควร ทำให้สมาคมฯ ยังคงพยายามใช้สื่อเป็นกระบอกเสียงส่งผ่านความต้องการของกลุ่มตนไปยังภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

สำหรับยุทธศาสตร์ประการสุดท้ายที่จะสร้างอำนาจการกดดันให้รัฐนำข้อเรียกร้อง/ความต้องการของกลุ่มไปกำหนดเป็นนโยบายนั้นก็คือ การสร้างพันธมิตร หรือการหาแนวร่วม เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการป้อนนโยบายร่วมกัน ซึ่งจะให้มีอำนาจกดดันต่อรองมากขึ้น จากการศึกษาพบว่า พันธมิตรของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในการป้อนนโยบายร่วมกันมีดังต่อไปนี้

กลุ่มแรก คือ สภาหอการค้าจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรรวมศูนย์ของภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัดปัตตานี สภาหอการค้าจะมีส่วนในการช่วยนำเสนอปัญหาแรงงานต่างด้าวของภาคธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง ผ่านการประชุมร่วมกับหน่วยงานราชการในระดับจังหวัด การ

¹⁵ “ประมงเดือดร้อน ไม่มีตังเก,” ไอ.เอ็น.เอ็น(17 กรกฎาคม 2546)

¹⁶ “สมาคมประมงปัตตานีอัดรัฐแก้แรงงานขาดไม่ได้ จักรูถ่ายอำนาจให้จว.ตั้งศูนย์,” แนวหน้า(21 กรกฎาคม 2546)

¹⁷ “ประมงปัตตานีจัรัฐแก้ปัญหาแรงงาน,” ข่าวสด(22 กรกฎาคม 2546)

¹⁸ “ประมงปัตตานีจัรัฐตั้งศูนย์ วันสต้อปแก้ขาดแรงงาน,” บ้านเมือง(22 กรกฎาคม 2546)

¹⁹ “ปัตตานีอ่วม ‘ดีเซลขึ้น-แรงงานลด’ จอดแล้ว 600 ลำ” ผู้จัดการ(15 มีนาคม 2548)

ประชุมร่วมกับสภาหอการค้าระดับเขต คณะกรรมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค ผ่านไปยังสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ไปจนถึงการประชุมร่วมกับกกร. (คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) และท้ายที่สุด กกร.จะนำเรื่องเสนอต่อรัฐบาล

ทั้งนี้จากการที่เลขาธิการสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสภาหอการค้าจังหวัด เมื่อมีการประชุมเรื่องประเด็นแรงงานต่างด้าว ประธานสภาหอการค้าก็มักจะมอบหมายให้คณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากสมาคมประมงฯ ไปดำเนินการต่อ ทำให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสภาหอการค้าและสมาคมการประมง ซึ่งเรียกว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะ “ชักไยแมงมุง”

“3-4 องค์กรรมมานั่งคุยกัน กับอีกวิธีหนึ่ง เราใช้วิธี “ชักไยแมงมุง” หอการค้าจะมีกรรมการของสมาคมประมงนั่งเป็นกรรมการหอฯ หรืออย่างประธานสภาอุตสาหกรรมนั่งเป็นกรรมการหอฯ เพื่อแชร์ข้อมูลระหว่างหอการค้ากับองค์กรอื่นๆ ทำให้ทุกองค์กรชักไยถึงกันหมด พอเราไปประชุม เราก็จะเอาแนวนโยบายขององค์กรนั้นๆ ไปสานต่อ ไปพูดให้ เราจะไม่ใช่ข้อมูลอะไรที่แตกต่างไปจากข้อมูลที่ตัวแทนประมงให้”²⁰

กลุ่มที่สอง คือ สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ซึ่งมีความร่วมมือทางด้านกาแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนแรงงานร่วมกันกับสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี เนื่องจากแรงงานในพื้นที่ขาดแคลนอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้แรงงานจากภูมิภาคอื่นไม่เดินทางเข้ามาทำงานในจังหวัดปัตตานี ประกอบกับแรงงานมุสลิมในพื้นที่ไม่ทำงานในวันศุกร์ เพราะต้องปฏิบัติศาสนกิจ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมแต่เดิมที่ไม่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวให้ทำงานคัดปลา ตัดหัวปลา ซึ่งเป็นอาชีพที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง ด้วยเหตุนี้ จึงมีการร่วมมือติดต่อดูแลประสานงานกับสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี และสภาหอการค้าจังหวัดในการป้อนข้อมูลให้กับทางสำนักงานจัดหางานจังหวัด และกระทรวงแรงงาน ตลอดจนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนแรงงานในพื้นที่เป็นสำคัญ

“ส่วนมากก็ช่วยกันกับทางสมาคมประมง แต่ที่เป็นหลักคือสมาคมประมง ก็มีการคุยกันว่าเราจะเอาแบบไหน คุยกันเรื่องจดทะเบียน การจ่ายค่าประกัน ต้องเป็นไปในแนวทาง

²⁰ สัมภาษณ์ ศิริชัย ปิติเจริญ, ประธานหอการค้าจังหวัดปัตตานี, 5 เมษายน 2549.

เดียวกัน สำคัญเลยว่าถ้าแรงงานไม่มี มันกระเทือนกันไปหมด เช่น ถ้าเรือประมงขึ้นปลาไม่ได้ ปลาไม่มี ก็กระทบอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง”²¹

ทั้งนี้ทางสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานียังมีส่วนสำคัญในการเรียกร้องให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย โดยร่วมกันผลักดันกับสภาอุตสาหกรรมระดับภาค ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลลาวส่งแรงงานถูกกฎหมายเข้ามาทำงานในโรงงานผลิตถุงมือยางทางการแพทย์ และโรงงานผลิตอาหารทะเลแปรรูปในจังหวัดสงขลา และจังหวัดชลบุรีก็ก่อนเป็นชุดแรกจำนวน 50 -100 คน เมื่อเดือนกันยายน ปี 2548 ที่ผ่านมา

“ทางสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานีเป็นคนผลักดันให้แรงงานลาวสามารถเข้ามาทำงานได้ เพราะแรงงานทางเราขาดแคลน แต่พอผลักดันได้ ปรากฏว่าจังหวัดอื่นๆ มาแย่งไป เช่น ชลบุรี ระยอง เมื่อเทียบกับปัตตานี เขาก็ไปทำที่อื่นกันหมด หนึ่ง ค่าแรงทางนั้นดีกว่าสอง สถานการณ์ทางนี้ใครอยากมา ที่สำคัญแรงงานลาวที่มาเลือกเข้าไปทำที่โรงงานก่อน เพราะทางรัฐบาลลาวไม่ยอมปล่อยให้ออกประมง”²²

ในภาพรวม พันธมิตรหรือแนวร่วมของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี มีฐานผลประโยชน์เดียวกันในการเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดนโยบายแรงงานที่เอื้อต่อธุรกิจของตนคือ ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ โดยการศึกษาพบว่าการเคลื่อนไหวภาคีของทั้งสามองค์กรนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากสมาชิกภาพขององค์กรทั้งสามมีลักษณะที่ทับซ้อนกันอยู่ (overlapping group membership) กล่าวคือ สมาชิกบางรายที่ทำธุรกิจประมงทะเล มีเรือประมง ก็จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง อาทิเช่น โรงน้ำแข็ง ปลาป่น ห้องเย็นควบคู่ไปด้วย ทำให้สมาชิกส่วนหนึ่งมี 2 สถานภาพ คือเป็นทั้งสมาชิกของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี ด้วยเหตุนี้สมาชิกที่ประกอบธุรกิจประมงจึงสามารถอาศัยสมาชิกภาพขององค์กรธุรกิจเอกชนอีกแห่ง (นอกเหนือไปจากการเป็นสมาชิกสมาคมประมงจังหวัดปัตตานี) ดำเนินการผลักดันข้อเรียกร้องของตนผ่านอีกช่องทางหนึ่ง

นอกจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานีและสภาหอการค้าจังหวัดปัตตานีที่เป็นแนวร่วมในจังหวัดแล้ว สมาคมการประมงจังหวัดต้องอาศัยกลุ่มพันธมิตรที่ใหญ่กว่าในระดับท้องถิ่น จึงมีการติดต่อประสานงานกับสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรรวมศูนย์ของ

²¹ สัมภาษณ์ โกวิท แยมกลิน, อดีตประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี, 7 เมษายน 2549.

²² สัมภาษณ์ โกวิท แยมกลิน, อดีตประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี, 7 เมษายน 2549.

ผู้ประกอบการประมงทั่วทั้งประเทศ เพื่อร่วมกันป้อนข้อมูลที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนให้กับรัฐบาล ทั้งนี้ฐานเครือข่ายของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ไม่ใช่จะมีเพียงสมาคมการประมงของแต่ละจังหวัดเท่านั้น ยังรวมไปถึงกลุ่มสหกรณ์ประมง กลุ่มอุตสาหกรรมแช่เยือกแข็ง ฯลฯ การรวมกลุ่มกันเช่นนี้น่าจะทำให้มีพลังในการผลักดันนโยบายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปัจจุบัน นายวิโรจน์ จันท์นิมิ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยอีกครั้งในปี พ.ศ.2549 ซึ่งนับเป็นการดำรงตำแหน่งสมัยที่ 3 หลังจากที่เคยดำรงในสมัยแรกและสมัยที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ.2541 - พ.ศ.2542 และระหว่างปี พ.ศ.2543 - พ.ศ.2544 ตามลำดับ ทั้งนี้การที่สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีเป็นสมาชิกของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยนั้น ทำให้สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีมีโอกาสที่จะนำเสนอปัญหาในพื้นที่ และให้สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยดำเนินการผลักดันในระดับประเทศต่อไป อันจะทำให้สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีได้มีบทบาทในระดับประเทศ และทำให้สามารถแก้ไขปัญหาของชาวประมงปัตตานี และระดับประเทศได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น²³

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “รายงานการประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี 2542,” 11 กุมภาพันธ์ 2542.

4.2.2 ประเด็นการเรียกร้องกับบทบาทในการป้อนนโยบายแรงงานข้ามชาติของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นถึงข้อเรียกร้องที่สำคัญ 5 ประการที่ทางสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีได้เสนอต่อทางภาครัฐมาโดยตลอด โดยการให้ยุทธวิธีสร้างพลังกดดันในรูปแบบต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี 2544 – 2547 ดังนั้น จึงขอพิจารณาข้อเรียกร้องเหล่านั้นเป็นประเด็นๆ ไป เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทในการป้อนนโยบายของสมาคมฯ ได้อย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นการขอให้รัฐพิจารณาแยกระยะเวลาในการรับรายงานตัวต่อแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลออกจากกิจการอาชีพอื่น โดยไม่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการรับรายงานตัว และขอรับใบอนุญาตทำงาน

เนื่องจากลักษณะการประกอบอาชีพประมงที่ต้องออกทะเลไปทำการประมงไกลฝั่ง กว่าจะกลับเข้ามาต้องใช้ระยะเวลานาน ด้วยเหตุนี้การที่จะนำเรือประมงกลับมาเพื่อนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนภายในระยะเวลาที่กำหนดจึงเป็นเรื่องยากลำบาก นอกจากนี้ การที่รัฐกำหนดเวลาการขึ้นทะเบียนไม่แน่นอน กล่าวคือ บางปีเปิดให้จดทะเบียนช่วงต้นปี บางปีให้จดทะเบียนช่วงกลางปี ซึ่งระยะเวลาที่ขาดความแน่ชัดเช่นนี้ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถวางแผนการเดินทางเรือได้ล่วงหน้าและไม่อาจนำแรงงานกลับมาจดทะเบียนไม่ทันตามกำหนด

“เรื่องระยะเวลาหนึ่ง ถ้าจริงๆ แล้วเราเปิดตลอด 12 เดือนเลย ไม่ต้องกำหนด อย่างประมงเนี่ยฝั่งอ่าวไทยกับฝั่งอันดามัน ฤดูมันก็ตรงข้ามกันแล้ว ถ้าฝั่งอ่าวไทยมีช่วงมรสุม ฝั่งอันดามันจะเป็นช่วงฤดูทำประมง พอฝั่งอ่าวไทยเป็นช่วงทำประมง ฝั่งอันดามันก็ถือเป็นฤดูมรสุม สลับกัน พอเรือหยุดปี๊บ คิดบัญชี แรงงานก็กลับบ้านไป บางคนก็ไม่ได้มาแล้ว บางคนก็ไปตั้งหลักแหล่ง ไปสร้างฐานที่บ้าน ก็จะมีแรงงานเปลี่ยนเข้ามาเรื่อยๆ สิ่งหนึ่งเราอย่าไปมองว่าแรงงานเปลี่ยนเท่ากับแรงงานเพิ่ม ไม่ใช่”²⁴

ด้วยเงื่อนไขของระยะเวลาในการรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่มีระยะสั้นเกินไป อีกทั้งไม่มีความแน่ชัดนั้นนั้นได้กลายเป็นอุปสรรค ทำให้ผู้ประกอบการประมงส่วนหนึ่งยอมลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ดังที่ปรากฏว่าผู้ประกอบการประมงในจังหวัดปัตตานีนำแรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัวขึ้นทะเบียนไว้แล้วในปี 2544 มายื่นขอต่อใบอนุญาตการทำงานตั้งแต่วันที่ 24

²⁴ สัมภาษณ์ วิโรจน์ จันทนิมิ, นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, 8 ตุลาคม 2548.

กุมภาพันธ์ – 25 มีนาคม 2545 เพียงจำนวน 3,423 คน ซึ่งเป็นจำนวนเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ 7,230 คน เมื่อกลางปี 2544 ซึ่งเมื่อเกิดการจับกุมแรงงานต่างด้าวนอกประเทศที่เหลือ ผู้ประกอบการประมงเหล่านี้ต่างก็ประสบกับความเดือดร้อนในการดำเนินกิจการ ดังนั้น ทางสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีจึงได้เรียกร้องให้รัฐเปิดผ่อนผันให้รับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั้งปีโดยไม่จำกัดระยะเวลา โดยทางสมาคมฯ ได้นำข้อเรียกร้องเสนอผ่านวิธีการดังต่อไปนี้

1. ยื่นเรื่องไปยังสำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี และสำนักงานจัดหางานจังหวัดได้ทำหนังสือเสนอสภาพปัญหา แนวทางแก้ไข และขอคำแนะนำในการแก้ไขปัญหากรณีแรงงานต่างด้าวต่อคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง แต่มิได้รับคำแนะนำแต่ประการใด

2. เสนอเรื่องให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดทำหนังสือไปถึงอธิบดีกรมการจัดหางาน²⁵ และอธิบดีกรมแรงงาน²⁶ เพื่อกดดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว

3. เข้าร่วมประชุมเพื่อเตรียมข้อมูลในการร่วมจัดประชุม ครม. สัญจรในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเสนอให้ทางสำนักงานจัดหางานจังหวัดนำข้อเรียกร้องของสมาคมฯ เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ระหว่างวันที่ 29 – 31 มีนาคม 2545)

4. นำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวต่อคณะข้าราชการระดับ 8-9 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในโอกาสที่เดินทางมาดูงานในจังหวัดปัตตานี เพื่อให้ข้าราชการประจำได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาอย่างชัดเจน

แต่ทว่าการเคลื่อนไหวของสมาคมฯ กลับไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ว่าต่อมกราคมรัฐมนตรีได้มีมติในวันที่ 27 สิงหาคม 2545 ให้เปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2544 และได้ต่อใบอนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ – 25 มีนาคม 2545 รวมไปถึงคนต่างด้าวที่ได้จดทะเบียนครั้งแรก แต่ไม่ได้จดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานครั้งที่ 2 มาขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กันยายน -15 ตุลาคม 2545 และได้ขยายเวลารับจดทะเบียนออกไปอีกจนถึงวันที่ 6 พฤศจิกายน ตามการเรียกร้องของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย

กระนั้นก็ดี ในปี 2546 เมื่อเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชา ส่งผลให้เกิดการผลักดันแรงงานกัมพูชากลับประเทศเป็นจำนวนมาก โดยสถิติการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศของตม.ชายแดนจังหวัดปัตตานีในปี 2546 มีจำนวนแรงงานกัมพูชา 2,553 คน แรงงานพม่า 71 คน แรงงานลาว 2 คน และแรงงานมาเลเซียอีกจำนวน 7 คน การจับกุมดังกล่าวส่งผลให้ชาวกัมพูชาจำนวนมากที่ไร้ขายแรงงานบนเรือในปัตตานีได้รับผลกระทบอย่างหนัก จนต้องกบดาน

²⁵ สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ ปน 0028/06194,” 27 มีนาคม 2545.

²⁶ สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ ปน 0028/15315,” 20 สิงหาคม 2545.

อยู่บนเรือนานเป็นเดือน บางคนถอดใจ ซิงหนีกลับบ้านเกิดไปดื้อๆ ก็มี²⁷ ดังที่แรงงานประมง กัมพูชาในปัตตานีคนหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"เขากลัวตำรวจจับครับ เลยหนีกลับไปก่อน เพราะตอนที่มิช่า ตำรวจเขาจับบ่อยครับ วันหนึ่งได้ตั้ง 3 รถกระบะ... ลำบากใจมากๆ กลัวตำรวจจับส่งกลับประเทศ คิดถึงตัวเองว่า เราเป็นคนเขมรจะทำงานอยู่ที่เมืองไทยได้อย่างไร จะได้ออกเรือต่อหรือเปล่า มันลำบาก"²⁸

ความเดือดร้อนของผู้ประกอบการประมงในจังหวัดปัตตานีที่เกิดจากการจับกุมแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ทำให้นายวิโรจน์ จันทนิมิ ในฐานะนายกสมาคมฯ ออกมาเคลื่อนไหวผ่านการให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ต่างๆ เพื่อเรียกร้องให้มีการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้อย่างต่อเนื่อง²⁹ และยังได้ใช้วิธีการต่างๆ เพื่อกดดันดังต่อไปนี้

1. สมาคมฯ ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด³⁰ เกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในกิจการประมงและต่อเนื่องประมง โดยชี้แนะให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาที่นายจ้างไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนได้ทั้งหมด

2. สมาคมฯ เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของจังหวัดปัตตานี โดยทางสมาคมฯ ได้ชี้แจงให้เห็นถึงสภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวในจังหวัดปัตตานี ต่อมาทางจังหวัดปัตตานีจึงได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงแรงงาน³¹ เพื่อเสนอเรื่องไปยังส่วนกลางให้พิจารณาต่อไป

3. สมาคมฯ ในฐานะคณะอนุกรรมการภาคเอกชนได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี* (ครั้งที่ 1/2547) และได้เสนอขอให้มีการขยายระยะเวลาการจดทะเบียนราษฎรสำหรับกิจการประมงทะเลออกไป เนื่องจากเรือประมงส่วนใหญ่

²⁷ ทิพย์พิมล เกียรติวาทีรัตนะ, "น้ำ (ทะเล) ได้ศอก ความขัดแย้งบนผลประโยชน์," [online]. 2003. แหล่งที่มา: <http://www.bkknews.com/2003/04/01/jud/index.php?news=jud1.html> [25/01/06]

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ "ประมงปัตตานีจี้รัฐตั้งศูนย์วันสต็อปแก้ขาดแรงงาน," *กรุงเทพธุรกิจ*(22 กรกฎาคม 2546)

³⁰ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, "หนังสือที่ สปน. 128/2546," 4 ธันวาคม 2546.

³¹ ศาลากลางจังหวัดปัตตานี, "หนังสือที่ ปน 0023/00851," 19 มกราคม 2547.

* ผู้แทนภาคเอกชน จำนวน 3 คน ร่วมเป็นอนุกรรมการ อันได้แก่ นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ประธานชมรมธุรกิจการก่อสร้าง และประธานชมรมผู้เลี้ยงกุ้งหรือผู้แทน

ออกไปหาปลาในพื้นที่ห่างไกล อาจจะถูกกลับมาไม่ทันตามกำหนด (1-31 กรกฎาคม 2547) จึงเสนอขอขยายระยะเวลาการจดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไปจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2547 ที่ประชุมมีมติรับทราบ และนำมาติดังกล่าวเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา

ในภายหลังกกระทรวงแรงงานได้ส่งหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด³²แจ้งให้ทราบว่าวันที่ 1 สิงหาคม 2547 เป็นวันสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินการรับรายงานตัวจดทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียนแล้วทางการจะต้องดำเนินการปราบปรามจับกุม ดำเนินคดีคนต่างด้าว และผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่จดทะเบียนอย่างจริงจังต่อไป ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอของสมาคมฯ ที่เรียกร้องให้ขยายเวลาจดทะเบียนแรงงานจึงเป็นอันตกไป ท่าที่ตบสนองของรัฐได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐต้องการควบคุมปริมาณแรงงาน ตลอดจนไม่ให้มีการโยกย้าย แนวน้อมที่รัฐจะเปิดผ่อนผันทั้งปีนั้นคงเป็นเรื่องที่เป็นไปยาก เนื่องจากรัฐต้องมีภาระหลายประการที่จะต้องดำเนินการ

“ถ้าจะเอาตามเขาจริงๆ เขาอยากจะทำให้ทำทั้งปี แต่พูดจริงๆ ทำแบบนี้มันมากเกินไป เราจะทำระบบไม่ได้เลย คือ เราจะต้องคิดถึงภาครัฐที่ต้องดำเนินการด้วย ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสุข สำนักงานจัดหางาน เขาก็ต้องทำเรื่องแรงงานต่างด้าวทั้งปี แล้วสาธารณสุขจังหวัดเขาก็มีภาระกิจของเขาอยู่แล้ว ถ้าให้ทำทั้งปีจริงๆ มันไม่คุ้ม”³³

อย่างไรก็ดี ดูเหมือนว่าทางสมาคมฯ ได้ละความพยายามในการเรียกร้องให้รัฐเปิดผ่อนจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตลอดทั้งปี เนื่องจากนโยบายของรัฐที่ออกมาก็ยังคงจำกัดระยะเวลาการรับจดทะเบียน โดยไม่มีที่ท่าว่าจะยืดหยุ่นให้แต่ประการใด อีกทั้งยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่สำคัญและสร้างเงื่อนไขให้แก่ผู้ประกอบการประมงจะต้องเรียกร้องให้ทางภาครัฐปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติอีกหลากหลายประเด็น

2. ประเด็นการขอให้ชำระค่าอนุญาตการทำงาน ค่าประกันสุขภาพและค่าใช้จ่ายในการส่งตัวกลับได้เป็นรายงวด โดยให้สอดคล้องกับระยะเวลาการทำงาน

สืบเนื่องจากนโยบายแรงงานข้ามชาติในปี 2544 กำหนดให้ชำระค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวระหว่างวันที่ 24 กันยายน – 25 ตุลาคม 2544 แบ่งเป็นค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900 บาท ค่าทำบัตร 150 บาท และค่าประกันการส่งกลับ

³² กระทรวงแรงงาน, “หนังสือที่ รง 0307/2229,” 30 กรกฎาคม 2547.

³³ สัมภาษณ์ นภัทร วิทยทอง, นักวิชาการแรงงาน 6 ว สำนักงานจัดหางานจังหวัด, 10 ตุลาคม 2548.

1,000 บาท เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 3,250 บาท ซึ่งมีผู้ประกอบการประมงในจังหวัดปัตตานีจำนวน 406 ราย ได้นำแรงงานต่างด้าวมาขอใบอนุญาตทำงานทั้งสิ้นจำนวน 7,230 คน ทั้งนี้เมื่อรวมกับกิจการต่อเนื่องประมงทะเลจะมีจำนวนทั้งสิ้น 7,446 คน คิดเป็นร้อยละ 7.20 ของกิจการประมงและต่อเนื่องประมงทั่วประเทศ ทำให้จังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงและต่อเนื่องประมงมากที่สุดใน 3 อันดับแรก รองมาจากสมุทรสาคร (ร้อยละ 31.69) และระนอง (ร้อยละ 8.74)³⁴ ทั้งนี้ในความเป็นจริงนั้น จากการศึกษาการขาดแคลนแรงงานของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ARCM) พ.ศ.2543³⁵ นายจ้างในจังหวัดปัตตานีมีความต้องการแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงจำนวนถึง 24,113 คน

สำหรับสาเหตุหนึ่งที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนน้อยกว่าสภาพความเป็นจริงก็คือ ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่สูง ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการประมงต้องรับภาระสูง จึงเกิดการประชุมร่วมกันหาทางออกกับภาครัฐในการประชุมสัจจสมาคมประมงแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 กันยายน โดยนายวิโรจน์ จันท์นิมิ นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ในฐานะนายกสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้เน้นเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการประกอบการประมงทั้งในและนอกน่านน้ำไทย เรื่องราคาน้ำมัน การส่งเสริมของรัฐบาล และเรื่องแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง โดยสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้เสนอถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มักย้ายที่อยู่และเปลี่ยนนายจ้างบ่อย ทำให้ให้นายจ้างต้องหาแรงงานทดแทนอยู่เรื่อยๆ จนกลายเป็นแรงงานเถื่อน และค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่มีวงเงินค่อนข้างสูงทำให้ไม่สามารถรับภาระได้จึงเกิดแรงงานเถื่อนดังกล่าว³⁶ การหยิบยกปัญหาค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนต่อที่ประชุมในครั้งนั้นเป็นการนำเสนอข้อมูลให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งก็คือรองอธิบดีกรมการจัดหางานที่เข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นด้วย อันส่งผลให้ภาครัฐสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปทบทวนและพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ดี เมื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 สิงหาคม 2545 มีมติให้เปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี 2544 และได้ต่อใบอนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ - 25 มีนาคม รวมไปถึงคนต่างด้าวที่ได้จดทะเบียนครั้งแรก แต่ไม่ได้จดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานครั้งที่ 2 มาขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กันยายน - 15 ตุลาคม โดยเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียน 3,450 บาท แยกเป็นค่าตรวจสุขภาพ 300 บาท ค่าบัตรประกันสุขภาพ 1,200 บาท ค่าบัตรประจำตัว 150 บาท และค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงาน 1,800 บาท

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “สรุปผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544,” 15 มกราคม 2545.

³⁵ ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, หน้า 141.

³⁶ “ประมงรวมพลถก 3 ปัญหาใหญ่,” สยามรัฐ(5 กันยายน 2544)

ค่าใช้จ่ายดังกล่าวก็นับว่าสูงมาก โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมการอนุญาตทำงานที่สูงถึง 1,800 บาท ทำให้สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีเรียกร้องให้มีการทยอยจ่ายเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้เป็นรายงวด เนื่องจากผู้ประกอบการประมงไม่แน่ใจว่าแรงงานต่างด้าวจะทำงานอยู่กับตนได้ครบปีหรือไม่ เหตุเพราะแรงงานเหล่านี้มีการหลบหนีหาย และเปลี่ยนนายจ้างอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งหากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ผู้ประกอบการก็จะเสียเงินโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้น การให้ทยอยจ่ายเป็นรายงวดจะเหมาะสมกับอาชีพประมงมากกว่า

“ค่าธรรมเนียม เขาเคยไฟท์ไปเมื่อปี สองปีที่แล้ว แล้วก็ไม่ได้ผลมาแล้ว เขาพูดที่ประชุมเมื่อ 3 ปีที่แล้ว แล้วมามีผลเมื่อสองปีก่อน ก่อนหน้านั้นค่าธรรมเนียมเราจะเก็บครั้งเดียว ปีละครั้งๆ แต่อย่างที่บอก คนที่เข้าออกในกิจการประมงมีบ่อย เขาเสีย 1,800 ให้กับคนที่ทำงานกับเขาได้แค่เดือนเดียว แล้วอีก 9 เดือน เขาก็ต้องมาจ่าย 1,800 ให้กับคนใหม่ ช่วงหลังที่เขาเรียกร้องได้ผลแล้ว เขาก็สามารถจ่ายเป็น 3 เดือน 6 เดือน ปีหนึ่ง เขาเลือกได้ว่า คนนี้จะอยู่กับเขานาน เขาก็จะจ่ายให้ 1 ปีเต็ม แต่ถ้าเป็นคนใหม่มา เขาก็จะจ่ายให้ 3 เดือนก่อน”³⁷

ทั้งนี้ทางสมาคมฯ ได้ประสานงานไปยังสำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานีให้นำข้อเรียกร้องดังกล่าวเสนอต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน และต่อมาทางกระทรวงแรงงานก็ได้นำข้อเสนอดังกล่าวเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) และประชุมมีมติเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าว ต่อมา กระทรวงแรงงานจึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2545 ลงวันที่ 6 กันยายน 2545 โดยให้ปรับเปลี่ยนค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวจึงสามารถจ่ายเงินค่าธรรมเนียมในการทำงานออกเป็น 3 งวด ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาทำงาน ดังนี้

- ก. ขออนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน ชำระค่าธรรมเนียม 450 บาท
- ข. ทำงานเกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน ชำระค่าธรรมเนียม 900 บาท
- ค. ทำงานเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ชำระค่าธรรมเนียม 1,200 บาท

การเรียกร้องของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในครั้งนี้ถือได้ว่าสมาคมประมงจังหวัดปัตตานีได้ดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบายให้แก่ทางภาครัฐจนประสบผลสำเร็จ ซึ่งช่วย

³⁷ สัมภาษณ์ นภัทร วิทยทอง, นักวิชาการแรงงาน 6 ว สำนักงานจัดหางานจังหวัด, 10 ตุลาคม 2548.

แบ่งเบาภาระให้กับนายจ้างเป็นอย่างมาก อันส่งผลให้นายจ้างนำแรงงานเข้าสู่ระบบมากยิ่งขึ้น* โดยต่อมา จำนวนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่องที่มากขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กันยายน 2545 ถึงวันที่ 15 มกราคม 2546 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 5,668 คน จำแนกเป็นสัญชาติพม่าจำนวน 1,804 คน สัญชาติลาวจำนวน 182 คน สัญชาติกัมพูชาจำนวน 3,682 คน และนับแต่นั้นเรื่อยมานายจ้างก็สามารถชำระค่าธรรมเนียมในการทำงานได้เป็นรายงวดตามระยะเวลาการจ้างงาน

กระนั้นก็ดี ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นค่าบัตรประกันสุขภาพ 1,200 บาท และค่าประกันส่งตัวกลับ 1,000 บาท รวมเป็นเงิน 2,200 บาทนั้น ยังคงเป็นภาระสำหรับผู้ประกอบการประมงที่ไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานประมงได้ แม้ว่านายจ้างได้พยายามควบคุมดูแลเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และสภาพความเป็นอยู่ที่ดีแล้วก็ตามสมาคมฯ จึงได้เสนอให้ทางจังหวัดพิจารณาค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานโดยให้นายจ้างสามารถชำระเงินจำนวน 2,200 ออกเป็น 4 งวดให้สอดคล้องกับระยะเวลาค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ซึ่งจะไม่เป็นภาระสำหรับผู้ประกอบการมากเกินไป โดยทางสมาคมฯ จึงได้ใช้ยุทธวิธีในการกดดันให้ภาครัฐปรับเปลี่ยนนโยบายด้วยวิธีต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. สมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด³⁸ ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546 โดยเสนอแนะให้ทางจังหวัดพิจารณาค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับระยะเวลา** โดยให้มีการชำระได้เป็นงวดๆ เช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานซึ่งมีระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน ไม่เกิน 6 เดือน และไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจะไม่เป็นภาระกับผู้ประกอบการมากเกินไป และต่อมาได้ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด³⁹ อีกครั้งในวันที่ 4 ธันวาคม 2546 โดยชี้แนะให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาที่นายจ้างไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนได้ทั้งหมด ซึ่งปัญหาเหล่านั้นได้แก่ ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ผลการขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2545 - 15 มกราคม 2546 จำนวนทั้งสิ้น 409,339 คน โดยกิจการที่มีการจดทะเบียนมากที่สุดคือกรรมกรในกิจการประมงทะเลและต่อเนื่อง จำนวน 95,594 คิดเป็นร้อยละ 23.35

³⁸ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 98/2546,” 19 พฤศจิกายน 2546.

** ค่าใช้จ่ายที่ทางสมาคมฯ เสนอแนะให้จ่ายเป็นงวดๆ ได้คือ ค่าบัตรประกันสุขภาพ 1,200 บาท และค่าประกันส่งตัวกลับ 1,000 บาท

³⁹ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 128/2546,” 4 ธันวาคม 2546.

2. สมาคมฯ เข้าร่วมประชุมกับทางจังหวัดในวันที่ 6 มกราคม 2547 และชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง* ทราบถึงปัญหาค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปในการจดทะเบียน และขอให้ชำระค่าประกันสุขภาพ และค่าประกันเพื่อการส่งกลับเป็นงวดๆ ละ 3 เดือน ซึ่งจะทำให้นายจ้างลดภาระค่าใช้จ่ายลงเหลือคนละ 1,000 บาท/3 เดือน (ไม่รวมค่าใบอนุญาตทำงานและค่าตรวจสุขภาพ) ซึ่งที่ประชุมมีมติเสนอแนะให้ทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและทางด้านตรวจคนเข้าเมืองทำเรื่องติดตามยื่นเรื่องไปยังกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้พิจารณา

3. สมาคมฯ ยื่นหนังสือถึงสภารัตร์ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าเรือปัตตานี⁴⁰ ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547 เพื่อให้ด้านตรวจคนเข้าเมืองช่วยประสานกับทางส่วนกลางให้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าว

ต่อมาเมื่อทางกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวและมีหนังสือตอบถึงนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปัตตานี⁴¹ เพื่อแจ้งว่าการชำระค่าประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว กิจการประมงทะเล เป็นงวดๆ ละ 3 เดือน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของนายจ้างนั้น ไม่สอดคล้องกับประกาศกระทรวงสาธารณสุขในข้อ 4** และอาจก่อให้เกิดข้อขัดข้องในจังหวัดที่อยู่ในเขต 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล เนื่องจากแรงงานต่างด้าวประเภทกิจการประมงทะเลสามารถตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพโดยสถานพยาบาลของรัฐที่ใดก็ได้ในเขต 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล และให้โรงพยาบาลที่ตรวจสุขภาพจัดส่งเงินค่าประกันสุขภาพคืนให้กับจังหวัดที่แรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตทำงาน

ด้วยเหตุนี้ ข้อเรียกร้องของสมาคมฯ เกี่ยวกับการชำระค่าประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการส่งตัวกลับจึงไม่สัมฤทธิ์ผล แต่ทว่า ทางสมาคมฯ ก็ยังไม่ละความพยายามที่จะเรียกร้องให้

* หน่วยงานของภาครัฐที่เข้าร่วมประชุมมีดังต่อไปนี้ ตำรวจภูธรจังหวัดปัตตานี หัวหน้ากลุ่มงานปกครองจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด สภารัตร์ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าเรือปัตตานี

⁴⁰ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 007/2547,” 9 กุมภาพันธ์ 2547.

⁴¹ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข, “หนังสือที่ สธ. 0707.43/515,” 29 มิถุนายน 2547.

** มีใจความดังนี้ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา) และมาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว กระทรวงสาธารณสุข กำหนดให้แรงงานต่างด้าวผู้ขออนุญาตทำงานชำระค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท และค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท โดยการประกันสุขภาพมีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี สำหรับการให้บริการประกันสุขภาพและการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวในประเภทกิจการประมงทะเลให้ดำเนินการโดยสถานพยาบาลของรัฐที่ใดก็ได้ในเขต 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล

สามารถผ่อนผันการชำระเงินค่าประกันสุขภาพเป็นรายงวดได้ โดยให้สอดคล้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต โดยทางสมาคมฯ ได้เรียกร้องข้อเสนอดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี* (ครั้งที่ 1/2547) ในฐานะคณะกรรมการภาคเอกชน ซึ่งที่ประชุมก็มีมติรับทราบ และมอบหมายให้นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นอนุกรรมการฯ หรือกับกระทรวงสาธารณสุขต่อไป

อย่างไรก็ดี เราจะเห็นได้ว่าสมาคมฯ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ได้ใช้ยุทธวิธีกดดันด้วยการทำหนังสือถึงเจ้าที่ที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นหลายครั้งหลายคราด้วยกัน เพื่อแสดงข้อเท็จจริงต่อภาครัฐ เรียกร้องและสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่ม นอกจากนี้ กลุ่มยังส่งตัวแทนเข้าไปในฐานะคณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อมีส่วนร่วมในการเสนอแนะปัญหา ข้อเท็จจริงในระดับท้องถิ่น และให้หน่วยงานในท้องถิ่นได้ประสานเรื่องไปยังส่วนกลางต่อไป ทั้งนี้การเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นการกดดันที่ใช้วิธีการที่เป็นทางการ

3. ประเด็นการขอให้ผู้ประกอบการสามารถนำแรงงานต่างด้าวคนใหม่มาจดทะเบียนแทนโควตาเดิมได้และทำงานภายในระยะเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนด

เนื่องจากแรงงานประมงมีการโยกย้ายสูง ปรับเปลี่ยนนายจ้างใหม่บ่อยครั้ง จึงขอให้ผู้ประกอบการสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวใหม่ทดแทนส่วนที่ขาดหายไป ตามจำนวนโควตาที่ได้รับจัดสรร ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการไม่ต้องประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงาน อันจะนำไปสู่การลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในอัตราที่ขาดไปมาทดแทน เพื่อไม่ให้เสียหายต่อกิจการ โดยทางสมาคมฯ ใช้วิธีการเคลื่อนไหวกดดันภาครัฐให้ปรับเปลี่ยนนโยบายของตนดังนี้

1. ทางสมาคมฯ ได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อแสดงความยินดี และนำเสนอปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2546

2. สมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี⁴² โดยเสนอให้ทางรัฐบาลกำหนดให้ผู้ประกอบการยื่นขอโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงและต่อเนื่องกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี และหากเกิดกรณีที่แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนแล้วหลบหนี

* คณะกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีเป็นประธานอนุกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดูแลหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดหางานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานหอการค้า และผู้แทนภาคเอกชน จำนวน 3 คน ร่วมเป็นอนุกรรมการ อันได้แก่ นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ประธานชมรมธุรกิจการค้าก่อสร้าง และประธานชมรมผู้เลี้ยงกุ้งหรือผู้แทน

⁴² สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 98/2546,” 19 พฤศจิกายน 2546.

หรือย้ายไปอยู่กับนายจ้างรายอื่น ก็ให้นายจ้างสามารถนำแรงงานต่างด้าวคนใหม่มาจดทะเบียนแทนโควตาเดิมได้และทำงานภายในระยะเวลาตามมติค.ร.ม.กำหนด

3. สมาคมฯ ร่วมประชุมกับทางจังหวัดในวันที่ 6 มกราคม 2547 และชี้แจงถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง พร้อมทั้งเสนอแนวคิดว่าควรรวบรวมข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวของเจ้าของเรือแต่ละลำให้สำนักงานจัดหางานจังหวัด เพื่อเสนอเป็นโควต้าให้กับส่วนกลางอนุมัติ และนายจ้างสามารถนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่มาขึ้นทะเบียนแทนแรงงานที่ขาดหายไปตามโควต้าที่ได้รับจัดสรร

สืบเนื่องจากการเคลื่อนไหวดังกล่าวข้างต้น ทางจังหวัดปัตตานีจึงได้ทำหนังสือถึงปลัดกระทรวงแรงงาน⁴³ เพื่อเรียกร้องข้อเสนอเรื่องการจัดทำข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงและการขึ้นทะเบียนลูกเรือประมงรายใหม่ตามโควต้าที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งต่อมาเมื่อมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 2 มีนาคม 2547 ก็เห็นชอบให้กระทรวงแรงงานรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวที่แท้จริงโดยให้นายจ้าง ซึ่งนายจ้างรายใดที่ไม่ได้มาจดทะเบียนในช่วงระยะเวลาที่กำหนด จะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

ผลจากการเรียกร้องของสมาคมฯ ประมงจึงบรรลุผลเพียงครั้งหนึ่ง เนื่องจากทางภาครัฐยังมีให้เห็นชอบกับการให้แรงงานต่างด้าวรายใหม่มาขึ้นทะเบียนแทนรายเดิมที่หลบหนีไป ส่งผลให้แรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานไม่มีสิทธิมาขึ้นทะเบียน และกลายเป็นแรงงานนอกระบบไปโดยปริยาย เมื่อเป็นเช่นนั้น การหลีกเลี่ยงที่จะจ้างแรงงานเถื่อนจึงเป็นเรื่องยาก แม้ว่าหลังจากนั้นทางสมาคมฯ ก็ยังดำเนินการในการเรียกร้องด้วยวิธีการต่างๆ ดังนี้

1. สมาคมฯ ได้ร่วมรับประทานอาหารกับรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2547 และได้พบปะพูดคุยถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลงทะเบียนแล้วหลบหนีไป จึงนำเสนอวิธีการแก้ไขให้สามารถนำแรงงานรายใหม่มาลงทะเบียนแทน

2. สมาคมฯ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี* (ครั้งที่ 1/2547) ในฐานะคณะกรรมการภาคเอกชน และได้เสนอขอความเห็นที่ประชุมพิจารณาให้นายจ้างสามารถใช้แรงงานต่างด้าวใหม่ทดแทนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีไปได้ตาม

⁴³ ศาลากลางจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ ปน 0023/00851,” 19 มกราคม 2547.

* คณะกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีเป็นประธานอนุกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดูแลหน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดหางานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานหอการค้า และผู้แทนภาคเอกชน จำนวน 3 คน ร่วมเป็นอนุกรรมการ อันได้แก่ นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ประธานชมรมธุรกิจการก่อสร้าง และประธานชมรมผู้เลี้ยงกุ้งหรือผู้แทน

โควตาเดิม โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นคนต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้กับกรมการปกครองเท่านั้น

3. สมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือถึงทางผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี⁴⁴ โดยเสนอแนะให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวทดแทนในจำนวนโควตาที่ได้รับ และขอให้ทางราชการจัดหาแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องแล้วมาให้ผู้ประกอบการตามจำนวนที่ขาดหายไปในโควตาที่ขอไว้

4. สมาคมฯ เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี ครั้งที่ 2/2547 และทางที่ประชุมได้นำข้อเสนอดังกล่าวของสมาคมฯ มาพิจารณาอีกครั้ง และมีมติให้นำเสนอกรมการจัดหางานเพื่อหาแนวทางในการแก้ไข

ปัญหาจากการที่แรงงานไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้นั้นนับเป็นปัญหาสำคัญที่ทางสมาคมฯ พยายามผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายมาโดยตลอด ซึ่งทางสำนักงานจัดหางานจังหวัดก็รับทราบสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงช่วยประสานงานโดยการทำหนังสือถึงอธิบดีกรมการจัดหางาน⁴⁵ ให้นำเรื่องไปพิจารณาในระดับการกำหนดนโยบาย ซึ่งในภายหลังก็ไม่มีผลเป็นรูปธรรมแต่อย่างไร

4. ประเด็นการขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตที่อยู่ของแรงงานต่างด้าว

เนื่องจากกฎหมายได้ระบุให้ควบคุมแรงงานต่างด้าวให้อยู่แต่ภายในบริเวณสถานที่ทำงาน และสถานที่พักอาศัย ซึ่งที่ผ่านมาแรงงานประมงมักประสบปัญหาถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่ออกนอกพื้นที่ เพื่อไปโรงพยาบาลเวลาเจ็บไข้ หรือไปจับจ่ายซื้อสินค้าเพื่ออุปโภคบริโภค นอกจากนี้ด้วยลักษณะของงานที่ต้องมีการเปลี่ยนถ่ายเรือ ทำให้แรงงานต่างด้าวต้องโยกย้ายที่อยู่ทางสมาคมฯ จึงเห็นว่าการใช้แนวปฏิบัติดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงที่ว่าแรงงานเหล่านี้ย่อมมีความจำเป็นในการเดินทางเพื่อไปประกอบกิจกรรมเป็นครั้งคราว

“เรามีการกำหนดพื้นที่ เพราะเราต้องยอมรับสภาพความเป็นคน มาถึงเรือขึ้นฝั่ง ต้องไปซื้อของ อาจจะไปซื้อขนม ถ้ากฎหมายเอา (ผิด) หมด มันผิดหมดเลย ถ้าคุยเรื่องนี้กฎหมายอย่าไปคุย กฎหมายเอาไว้ใช้กับคนที่ตั้งใจทำ (ผิด) ถ้าเป็นการดำเนินชีวิตปัจจุบัน ธุรกิจปัจจุบันควรเอาสถานการณ์มาคุยกัน แล้วหาแนวทางยังไง บางครั้งกฎหมายก็ไม่ได้เอามาใช้แบบอึแหละเชะชะวะ”⁴⁶

⁴⁴ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 60/2547,” 30 กรกฎาคม 2547.

⁴⁵ สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ ปน 0023/14925,” 31 สิงหาคม 2547.

⁴⁶ สัมภาษณ์ วิโรจน์ จันทนิมิ, นายกษมากรมการประมงจังหวัดปัตตานี, 8 ตุลาคม 2548.

ความเดือดร้อนที่เกิดจากการจับกุมแรงงานประมง ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถออกเรือได้ ทางสมาคมฯ จึงได้กำหนดข้อตกลงของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีว่าด้วยการจัดระเบียบเกี่ยวกับการประกอบอาชีพประมงทะเลของแรงงานต่างด้าว* ซึ่งได้ระบุถึงขอบเขตจำกัดที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวในตัวเมืองจังหวัดปัตตานี โดยสมาคมฯ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้ทำการตกลงและรับรู้ร่วมกันว่าบริเวณดังกล่าวจะไม่มีกรจับกุมแรงงานต่างด้าว

“แรงงานที่อยู่ในเรือประมงกับที่อยู่ในท่าเรือ ห้ามนำเอาตำรวจมาจับ ตำรวจห้ามยุ่งเลยในท่า นี่เป็นการตกลงภายในจังหวัด ท่านพลการ** เป็นคนเซ็นคำสั่ง ถ้าถามว่าผิดกฎหมายไหม ผิด เพราะว่ามันเป็นแรงงานที่ผิด แต่ท่านทราบปัญหาว่าปัตตานี ถ้าจับกันหมด มันจับไม่ได้ ตอนนี่ยังมีการกำหนดเขตที่อยู่ ยังใช้ข้อตกลงเดิมอยู่ โดยผู้ว่าฯ ไหนมาใหม่ เราก็จะเอาหนังสือที่ท่านพลการเซ็นให้ดู ซึ่งเป็นแบบที่ทำกันมาตั้งแต่ปี ถ้าจำไม่ผิด 39-40 เป็นสิบปีแล้ว ท่านผู้ว่าฯ ก็ยอมรับจุดนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หอการค้าก็รับรู้เรื่องนี้ว่าทางด้านประมงมีความพยายามแค่ไหน คือพยายามไม่ให้สังคมมีปัญหาเยอะ เพราะแรงงานชั้นต่ำมันอยู่เยอะแล้วก็มีปัญหามาก”⁴⁷

ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลงดังกล่าวจึงเป็นเพียงการตกลงกันภายในจังหวัด ไม่ได้กำหนดออกมาเป็นตัวบทกฎหมาย ดังนั้นทางสมาคมฯ จึงได้เรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว เพราะเนื่องจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะทราบปัญหาได้ดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง อันจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าตัวและทั่วถึงมากกว่า ทั้งนี้การเรียกร้องดังกล่าวมีมาตั้งแต่สมัยนายวิโรจน์ จันท์นิมิ ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย โดยนายวิโรจน์ได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ไว้ว่าควรมอบหมายให้แต่ละจังหวัดออกระเบียบและมาตรการควบคุมแรงงานต่างด้าวเอง โดยส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและให้แนวทางเท่านั้น⁴⁸ ส่วนการผลักดันทางด้านของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีได้ใช้วิธีการกดดันดังต่อไปนี้

* ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

** ๗ พจนฯ ท่านองคมนตรี พลการ สุวรรณรัฐ เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีในช่วงปี พ.ศ.2534 – ปี พ.ศ.2538

⁴⁷ สัมภาษณ์ สมนศักดิ์ อิศริยะปัญญา, เลขานุการสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, 9 เมษายน 2549.

⁴⁸ “ประธานสมาคมประมงฯ จี้รัฐบาลให้ทบทวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว,” แนวหน้า (17 สิงหาคม 2544)

1. ให้สัมภาษณ์ทางหนังสือพิมพ์โดยเสนอให้อำนาจแก่นุกรรมการจังหวัดสามารถออกกฎระเบียบเอาผิดกับแรงงานต่างด้าวและผู้ประกอบการได้ และให้ทางจังหวัดร่วมกับผู้ประกอบการกำหนดเขตโซนพื้นที่จำกัดที่อยู่ ที่เกี่ยวแก่แรงงานต่างด้าวเพื่อง่ายต่อการดูแลและหาคนรับผิดชอบ โดยอาจใช้จังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดนำร่อง⁴⁹

2. ทางสมาคมฯ ก็ได้ยื่นหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี⁵⁰ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดในเรื่องการจำกัดเขตที่อยู่ของแรงงานต่างด้าว

3. เข้าร่วมประชุมกับทางจังหวัดในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของจังหวัดปัตตานี เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ (ผู้ว่า CEO) สั่งการให้ทุกหน่วยงานในจังหวัดให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน

การเคลื่อนไหวดังกล่าวข้างต้นได้ผลักดันให้ทางจังหวัดปัตตานีทำหนังสือถึงปลัดกระทรวงแรงงาน⁵¹ ขอให้จังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาคำขอเปลี่ยนแปลงการทำงานและสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวในจังหวัด แต่ทว่าในภายหลังก็ไม่มีผลคืบหน้าประการใด อย่างไรก็ตาม เราจะได้เห็นว่าสมาคมฯ ได้ดำเนินบทบาทนอกกรอบกฎหมายในการเรียกร้องความต้องการของกลุ่มตน โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการตกลงมาตรการร่วมกันภายในจังหวัด อันส่งผลให้ผู้ประกอบการประมงคลายปัญหาแรงงานถูกจับกุมไปได้ประการหนึ่ง อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงของสังคมไปในทางเดียวกัน

5. ประเด็นการขอให้รัฐจัดศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว (One Stop Services) ตามแนวตะเข็บชายแดนเพื่อเป็นหน่วยงานในการกำกับ ควบคุม จัดส่งแรงงานต่างด้าวไปตามจังหวัดที่มีความต้องการจ้าง

แม้ว่าการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวจะเป็นเรื่องปกติที่มีให้เห็นอยู่ในทุกสาขาอาชีพ แต่กิจการประมงนับเป็นกิจการที่ต้องใช้แรงงานในจำนวนที่ค่อนข้างมากกว่ากิจการอื่นๆ และต้องใช้แรงงานในจำนวนที่แน่นอน มิเช่นนั้นจะไม่สามารถออกเรือได้เลย ซึ่งการที่อาชีพประมงต้องรับมือกับภาวะขาดแคลนแรงงานมาโดยตลอด ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการประมงต้องการให้รัฐจัดหาแรงงานที่ถูกกฎหมายเข้ามาทำงาน เพื่อเป็นประโยชน์แก่ทั้งทางภาครัฐและกลุ่มของตน

⁴⁹ "ประมงปัตตานีรัฐตั้งศูนย์วันสต็อปแก้ขาดแรงงาน," กรุงเทพธุรกิจ(22 กรกฎาคม 2546)

⁵⁰ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, "หนังสือที่ สปน. 98/2546," 19 พฤศจิกายน 2546.

⁵¹ ศาลากลางจังหวัดปัตตานี, "หนังสือที่ ปน 0023/00851," 19 มกราคม 2547.

ด้วยเหตุนี้ ทางสมาคมฯ จึงเสนอให้มีศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว (One Stop Services) ซึ่งเป็นศูนย์ครบวงจรในการกำกับ ควบคุม จัดส่งแรงงาน ทำให้ผู้ประกอบการไม่เสียเวลาในการติดต่อ นำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียน ทั้งนี้เท่าที่ผ่านมานั้น ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวมีหลายขั้นตอนซึ่งยุ่งยาก โดยเริ่มจากการนำแรงงานไปจดทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด จากนั้นจึงไปโรงพยาบาลเพื่อตรวจสุขภาพ และหลังจากได้ใบรับรองสุขภาพแล้ว ต้องกลับไปสำนักงานจัดหางานประจำจังหวัดอีกครั้ง เพื่อออกใบอนุญาตการทำงาน ความยุ่งยากเหล่านี้ทำให้ผู้ประกอบการไม่นำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียน และลักลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมายแทน

ดังนั้นการจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าวขึ้นมาั้นไม่เพียงจะลดขั้นตอนที่ยุ่งยากในการจ้างแรงงาน แต่ทางภาครัฐก็สามารถกำกับ ดูแลแรงงานเหล่านั้นได้ตั้งแต่เริ่มแรก อันจะเป็นการช่วยขจัดปัญหาการลักลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมายไปได้อย่างมาก ซึ่งสมาคมฯ เห็นประโยชน์ดังกล่าวจึงได้เรียกร้องให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าวมาโดยตลอด ด้วยวิธีการผลักดันดังนี้

1. สมาคมฯ ได้ให้สัมภาษณ์สื่อหนังสือพิมพ์ต่างๆ ในการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว ซึ่งช่วยส่งผ่านแนวคิดของกลุ่มต่อสาธารณชน และระดมการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ

2. ทางสมาคมฯ ได้ร่วมประชุมกับอธิบดีกรมจัดหางาน เรื่อง การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในวันที่ 20 กรกฎาคม 2547 พร้อมเสนอแนะให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าวบริเวณตะเข็บชายแดน ซึ่งทางอธิบดีกรมจัดหางานได้รับเรื่องไว้พิจารณา

3. ทางสมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือถึงทางผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี⁵² เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 โดยเสนอว่าการจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว จะช่วยแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานของนายจ้าง และยังเปลี่ยนสถานะจากการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ซึ่งง่ายต่อการกำกับ ควบคุม และตรวจสอบ

4. สมาคมฯ เข้าประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี ครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2547 เสนอขอเรียกร้องการจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว

การเคลื่อนไหวของสมาคมฯ ผลักดันให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะคณะอนุกรรมการฯ มีมติให้นำข้อเรียกร้องของสมาคมฯ เสนอไปยังกรมการ จัดหางาน ซึ่งผู้ว่า

⁵² สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 60/2547,” 30 กรกฎาคม 2547.

ราชการจังหวัดปัตตานี (นายเสนอ จันทรา) ได้ทำหนังสือไปยังอธิบดีกรมการจัดหางาน เพื่อประสานงานกับส่วนกลางต่อไป

จากประเด็นข้อเรียกร้องทั้ง 5 ประการนั้น มีข้อเรียกร้องเพียง 2 ประการเท่านั้นที่ได้รับการบรรจุเป็นนโยบายซึ่งก็คือ การขอผ่อนชำระใบอนุญาตทำงานเป็นรายงวด และขอให้นายจ้างแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้างกับทางรัฐ ทั้งนี้การที่ไม่สามารถผลักดันในประเด็นอื่นๆ ได้นั้นส่งผลกระทบต่อให้นายจ้างต้องตกอยู่ในสถานะของ “นายจ้างผิดกฎหมาย” จากการที่ไม่เลือกเข้าสู่ระบบของรัฐ เนื่องจากเงื่อนไขหลายประการที่ยากจะปฏิบัติ ผู้ประกอบการประมงจึงยังต้องพยายามต่อสู้ผลักดันในการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่า แม้เวลาจะล่วงเลยจนถึง พ.ศ.2549 แล้ว แต่สมาคมฯ ยังคงผลักดันข้อเรียกร้องในประเด็นเดิม โดยเฉพาะการขอให้แยกการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในเรือประมงออกจากสาขาอาชีพอื่น การขอให้รัฐจัดตั้งศูนย์ One Stop Service และการลดค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียน เป็นต้น⁵³ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ อะไรคือปัจจัยที่ทำให้สมาคมฯ ล้มเหลวในการดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵³ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, “หนังสือที่ สปน. 061/2549,” 29 มีนาคม 2549.

4.2.3 ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในการดำเนินบทบาทในด้านการป้องกันนโยบาย

จากการเรียกร้องของสมาคมฯ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาตินั้น พบว่าข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ของสมาคมฯ ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐเท่าที่ควรนัก แม้ว่าทางสมาคมฯ จะพยายามที่จะใช้วิธีการกดดันทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการแล้วก็ตามที่ ด้วยเหตุนี้จึงจะพิจารณาปัจจัยความล้มเหลวที่ทำให้การดำเนินบทบาทด้านการป้องกันนโยบายของสมาคมฯ ไม่บรรลุผลซึ่งได้แก่ปัจจัยดังต่อไปนี้

1. บทบาทของรัฐ (โครงสร้างการบริหารของ กบร. + แนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐ)

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ถึงบทบาทของรัฐที่มีต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2547 นั้น เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรหลักในด้านการดูแลและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ และประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้เกิดเอกภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้ กบร. มีหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายโดยตรง โดยมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานราชการต่างๆ และนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลเป็นคณะกรรมการในการกำหนดนโยบาย ซึ่งลักษณะการทำงานของคณะกรรมการเหล่านี้เป็นการรวมศูนย์สั่งการจากส่วนกลาง ในขณะที่บทบาทของอนุกรรมการระดับจังหวัดทำหน้าที่เพียงแค่รับคำสั่งมาปฏิบัติเท่านั้น

เมื่อการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติมาจากคณะกรรมการของ กบร. เป็นหลัก โดยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของอนุกรรมการระดับจังหวัด โดยเฉพาะสมาคมฯ ซึ่งแม้จะมีฐานะเป็นหนึ่งในอนุกรรมการภาคเอกชนในจังหวัด ที่ได้รับการดึงเข้าไปให้ความคิดเห็นต่อหน่วยงานภาครัฐ แต่รัฐกลับไม่ค่อยใส่ใจรับฟังปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น ความหวังที่จะให้คณะอนุกรรมการระดับจังหวัดเป็นกลไกในการระดมความคิดเห็นและสะท้อนปัญหาที่มีลักษณะหลากหลายตามสภาพพื้นที่จึงเป็นไปได้ยาก ส่วนการจ้างสถาบันวิชาการทำงานวิจัยเพื่อค้นหาข้อมูลอันประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายนั้น แม้จะเป็นเพียงกลไกเดียวที่อยู่นอกเหนือกลไกราชการ⁵⁴ แต่ก็ปรากฏว่ารัฐไม่เคยหยิบยกเอาข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายเท่าที่ควร และดูเหมือนจะกลไกดังกล่าวยังไม่ใช่กลไกที่ดีพอสำหรับการมีส่วนร่วมของส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

⁵⁴ โครงการการศึกษาพัฒนานโยบายและกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย, “เรื่อง เราได้ เราเสียอะไรบ้าง กับกรณีที่แรงงานต่างชาติเข้ามาในจังหวัดปัตตานี,” เอกสารประกอบการประชุมประชาคม เสนอที่ภัตตาคารลอนดอน จังหวัดปัตตานี, 11 พฤศจิกายน 2546.

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีภาคธุรกิจเอกชนที่มีส่วนในการผลักดันเรียกร้องการกำหนดนโยบาย แรงงานข้ามชาติจนบรรลุผลสำเร็จก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงบางภาคธุรกิจที่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่นึ่งกำหนดนโยบาย ดังเช่นที่เกิดขึ้นในการผ่อนผันแรงงานในโรงงานได้ต่อไปอนุญาตทำงานในปี 2546 ซึ่งการผลักดันของภาคธุรกิจเอกชนดังกล่าวก็ไม่ใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของภาคประชาชนที่ควรจะมีบทบาทในการวางแผนเชิงนโยบายบริหารและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารของ กบร. เป็นโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจรัฐที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อันส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายไปยังภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม

อนึ่ง เมื่อการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับฝ่ายข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติจึงขึ้นอยู่กับพื้นฐานแนวคิดด้านความมั่นคงซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำซึ่งนำการกำหนดนโยบาย มาตรการควบคุมจัดการคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย มาตลอด⁵⁵ กล่าวคือ ในทัศนะของข้าราชการประจำและนักการเมืองนั้นแรงงานข้ามชาติมักจะถูกมองว่าเข้ามาแย่งอาชีพคนไทยบ้าง เป็นเหตุการแพร่กระจายโรคติดต่อร้ายแรงบ้าง หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศบ้าง มุมมองเช่นนี้ได้นำไปสู่แนวความคิดที่ว่าหากสามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบได้มากเท่าไร ความมั่นคงของชาติก็จะได้รับการคุ้มครองปกป้องมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ การจดทะเบียนแรงงานจึงเป็นวิธีการอันสำคัญเพื่อให้รัฐบรรลุสู่เป้าหมายดังกล่าว และทำให้การจดทะเบียนกลายเป็นมาตรการหลักของนโยบายแรงงานข้ามชาติไปโดยปริยาย ทั้งๆ ที่เงื่อนไขหลายประการของการจดทะเบียนกลับไม่ได้ช่วยให้แรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้าสู่ระบบ ในขณะที่เดียวกันมาตรการจับกุม สกัดกั้น และส่งกลับประเทศที่ดำเนินควบคู่ไปด้วยกันนั้นก็ไม่ได้ช่วยลดจำนวนแรงงานข้ามชาติที่หลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยแม้แต่น้อย แต่กลับผลักดันให้แรงงานเหล่านี้หลบซ่อนตัวเพิ่มมากขึ้น และเป็นที่มาของปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ รวมไปถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของนายจ้างที่เกิดได้ง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้น นโยบายแรงงานข้ามชาติที่ก่อเกิดจากโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจรัฐที่ถูกครอบงำด้วยแนวคิดความมั่นคงก็ย่อมยากที่จะปรับเปลี่ยนและเปลี่ยนแปลง การแก้ไขปัญหาลดแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงไม่สำเร็จดังที่ควรจะเป็น

⁵⁵ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกดขี่แรงงานต่างด้าว (3),” *กรุงเทพธุรกิจ*(26 กุมภาพันธ์ 2545): 3.

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาข้อเรียกร้องของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี และนำบทบาทของรัฐที่มีต่อการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติมาวิเคราะห์ประกอบกันแล้วนั้นจะเข้าใจได้ว่าเหตุใดสมาคมฯ จึงประสบความสำเร็จ/ล้มเหลวในการดำเนินบทบาทในด้านการป้อนนโยบาย โดยข้อเรียกร้องในประเด็นการขออนุญาตทยอยจ่ายค่าใบอนุญาตทำงานเป็นรายงวด และการขอให้นายจ้างแจ้งข้อมูลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงบรรลุผลสำเร็จได้ก็เป็นเพราะว่าข้อเรียกร้องเหล่านั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งก็คือความต้องการจัดระบบแรงงานเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ ทั้งนี้การอนุญาตให้นายจ้างทยอยจ่ายค่าใบอนุญาตทำงานออกเป็นรายงวดได้เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานต่างด้าว วิธีการดังกล่าวจึงดึงดูดให้นายจ้างพาแรงงานมาขึ้นทะเบียนมากขึ้น และทำให้แรงงานเข้าสู่ระบบของรัฐ สำหรับข้อเสนอที่ให้นายจ้างแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้างนั้นก็ช่วยให้รัฐสามารถจัดสรรโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการแต่ละประเภทได้ เพื่อมิให้เกิดการแย่งอาชีพแรงงานไทย ทั้งยังเป็นการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวในระบบเศรษฐกิจไทย

สำหรับข้อเรียกร้องในประเด็นด้านระยะเวลา เราจะเห็นว่ารัฐไม่มีแนวโน้มที่จะผ่อนปรนเรื่องการขยายระยะเวลาจดทะเบียน เนื่องจากรัฐมองว่าหากเปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตลอดทั้งปี จะทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวอย่างไม่ที่สิ้นสุด ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วการจ้างแรงงานในกิจการประมงนั้นต้องจ้างตามขนาดเรือ หากจ้างแรงงานมากกว่าที่จำเป็น ต้นทุนในการประกอบการก็ย่อมที่จะสูงตามไปด้วย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าความต้องการแรงงานนั้นไม่ได้เพิ่มหรือขยายไปตามปริมาณแรงงานที่มีอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อุปทานจะสอดคล้องและขึ้นอยู่กับการอุปสงค์ ซึ่งนั่นจะเป็นตัวกำหนดจำนวนแรงงานต่างในระบบเศรษฐกิจที่แท้จริง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น การเปิดให้จดทะเบียนตลอดทั้งปีก็ดูเหมือนจะเป็นไปได้ยาก เมื่อต้องคำนึงถึงภาระที่รัฐจะต้องดูแลรับผิดชอบในส่วนอื่นๆ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกิจการประมงเป็นกิจการที่มีลักษณะเฉพาะ การเปิดให้จดทะเบียนด้วยระยะเวลาอันจำกัดจึงนับว่าเป็นเงื่อนไขที่ไม่เอื้อต่อการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงแม้แต่น้อย ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวก็ได้ถูกวิพากษ์จากนักวิชาการของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เห็นว่าการกำหนดระยะเวลาในการรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในทุกประเภทกิจการนั้นอาจจะเป็นระยะเวลาที่สั้นไปสำหรับกิจการประมงที่มีลักษณะการทำงานพิเศษ พร้อมทั้งเสนอแนะว่า

“ควรผ่อนผันให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวได้ภายใน 90 วัน หลังจากเปิดรับจดทะเบียนแล้ว ซึ่งเป็นแนวทางที่ดีกว่า และควรกำหนดขั้นตอนการจดทะเบียนเฉพาะกิจการประมงเป็น 2 ช่วงคือก่อนวันจดทะเบียนจริง 90 วันให้นายจ้างแจ้งรายชื่อแรงงานต่างด้าวที่จะมารับจดทะเบียน และในช่วงหลังจากวันที่เปิดให้จดทะเบียนจริงภายใน 90 วันให้นายจ้างนำตัวแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวจดทะเบียนทำบัตรวิธีนี้จะให้ระยะเวลาในการรายงานตัวถึง 180 วัน ทำให้นายจ้างวางแผนได้ล่วงหน้าให้แรงงานต่างด้าวกลับเข้าฝั่งมารายงานตัวได้ทัน”⁵⁶

เสียงทักท้วงจากนักวิชาการถึงประเด็นข้างต้นก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความยืดหยุ่นได้ เนื่องจากความวิตกกังวลถึงความมั่นคงแห่งรัฐซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญในกำหนดนโยบายตลอดมานั่นเอง สำหรับข้อเรียกร้องที่ให้จังหวัดมีอำนาจในการกำหนดเขตที่อยู่อาศัย และให้ผู้ว่ามีอำนาจในการสั่งการในประเด็นด้านแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นข้อเสนอที่ดีที่เห็นความต้องการในการกระจายอำนาจการตัดสินใจมายังส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ใช้นโยบายที่กำหนดมาจากส่วนกลางซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานีที่ประกอบด้วยหน่วยงานจากทั้งทางภาครัฐและเอกชนขึ้นมา แต่คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการจัดทำนโยบาย ทำหน้าที่เพียงยื่นเรื่องประสานไปยังส่วนกลางให้พิจารณาต่อไปเท่านั้น

“รัฐบาลกำลังเดินทางผิด นโยบายกรอบปฏิบัติรายละเอียดทุกอย่างออกมาจากส่วนกลาง ทั้งที่มีอนุกรรมการระดับจังหวัดก็ไม่มอบอำนาจการจัดการ หากเปิดให้ระดับจังหวัดมีอำนาจจริงก็จะแก้ปัญหาได้ถูกต้อง เพราะรู้เรื่องในพื้นที่ ไม่ใช่กรอบเดียวกันใช้ทั้งประเทศ ทุกธุรกิจ ปัญหาจึงแก้ไม่ได้ เพราะมีคนเพียงไม่กี่คนนั่งประชุมกำหนดนโยบายโดยไม่ถามความเป็นจริง”⁵⁷

การกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายไปสู่ส่วนท้องถิ่นนั้นจึงเป็นข้อเรียกร้องประการสำคัญของสมาคมฯ เพราะหากมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ท้องถิ่นได้เมื่อใด สมาคมฯ ก็จะสามารถใช้พลังกดดันต่อรองกับทางหน่วยงานราชการท้องถิ่นได้โดยตรง โดยอาศัยความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและความสัมพันธ์ส่วนตัวได้สะดวกง่ายดายมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า

⁵⁶ นพรัตน์ ศุภระกาญจน์, “แรงงานต่างด้าว : แก้ปัญหาเก่าสร้างปัญหาใหม่,” มติชน(14 กันยายน 2544): 6.

⁵⁷ “สมาคมประมงปัตตานีอัดรัฐแก้แรงงานขาดไม่ได้ วิจารณ์ถ่ายอำนาจให้จว.ตั้งศูนย์ฯ,” [online]. 2003. แหล่งที่มา: www.kapook.com/news/10/8205.html. [22/01/06]

สมาคมฯ มีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานราชการท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้จากกิจกรรมการดำเนินการของสมาคมฯ อาทิเช่น การเลี้ยงสรรคปีใหม่ร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จัดงานเลี้ยงส่ง-รับผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะข้าราชการที่ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดปัตตานี การจัดงานแข่งขันกีฬาระหว่างสมาคมฯและหน่วยงานราชการ เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ล้วนเกื้อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานราชการอย่างยิ่ง

ความสัมพันธ์อันดีระหว่างภาคธุรกิจเอกชน และหน่วยงานราชการส่งผลให้เกิดความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา และความร่วมมืออันดีนี้ก็มีส่วนสำคัญให้หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ประสานงานติดต่อไปยังส่วนกลาง เพื่อนำเสนอปัญหาของสมาคมฯ ซึ่งทางสมาคมฯ ทราบดีว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายใดๆ ทางสมาคมฯ จึงทำได้เพียงแต่ยื่นเรื่องเสนอไปครั้งแล้วครั้งเล่า เพื่อให้หน่วยงานในระดับการกำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหา ในขณะที่เดียวกันก็พยายามที่จะเข้าไปกดดันโดยตรงต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน อธิบดีกรมการจัดหางาน ข้าราชการประจำกระทรวงแรงงาน ฯลฯ โดยอาศัยการพบปะพูดคุยในโอกาสต่างๆ ซึ่งสมาคมฯ ก็ยังไม่มีพลังต่อรองกดดันเพียงพอในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติดังที่ต้องการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. ความอ่อนแอของพันธมิตรหรือแนวร่วม

“ว่ากันจริงๆ อาชีพอื่นยังอาศัยสมาคมฯ ในการผลักดันเรื่องแรงงานต่างด้าว ทั้งๆ ที่จริงๆ แล้วทั้งสมาคมประมง สมาคมอุตสาหกรรม หอการค้าควรจับมือกัน แล้วยื่นข้อเสนอร่วมกัน จับมือกันให้แน่น แต่ทำอะไร พอเสนอที่มีแต่ประมงร้องไป เพราะสิ่งที่สมาคมฯ ขอ อาชีพอื่นก็สามารถนำไปใช้ได้หมดเหมือนกัน”⁵⁸

ดังคำสัมภาษณ์ข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าสมาคมฯ เป็นแกนหลักในการผลักดันเรียกร้องประเด็นในด้านแรงงานต่างด้าว ในขณะที่พันธมิตรของสมาคมฯ ซึ่งก็คือ หอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนั้นยังไม่ได้มีบทบาทสำคัญมากนักที่จะช่วยกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อด่วนนโยบายแรงงานข้ามชาติ พลังการต่อรองที่อ่อนด้อยเช่นนี้เป็นผลจากการร่วมมือกันนั้นในลักษณะหลวมๆ ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเข้มแข็งจริงจัง ดังจะเห็นได้ว่าสมาคมฯ มีการประชุมอย่างไม่เป็นทางการกับประธานสภาหอการค้าและประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเพียงเดือนละครั้ง 2 ครั้ง หรือในบางเดือนก็ไม่มีการประชุมกันเลย ในการประชุมแต่ละครั้งก็ไม่ได้มีการจัดบันทึกใดๆ เป็นการมาพูดคุยพบปะกันของกลุ่มผู้นำทั้ง 3 องค์กร เพื่อสร้างความเข้าใจให้ตรงกันว่าขณะนี้ทั้งสามฝ่ายมีปัญหาด้านแรงงานอย่างไร และต้องการเรียกร้องกับทางภาครัฐอย่างไร ซึ่งทางสมาคมฯ จะเป็นเสาหลักที่จะดำเนินเรื่องประสานไปยังภาครัฐ ส่วนทางด้านหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดทำหน้าที่เพียงช่วยสนับสนุน โดยการนำเสนอปัญหาให้กับทางภาครัฐและภาคเอกชนในโอกาสต่างๆ เท่านั้น

เหตุที่หอการค้าจังหวัดไม่ได้ขับเคลื่อนด้านแรงงานอย่างจริงจังนั้นก็เนื่องมาจากว่าหอการค้ามีสถานะเป็นองค์กรรวมศูนย์ในจังหวัด ซึ่งได้รวมเอาตัวแทนจากกลุ่มผู้ประกอบการแต่ละสาขาอาชีพเข้ามาเป็นสมาชิกจึงทำให้มีประเด็นเรียกร้องที่หลากหลาย โดยเฉพาะข้อเรียกร้องที่มาจากนักธุรกิจเอกชนที่ต้องการให้รัฐจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อสร้างแรงจูงใจนักลงทุน⁵⁹ โดยการขอความสนับสนุนจากรัฐในด้านมาตรการด้านภาษีอากร การให้เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ มีระยะปลอดดอกเบี้ย ฯลฯ ซึ่งมาตรการเหล่านี้จะช่วยฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว หลังจากที่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ นอกจากนี้ การที่

⁵⁸ สัมภาษณ์ วิโรจน์ จันทนิมิ, นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, 9 เมษายน 2549.

⁵⁹ “จีรัฐพลิกโอกาส ดัน 3 จ.ภาคใต้ ขึ้นชั้นศก.พิเศษ,” [online]. 2005. แหล่งที่มา: [http://www.ftwatch.org/news/view.php?id=4942\[21/06/06\]](http://www.ftwatch.org/news/view.php?id=4942[21/06/06])

หอการค้าเป็นหน่วยงานหลักหน่วยงานหนึ่งที่ต้องรับผิดชอบดูแลโครงการนิคมอุตสาหกรรมอาหาร ฮาลาลร่วมกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และหน่วยงานอื่นๆ ในจังหวัด บัตตานี ทำให้หอการค้าจำเป็นต้องทุ่มเทบทบาทในการพัฒนาโครงการดังกล่าวมากกว่า ยิ่งเมื่อ เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ บรรดานักลงทุนต่างชาติที่สนใจจะมา ลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้ประมาณ 200 กลุ่ม ต่างทยอยถอนตัวกันเป็นระลอก ช่วงเกิดเหตุการณ์ปีละปี เมื่อตอนต้นปี 2547 มีนักลงทุนกว่า 150 รายถอนตัว เหลืออยู่ 50 ราย รอดูสถานการณ์ พอเหตุการณ์ไม่ยอมสงบ นักลงทุนที่เหลืออีกประมาณ 50 ราย ก็ทยอยถอนตัว ตาม⁶⁰ หอการค้าจึงมีภาระหนักที่จะต้องผลักดันให้ทางภาครัฐเข้ามาช่วยเหลือเพื่อให้เกิดการ ลงทุนในโครงการนิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี สำหรับประเด็นด้านแรงงานต่างด้าวนั้น หอการค้าไม่ได้มีบทบาทในการ ผลักดันเท่าไรนัก เห็นได้จากการดำเนินงานขององค์กรในประเด็นดังกล่าว โดยทางประธานสภา หอการค้าจะมอบหมายให้ตัวแทนผู้ประกอบการประมงซึ่งเป็นกรรมการหอการค้ารับเรื่องไป ดำเนินการ ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องนั้นโดยมากมักจะเป็นประเด็นที่สมาคมฯ เรียกร้องหรือได้ ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน ระยะเวลาการจดทะเบียน จำนวนโควตาแรงงาน เป็นต้น ทางหอการค้าก็จะนำเรื่องประสานไปยังสมาคมฯ และให้ ทางสมาคมฯ ดำเนินการเรียกร้องประเด็นต่างๆ เหล่านั้น โดยทางสภาหอการค้าทำหน้าที่คอย ติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรทั้ง 2 แห่ง และช่วยส่งเสริมการดำเนินงานของสมาคมฯ ให้ เป็นไปตามข้อตกลงที่วางไว้

สำหรับทางสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนั้นไม่ได้มีการเรียกร้องในเรื่องประเด็นแรงงานต่าง ด้าวอย่างจริงจัง แม้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดจะประกอบไปด้วยกลุ่มที่ทำ ธุรกิจอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อาทิเช่น แปรรูปสัตว์น้ำ โรงงานน้ำแข็ง โรงงานปลาป่น ห้องเย็น เป็นต้น* แสดงให้เห็นว่าภาวะการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมยังไม่ได้ประสบกับภาวะ วิกฤต ดังจะเห็นได้ว่าในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยเฉพาะในการคัดปลา และตัดหัวปลา มีการ

⁶⁰ “นิคมอุตสาหกรรม ฮาลาลร่อแร่ ไกรศักดิ์เตือนห้างมะริกันดีกว่า,” [online]. 2004. แหล่งที่มา:

[http://www.focuspaktai.com/index.php?file=news&obj=news.view\(id=4592\)\[15/06/06\]](http://www.focuspaktai.com/index.php?file=news&obj=news.view(id=4592)[15/06/06])

* ในจำนวนข้อมูลสมาชิกของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดบัตตานีนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 37 ราย มีผู้ประกอบการ กิจการน้ำแข็ง 8 ราย อุตสาหกรรมปลาป่น 8 ราย ผลิตภัณฑ์อาหารทะเล 6 ราย อาหารทะเลแช่แข็ง 2 ราย นอกเหนือจากนั้นคือ ผลิตภัณฑ์พลาสติก ไม้แปรรูป จำหน่ายรถยนต์ ฯลฯ

จ้างแรงงานต่างด้าวประมาณร้อยละ 10* โดยที่แรงงานส่วนใหญ่ยังคงเป็นแรงงานสตรีมุสลิมในท้องถิ่น ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรม เช่น โรงงานปลากระป๋อง โรงงานปลาป่น มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในตำแหน่งแม่บ้าน หรือหากมีการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานเป็นคนงานก็มักเป็นโรงงานขนาดเล็ก เช่น โรงงานทำปลาหมึก โรงงานน้ำแข็ง ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำส่วนหนึ่งก็คือแรงงานที่เคยทำประมงมาก่อน แรงงานเหล่านี้ได้หลั่งทางขยับไปสู่อาชีพที่สบายกว่า งานเบา กว่า และมีความปลอดภัยมากกว่าด้วยการทำงานในโรงงาน ส่งผลให้มีแรงงานส่วนหนึ่งไหลเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องและในภาคอุตสาหกรรมตลอดเวลา

กระนั้นก็ดี ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา แรงงานส่วนหนึ่งที่มาจากภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่เข้ามาทำงานในพื้นที่ด้วยความหวาดกลัวในสถานการณ์ และแรงงานในพื้นที่ก็ไม่อาจทำงานในวันศุกร์ได้ เนื่องจากการข่มขู่ของผู้ก่อความไม่สงบที่ห้ามชาวมุสลิมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ทำงานทุกวันศุกร์ สถานการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องขึ้น

“เกิดเหตุการณ์ด้วย คนเลยกลัว ปกติแรงงานอีสานจะเข้ามาทำงาน พอสงกรานต์ปี๊บก็หายไปเลย แต่พวกที่เคยทำมาก่อนก็ยังกล้าลงมา ถ้าคนใหม่ๆ จะไม่ค่อยมีใครกล้ามาทำ คนเลยน้อยลง แพลลาบางส่วนก็เอาแรงงานพม่ามาทำ มีแต่ประมงที่ใช้แรงงานต่างด้าว อุตสาหกรรมนี้ใช้น้อยมาก”⁶¹

เมื่อเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานไทยขึ้น ผู้ประกอบการบางรายที่ทำธุรกิจภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่อง หรือที่ทำภาคอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็โรงงานน้ำแข็ง หรือโรงงานปลาป่นก็ดี ต่างก็เรียกร้องให้มีการเพิ่มจำนวนโควตาจ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัด โดยการผลักดันไปยังสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องจากผู้ประกอบการเหล่านั้นส่วนใหญ่มักจะประกอบธุรกิจประมงควบคู่ไปด้วยกัน ดังเช่นผู้ประกอบการรายหนึ่งทำธุรกิจน้ำแข็ง เรือประมง และปลาป่น จึงทำให้มีสมาชิกภาพทับซ้อนกัน (overlapping group membership) ระหว่างการเป็นสมาชิกของสมาคมฯ และสภาอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อเกิดการขาดแคลนแรงงานขึ้น สมาชิกเหล่านี้ต่างก็เรียกร้องให้สมาคมฯ ผลักดันนโยบายในประเด็นแรงงานต่างด้าว ด้วยการดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่สมาคมฯ ก็ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น

* ในปี 2547 มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในสาขาต่อเนื่องประมงทะเลจำนวน 2,132 คน คิดเป็นร้อยละ 10.65 ของจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้างทั้งหมด แต่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานเพียง 1,081 คน คิดเป็นร้อยละ 11

⁶¹ สัมภาษณ์ โกวิท แยมกสิน, อดีตประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี, 7 เมษายน 2549.

บทบาทของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดในการผลักดันเรียกร้องในประเด็นปัญหาด้านแรงงานต่าง
 ต่างจึงไม่มีเท่าที่ควร

4.3 บทบาทในการประสานและขานรับนโยบายของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี

บทบาทในการประสานและขานรับนโยบายของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีนั้นเห็น
 ได้อย่างชัดเจนในกรณีนี้ที่สมาคมฯ ดำเนินการประสานงานกับสมาชิกให้ทราบระเบียบและข้อ
 ปฏิบัติในการจ้างแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสมาคมฯ จะจัดประชุมการเตรียมความพร้อมในการจ
 ทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล และจัดประชุมสัมมนาการเตรียมการจดทะเบียน
 แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงขึ้น นอกจากนี้สมาคมฯ ยังใช้เวทีการประชุมใหญ่สามัญประจำปี
 เป็นโอกาสที่จะสร้างความเข้าใจให้แก่บรรดาสมาชิกในการขึ้นทะเบียนแรงงานให้ถูกต้องตาม
 กฎหมาย โดยการเรียนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด มาพูดคุย
 ถึงมาตรการการขึ้นทะเบียนแรงงานในแต่ละปี การดำเนินการของสมาคมฯ ในลักษณะดังกล่าวถือ
 ได้ว่าเป็นความพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มดึงดูดชักจูงให้สมาชิกปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ดังนั้น
 สมาคมฯ จึงมีบทบาทในการเป็นตัวกลางประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการ
 ประมงกับหน่วยงานราชการ กล่าวคือ มีส่วนสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินงานของ
 ภาครัฐ โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์เรื่องการจดทะเบียนแรงงานให้เหล่าสมาชิก

“กับทางสมาคมฯ เราจะมี การติดต่อเฉพาะช่วงที่มีการจดทะเบียน ที่เน้นที่สุดคือให้เขา
 สร้างความเข้าใจกับสมาชิกในกลุ่มธุรกิจของเขา ให้ฝากประชาสัมพันธ์ถึงสมาชิก ก็
 ติดต่อกันประจำ ยิ่งเมื่อมีนโยบายใหม่ๆ ออกมาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ก็ต้องติดต่อทาง
 สมาคมฯ เพราะมีแรงงานต่างด้าวเยอะในกิจการดังกล่าว”⁶²

นอกจากนี้ บทบาทในการประสานและขานรับนโยบายอีกประการที่มีความสำคัญ คือ
 การควบคุมแรงงานต่างด้าว เพื่อไม่เป็นภัยทางด้านความมั่นคง ทั้งนี้สมาคมฯ ได้มีโครงการจัดทำ
 บัตรควบคุมแรงงานต่างด้าวในจังหวัดปัตตานีขึ้น โดยการทำบัตรควบคุมแรงงานต่างด้าว ให้
 สามารถตรวจสอบลายนิ้วมือเพื่อป้องกันการย้ายลำเรือ หรือย้ายที่พักอาศัย ช่วยให้ง่ายต่อการสืบ
 หาประวัติ พร้อมทั้งมีส่วนเป็นผู้ดูแลกดขันสมาชิก ให้ปฏิบัติตามข้อตกลงของสมาคมฯ
 โดยเฉพาะการควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวให้อยู่ในขอบเขต เพื่อความสงบสุขเรียบร้อยของ
 ท้องถิ่น และเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนสมาคมฯ มีหน้าที่ใน
 การติดต่อประสานงานกับทางตม. เพื่อดำเนินเรื่องในการส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ

⁶² สัมภาษณ์ นภัทร วยทอง, นักวิชาการแรงงาน 6 ว สำนักงานจัดหางานจังหวัด, 10 ตุลาคม 2548.

“ภาครัฐให้มาขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ทำเอกสารแยะแยะ แต่พอเกิดเรื่องขึ้นมาตามตัวมาไม่ได้ แต่ปัจจุบัน สมาคมประมงมีโครงการหนึ่งซึ่งช่วยเหลือรัฐ คือ การทำบัตรต่างด้าว โดยมีการสแกนลายนิ้วมือ เพื่อเวลาเกิดปัญหาจะได้เอาลายนิ้วมือมาเทียบเคียงได้ เช่น กรณีเกิดเหตุอาชญากรรม มีผู้เสียชีวิต สามารถตรวจสอบลายนิ้วมือได้⁶³

อนึ่ง ลูกเรือที่มามีจัดทำบัตรควบคุมแรงงานต่างด้าวกับทางสมาคมฯ นั้นมีทั้งลูกเรือที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งเมื่อมีคดีความอันเกิดจากลูกเรือที่ผิดกฎหมายนั้น ทางเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าเรือจังหวัดมักจะมาขอประวัติข้อมูลจากทางสมาคมฯ อยู่บ่อยครั้ง การจัดทำโครงการดังกล่าวของสมาคมฯ จึงเป็นการดำเนินการที่เกื้อกูลให้กับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่มากนักน้อย

สำหรับโครงการสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยรัฐในการป้องกันภัยคุกคามทางด้านความมั่นคงของมนุษย์ คือ โครงการให้ความรู้เรื่องโรคเอดส์แก่ลูกเรือประมง ซึ่งจัดทำขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 มาจนถึงปัจจุบัน โดยทางสมาคมฯ มีความเห็นว่าปัญหาโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และโรคเอดส์ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของกลุ่มลูกเรือประมง เนื่องจากลูกเรือประมงส่วนใหญ่เป็นแรงงานอพยพจากท้องถิ่นอื่น ขาดการศึกษาและการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ มีพฤติกรรมเสพยาเสพติด เทียบหญิงบริการโดยไม่มี การป้องกัน ดังนั้นทางสมาคมฯ จึงต้องการประสานความร่วมมืออย่างจริงจังกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดเครือข่ายขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรม ทั้งนี้การดำเนินโครงการดังกล่าวก็ได้รับบสนับสนุนจากกรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข อันก่อให้เกิดกิจกรรมตามมาอย่างมากมาย อาทิเช่น การร่วมประชุมงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ จัดอบรมแกนนำและลูกเรือประมงในการให้ความรู้เรื่องโรคเอดส์ จัดแสดงบอร์ดนิทรรศการ ตั้งศูนย์บริการให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือลูกเรือประมงผู้ติดเชื้อ/ผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

กล่าวได้ว่าการดำเนินงานของสมาคมฯ มีส่วนช่วยเหลือและให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐ โดยแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะขึ้นทะเบียนหรือไม่ก็ตามสามารถมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพของตนเอง อันจะเป็นการการแก้ไขปัญหาระบาดของโรคเอดส์ที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว ซึ่งนอกจากเป็นการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังได้คำนึงถึงความมั่นคงทางด้านสุขภาพของบุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโรคติดต่อ และภาวะค่าใช้จ่ายที่ประเทศจะต้องแบกรับต่อไปในอนาคต

⁶³ สัมภาษณ์ สมนัดดี อิศริยะภิญโญ, เลขาธิการสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี, 9 เมษายน 2549.

4.4 ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายแรงงานข้ามชาติ

เมื่อพบปะในการป้อนนโยบายของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีไม่สัมฤทธิ์ผล และไม่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มให้ออกมาเป็นนโยบายได้ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการขยายระยะเวลาจับหะเบียนแรงงาน ขอทยอยจ่ายค่าประกันสุขภาพ และค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ ฯลฯ นายจ้าง หรือผู้ประกอบการจึงไม่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน ดังนั้น จำนวนแรงงานประมงต่างชาติที่มายื่นขอจดทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงานจึงมีน้อยกว่าความเป็นจริงอย่างมาก และเมื่อแรงงานเถื่อนที่อยู่นอกระบบมีจำนวนมากเช่นนี้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนี้

ด้านเศรษฐกิจ

- การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากอัตราค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวถูกกว่าค่าจ้างแรงงานไทย จึงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการจ้างแรงงาน โดยจะเห็นได้จากผลการวิจัยของ TDR ระบุว่า ถ้าหากนำแรงงานต่างด้าวออกไปจากระบบเศรษฐกิจของไทยแล้ว แรงงานไทยประเภทไร้ฝีมือจะมีค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นได้อีกประมาณร้อยละ 3.5⁶⁴ สำหรับกิจการประมงทะเลนั้น เป็นกิจการที่มีความแตกต่างกับกิจการบนบกโดยสิ้นเชิง ทำให้กฎหมายในการเข้าไปดูแลเรื่องการจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเข้าไปไม่ถึง

“เรื่องค่าจ้าง เขาจะจ่ายเป็นรายวัน เดือน หรือจ่ายเป็นเที่ยว เรียกว่าค่าวิก อาจจะจ่ายล่วงหน้า 6 เดือน ได้ 30,000 บาท แล้วก็มาหักค่าใช้จ่ายกันภายหลัง อันนี้เป็นประเพณีของเขา กฎหมายเข้าไปยุ่งไม่ได้ ทั้งที่กฎหมายแรงงานประมงก็มีอยู่ แต่ไม่ได้ระบุเรื่องค่าจ้างชัดเจน อันที่จริงควรจะมีการทำสัญญาจ้าง หากนายจ้างมีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไป แต่ก็ได้ไม่ได้ทำกัน สัญญากันปากเปล่า ซึ่งถือได้ว่าผิดกฎหมาย เพราะเขาทำกันมานานเป็นประเพณี ไม่เหมือนอย่างโรงงานที่เราทำกันอย่างเป็นระบบ พัฒนามานาน ประมงทะเลยังต้องใช้เวลาอีกนาน แล้วยิ่งคนไทยไม่ทำอาชีพนี้อีกแล้ว ก็ยิ่งยุ่งยาก การให้ความสะดวกกับลูกจ้าง จะกลายเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับนายจ้าง”⁶⁵

⁶⁴ พรทิพย์ วัฒนธรร, “การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี 2545,” (กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน,), หน้า 7.

⁶⁵ สัมภาษณ์ นายประเสริฐ จันทร์ประกอบ, เจ้าหน้าที่สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดปัตตานี, 15 ตุลาคม 2548.

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการได้รับค่าตอบแทนในการทำประมงนั้นเป็นที่น่าพอใจ เพราะการทำกิจการประมงเป็นงานที่ต้องใช้ความอดทน ต้องอยู่ในทะเลเป็นเวลานานแรมเดือน นายจ้างจึงต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราที่น่าพอใจเพื่อให้ลูกจ้างสามารถทำงานอยู่ได้นาน⁶⁶ กระนั้นก็ดี เมื่ออัตราค่าจ้างของลูกจ้างในกิจการประมงทะเลยังไม่ได้รับการคุ้มครองตาม พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541⁶⁷ ก็ย่อมทำให้แรงงานต่างด้าวมีโอกาสเสี่ยงสูงที่จะรับค่าจ้างน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

- ระดับการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน เป็นสาเหตุของการกีดกันทางการค้า จากการศึกษาวิจัยมาตรการในด้านความปลอดภัยของการจ้างงานประมงทะเล⁶⁸ โดยการสุ่มสำรวจและสัมภาษณ์เจ้าของสถานประกอบการกิจการประมง นายกสุมาคม ได้กังวลเรื่อง ลูกจ้างแรงงานประมงใน 9 พื้นที่ 23 จังหวัด จำนวน 400 ตัวอย่าง พบปัญหาสำคัญว่า สภาพการทำงานในเรือไม่มีการจัดเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย ลูกจ้างไม่มีสัญญาจ้างแรงงาน ไม่มีการปรับปรุงสภาพการจ้าง การจัดหาอุปกรณ์ป้องกันภัยไม่เพียงพอ การระงับเหตุข้อพิพาทยังมีความไม่เป็นธรรม นอกจากนี้หากเกิดการเจ็บป่วยขึ้นก็ไม่มีห้องพยาบาลหรือปัจจัยการปฐมพยาบาลให้ลูกจ้าง สภาพทั้งหลายเหล่านี้อาจถูกประเทศคู่ค้าใช้เป็นข้ออ้างสถานการณ์ที่ซับซ้อนขึ้นแรงงานถูกเอาเปรียบ ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งอยู่และสหรัฐฯ ใช้ประเด็นดังกล่าว เป็นข้ออ้างกีดกันสินค้าส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนา

- เพิ่มภาระในการควบคุมดูแลด้านต่างๆ ต้องสิ้นเปลืองทรัพยากร ทั้งบุคคล งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ดูแลแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุม และเสียค่าใช้จ่ายส่งกลับ ซึ่งยากที่จะประเมินค่าความเสียหายที่แท้จริง ทำให้เสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อการพัฒนาในด้านอื่นๆ ที่จำเป็น

ด้านสาธารณสุข

- ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตของคนไทย ก่อให้เกิดความเสี่ยงจากการแพร่กระจายของโรคที่แรงงานต่างด้าวนำติดตัวเข้ามา อาทิ มาลาเรีย กามโรค HIV วัณโรค อูจจาระร่วง โรคเท้าช้าง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอนามัยแม่และเด็ก พบว่า ปี 2544 มีเด็กเกิดใหม่เฉพาะแรงงาน ที่จดทะเบียน 14,198 คน ซึ่งได้รับวัคซีนไม่ครบ และแพร่โรคง่าย ปัญหาอนามัยสิ่งแวดล้อม ชุมชนแออัด ขยะ สิ่งปฏิกูล รวมทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมมาในพื้นที่ทั่วประเทศ

⁶⁶ “จัด ‘เครือข่ายประมง’ ช่วยแรงงานสกัดแรงงานผิดกฎหมายของรัฐ,” ผู้จัดการออนไลน์(23 สิงหาคม 2547)

⁶⁷ คูรายละเอียดในภาคผนวก ข.

⁶⁸ “ชีพจรแรงงาน : วิจัยกับกังประมง 23 จ. เสี่ยงภัยทำงาน,” เดลินิวส์(2 พฤษภาคม 2546)

- การแย่งชิงทรัพยากรด้านสาธารณสุขกับคนไทย จากปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงมากขึ้นทุกปี จากข้อมูลกระทรวงสาธารณสุขพบว่า มี ค่าใช้จ่ายในรักษาพยาบาลสูงขึ้น คือ ในปี 2540 จำนวน 79 ล้านบาท ปี 2541 จำนวน 95 ล้านบาท ปี 2542 จำนวน 196 ล้านบาท และปี 2544 ติดตามรวบรวมได้ 56 จังหวัด จำนวน 80 ล้านบาท ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันให้ทรัพยากรทางสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าวกับคนไทย สำหรับกรณีจังหวัดปัตตานี จากข้อมูลศูนย์ประกันสุขภาพ ร.พ.ปัตตานี พบว่าโรงพยาบาลสงเคราะห์ค่าใช้จ่ายในการรักษาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในปี 2547 สูงถึง 1,359,762 บาท ปี 2548 จำนวน 3,085,828 บาท ในขณะที่แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ถือบัตรประกันสุขภาพเข้ารับการรักษาในปี 2547 จำนวน 363,911 บาท ในปี 2548 จำนวน 2,108,850 บาท โดยแรงงานเถื่อนที่มารับการรักษานั้นไม่ได้เสียค่าใช้จ่ายแต่ประการใด เนื่องจากนายจ้างไม่รับผิดชอบ พามาส่งโรงพยาบาล แล้วหนีหายไป ทั้งนี้สาเหตุที่แรงงานเหล่านี้เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลก็เนื่องจากดื่มสุรา แล้วทะเลาะวิวาทกัน สาเหตุรองลงมาคือประสบอุบัติเหตุบนเรือ

ผลกระทบด้านสังคมและความมั่นคง

- สร้างปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาความสงบเรียบร้อย ปัญหาอาชญากรรม โดยเฉพาะความขัดแย้งด้านเชื้อชาติ สังคมและวัฒนธรรม ปัญหาการแตกแยกและการไม่ยอมรับของคนในชาติ ปัญหาการตกค้างของบุคคล ปัญหาชุมชนคนต่างด้าว ปัญหาด้านสัญชาติและสิทธิต่าง ๆ และปัญหายาเสพติด รวมทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย ตลอดจนทำลายวิถีชีวิตชุมชนไทย

- เป็นที่แฉกแฉงของจารชนในรูปแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งกระจายอยู่ในทุกอาชีพ ยากแก่การตรวจสอบควบคุม เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติโดยตรง

- ส่งผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เป็นช่องทางการทุจริตประทุติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ

ผลกระทบด้านการเมืองระหว่างประเทศ

- ล่อแหลมต่อการถูกโจมตีในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในข้อหาการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังกรณีที่กลุ่มเด็กและผู้หญิงชาวไทยใหญ่และชนเผ่ากระเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนประเทศพม่าถูกหลอกไปขาย ทำให้รัฐบาลพม่ามองรัฐบาลไทยในแง่ลบต่อการปราบปรามการค้ามนุษย์⁶⁹ นอกจากนี้คณะมนตรีความมั่นคง

⁶⁹ “แฉ จนท.รัฐพัวพัน ขบวนการค้ามนุษย์ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ,” ผู้จัดการรายวัน(27 สิงหาคม 2547): 10.

เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2548 เปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนก่อนปี 2544 สามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในพื้นที่ชั้นในได้ การออกมติในลักษณะดังกล่าวได้กลายเป็นการส่งเสริมขบวนการค้ามนุษย์ให้สามารถใช้ช่องว่างของกฎหมายนำแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในพื้นที่ชั้นในได้ รวมถึงเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางในการทุจริตเพื่อช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ซึ่งจากข้อมูลพบว่า มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเข้าไปในพื้นที่ชั้นในหลายหมื่นคน โดยวิธีการนำแรงงานเถื่อนมาสวมบัตรผู้มีทะเบียน⁷⁰

- บุคคลที่ปะปนเข้ามาอาจมีการเคลื่อนไหวที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน สร้างผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน

- ในกรณีที่มีการกวาดล้าง จับกุม และส่งกลับ หากไม่สามารถพิสูจน์หรือไม่ได้รับการยอมรับว่า เป็นคนของประเทศนั้น อาจทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศได้ ดังที่นางพิมพา จันทร์ประสงค์ ประธานคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร กล่าวไว้ว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงของพม่าออกมายืนยันว่า “ไม่มีแรงงานพม่าในประเทศไทยแม้แต่คนเดียว”⁷¹ สำหรับสาเหตุที่รัฐบาลพม่ายืนยันกรณดังกล่าว ก็เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ทำให้รัฐบาลพม่าไม่อาจยอมรับแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้ามาเมืองไทยนั่นเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต่อไปในกระบวนการการส่งกลับประเทศของแรงงานสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองมานั้น ย่อมประสบกับปัญหาการยอมรับกลับ และอาจจะกระทบกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

สรุป

ระบบทุนนิยมไม่เพียงแต่เปลี่ยนแปลงระบบการผลิตแบบยังชีพไปสู่ระบบการผลิตเชิงพาณิชย์เท่านั้น แต่ยังสามารถปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์และรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรธุรกิจต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การรวมกลุ่มของผู้ประกอบการประมง และเป็นจุดก่อเกิดของ “สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี” ที่เป็นเสมือนตัวเชื่อมระหว่างรัฐและปัจเจกบุคคล เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ประกอบการประมงเหล่านั้น โดยกลุ่มพยายามใช้ยุทธวิธีกดดันและต่อรองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเรียกร้องที่ตนต้องการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการขยายระยะเวลาจดทะเบียน การลดค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน การกำหนดเขตที่อยู่แรงงาน การเปิดศูนย์ One Stop Service เป็นต้น โดยผ่านยุทธวิธีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

⁷⁰ “รัฐทบทวน ‘ต่างด้าว’ ทำงานพื้นที่ชั้นใน ปชป.แฉ ‘สวมบัตร’ แทน-ทะเลาะกันหมื่น,” มติชน(4 กรกฎาคม 2548): 11.

⁷¹ “ยื่น 5 ข้อแก้เผ็ดขบวนการ “คนค้าคน” หยุดนโยบายย้ายต่างด้าว – รื้ออำนาจอนุมัติ,” ผู้จัดการรายวัน(6 กันยายน 2548): 11.

การสร้างพลังกดดันต่อทางภาครัฐด้วยวิธีการเสนอข้อมูลและข้อเรียกร้องต่อหน่วยงานทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับการกำหนดนโยบายนั้น ดำเนินการผ่านการประชุมร่วมกับภาครัฐ การพบปะพูดคุยกับข้าราชการประจำและนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลในโอกาสต่างๆ การยื่นหนังสือ การใช้สื่อมวลชนเป็นกระบอกเสียง หรือแม้แต่การสร้างแนวร่วม ยุทธวิธีเหล่านี้ล้วนเป็นบรรทัดที่จะก้าวไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ แต่ทว่า หนทางแห่งความสำเร็จนั้นมิใช่จะมีอยู่ในถนนทุกสาย ข้อเรียกร้องของสมาคมฯ อีกหลายประการ อาทิเช่น การขยายระยะเวลาการจดทะเบียน การลดทอนค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน การกำหนดเขตที่อยู่อาศัยของแรงงาน ฯลฯ ล้วนยังไม่สัมฤทธิ์ผล

ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวของการดำเนินบทบาทด้านการป้อนนโยบายของสมาคมฯ ก็คือ บทบาทของรัฐ ซึ่งมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจรัฐในกระบวนการบริหารแรงงานต่างด้าว ภายใต้การกำกับ ควบคุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ที่มีแนวคิดด้านความมั่นคงเป็นตัวชี้้นำในการกำหนดนโยบาย อันส่งผลให้นโยบายแรงงานข้ามชาติขาดความยืดหยุ่น ไม่มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางการเมือง และเศรษฐกิจ และที่สำคัญปราศจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการวางแผนเชิงนโยบายบริหารและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ

สำหรับอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สมาคมฯ ไม่มีพลังกดดันต่อรองกับทางภาครัฐเท่าที่ควร ก็คือการไม่ได้ร่วมมือผนึกพลังอย่างเข้มแข็งกับแนวร่วมทั้ง 2 องค์กร ไม่ว่าจะเป็นสภาหอการค้าจังหวัดหรือสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าสมาคมฯ เป็นแกนหลักในการเรียกร้องประเด็นทางด้านแรงงานข้ามชาติ โดยได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากทั้งสององค์กรอย่างหลวมๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็สืบเนื่องมาจากกลุ่มผู้ประกอบการประมงนั้นประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงอย่างมาก มากกว่ากลุ่มธุรกิจอื่นๆ ที่เป็นสมาชิกอยู่อีก 2 องค์กร ทำให้กลุ่มผู้ประกอบการประมงซึ่งส่วนหนึ่งก็มีธุรกิจอุตสาหกรรมต่อเนื่อง หรือมีธุรกิจในภาคอุตสาหกรรมหันไปพึ่งพาสมาคมฯ ซึ่งดำเนินการเรียกร้องเรื่องแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังมากกว่า สภาหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดจึงมิได้มีบทบาทในการเคลื่อนไหวกดดันภาครัฐเท่าไรนัก

สำหรับบทบาททางด้านประสานและขานรับนโยบายของสมาคมฯ จะเห็นได้ว่าสมาคมฯ ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างสมาชิกกับหน่วยงานรัฐ โดยการนำแนวนโยบาย กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ มาแจ้งให้สมาชิกปฏิบัติตาม เพื่อให้ภาครัฐสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ สมาคมฯ ยังมีส่วนช่วยเหลือให้ทางราชการสามารถดำเนินการจับกุมแรงงานต่างด้าวที่กระทำผิดกฎหมาย อันก่อให้เกิดความสงบและเรียบร้อยในสังคม รวมไปถึงการป้องกันภัยคุกคามทางด้านความมั่นคงมนุษย์ โดยการจัดโครงการทำบัตรควบคุมแรงงานต่างด้าว และโครงการให้ความรู้เรื่องโรคเอดส์แก่ลูกเรือประมง

อย่างไรก็ดี ความล้มเหลวของนโยบายแรงงานข้ามชาติ จากการทำไม่สามารถจูงใจให้นายจ้างและตัวแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบของรัฐได้นั้นได้ส่งผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข ด้านสังคมและความมั่นคง ตลอดจนด้านการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เพียงแต่จะส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามแล้ว แต่ประเทศไทยอาจจะสูญเสียโอกาสทางการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความสำคัญกับปัญหาสิทธิมนุษยชน และอาจนำปัญหาดังกล่าวขึ้นมาอ้างในการกีดกันการค้ากับไทยในอนาคตก็เป็นได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ณ วันนี้การดำรงอยู่ของแรงงานข้ามชาติในระบบเศรษฐกิจไทยเป็นสิ่งที่เราไม่อาจปฏิเสธได้อีกต่อไปว่าแรงงานเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตในเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ และมีความสำคัญจนได้รับการเรียกขานกันว่า “ส่วนเกินที่ขาดไม่ได้” หรือ “นักรบแรงงาน” ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติล้วนแฝงตัวอยู่ในทุกสาขาอาชีพที่แรงงานไทยเลือกที่จะไม่ทำ ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ส่วนหนึ่งก็คือ แรงงานข้ามชาติกลายเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐต้องหันมาจัดการควบคุมสกัดกั้น และผลักดันออกนอกประเทศ ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง ผู้ประกอบการจำต้องพึ่งพาแรงงานเหล่านี้อย่างสูง โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการประมง ความขัดแย้งในเชิงนโยบายจึงเกิดขึ้น เมื่อทางภาครัฐและฝ่ายนายจ้างต่างก็ต้องชิงไหวชิงพริบกันในการผลักดันนโยบายที่เอื้อประโยชน์กับตนให้มากที่สุด

อนึ่ง จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่านโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ. 2547 นั้นมีกฎเกณฑ์และข้อปฏิบัติหลากหลายประการที่เป็นเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการประมงไม่อาจเข้าสู่ระบบของรัฐ เพื่อแปรสภาพของตนให้เป็น “นายจ้างที่ถูกกฎหมาย” ได้ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านั้นก็คือ ค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนสูง ระยะเวลาการขึ้นทะเบียนมีจำกัด ไม่มีโควตาทดแทนแรงงานที่หนีหายไป สูดท้ายขั้นตอนการจดทะเบียนยุ่งยาก เงื่อนไขเหล่านี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้แก่ผู้ประกอบการนำพาแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวจึงมักจะถูกเจ้าหน้าที่รัฐจับกุมในฐานะ “แรงงานเถื่อน” จนส่งผลกระทบต่อการค้าเงินกิจการ ความเดือดร้อนที่เกิดจากแนวนโยบายที่เป็นอุปสรรคขัดข้องดังกล่าวก็ได้นำมาซึ่งการเรียกร้องให้ทางภาครัฐปรับเปลี่ยนนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการขยายระยะเวลาขึ้นทะเบียนแรงงาน การลดหย่อนค่าใช้จ่าย การเปลี่ยนกฎเกณฑ์โควตาแรงงาน การจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานต่างด้าว (One Stop Services) รวมไปถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุม ดูแล แรงงานต่างด้าว โดยข้อเรียกร้องเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มผู้ประกอบการประมงต้องการลดอุปสรรคเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวพันกับการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อเป็นการลด “ต้นทุน” ที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับในการประกอบการ ซึ่งหากข้อเรียกร้องเหล่านั้นสัมฤทธิ์ผลก็จะเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจอย่างมาก เพราะแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการอยู่รอดหรือเติบโตของ

ธุรกิจ โดยเฉพาะในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้น การเติบโตของธุรกิจย่อมหมายความว่าผลกำไรให้มากกว่าที่จะทำได้ และนั่นรวมไปถึงการลดต้นทุนให้มากกว่าที่จะเป็นไปได้นั่นเอง

ความพยายามปรับเปลี่ยนแนวทางนโยบายแรงงานข้ามชาติของกลุ่มผู้ประกอบการประมง ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษากรณีของสมาคมการประมงปัตตานีนั้น ได้แสดงให้เห็นว่าสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดำเนินบทบาทในการป้องกันนโยบายเป็นสำคัญ เพื่อที่จะลดอุปสรรคเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจของกลุ่มผู้ประกอบการประมง โดยการเสนอข้อมูลและข้อเรียกร้องในฐานะตัวแทนภาคเอกชนในจังหวัดให้แก่หน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น อันได้แก่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดปัตตานี ประมงจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด เป็นต้น ผ่านการประชุมทั้งที่ทางการและไม่เป็นทางการร่วมกับหน่วยงานราชการเหล่านั้น เพื่อที่หน่วยงานนั้นๆ จะได้นำเสนอข้อมูลต่างๆ และแนวทางการแก้ไขปัญหาในประเด็นแรงงานข้ามชาติไปยังหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติต่อไป อาทิเช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น สมาคมฯ ยังได้ดำเนินการผลักดันด้วยการส่งตัวแทนของกลุ่มยื่นหนังสือหรือข้อเรียกร้องกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เกิดการประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการหันหน้าพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องของสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข ทั้งยังมีการใช้สื่อมวลชน เพื่อกดดันให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องรับรู้และตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของกลุ่ม ตลอดจนหาแนวร่วมในระดับจังหวัดและระดับประเทศ จากสภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เพื่อสร้างพลังกดดันและต่อรองให้เกิดการผลักดันประเด็นต่างๆ เข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

ยิ่งไปกว่านี้ การดำเนินการของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในการเรียกร้องและผลักดันในประเด็นต่างๆ เพื่อให้เกิดผลทางนโยบายนั้นยังได้ดำเนินการในระดับการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้จากการเข้าประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ หรือการร่วมประชุมกับคณะของผู้ตรวจการกระทรวงแรงงาน ซึ่งถึงแม้จะไม่มีตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการ เป็นเพียงผู้เข้าร่วมประชุม แต่ก็สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอข้อเรียกร้องได้โดยตรง นอกจากนี้การได้เข้าพบผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่สมาคมฯ จะได้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐ กรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อแสดงความยินดี และนำเสนอปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวในกิจการประมง ร่วมประชุมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อรับฟังปัญหาสถานการณ์ภาคใต้ รวมถึงวาระโอกาสอื่นๆ อย่างเช่น ร่วมรับประทานอาหารกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานฯ และคณะ ร่วมรับประทานอาหารกับอธิบดีกรมการปกครอง ร่วมต้อนรับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งก็ถือเป็นช่องทางสำคัญในการผลักดันประเด็นข้อเรียกร้องของกลุ่ม

อย่างไรก็ดี บทบาทในการป้อนนโยบายของสมาคมฯ ได้ถูกจำกัดด้วยปัจจัยที่สำคัญสองประการอันได้แก่ บทบาทของรัฐ และความอ่อนแอของพันธมิตร ซึ่งส่งผลให้การผลักดันข้อเรียกร้องหลายประการของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานียังไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ในการพิจารณาบทบาทของรัฐกับนโยบายแรงงานข้ามชาตินั้น จะเห็นได้ว่ารัฐมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบาย ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เป็นองค์กรหลัก เพื่อกำหนดนโยบายโดยตรง โดยองค์ประกอบของ กบร. นั้นมีข้าราชการประจำกระทรวงต่างๆ และเจ้าหน้าที่ที่มาจากหน่วยงานความมั่นคง รวมไปถึงข้าราชการการเมืองเป็นหลัก ทำให้ กบร. มีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจรัฐในกระบวนการบริหารแรงงานต่างด้าว อันปราศจากการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

ภายใต้การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ตลอดปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547 นั้น นโยบายแรงงานข้ามชาติได้มุ่งเน้นให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศได้แสดงตนต่อทางราชการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ โดยรัฐได้เปิดผ่อนผันให้แรงงานเหล่านี้มาขึ้นทะเบียนอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ในขณะที่เดียวกันก็มุ่งสกัดและจับกุมแรงงานนอกระบบที่รัฐมองว่าเป็นส่วนเกินที่ต้องขจัดออกไป เพื่อไม่ให้เป็นภัยต่อความมั่นคง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดด้านความมั่นคงซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายที่มุ่งบริหารงานอยู่ใน กบร. และส่งผลให้การกำหนดนโยบายแรงงานถูกตีกรอบจนยากที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีแนวความคิดอันแตกต่างออกไป

กระนั้นก็ดี เมื่อนโยบายแรงงานข้ามชาติถูกกำหนดขึ้นจากองค์กรที่ยึดแนวความคิดด้านความมั่นคงเป็นหัวใจสำคัญแล้วก็ย่อมเป็นการยากที่ข้อเรียกร้องของสมาคมฯ ที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มจะได้รับการตอบสนอง นอกเสียจากว่า ข้อเรียกร้องดังกล่าวจะสอดคล้องและเอื้อประโยชน์กับรัฐด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องในประเด็นการผ่อนชำระค่าธรรมเนียมในการทำงาน และการเรียกร้องให้นายจ้างแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้างแก่ทางภาครัฐนั้นเป็นข้อเรียกร้องที่ได้รับการบรรจุเป็นนโยบาย เพราะรัฐได้เล็งเห็นว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการจัดระบบแรงงาน ด้วยจำนวนที่เพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่ระบบมากขึ้น ในขณะที่ข้อเรียกร้องอื่นๆ ที่โน้มเอียงไปในทางเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มผู้ประกอบการมากกว่า อย่างเช่น การเรียกร้องให้จดทะเบียนตลอดทั้งปี การผ่อนชำระค่าประกัน

สุขภาพและค่าประกันตัวกลับ ฯลฯ รัฐก็ไม่ได้ให้ความใส่ใจ ถึงแม้ว่าสมาคมฯ จะพยายามผลักดัน
เท่าไรก็ตาม

สำหรับเหตุปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้บทบาทในการป้อนนโยบายของสมาคมฯ
ล้มเหลวก็คือ ความอ่อนแอของพันธมิตร ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าแนวร่วมของสมาคมฯ อันได้แก่ สภา
หอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนั้นไม่มีบทบาทเพียงช่วยสนับสนุนการดำเนินการ
ผลักดันนโยบายของสมาคมฯ เพียงเท่านั้น โดยสมาคมฯ จะเป็นแกนหลักในการนำเรื่องประสาน
ไปยังหน่วยงานราชการทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับการกำหนดนโยบาย เมื่อวิเคราะห์ว่าเหตุใด
สภาหอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดจึงไม่มีบทบาทขับเคลื่อนเรียกร้องในประเด็น
ด้านแรงงานอย่างจริงจังนั้นก็พบว่า สมาชิกภาพของทั้งสององค์กรส่วนหนึ่งนั้นเป็นสมาชิกของ
สมาคมฯ ซึ่งสมาชิกเหล่านี้ทราบดีว่าสมาคมฯ ดำเนินบทบาทในการผลักดันข้อเรียกร้องด้าน
แรงงานมาอย่างต่อเนื่องเพียงใด เพราะปัญหาแรงงานเป็นปัญหาหลักและเป็นปัญหาสำคัญที่สุด
ของกลุ่มผู้ประกอบการประมงมาโดยตลอด ในขณะที่สภาหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรม
จังหวัดนั้นประกอบด้วยกลุ่มสมาชิกหลายหลากที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน ทำให้การผลักดัน
เรียกร้องในประเด็นแรงงานไม่ใช่สิ่งสำคัญ ด้วยเหตุนี้ สมาชิกขององค์กรทั้งสองแห่ง โดยเฉพาะ
กลุ่มที่ประกอบกิจการในภาคอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมงจึงพึ่งพิงกับสมาคมฯ ในการผลักดันข้อ
เรียกร้อง อันเป็นหนทางซึ่งมีความเป็นไปได้มากกว่า

นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคอุตสาหกรรม เช่น โรงงาน
ปลาป่น โรงงานน้ำแข็งก็ตาม แต่ก็มีสัดส่วนที่ไม่มาก ผู้ประกอบการเหล่านั้นจึงไม่มีแรงผลักดันให้
ต้องร่วมมือและเรียกร้องร่วมกับสมาคมฯ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การขับเคลื่อนต่อสู้เพื่อ
ปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายแรงงานข้ามชาติจึงตกเป็นภารกิจหลักของสมาคมฯ ไปโดยปริยาย โดย
ที่สภาหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดต่างก็เป็นเพียงผู้เชียร์ข้างสนาม สัมพันธภาพ
และความร่วมมือที่เกิดขึ้นอย่างหละหลวมของสภาหอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมจังหวัด
เช่นนี้สะท้อนให้เห็นสภาพการเป็น “free rider” นั่นเอง เพราะหากว่าเรียกร้องต่างๆ ประสบ
ความสำเร็จ ผลพลอยได้ก็ย่อมตกแก่กลุ่มผู้ประกอบการอื่นๆ ในอีกสององค์กรเช่นเดียวกัน โดยที่
องค์กรทั้งสองมีต้องเหนี่ยวรั้งแต่อย่างใด

ทั้งนี้ข้อสังเกตจากการศึกษาว่าสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานีได้ร่วมกันผลักดันกับ
สภาอุตสาหกรรมภาคใต้ให้รัฐบาลนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชาได้อย่าง
ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการผลักดันกับทางสภาอุตสาหกรรมภาคใต้นั้นก็บรรลุผลสำเร็จ สิ่งนี้
สะท้อนให้เห็นถึงพลังการกดดันและต่อรองของกลุ่มผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น ใน
อนาคต สมาคมฯ ควรที่จะหาสร้างพลังกดดันด้วยการสร้างความร่วมมือกับกลุ่มอุตสาหกรรมใน

การกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติให้มากขึ้น นอกเหนือไปจากการแสวงหาความร่วมมือในกลุ่มผู้ประกอบการประมงร่วมกันเอง

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า ปัจจัยทั้งสองประการข้างต้นเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สมาคมฯ ไม่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องของตนเข้าสู่กระบวนการทางนโยบาย โดยเฉพาะในขั้นของการกำหนดนโยบาย (policy formulation) และทำให้สมาคมฯ ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายแรงงานข้ามชาติได้อย่างแท้จริง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสมาคมฯ ในฐานะตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Actors) มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะน้อยมาก และเมื่อนโยบายแรงงานข้ามชาติไม่อาจเอื้อประโยชน์ที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มได้ แนวโน้มที่ผู้ประกอบการประมงจะปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อนำพาแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบของรัฐนั้นก็เป็นการยากยิ่ง กระนั้นก็ดี ในสภาวะการณ์ที่เงื่อนไขของนโยบายแรงงานข้ามชาติยังคงเป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานอยู่นั้น กลุ่มผู้ประกอบการประมงจึงหันไปพึ่งพาแรงงานนอกระบบ โดยอาศัยช่องโหว่ในการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งทำให้กฎหมายหย่อนยานและไม้อาจเอาผิดกับผู้ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ผู้ประกอบการประมงอาจไม่มีแรงจูงใจเพียงพอในการผลักดันข้อเรียกร้องของตนต่อภาครัฐ และอาจทำให้ไม่เห็นความจำเป็นในการสร้างพลังกดดันต่อทางภาครัฐให้ปรับเปลี่ยนนโยบายตามที่ตนต้องการแต่อย่างไร ในเมื่อสามารถจ้างแรงงานนอกระบบที่มีต้นทุนต่ำ ทั้งยังปราศจากเงื่อนไขอุปสรรคต่อการจ้างแรงงานเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้การดำเนินบทบาทในการป้อนนโยบายของสมาคมฯ จึงเป็นไปได้ค่อนข้างน้อยไป ไม่ได้ริบเร่งให้รัฐปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยใช้ความเพียรพยายามนำเสนอข้อมูลและข้อเรียกร้องของกลุ่มให้แก่ภาครัฐเท่าที่จะเป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อบทบาทในการป้อนนโยบายของสมาคมฯ ไม่ได้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทในการประสานและขานรับนโยบายจึงถูกจำกัดเฉพาะด้าน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสมาคมฯ ได้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างสมาชิกกับหน่วยงาน โดยเฉพาะในการติดต่อประสานงานด้านข้อมูลเชิงนโยบายแรงงานให้กับบรรดาสมาชิก และจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อทางภาครัฐ อันมีส่วนสนับสนุนและส่งเสริมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) แต่ทว่า สมาคมฯ ไม่สามารถจะชักจูงให้สมาชิกตอบสนองกับนโยบาย และมาตรการหลักของรัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งก็คือ การนำพาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปขึ้นทะเบียน ด้วยเหตุนี้ แรงงานข้ามชาติที่อยู่นอกระบบจึงมีอีกเป็นจำนวนมาก และแรงงานเหล่านี้อาจจะกลายมาเป็นปัญหาข้ามชาติ (transnational issues) ที่เป็นต้นตอของปมปัญหาอันหลากหลาย และอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่น้อยต่อไป

5.1.1 ประเด็นถกเถียงด้านกรอบแนวคิดและทฤษฎี

ในส่วนนี้จะพิจารณาว่าผลการศึกษาคือได้ช่วยพัฒนากรอบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะของไทยได้อย่างไร ด้วยการนำแนวคิดทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) และแนวคิดทฤษฎีภาครัฐ-สังคม (Corporatism) มาพิจารณากับงานวิจัยครั้งนี้

สำหรับแนวคิดทฤษฎีพหุนิยมนั้นได้ให้ความสำคัญต่อกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะของที่มาสำคัญของนโยบายของรัฐ หรือสามารถกดดันต่อนโยบายของรัฐ¹ โดยกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ จะแข่งขันกันเพื่อผลักดันให้รัฐบาลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ได้นโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายที่ตนต้องการ ดังนั้นแนวคิดทฤษฎีพหุนิยมจึงเน้นความสำคัญของพฤติกรรมเชิงสังเกตการณ์ (observable behaviour) ว่าใครเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง กระทำการกันอย่างไร ใครคือผู้ที่กำหนดการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้าย ทั้งนี้ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย จะต้องตรวจสอบทรัพยากรและกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ว่า ใครเป็นผู้ที่กลุ่มล๊อบบี้ ใช้ยุทธวิธีอะไร และพวกเขาได้เข้าพบกับข้าราชการหรือไม่ และท้ายที่สุดนั้นผลลัพธ์ของนโยบายเป็นสิ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการหรือไม่ แต่ทว่า การที่นักพหุนิยมให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายมากไป โดยไม่ได้พิจารณาปัจจัยการกำหนดนโยบายอื่นๆ ทำให้ละเลยบริบททางโครงสร้างและอุดมการณ์ รวมถึงผลประโยชน์และกิจกรรมของหน่วยงานราชการและรัฐบาล นักพหุนิยมจึงล้มเหลวในการตระหนักถึงขีดความสามารถของรัฐในฐานะตัวแสดงที่กำหนดนโยบายได้อย่างอิสระจากกลุ่มต่างๆ² ซึ่งงานวิจัยนี้พบว่า แนวคิดทฤษฎีพหุนิยมสามารถนำมาอธิบายบทบาทในการป้อนนโยบายของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการถ่ายถอดผลประโยชน์ของตนไปยังรัฐ ด้วยการใช้อุบายวิธีต่างๆ เพื่อให้ได้นโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายตามที่ตนต้องการได้เป็นอย่างดี แต่ทว่าทฤษฎีพหุนิยมไม่ได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของตัวแสดงภาครัฐ (state actors) ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย เพราะรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันที่ใหญ่ มั่งคั่ง และมีอำนาจมีกลไกที่จะถ่ายถอดผลประโยชน์ของตนให้ออกมาเป็นนโยบาย³ ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในเป็นจุดบกพร่องของแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว ดังจะเห็นได้ว่าในงานวิจัยนี้ กบร. ในฐานะตัวแสดงภาครัฐ มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ จึงทำให้สมาคมฯ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ไม่สามารถกดดันให้รัฐกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มได้ ทั้งนี้

¹ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, หน้า 202.

² Smith, *Pressure, Power and Policy* p. 25-26.

³ Ibid., p. 5.

เนื่องจากว่าตัวแสดงภาครัฐมีอุดมการณ์แนวความคิดด้านความมั่นคง ซึ่งส่งผลให้รัฐมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกับกลุ่มผู้ประกอบการประมงที่ต้องการให้รัฐออกนโยบายแรงงานข้ามชาติที่เอื้อกับธุรกิจของตน ด้วยเหตุนี้การนำเอาทฤษฎีพหุนิยมมาอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติจึงไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ที่บังงานวิจัยครั้งนี้

สำหรับแนวคิดทฤษฎีภาควิรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) นั้นสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจและรัฐบาล โดยแนวคิดนี้ยอมรับว่า กลุ่มผลประโยชน์สามารถกดดันต่อกระบวนการนโยบายหรือออกกฎหมายของรัฐบาล แต่แนวความคิดนี้ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของรัฐ และความสามารถในการริเริ่มนโยบายต่างๆ ของภาครัฐ⁴ ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวมีตัวแบบที่สำคัญ 2 ตัวแบบคือ “ภาควิรัฐ-สังคมนิยมแบบอำนาจนิยม” (authoritarian (state) corporatism) หรือแบบที่มีรัฐเป็นฝ่ายนำ และตัวแบบ “ภาควิรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี” (liberal (societal) corporatism) โดยในแง่ของการกำหนดนโยบายนั้น “ภาควิรัฐ-สังคมนิยมแบบอำนาจนิยม” มองว่า รัฐจะครอบงำการที่ประเด็นปัญหาหรือริเริ่มนโยบาย ข้าราชการจะมีบทบาทเป็นอย่างสูงในการจัดระเบียบวาระตลอดจนการเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายใด ส่วนตัวแบบ “ภาควิรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี” กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทเป็นอย่างสูงในการที่ประเด็นปัญหา การให้คำปรึกษากับข้าราชการในชั้นการร่างนโยบาย และการเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยรัฐจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลือกแนวทางนี้เท่านั้น⁵

งานวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นว่า แม้ว่ารัฐจะมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ โดยเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องส่วนใหญ่ของสมาคมฯ ในฐานะกลุ่มประเภชนั้นก็ตาม แต่รัฐก็เปิดโอกาสให้สมาคมฯ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอข้อเรียกร้องของตนในระดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นได้โดยตรง และสามารถดำเนินการด้วยยุทธวิธีต่างๆ ได้อย่างเสรี ซึ่งหากข้อเรียกร้องที่สมาคมฯ เสนอนั้นมีคุณค่าและตรงกับผลประโยชน์ที่รัฐเห็นดีด้วย รัฐก็พร้อมจะหยิบยกข้อเสนอดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาเป็นนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่าสมาคมฯ ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องประเด็นการผ่อนชำระค่าธรรมเนียมในการทำงาน และการเรียกร้องให้นายจ้างแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ต้องการจ้าง ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมฯ และรัฐบาลจึงไม่อาจจัดอยู่ในตัวแบบแรกได้ แต่ก็ไม่ใช่ลักษณะของตัวแบบ “ภาควิรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี” ได้โดย

⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, หน้า 202.

⁵ Birgitta Nedelmann and Kurt G. Meier, “Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic,” *Comparative Political Studies* 10 (April 1977): 47-48. อ้างถึงใน วงศ จันทพานิช, “บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจท่องเที่ยว,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 60.

สมบูรณเช่นกัน เพราะการที่กบร. ในฐานะตัวแสดงภาครัฐมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจรัฐ จึงทำให้ภาคส่วนๆ อื่นของสังคมไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายดังที่ควรจะเป็น และส่งผลกระทบต่อกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายที่ควรสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการอันหลากหลายของกลุ่มต่างๆ ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้สอดคล้องกับงานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ที่เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจเป็นความสัมพันธ์แบบภาครัฐ-สังคมแบบเสรี มากกว่าภาครัฐ-สังคมแบบอำนาจนิยม แต่ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์แบบภาครัฐ-สังคมแบบเสรีในประเทศอุตสาหกรรมขั้นก้าวหน้าแล้ว ความเป็นภาครัฐ-สังคมแบบเสรีของไทยยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น และเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดมากกว่า ซึ่งแม้รัฐมีบทบาทนำ แต่สมาคมธุรกิจก็มีความเป็นอิสระทางการเมือง และมีบทบาททางนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์แบบภาครัฐ-สังคมแบบเสรียิ่งปรากฏชัดมากขึ้น เมื่อรัฐบาลและภาคธุรกิจต่างก็มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างค่อนข้างเสมอภาค ทั้งในด้านของความร่วมมือและความขัดแย้ง มิใช่เป็นการครอบงำของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง⁶

การศึกษาถึงบทบาทของสมาคมฯ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายแรงงานข้ามชาติ จึงได้สะท้อนให้เห็นถึงการสนองตอบของสมาคมฯ ต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติในช่วงปี พ.ศ.2544 – พ.ศ.2547 และสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางของนโยบายแรงงานข้ามชาติที่ยากที่จะปรับเปลี่ยน หากการกำหนดนโยบายยังคงตกอยู่ภายใต้การชี้นำของรัฐ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าสมาคมฯ จะละความพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ เพราะตราบไต่ที่เศรษฐกิจทุนนิยมยังขับเคลื่อนโลกอยู่ การแข่งขันต่อสู้ในเชิงนโยบายระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ก็คงจะมีอยู่ต่อไปตราบนานเท่านาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, หน้า 211.

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. งานวิจัยครั้งนี้ใช้หน่วยวิเคราะห์คือ สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ซึ่งทำให้ไม่ได้ศึกษากลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆ อาทิเช่น กลุ่ม NGOs กลุ่มวิชาชีพอื่นๆ องค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ว่ามีบทบาทอย่างไรกับนโยบายแรงงานข้ามชาติ ซึ่งน่าจะทำให้สามารถเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายได้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

2. งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาบทบาทของตัวแสดงภาครัฐซึ่งก็คือ กบร. เป็นหลัก แต่ไม่ได้ทำการศึกษาในเชิงลึกมากนัก เนื่องจากหน่วยงานภายใน กบร. นั้นมีหลากหลายและมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน งานวิจัยนี้จึงเป็นเพียงงานวิจัยเบื้องต้นที่ทำความเข้าใจนโยบายแรงงานข้ามชาติภายหลังจากการที่หน่วยงานของรัฐได้ต่อรองแข่งขันกันเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น จึงควรศึกษาหน่วยงานภายใน กบร. ว่ามีบทบาทหรือมีผลประโยชน์มากน้อยหรือแตกต่างกันอย่างไรกับนโยบายแรงงานข้ามชาติ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- 11 วันปิดด่าน ไทย-กัมพูชา เศรษฐกิจชายแดนพังพินาศ. ฐานเศรษฐกิจ (11 กุมภาพันธ์ 2546)
กบ ใต้หมื่นเขมร ไม่เคยพูด เผยต้นตอข่าวลือ[ออนไลน์]. 2003. แหล่งที่มา:
http://www.thairath.co.th/thairath1/2546/page1/jan/29/p1_1.asp [29/01/03]
- กบ-สุวรรณท์ คงยิ่ง น้ำผึ้งตราแพะ[ออนไลน์]. 2003. แหล่งที่มา:
http://www.businesssthai.co.th/content.php?data=4 0 5 0 6 0 _VIP% 2 0 Varieties
[30/01/03]
- กมลพันธ์ โพธิ์นาแค. การศึกษาเปรียบเทียบการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ.2539 และปี พ.ศ.2541. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.
- กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข. หนังสือที่ สธ. 0707.43/515. 29 มิถุนายน 2547.
- กระทรวงแรงงาน. หนังสือที่ รง 0307/2229. 30 กรกฎาคม 2547.
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. สถิติแรงงานไทยที่ใช้แรงงานในต่างประเทศ. ม.ป.ท.: กองตรวจคนหางานและคุ้มครอง, 2539, อ้างถึงใน เกรียงศักดิ์ ผ่องใสภณ. ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ: ศึกษากรณีการทำธุรกิจในจังหวัดติดกับชายแดน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.
- กองงานคนต่างด้าว. การควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน, 2540.
- กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

- เกรียงศักดิ์ ผ่องใสภณ. ปัญหากฎหมายในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือผิดกฎหมายกับการประกอบธุรกิจ: ศึกษากรณีการทำธุรกิจในจังหวัดติดกับชายแดน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- โกวิท แย้มกลิ่น. อดีตประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดปัตตานี. สัมภาษณ์, 7 เมษายน 2549.
- โครงการการศึกษาพัฒนานโยบายและกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานต่างชาติในประเทศไทย. เราได้ เราเสียอะไรบ้าง กับการที่แรงงานต่างชาติเข้ามาในจังหวัดปัตตานี. เอกสารประกอบการประชุมประชาคม, 11 พฤศจิกายน 2546 เสนอที่ภัตตาคารลอนดอน จังหวัดปัตตานี.
- จัด 'เครือข่ายประมง' ช่วยแรงงานสกัดแรงงานผิดกฎหมายสนองรัฐ. ผู้จัดการออนไลน์ (23 สิงหาคม 2547)
- จิราภา วรเสียงสุข. การศึกษาเชิงสำรวจเรื่องการประกอบอาชีพและการว่างงานของชาวประมงพื้นบ้านในหมู่บ้านรอบอ่าวปัตตานี. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2546.
- รัฐทบทวน 'ต่างด้าว' ทำงานพื้นที่ชั้นใน ปชป. แฉ 'สวมบัตร' แทน-ทะลักนับหมื่น. มติชน (4 กรกฎาคม 2548): 11.
- รัฐพลิกโอกาส ดัน 3 จ.ภาคใต้ ขึ้นชั้นศก.พิเศษ[ออนไลน์]. 2005. แหล่งที่มา: [http://www.ftawatch.org/news/view.php?id=4942\[21/06/06\]](http://www.ftawatch.org/news/view.php?id=4942[21/06/06])
- จุมพล หนีพพานิช. กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545.
- แฉ จนท.รัฐพัวพัน ขบวนการค้ามนุษย์ส่งผลกระทบสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. ผู้จัดการรายวัน (27 สิงหาคม 2547): 10.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และพรพิไล เลิศปรีชา. วัฒนธรรมหมู่บ้านไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาชนบท มูลนิธิหมู่บ้าน. 2537, อ้างถึงใน วัฒนา สุกัณศีล. สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานี: การเปลี่ยนแปลง ปัญหาและการปรับตัว. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2544.
- ชาคริต อ่อนเมือง. การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล: ศึกษากรณีการทำประมงปลากะตักปั่นไฟ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ชายแดนปิดตาย !! สัมพันธ์ 'ข้าวลึก' ไทยประท้วงกลับเขมร[ออนไลน์]. 2003. แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/matichon> [31/01/203]
- ชีพจรแรงงาน : วิจัยกับกึ่งประมง 23 จ. เสี่ยงภัยทำงาน. เดลินิวส์ (2 พฤษภาคม 2546)

ชูกรี หะยีสาแม และคณะ. สภาวະทางเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากรของชุมชนประมง
พื้นบ้านในจังหวัดปัตตานี. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี,
2542.

'เดช' เท 568 ล้านจัดระบบต่างด้าวไล่จับนายจ้างเจ้าของแรงงานเถื่อน. มติชน (12 กุมภาพันธ์
2545): 12.

ตีทะเบียนแรงงานต่างด้าวหายอดต่ออายุหายร่วม 6 หมื่นคน. มติชน (26 กุมภาพันธ์ 2545):
12.

ทิพย์พิมล เกียรติวาทีรัตนะ. น้ำ (ทะเล) ได้ศอก ความขัดแย้งบนผลประโยชน์[ออนไลน์]. 2003.
แหล่งที่มา: <http://www.bkknews.com/2003/04/01/jud/index.php?news=jud1.html>
[01/04/03]

ธนเดช ปัญญาวิวัฒน์นาร. แรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจาก
ประมงทะเลเพื่อการส่งออก. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน, 2546.

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่: คณิ่งนิจการพิมพ์, 2546.

ธีรนาถ กาญจนอักษร. ทุน รัฐ แรงงาน: วิฤตและการต่อสู้. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอ็ดดิสัน
เพรส โปรดักส์, 2542.

ธีระพงษ์ ภูริปาณิก. แรงงานต่างด้าวอาชีพประมงทะเล อำเภอสตึกหีบ จังหวัดชลบุรี.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546.

นพรัตน์ ศุภระกาญจน์. แรงงานต่างด้าว: แก้ปัญหาเก่าสร้างปัญหาใหม่. มติชน (14 กันยายน
2544): 6.

นริศสา สุขสนั่น. 'เดช': ค้านตีทะเบียนต่างด้าวปีต่อปี. กรุงเทพธุรกิจ (2 กันยายน 2544): 2.

นริศสา สุขสนั่น. ทุ่ม 20 ล้าน โปรโมทแผนเสรีต่างด้าว. กรุงเทพธุรกิจ (11 สิงหาคม 2544): 6.

นภัทร วิทยทอง. นักวิชาการแรงงาน 6 ว สำนักงานจัดหางานจังหวัด. สัมภาษณ์, 10 ตุลาคม
2548.

นักวิชาการจวกรนโยบายแรงงานต่างด้าวไทย ปี 'สุวัจน์' ทวนนำเข้าพม่ากลัวโลกประณาม
[ออนไลน์]. 2003. แหล่งที่มา: <http://www.matichon.co.th/matichon> [30/06/03]

นิคมอุตุฯ ฮาลาลร่อแร่ ไกรศักดิ์เตือนห่างมะริกันดีกว่า[ออนไลน์]. 2004. แหล่งที่มา:

[http://www.focuspaktai.com/index.php?file=news&obj=news.view\(id=4592\)](http://www.focuspaktai.com/index.php?file=news&obj=news.view(id=4592))[15/0
6/06]

บทสรุปล่าสุดแรงงานต่างด้าวขยายเวลาทำงานอีก 1 ปี. กรุงเทพธุรกิจ (11 มิถุนายน 2546): 15.

บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด. จุดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 44 : เงินสะพัดกว่า 3,000 ล้าน
บาท. กระแสทรรศน์ 7(กันยายน 2544): 4.

บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด. โศกนาฏกรรมแรงงานเถื่อน: ฝันร้ายในเศรษฐกิจไทย. ผู้จัดการรายวัน (13 มีนาคม 2545): 24.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. บทวิพากษ์ นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกดขี่แรงงานต่างด้าว. ใน เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ, หน้า 6-7. 21 กุมภาพันธ์ 2546 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ. หนังสือที่ระลึกเนื่องในพิธีเปิดที่ทำการสมาคมการประมงปัตตานี. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2526.

ประธานสมาคมประมงฯ จักรูบาลให้บททวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว. แนวหน้า (17 สิงหาคม 2544)

ประกาศ ปันตบแต่ง และอนุสรณ์ อุณโณ. ขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้: สมัชชาชาวประมงพื้นบ้านอันดามัน. ใน เอกสารประกอบการสัมมนารายงานความก้าวหน้าผลการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. โดย ศ.ดร.ผาสุกพงษ์ไพจิตร “พลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทย พ.ศ.2543”, หน้า 22. 9 ตุลาคม 2543 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประมงเดือดร้อน ไม่มีตังแก. ไอ.เอ็น.เอ็น (17 กรกฎาคม 2546)

ประมงตานี 4 พันลำหยุดหาปลา ! จักรูควังงบพัฒนาประมง 2.5 พันล.ช่วย[ออนไลน์] 2005.

แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th> [02/04/05]

ประมงปัตตานีจักรูแก้ปัญหาแรงงาน. ข่าวสด (22 กรกฎาคม 2546)

ประมงปัตตานีจักรูตั้งศูนย์วันสต๊อปแก้ขาดแรงงาน. กรุงเทพธุรกิจ (22 กรกฎาคม 2546)

ประมงปัตตานีอ่วม ‘ดีเซลขึ้น-แรงงานลด’ จอดแล้ว 600 ลำ[ออนไลน์]. 2005. แหล่งที่มา: <http://www.manager.co.th>[15/03/05]

ประมงรวมพลถก 3 ปัญหาใหญ่. สยามรัฐ (5 กันยายน 2544)

ประมงเสนอการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพธุรกิจ (16 สิงหาคม 2544)

ประสันต์ ศิลพิพัฒน์. หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสเปิดอาคารที่ทำการสมาคมและครบรอบ 33 ปีของการก่อตั้งสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. ปัตตานี: โรงพิมพ์มิตรภาพปัตตานี, 2545.

ประเสริฐ จันทรประกอบ. เจ้าหน้าที่สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดปัตตานี. สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2548.

ปราณี ศรีกำเนิด. เปิดเสรีแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพธุรกิจ (31 สิงหาคม 2544): 15.

ปองพล สารสมัคร. มะกันชี้ไทยอาจโดนตัดสิทธิด้านการค้า ตรวจพบแรงงานข้ามชาติยังถูกละเมิด. กรุงเทพธุรกิจ (22 ธันวาคม 2546): 18.

ปิยะ กิจถาวร และคณะ. บทบาทของชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในการจัดการทรัพยากรชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่รอบอ่าวปัตตานี ศึกษารณีย์: บ้านต้นหยงเปาว์ หมู่ 4 ต.ท่าเก่า อ.หนองจิก จ.ปัตตานี. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2543.

เปรมศักดิ์ เพียยุระ. ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มิติด้านความมั่นคง. ผู้จัดการรายวัน (14 มกราคม 2546)

ปัตตานีอ่วม 'ดีเซลขึ้น-แรงงานลด' จอดแล้ว 600 ลำ. ผู้จัดการ (15 มีนาคม 2548)

ผ่าขบวนการ 'ทำนาบนหลังคน' 'ชนแรงงานต่างด้าวเถื่อน' ปัญหาความมั่นคง-ทุกฝ่ายต้องร่วมแก้ไข. มติชน (20 มิถุนายน 2547): 13.

เฝ้าสถานทูตไทยในกัมพูชา[ออนไลน์]. 2003. แหล่งที่มา:

http://www.photoontour.com/Events_HTML/Combodia/News02.htm [31/01/03]

พงษ์สวัสดิ์ สุทธิสารากร. การวิเคราะห์นโยบาย ศึกษารณีย์ "นโยบายผ่อนผันแรงงานต่างชาติดัดกฎหมาย". ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

พรทิพย์ วัฒนธรร. การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ปี 2545. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2545.

พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดัน กับการแจกแจงอำนาจ. เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่อง ขบวนการทางการเมืองและสังคม เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มิถุนายน 2548.

พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

พิศ นพรัตน์. หนังสือที่ระลึกเนื่องในโอกาสเปิดอาคารที่ทำการสมาคมและครบรอบ 33 ปี ของการก่อตั้งสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. ปัตตานี: โรงพิมพ์มิตรภาพปัตตานี, 2545.

ฟิลิป มาร์ติน. แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546.

เฟื่องฟ้า ปัญญา. การจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องในจังหวัดสมุทรสาคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

มานพ จิตต์ภูษา และฉวีวรรณ วรรณประเสริฐ. วิถีชีวิตชาวประมงน้ำลึก: กรณีศึกษาที่ปัตตานี. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2530.

- มูลนิธิผู้หญิง. บทพิสูจน์รัฐด้านสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพธุรกิจ (2 ตุลาคม 2545): 13.
- ยอดธง ทับทิวไม้. แรงงานต่างด้าว-เมื่อแก๊งค์ทำเป็นโง่ก็หนักเข้าไปใหญ่. ผู้จัดการรายวัน (11 มีนาคม 2547): 8.
- ยอมรับต่างด้าวที่ทะเบียนไม่ครบ คาดรายงานตัวแค่ 8 แสนจาก 2 ล้าน. ผู้จัดการรายวัน(11 กันยายน 2544): 13.
- ยื่น 5 ข้อแก้เผ็ดขบวนการ “คนค้าคน” หยุคนโยบายย้ายต่างด้าว – รื้ออำนาจอนุมัติ. ผู้จัดการรายวัน (6 กันยายน 2548): 11.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530. กรุงเทพมหานคร: สยามคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย, 2532.
- รัฐผ่อนผันต่างด้าวขายแรงงานอีก 1 ปี. เดลินิวส์ (27 กรกฎาคม 2544)
- แรงงานต่างด้าวนอกกฎหมาย ภัยทางเศรษฐกิจและสังคม. อีคอนนิวส์ (1 เมษายน 2545)
- ‘แรงงานต่างด้าว’ นโยบาย-ปฏิบัติ ‘คนละทิศทาง’. มติชน (19 กุมภาพันธ์ 2545): 23.
- แรงงานปัตตานี มั่นใจชาวหม่อง ไม่ทะลักเข้ามา. กรุงเทพธุรกิจ (24 กรกฎาคม 2546)
- แรงงานอพยพต่างชาติผิดกฎหมาย (1) ไทยยังต้องพึ่งพาเหตุคนเลือกงาน. กรุงเทพธุรกิจ (13 เมษายน 2547):17.
- ฤทธิ์พงษ์ พวงมณี. อาชญากรรมกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- วัฒนา สุทัศน์ศีล. สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนประมงรอบอ่าวปัตตานี: การเปลี่ยนแปลง ปัญหาและการปรับตัว. ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี, 2544.
- วันนอร์ สั้งเร่งโพรโมตสินค้า อาหารฮาลาล[ออนไลน์]. 2004. แหล่งที่มา: http://www.bangkokbiznews.com/2004/05/28/fin/index.php?news=column_13012817.html [28/05/04]
- วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. ยุทธศาสตร์การประมงทะเลของไทย. เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538.
- วิโรจน์ จันทนิมิ. นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. สัมภาษณ์, 8 ตุลาคม 2548.
- วิโรจน์ จันทนิมิ. นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. สัมภาษณ์, 9 เมษายน 2549.
- ศจินทร์ ประชาสันต์. พลวัตของวัฒนธรรม การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว. มติชน (22 มกราคม 2547): 7.

ศาลากลางจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ ปน 0023/00851. 19 มกราคม 2547.

ศักดิ์ประเสริฐ เจริญประสิทธิ์. การพัฒนานโยบายของรัฐด้านแรงงานต่างชาติ: ศึกษากรณีจังหวัด
ตรารุด. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, คณะพัฒนาสังคม สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539, อ้างถึงใน กมลพันธ์ โพธิ์นาแค, การศึกษา
เปรียบเทียบการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายของประเทศไทย ตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2539 ถึงปี พ.ศ.2541. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต,
สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

ศิริชัย ปิติเจริญ. ประธานหอการค้าจังหวัดปัตตานี. สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2549.

ส.ประมงจี้รัฐยุติจับกุมแรงงานต่างด้าวอ้างขาดแคลนหนักถึงขั้นปิดกิจการ[ออนไลน์]. 2003.
แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com> [2/02/06]

สก๊อต แคมเบอร์. คนอีสาน เอดส์ กับการทำงานเร็ว เครือข่ายและทางออกของปัญหาเอดส์ใน
กลุ่มแรงงานอพยพ. จดหมายข่าวโครงการพัฒนาเครือข่ายเอดส์ 2 (เมษายน-มิถุนายน
2543): 13.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ ใน โครงการศึกษาแนวทางการ
พัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัย
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2540.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ.
กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. นโยบายประมงแห่งชาติ พ.ศ.2545 - 2549. 8
มีนาคม 2546.

สมศักดิ์ อิศริยะบุญโญ. เลขาธิการสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. สัมภาษณ์, 9 เมษายน
2549.

สมช.เส้นตาย 6 เดือน ชับไล่แรงงานเถื่อนสนอง 'สามสี'. แนวหน้า (15 มกราคม 2541): 18.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ สปน. 98/2546. 19 พฤศจิกายน 2546.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ สปน. 128/2546. 4 ธันวาคม 2546.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ สปน. 007/2547. 9 กุมภาพันธ์ 2547.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ สปน. 60/2547. 30 กรกฎาคม 2547.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ สปน. 061/2549. 29 มีนาคม 2549.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. รายงานการประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี 2542. 11
กุมภาพันธ์ 2542.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. รายงานการประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี 2545. 25
กุมภาพันธ์ 2545.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. รายงานการประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี 2546. 11
กุมภาพันธ์ 2546.

สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี. รายงานการประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี 2548. 22
กุมภาพันธ์ 2548.

สมาคมประมงกอดัน 'ปูเดซ' แก้ไขระเบียบแรงงานต่างด้าว[ออนไลน์]. 2005. แหล่งที่มา:
<http://www.maticchon.co.th/maticchon> [10/09/05]

สมาคมประมงปัตตานีจัดรัฐแก้แรงงานขาดไม่ได้ จีรัฐถ่ายอำนาจให้จว.ตั้งศูนย์ฯ[ออนไลน์].
2003. แหล่งที่มา: www.kapook.com/news/10/8205.html, [22/07/03]

สาทร พยงค์รัตน์. หนังสือที่ระลึกเนื่องในพิธีเปิดที่ทำการสมาคมการประมงปัตตานี.
กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2526.

สายพันธ์ พี่พระคุ้มครอง. ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายต่อกิจการ
ประมงทะเลของจังหวัดสมุทรสงคราม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนา
แรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. สรุปผลการขึ้นทะเบียนแรงงาน
ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544.
กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ, 2545.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี. บันทึกการประชุมหารือการจัดทำแนวทางและมาตรการใน
การจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าว 6 มกราคม 2547. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ ปน 0023/14925. 31 สิงหาคม 2547.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี. บันทึกการประชุมกรณีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว
จังหวัดปัตตานี. 20 กรกฎาคม 2547.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี. รายงานผลความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว การพิจารณา
จำนวนการอนุญาต (โควตา) และการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ปี2547, 30 พฤศจิกายน 2547.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี. สรุปผลการรับแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าว (พม่า
ลาว กัมพูชา) ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม ปี 2547. ในเอกสารในการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดปัตตานี ครั้งที่ 2/2547, 20
สิงหาคม 2545 ณ ห้องประชุมสำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ ปน 0028/06194. 27 มีนาคม 2545.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ ปน 0028/15315. 20 สิงหาคม 2545.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ และกรมประมง. สำมะโนประมงทะเล พ.ศ.2538 เขตประมง 4 (เขตอ่าวไทยตอนใต้) นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี และ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2538.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล พ.ศ.2543. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2544.

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปัตตานี. หนังสือที่ ปน 0027/4161. 6 กรกฎาคม 2547.

สุชาติ ศรียารัตน. กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ: ศึกษากรณีสมาคมการค้าส่งออกที่สำคัญกับบทบาทด้านการค้าระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

สุดาศิริ วดวงศ์. การคุ้มครองแรงงานประมงในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการประกอบกิจการประมงทะเลซึ่งขอรับใบอนุญาตประกอบการที่จังหวัดระยอง. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

สุภางค์ จันทวานิช. ตลาดแรงงานไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปลายทศวรรษที่ 90: รายงานผลสังเคราะห์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สุภางค์ จันทวานิช. นโยบายแรงงานต่างด้าว 2547 พายเรือในอ่างอีกครั้ง. มติชน (16 ธันวาคม 2547): 8.

สุภางค์ จันทวานิช. มติกร. ผ่อนผันแรงงานต่างด้าว ปี 2546 หนึ่งเป็นน้ำเน่า. มติชน (21 สิงหาคม 2546): 6.

'สุวัจน์' เตรียมขอผ่อนผัน ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว[ออนไลน์]. 2003. แหล่งที่มา: <http://www.thailabour.org/thai/news/46062601.html> [27/01/06]

เสาวภา พรสิริพงษ์ และ พรทิพย์ อุดมรัตน์. ชีวิตลูกเรือประมงอีสาน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2535.

อดิศร เกิดมงคล. การคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ: แนวคิด นโยบายและอคติแห่งรัฐ. ใน เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง นโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ, 21 กุมภาพันธ์ 2546 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อดิศร เกิดมงคล. แรงงานข้ามชาติ ควันหลงวันแรงงานแห่งชาติ. กรุงเทพธุรกิจ (17 พฤษภาคม 2546)

อดิศร เกิดมงคล. แรงงานข้ามชาติกับสังคมไทย การดำรงอยู่ที่พม่า. กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2544): 14.

อภิญา รัตนมงคลมาศ. สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545.

อัจฉรา เทพไชย. การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องในจังหวัดปัตตานี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาวางแผนภาคและการเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

อาชวิน ปุจฉากาญจน์. ก.แรงงานบูรณาการแนวทางแก้ปัญหาต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ. มติชน (22 กุมภาพันธ์ 2547): 13.

อารยัน ตะวันนา. ความจริง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เสี่ยงสะท้อนชาวบ้านจากพื้นที่ รากเหง้าปัญหาและทางออก. มติชนสุดสัปดาห์ 24 (16 เมษายน 2547)

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2539.

www.pattani.go.th/industry/main.html [22/10/ 05]

ภาษาอังกฤษ

Almond, G. A. and Powell, B. G. Jr. Comparative Politics Today: A World View. 2nded. Boston: Little Brown and Company, 1980.

Almond, G. and Powell, B. G. Comparative Politics. Boston: Little Brown and Company. 1978, อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช. กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545. หน้า 70-71.

Almond, G. and Powell, B. G. Comparative Politics: A Developmental Approach. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1966. อ้างถึงใน ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล. ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547. หน้า 128-133.

Bentley, A. The Process of Government : A Study of Social Pressure. Illinois: The Pricipia Press, 1949.

Bianchi, R. Interest groups and Political Development in Turkey. Princeton: Princeton University Press. 1984, p. 142. อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, 2539.

- Duverger, M. Party Politics and Pressure Groups: a Comparative Introduction. trans Robert Wagoner. Sheffield: Nelson's University Paperback, 1972.
- Dye, T. R. Understanding Public Policy. 5ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984, อ้างถึงใน ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่: คณิงนิการพิมพ์, 2546. หน้า 55.
- Finer, S. E. Interest Groups and The political Progress in Great Britain. in H.W. Ehrmann (ed.) Win Interest Group on Four Continents: Pittburgh Press, 1958.
- Komhauser, W. The Politic of Mass Society. Illinois: The Free Press of Glencoe, 1959.
- Chenvidyakarn, M. Political Control and Economic Influence: A Study of Trade Associations in Thailand Ph.D. Dissertation (University of Chicago, 1979) อ้างถึงใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: คปไฟ, 2539.
- Pellerin, H. Global Restructuring in the World Economy and Migration: the Globalization of Migration Dynamics. International Journal vol.XLVIII (Spring 1993) อ้างถึงใน กุศล สุนทรธาดา และสมศักดิ์ นัคลาจารย์. แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย: แนวความคิด สถานการณ์ และประเด็นการวิจัย. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่อง 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ. หน้า 1. 10 มกราคม 2538 เสนอที่โรงแรมรอยัลซิติ้ ถนนบรมราชชนนี.
- Nedelmann, B. and Meier, K. G. Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic. Comparative Political Studies 10 (April 1977): 47-48, อ้างถึงใน วงศ จันทพานิช. บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจท่องเที่ยว. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534. หน้า 60.
- Smith, M. J. Pressure, Power and Policy. Great Britain: T J Press(Padstow) Ltd., 1993.
- Thomas, C. S. Understanding and Comparing Interest Groups in Western Democracies. in Howard J. Wiarda (ed.) Comparative Politics, p.145. New York: Routledge, 2005.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปผลความก้าวหน้าในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

การดำเนินมาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วย
ความร่วมมือด้านการจ้างงาน (MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งวัตถุประสงค์
บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ดังนี้

1. เพื่อให้มีขั้นตอนดำเนินการจ้างงานที่เหมาะสม
2. เพื่อให้ขบวนการส่งกลับแรงงานที่มีประสิทธิภาพ
3. เพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน
4. เพื่อให้การป้องกันการข้ามแดนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การค้าแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย
และการจ้างแรงงานที่มีขอบด้วยกฎหมาย

เพื่อให้เกิดผลทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงแรงงานของประเทศคู่ภาคีได้ร่วมดำเนินการ
ประชุมหารือแนวทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส
ผลสรุป ดังนี้

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2545 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยได้ลงนามใน
ที่กความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและ
สติการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในประเด็นสำคัญเรื่องหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่
คุ้มครองแรงงาน การระงับพิพาท การกลับและการส่งกลับและมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการจ้าง
งานผิดกฎหมาย สำหรับการดำเนินการมีดังนี้

1. การประชุมหารือแนวทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน
จับเจ้าหน้าที่อาวุโสระหว่างไทย - ลาว มีความคืบหน้ามาก โดยได้จัดประชุมหารือจำนวน 2 ครั้ง

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2546 ที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งที่ประชุม
ลงให้ฝ่ายไทยจัดส่งบัญชีรายชื่อแรงงานหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาวที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ให้ฝ่ายลาว ซึ่งฝ่ายไทย
จัดส่งบัญชีรายชื่อให้ 3 ครั้ง รวม 16,167 รายชื่อ ปรากฏว่าฝ่ายลาวพิสูจน์ได้เพียง 165 รายชื่อ เนื่องจาก
ข้อมูลที่ได้จากฝ่ายไทยไม่ชัดเจนประกอบกับระบบทะเบียนทางฝ่ายลาวมีปัญหาในการตรวจสอบทำให้ไม่มี
ประสิทธิภาพ

ครั้งที่ 2 ฝ่ายไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุม เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2547 ณ จังหวัดเพชรบุรี
ที่ประชุมเห็นว่าการพิสูจน์สัญชาติโดยวิธีการส่งรายชื่อตามข้อตกลงของการประชุมครั้งที่ 1 ไม่เป็นผล
ปรับเปลี่ยนวิธีการ โดยให้ฝ่ายลาวจัดส่งคณะเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เดินทางเข้ามาสัมภาษณ์แรงงานลาว

/ เพื่อดำเนิน...

ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย โดยจะเริ่มทดลองในเขตกรุงเทพมหานคร ภายหลังจากจดทะเบียนงานต่างด้าวเสร็จ และฝ่ายไทยจะอำนวยความสะดวกด้านสถานที่และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

2. เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2547 ฝ่ายไทยได้ประชุมหารือกับฝ่ายลาวในการดำเนินการขั้นตอนการมาพิสูจน์สถานะและให้การช่วยเหลือด้านงบประมาณกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีประเด็นการประชุมเกี่ยวกับขั้นตอน ระยะเวลาและสถานที่ในการพิสูจน์สัญชาติการเชื่อมโยง การจัดเตรียมเอกสาร และค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือฯ ผลการประชุมการดำเนินการเจ้าหน้าที่ฝ่ายลาวจะเข้ามาดำเนินการระยะทดลองในเดือนธันวาคม 2547 ที่กรุงเทพมหานคร เพื่อตรวจสอบความพร้อมและรับทราบปัญหาอุปสรรคและหาแนวทางแก้ไขแล้วจึงดำเนินการต่อไป โดยจะพิสูจน์สถานะต่างด้าวสัญชาติลาวที่ได้จดทะเบียนกับกรมการปกครองเมื่อเดือนกรกฎาคม 2547 สำหรับเอกสารแบบฟอร์มที่ใช้ดำเนินการได้แก่ 1) คู่มือข้อควรรู้ของผู้ใช้แรงงานลาวฯ 2) แบบคำร้องขอหนังสือเดินทางชั่วคราวแบบหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary passport) ทั้งนี้ฝ่ายไทยขอให้ฝ่ายลาวเพิ่มหมายเลขบัตรประจำตัวพลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (หมายเลข 13 หลัก) ที่ฝ่ายไทยออกให้คนลาวไว้ในแบบคำขอและหนังสือเดินทางชั่วคราวด้วย

3. เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและฝ่ายลาวได้ประชุมร่วมกันเกี่ยวกับการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาวที่ทำงานในประเทศไทย ซึ่งจะดำเนินการในเดือนมกราคม 2548 ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามรายละเอียดดังนี้

3.1 วันที่ 24 มกราคม 2548 สำนักจัดหางานกรุงเทพเขตพื้นที่ 7 (ราษฎร์บูรณะ) ได้จัดประชุมชี้แจงเพื่อชี้แจงแนวทางการพิสูจน์สัญชาติของคนลาว ณ โรงแรมเอส ดี อเวนิว กรุงเทพฯ มีนายจ้างเข้าร่วมประชุม จำนวน 150 คน

3.2 วันที่ 25 มกราคม 2548 เจ้าหน้าที่ฝ่ายลาวได้เริ่มพิสูจน์สัญชาติแรงงานลาว ซึ่งสามารถพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารรับรองบุคคลให้แก่แรงงานลาว มีแรงงานลาวมาพิสูจน์สถานะ จำนวน 1,299 ไม่รับรองสถานะ จำนวน 15 คน และรอผลการพิสูจน์สถานะ จำนวน 1 คน โดยฝ่ายลาวจะออกเอกสารรับรองเป็นหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) ให้กับแรงงานสัญชาติลาว โดยฝ่ายลาวค่าธรรมเนียมในการพิสูจน์สัญชาติจากแรงงานลาวรายละเอียด 1,500 บาท สำหรับการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติระยะทดลองดำเนินการจนถึงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548

ประเทศสหภาพพม่า

เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งราชอาณาจักรไทยได้นามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งสหภาพพม่า ในประเด็นสำคัญเรื่อง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่การคุ้มครองแรงงาน การระงับพิพาท การกลับและการส่งกลับ และมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผิดกฎหมายดำเนินการมีดังนี้

1. เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2547 ณ กรุงเทพมหานคร ฝ่ายไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุมเพื่อหารือทางปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานพม่าระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย - พม่า

ที่ 1 โดยฝ่ายพม่าตกลงที่จะจัดตั้งศูนย์ดำเนินการจ้างแรงงาน (Employment Processing Centre) รวมทั้งเสนอวิธีการดำเนินการเพื่อให้แรงงานพม่าผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการจ้างที่ถูกกฎหมาย การนำแรงงานใหม่ทั้งการส่งกลับ แต่เนื่องจากขั้นตอนที่ฝ่ายพม่าเสนอมีขั้นตอนการดำเนินการมากฝ่ายไทยจึงเสนอแนวทางดำเนินการเช่นเดียวกับที่จะดำเนินการกับประเทศลาว

2. เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2547 นายกรัฐมนตรีพม่า (พลเอกจิ้น ชุ่น) มาเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการและได้ร่วมหารือกับนายกรัฐมนตรีไทย (พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร) มีประเด็นหารือที่วข้องกับกระทรวงแรงงาน คือ แรงงานพม่าหลบหนีเข้าเมืองและทำงานในประเทศไทยจะร่วมกันแก้ไขอะไร ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่วมกันให้พม่าส่งคณะเจ้าหน้าที่มาดำเนินการลงทะเบียนและออกหนังสือทางให้แก่แรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว โดยอาจส่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมาปฏิบัติงานที่งานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยในทำนองเดียวกันกับที่ไทยได้ตกลงจะดำเนินการกับลาว กัมพูชา

3. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศแจ้งว่านายกรัฐมนตรีพม่าขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าประสานงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองในการส่งเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการลงทะเบียนและออกหนังสือเดินทางให้แก่แรงงานผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งในขั้นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าขอทราบจำนวนเจ้าหน้าที่พม่าที่ฝ่ายไทยว่าเหมาะสมจะให้มาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย และต่อมาเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2547 ณ กรุงย่างกุ้ง อัครราชทูตไทยได้เข้าเยี่ยมคารวะนายวิน อ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และได้รับแจ้งจากมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าว่า ฝ่ายพม่าจะส่งเจ้าหน้าที่ จำนวน 5 คน มาประจำ ณ สถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย เพื่ออำนวยความสะดวกในการลงทะเบียนและออกหนังสือเดินทางให้แก่แรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าในประเทศไทย

ฝ่ายไทยโดยกระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศจึงได้ร่วมหารือเกี่ยวกับรายละเอียดเพิสัญญัตติขาคติคนต่างด้าวสัญชาติพม่าในประเทศไทย เกี่ยวกับกำหนดการ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการดำเนินการ สถานที่ที่จะดำเนินการ วิธีดำเนินการ การอำนวยความสะดวกโดยรัฐบาลไทย และรายละเอียดที่เพิ่มเติมนของทางการพม่า เพื่อฝ่ายไทยจักได้นำมาวางแผนการดำเนินการ ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดทำและเียดส่งให้กระทรวงการต่างประเทศประสานไปยังประเทศสหภาพพม่าแล้ว

เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2547 กระทรวงแรงงานได้มีหนังสือประสานกับกระทรวงการต่างประเทศประสานกับประเทศสหภาพพม่าเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเดินทางไปหารือเกี่ยวกับรายละเอียดการพิสูจน์ชาติที่ประเทศพม่า ขณะนี้อยู่ระหว่างรอการตอบรับจากประเทศสหภาพพม่า

ประเทศกัมพูชา

เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (MOU) กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการสังคมงาน อาชีวศึกษาและฟื้นฟูเยาวชนของกัมพูชา แห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ในประเด็นสำคัญเรื่องหน่วยงาน

อำนาจหน้าที่ การคุ้มครองแรงงาน การระงับข้อพิพาท การกลับและการส่งกลับและมาตรการป้องกันและ
ไขปัญหาการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย การดำเนินการมีดังนี้

1. เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2546 ฝ่ายไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุมหารือแนวทางปฏิบัติตามบันทึก
เมเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย - กัมพูชา ครั้งที่ 1 และที่ประชุม
เห็นชอบร่วมกันในประเด็นปรับเปลี่ยนสถานะ ฝ่ายกัมพูชาตกลงจะไปจัดเตรียมรูปแบบเอกสารเพื่อใช้ใน
พิธีพินัยสัญญาชาติแรงงานกัมพูชา หลังจากนั้นจึงจะส่งแบบฟอร์มที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวของ
งานกัมพูชาส่งให้ฝ่ายไทยให้เร็วที่สุด เพื่อกระบวนการพิธีพินัยสัญญาชาติ ทั้งนี้ ฝ่ายกัมพูชาตกลงจะจัดส่งเจ้าหน้าที่
เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายไทยในการพิธีพินัยสัญญาชาติและออกเอกสารรับรองสัญญาชาติ หากพิธีพินัยได้ว่ามี
ชาติกัมพูชา

2. เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2547 ฝ่ายกัมพูชาได้จัดส่งแบบฟอร์มประวัติและเอกสารใช้แทนหนังสือ
ทางให้ฝ่ายไทยพิจารณา กระทรวงแรงงานได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเอกสารที่ใช้แทน
หนังสือเดินทาง (กรมการกงสุลและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง)

3. วันที่ 26 - 27 ตุลาคม 2547 ฝ่ายกัมพูชาเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการจ้าง
งาน ซึ่งฝ่ายกัมพูชาตกลงจะส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิธีพินัยสัญญาชาติแรงงานกัมพูชาและผู้ติดตามในประเทศไทย
จะออกเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity : C.I.) ให้แก่แรงงานกัมพูชาและผู้ติดตามที่จดทะเบียนไว้
ทางราชการฝ่ายไทย และฝ่ายกัมพูชารับที่จะเสนอต่อรัฐบาลของกัมพูชาเพื่อให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติ
หน่วยงานที่มีอำนาจในการออก C.I. ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างที่ฝ่ายกัมพูชาเสนอเอกสาร C.I. ต่อสภาคณะรัฐมนตรี
เป็นทางการ

4. วันที่ 3-4 มีนาคม 2548 ฝ่ายไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการจ้าง
งาน ณ จังหวัดเชียงราย เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับขั้นตอนการพิธีพินัยสัญญาชาติของแรงงานกัมพูชา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

โทร 0 2354 1723 - 5155

วันที่ 1 มีนาคม 2548 (ลงคน)



ภาคผนวก ข

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การส่งออกสินค้าสำคัญของไทย ปี 2544 - 2547

ปริมาณ หน่วย : ตัน

มูลค่า หน่วย : ล้านบาท

อัตราการขยายตัว หน่วย : ร้อยละ

ประเภท	2544		2545		2546		2547		อัตราการขยายตัว		
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	2545	2546	2547
1.อาหารทะเลกระป๋อง	320,643	32,239.5	324,838	31,719.4	390,560	34,699.2	375,958	36,474.2	-3.2	2.6	2.2
2.อาหารทะเลแปรรูป	249,776	57,137.1	278,553	54,782.4	314,888	54,093.7	321,117	54,237.5	-1.6	9.4	5.1
รวม	570,420	89,376.6	603,394	86,501.9	705,447	88,793.0	697,073	90,711.7	-4.1	-1.3	0.3

ประเภท	2544		2545		2546		2547		อัตราการขยายตัว		
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า	2545	2546	2547
สินค้าประมง	645,440	91,400.0	618,293	71,145.0	708,984	73,611.1	716,501	72,035.2	-22.2	3.5	-2.1
1. กุ้ง	145,600	55,128.2	99,617	34,508.9	119,378	36,046.4	123,171	32,692.2	-37.4	4.5	-9.3
2. ปลาหมึก	82,534	12,147.2	93,830	12,964.3	99,695	13,836.0	97,487	15,426.0	6.7	6.7	11.5
3. ปลา	379,438	18,614.0	386,592	18,908.3	432,321	19,324.1	421,985	19,007.2	1.6	2.2	-1.6
4. สัตว์น้ำจำพวกครัสเตเชีย	25,201	3,799.6	24,880	3,298.6	23,702	3,310.8	28,896	3,585.4	-13.2	0.4	8.3
5. แมงกะพรุนแห้ง	3,571	206.8	5,530	285.9	5,952	281.6	6,580	327.1	38.3	-1.5	16.1
6. ตะพาบน้ำ	3,469	513.3	4,516	418.4	17,664	168.7	25,570	101.1	-18.5	-59.7	-40.1
7. กบ	3,321	206.6	21	2.0	5,664	46.0	9,445	66.5	-99.0	2177.4	44.5
8. ประมงอื่นๆ	2,304	784.4	3,308	758.4	4,610	597.4	3,369	829.8	-3.3	-21.2	38.9

ที่มา : <http://www.ops2.moc.go.th/meeting/bb.xls> ของกรมส่งเสริมการส่งออก กระทรวง

พาณิชย์



ภาคผนวก ค

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายแรงงานข้ามชาติปี พ.ศ.2545

รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 เห็นชอบอนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ดังนี้

1. ให้ปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ.2544

2. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และจัดให้มีการขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงาน รวมทั้งการจัดทำทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการในรายละเอียด

3. ให้กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับต่อไปได้อีก 1 ปี เฉพาะผู้ที่มารายงานตัวขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ระหว่างเดือนกันยายน - ตุลาคม 2544

4. ให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ออกประกาศกำหนดการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ การป้องกันการรักษา และควบคุมการแพร่ระบาดของโรค การให้ความรู้ทางด้าน การป้องกันรักษาโรคติดต่อร้ายแรง การคุมกำเนิด การสำรวจตรวจสอบข้อมูล ผู้ติดตามหรือบุคคลในครอบครัว (คู่สมรสโดยเปิดเผยรวมบุตรผู้สืบสันดานโดยตรง) ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับอนุญาตทำงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกประกาศและกฎกระทรวงเรื่องการกำหนดประเภทงานอาชีพและเงื่อนไขที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ และกำหนดแบบหลักเกณฑ์วิธีการขอรับใบอนุญาตทำงาน การกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานสำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้วเมื่อปี 2544 และประสงค์จะทำงานต่อไป โดยผ่อนผันให้ทำงานได้ในตำแหน่งกรรมกร หรือผู้ใช้แรงงานในประเภทกิจการต่างๆ โดยให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง

ต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2545 เห็นชอบและอนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเสนอแนวนโยบายการจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และอนุมัติในหลักการให้มีการต่ออายุใบอนุญาตการทำงานอีกเป็นเวลา 1 ปี ให้แก่ผู้หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ส่วนแรงงานต่าง

ด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้ว แต่มิได้มาดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานเมื่อครบกำหนด 6 เดือน ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2544 มาดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน โดยอนุญาตให้ทำงานได้ในตำแหน่งกรรมกร หรือผู้ใช้แรงงานในประเภทกิจการ 6 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรในกิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ กิจการเหมืองแร่ เหมืองหิน กิจการทำอิฐ ทำโอ่ง ทำเครื่องเคลือบ กิจการก่อสร้าง กิจการคานเรือ กิจการโรงสีข้าว โรงงานแปรรูปพืชไร่ โรงงานแปรรูปไม้ กิจการเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง หรือที่เก็บสินค้า เป็นต้น

ประเภทที่ 2 กรรมกรในกิจการประมง เช่น ประมงทะเล แพปลา แพกุ้ง และกิจการเกี่ยวเนื่องประมงทะเล โรงงานปลาป่น แกะกุ้ง ลอกปลาหมึก โรงเค็ม กุ้งแห้ง ปลาแห้ง โรงน้ำปลา โรงน้ำแข็ง เป็นต้น

ประเภทที่ 3 ลูกจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงาน หรือสถานประกอบกิจการหรือต้องใช้ทักษะไม่ซับซ้อน แต่ซ้ำๆ ตลอดเวลาทำงานในโรงงานหรือสถานประกอบการ

ประเภทที่ 4 ผู้รับใช้ในงานบ้าน โดยให้ หมายควมรวมถึง งานซักรีดผ้าตามบ้าน แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงผู้บริหารงาน หรือผู้ควบคุมงานดังกล่าว

ประเภทที่ 5 ลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำ ยกเว้นงานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะสาขา

ประเภทที่ 6 ลูกจ้างในแปลงเพาะปลูก เช่น สวนผัก ผลไม้ พืชไร่ พืชสวน ไม้ดอก สวนยาง สวนปาล์ม เป็นต้น

ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2545 แล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง นำนโยบายไปดำเนินการปฏิบัติ ดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 5 กันยายน 2545 โดยกำหนดให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ในกรณีที่เป็นคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม มีจำนวน 568,249 คน และได้รับอนุญาตทำงานจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ

2. กระทรวงสาธารณสุข ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ลงวันที่ 23 กันยายน 2545 โดยกำหนดให้คนต่างด้าวตามข้อ 1 เข้ารับการตรวจสุขภาพ โดยต้องชำระเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพ จำนวน 300 บาท และค่าประกันสุขภาพ จำนวน 1,200 บาท การ

ประกันสุขภาพมีอายุคุ้มครอง 1 ปี โดยมีสิทธิประโยชน์ครอบคลุมการบริการทางการแพทย์ในการตรวจรักษาโรค และฟื้นฟูสภาพทั่วไป ตามโครงการประกันสุขภาพทั่วหน้าสำหรับแรงงานต่างด้าว โดยคนต่างด้าวจะต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท

3. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ (ฉบับที่ 10) กำหนดให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวอยู่แล้ว ขอรับใบอนุญาตทำงานเป็นลูกจ้างใช้กำลังภายใน 6 ประเภทกิจการ และได้ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2545 ลงวันที่ 6 กันยายน 2545 และกฎกระทรวง กำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการขอรับใบอนุญาตทำงาน และการออกใบอนุญาตทำงาน สำหรับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเฉพาะ สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา พ.ศ.2545 ลงวันที่ 17 กันยายน 2545 ทั้งนี้กรมการจัดหางานได้กำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตการทำงานดังนี้

- ก. ขออนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน ชำระค่าธรรมเนียม 450 บาท
- ข. ขออนุญาตทำงานเกิน 3 เดือน แต่ไม่เกิน 6 เดือน ชำระค่าธรรมเนียม 900 บาท
- ค. ขออนุญาตทำงานเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ชำระค่าธรรมเนียม 1,200 บาท

ในระหว่างการขอใบอนุญาตทำงาน ให้นายจ้างและคนต่างด้าวที่ยื่นขอจดทะเบียนให้ใช้บัตรอนุญาตทำงานฉบับเดิมพร้อมใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมที่ออกให้ใช้เป็นหลักฐานแทนใบอนุญาตไปพลางก่อน จนกว่าจะดำเนินการออกใบอนุญาตใหม่ให้

4. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ รับนโยบายไปดำเนินการจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้มาขึ้นทะเบียน โดยเอาผิดทั้งลูกจ้าง ผู้ว่าจ้าง ผู้นำพาหรือผู้นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตลอดจนผู้ที่ให้ที่พักอาศัยซ่อนเร้นหรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ แก่คนต่างด้าวเหล่านั้นอย่างเด็ดขาด และต่อเนื่องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

นโยบายแรงงานข้ามชาติปี พ.ศ.2546

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 เห็นชอบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547 มีรายละเอียดการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ดังนี้

1. สัญชาติ แรงงานต่างด้าวที่จะได้รับการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราวครั้งนี้ต้องเป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเฉพาะสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้จดทะเบียนไว้ในปี 2545 และยังคงทำงานโดยได้รับอนุญาตทำงานอย่างต่อเนื่อง

2. จำนวนการผ่อนผัน เท่ากับจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้จดทะเบียนไว้ในปี 2545 จำนวน 409,339 คน ยกเว้นกรรมกรในโรงงาน จำนวน 12,161 คน

3. อาชีพและประเภทกิจการ

ทำงานเป็นลูกจ้างที่ใช้กำลังกายในประเภทกิจการดังนี้

ประเภทที่ 1 กรรมกรทั่วไป เช่น กรรมกรในกิจการขนส่งทางบก ทางน้ำ กิจการเหมืองแร่ กิจการทำอิฐ ทำโอ่ง ทำเครื่องเคลือบ กิจการก่อสร้าง กิจการคานเรือ กิจการโรงสีข้าว โรงงานแปรรูปพืชไร่ โรงงานแปรรูปไม้ กิจการเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง หรือที่เก็บสินค้า เป็นต้น

ประเภทที่ 2 กรรมกรในกิจการประมง เช่น ประมงทะเล แพปลา แพกุ้ง และกิจการเกี่ยวเนื่องประมงทะเล โรงงานปลาป่น แกะกุ้ง ลอกปลาหมึก โรงเค็ม กุ้งแห้ง ปลาแห้ง โรงน้ำปลา โรงน้ำแข็ง เป็นต้น

ประเภทที่ 3 ลูกจ้างที่ใช้แรงงานเป็นหลักในโรงงานหรือสถานประกอบการที่ใช้ทักษะในการทำงานไม่ซับซ้อนแต่ซ้ำๆ ตลอดเวลาการทำงาน ยกเว้น กิจการสถานีบริการเชื้อเพลิง กิจการซักอบรีด ร้านอาหารเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า ตู้ซ่อมรถ รับซื้อของเก่า และกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ในงานผลิตอาหารสัตว์ ผลิตอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ผลิตรองเท้ารองเท้าแตะ ผลิตส่วนผสมผงซักฟอก สบู่ ยาสีฟัน ผลิตพัตลมพีดาน ผลิตเครื่องมือตัดหิน ถลุงแร่ ผลิตเส้นใยสังเคราะห์ ผลิตอุปกรณ์ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ผลิตฟิล์มกันกระแทก ผลิตอุปกรณ์กีฬาส่งออก เหมืองแร่ ดอกไม้ประดิษฐ์ แปรรูปหินแกรนิตโรงงานทำพลาสติก ผลิตน้ำแร่ โรงงานเย็บผ้า ผลิตสิ่งทอ ทอผ้า และสำนักงานสนับสนุนการค้าและการลงทุน

ประเภทที่ 4 ผู้รับใช้ในบ้าน

ประเภทที่ 5 ลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำ

ประเภทที่ 6 ลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกพืช เช่น สวนผัก ผลไม้ พืชไร่ พืชสวน ไม้ดอก สวนยาง สวนปาล์ม เป็นต้น

4. สภาพการจ้างและค่าแรง

ให้นายจ้างจัดการเรื่องที่พักให้กับแรงงานต่างด้าว และจัดสภาพการจ้าง จ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานต่างด้าว ตามกฎหมายแรงงานไทย

5. ระยะเวลาการอนุญาต

ไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547

6. ท้องที่ที่อนุญาต

75 จังหวัดและกรุงเทพมหานคร

ยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายกร ทักษะรังสี) เป็นประธาน ได้มีการประชุมครั้งที่ 4/2546 เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2546 ครั้งที่ 5/2546 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2546 เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2546 มีมติเห็นชอบให้กำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2546-2547 เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบ ดังนี้

1. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วย
 - 1.1 การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานจะต้องไม่เกิดผลกระทบ และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
 - 1.2 การจ้างแรงงานต่างด้าวไม่เป็นการแย่งอาชีพคนไทย
 - 1.3 เป็นการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
 - 1.4 นายจ้างจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน
2. ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วย
 - 2.1 กำหนดประเภทอาชีพที่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างแท้จริง
 - 2.2 กำหนดให้มีการจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อให้มีส่วนรับผิดชอบในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
 - 2.3 กำหนดให้สถานประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ไม่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง
 - 2.4 กำหนดที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นที่แน่นอน เพื่อการตรวจสอบควบคุม
 - 2.5 รณรงค์ประชาสัมพันธ์ ให้มีการว่าจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

แนวทางการดำเนินการ

(1) การจดทะเบียนนายจ้าง

1.1 ให้กระทรวงแรงงานออกประกาศเพื่อให้นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวมาแจ้งจดทะเบียนนายจ้างกับหน่วยงานของกรมการจัดการ พร้อมแจ้งความต้องการแรงงาน และข้อมูลประวัติตามที่กระทรวงแรงงานกำหนดเพื่อจะได้พิจารณาโควตาการจ้างแรงงานต่างด้าวให้ตามความจำเป็นในกรณีที่นายจ้างที่มีแรงงานต่างด้าวเดิมที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี 2545 ให้สามารถต่ออายุได้ ส่วนกรณีที่ไม่เคยได้รับอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาก่อนให้ประกาศรับสมัครแรงงานไทยตามเงื่อนไขที่กระทรวงแรงงานกำหนด หากพ้นกำหนดแล้วได้ผู้สมัครงานไม่ครบจำนวนให้ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

1.2 กำหนดเงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างด้าว ดังนี้

- นายจ้าง/สถานประกอบการใดที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวต้องเป็นนายจ้างที่จดทะเบียนแจ้งความต้องการไว้กับกรมการจัดหางานเท่านั้น ซึ่งหมายความรวมถึงการขอเปลี่ยนนายจ้างของคนต่างด้าวก็ต้องเปลี่ยนไปทำงานเฉพาะกับนายจ้างที่ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการจัดหางานแล้วเท่านั้น
- การจ้างแรงงานต่างด้าว นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และจัดหาที่พักให้แก่แรงงานต่างด้าวด้วย
- นายจ้างรายใดที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวให้พิจารณารับแรงงานไทยเข้าไปทำงานก่อนการจ้างแรงงานต่างด้าว
- ในปี 2547 เป็นต้นไป นายจ้างต้องวางแผนการนำแรงงานไทยเข้าไปทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว ในกรณีกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยให้นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(2) การขยายระยะเวลาอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว

2.1 การขยายระยะเวลาให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้จดทะเบียนไว้ในปี 2545 อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราวต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547 โดยหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการ ดังนี้

- กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศขยายระยะเวลาการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี 2545 อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547

- กระทรวงแรงงาน ขยายระยะเวลาการอนุญาตทำงานไปอีกไม่เกิน 1 ปี โดยออกประกาศเพื่อกำหนดประเภทงาน และกำหนดเงื่อนไขให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี 2545 ต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน 2547

- กระทรวงสาธารณสุข ออกประกาศกำหนดโรคต้องห้าม การตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว และออกประกาศกำหนดอัตราค่าตรวจโรค ค่าประกันสุขภาพ และโรงพยาบาลที่รับตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

2.2 กำหนดเงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในบางกิจการ ดังนี้

- ไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในโรงงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (BOI) บางส่วน กิจการสถานีบริการเชื้อเพลิง กิจการซักอบรีด ร้านเสริมสวย โรงแรม ร้านอาหาร ร้านค้า ตู้ซ่อมรถ และรับซื้อของเก่า

(3) การนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจะพิจารณาหลักเกณฑ์และแนวทางการอนุญาตทำงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในโอกาสต่อไป และในระหว่างรอการกำหนดแนวทางปฏิบัติการจ้างแรงงานที่ประเทศไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อให้กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศคู่ภาคีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2545 จึงขออนุมัติในหลักการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายให้มีผลทางปฏิบัติ ดังนี้

3.1 กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ออกประกาศให้ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อทำงานเป็นกรรมกรได้

3.2 กระทรวงแรงงานแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพ ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานได้ ตามประเภทกิจการ งานที่ขาดแคลนแรงงานไทย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานต่างด้าว และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง และแนวทางการพิจารณาการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

3.3 เงื่อนไขการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

- ต้องเป็นประเภทกิจการ และงานที่ขาดแคลนแรงงานไทยอย่างแท้จริง

- นายจ้างที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวต้องจดทะเบียนเพื่อแจ้งขอจำนวนความต้องการ และรับทราบเงื่อนไขการจ้างแรงงานต่างด้าว
- นายจ้างต้องประกาศรับสมัครแรงงานไทยเข้าไปทำงานก่อนการจ้างแรงงานต่างด้าวตามเงื่อนไขที่กระทรวงแรงงานประกาศกำหนด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นโยบายแรงงานข้ามชาติปี พ.ศ.2547

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547 เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ทั้งนี้ให้กระทรวงแรงงานไปปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและแผนปฏิบัติการบริหารแรงงานต่างด้าวให้เกิดการบูรณาการร่วมกันอย่างมีเอกภาพครอบคลุมการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติต่างๆ ทั้งระบบครบวงจรและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้นำความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาและกำหนดแนวทางการดำเนินการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าว ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ดังนี้

1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว เป็นการดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มารายงานตัว เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ พิมพ์ลายนิ้วมือ และออกเลยประจำตัวคนต่างด้าว ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขต และให้คนต่างด้าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลคนต่างด้าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันได้

2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบจำนวนความต้องการแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง โดยให้นายจ้างยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงานได้ ณ ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักงานกรุงเทพฯ นายจ้างรายใดที่ไม่ได้มาจดทะเบียนในช่วงระยะเวลาที่กำหนด จะจ้างแรงงานต่างด้าวไม่ได้

3) การตรวจสุขภาพ คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ หากประสงค์จะขออนุญาตทำงานต้องได้รับการรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ใบรับรองแพทย์) ซึ่งรับรองว่าไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

4) การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับทำงาน เพื่อให้คนต่างด้าวที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้ว มาขออนุญาตทำงานกับนายจ้างที่จดทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควต้า) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพฯ

5) การป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ ระหว่างการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพดำเนินการป้องกันและสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงาน

ต่างด้าวรายใหม่ โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจ และพลเรือนในพื้นที่ตั้งกำลังตามแนวชายแดน เพื่อสกัดกั้นและป้องกันการลักลอบเข้ามาให้ประเทศไทย

ระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วระยะหนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้

1) เจรจากับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้

2) การปรับเปลี่ยนสถานะให้ผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับโดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงต่างประเทศ หรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกร

3) การอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการปรับเปลี่ยนสถานะและได้รับวีซ่าเพื่อการทำงานให้ขออนุญาตทำงานกับนายจ้างตามจำนวนที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (โควต้า)

4) การเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าว (Levy) เพื่อให้ นายจ้างซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานต่างด้าวมีส่วนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (Infra-Structure) และสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ หรือมาเลเซีย จึงควรจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Levy) จากนายจ้าง

5) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า – กลับเย็น ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายเฉพาะบริเวณพื้นที่ชายแดน จึงเห็นควรให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาร่วมกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

6) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ซึ่งถือเป็นการเดินทางเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายในภาคเกษตรกรรม เช่น สวนส้ม ไร่อ้อย ฯลฯ เห็นควรให้กระทรวงการ

ต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเจรจาประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสาร การเข้าเมืองและแนวทางการปฏิบัติร่วมกันต่อไป

ต่อมา มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบเกี่ยวกับแนวทางการบริหาร จัดการแรงงานต่างด้าวที่กระทรวงแรงงานเสนอ โดยยึดหลักการดังนี้

1) แนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มุ่งให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่ใน ประเทศไทย ทั้งที่จดทะเบียนไว้แล้วเดิมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และที่ลักลอบเข้าเมือง มาจด ทะเบียนใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน ตรงตามข้อเท็จจริงมากที่สุด

2) แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนดังกล่าว ให้มีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอส่งกลับเป็น ระยะเวลา 1 ปี หากแรงงานต่างด้าวคนใดประสงค์จะกลับประเทศของตนก่อนครบกำหนด ระยะเวลา 1 ปี ก็ให้กลับได้ทันที และเมื่อครบ 1 ปีแล้ว แรงงานต่างด้าวคนใดยังไม่ได้รับการจ้างก็ ให้ส่งกลับทันที

3) ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้เรียกเก็บจากผู้จ้างแรงงานให้น้อยที่สุด โดยแรงงานต่างด้าวที่มีงานทำอยู่แล้ว ควรให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระค่าจดทะเบียนดังกล่าว

4) การจดทะเบียนนายจ้างจะต้องกำหนดมาตรการดำเนินการ ระเบียบ ข้อบังคับและการ ควบคุมอย่างชัดเจน นายจ้างรายใดที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวต้องเป็นนายจ้างที่ได้จด ทะเบียนไว้ตามจำนวนที่ได้รับอนุญาต (โควตา) เท่านั้น หากนายจ้างรายใดฝ่าฝืนต้องลงโทษอย่าง เข้มงวดและจริงจัง

5) การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ (Action plan) นั้น ให้ปรับปรุงกำหนดระยะเวลาให้เหมาะสม และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการต่อไป โดยได้รับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศไปพิจารณาด้วยโดยเฉพาะ อย่างยิ่งการกำหนดมาตรการที่ชัดเจนและรัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้มีแรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามา ในช่วงการเปิดให้จดทะเบียน โดยเน้นการลงโทษกับขบวนการนำพาและผู้ให้ที่พักพิงอย่างเข้มงวด เพราะการใช้มาตรการสกัดกั้น ป้องกัน ด้วยการตรึงกำลังตามแนวชายแดนอาจมีปัญหาในการ ปฏิบัติ เนื่องจากความยาวของพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับงบประมาณเพื่อ ดำเนินการด้านต่างๆ นั้นให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับแผนการใช้จ่ายจาก งบประมาณที่ได้รับในปี พ.ศ.2547 ไปดำเนินการก่อน ถ้าปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับ แล้ว ยังไม่เพียงพอก็ขอให้พิจารณาใช้จากเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวของ กรมการจัดหางาน ที่ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีรองรับ ตามความจำเป็นโดยประหยัดต่อไป ตามความเห็นของสำนักงบประมาณโดยได้รับความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการ เพิ่มเติมด้วย ดังนี้

(1) การบริหารจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในขั้นตอนต่างๆ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาหามาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่เข้มงวด รัดกุม และระมัดระวัง มิให้มีการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2) การดำเนินงานในขั้นตอนใดที่เอกชนมีความพร้อมและสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของภาครัฐ

(3) เพื่อให้แรงงานต่างด้าว นายจ้าง ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปได้รับทราบและมีความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวและทะเบียนนายจ้างเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและสัมฤทธิ์ผล กระทรวงแรงงานควรดำเนินการให้มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่างๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา)

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวมี 4 ขั้นตอนคือ

1. การจัดทำทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาเพื่อให้ทราบจำนวนคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร จึงให้เจ้าบ้านผู้ให้ที่อยู่อาศัยหรือนายจ้าง พาคนต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนคนต่างด้าว ณ ที่ทำการกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตเทศบาล ระหว่างวันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 โดยคนต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนแล้วจะได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวที่มีหมายเลข 13 หลัก คล้ายกับบัตรประชาชนไทย และมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 1 ปี รวมทั้งสามารถขออนุญาตทำงานได้เมื่อต้องการจะทำงาน ซึ่งถ้าหากคนต่างด้าวไม่มาขึ้นทะเบียนในครั้งนี้อาจจะไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรและขออนุญาตทำงานไม่ได้หากพ้นเวลาจนถึงวันที่ 1 สิงหาคม 2547 ตำรวจ/หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองจะระดมจับอย่างเอาจริงเอาจัง และทางราชการจะให้สินบนนำจับแก่ผู้แจ้งเบาะแส ผู้ที่ยังไม่ได้มาจดทะเบียนกับทางอำเภอ/เขต อีกด้วย

2. การจดทะเบียนนายจ้างและแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว

คนต่างด้าวที่มาขึ้นทะเบียนไว้แล้ว เมื่อประสงค์จะทำงานจะต้องทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว นายจ้างที่จะได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงาน คือ เจ้าบ้านบุคคลทั่วไป เจ้าของสถานประกอบการ ที่มาขอแจ้งความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวเข้า

ทำงาน โดยมาขอขึ้นทะเบียนได้ที่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1-10 ตั้งแต่วันที่ 1-31 กรกฎาคม 2547 หากพ้นกำหนดแล้วจะไม่มีสิทธิจ้างแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายและจะถูกลงโทษ

3. การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพต่างด้าว

คนต่างด้าวที่ได้ขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวแล้วมีความประสงค์ที่จะทำงานกับนายจ้างที่ได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าวจะต้องไปตรวจสุขภาพ ณ สถานพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2547 – 31 ตุลาคม 2547 ก่อนไปยื่นขออนุญาตทำงาน (WORK PERMIT) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1-10 ตามสถานประกอบการตั้งอยู่ในพื้นที่นั้นๆ

4. การขออนุญาตทำงาน

เมื่อผ่านการตรวจสุขภาพแล้วนายจ้างที่ได้รับหนังสือแจ้งผลให้จ้างคนต่างด้าวหรือโบไควด้า พาคนต่างด้าวที่มีบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือแบบ ทร.38/1 พร้อมทั้งผลการตรวจโรคและประกันสุขภาพ ไปยื่นขออนุญาตทำงาน ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพ 1 – 10 ที่เป็นสถานที่ตั้งสถานที่ทำงาน ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2547 – วันที่ 30 พฤศจิกายน 2547

ค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงาน

การยื่นขอใบอนุญาตทำงานจะมีค่าใช้จ่าย ดังนี้

- ค่าตรวจสุขภาพ	600 บาท
- ค่าประกันสุขภาพ	1,300 บาท
- ค่าธรรมเนียมอนุญาตทำงาน 1 ปี	1,800 บาท
- ค่ายื่นขออนุญาตทำงาน	100 บาท
รวมทั้งสิ้น	3,800 บาท

การจัดระบบแรงงานต่างด้าวครั้งนี้ จะเป็นการเปิดให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย มาขึ้นทะเบียนเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อคนต่างด้าวเหล่านี้ ได้รับบัตรประจำตัวคนต่างด้าวจากกรมการปกครองแล้ว จะมีสิทธิในการขออนุญาตทำงาน ฉะนั้นคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรทุกคนต้องมาขึ้นทะเบียนรักษาสิทธิเอาไว้หากไม่มาดำเนินการตามกำหนดนี้แล้วจะไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร 1 ปีขึ้นไป และไม่มีสิทธิขออนุญาตทำงานต่อไป คนต่างด้าวที่มีบัตรและขออนุญาตทำงาน เมื่อครบปีแล้วก็จะต่อสัญญาจ้างงานในปีหน้าได้อีก



ภาคผนวก ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง จำนวนชาวประมงในช่วงที่ใช้คนมากที่สุด จำแนกตามแหล่งที่มาของชาวประมง
และจังหวัด พ.ศ. 2543

จังหวัด	รวม	จำนวน สมาชิก ใน ครัวเรือน	จำนวนลูกจ้าง				
			รวม	เป็นคน ในจังหวัด	เป็นคนนอกจังหวัด		
					มาจาก ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	มา จาก ภาค อื่น	มาจาก ต่างประเทศ
รวม	168,140	80,857	87,283	32,136	18,594	7,337	29,216
เขตประมง 1	14,267	8,402	5,865	1,940	1,334	416	2,175
ตราด	6,389	3,842	2,547	778	212	215	1,342
จันทบุรี	4,158	3,094	1,064	512	214	23	315
ระยอง	3,720	1,466	2,254	650	908	178	518
เขตประมง 2	39,778	6,880	32,898	6,631	10,412	2,093	13,762
ชลบุรี	2,978	934	2,044	596	963	43	442
ฉะเชิงเทรา	650	317	333	40	161	22	110
สมุทรปราการ	9,171	976	8,195	1,541	4,513	834	1,307
กรุงเทพมหานคร	14	14	-	-	-	-	-
สมุทรสาคร	12,789	877	11,912	2,065	3,015	838	5,994
สมุทรสงคราม	8,952	1,383	7,569	931	1,195	308	5,135
เพชรบุรี	5,224	2,379	2,845	1,458	565	48	774
เขตประมง 3	21,331	11,270	10,061	6,218	1,061	699	2,083
ประจวบคีรีขันธ์	4,579	2,035	2,544	1,845	273	164	262
ชุมพร	7,895	3,523	4,372	1,934	381	410	1,647
สุราษฎร์ธานี	8,857	5,712	3,145	2,439	407	125	174
เขตประมง 4	45,227	24,485	20,742	10,564	3,890	2,104	4,184
นครศรีธรรมราช	11,734	6,860	4,874	3,692	401	243	538
พัทลุง	3,318	3,318	-	-	-	-	-

จังหวัด	รวม	จำนวนสมาชิกในครัวเรือน	จำนวนลูกจ้าง				
			รวม	เป็นคนในจังหวัด	เป็นคนนอกจังหวัด		
					มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	มาจากภาคอื่น	มาจากต่างประเทศ
สงขลา	16,340	9,719	6,621	4,346	1,861	251	163
ปัตตานี	11,539	3,476	8,063	1,366	1,628	1,586	3,483
นราธิวาส	2,296	1,112	1,184	1,160	-	24	-
เขตประมง 5	47,537	29,820	17,717	6,783	1,897	2,025	7,012
ระนอง	6,471	3,051	3,420	546	43	78	2,753
พังงา	9,382	6,964	2,418	1,234	94	94	996
ภูเก็ต	4,131	1,256	2,875	486	433	443	1,513
กระบี่	9,205	7,502	1,703	1,154	5	542	2
ตรัง	8,459	4,739	3,720	1,320	854	272	1,274
สตูล	9,889	6,308	3,581	2,043	468	596	474

ที่มา: การสำรวจการเปลี่ยนแปลงทางประมงทะเล พ.ศ. 2543 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : จำนวนชาวประมงในช่วงที่ใช้คนมากที่สุด หมายถึง จำนวนชาวประมงที่ออกทะเล ณ เวลาที่ครัวเรือนทำประมงทะเลต้องใช้คนมากที่สุด จำนวนชาวประมงดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกในครัวเรือน และลูกจ้าง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก จ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวนโยบายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในอนาคต

การดำเนินการนโยบายในการบริหารแรงงานต่างด้าวจะเป็นการบริหารแบบบูรณาการ (Area Approach) เพื่อให้สอดคล้องกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO โดยเน้นเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ เริ่มต้นจากระดับล่าง (Bottom Up) มิใช่แก้ไขปัญหาจากข้างบนลงระดับล่าง (Top Down) การดำเนินการทั้งด้านนโยบาย (ส่วนกลาง) และการปฏิบัติในพื้นที่ (จังหวัดและอำเภอ) จะต้องประสานสอดคล้องในแนวทางเดียวกัน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมายในแต่ละพื้นที่ (Area Information Base) เพื่อพิสูจน์ทราบ คือ 1) กลุ่มนายจ้าง/สถานประกอบการ 2) กลุ่มผู้ให้ที่พักพิง (เจ้าบ้าน) และ 3) กลุ่มแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ เมื่อได้ข้อมูลแล้วจะจัดทำเป็นระบบ MIS และ GIS ต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจและเครือข่ายความร่วมมือทั้งส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม เพื่อสร้างพลังขับเคลื่อนของการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

ขั้นตอนที่ 3 จัดทะเบียนกลุ่มเป้าหมายตามขั้นตอนที่ 1 ทั้งนี้ การจดทะเบียนดังกล่าวจะต้องขอผ่านผ่านการบังคับใช้กฎหมายบางมาตรา ตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ม.17) พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 (ม.12(2)) และ พ.ร.บ. ทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 (ม. 38) และกฎกระทรวงตามมาตรา 5

ขั้นตอนที่ 4 กำหนดประเภทกิจการที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทำ รวมทั้งโควตา (Quota) ของแต่ละสถานประกอบการ มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ร่วมกับส่วนราชการและภาคเอกชนในพื้นที่ โดยกำหนดเงื่อนไขต้องพิจารณาจ้างแรงงานไทยและทะเบียนคนจนเป็นอันดับแรก

ขั้นตอนที่ 5 ออกใบอนุญาตให้กับนายจ้าง ผู้ประกอบการ และแรงงานต่างด้าวในระยะสั้น โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อแรงงานไทย ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ

ขั้นตอนที่ 6 กำหนด ยุทธศาสตร์เพื่อทำให้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย (ขึ้นบนดินทั้งหมด) โดยมุ่งเป้าหมายที่นายจ้างและผู้ให้ที่พักพิง ในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือควรใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเด็ดขาด รวมทั้งต้องพิจารณาเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการจดทะเบียนของนายจ้างด้วย

ขั้นตอนที่ 7 กระจายอำนาจในการบริหารจัดการจากส่วนกลางลงสู่พื้นที่ระดับจังหวัด และอำเภอ ภายใต้ระบบบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO โดยการจัดสรรงบประมาณ บุคลากร และงานไปให้แต่ละพื้นที่

ขั้นตอนที่ 8 กำหนดแนวทาง มาตรการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพด้านสาธารณสุข สังคม และการศึกษา มาตรการปราบปราม สกัดกั้นและส่งกลับที่เหมาะสม ตลอดจนการประเมินผลกระทบด้านการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีต่อความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม



ภาคผนวก จ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกข้อตกลงของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ว่าด้วยการจัดระเบียบ
เกี่ยวกับการประกอบอาชีพประมงทะเลของแรงงานต่างด้าว

เพื่อให้การจัดระเบียบในการควบคุม กำกับดูแลแรงงานต่างด้าว ทั้งที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติถูกต้องตาม
ขบที่ทางราชการกำหนด และที่ไม่ได้จัดทำทะเบียนประวัติให้ถูกต้อง ซึ่งอยู่ในท้องที่จังหวัดปัตตานีให้เป็นไป
วามเรียบร้อย นายกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีจึงวางระเบียบการปฏิบัติไว้ ดังนี้

ข้อ 1. บันทึกข้อตกลงนี้เรียกว่า “บันทึกข้อตกลงของสมาชิกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี ว่าด้วยการจัด
ขบเกี่ยวกับการประกอบอาชีพประมงทะเลของแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2542”

ข้อ 2. บันทึกข้อตกลงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นไป

ข้อ 3. “แรงงานต่างด้าว” หมายถึง แรงงานซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

ข้อ 4. “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” หมายถึง บุคคลที่กระทรวงมหาดไทย ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยได้เป็น
ชั่วคราวในจังหวัดชายทะเลที่มีกิจการประมงทะเล ได้แก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา

ข้อ 5. “ผู้ประกอบการ” หมายถึง เจ้าของเรือประมง ผู้เช่า ใต้ รวมถึงเจ้าของแพปลา และ ให้หมายถึงตัวแทน
เลดังกล่าวที่ประกอบกิจการอยู่ในจังหวัดปัตตานี

ข้อ 6. “ลูกเรือประมง” หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวและให้รวมถึง
งานต่างด้าวที่ยังไม่ได้รับอนุญาตซึ่งผู้ประกอบการได้แจ้งขอตำแหน่งงานไว้กับจัดหางานจังหวัดปัตตานีแล้ว

ข้อ 7. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา กลุ่มอื่นที่ไม่ได้ประกอบอาชีพประมงทะเล ไม่อยู่ภาย
บังคับของบันทึกข้อตกลงนี้

ข้อ 8. ให้สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีมีหน้าที่จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวลูกเรือประมง
นแรงงานต่างด้าวดม ข้อ 6. ให้ถูกต้องครบถ้วนเป็นปัจจุบันสามารถตรวจสอบได้

ข้อ 9. ผู้ประกอบการตามข้อ 5. ต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงนี้ ดังนี้

(1) ต้องนำแรงงานต่างด้าวไปทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวกับสมาคมการประมงจังหวัด
ปัตตานีให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน

(2) ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการตามข้อ 5. รับแรงงานต่างด้าวที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและได้รับ
อนุญาตให้ทำงานใค้อยู่กับเรือประมงลำอื่นมาก่อนแล้ว เว้นแต่ผู้ประกอบการทั้งสองฝ่ายได้ยินยอมตกลง
กัน และได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่แล้ว

(3) แรงงานต่างด้าวไปเสียจากเรือประมงลำใด ให้ผู้ประกอบการแจ้งสมาคมการประมงจังหวัด
ปัตตานีทราบทันทีเพื่อติดตามและประสานกับเจ้าของเรือประมงลำอื่นต่อไป

(4) ผู้ประกอบการและลูกเรือประมงใดฝ่าฝืน ข้อ 9 (1)(2)(3) สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีถือ
ว่าเป็นการจงใจกระทำให้เกิดความเสียหาย และเจตนาฝ่าฝืนข้อตกลงของสมาชิกสมาคมการประมงจังหวัด
ปัตตานี ว่าด้วยการจัดระเบียบ:เกี่ยวกับการประกอบอาชีพประมงทะเลของแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2542 นี้
จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น ดังนี้

(4.1) ฝ่าฝืนข้อ ข้อ 9 (1) ปรับสองเท่าของค่าธรรมเนียมในการจัดทำบัตรประวัติตามข้อ 10 (2)

(4.2) ผ้าฝืน ข้อ 9 (2) ปรับเป็นรายคน ๆ ละ 10,000 บาท โดยจ่ายชดใช้คืนให้เจ้าของกิจการเดิม 4,000 บาท เป็นค่าใช้จ่ายของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี 6,000 บาท

(4.3) ผ้าฝืน ข้อ 9 (3) ปรับรายละ 1,000 บาท

ข้อ 10. ค่าธรรมเนียมในการจัดทำบัตรประวัตินางงานต่างด้าว ให้สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีเรียกเก็บ ดังนี้

(1) แรงงานต่างด้าวที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติกับทางราชการถูกต้องแล้ว ให้เรียกเก็บจากเจ้าของกิจการรายละ 200 บาท

(2) แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ได้จัดทำทะเบียนประวัติกับทางราชการให้ถูกต้อง ให้เรียกเก็บจากเจ้าของกิจการรายละ 500 บาท เป็นค่าตรวจสุขภาพ 700 บาท ค่าทำบัตรประกันสุขภาพ 500 บาท ทยอยเป็นเงิน 1,700 บาท

ข้อ 11. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และป้องกันการหลีกเลี่ยงในการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวแรงงานต่างด้าว ให้สมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีขอความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบเรือประมงคอนขาเข้าตรงบริเวณปากอ่าวแม่น้ำปัตตานี หรือบริเวณท่าเทียบเรือประมงปัตตานีจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว ให้ผู้ประกอบการดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวแรงงานต่างด้าวแล้วเสร็จก่อนจะออกทำการประมงต่อไป

ข้อ 12. ขอบเขตจำกัดที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว

12.1 ให้แรงงานต่างด้าวพักอาศัยอยู่ได้เฉพาะ ในเรือประมง หรือในแพที่ตนได้รับอนุญาตให้ทำงาน จากผู้ประกอบการ

12.2 การเคลื่อนไหวในชีวิตประจำวันของแรงงานต่างด้าวห้ามไม่ให้เกินขอบเขต ดังนี้

12.2.1 ด้านฝั่งขวาแม่น้ำปัตตานี มาตามถนนสายปากน้ำ ขึ้นฝั่งได้เฉพาะริมแม่น้ำตั้งแต่สะพานเฉลิมพระเกียรติบริเวณหลังบ้านพักรองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีถึงสะพานปือคิง

12.2.2 ด้านฝั่งซ้ายแม่น้ำปัตตานี

(1) ตำบลอานะรุ ขึ้นฝั่งได้ไม่เกินถนนปัตตานีภิรมย์ตั้งแต่สะพานศักดิ์เสนีย์ไปจดเขตตำบลบานา

(2) ตำบลบานา ไม่เกินถนนสาขานาเกลือเขตเทศบาลหน้าโรงเรียนเมืองปัตตานี

12.2.3 กำหนดเวลาตามข้อ 12.2.2 ไม่เกินกว่าเวลา 22.00 น.

13. เงินค่าใช้จ่ายของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีตามข้อ 9.4(4.2) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานี

จึงประกาศให้สมาชิกสมาคมการประมงจังหวัดปัตตานีทราบและถือปฏิบัติโดยทั่วกัน



ภาคผนวก ช

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กฎกระทรวง

ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541)

ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล นอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ ให้เป็นไปตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน เว้นแต่การคุ้มครองแรงงานตามบทบัญญัติหมวด 1 บททั่วไป ตั้งแต่มาตรา 7 ถึงมาตรา 21 หมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตั้งแต่มาตรา 100 ถึงมาตรา 107 หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง ตั้งแต่มาตรา 123 ถึงมาตรา 125 หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เฉพาะมาตรา 134 และมาตรา 135 หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน ตั้งแต่มาตรา 139 ถึงมาตรา 142 และหมวด 15 การส่งหนังสือมาตรา 143 ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 2 กฎกระทรวงนี้มีให้ใช้บังคับแก่

(1) งานประมงทะเลที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่ายี่สิบคน เว้นแต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างตามข้อ 8 และข้อ 9 ให้ใช้บังคับแก่งานประมงทะเลที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป

(2) เรือประมงที่ไปดำเนินการประจําอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป

ข้อ 3 ในกฎกระทรวงนี้

“งานประมงทะเล” หมายความว่า งานหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมง

“เรือประมง” หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับการทำประมงในทะเล

“นายจ้าง” หมายความว่า รวมถึง เจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มิให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการโดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ

“ค่าจ้าง” หมายความว่า รวมถึง ส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้

ข้อ 4 ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปีทำงานในเรือประมง เว้นแต่เด็กนั้นอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีและบิดาหรือมารดาหรือผู้ปกครองของเด็กนั้นทำงานอยู่ในเรือประมงนั้นด้วย หรือบิดาหรือมารดาหรือผู้ปกครองของเด็กนั้นให้ความยินยอมเป็นหนังสือ

ข้อ 5 ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ และให้ส่งสำเนาทะเบียนลูกจ้างให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เริ่มจ้างลูกจ้างเข้าทำงาน

ทะเบียนลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามแบบ คร.1 ท้ายกฎกระทรวงนี้

ให้นายจ้างเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้างไว้ไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างแต่ละราย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนลูกจ้าง ให้นายจ้างแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนลูกจ้างให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ที่มีการเปลี่ยนแปลง และแจ้งการเปลี่ยนแปลงให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง

ข้อ 6 ให้นายจ้างจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ และอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อตัวและชื่อสกุล

(2) ตำแหน่งหน้าที่ในงานประมงทะเล

(3) อัตราและจำนวนค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุด และประโยชน์อย่างอื่นที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

เมื่อมีการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างลงลายมือชื่อในเอกสารตามวรรคหนึ่งไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้าง โดยการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ให้ถือว่าหลักฐานการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของลูกจ้างเป็นเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายเงินดังกล่าว

ให้นายจ้างเก็บรักษาเอกสารตามวรรคหนึ่งไว้ไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันจ่ายเงินดังกล่าว

ข้อ 7 ในกรณีที่มีการยื่นคำร้องว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้หรือมีข้อพิพาทแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือมีการฟ้องร้องคดีให้นายจ้างเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้างและเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดไว้จนกว่าจะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ข้อ 8 ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้ถูกต้องและตามกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีการคำนวณค่าจ้างเป็นรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง หรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่นที่ไม่เกินหนึ่งเดือน หรือตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง

(2) ในกรณีที่มีการคำนวณค่าจ้างนอกจาก (1) ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

(3) ค่าทำงานในวันหยุด ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

ข้อ 9 ในกรณีที่นายจ้างผิดนัดในการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้นายจ้างจ่ายดอกเบี้ยแก่ลูกจ้างในระหว่างผิดนัดร้อยละสิบห้าต่อปี

ถ้านายจ้างจงใจผิดนัดในการจ่ายเงินตามวรรคหนึ่งโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เมื่อพ้นกำหนดเวลาเจ็ดวันนับแต่วันถึงกำหนดจ่าย นายจ้างจะต้องจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างร้อยละห้าของเงินที่ค้างชำระทุกระยะเวลาเจ็ดวัน

ถ้านายจ้างพร้อมที่จะชำระเงินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และได้นำเงินนั้นไปมอบไว้แก่พนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ทำสัญญาจ้างหรือนายจ้างมีภูมิลำเนาเพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้าง การจ่ายดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มสำหรับจำนวนดังกล่าวให้เป็นอันระงับตั้งแต่วันที่นายจ้างนำเงินนั้นไปมอบไว้

ข้อ 10 ให้นายจ้างจัดวันหยุดประจำปีให้ลูกจ้างปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยได้รับค่าจ้าง ทั้งนี้ ให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดล่วงหน้า

ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในส่วนที่คำนวณจ่ายตามระยะเวลา

ข้อ 11 ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันทำงาน

ข้อ 12 ในกรณีที่ลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศเนื่องจากการทำงานให้นายจ้าง ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของค่าจ้าง ในส่วนที่คำนวณจ่ายตามระยะเวลาตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับถ้านายจ้างได้แจ้งเป็นหนังสือต่อหน่วยราชการที่รับผิดชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างต้องไปตกค้างอยู่ในต่างประเทศ โดยนายจ้างแสดงเจตนานำลูกจ้างทั้งหมดกลับภูมิลำเนาของลูกจ้าง และออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ

ข้อ 13 ให้นายจ้างจัดการหรือออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของลูกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เรืออับปางหรือไม่อาจใช้การได้โดยสิ้นเชิง

(2) ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

(3) นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม

(4) สัญญาจ้างครบกำหนดในระหว่างเวลาที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในที่อื่นอันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้าง

ให้ไว้ ณ วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2541

(ลงชื่อ) ไตรรงค์ สุวรรณคีรี
(นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากงานประมงทะเลมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไป ซึ่งสมควรกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษให้แตกต่างไปจากการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และโดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่าง ๆ ให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาว วรางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์ เกิดเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 เป็นคนจังหวัดยะลา สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาบัณฑิตจากคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2543 เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทภาคพิเศษ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.2546



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย