

## บทที่ 5

### บทสรุป

“แรงงานต่างด้าว” กลายเป็นคำที่สังคมไทยคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ทั้งนี้ จากการสังเกตใน แต่ละพื้นที่ของประเทศไทยในปัจจุบันจะพบว่า มีแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ทั่วไป ไม่เพียงแต่ในพื้นที่จังหวัดชายแดน แต่แรงงานเหล่านี้ได้กระจายตัวอยู่ทั่วทุกจังหวัดของประเทศไทยและได้ทำงานในหลากหลายอาชีพ โดยเริ่มจากภาคอุตสาหกรรมที่คนไทยไม่นิยมทำ ได้แก่ อาชีพที่มีความเสี่ยง ความสกปรก และงานหนัก เช่น ประมง ก่อสร้าง กรรมกร เป็นต้น แต่ปริมาณแรงงานที่หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและมากขึ้นเรื่อยๆ นี้ ทำให้ผู้ประกอบการของไทยในภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ ถู้ออกสั้ใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวมากขึ้น ฉะนั้นปัจจุบันเราจึงพบว่าแรงงานต่างด้าวได้ขยายออกไปยังกิจการอื่นๆ เช่น งานรับใช้ในบ้าน ทอผ้า งานบริการ ฯลฯ ทั้งนี้ การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้นก็เนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจของประเทศต้นทางของแรงงาน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ล้าหลังประเทศไทยอยู่มาก ประกอบกับความต้องการแรงงานระดับล่างของภาคธุรกิจไทย ซึ่งการจ้างแรงงานต่างด้าวนี้ก็เป็นผลดีต่อภาคธุรกิจไทยในการลดต้นทุนการผลิต เนื่องจากมาตรฐานในการจ้างแรงงานต่างด้าวนั้นต่ำกว่าแรงงานไทยอยู่มาก ทั้งในเรื่องค่าจ้าง สวัสดิการ และสภาพในการทำงาน อีกทั้งแรงงานต่างด้าวยังมีความอดทนในการทำงานหนักมากกว่าคนไทย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยจะต้องเผชิญกับเหตุการณ์ดังกล่าว แต่แรงงานเหล่านี้ก็ยังได้รับค่าจ้างและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเมื่อเทียบกับประเทศของตน ทำให้มีแรงงานกลุ่มใหม่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างมากมาย จากสถานการณ์ดังกล่าวก็เป็นผลดีแก่ประเทศไทยในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในทางกลับกันจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมดูแลได้นี้ ซึ่งสร้างความกังวลต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า

การเข้ามาทำงานของแรงงานจากประเทศพม่านั้นมีมานานแล้ว เนื่องจากเป็นประเทศที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยเป็นระยะทางนับพันกิโลเมตร โดยการเข้ามาทำงานนี้มีทั้งในลักษณะมาเช่ากลับเย็น การมาทำงานตามฤดูกาล หรือแม้แต่การเข้ามาอยู่อาศัยอย่างถาวร ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะทำงานกันอยู่บริเวณพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า แต่นับตั้งแต่มีการปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรงของรัฐบาลทหารพม่าในปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เกิดการหลั่งไหลของประชาชนชาวพม่าเข้ามาในประเทศไทยอย่างล้นหลามของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปราบปราม

รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนไทย-พม่า ประกอบในเวลาต่อมาประเทศพม่าก็ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน และความอดอยากแร้นแค้นของประชาชนในประเทศอย่างหนัก ส่งผลให้ประชาชนพม่าต่างพากันอพยพเข้ามาหางานทำในประเทศไทย และเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปีจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากรัฐบาลทหารพม่ายังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้นได้ โดยการเข้ามาทำงานของแรงงานจากพม่าส่วนใหญ่เป็นการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ประเทศไทยก็ได้ออกนโยบายและมาตรการควบคุมและจัดระเบียบแรงงานดังกล่าวเพื่อมิให้เกิดปัญหาต่อความมั่นคงโดยรวมของประเทศ

ที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายในหลายรูปแบบ และได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็นและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยในช่วงแรกการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวของรัฐจะอยู่บนพื้นฐานของความมั่นคงเป็นหลัก โดยการเน้นควบคุมเฉพาะแรงงานพม่าให้อยู่ในพื้นที่ที่จำกัด ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้มีนโยบายผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้สามสัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน ในช่วงนั้นแรงงานต่างด้าวได้กลายเป็นส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจที่ช่วยในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้มุมมองในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวได้ขยายครอบคลุมในเรื่องของเศรษฐกิจด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาแรงงานต่างด้าวได้กลายเป็นปัญหาที่ขยายความรุนแรงมากขึ้นเมื่อประเทศไทยประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้แรงงานต่างด้าวได้กลายเป็น “ส่วนเกิน” ที่ต้องผลักดันออกไป แต่หลักจากการผลักดันก็พบว่ามีการเรียกร้องของภาคธุรกิจเอกชนในการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แรงงานต่างด้าวมีความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างแท้จริง และได้กลายเป็น “ส่วนเกินที่ขาดไม่ได้” ของระบบเศรษฐกิจไทย ทั้งนี้ มาตรการหลักของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวในประเทศไทยมักจะเป็นนโยบายผ่อนปรนควบคู่ไปกับการสกัดกั้น จับกุม และผลักดันออกนอกประเทศ แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมามักจะประสบอุปสรรคและปัญหาที่ตามมามากมาย ทั้งจากตัวแรงงาน ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถควบคุมและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวได้อย่างที่รัฐบาลมุ่งหวังไว้

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลตระหนักได้ว่าถ้าเหตุการณ์ยังเป็นเช่นนี้ต่อไปปัญหาคงลุกลามและรุนแรงมากขึ้น และประเทศไทยคงจะแบกรับภาระนี้เพียงลำพังไม่ไหว การแสวงหาความร่วมมือจากประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะประเทศพม่า เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยบรรเทาปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยก็ได้มีความพยายามในการขอเจรจากับรัฐบาลพม่าในเรื่องปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย แต่ก็มักจะได้รับ การบ่ายเบี่ยงจากประเทศพม่า ประกอบกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่านั้นก็มีลักษณะคลุมๆ ดอนๆ และมีความขัดแย้งระหว่างกันอยู่เนืองๆ โดยเฉพาะความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทย-พม่า และบ่อยครั้งที่ความขัดแย้งนั้นได้นำไปสู่การปิดด่านและไม่ติดต่อค้าขายกัน ส่งผลให้ปัญหาที่มีร่วมกันอย่างเช่นปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าไม่ถูกนำมาพูดถึงและกลายเป็น ปัญหาที่เรื้อรังเรื่อยมา

จากการศึกษาบทบาทรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยพบว่า รัฐบาลชุดนี้มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยที่โดดเด่นจากรัฐบาลชุดอื่นๆ และสามารถสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายร่วมกันได้ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายของรัฐบาลชุดนี้นอกจากจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาคือเป็นนโยบายภายในประเทศที่ใช้ต่อเนื่องกันมาแล้ว ยังมีแนวทางในระดับทวิภาคีและพหุภาคี อันเป็นผลมาจากนโยบายต่างประเทศที่มีชื่อว่า นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า (forward engagement) ที่มุ่งใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจและการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเป็นตัวนำความสัมพันธ์ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยมาตรการในระดับทวิภาคีก็คือ การเยือนของผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศ เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวร่วมกันต่อไป ซึ่งในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร มีการเยือนระหว่างผู้นำระดับรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าอย่างสม่ำเสมอ และในหลายครั้งรัฐบาลไทยก็ได้นำประเด็นปัญหาแรงงานผิดกฎหมายไปหารือเพื่อขอความร่วมมือกับประเทศพม่า จนในที่สุดก็เกิดความร่วมมือในรูปของการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) ระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า ซึ่งเป็นความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายร่วมกันอย่างเป็นทางการครั้งแรก จากความร่วมมือดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีนโยบายที่เป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวผิดกฎหมายในระยะยาวและเป็นระบบมากขึ้น

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ใช้แนวทางในระดับพหุภาคีในการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายอีกด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง" (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy หรือ ACMECS) ที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนา โดยเฉพาะเศรษฐกิจบริเวณชายแดน เนื่องจากรัฐบาลไทยตระหนักว่าการที่ประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย อันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ยังมีปัญหาความตกรุดทางเศรษฐกิจอยู่มาก การให้ความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนานี้จะช่วยสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้าน และจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งยังจะเป็นการช่วยป้องกันมิให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะพม่าอพยพและลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งนี้ ประเทศพม่าก็ได้ให้การตอบรับทั้งในความร่วมมือในการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS เป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าจะมีอุปสรรคและความล่าช้าในการดำเนินการไปบ้าง แต่ก็พบว่าในที่สุดก็พม่าก็สามารถดำเนินการตามข้อตกลงได้ซึ่งถือว่าเป็นก้าวอย่างที่สำคัญ และเป็นแนวโน้มที่ดีที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าอย่างถาวรต่อไป

อย่างไรก็ตาม ประเทศพม่าเป็นประเทศที่มีความแตกต่างไปจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ คือ ยังคงมีปัญหาการเมือง และการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการหลั่งไหลของประชาชนพม่าออกนอกประเทศ ประชาชนพม่าที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยนั้นจึงไม่ได้เป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเพียงกลุ่มเดียว แต่มีกลุ่มที่มีปัญหาทางด้านการเมือง และปัญหาที่การจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งจากกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นข้อจำกัดของแนวทางการช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น ในระยะยาวการส่งเสริมการเป็นประชาธิปไตยในพม่าจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถช่วยเหลือประชาชนในกลุ่มนี้ได้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้รัฐบาลไทยมีบทบาทเชิงรุกในส่วนนี้ด้วยเพื่อที่จะช่วยให้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปอีก แม้ว่าจะมีข้อจำกัดอยู่บ้างก็ตาม ทั้งนี้ ในการดำเนินการจะต้องดำเนินการอย่างแยบยลเพื่อมิให้กระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสองและความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิม