

### บทที่ 3

## แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย ก่อนสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยคาดคิดว่าจะมีการลักลอบเข้าเมืองมาทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า จนกลายเป็นปัญหากระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองระหว่างประเทศ การเพิ่มจำนวนมากขึ้นของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยที่รัฐไม่อาจควบคุมได้ส่งผลให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่รัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญ ที่ผ่านมารัฐบาลไทยหลายสมัยได้พยายามทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเรื่อยมา โดยรัฐบาลได้กำหนดมาตรการและนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สำหรับในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการออกนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวจนถึงก่อนรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยได้แบ่งออกเป็นสองช่วง ได้แก่ สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน – รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (2 มีนาคม พ.ศ. 2534-24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539) และสมัยรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ – รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) (25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539- 2544) ดังนี้

### 3.1 ช่วงที่ 1 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน – รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (2 มีนาคม พ.ศ. 2534-24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539)

จากสถานการณ์การหลั่งไหลของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมานั้นได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างมาก ทั้งในเรื่องของความมั่นคงภายในประเทศและความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่า เนื่องจากประชาชนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยนี้มีหลายกลุ่ม ทั้งกลุ่มที่หลบหนีภัยทางการเมือง เช่น กลุ่มนักศึกษาพม่า นักการเมือง กลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยสงครามและการสู้รบ ในช่วงแรกนั้นรัฐบาลได้มีการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวโดยพยายามสกัดกั้นตามแนวชายแดน พร้อมทั้งผลักดันออกนอกประเทศ แต่ต่อมาก็ได้มีการผ่อนปรนให้กลุ่มผู้หลบหนีภัยสงครามและนักศึกษาพม่าให้เข้ามาพักพิงในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในบริเวณพื้นที่ควบคุม เช่น ศูนย์อพยพ หรือศูนย์พักพิง เพื่อรอไปประเทศที่สามหรือกลับประเทศเมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศสงบลง ทั้งนี้ การผ่อนปรนดังกล่าวเป็นไปตามหลักมนุษยธรรม ตลอดจนเรื่องสิทธิ

มนุษย์ชนที่รัฐบาลไทยค้ำใจถึงมาโดยตลอด แต่เนื่องจากปัญหาการเมืองภายในพม่ายังคงมีความรุนแรงและไม่มีความสงบลงภายในเร็ววัน อีกทั้งเศรษฐกิจของพม่าก็ประสบกับความตกต่ำอย่างหนัก ประชาชนชาวพม่าจึงได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยอีกหลายระลอก และได้ลักลอบทำงานตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเศรษฐกิจของประเทศไทยขณะนั้นขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้กิจการบางประเภทเกิดความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก โดยเฉพาะกิจการก่อสร้างและประมง ซึ่งเป็นกิจการที่คนไทยไม่นิยมทำ ทำให้ผู้ประกอบการที่ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานหันไปใช้แรงงานต่างด้าว โดยการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานพม่า แม้จะมีการลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในกิจการบางประเภทที่ขาดแคลนแรงงาน แต่ก็พบว่ายังมีอีกหลายกิจการที่ยังคงประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานอยู่ จึงได้เกิดกลุ่มของภาคธุรกิจเอกชนภายใต้การรวมตัวของสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทยเข้าไปเจรจาเรียกร้องและกดดันรัฐบาลให้อนุญาตให้มียุทธศาสตร์การนำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยเสรีเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ<sup>1</sup>

สถานการณ์ดังกล่าวได้ผลักดันให้รัฐบาลมีมาตรการในการบริหารจัดการกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 รัฐบาลที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติพม่า ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 และตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้มีการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวไว้แล้ว และอาศัยอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และอยู่ระหว่างการรอส่งกลับ สามารถอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานได้ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ ในพื้นที่ 9 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานอยู่ก่อนแล้ว ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง \* โดยนายจ้างจะต้องนำลูกจ้างมารายงานตัว และยื่นขอใบอนุญาตทำงานปีละ 1,000 บาท พร้อมต้องวางเงินค้ำประกัน

<sup>1</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนะชัยเศรษฐ์, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 69.

\* ต่อมาได้เพิ่มจังหวัดเพชรบุรี รวมเป็น 10 จังหวัด.

ตัวคนละ 5,000 บาท ซึ่งค่าประกันนี้จะได้รับคืนเมื่อนายจ้างส่งตัวแรงงานต่างด้าวให้กับสำนักงานที่ออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุ<sup>2</sup> ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันในแต่ละจังหวัด และกำหนดมาตรการทางด้านการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว รวมทั้งกวดขันการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกต้อง และจับกุมดำเนินคดีทั้งนายจ้างและลูกจ้าง<sup>3</sup> ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ใช้มาตรการสกัดกั้นและผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกประเทศอย่างจริงจังควบคู่ไปกับมาตรการการผ่อนผันด้วย โดยหลักการของมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในครั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของการควบคุมแรงงานพม่าที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อมิให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงเป็นหลัก<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทันทีเนื่องจากประเทศไทยในขณะนั้นต้องประสบกับปัญหาการเมืองภายในประเทศ อันได้แก่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี พ.ศ. 2535 ส่งผลให้การดำเนินงานตามมติคณะมนตรีดังกล่าวต้องหยุดชะงักลง ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างหนักในกิจการประมง อันเนื่องมาจากผู้ประกอบการไม่สามารถจ้างแรงงานพม่าในกิจการประมงได้ เพราะขัดกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตประมงไทย พ.ศ. 2482 ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติทำงานในกิจการประมง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ห้ามมิให้ใช้คนต่างด้าวทำการประมงในเขตประเทศไทย ผู้ประกอบการกิจการประมงจำนวนมากจึงได้ทำการเรียกร้องและขอเลื่อนระยะเวลาการผ่อนผันออกไปอีก เพื่อแก้ไขปัญหขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง

การเรียกร้องต่อรัฐบาลของผู้ประกอบการกิจการประมงให้แก้กฎหมายเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงได้ดำเนินการเรื่อยมา จนกระทั่งมีการเปลี่ยนรัฐบาลในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 โดยมีนายชวน หลีกภัย เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงโดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าว (ไม่ระบุสัญชาติ) ในกิจการประมงทะเลในพื้นที่จังหวัดชายทะเลที่มีการประกอบกิจการประมงทะเล จำนวน 22 จังหวัด

<sup>2</sup> เกศรา นพมาศ, "ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย," วารสารแรงงานสัมพันธ์: 23.

<sup>3</sup> กุศล สุนธรราดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ล้นขอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 24.

<sup>4</sup> นคร ศิลปอาษา, "ยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และเขมร," รัฐสารภิรักษ์ 40, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2541): 70.

คือ สมุทรรปราการ สมุทรรสาคร สมุทรรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ระนอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา และตราด<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินายจ้างหรือผู้ประกอบการก็ยังไม่สามารถให้แรงงานต่างด้าวทำงานในกิจการประมงอย่างถูกกฎหมายได้ เพราะยังขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตประมงไทย พ.ศ. 2482 ทำให้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานในเรือประมงไม่สามารถดำเนินการได้<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2535 จะต้องประสบกับปัญหาส่งผลให้การดำเนินการหยุดชะงักและต้องเลื่อนการผ่อนผันมาโดยตลอด แต่ในที่สุดก็ได้มีการดำเนินการจริงในปี พ.ศ. 2538 โดยกรมจัดหางานได้ออกประกาศเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2538 ให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับและต้องการจะทำงาน แจ้งการขอรับใบอนุญาตทำงาน และดำเนินการตามขั้นตอน โดยเริ่มใน 4 จังหวัด ได้แก่ ระนอง กาญจนบุรี ตาก และเชียงรายก่อน<sup>7</sup>

จากผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2535 กล่าวได้ว่าการดำเนินการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนำลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวน้อยมากเพียง 706 คน สาเหตุสำคัญคือ ผู้ประกอบการอ้างว่าอัตราเงินค่าประกันคนละ 5,000 บาทเป็นอัตราที่สูงเกินไป และผู้ประกอบการไม่สามารถนำแรงงานออกนอกพื้นที่ที่กำหนดไว้ได้ ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงยังคงใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ต่อไป โดยส่วนใหญ่ยอมจ่ายเงินค่าคุ้มครองให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องถิ่นเป็นครั้งคราว เพราะถือว่าคุ้มค่าไม่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่ตามมาหากมีการจับกุม อีกทั้งขั้นตอนในการประกันตัวและขอใบอนุญาตทำงานซับซ้อนไม่สะดวก และแรงงานต่าง

<sup>5</sup> เกศรา นพมาศ, "ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย," วารสารแรงงานสัมพันธ์: 23.

<sup>6</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, รายงานผลวิจัยเรื่องการเข้ามาในประเทศไทยของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน: ข้อสำรวจกฎหมาย ปัญหา และทางเลือกนโยบาย, (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 72.

<sup>7</sup> กุศล สุนทรธาดา, "แรงงานต่างชาติไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย: แนวความคิด สถานการณ์ และประเด็นวิจัย," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่องคนข้ามชาติของประเทศไทย: นโยบายแบบแผน และผลกระทบ โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โรงแรมรอยัลชิตี้ (10 มกราคม 2538): 6.



ตัวส่วนใหญ่ไม่มีบัตรประจำตัวที่กรมการปกครองออกให้ และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ผู้ประกอบการไม่สามารถจ้างแรงงานพม่าในกิจการประมงได้ เนื่องจากขัดกับพระราชบัญญัติว่า ด้วยสิทธิการประมงในเขตน่านน้ำไทย ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติทำงานในกิจการประมง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวออกมาถึง สองฉบับแต่ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างของภาคเอกชนได้ทั้งหมด กิจการบางประเภท โดยเฉพาะกิจการประมง ยังคงประสบกับปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก ก่อให้เกิดการเรียกร้องของภาคเอกชน และนำเสนอนโยบายการนำเข้าแรงงานโดยเสรีอีกครั้งใน รัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลก็ได้มอบหมายให้กระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคมทำการสำรวจความต้องการแรงงานในภาคธุรกิจ จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2539 พบว่า ผู้ประกอบการในภาคธุรกิจมีความต้องการจ้างงาน แต่ยังไม่สามารถหาคนงาน มาทำงานได้ทั่วประเทศประมาณ 350,000 คน<sup>8</sup> ในทางกลับกัน จากการสำรวจของกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคมก็พบว่า นับตั้งแต่รัฐบาลได้มีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว ที่อยู่ในสถานภาพรอการส่งกลับประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ก็ได้มีการจกจกขยโอกาส จากกลุ่มนายหน้าเถื่อนนำแรงงานโดยเฉพาะจากประเทศพม่าเข้ามาเพิ่มจาก 200,000 คนในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนและจังหวัดที่ติดกับชายทะเลไม่เกิน 30 จังหวัด เพิ่มเป็น 700,000 คน ในปี พ.ศ. 2539 และกระจายอยู่ใน 63 จังหวัดทั่วทุกภาค โดย 2 ใน 3 ของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจากประเทศพม่า<sup>9</sup>

สภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เพื่อประเมินสถานการณ์และหาทางแก้ไขปัญห พร้อมกับหารือเกี่ยวกับ นโยบายและมาตรการการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าว โดยให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติต่างๆ ลักลอบเข้ามาทำงานมากกว่า 700,000 คนทั่วประเทศ สภา ความมั่นคงแห่งชาติได้มีมติเห็นชอบให้ปรับยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหจากแนวทางควบคุมและ กำกับดูแลเป็นหลักในอดีต มาเป็นการจัดการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยพิจารณาถึง แนวทางการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามความจำเป็นควบคู่ไปกับการระมัดระวังมิให้ส่งผล กระทบด้านต่างๆ รวมทั้งด้านความมั่นคง โดยมอบหมายความรับผิดชอบในการดำเนินการแก่ 2 กระทรวงหลัก ดังนี้

<sup>8</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนะชัยเศรษฐวุฒิ, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการ จ้างแรงงานข้ามชาติ, หน้า 56.

<sup>9</sup> ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุสังกรกาญจน์, การจัดการแรงงานอพยพในระยะยาว, หน้า 12.

1. กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามแนวทางที่สภาความมั่นคงมอบหมาย โดยรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองของบุคคลต่างด้าว ทั้งบริเวณชายแดนและในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ให้การสนับสนุนในเรื่องการสำรวจและจัดทำทะเบียน กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้ให้กรมตำรวจรับผิดชอบ และดำเนินการให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

2. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานหลักในการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยพิจารณาเสนอแนะการกำหนดพื้นที่ ประเภทงานที่สมควรจ้างและจะไม่กระทบต่อแรงงานไทย ความเหมาะสมของอัตราจ้าง การปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การกำหนดขั้นตอนการจ้าง ตลอดจนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ส่วนมาตรการในระยะยาว เป็นการปรับระบบการจ้างงานแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยให้พิจารณาจากการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (The Thailand Development Research Institute หรือ TDRI)<sup>10</sup>

จากการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติดังกล่าวส่งผลให้วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันการจ้างงานแรงงานต่างด้าว โดยมีมติครั้งนี้เป็นมติที่ครอบคลุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 และอาศัยอยู่ใน 43 จังหวัด\* ซึ่งมาตรการการจัดการก็เช่นเดียวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า คือ อาศัยอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และอยู่ระหว่างรอการส่งกลับ เพื่อให้สามารถจ้างงานได้ใน 11 กิจการ มีระยะเวลา 2 ปี ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องนำลูกจ้างมารายงานตัว และยื่นขอใบอนุญาตทำงานปีละ 1,000 บาท พร้อมต้องวางเงินค้ำประกันตัว ซึ่งในครั้งนี้นักคณะรัฐมนตรีได้มี

<sup>10</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย ธนะชัยเศรษฐวุฒิ, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ, หน้า 58-59.

\* จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 9 จังหวัด จังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล 19 จังหวัด และจังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป ก่อสร้าง และแรงงานกรรมกรแบกหาม.

มติให้ลดค่าใช้จ่ายในการประกันตัวลง จากเดิมคนละ 5,000 บาท เหลือคนละ 1,000 บาท และจะต้องนำตัวแรงงานต่างด้าวเข้ารับการตรวจสุขภาพ โดยเสียค่าประกันสุขภาพอีกคนละ 500 บาท

อนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ 1) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในบางพื้นที่ 2) ต้องการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3) ป้องกันและสกัดกั้นคนที่ลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการ หรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ และประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>11</sup> ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอีกสามครั้ง คือ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2539, 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 และ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2539 โดยมีการปรับเปลี่ยนกิจการที่ผ่อนผันเพิ่มเป็น 23 กิจการ รวมทั้งเพิ่มอาชีพคนรับใช้ในบ้านด้วย จากเดิมที่มีอาชีพกรรมกรเพียงอย่างเดียว อัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามกฎหมายไทย<sup>12</sup> นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2539 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำประมงในเขตประมงไทย พ.ศ. 2485 โดยอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถเป็นลูกเรือประมงในเขตประมงไทยได้ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539

ผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในปี พ.ศ. 2539 นี้ มีการนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวหรือมีการใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องมากขึ้น จากครั้งแรก โดยมีระยะเวลาในการรายงานตัว ทำประกันตัว ตรวจสุขภาพ และขอรับใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2539 ถึง 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 รวมระยะเวลา 90 วัน แต่เนื่องจากมีผู้มารายงานตัวมาก การจดทะเบียนขอรับใบอนุญาตจึงขยายเวลาออกไปถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ณ วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 293,652 คน แบ่งเป็นชาวพม่า ร้อยละ 87 ชาวลาว ร้อยละ 4 และชาวกัมพูชา ร้อยละ 9 โดยมีสัดส่วนการจดทะเบียนในอุตสาหกรรมก่อสร้างมากที่สุด คือ ร้อยละ 33 รองลงมาคือ เกษตรกรรม ร้อยละ 28 ประมงทะเล ร้อยละ 18 งานรับใช้ในบ้าน ร้อยละ 12 การผลิต ร้อยละ 8 ขนส่งทางน้ำ ร้อยละ 1 และการทำเหมือง ร้อยละ 0.5

<sup>11</sup> นคร ศิลปอาชา, "ยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และเขมร," รัฐสารวิจัย 40, 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2541): 70.

<sup>12</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย ณะชัยเศรษฐวุฒิ, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ, หน้า 67.

อย่างไรก็ตาม สาเหตุที่แรงงานที่นายจ้างพามารายงานตัวมีไม่ถึงครึ่งนั้นมีหลายประการ อาทิเช่น ความร่วมมือของนายจ้าง โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนจะให้ความร่วมมือในการจ้างแรงงานต่างด้าวน้อยกว่าจังหวัดเขตชั้นใน เนื่องจากเป็นจังหวัดที่หาแรงงานต่างด้าวได้ง่าย และมีความเคยชินในการใช้แรงงานต่างด้าว จึงขาดความสนใจต่อมาตรการนี้ ส่วนในเรื่องค่าใช้จ่ายในการประกันตัวของใบอนุญาตทำงานและตรวจสุขภาพ นายจ้างบางส่วนคิดว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังคงสูงอยู่ และไม่แน่ใจว่าลูกจ้างจะอยู่กับตนเป็นเวลานานเท่าใด เป็นต้น<sup>13</sup>

### 3.2 ช่วงที่ 2 สมัยรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ – รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) (25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539- กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544)

รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ว่า จะดำเนินการควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวดและเป็นระบบ และได้ออกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 เรื่องการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งเห็นชอบกับนโยบายในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าว ตามที่สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติเสนอ ดังนี้<sup>14</sup>

1. ประกาศเป็นนโยบายระดับชาติให้มีการตรวจจับแรงงานผิดกฎหมายในสถานประกอบการ และเอาโทษตามกฎหมายทั้งนายจ้างและลูกจ้าง
2. ดำเนินการสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการเข้าใหม่อย่างจริงจัง และลงโทษอย่างหนักต่อผู้เกี่ยวข้อง
3. ให้มีการควบคุมจำนวนของผู้ที่ได้รับการผ่อนผันและมารายงานตัวแล้ว และมีการตรวจสอบจำนวนโดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการ
4. ให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเจรจาและทำความเข้าใจด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า เพื่อจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้องรวมทั้งส่งเสริมการลงทุนประเทศเพื่อนบ้านให้เกิดการจ้างงานในประเทศเหล่านั้น

<sup>13</sup> กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง หน้า 4.

<sup>14</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย ณะชัยเศรษฐสุตม์, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ, หน้า 58.



5. ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรรับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมือง และแรงงานต่างชาติดัดกฎหมาย ตามแนวทางที่สภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติศึกษา ติดตามสถานการณ์ตลาดแรงงานและการจ้างงานเพื่อวางระบบการจ้างแรงงานต่างชาติในระยะยาว

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยตรง คือ อนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรการและแผนงานในการสนับสนุนแรงงานไทยที่ว่างงานหรือถูกเลิกจ้างได้มีงานทำในสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าว ตลอดจนกำหนดกรอบกิจกรรมและแผนปฏิบัติการตามแผนงานและกิจการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นรองประธาน พร้อมทั้งแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการรับผิดชอบในการเสนอแนะ โดยมีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นเลขานุการ คณะอนุกรรมการ ได้แบ่ง 4 คณะ เพื่อรับผิดชอบดำเนินการ ได้แก่

- คณะอนุกรรมการป้องกันและควบคุมลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย มีกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและเลขานุการ
- คณะอนุกรรมการการศึกษาและพัฒนากระบวนการจ้างแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานและเลขานุการ
- คณะอนุกรรมการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อจากแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานและเลขานุการ
- คณะอนุกรรมการติดตามประเมินผลการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธานและเลขานุการ

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกล่าวได้ว่า เป็นการยกระดับความสำคัญของประเด็นปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นปัญหาระดับชาติ อีกทั้งเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเจรจา และทำความเข้าใจด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า เพื่อจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังขาดความชัดเจนทั้งในเรื่องระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง นโยบายส่งเสริมการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน และการคุ้มครองสิทธิแรงงาน นอกจากนี้ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มักถูกวิจารณ์จากนักวิชาการ

ต่างๆ ว่า เน้นความสัมพันธ์ทางทหารนำความสัมพันธ์ทางการทูตในการคลี่คลายปัญหาระหว่างประเทศ เห็นได้จากการส่งผู้นำทางทหารรับบทเด่นแทนกระทรวงการต่างประเทศ อีกทั้งประเด็นข้อตกลงเจรจาแต่ละครั้งมักเน้นเรื่องของเส้นเขตแดน และความสัมพันธ์ทางการค้า ส่วนประเด็นเรื่องแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่ามักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นครั้งคราว และไม่มีข้อตกลงที่ชัดเจนแต่อย่างใด ประกอบกับรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีระยะการปกครองไม่ถึงหนึ่งปีเต็ม ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ทั้งนี้ นโยบายแรงงานข้ามชาติในปี พ.ศ. 2540 กล่าวได้ว่าเป็นการสานต่อนโยบายแรงงานข้ามชาติในปี พ.ศ. 2539 โดยที่ยังคงใช้กระบวนการกำหนดมาตรการตามนโยบายในปี พ.ศ. 2539 โดยพยายามนำข้อบกพร่องและปัญหาที่เกิดจากการใช้นโยบายปี พ.ศ. 2539 มาปรับปรุงแก้ไข อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ อันเนื่องมาจากการบริหารผิดพลาดของรัฐบาล นำมาซึ่งการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ โดยการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ในครั้งนี้ส่งผลให้นายชวน หลีกภัย ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเป็นสมัยที่ 2

อนึ่ง จากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดปัญหาการว่างงานของแรงงานไทยจำนวนหลายแสนคน อีกทั้งวิกฤตเศรษฐกิจของไทยในปี พ.ศ. 2540 นี้ ได้เปลี่ยนแปลงวิถีทัศน์และปฏิกิริยาของไทยต่อผู้อพยพอย่างทันที แรงงานอพยพหรือแรงงานต่างด้าวถูกมองว่าเข้ามาแย่งงานจากคนไทยที่ว่างงาน ทั้งยังเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ นำมาซึ่งความไม่พึงพอใจของคนไทยต่อแรงงานอพยพย้ายถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพราะเป็นที่รู้กันว่ารัฐบาลจ่ายเงินปีละ 50 ล้านบาทในการดูแลคนงานอพยพ<sup>15</sup> จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้ประเด็นเรื่องแรงงานได้กลายเป็นประเด็นที่รัฐบาลต้องรีบแก้ไขและจัดการอย่างเร่งด่วน เพื่อมิให้ปัญหาขยายตัวและลุกลาม และส่งผลให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) มีลักษณะแตกต่างไปจากรัฐบาลที่ผ่านมา โดยมุ่งเน้นไปที่การผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ

<sup>15</sup> Editorial, "Foreign Labor Deserves Better," *The Bangkok Post* (November 5, 1999). อ้างใน สุริย์พร พันพิง และคณะ. คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), หน้า 8.

### 3.2.1 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายกับนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าว

ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการว่างงานของคนไทย ที่สืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศภายใต้นโยบายการแก้ไขปัญหาการว่างงานแห่งชาติ โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งการแก้ไขปัญหาการว่างงานด้วย ซึ่งนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่การผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ เพื่อให้มีตำแหน่งว่างงานที่แรงงานไทยจะทำทดแทน

ในการประชุมของอนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2541 ได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย เพื่อประโยชน์ต่อการจ้างงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวอย่างน้อย 300,000 คน ภายในระยะเวลา 6 เดือน โดยแบ่งเป็นลดการอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย จำนวน 5,000 คน และลดการทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ทำงานในโรงงาน จำนวน 295,000 คน โดยกำหนดนโยบายในการดำเนินการไว้ 8 ประการ<sup>16</sup> ดังนี้

- 1) ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนและผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานอีก
- 2) ส่วนที่มีการผ่อนผันแล้วให้จัดระเบียบควบคุมและไม่ควรมีการผ่อนผันให้ทำงานในโรงงาน
- 3) สกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ รวมทั้งเร่งตรวจจับผู้ลอบจ้างงานโดยผิดกฎหมาย โดยเอาผิดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 4) ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานให้ดำเนินการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา หากยังไม่สามารถส่งกลับได้ อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวระหว่างรอส่งกลับเฉพาะจังหวัดชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา
- 5) ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญา สำหรับกิจการบางประเภทที่มีปัญหาขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานไทยทำได้ เช่น ประมงทะเล ก่อสร้าง เป็นต้น
- 6) หากกิจการใดขาดแคลนให้มีการสั่งแรงงานต่างด้าวเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

<sup>16</sup> เกศรา นพมาศ, "ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย," วารสารแรงงานสัมพันธ์: 24-25.

7) ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกับสภาพัฒนาการศึกษาและเตรียมการเกี่ยวกับแนวทางในระยะยาว ในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานต่างด้าว

8) ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องและจริงจังให้เห็นภัยอันตรายของการจ้างแรงงานต่างด้าว ความผิดและเหตุผล ความจำเป็นในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล โดยมอบหมายให้สภาความมั่นคงแห่งชาติรับไปดำเนินการ

นอกจากนี้ยังได้สั่งให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดมากขึ้น พร้อมกับดำเนินโครงการในจังหวัดชายแดน โดยอนุญาตให้แรงงานพม่าเข้าประเทศไทยในตอนเช้าเพื่อมาทำงานในสถานประกอบการของไทย และเดินทางกลับพม่าตอนกลางคืน และใช้แผนจูงใจนักลงทุนมาตั้งโรงงานในพื้นที่ชายแดนไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า ทั้งนี้ กล่าวกันว่าได้มีการฝ่าฝืนกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำและกฎหมายอื่นๆ ในโรงงานชายแดนเหล่านี้ ทำให้คนไทยลดความสนใจในงานเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกันเกิดการคอร์รัปชันในกลุ่มเจ้าหน้าที่ดูแลชายแดนทำให้มีกลุ่มแรงงานชาวพม่าที่พร้อมจะทำงานเช้าทำงานในโรงงานเหล่านี้เป็นจำนวนมาก<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ภาคธุรกิจเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการกวาดจับแรงงานต่างด้าว ได้เคลื่อนไหวคัดค้านรัฐบาลโดยให้เหตุผลว่า ไม่สามารถหาแรงงานไทยเข้าไปทดแทนแรงงานต่างด้าวได้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงทำการสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการทั่วประเทศซึ่งพบว่า มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวรวม 230,617 คน เนื่องจากไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทำได้ รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2541 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาต่อไปได้อีกหนึ่งปี แต่มติครั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะอนุญาตแรงงานทำงานไม่เกินจำนวน 158,253 คน แต่เมื่อดำเนินการจดทะเบียนจริงๆ ปรากฏว่ามีนายจ้างพาแรงงานมาจดทะเบียนเพียง 90,911 คน ซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าที่กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานสำรวจได้ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 จากการสำรวจพบว่ามีจำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจำนวน 987,889 คน<sup>18</sup> กล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัญหาเดิมๆ ที่เคยประสบมาในอดีต คือ นายจ้างไม่นำแรงงานมารายงานตัวและภาครัฐก็ไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน เนื่องจากได้งบประมาณล่าช้า

<sup>17</sup> ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546), หน้า 85.

<sup>18</sup> สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, นโยบายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (ผิดกฎหมาย) ปัญหาและแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547):15.



เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ละเลยในการปฏิบัติงาน เป็นต้น<sup>19</sup> ซึ่งบังคับให้รัฐบาลไทยต้องปรับนโยบายด้านแรงงานอีกครั้งเพื่อจะทำให้การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เนื่อง การผ่อนผันในปี พ.ศ. 2541 มีเงื่อนไขที่ต่างไปจากมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2539 คือ เพิ่มพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 54 จังหวัด แยกเป็นชายแดน 13 จังหวัด จังหวัดที่ทำการประมง 22 จังหวัด จังหวัดที่มีธุรกิจขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานไทยทดแทนได้ ได้แก่ สวนยางพารา ไร่อ้อย ฟาร์มเลี้ยงหมู โรงสีข้าว และกิจการขนส่งทางน้ำ รวม 19 จังหวัด มีระยะเวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน สำหรับค่าประกันตัวและค่าใบอนุญาตยังคงเสียอย่างละ 1,000 บาท แต่ค่าตรวจสุขภาพเพิ่มเป็น 700 บาท โดยจังหวัดส่วนใหญ่มีระเบียบให้แรงงานต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งมีราคาความแตกต่างกันอยู่ระหว่าง 500-1,200 บาท<sup>20</sup>

จากนโยบายผลักดันแรงงานข้ามชาติในปี พ.ศ. 2541 ส่งผลให้มีการกวาดจับแรงงานต่างชาติดอย่างกว้างขวางตั้งแต่ต้นปีจนถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2541 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรายงานว่า ได้ส่งกลับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายรวม 249,817 คน อย่างไรก็ตาม ทางตำรวจยอมรับว่า การผลักดันส่งกลับไม่มีผลมากนัก เพราะนายจ้างไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลอย่างจริงจัง เมื่อผลักดันออกไปนายจ้างก็รับกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก บางครั้งรับกลับมาภายในวันเดียวกันกับที่ส่งออกไปนั่นเอง ประกอบกับเขตแดนเชื่อมต่อระหว่างประเทศกับประเทศที่แรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามา โดยเฉพาะประเทศพม่านั้นมีลักษณะยาวนับพันกิโลเมตร และมีช่องทางเข้าออกจำนวนมาก รัฐบาลก็มิได้มีมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมพอที่จะสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวกลับเข้ามาได้ ประกอบกับบทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนนั้นก็ไม่รุนแรง<sup>21</sup> อีกทั้งการใช้มาตรการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศของไทยก็ไม่ได้มีการเจรจาทางการทูตกับประเทศภูมิลำเนาของแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวยืนยันว่า ทางกระทรวงได้มีการยื่นขอเจรจากับรัฐบาลพม่าในเรื่องแรงงานอพยพชาวพม่าแต่

<sup>19</sup> เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, รายงานผลปฏิบัติงาน สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ชุดที่ 10, กรุงเทพฯ: สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม: 113-114.

<sup>20</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยที่พึงปรารถนา, หน้า 30.

<sup>21</sup> เลอสร สุวรรณนคร, การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย, หน้า 131.

ได้รับการบ้ายเบียงมาโดยตลอด<sup>22</sup> ประกอบกับประเทศพม่ามีบทลงโทษสำหรับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างรุนแรง คือ จำคุกอย่างน้อย 6 เดือนและเกณฑ์แรงงาน 4-5 ปีหรือมากกว่า แต่ถ้าเป็นชนกลุ่มน้อยจะได้รับการปฏิบัติที่รุนแรงยิ่งขึ้น<sup>23</sup> ดังนั้น เมื่อรัฐบาลไทยไม่ได้ทำการเจรจาตกลงกับรัฐบาลพม่าแรงงานเหล่านี้ก็จะไม่ได้รับการเว้นโทษ ทำให้แรงงานพม่าที่ทำงานในประเทศไทยที่เป็นชนกลุ่มน้อยปฏิเสธที่จะเป็นประชาชนพม่าและกลับประเทศพม่า เมื่อเป็นเช่นนั้นแรงงานที่ถูกส่งกลับประเทศตามตะเข็บชายแดนก็จะพยายามลักลอบกลับเข้ามาเหมือนเดิม อีกทั้งคาดว่าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับเพื่อนๆ แรงงานกลุ่มใหม่อีกเป็นจำนวนมาก เพราะเงินค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยยังสูงกว่าและสภาพการทำงานยังดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้มาตรการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศของรัฐในครั้งนี้อย่างมากในหลายฝ่าย อาทิเช่น กลุ่มนักวิชาการ ได้ออกมากล่าวว่า การผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหการว่างงานของคนไทยได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมาตรฐานในการจ้างงานแรงงานต่างด้าวนั้นต่ำกว่ามาตรฐานที่จ้างแรงงานไทยอยู่มาก แรงงานไทยส่วนใหญ่จึงไม่มีความสนใจที่จะไปทำงานในกิจการดังกล่าว ฉะนั้น หากรัฐต้องการจะให้คนไทยเข้าไปทำงานแทน รัฐจะต้องเข้าไปควบคุมดูแลเพื่อให้โรงงานเหล่านี้จ่ายค่าจ้างตามมาตรฐานแรงงานไทย ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจและพยายามปรับปรุงเงื่อนไขให้เอื้อต่อการที่คนไทยเข้าไปทำงานแทน ดังนั้นถึงแม้ว่าจะผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไปก็คงไม่มีคนไทยไปทำงานแทนอย่างแน่นอน<sup>24</sup> นอกจากนี้ ประธานหอการค้าเขต 5 หอการค้าไทยได้กล่าวถึงการที่รัฐบาลมีมาตรการผลักดันแรงงานต่างด้าวว่า อาจถึงขั้นทำให้ธุรกิจไทยล้มละลายได้ เนื่องจากขาดแคลนแรงงานในการประกอบธุรกิจ เช่น ประมง โรงสี สวนยางพารา และส่งผลถึงอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เพราะแรงงานไทยไม่ยอมเข้าไปทำงานเหล่านี้ ทั้งนี้ได้ยื่นขอให้กรมจัดหา

<sup>22</sup> "แรงงานต่างด้าว," ผู้จัดการรายวัน (18 กุมภาพันธ์ 2541): 5 อ้างใน วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนะชัยเศรษฐวุฒิ, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ, หน้า 58-59.

<sup>23</sup> จิราพร เอื้อเพื่อ, "ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า: จากภาพสะท้อนการจัดการปัญหาแรงงานชนกลุ่มน้อยจากพม่า," สาละวิน 30(ธันวาคม 2542): 12.

<sup>24</sup> แล ดิลกวิทยรัตน์, "เราสร้างความชอบธรรมให้กับการฆ่าคนของเขา," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 46, 24(14-20 พฤศจิกายน 2542): 25.

งานจัดส่งแรงงานให้ แต่ทางกรมจัดหางานไม่สามารถจัดส่งให้ได้<sup>25</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่ายังคงมีธุรกิจจำนวนมากที่ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน ในขณะที่มียังคงมีปัญหาคาร่างงานของแรงงานไทยอยู่ทั่วไป จึงเท่ากับเป็นการตอกย้ำถึงความล้มเหลวของมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานภายในประเทศของรัฐบาล

เมื่อใกล้จะสิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผันใช้แรงงานต่างด้าวของปี พ.ศ. 2541 ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มีมติผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวในจังหวัดที่มีกิจการที่หาแรงงานไทยทำไม่ได้ โดยครั้งนี้มีการกระจายอำนาจไปให้แต่ละจังหวัดพิจารณา และมีการวิเคราะห์ข้อมูลความต้องการแรงงานที่แต่ละจังหวัดส่งมา ซึ่งดำเนินการโดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดจำนวนประเภทของกิจการ จังหวัดที่ผ่อนผัน และจำนวนที่ให้จดทะเบียนเสนอต่ออนุกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี อันนำมาซึ่งมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ให้ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้ใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด คือ จังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมง 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด โดยครั้งแรกให้มีจำนวนการจ้างไม่เกิน 86,895 คน แต่หลังจากการเจรจาต่อรองของผู้ประกอบการจำนวนที่ผ่อนผันเพิ่มเป็น 106,000 คน มีระยะเวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน โดยค่าประกันตัวและค่าจดทะเบียนยังคงเดิม ค่าตรวจสุขภาพคนละ 700 บาท และบังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพคนละ 1,000 บาท ส่วนแรงงานที่อยู่นอกเหนือตัวเลขดังกล่าวทางตำรวจจะจับกุมส่งกลับประเทศทันที เพราะถือว่าผิดกฎหมาย โดยทางการได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและมาจดทะเบียนทำงานอยู่ในประเทศไทยได้ไม่เกินวันที่ 31 สิงหาคม 2543 เท่านั้น

ผลปรากฏว่าจนถึงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2542 มีผู้มารายงานตัวและจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานรวม 99,974 คน โดยคาดว่าจะยังมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมากกว่า 9 แสนคนที่ยังไม่มาจดทะเบียน<sup>26</sup> ส่วนแรงงานต่างด้าวที่เหลือต้องผลักดันกลับให้หมดภายในเวลา 3

<sup>25</sup> "แรงงานพม่า"[online]. แหล่งที่มา:

[http://72.14.235.104/search?q=cache:d7ezzsdeJIA:redd.mcot.net/top/42/pol/alien\\_labour/alien\\_labour\\_01.htm](http://72.14.235.104/search?q=cache:d7ezzsdeJIA:redd.mcot.net/top/42/pol/alien_labour/alien_labour_01.htm) [30 พฤศจิกายน 2549].

<sup>26</sup> "จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 44: เงินสะพัดกว่า 3,000 ล้านบาท," *กระแสรักษ์* 7, 1110 (6 กันยายน 2544): 2.

เดือน นับจากวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542<sup>27</sup> ทั้งนี้ พล.ต.ท.ชิตชัย วรรณสถิตย์ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกล่าวว่า ผลการปราบปรามแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ดำรวจจับกุมส่งกลับแรงงานต่างด้าวแล้วจำนวน 73,820 คน มีผู้สมัครใจส่งกลับ 13,560 คน โดยคนต่างด้าวที่ทำผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2522 จำนวน 77,159 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 64,739 คน กัมพูชา 8,290 คน ผู้นำพาให้ที่พักพิงและนายจ้าง 199 นาย และมีแรงงานต่างด้าวสมัครใจเดินทางกลับโดยไม่ผ่านเจ้าหน้าที่ 6,177 คน<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกประเทศ ในปี พ.ศ. 2542 นี้ มีการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศจริงจังกว่าทุกๆ ปี โดยเฉพาะการส่งกลับแรงงานพม่า เนื่องจากเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2542 เกิดกรณีนักศึกษาอีสตสถานทูตพม่าและจับตัวประกันไว้ โดยรัฐบาลไทยได้รับข้อเจรจาของนักศึกษาพม่าที่ให้จัดเฮลิคอปเตอร์ไปส่งที่จังหวัดชายแดนราชบุรีแลกกับการปล่อยตัวประกันทั้งหมด เหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าเป็นอย่างมาก กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในปีนี้อตกต่ำที่สุดในรอบสิบปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการฟื้นความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นในปี พ.ศ. 2531<sup>29</sup> ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่พอใจกับการตัดสินใจของไทยในเหตุการณ์ดังกล่าว เห็นได้จากการแถลงการณ์โดยทูตในสถานีวิทูตของพม่า และใช้นั่งสื่อพิมพ์ของรัฐบาลพม่า คือ The New Light of Myanmar ดำเนินรัฐบาลไทยที่มีนโยบายให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยชาวพม่า โดยเรียกที่ที่พักพิงและศูนย์อพยพในไทยว่า “เป็นที่พักพิงและบ่มเพาะกลุ่มหัวรุนแรงนิยมการใช้อาวุธ” และออกแถลงการณ์โดยสถานทูตพม่าประจำกรุงวอชิงตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา โจมตีรัฐบาลไทยในการปล่อยให้นักศึกษาพม่าซึ่งเป็นผู้ก่อการร้ายโดยไม่นำตัวมาลงโทษ พร้อมกันนั้นได้สั่งปิดด่านที่อยู่ติดกับชายแดนไทย และยกเลิกการทำประมงของไทยทั้งหมด<sup>30</sup> มาตรการการผลักดันแรงงานพม่าออกนอกประเทศจึงเป็นเสมือนการตอบโต้รัฐบาลพม่า

<sup>27</sup> “48 จังหวัดแห่ขอใช้ต่างด้าวเพิ่ม 2 แสนคนใน 62 ประเภทกิจการ,” ผู้จัดการรายวัน (8 ต.ค. 2542): 8.

<sup>28</sup> “แรงงานต่างด้าว”[online]. แหล่งที่มา: [http://72.14.235.104/search?q=cache:d7ezzsdeJIAJ:rdd.mcot.net/top/42/pol/alien\\_labour/alien\\_labour01.htm](http://72.14.235.104/search?q=cache:d7ezzsdeJIAJ:rdd.mcot.net/top/42/pol/alien_labour/alien_labour01.htm) [20 ตุลาคม 2549].

<sup>29</sup> พรพิมล ตรีโชติ, “พม่า,” ใน เอเชียรายปี 2000/2543 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543): 227.

<sup>30</sup> อุกฤษฏ์ บัทยาพันธ์, “เราเรียนรู้อะไรบ้างจากการจับตัวประกันที่สถานทูตพม่า,” มติชนสุดสัปดาห์ (19 ตุลาคม 2542): 1, 15.



เห็นได้จากหลังจากหมดเขตการอนุญาตให้จดทะเบียนได้แล้ว ในช่วงระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน ถึง 6 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองได้ส่งกลับแรงงานต่างด้าวทั้งหมดได้ถึง 75,315 คน ซึ่งเป็นแรงงานจากพม่ามากที่สุดถึง 70,835 คน

ส่วนทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) รายงานว่า ในปี พ.ศ. 2542 ได้ส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศแล้วประมาณ 124,000 คน ขณะเดียวกันก็คาดว่าจะยังมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่หลบหนีอยู่ในประเทศไทยอีกประมาณหนึ่งล้านคน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการผลักดันแรงงานพม่าออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากแต่ก็ต้องประสบกับปัญหาผลักดันไปแล้ว แรงงานพม่าลักลอบกลับเข้ามาอีก เพราะแรงงานพม่าที่ไทยผลักดันกลับไปยังฝั่งพม่า นั้น ทางพม่าก็จะผลักดันกลับมาประเทศไทยเหมือนกันโดยอ้างว่าบางส่วนไม่ใช่คนพม่า อีกทั้งการผลักดันออกนอกประเทศในครั้งนี้เป็นจังหวะที่ทางประเทศพม่าปิดด่าน จึงมีการสกัดกั้นขัดขวางการเดินทางกลับเข้าประเทศของแรงงานพม่า โดยมีการตั้งกำลังทหารพม่าตามแนวชายแดน และมีการนำเครื่องบินขึ้นบินเพื่อสำรวจแนวชายแดน และการซ้อมขู่จะยิงแรงงานพม่าที่ถูกส่งกลับ<sup>31</sup> ส่งผลให้แม้ว่าทางการไทยจะมีการสกัดกั้นอย่างรัดกุมเพียงใด ก็คาดว่าจะมีการลักลอบเข้ามาของแรงงานพม่าจำนวนไม่น้อย เพราะชายแดนไทย-พม่ามีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางนับพันกิโลเมตรที่แรงงานพม่าสามารถลักลอบเข้ามาในประเทศไทยได้<sup>32</sup>

นอกจากเหตุการณ์นักศึกษาบุกยึดสถานทูตเมื่อปลายปี พ.ศ. 2542 แล้วจะก่อให้เกิดวิกฤตต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าแล้ว ในปีถัดมา เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2543 ก็ได้เกิดเหตุการณ์บุกยึดโรงพยาบาลราชบุรี โดยสมาชิกกลุ่ม God's Army และจับกุมตัวประชาชนไทยเป็นตัวประกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการซ้ำเติมความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าให้ตกต่ำลงไปอีก ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2543 นี้ รัฐบาลได้นำนโยบายการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศกลับมาใช้อีกครั้ง ประกอบกับมุ่งเน้นสกัดกั้น จับกุมแรงงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานพม่าอย่างเข้มงวด เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2543 รัฐบาลได้อนุมัติเงินประมาณ 40.9 ล้านบาท ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าไปแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าว โดยให้ดำเนินการจัดส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศ พร้อมทั้งจัดทำประวัติถ่ายรูป และพิมพ์ลายนิ้วมือเป็นหลักฐาน และให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักงานประมาณพิจารณางบประมาณค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานเพิ่มเติมอีกตามความจำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุตามเป้าหมายอีกจำนวนประมาณ 27 ล้านบาท รวมเป็นวงเงินทั้งสิ้นไม่เกิน 67 ล้านบาท ซึ่งถือว่า

<sup>31</sup> "ผลักดันแรงงานพม่า," มติชน (8 พฤศจิกายน 2542): 2

<sup>32</sup> "ขับต่างด้าว 8 แสนคน วัน พม่าปิดด่านไม่รับกลับ" ผู้จัดการรายวัน (4 พ.ย. 2542): 1-2.

เป็นมาตรการที่รัฐบาลไทยพยายามจะแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้มีจำนวนน้อยลง และหมดจากประเทศไทยในที่สุด<sup>33</sup> ซึ่งในปีนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองได้จับกุมแรงงานต่างชาติ พร้อมกับส่งกลับไปนอกประเทศเป็นจำนวนถึง 444,636 คน<sup>34</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อใกล้ระยะเวลาที่จะสิ้นสุดการผ่อนผันในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2543 ก่อนเดือนสิงหาคมก็มีแรงผลักดันจากภาคธุรกิจเอกชนให้ขยายเวลาการอนุญาตทำงานต่อไปอีก ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องให้ขยายจำนวนแรงงานที่จะอนุญาตและพื้นที่ที่สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวได้ ในปีนี้กระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย ทำการศึกษาวิจัยเพื่อคาดประมาณจำนวนแรงงานที่สมควรอนุญาตและพื้นที่รวมถึงกิจการที่จะได้รับการผ่อนผัน ซึ่งผลการศึกษาเสนอให้มีการปรับจำนวนเพิ่มขึ้นและพิจารณาพื้นที่ในบางแห่งเป็นพิเศษ ส่งผลให้ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2543 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีมติคณะรัฐมนตรีให้ผ่อนผันแรงงานต่อไปอีกเป็นเวลา 1 ปี จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยสามารถทำงานได้ใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด และมีจำนวนไม่เกิน 86,895 คน กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2543 นี้ ต้องการให้คงจำนวน พื้นที่ และกิจการที่ได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนในปี พ.ศ. 2542 อีกต่อไป ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาจากทะเบียนระหว่างวันที่ 1 กันยายน ถึง 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 จำนวน 99,656 คน ได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งร้อยละ 90 ของแรงงานต่างด้าวที่มาจากทะเบียนเป็นแรงงานที่มาจากประเทศพม่า<sup>35</sup>

### 3.2.2 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในระดับทวิภาคี

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) นอกจากจะมีการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยมาตรการภายในประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาระดับทวิภาคี ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของรัฐบาลที่ต้องการแสวงหาความร่วมมือจากประเทศต้นทาง โดยเฉพาะประเทศพม่า ที่ริเริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอก

<sup>33</sup> บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: ทางออกอยู่ที่ไหน?" *กระแสทรรศน์* 6,910 (22 สิงหาคม 2543): 1.

<sup>34</sup> บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 44: เงินสะพัดกว่า 3,000 ล้านบาท," *กระแสทรรศน์* 7, 1110 (6 กันยายน 2544): 4.

<sup>35</sup> ฟิลิป มาร์ติน, *แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย*, หน้า 85.

ประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของ การส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศภูมิลำเนา โดยอาศัยกรอบความร่วมมือระหว่างไทย-พม่าในระดับทวิภาคีที่มีอยู่ ซึ่งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) นี้ ได้ปรากฏการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในระดับทวิภาคี 2 ครั้ง คือ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-พม่า (Thailand – Myanmar Joint Commission on Bilateral Cooperation หรือ JC) ครั้งที่ 5 และการเดินทางไปเยือนพม่าของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ ฝ่ายไทยได้ใช้คณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-พม่า (Thailand – Myanmar Joint Commission on Bilateral Cooperation หรือ JC) เป็นกลไกในการติดตามผลความคืบหน้าในความสัมพันธ์ภายใต้ข้อตกลงและความร่วมมือต่างๆ ระหว่างประเทศทั้งสอง รวมทั้งเพื่อเป็นการแสวงหาลู่ทางที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันอันจะนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมความร่วมมือในรูปแบบที่กว้างและหลากหลายยิ่งขึ้น โดยในการประชุมร่วมครั้งที่ 5\* เมื่อวันที่ 23-25 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ประเทศไทยได้หารือกับประเทศพม่าในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น ความร่วมมือในการประสานงานด้านชายแดน ปัญหายาเสพติด ปัญหาผู้หนีภัยผู้รับสัญชาติพม่า แรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาโจรกรรมรถยนต์ ความร่วมมือในด้านการค้า เศรษฐกิจการลงทุน การคมนาคม และการพลังงาน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการหารือครั้งนี้ประเทศไทยจะได้นำประเด็นเรื่องแรงงานผิดกฎหมายไปหารือ แต่ก็ไม่ได้มีผลออกมาในลักษณะที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากในการหารือดังกล่าวได้มุ่งเน้นในประเด็นที่ทั้งสองประเทศเห็นความสำคัญร่วมกันและสามารถดำเนินการได้ในทันทีโดยไม่กระทบถึงความสัมพันธ์อันดีของประเทศทั้งสอง อันนำมาซึ่งการลงทุนในความตกลงระหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ ความตกลงว่าด้วยการยกเว้นการตรวจลงตราหนังสือเดินทางการทูต และความร่วมมือด้านวัฒนธรรม<sup>36</sup>

นอกจากนี้ จากกรณีที่เกิดเหตุการณ์บุกยึดสถานทูตของนักศึกษาพม่าในปี พ.ศ. 2542 ที่นำมาซึ่งความตึงเครียดและการยุติความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับพม่า จนนำไปสู่การปิดด่านและยกเลิกการทำประมงของไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการค้าชายแดน รวมไปถึงการดำเนินการส่งแรงงานพม่ากลับประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้พยายาม

\* การประชุมร่วมครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2536, ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2537, ครั้งที่ 3 ปี พ.ศ. 2537, ครั้งที่ 4 ปี พ.ศ. 2540, ครั้งที่ 5 ปี พ.ศ. 2542.

<sup>36</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ข่าวสารระนิเทศ (254/2542).



หาทางไกลเกลี่ยประนีประนอมกับรัฐบาลพม่าเพื่อหาทางให้มีการเปิดด่านอีกครั้ง โดยผ่านการประชุมคณะกรรมการชายแดนไทย-พม่าระดับท้องถิ่น (Township Border Committee หรือ TBC) และการเดินทางไปเยือนพม่าของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2542 ส่งผลให้พม่ายอมเปิดด่านการค้าทุกด่าน และอนุญาตให้เรือไทยเข้าจับปลาในน่านน้ำพม่าได้เหมือนเดิม นอกจากนี้ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ยังได้หารือกับพม่าในเรื่องแรงงานอพยพจากประเทศพม่าอีกด้วย ซึ่งการหารือในครั้งนั้นพม่าได้ยอมรับว่ามีผู้อพยพจากประเทศพม่าหลบหนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างเป็นทางการครั้งแรก และยอมที่จะให้ความร่วมมือในการรับผู้อพยพเหล่านี้กลับประเทศ โดยพม่าได้ให้ความมั่นใจว่าแรงงานผิดกฎหมายสามารถกลับประเทศได้โดยปลอดภัยและจะจัดทางกลับประเทศให้ในจุดที่คนเหล่านี้ออกมา<sup>37</sup>

## สรุป

ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้กลายเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก ซึ่งแต่ละประเทศก็มีมาตรการและนโยบายในการแก้ไขที่แตกต่างกันไปตามความจำเป็นและสภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายส่วนใหญ่มักจะใช้มาตรการผ่อนปรนมากกว่าบังคับตามกฎหมายอย่างจริงจัง ด้วยรัฐบาลต้องคำนึงถึงข้อเรียกร้องและแรงกดดันจากภาคอุตสาหกรรมไทยที่จำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างด้าวราคาถูก ฉะนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลไทยที่ผ่านมาวางอยู่บนการรักษาสมดุลระหว่างปัญหาความมั่นคงกับการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งสองแนวทางนี้มีความขัดแย้งกันและก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาหลายประการทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับพม่า

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกที่ริเริ่มกระบวนการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อเป็นหลักฐานแสดงตัวในการอยู่และทำงานในประเทศไทย ซึ่งในการจดทะเบียนครั้งนี้จำกัดเฉพาะผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีสัญชาติพม่าเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการควบคุมแรงงานพม่าไม่ให้กระทบต่อความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ด้วยการกำหนดให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนและต้องจ่ายค่าประกันตัวแรงงานที่นำมาจดทะเบียนนั้นๆ แต่ก็ประสบความ

<sup>37</sup> โกสม สหายจันทร์, พม่า ในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: ไซตนาพริ้นท์ จำกัด, 2549), หน้า 139.



ล้มเหลวเนื่องจากค่าจดทะเบียนสูงเกินไป สี่ปีต่อมาปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ขยายไปทั่วประเทศ โดยที่แรงงานจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่มาจากประเทศพม่าได้เคลื่อนย้ายไปยังจังหวัดต่างๆ ที่อยู่ลึกเข้าไปในประเทศ ประกอบการขาดแคลนแรงงานระดับล่างจำนวนมากของภาคธุรกิจภายในประเทศ ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2539 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของไทยได้ดำเนินนโยบายจดทะเบียนแรงงานโดยครอบคลุมแรงงานต่างด้าวชาติ 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และ กัมพูชา ด้วยค่าธรรมเนียมที่ลดลงอย่างมาก และแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนจะต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศ มติดังกล่าวเท่ากับเป็นการบีบให้แรงงานต่างด้าวจำเป็นต้องจดทะเบียน ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2539 ที่ให้มีจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และ กัมพูชา) เป็นการจัดระบบแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นทางการครั้งแรก เพื่อวัตถุประสงค์ในเรื่องความมั่นคงและครอบคลุมในเรื่องเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย

หลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยเผชิญกับภารกิจเร่งด่วนที่จะต้องปรับโครงสร้างภาคแรงงานของประเทศเพื่อรองรับคนไทยที่เพิ่งตกงานจำนวนมาก ซึ่งมีผลทำให้มีการผลักดันแรงงานผิดกฎหมายประมาณ 250,000 คน ออกนอกประเทศ ในปี พ.ศ. 2541 แต่รัฐบาลไทยก็ยังไม่สามารถหาคนไทยทำงานที่ว่างลงได้ อีกทั้งภาคธุรกิจเอกชนก็เรียกร้องผลักดันให้ขยายการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งเท่ากับเป็นบังคับให้รัฐบาลไทยต้องเปิดให้จดทะเบียนอีกในปี พ.ศ. 2541 และได้เปิดให้จดทะเบียนต่อมาในปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543 จากสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แรงงานต่างด้าวมียังจำเป็นต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างมากและได้กลายเป็นส่วนสำคัญของระบบเศรษฐกิจไทยไปแล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากการเรียกร้องอย่างต่อเนื่องของภาคธุรกิจเอกชน แม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ประเทศประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจก็ตาม ทั้งนี้ รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญนี้ส่งผลให้รัฐได้เปิดให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวเรื่อยมา แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ยังคงประสบกับปัญหาแรงงานนอกระบบที่ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังเรื่อยมา

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่รัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน จนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย รัฐบาลมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่มุ่งไปที่การออกมาตรการภายในประเทศ แม้ว่าจะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับทวิภาคี โดยผ่านกรอบความร่วมมือที่มีอยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่จริงจังที่จะนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างเป็นทางการ มีแต่จะทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น มาตรการหลายอย่างก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากทั้งนายจ้างและตัวแรงงานเอง รวมถึงการละเลยในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางส่วน จากสถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตามนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยที่ผ่านมา นั้นไม่ประสบความสำเร็จ อีกทั้งปัญหายังทวีความรุนแรงมากขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) จะเริ่มตระหนักถึงการใช้นโยบายทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่าในการแก้ไขปัญหา แต่ยังไม่ทันที่การริเริ่มนี้จะได้เติบโตเป็นนโยบายที่ชัดเจนก็ต้องหยุดชะงักลงตามวาระในการบริหารประเทศของรัฐบาล