

บทที่ 2

ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย

การเดินทางเคลื่อนย้ายเป็นปรากฏการณ์ของมนุษย์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของโลกไร้พรมแดนทั้งในเรื่องของข่าวสารข้อมูลต่างๆ การเดินทาง การติดต่อสื่อสารที่สะดวก ตลอดจนการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไปยังประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลก ซึ่งครอบคลุมประเทศที่มีระบอบการปกครองที่แตกต่างกัน ได้ส่งผลให้ประเทศสังคมนิยมหลายแห่ง เช่น จีน เวียดนาม พม่า หันมาใช้เศรษฐกิจแบบเปิด ผลที่ตามมาก็คือ มีการย้ายถิ่นของประชากรทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยที่แรงงานมีฝีมือจะเดินทางเข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศกำลังพัฒนาก็หลั่งไหลออกไปสู่ตลาดแรงงานในประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงกว่า¹ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมาย และโดยการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีประชากรเคลื่อนย้ายไปทำงานยังต่างประเทศ และเป็นหนึ่งในประเทศเป้าหมายของแรงงานต่างด้าวที่นิยมเดินทางเข้ามาทำงาน ทั้งที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายจำนวนมาก จากการลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าวนี้ก็ได้กลายเป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องประสบตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย โดยจะให้น้ำหนักกับแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศไทย

2.1 ความเป็นมาและสถานการณ์ของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวนั้นมีประวัติมายาวนานนับตั้งแต่ไทยเปิดประเทศค้าขายกับประเทศต่างๆ ต่อเนื่องนับร้อยปีที่ผ่านมา ซึ่งการเข้ามาของ

¹ สุภางศ์ จันทวานิช, "การอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศในเอเชีย: ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์," ใน เอเชียรายปี1996/2539 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539): 37.

แรงงานต่างด้าวในช่วงแรกๆ นั้นเกือบจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง จนกระทบต่อความมั่นคงของไทย เนื่องจากมีจำนวนไม่มากนัก แต่ในช่วงสิ้นสุดสงครามโลกที่สองเป็นต้นมาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้นกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะพบว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั้นสอดคล้องกับจำนวนผู้อพยพที่มาจากต่างประเทศไม่ว่าด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นของผู้อพยพจากประเทศอินโดจีน อันได้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2518 ซึ่งได้เกิดสงครามภายในประเทศเหล่านั้น ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะสงครามภายในประเทศเหล่านั้นต่างอพยพหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนหลายแสนคน โดยเป็นผู้อพยพมาจากเวียดนามประมาณ 160,000 คน กัมพูชา 490,000 คน และลาว 360,000 คน² โดยผู้อพยพเหล่านี้เข้ามาอาศัยในฐานะผู้พลัดถิ่น และได้ลักลอบทำงานทั้งที่เป็นการชั่วคราวเพื่อรอโอกาสหลบหนีไปยังประเทศที่สาม และลงหลักปักฐานเป็นการถาวรในประเทศไทย ในขณะนั้นประเทศไทยจึงได้กลายเป็นแหล่งพักพิงชั่วคราว และเป็นแหล่งงานของผู้พลัดถิ่นจากกลุ่มประเทศดังกล่าว

หลังจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้านคลี่คลายลง ปัญหาการอพยพหลบหนีของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยที่มีสาเหตุมาจากปัญหาทางการเมืองก็ลดน้อยลงตามไปด้วย ส่วนกลุ่มผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยแล้วนั้น ประเทศไทยได้ประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านและสำนักข้าหลวงใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations High Commission for Refugees หรือ UNHCR) ได้ดำเนินการส่งกลับผู้พลัดถิ่นได้เกือบทั้งหมด* อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญหาผู้อพยพหลบหนีจากสาเหตุทางการเมืองจะบรรเทาเบาบางลง ประเทศไทยกลับต้องเผชิญกับการอพยพเข้ามาอีกระลอกของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม อันเนื่องมาจาก

² Supang Chantavanich, Refugee Flows from Indochina: Mass Movements and New Challenges for the 1990s (Bangkok: Indochinese Refugee information Center, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1993), p 2.

* ประเทศไทยได้ประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านและสำนักข้าหลวงใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations High Commission for Refugees หรือ UNHCR) ได้ดำเนินการส่งกลับผู้พลัดถิ่นได้เกือบทั้งหมดเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2538 และเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยสามารถปิดศูนย์อพยพได้ทุกแห่ง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กฤตยา อาชวนิจกุล, ฉัตรสุมน พงศ์ภิณูญ, วณี ปิ่นประทีป และพิมพ์มา ชจรธรรม, ผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย และการตายของแรงงานข้ามชาติตอนนโยบายทางสาธารณสุข (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 2.

ปัญหาความตกดต่ำทางเศรษฐกิจจนก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน และความอดอยากของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านที่ต้องเผชิญกับความแร้นแค้น และความยากลำบากในการดำรงชีวิตต่างลักลอบเดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสในชีวิต และรายได้ที่ดีกว่าในประเทศไทยอย่างมากมาย

สถานการณ์การเคลื่อนย้ายของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทย เป็นไปอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในช่วงต้นศตวรรษที่ 2530 ได้มีการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจากประเทศพม่า (ดังตารางที่ 2.1) ทั้งนี้ เนื่องจากนอกจากปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านแล้ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างรวดเร็วทำให้เกิดความต้องการแรงงานระดับล่างเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยที่แรงงานไทยไม่สามารถที่จะเข้าไปทดแทนความต้องการส่วนเกินได้ ประเทศไทยจึงมีความต้องการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทนส่วนขาด ประกอบกับฝ่ายนายจ้างก็รู้สึกพอใจในค่าจ้างแรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่าแรงงานไทย รวมทั้งไม่ต้องจ่ายสวัสดิการอื่นๆ และต้องการใช้แรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ภาพการณ์ดังกล่าวเท่ากับเป็นการดึงดูดคนต่างด้าวให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จำนวนของคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยคนต่างด้าวเหล่านี้มักจะลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการที่คนไทยไม่นิยมทำ และในกิจการที่ขาดแคลนแรงงาน เช่น กิจการประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ และรับจ้างในสาขาเกษตรกรรมตามแนวจังหวัดชายแดน เป็นต้น³ การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในช่วงดังกล่าวนี้จึงไม่ได้สร้างความเดือดร้อน หรือส่งผลกระทบต่อประเทศ และต่อแรงงานไทยมากนัก เนื่องจากโอกาสในการหางานที่มีรายได้สูงของแรงงานไทยยังมีอยู่⁴



³ กุศล สุวรรณธาดา, "แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย: แนวความคิด สถานการณ์ และประเด็นการวิจัย," เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่อง 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ ณ ห้องกรุงเทพ โรงแรมรอยัลซิติ้ (10 มกราคม 2538): 2.

⁴ "แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: ทางออกอยู่ที่ไหน?," กระแสรศรศน์ 6,910 (22 สิงหาคม 2543): 2.

ตารางที่ 2.1 จำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย (พ.ศ. 2530-2540)

ปี (พ.ศ.)	แรงงานต่างด้าวทั้งหมด (คน)	แรงงานจากประเทศพม่า (คน)
2530	38,000	*
2533	65,000	*
2537	525,480	334,123
2539	700,000	400,000
2540	1,000,000	700,000

หมายเหตุ: * ไม่มีข้อมูล

ที่มา: พรสุข เกิดสว่าง, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 5.

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานเป็นอย่างรุนแรง ธุรกิจต่างๆ ภายในประเทศต้องปิดตัวลงนับหมื่นราย และอีกจำนวนมากได้ปรับลดพนักงานลง ทำให้ในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยประสบปัญหาการว่างงานของประชากรสูงถึง 3 ล้านคน และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (The Thailand Development Research Institute หรือ TDRI) ได้คาดการณ์ไว้ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2541 ว่า ภาพรวมของตลาดระหว่างปี พ.ศ. 2540-2544 จะมีแรงงานส่วนเกินประมาณ 3.1 ล้านคนต่อปี และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2545-2549 คาดว่าจะมีแรงงานส่วนเกินอยู่ถึงประมาณ 3.9 ล้านคนต่อปี⁵ ปัญหาแรงงานจึงได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งที่รัฐบาลต้องรีบป้องกันและแก้ไข

จากปัญหาการว่างงานของคนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศทำให้รัฐบาลไทยเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยมากขึ้น โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ เพื่อช่วยแก้ปัญหาการว่างงานของคนไทย ซึ่งขณะนั้นมีจำนวนแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยสูงถึงประมาณหนึ่งล้านคน⁶ โดยหน่วยงานทางราชการที่เกี่ยวข้องได้พยายามผลักดันแรงงานต่างด้าวผิด

⁵ เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, "แผนขับแรงงานต่างด้าว บทเรียนแก้ปัญหากำปั้นทุบดิน," สยามรัฐ (8 มิถุนายน 2542): 7.

⁶ พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, หน้า 5.

กฎหมายออกนอกประเทศ และแจ้งให้ผู้ประกอบการทราบเป็นระยะว่าต้องหาแรงงานไทยเข้ามาทดแทนเพื่อแก้ปัญหาการว่างงานของคนไทย รวมทั้งออกนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมแรงงานต่างด้าว และมาตรการในการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไทยจะกำหนดมาตรการในการควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างเข้มงวด และออกนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ แต่ก็ไม่ได้ทำให้จำนวนของแรงงานต่างด้าวลดจำนวนลงแต่อย่างใด เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ถูกผลักดันให้ออกนอกประเทศไทยนั้นไม่ได้เดินทางกลับไปยังประเทศของตน หากแต่ลักลอบกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีก⁷ ทั้งนี้ จากสถานการณ์การเดินทางเข้ามาของคนต่างด้าวในประเทศไทยที่ผ่านมา อาจจัดแบ่งคนต่างด้าวในประเทศไทยออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ คนไม่มีสัญชาติไทยหรือชนกลุ่มน้อย และแรงงานต่างด้าว

1. คนไม่มีสัญชาติไทยหรือชนกลุ่มน้อย

กระทรวงมหาดไทยได้จัดกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยรวมถึงผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยนานแล้ว โดยจำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ⁸

1) กลุ่มที่รောက်พิสูจน์สัญชาติ ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงส่วนใหญ่เกิดในประเทศไทยแต่ตกสำรวจ หรือเกิดจากความผิดพลาดทางภาคราชการเอง และกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยที่มาจากประเทศพม่าและกัมพูชา รัฐบาลทุกยุคมีนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยสำหรับทั้งสองกลุ่ม หากแต่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติไทยที่มีอยู่ใช้เวลายาวนานมาก จึงยังมีผู้คงค้างอยู่ประมาณ 2 แสนคน กลุ่มนี้จะได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ มีสิทธิให้อยู่อาศัย และทำงานได้เฉพาะจังหวัดที่อาศัยอยู่

2) กลุ่มที่รောက်ให้สัญชาติไทย ได้แก่ กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2528 กลุ่มที่แต่งงานกับคนไทย กลุ่มที่ทำคุณประโยชน์กับสังคมไทย เช่น ปลูกป่า หรือเคยช่วยรบ เป็นต้น

3) กลุ่มที่หลบภัยทางการเมือง หมายถึง กลุ่มที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2528 แต่ก่อนปี พ.ศ. 2535 ได้แก่ กลุ่มที่มีการสำรวจและกรมการปกครองออกสิทธิบัตรสีส้ม

⁷ “แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: ทางออกอยู่ที่ไหน?”, *กระแสรักษ์* 6,910 (22 สิงหาคม 2543): 2.

⁸ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, *คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายของรัฐไทยในมิติสหภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ* (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548).

ให้ และกลุ่มที่สำรวจตามโครงการมियाซาว่าเมื่อปี พ.ศ. 2542 ได้รับบัตรสีเขียวของแดง รวมกลุ่มที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ (United Nations High Commission for Refugees หรือ UNHCR) ในประเทศไทยที่เรียกว่า “บุคคลในความดูแล” (Persons of Concern หรือ POC)

จากการจำแนก 3 กลุ่มใหญ่ข้างต้นสามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ 19 กลุ่มย่อย โดยมีมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้สถานะบุคคลทั้ง 19 กลุ่มตามกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับ พ.ศ.2522 โดยมีการออกบัตรสีต่างๆ ให้เพื่อป้องกันสถานะของบุคคลและสิทธิได้รับแตกต่างกันไป ดังตารางที่ 2.2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 จำนวนชนกลุ่มน้อยที่กรมการปกครองจัดเก็บข้อมูลและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีประจำกลุ่ม)(ข้อมูลปี พ.ศ. 2548)

ชื่อกลุ่ม/สถานะบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี	จำนวน (คน)	มีอยู่
1. บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) ถือหนังสือประจำตัวคนต่างด้าวและให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ	180,212	20 จังหวัด
2. อดีตทหารจีนคณะชาติ(บัตรสีขาว) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่และทำให้การแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ รุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	8,703	แม่ฮ่องสอน พะเยา
3. จีนฮ่ออพยพพลเรือน (บัตรสีเหลือง) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	4,359	เชียงราย เชียงใหม่
4. จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีขาวยอบส้ม) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	12,725	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย
5. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่และรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	22,321	9 จังหวัด
6. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่าหลัง 9 มี.ค. 2519 (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) (บัตรสีส้ม) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	42,879	9 จังหวัด
7. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่าหลัง 9 มี.ค. 2519 (อยู่กับนายจ้าง) (บัตรสีม่วง) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลาและสามารถขออนุญาตทำงานได้	17,902	13 จังหวัด
8. ญวนอพยพ (บัตรสีเขียวขบหน้าเงิน) รุ่นบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่	14,940	9 จังหวัด

และรูนบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย		
9. ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอรับน้ำเงิน) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	7,095	3 จังหวัด
10. เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) รูนบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรูนบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	988	กาญจนบุรี
11. อติตคอมมิวนิสต์มลายา (บัตรสีเขียว) รูนบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรูนบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	74	ยะลา สงขลา นราธิวาส
12. ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) รูนบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรูนบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	2,040	เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา
13. ผีตองเหลือง (บัตรสีฟ้า) เป็นคนติดแผ่นดิน ถือว่าเป็นคนไทยดั้งเดิม อนุมัติให้สัญชาติไทยตามระเบียบ	85	น่าน แพร่
14. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา (บัตรสีเขียว) ก่อน 15 พ.ย. 2520	4,939	ตราด
15. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา (บัตรสีเขียว) หลัง 15 พ.ย. 2520 ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	4,020	
16. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวยอบแดง) ยังไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสถานะให้	2,204	
17. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาก่อน 9 มี.ค. 2519 (บัตรสีเหลืองขอรับน้ำเงิน) รูนบิดามารดาให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และรูนบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยให้สัญชาติไทย	619	
18. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาหลัง 9 มี.ค. 2519 (บัตรสีเหลืองขอรับน้ำเงิน) ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวโดยไม่กำหนดระยะเวลา และสามารถขออนุญาตทำงานได้	1,386	ตาก ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง
19. ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอรับแดง) ให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่กับรูน บิดามารดาที่อพยพเข้ามา	186,929	20 จังหวัด
รวม	514,424	

ที่มา: ปรับมาจาก มนตรี จงพูนผล และเสถียร ก่อเกียรติตระกูล 2547 อ้างใน เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง ประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548 จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2548. และ ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย (2542) อ้างใน เอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่อง กระบวนการให้การคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติสำหรับนายความและองค์กรพัฒนาเอกชน จัดโดยสภา ทนายความ ตุลาคม 2546 อ้างใน ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และสุปราณี เขยชม, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สู สังคมสยามอันท์ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี (26-27 พฤศจิกายน 2548): 5-6.

เท่าที่ผ่านมาชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่ประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศของตนหรือรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยไม่ประสงค์ที่จะกลับประเทศเดิมของบิดา-มารดา และการที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานจึงมีความกลมกลืนทางวัฒนธรรมกับคนไทย ประกอบกับรัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องอนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมายไทย จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้สัญชาติไทยแก่บุคคลกลุ่มนี้ตามคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีจะเป็นประโยชน์ต่อชนกลุ่มน้อยก็ตาม แต่ขั้นตอนของกระบวนการก็เป็นไปอย่างล่าช้ามาก จึงเป็นผลให้ชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยอาจถูกละเลยในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ เช่นการเข้าถึงสถานบริการรักษาพยาบาล การได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และสิทธิที่พึงได้รับจากโครงการช่วยเหลือต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น

2. แรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชานับว่าเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด และได้รับความสนใจในเชิงนโยบายและการจัดการมากที่สุด เพราะมีการลักลอบเข้าประเทศเป็นจำนวนมากจนยากต่อการจับเพื่อขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ถึงแม้ภาครัฐจะอนุมัติให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายอยู่เป็นประจำและคาดว่าน่าจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท⁹ คือ

1) แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย คือ คนต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (work permit) สามารถเข้ามาทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย โดยสามารถทำงานได้เฉพาะในงานที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 โดยทั่วไปเป็นแรงงานฝีมือที่อาศัยความชำนาญเฉพาะด้านหรืองานที่ต้องการประสบการณ์เฉพาะตำแหน่ง เช่น ช่างเทคนิค ผู้บริหารและจัดการ วิศวกร ฯลฯ ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาให้แก่ประเทศไทยแต่อย่างใด

⁹ เลอสรร สุวรรณนคร, การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร, 2548), หน้า 93.

2) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย คือ คนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน หรือคนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและได้รับใบอนุญาตทำงานแต่ทำงานไม่ตรงตามอาชีพหรือไม่ตรงตามสถานที่ หรือไม่ตรงตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ก็ถือว่าเป็นแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour) หรือแรงงานระดับล่าง เช่น กรรมกรก่อสร้าง ประมง เป็นต้น แรงงานประเภทนี้เป็นกลุ่มที่ก่อปัญหาให้กับประเทศไทยมากมาย ซึ่งมีหลายกลุ่มในประเทศไทยโดยแต่ละกลุ่มคนก็เข้ามาด้วยสาเหตุที่แตกต่างกัน

ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนนับล้านคน ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบหาจำนวนที่แท้จริงได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้เพราะการลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้องทำให้ไม่มีหลักฐานในการอ้างอิงที่ชัดเจน และแรงงานเหล่านี้กระจายตัวและโยกย้ายไปยังจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ ไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอน แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการสกัดกั้น และผลักดันออกนอกประเทศอย่างเข้มงวดแล้วก็ตาม ที่ผ่านมามีความพยายามในการประเมินจำนวนแรงงานต่างด้าวจากหลายหน่วยงาน อาทิ สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการประเมินจากภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด เป็นต้น แต่ก็ยังเป็นที่ยกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์กันอยู่มาก ทั้งในแง่ความไม่น่าเชื่อถือ และความไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่¹⁰ จึงจะเห็นได้ว่าสถิติตัวเลขผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ นั้นมักจะเป็นตัวเลขที่ไม่ตรงกัน แต่ส่วนใหญ่แล้วคาดว่ามีความประมาณ 1 ถึง 1.5 ล้านคน ซึ่งกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพที่มีสาเหตุทางเศรษฐกิจ จำนวนไม่ค่อนแน่นอนขึ้นอยู่กับภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านที่เกิดความอึดอัดจนต้องเสาะแสวงหาโอกาสและรายได้ที่ดีกว่าในประเทศไทย ขณะเดียวกัน ก็ขึ้นอยู่กับความต้องการแรงงานของไทย สภาพตลาดแรงงาน และความเข้มงวดในการสกัดกั้นในการเข้าเมืองมาเพื่อทำงาน¹¹

¹⁰ กฤตยา อาชวนิจกุล, วรรณภา จารุสมบุญ และอัญชลี วรารัตน์, ความซับซ้อนและความสับสนด้วยเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย, หน้า 38-39.

¹¹ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ, "การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์," เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี: 1-2.

2.2 แรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มาจากประเทศพม่า โดยการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่านั้นมีหลายรูปแบบ ทั้งที่เดินทางเข้ามาเอง มากับเพื่อน ญาติ หรือสมาชิกในครอบครัว หรือมากับนายหน้า โดยเริ่มจากการเข้าเป็นลูกเรือประมง หลังจากที่หลายจังหวัดในภาคใต้ของประเทศไทยได้รับความเสียหายจากพายุเฮอร์มีย์เมื่อปี พ.ศ. 2532 มีผลทำให้ลูกเรือประมงไทยต้องเสียชีวิตไปจำนวนมาก จากเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้ลูกเรือชาวไทยไม่ต้องการทำงานในทะเล เจ้าของเรือประมงจึงจำเป็นต้องใช้แรงงานจากพม่ามาทำงานแทน ซึ่งแรงงานพม่าก็มีความอดทนและยอมรับสภาพการทำงานประมงได้เป็นอย่างดี หลังจากแรงงานพม่าได้เข้ามาทำงานในกิจการประมงได้ระยะหนึ่งแล้ว เจ้าของกิจการประเภทอื่นๆ ก็ได้ให้ความสนใจที่จะจ้างแรงงานพม่าในกิจการอื่นๆ ด้วย เนื่องจากหาคนไทยทำงานได้ยาก เช่น การทำสวนยาง สวนปาล์ม และสวนกาแฟ เป็นต้น ต่อมาได้มีการอพยพแรงงานพม่าเข้าไปทำงานในเขตจังหวัดภาคกลางมากขึ้น เช่น การตัดอ้อย งานในโรงสี งานแบกข้าวสาร การทำไร่มันสำปะหลัง และงานสวนอื่นๆ ซึ่งเดิมมักจะใช้แรงงานจากภาคอีสาน สำหรับแรงงานชาวพม่าที่สามารถฟังและพูดภาษาไทยได้เล็กน้อยจะเข้าไปทำงานร้านอาหารแถบจังหวัดภาคตะวันออก และมีคนงานพม่าที่เป็นสตรีส่วนหนึ่งเข้ามาทำงานในร้านค้าปลีกย่านที่มีคนจีนอาศัยอยู่นานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น ย่านเยาวราช และบางลำภู ส่วนแรงงานพม่าที่อยู่ในแถบจังหวัดภาคเหนือของไทยมักจะเข้าทำงานรับจ้างอิสระ เช่น การเจียรไนพลอย หยก และหินอ่อน นอกจากนี้ ยังมีแรงงานสตรีชาวพม่าเข้ามาทำงานรับใช้ตามบ้านในพื้นที่จังหวัดชายแดนตะวันตก และในกรุงเทพมหานครอีกด้วย ซึ่งการเข้ามาทำงานรับใช้ในบ้านนั้นส่งผลให้การติดตามตัวทำได้ยากกว่าการทำงานตามโรงงาน¹²

อย่างไรก็ตาม สาเหตุของการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานที่มาจากประเทศพมานี้ ลักษณะเฉพาะและแตกต่างไปจากแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ กล่าวคือ แม้ว่าสถานการณ์การอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรในระยะหลังๆ จะเปลี่ยนแปลงไปจากการเคลื่อนย้ายด้วยเหตุผลทางการเมืองไปสู่การเคลื่อนย้ายด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ แต่สำหรับประเทศพม่าเหตุผลทางการเมืองยังคงเป็นปัจจัยสำคัญร่วมกับเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของประชาชนพม่า ซึ่งในช่วงเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมาประชาชนจากประเทศ

¹² บริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย: ทางออกอยู่ที่ไหน?", กระแสทรรศน์ 6,910 (22 สิงหาคม 2543): 3-4.

พม่าได้ละทิ้งประเทศของตนอพยพออกนอกประเทศจำนวนนับล้านคนไปยังประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศไทย

2.2.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานจากประเทศพม่า

1. ปัจจัยผลักดันจากภายนอกประเทศ

ปัญหาภายในประเทศพม่าอันเนื่องมาจากปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นของประชาชนพม่าเข้าไปเป็นแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทย

1.1 ปัญหาด้านการเมือง

ประเทศพม่าได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2491 และปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีนุ เป็นเวลา 13 ปี รัฐบาลพม่าต้องประสบปัญหากับการต่อต้านของพรรคคอมมิวนิสต์ และการพยายามแยกตัวของชนกลุ่มน้อย ในปี พ.ศ. 2505 นายพลเนวินได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจ และดำเนินแนวทางการปกครองประเทศที่เรียกว่า “วิถีทางสู่สังคมนิยมของพม่า” (the Burmese Way to Socialism)¹³ ซึ่งเป็นระบบการปกครองใหม่ของพม่า และนำระบอบการปกครองแบบเผด็จการเข้ามาแทนที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา รัฐบาลทหารพม่าปกครองประเทศอย่างรวมศูนย์โดยใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการควบคุมประชาชนทั่วประเทศ และปราบปรามผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลอย่างหนัก มีการจับกุมผู้ก่อการประท้วงทางการเมืองไม่ว่าในรูปแบบใดและโดยประชาชนกลุ่มใดก็ตาม

ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลทหารพม่ายังใช้อำนาจในการปกครองครอบงำชนกลุ่มน้อยทั่วประเทศ ซึ่งเป็นผลให้เกิดการสู้รบระหว่างเชื้อชาติมาหลายทศวรรษ ตลอดระยะเวลาเกือบ 30 ปี ภายใต้การปกครองของนายเนวิน ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจของพม่าตกต่ำอย่างมาก ประกอบกับการปกครองแบบกดขี่ได้ก่อให้เกิดขบวนการพลังประชาชนโดยเริ่มจากกลุ่มนักศึกษาและขยายตัวสู่ประชาชน เด็ก ผู้หญิง คนชรา รวมทั้งพระภิกษุสงฆ์ เรียกร้องให้ยุติระบอบเผด็จการลงในปี พ.ศ. 2531 แต่หลังจากประท้วงนานหลายเดือน กลุ่มนายทหารที่มีชื่อว่า สภาฟื้นฟูกฎและระเบียบแห่ง

¹³ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “แนวคิดทางสังคมนิยมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพม่า,” ใน เอเชียปริทัศน์ 4, 2 (กันยายน-พฤศจิกายน 2524): 47-62 อ้างใน พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 37.

รัฐ (State Law and Order Restoration Council หรือ SLORC) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council หรือ SPDC ในปี พ.ศ. 2540) ได้เข้ายึดอำนาจรัฐบาล พร้อมทั้งกวาดล้างประชาชนครั้งใหญ่ นักศึกษา ปัญญาชน และประชาชนที่ถูกปราบปรามจำนวนมากหลบหนีไปยังบริเวณชายแดน หรือหนีออกนอกประเทศ ไปยังประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศพม่า อาทิเช่น ประเทศบังคลาเทศ จีน อินเดีย และไทย¹⁴ จากการสำรวจพบว่า มีประชาชนจากประเทศพม่าหลบหนีการจับกุมของรัฐบาลทหารพม่าและ ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยราว 70,000 คน¹⁵ อาจกล่าวได้ว่า เหตุการณ์การปราบปราม นักศึกษา นักการเมืองฝ่ายค้าน และประชาชนอย่างรุนแรงของรัฐบาลพม่าในปี พ.ศ. 2531 เป็น เหตุการณ์ครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อการอพยพของประชาชนพม่าเข้ามาในประเทศไทย ที่นำมาซึ่งการ เพิ่มมากขึ้นของจำนวนผู้อพยพและความหลากหลายของผู้อพยพ กล่าวคือ ผู้อพยพชาวพม่าที่เข้า มาในประเทศไทยในอดีตส่วนใหญ่มักจะเป็นชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนที่ได้รับผลกระทบจาก การสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อย แต่หลังจากเหตุการณ์ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา กลุ่มผู้อพยพได้ขยายไปสู่กลุ่มนักศึกษา ปัญญาชน นักการเมือง พระสงฆ์ และประชาชนทั่วไป

นับตั้งแต่รัฐบาล SPDC เข้าบริหารประเทศจนกระทั่งปัจจุบัน รัฐบาล SPDC ยังคงดำเนินการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ผู้ที่ต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อ ประชาชนชาวพม่า ส่งผลให้ประเทศไทยยังคงต้องประสบกับการอพยพของประชาชนพม่าที่ได้รับ ผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทย

1.2 ด้านเศรษฐกิจ

หลังจากที่ประเทศพม่าได้ดำเนินนโยบายในการปกครองประเทศเป็นระบบสังคมนิยม และปิดประเทศตัดขาดจากโลกภายนอกมาเป็นระยะเวลาเกือบ 30 ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505) ส่งผลให้ประเทศพม่ามีความล้าหลังทางเศรษฐกิจอย่างมาก คุณภาพชีวิตของประชาชนตกต่ำลง ตลอดจนขาดโอกาสในการพัฒนาชีวิตให้ดีขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2530 องค์การสหประชาชาติได้ จัดพม่าให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนา¹⁶

¹⁴ พันธุ์สุริย์ ดดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 61.

¹⁵ สุภางค์ จันทวานิช, "ผู้อพยพลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," ใน เอเชียรายปี 1993/2536 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536): 24.

¹⁶ พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, หน้า 12.

นับตั้งแต่การปฏิวัติของกลุ่มนายทหารที่มีชื่อว่า สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council หรือ SLORC) ได้ดำเนินนโยบาย “เปิดประตูการค้า” (Open Door Trade Policy) โดยเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาเป็นแบบเศรษฐกิจการค้าแบบเสรี ในปี พ.ศ. 2532 มีการเปิดจุดผ่านแดนหลายจุด โดยเฉพาะชายแดนที่ติดต่อกับประเทศไทยและประเทศจีน และมีการชักชวนให้นักลงทุนชาวต่างชาติไปลงทุนในประเทศพม่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลทหารพม่าจะใช้นโยบายการเปิดประเทศไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเพื่อหวังพัฒนาประเทศ แต่ประชาชนพม่าก็ยังคงมีความเป็นอยู่ที่ยากจนลงเรื่อย ๆ¹⁷ ประกอบกับความขัดแย้งทางการเมืองภายใน ความไม่สงบจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ประชาชนว่างงาน มีการเกณฑ์แรงงานไปสร้างถนนและทางรถไฟ รวมทั้งไปเป็นทหารเพื่อไปปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อย มีการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะกับชนกลุ่มน้อย ทำให้ถูกต่อต้านจากประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกาในรูปของการระงับการให้ความช่วยเหลือแก่พม่าทุกประเภท ยกเว้นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม¹⁸ และชะลอความสัมพันธ์ทางการค้า ทำให้ภาวะทางเศรษฐกิจของพม่าตกต่ำลงไปกว่าเดิม สินค้าหลายประเภทขาดตลาด การลงทุนทั้งภายในและการลงทุนจากต่างประเทศไม่เจริญก้าวหน้า ระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยีต่างๆ ไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร จึงไม่ก่อให้เกิดการสร้างงานภายในประเทศ มีภาวะเงินเฟ้อ ค่าเงินตกต่ำ¹⁹ อีกทั้งระบบเผด็จการยังเอื้ออำนวยให้เกิดการคอร์รัปชัน และหามลประโยชน์แก่พรรคพวกของผู้นำทหาร จึงทำให้มีการหลั่งไหลของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทยซึ่งมีภาวะเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

2. ปัจจัยดึงดูดภายในประเทศไทย

2.1 ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาประเทศไทยพัฒนาเศรษฐกิจก้าวสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมมากขึ้น และมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการเปลี่ยน

¹⁷ กฤตยา อาชวนิจกุล, ทริส โคเอทท์ และนิน นิน โพนี, เรื่องเพศ อนามัยเจริญพันธุ์ และความรุนแรง: ประสบการณ์ของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2543), หน้า 23.

¹⁸ พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 62.

¹⁹ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 9-10.

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ จากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นทดแทนการนำเข้า (import - substitution) มาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (import - led growth) โดยในปี พ.ศ. 2530 การขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราร้อยละ 9.5 ปี พ.ศ. 2531 ร้อยละ 13.2 และปี พ.ศ. 2532 ร้อยละ 12.3 สรุปแล้วเศรษฐกิจไทยเติบโตโดยเฉลี่ย ร้อยละ 10.2 ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2533 การเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังๆ มา นี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปิดออกไปสู่ระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น โดยผ่านการส่งออก (foreign market) การลงทุนต่างประเทศ (foreign investment) และการท่องเที่ยว (foreign tourist) ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้ดำเนินการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (structural adjustment program) เพื่อผลักดันให้เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระบบการค้าเสรี เช่น การลดค่าเงินบาท การลดบทบาทควบคุมโดยรัฐ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุนในโครงการที่เคยเป็นของรัฐ (privatization) และการดำเนินนโยบายผ่อนคลายทางเศรษฐกิจและการเงิน (liberalization) เพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทุนเข้าออกประเทศอย่างเสรี ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน และการเติบโตทางเศรษฐกิจ²⁰ กระแสของการลงทุนดังกล่าวกระตุ้นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยอยู่ในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวจากการผลิตนอกภาคการเกษตร ทำให้การจ้างงานนอกภาคการเกษตรเพิ่มขึ้น และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น แต่กระแสนการลงทุนที่สูงขึ้นดังกล่าวก่อให้เกิดความแตกต่างในการกระจายรายได้มากขึ้น โดยเฉพาะกำลังแรงงานในภาคเกษตรยังมีรายได้ต่ำมาก ในขณะที่ค่าครองชีพสูงขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานดังกล่าวย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในภาคคนนอกเกษตร ซึ่งมีความต้องการแรงงานสูงขึ้น²¹ ในขณะที่อัตราแข่งขันกับตลาดโลกมีสูงขึ้น การลดต้นทุนในการผลิต โดยการใช้แรงงานต่างด้าวราคาถูกจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ผู้ประกอบการให้ความสนใจ

²⁰ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "นโยบายแรงงานข้ามชาติ: มิติทางเศรษฐกิจ," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่อง "คนข้ามชาติ" ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ณ ห้องกรุงเทพ โรงแรมรอยัลซิติ้ (10 มกราคม 2538): 1.

²¹ Helene Pellerin, "Global Restructuring in the World Economy and Migration: the Globalization of Migration Dynamics," International Journal, vol. XLVIII (Spring, 1993) อ้างใน กุศลสุนทรธาดา, "แรงงานต่างชาติไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย: แนวความคิด สถานการณ์ และประเด็นวิจัย," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่องคนข้ามชาติของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ, โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โรงแรมรอยัลซิติ้ (10 มกราคม 2538): 1.

2.2 ภาวะการขาดแคลนแรงงาน

เนื่องมาจากอัตราการเพิ่มของประชากรไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชากรวัยแรงงานที่มีอยู่ในประเทศมีแนวโน้มลดลง ทำให้แรงงานใหม่แรงงานในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในจำนวนที่ลดลงเป็นลำดับจาก 720,000 คน ในปี พ.ศ. 2535 เป็น 559,000 คน และ 479,000 คน ในปี พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2539 ตามลำดับ และคาดว่า การเพิ่มกำลังกำลังแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2543-2553 ประมาณ ร้อยละ 1.1 และหลังจากนี้อัตราเพิ่มจะต่ำกว่า ร้อยละ 1²² ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งประเภทไร้ฝีมือ (unskilled labour) กึ่งฝีมือ (semi-skilled labour) และแรงงานมีฝีมือ (skilled labour) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น ดังนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานจึงเป็นทางออกทางหนึ่งที่สามารถบรรเทาปัญหาการดึงดูดตัวของตลาดแรงงาน ที่ผ่านมามีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือจากชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายกระจายความเจริญด้านอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงในบางพื้นที่ อีกทั้งแรงงานไทยส่วนหนึ่งมีระดับการศึกษาสูงขึ้นทำให้แรงงานไทยเลือกทำงาน โดยไม่เลือกทำงานที่มีลักษณะเป็นงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย ทำให้กิจการที่มีลักษณะงานดังกล่าว เช่น กิจการประมง เกษตร ก่อสร้าง ฯลฯ ขาดแคลนแรงงานอย่างหนัก

นอกจากนี้ แรงงานไทยจำนวนหนึ่งประมาณ 100,000 คนต่อปี เดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ เช่น ใต้หวัน ยองกง และสิงคโปร์ ซึ่งได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า อีกทั้งการที่แรงงานไทยหลังไหลไปทำงานในต่างประเทศอย่างต่อเนื่องตลอดศตวรรษที่ผ่านมาทำให้ค่าแรงในประเทศสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น²³ ผู้ประกอบการจำนวนมากจึงหันไปพึ่งพาแรงงานต่างด้าว เนื่องจากมีค่าจ้างราคาถูก ขยันและอดทน ทำให้เกิดการไหลทะลักของแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล พม่า ลาว และ กัมพูชา ซึ่งส่วนใหญ่มีความด้อยพัฒนาว่าประเทศไทย ทั้งนี้ การใช้แรงงานต่างด้าวดังกล่าว

²² กุศล สุนทรธาดา, "แรงงานต่างชาติไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย: แนวความคิด สถานการณ์ และประเด็นวิจัย," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่องคนข้ามชาติของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ, โดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โรงแรมรอยัลซิติ้ (10 มกราคม 2538): 2.

²³ เกศรา นพมาศ, "ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าเมืองและทำงานผิดกฎหมาย," แรงงานสัมพันธ์ (กันยายน 2548-กันยายน 2549): 22.

สามารถช่วยบรรเทาการขาดแคลนแรงงานได้ในระดับหนึ่ง และยังเป็นการยืดอายุของอุตสาหกรรมบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ²⁴

2.3 มาตรการสกัดกั้น และควบคุมคนเข้าเมืองของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ

หน่วยงานของรัฐบาลโดยเฉพาะสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และตำรวจตระเวนชายแดนที่ทำหน้าที่สกัดกั้นและควบคุมการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และตำรวจภูธรทำหน้าที่จับกุมดำเนินคดีกับผู้ลักลอบเข้าเมือง ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจับกุมผลักดัน และส่งกลับแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองกลับประเทศนั้นยังทำได้ยาก การดูแลผู้ที่รอการส่งกลับทำให้รัฐเสียงบประมาณจำนวนมาก จึงทำให้มีการเสนอให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวที่รอส่งกลับเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานไปก่อน อีกทั้งการขาดความเข้มงวดและเที่ยงตรง มีการทุจริต คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องทำให้ไม่สามารถสกัดกั้นและควบคุมแรงงานต่างด้าวไม่ให้ทะลักเข้ามาสู่ประเทศไทยได้

2.2.2 ประเภทของแรงงานจากประเทศพม่าในประเทศไทย

ประชาชนจากประเทศพม่าที่หลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดนประเทศไทยจำนวนมากนั้น ประกอบไปด้วยคนหลายเชื้อชาติ* หลายกลุ่ม ซึ่งเดินทางเข้ามาในเวลาที่แตกต่างกัน ในจำนวนประชาชนจากประเทศพม่าที่อพยพเข้ามาและได้กลายเป็นแรงงานในประเทศไทย สามารถจำแนกเป็น 4 กลุ่ม²⁵ ดังนี้คือ

1. กลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาทำงาน มีทั้งผู้ที่มีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเงินให้ครอบครัว หรือรวบรวมเงินกลับบ้าน รวมทั้งผู้ที่ต้องการหลบหนีความยากแค้นมายังประเทศไทยซึ่งทราบสู่ทางการทำงานอยู่

²⁴ กุศล สุนทรธาดา. "แรงงานต่างชาติที่ไม่ถูกกฎหมายในประเทศไทย: แนวความคิด สถานการณ์ และประเด็นการวิจัย." เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง การวิจัยเรื่อง 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ ณ ห้องกรุงเทพ โรงแรมรอยัลซิติ้ (10 มกราคม 2538): 1-3.

* ผู้อพยพที่มาจากประเทศพม่ามีเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่เป็นคนเชื้อสายพม่า ที่เหลือเป็นเชื้อสายชาติพันธุ์อื่นๆ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่หรือชาวจาน กะเรนยี เป็นต้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกีดกันแรงงานต่างด้าว," เอกสารประกอบการเสวนาเรื่องนโยบายแรงงานย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (21 กุมภาพันธ์ 2546): 12.

²⁵ พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, หน้า 41-42.

ก่อน จึงมุ่งตรงมาเพื่อหางานทำ หากสถานการณ์ผู้รับเบาบางลงก็จะกลับไป หากสถานการณ์ในประเทศพม่ายังไม่ดีขึ้นก็รับครอบครัวมาอยู่ด้วยกัน

2. กลุ่มที่ตั้งใจอพยพหนีภัยแต่ไม่พบค่ายหรือที่พักพิงรองรับ จึงกระจัดกระจายมาหางานทำในที่สุด ประชาชนกลุ่มนี้เป็นผู้ลี้ภัยจากการข่มเหงของรัฐบาลพม่า ซึ่งมีได้ตั้งใจเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมาย หากฝ่ายไทยมิได้มีมาตรการรองรับคนกลุ่มนี้ เช่น กรณีที่เกิดขึ้นกับชาวไทยใหญ่ที่อพยพเข้ามาทางจังหวัดแม่ฮ่องสอน และเชียงใหม่จากฝั่งรัฐฉานของพม่า ซึ่งทางการไทยไม่มีค่ายอพยพในบริเวณดังกล่าว ไม่เหมือนกับบริเวณชายแดนตะวันตกของประเทศไทยที่มีค่ายอพยพชาวมอญจากฝั่งพม่ารองรับอยู่ ซึ่งคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นการอพยพทั้งครอบครัว ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ประสบความยากลำบาก เพราะมีทั้งเด็กและคนชรา มิได้มีเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในวัยแรงงานแต่เพียงกลุ่มเดียว

3. กลุ่มผู้ลี้ภัยที่หลบหนีเข้ามาอาศัยในค่ายพักพิงตามแนวชายแดน* คนกลุ่มนี้ไม่ได้ตั้งใจจะเข้ามาขายแรงงาน และรอเวลาที่จะกลับคืนถิ่น หากแต่สถานการณ์ในประเทศพม่าไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของคนเหล่านี้ เพราะสถานการณ์ทางการเมือง และความขัดแย้งระหว่างพลเรือนกับทหารในพม่ายังคงไม่สงบ ทำให้หลายคนหมดหวังในการกลับบ้านและผันตัวเองมาเป็นแรงงานในที่สุด มีการตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ หากผู้ลี้ภัยตระหนักว่าตนยังไม่สามารถกลับถิ่นฐานได้อย่างปลอดภัย การผลักดันกลับและการกดดันไม่ให้อยู่ในค่ายอย่างสงบ จะเป็นแรงผลักดันให้คนกลุ่มนี้หนีออกมาหางานทำในประเทศไทยมากกว่าที่จะมุ่งหน้ากลับบ้านเกิด โดยจะเริ่มจากการทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับในบริเวณใกล้เคียง จนถึงการมีนายหน้าชักชวนพาเร่ขายแรงงานในสวนต่างๆ ของประเทศต่อไป

4. กลุ่มผู้ลี้ภัยทางการเมือง ซึ่งบางคนได้ออกมาหางานทำเช่นกัน โดยคนกลุ่มนี้มีทั้งที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานมีฝีมือ เพราะระดับการศึกษาของคนกลุ่มนี้ค่อนข้างสูงกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

* พม่าเป็นประเทศที่ผลิตผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากที่สุดประเทศหนึ่งในทวีปเอเชีย นอกจากประเทศไทยแล้ว ยังมีผู้ลี้ภัยอีกประมาณ 60,000 คน ในประเทศอินเดียและจีน และอีกราว 50,000 คน ในบังคลาเทศที่หลงเหลือจากการถูกส่งกลับเกือบ 2 แสนคน. อ้างใน สุภาวงศ์ จันทวานิช, "สถานการณ์การอพยพและการย้ายถิ่นในเอเชียในปี 1994," ใน เอเชียรายปี 2538/1995 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538): 19-20.

2.3 ผลกระทบจากปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย

การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้นได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ผลดีที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด คือ การมีรายได้มากขึ้นของประเทศไทยจากการรับแรงงานต่างด้าวเข้ามาในกระบวนการผลิตสินค้า เนื่องจากการผลิตของไทยไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นประเภทใช้แรงงานหนัก (labour intensive) เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาจึงจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเสริมให้ผลิตสินค้าตอบสนองความต้องการของตลาด นอกจากนี้ การประกอบธุรกิจของไทยส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก บางกิจการจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวราคาถูกเพื่อลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำและสามารถแข่งขันทางด้านราคากับธุรกิจขนาดใหญ่ได้

อย่างไรก็ตาม การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แม้ว่าจะก่อให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่จากจำนวนที่ลักลอบเข้ามาทำงานนั้นมีมากมายเกินกว่าที่รัฐจะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง แม้ว่ารัฐบาลไทยมีการผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ ปรากฏว่าจำนวนผู้มาขอขึ้นทะเบียนบางส่วน ซึ่งคาดว่าจะมีเพียง 1 ใน 3 ของจำนวนแรงงานจริงที่มีอยู่ นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข และการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย และของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยเองด้วย²⁶

1. มิติทางเศรษฐกิจ

จากการที่ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product หรือ GDP) มีความแตกต่างกันอยู่ระหว่าง 17-63 เท่า รายได้ประชากรที่แตกต่างกันมากถึง 6-13 เท่า และค่าจ้างแรงงานที่แตกต่างกัน 5-7 เท่า ทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างกันมาก แรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านจึงหลั่งไหลเข้าประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านไม่เอื้อต่อการทำงาน ประกอบกับการต้องเพิ่มโอกาสในการหางานทำ และรายได้ที่ดีกว่า จึงมีการอพยพเข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ขึ้นในของไทย อย่างไรก็ตาม ในการจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านต่างๆ ทั้งทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ในการ

²⁶ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. "การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์," เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี: 18.

บริหารจัดการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศ ดูแลแรงงานต่างด้าวที่ถูกจับกุม และเสียค่าใช้จ่ายในการส่งกลับประเทศ²⁷ และจากการที่แรงงานต่างด้าวมียุทธศาสตร์ค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมากประมาณ 60-80 บาทต่อวัน โดยที่แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากยินดีรับค่าจ้างในระดับที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนดไว้มาก ผลของค่าจ้างแรงงานต่างด้าวที่ต่ำกว่าแรงงานไทย หรือจำนวนมากไม่มีทางเลือก เท่ากับเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างในประเทศ²⁸ ส่งผลให้แรงงานไทยในระดับล่าง (unskilled workers) ไม่มีงานทำ และมีค่าจ้างที่ต่ำไปด้วย ถึงแม้ว่ารัฐจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังทำให้ผู้ประกอบการต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย และต้องการใช้แต่แรงงานราคาถูก โดยไม่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และประเทศคู่แข่งอาจนำมาเป็นประเด็นกีดกันการค้าได้²⁹

2. มิติทางสังคม

จากลักษณะการกระจายตัวของแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ทั่วประเทศไทย มักจะพบว่าในหลายพื้นที่ได้มีการรวมกลุ่มของแรงงานต่างด้าวและครอบครัวจนกลายเป็นชุมชนต่างด้าวขนาดใหญ่ โดยเฉพาะบริเวณชายแดนของไทย เช่น ในจังหวัดระนอง และสมุทรสาครที่มีแรงงานจากประเทศพม่าจำนวนมากรวมตัวกันอยู่เป็นหมู่บ้าน³⁰ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในแง่ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทย รวมทั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอื่นๆ ด้วย ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาต่อตัวคนไทยและตัวแรงงานต่างด้าวเองในด้านต่างๆ ดังนี้

²⁷ "แรงงานต่างด้าวกระทบเศรษฐกิจ-สังคมไทย," ผู้จัดการรายวัน (13 กันยายน 2547): 27.

²⁸ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "แรงงานข้ามชาติ: มิติทางด้านเศรษฐกิจ," เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ เรื่อง การวิจัยเรื่อง 'คนข้ามชาติ' ของประเทศไทย: นโยบาย แบบแผน และผลกระทบ ณ ห้องกรุงเทพ โรงแรมรอยัลซิดดี (10 มกราคม 2538): 8.

²⁹ ยงยุทธ แจลัมวงษ์ และสุปราณี เขยชม, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สู้สังคมसानอันท์ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิดดี จอมเทียน จังหวัดชลบุรี (26-27 พฤศจิกายน 2548): 26.

³⁰ ยอดธง ทับทิวไม้, "แรงงานต่างด้าว ปัญหาที่น่าจะแก้ไม่ได้," ผู้จัดการรายวัน (13 ธันวาคม 2544): 8.

2.1 ปัญหาด้านอาชญากรรม และยาเสพติด

การมีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวด้วยกัน แรงงานต่างด้าวบางส่วนจึงว่างงานและมักพบว่ามีอาการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนมากบ่อยครั้ง มีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุรา และมีการลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวงกลัวภัยจากการที่คนต่างด้าวอยู่ในชุมชน

จากการวิจัยของสำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ศ. 2544) พบว่า แรงงานต่างด้าวที่ก่อปัญหาอาชญากรรมขึ้น ส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และไม่ได้ทำการจดทะเบียน เมื่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เกิดปัญหาขึ้น ส่วนใหญ่ภายหลังการก่อเหตุมักใช้วิธีการหลบไปทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในประเทศ เช่น ญาติ เพื่อน หรือคนรู้จัก โดยไม่ได้หนีออกนอกประเทศ และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีการจัดทำประวัติและรูปถ่ายเพื่อยืนยันตัวตนบุคคลแต่อย่างใด

2.2 ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์

ประเทศไทยมีการลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์สูงมากประเทศหนึ่ง เนื่องจากอยู่ในฐานะของประเทศต้นทาง ปลายทาง และประเทศทางผ่านของแรงงานย้ายถิ่นและการค้ามนุษย์ แนวโน้มการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะลาว กัมพูชา และพม่าเพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติผู้ต้องกักขังชาวต่างด้าวที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือกระทำผิดในคดีต่างๆ และกำลังรอส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปีมีปริมาณเพิ่มขึ้น จากข้อมูลสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ระบุว่าจากจำนวนผู้ต้องกักขังในปี พ.ศ. 2545 มีจำนวน 47,169 คน เพิ่มขึ้นเป็น 68,075 คน ในปี พ.ศ. 2546 โดยมีผู้ต้องกักขังชาวพม่าจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด รองลงมาคือ กัมพูชา และลาว ตามลำดับ ปัจจุบันคาดว่ามีการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ยังไม่มาจดทะเบียนราว 1-1.5 ล้านคน โดยครึ่งหนึ่งของคนกลุ่มนี้เป็นผู้หญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ด้วย³¹

³¹ กฤตยา อาชนิจกุล, บรรณาธิการ, คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ? (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2547), หน้า 20.

2.3 ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน

ตามหลักการมาตรฐานแรงงานสากลและมาตรฐานแรงงานที่มีอยู่ในประเทศไทยแล้ว แรงงานต่างด้าวจะได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม แต่แรงงานต่างด้าวจำนวนมากกลับถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ด้าน เช่น ค่าแรง (ได้รับเพียง ร้อยละ 30-50 ของค่าจ้างขั้นต่ำ) ถูกโกงค่าทำงานล่วงเวลา ไม่มีวันหยุด ไม่สามารถลาป่วยได้ ไม่มีสภาพแรงงาน ไม่ได้รับค่าชดเชย ฯลฯ ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานอยู่อย่างยากลำบาก เนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมาย ทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งไม่ได้จดทะเบียนต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวว่าจะถูกจับ เพราะหากแรงงานต่างด้าวมีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิ นายจ้างจะเรียกตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมาจับกุมส่งกลับประเทศ และมีการทำบัญชีดำ รวบรวมรายชื่อคนงานที่เรียกร้องสิทธิเพื่อไม่ให้ นายจ้างรับแรงงานเหล่านั้นเข้ามาทำงานด้วย ทั้งหมดนี้เป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวต่อรองสิทธิและสภาพการทำงานที่ดีขึ้น และนายจ้างส่วนใหญ่จะยึดใบอนุญาตทำงานไว้กับนายจ้างเพื่อเป็นการควบคุมแรงงานและป้องกันการย้ายงาน ทำให้แรงงานต่างด้าวยังต้องใช้ชีวิตด้วยความหวาดกลัว เพราะถ้าถูกตำรวจจับโดยไม่มีใบอนุญาตทำงานอยู่กับตัวก็ถูกดำเนินคดี และส่งกลับประเทศได้ และหากนายจ้างยึดบัตรประกันสุขภาพแรงงานก็ไม่สามารถเข้ารับบริการสาธารณสุขจากภาครัฐได้³² นอกจากนี้ ยังถูกหักค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าจัดทำใบอนุญาตทำงาน และค่าส่วยที่นายจ้างต้องจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน อีกทั้งยังต้องทำงานต่อวันนานถึงวันละ 10-15 ชั่วโมง และยังถูกนายจ้างทำร้ายเมื่อทำงานไม่เป็นที่พอใจ หรือถูกนายจ้างละเมิดทางเพศในกลุ่มแรงงานหญิง³³

2.4 ปัญหาด้านการศึกษา

โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวได้รับการศึกษาอยู่สองลักษณะ คือ ศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานต่างด้าว และที่ได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการปี พ.ศ. 2545-2546 เด็กจากครอบครัวแรงงานต่างด้าวที่ได้เข้าเรียนในจังหวัดตากจำนวน 1,760 คน จังหวัดระนอง 19 คน และจังหวัดสมุทรปราการ 90 คน เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย และการที่ลูกของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะได้รับการศึกษาเหมือนเด็กไทยจึงเป็นไปได้ยาก ขณะเดียวกัน

³² ยงยุทธ แจ่มวงษ์ และสุปราณี เชมม, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สู้สังคมสมานฉันท์ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี (26-27 พฤศจิกายน 2548): 34.

³³ อติศร เกิดมงคล, "แรงงานข้ามชาติกับสังคมไทย การดำรงอยู่ที่พรมม่วง," กรุงเทพธุรกิจ (2 สิงหาคม 2544): 14.

การเปิดโอกาสให้เด็กที่เป็นลูกของแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยเองด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละช่วงปีมาช่วยเหลือเด็กที่เป็นลูกของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในขณะที่ยังมีเด็กไทยอีกจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสในการศึกษาที่ดี³⁴

3. มิติทางด้านสาธารณสุข

แม้แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพ และค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้สร้างปัญหา และผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาด หรือการกระจายโรคติดต่อที่สำคัญ จากรายงานการศึกษาเรื่องความต้องการแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยปี พ.ศ. 2546-2549 โดยสถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2546) พบว่า แรงงานส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อ และเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่างๆ ดังนี้ มาลาเลีย วัณโรค เหาขี้ช้าง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุข หรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้ ทั้งยังทำให้การพัฒนาสาธารณสุขของจังหวัดต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากต้องย้อนกลับไปควบคุมโรคติดต่อต่างๆ ที่สามารถควบคุมได้มานานแล้ว³⁵ กล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแล และการป้องกันโรค อันได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายในการออกติดตามในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะโรงพยาบาลที่ติดต่อกับพื้นที่บริเวณชายแดนประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน³⁶

³⁴ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และสุปราณี เขยชม, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สู้สังคมสมานฉันท์ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี (26-27 พฤศจิกายน 2548): 37.

³⁵ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง, หน้า 77.

³⁶ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, "การใช้แรงงานต่างด้าว ผลกระทบที่ต้องคำนึง," สยามรัฐ (6 กันยายน 2544): 10.

4. มิติด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การที่ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวลักลอบเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมากอาจก่อให้เกิดชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมากหลายแสนจนถึงล้านคน ถ้าคนเหล่านี้รวมตัวกันก่อความไม่สงบขึ้นโดยการชุมนุมเรียกร้องในเรื่องต่างๆ หรือรวมตัวกันก่ออาชญากรรม หรือก่อวินาศกรรม จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยได้ อีกทั้งแรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยนั้นมิมีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาที่ไม่เหมือนกัน บางกลุ่มอาจมีวัตถุประสงค์เข้ามาลี้ภัยทางการเมืองเพื่อรอโอกาสไปประเทศที่สาม บางกลุ่มอาจเข้ามาเพื่อเป็นแรงงาน และบางกลุ่มอาจเป็นกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์อื่นๆ แอบแฝงนอกเหนือไปจากทางด้านเศรษฐกิจ อาทิเช่น การใช้พื้นที่ชายแดนเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า การใช้ประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า หรือแม้แต่การก่อการร้ายภายในประเทศไทยเพื่อต่อรองกับรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าในภาพรวม เหตุการณ์การบุกยึดสถานทูตพม่าและโรงพยาบาลในจังหวัดราชบุรี เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดจากผู้อพยพเข้ามาจากประเทศพม่าในประเทศไทยที่กระทำการก่อการร้ายซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับพม่าอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ภาพการกดขี่แรงงานต่างด้าวของนายจ้างชาวไทย สภาพการจ้างงานไม่เหมาะสม ตลอดจนจนถึงการค้ามนุษย์ อาจส่งผลให้ประชาคมโลกโจมตีประเทศไทยในประเด็นสิทธิมนุษยชนด้วย

อย่างไรก็ตาม จากในอดีตการเดินทางของแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นรัฐบาลไทยไม่ได้มองว่าเป็นปัญหา เนื่องจากมีจำนวนไม่มาก ประกอบภาวการณ์ขาดแคลนแรงงานภายในประเทศในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังเฟื่องฟู การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจึงเป็นผลดีต่อประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติทำงานในประเทศไทยได้ในกิจการและพื้นที่ที่ขาดแคลน แต่หลังจากประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นต้นมา การเพิ่มจำนวนมากขึ้นของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า ประกอบกับผลกระทบที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ส่งผลให้รัฐบาลไทยคำนึงถึงความสำคัญของปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย แต่ด้วยความซับซ้อนของปัญหาทำให้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้กลายขยายความรุนแรงและกลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยต้องหาทางป้องกันและแก้ไขเรื่อยมาจนปัจจุบัน

