

**บทเรียนของนโยบายการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ากรณีศึกษาเฉพาะแรงงานต่างด้าวใน
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก**
**The lessons of the migrant workers nationality verification policy: case study: Migrant workers from
Myanmar in Maesot district, Tak Province.**

สุพัตรา จิตตเสถียร

ภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
99 ม.9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000 โทรศัพท์: 0813795997 E-mail: tippydent@yahoo.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานจากพม่า (2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่า (3) เพื่อสรุปบทเรียน และเสนอแนะการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเชิงบูรณาการของประเทศไทย โดยใช้แนวทางการศึกษา 2 วิธี คือ การวิจัยเอกสาร และการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาใน 4 ตำบลของอำเภอแม่สอด จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจาก 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ (1) ข้าราชการในพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว (2) นักธุรกิจ (3) นายจ้าง (4) แรงงานต่างด้าวพม่า

ผลการศึกษา พบว่า 1. ข้าราชการ พ่อค้า และประชาชนในอำเภอแม่สอด มีทัศนคติเชิงบวกต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวพม่ารับรู้ถึงการพิสูจน์สัญชาติ แต่ไม่ได้ให้ความใส่ใจในการปฏิบัติตามกฏเนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรค สำคัญ คือ ความไม่ไว้วางใจทางการพม่าในการกลับไปพิสูจน์สัญชาติ ในประเด็นของความปลอดภัยจากการถูกจับกุมรีดไถ โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลพม่าและแรงงานภาคเกษตรกรรม ไม่เห็นความสำคัญในการขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง 2. การมีค่าใช้จ่ายสูงในการพิสูจน์สัญชาติ 3. ขาดเทคโนโลยีสารสนเทศที่ไม่เพียงพอ และไม่ทันสมัย โดยเฉพาะของทางการพม่าทำให้ยังไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกันได้ และนโยบายของรัฐบาลส่วนใหญ่กำหนด เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น 4. หน่วยงานภาครัฐของไทย ยังขาดการประสานข้อมูล, สถิติ ร่วมกันทำให้ไม่สามารถนำไปสู่การบริหารแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ดังที่ตั้งไว้ และมักกลุ่มเอกชนที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน การค้าแรงงานซึ่งมีข้าราชการและกลุ่มผู้มีอิทธิพล เข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะ รัฐบาลไทยและพม่าควรมีการกำหนดนโยบายด้านการบริหารแรงงานต่างด้าว ให้มีความชัดเจนทั้งสองประเทศ และสอดคล้องกันในทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง เสนอการพัฒนาเทคโนโลยี ในการทำประวัติบุคคลให้เพียงพอและทันสมัย เพื่อให้แรงงานมีคุณภาพชีวิตการทำงานที่ดี เสนอให้นายจ้าง ต้องยึดตามองค์กรแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้ และเสนอให้สร้างการมีส่วนร่วมให้ฝ่ายท้องถิ่น เข้ามาร่วมจัดการในชุมชนด้วย

คำสำคัญ: แรงงานต่างด้าว, พิสูจน์สัญชาติ, นโยบายแรงงาน

Abstract

This study contains three objectives: firstly, to study the problems and obstacles of Myanmar workers in the nationality verification process policy; secondly, to analyze cause-effects the problems; thirdly, to conclude

the lessons of the application of the Myanmar workers management policy in Thailand and to offer some crucial policy suggestions. Concerning research methodology, two qualitative methods are adopted including documentary research and in-depth interview. The area of research covers in four sub-districts (Tambol) in Maesot District, Tak province. The key informants are the government officials, the businessmen, the employers and the Myanmar employees.

The result shows that 1) the government officials, businessmen and people in Maesot have a positive attitude towards the migrant workers from Myanmar and they all recognize about this policy, however, they do not prioritized on it because of the trustless in security process in Myanmar. Moreover, minority groups and agricultural migrant workers who opposed to the Myanmar government ignore to the policy; 2) the procedure of nationality verification has a high cost; 3) inadequacy and outdated of Information Technology, especially in Myanmar led to the problem of unconnected database; 4) the Thai's state officials has no a good co-operation, then they cannot reach the aim of a comprehensive administration towards the nationality verification policy. In addition, conflict of interest among the private sector, the local bureaucrats, and the local influence cliques is crucial towards this policy. Lastly, the Thai and Myanmar governments should apparently formulate the migration policy in order to enhance a good relationship and co-operation between both countries. Both countries should also develop the information technology concentrated on the enhancement of the personal profile system. Additionally, the employers should follow the international organization standard and promote for the community participation.

Keywords: Migrant workers, Labor policy, Nationality verification.

1. บทนำ

สถานการณ์ความไม่สงบของชนชาติกลุ่มต่างๆ ของพม่า และการปกครองที่เข้มงวดของระบอบเผด็จการทหารในสหภาพพม่า สร้างแรงผลักดันให้คนพม่าและคนหลายสัญชาติที่อาศัยในเขตรอยต่อชายแดนไทย-พม่า เกิดการอพยพย้ายถิ่นหนีจากการสู้รบ การถูก

กตซึ่งเมฆ การเกณฑ์ใช้แรงงานอย่างหนัก รวมทั้งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนชั้นผู้มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในประเทศไทยทำให้กลุ่มคนเข้าสู่ประเทศไทยตามจังหวัดแนวชายแดน และยังมีกลลอบทำงานในพื้นที่ชายแดน จนกระจายไปสู่ตลาดแรงงานทั่วประเทศไทยมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่าง สถานการณ์เหล่านี้ก็กลายเป็นแรงผลักดันให้ผู้ลี้ภัยเข้าเมืองไทยที่ผิดกฎหมายสูงกว่าที่เข้ามาแบบถูกต้องตามกฎหมายไทย ส่วนหนึ่งก็เกิดขึ้นมาจาก ผู้ประกอบการพาณิชย์ งานบริการและภาคอุตสาหกรรมของไทยเอง ก็มีอุปสงค์ (ความต้องการ) แรงงานที่มีค่าจ้างถูก แม้จะมีทักษะฝีมือต่ำก็ตาม ทำให้พบว่ามีจำนวนแรงงานต่างด้าวจากประเทศเมียนมาร์ เข้ามาทำงานในประเทศไทยทุกวันจำนวนมากขึ้นและยากที่จะควบคุมได้ ซึ่งรัฐบาลไทยที่ผ่านมามีการตั้งปัญหาเหล่านี้มาตลอด และเริ่มจริงจังที่จะจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวตั้งแต่เมื่อ พ.ศ.2535 ถึง พ.ศ.2547 ภาครัฐของไทยได้ดำเนินการจัดระเบียบบริหารแรงงานต่างด้าวโดยได้ใช้มติคณะรัฐมนตรี เป็นเครื่องมือสำคัญนับตั้งแต่ให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งแรก ในปี พ.ศ.2535 และเสนอแนวทางจัดการแรงงานต่างด้าวหลายแนวทางเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายซึ่งคาดว่ามียู่ประมาณร้อยละ 28.9 และกลุ่มที่สองคือ แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งคาดว่ามียู่ประมาณร้อยละ 71.1 ซึ่งในกลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมักเป็นคนสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งเป็นผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดประเทศไทยในขณะเดียวกันกับสถิติว่า ประเทศไทยมีผู้อยู่ในกำลังแรงงาน 36.87 ล้านคน โดยมีงานทำ 36.35 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 98.58 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ขณะที่ผู้มีว่างงาน 4.49 แสนคน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.22 ของผู้อยู่ในกำลังแรงงาน [1] จึงเกิดประเด็นที่ชวนคิดว่า “อะไรเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในไทยอย่างต่อเนื่องและกำลังแรงงานไทยที่ว่างงานอยู่และที่กำลังจะจบการศึกษาไปมากมายจะไปทำงานอะไร?” นอกจากนั้นข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ จำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มคนที่เดินทางเข้าออกโดยผิดกฎหมาย และเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติน้อยมาก ดังเช่น สถิติเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2552 ในจังหวัดตาก มีคนต่างด้าวที่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพียงร้อยละ 0.05 (จำนวน 22 คน จากทั้งหมด 45,686 คน) และเมื่อเดือนมีนาคม 2553 มีคนต่างด้าวเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ เพียงร้อยละ 0.08 (จำนวน 35คน จากทั้งหมด 23,398 คน) [2] นอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากศูนย์แรงงานต่างด้าว พบว่า “ตัวเลขข้อมูลแรงงานต่างด้าวในแต่ละส่วนมีส่วนหดหายไปถึงร้อยละ 30 [3] และยังพบว่าแรงงานต่างด้าวหายไปจากระบบที่ตรวจสอบได้ถึงสองแสนคน ส่วนที่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติน้อยมาก

ประเด็นสำคัญที่ทำให้รัฐบาลที่ผ่านมามีตั้งแต่ พ.ศ.2535 ต้องการจะควบคุมกำกับดูแลแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการที่ประเทศไทยกำลังมุ่งสู่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและภาคบริการ เพื่อมุ่งสู่การเป็นส่วนหนึ่งของ “การพัฒนาสี่แยกอินโดจีน” และการเข้าสู่การค้าเสรีกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอาเซียน ทำให้เกิดความต้องการแรงงาน ที่จะเข้ามารองรับงานที่คนไทยไม่มีงานทำนั่นคือ งานประเภท 3D ได้แก่ งานที่เสี่ยงอันตราย (Danger) งานที่ยากซับซ้อน หรืองานหนัก (Difficult) และงานที่สกปรก (Dirty) งานเหล่านี้เป็นแรงกดดันให้ผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าว อาทิเช่น งานในภาคประมง ซึ่งต้องทำงานใน

เรือประมงเป็นเวลานาน งานหนัก และเสี่ยงอันตราย งานก่อสร้างที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น ตรากตรำงานหนัก งานในโรงงานอุตสาหกรรมและงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น ในขณะที่อีกด้านหนึ่งพบว่าคนไทยมีทัศนคติเชิงลบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงความรู้สึกว่าถูกแย่งงานทำด้วย และเนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลไทยยังไม่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีทักษะ (Un-skill Migrant workers) แต่มีพระราชบัญญัติจัดการกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 [4] และพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 [5] โดยผ่อนปรนให้สามารถทำงานได้ชั่วคราว (ตามมาตรา 17) ตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด โดยใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือ และรัฐบาลที่ผ่านมามีให้ความสำคัญกับเรื่อง “ความมั่นคงของรัฐ” เป็นสำคัญจึงทำให้มีการเข้มงวดกับแรงงานข้ามชาติมากขึ้นและขณะเดียวกันก็เปิดจดทะเบียนให้ถูกต้อง ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามีการอนุญาตให้อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ตั้งแต่ พ.ศ.2535 ใน 9 จังหวัด ชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ต่อมาในปี พ.ศ.2542-2543 ให้จ้างงานได้ 43 จังหวัด 18 กิจการ จนครบ 76 จังหวัด ในปี 2544 และมีกิจการที่อนุญาตทำงานทั้งสิ้น 10 กิจการ ปี 2545 ได้รวมกิจการที่อนุญาตให้ทำเข้าเป็น 6 กิจการ จะเห็นว่า ทิศทางการจัดการกับระบบบริหารแรงงานต่างด้าวของไทย มีพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี พ.ศ.2547 รัฐบาลไทยมีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ โดยให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมด ไม่ว่าจะเคยขออนุญาตทำงานหรือไม่ รวมทั้งครอบครัวผู้ติดตาม มาขึ้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทย และขออนุญาตทำงานกับกระทรวงแรงงานโดยมีจุดประสงค์ที่ต้องการทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยทั้งหมด เพื่อนำไปสู่กระบวนการทำให้ถูกกฎหมาย (Legalization) โดยการให้ประเทศต้นทางพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางต่อไป [6] การจัดการระบบแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลไทย ส่งผลให้ผู้วิจัยตั้งประเด็นคำถามวิจัย ดังนี้ 1. ปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีอะไรบ้าง? 2. รัฐบาลมีนโยบายและระบบการบริหารแรงงานต่างด้าวด้วยการพิสูจน์สัญชาติ มีขั้นตอนอย่างไร? และมีจุดดี จุดด้อย อย่างไรบ้าง?

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวจากพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2.3 เพื่อสรุปบทเรียนและเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการแรงงานต่างด้าวจากพม่า

3. แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดการวิจัย

3.1 แนวคิดการย้ายถิ่นและความอยู่ดีมีสุข (Migration and welling)

การย้ายถิ่นฐาน เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกส่วนของสังคมชนบท โดยเฉพาะในชนบทและชายแดนที่ขาดโอกาสในการหารายได้ การย้ายถิ่น จึงเป็นเครื่องมือหรือปรากฏการณ์หนึ่งของคนที่ต้องการจะหารายได้ของตนสูงขึ้น สำหรับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและกลุ่มฟิโคลาสสิก เห็นว่า ความแตกต่างในอัตราจ้างระหว่างภาคอุตสาหกรรมในเขตเมือง และภาคเกษตรกรรม ในชนบทเป็นเหตุที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น (Bilsborrow, Oberai & Standing 1984; [7])

ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ Todaro (1976) [8] ได้อธิบายว่า เพราะผู้คนที่ย้ายถิ่นทำงาน เนื่องจากพวกเขาคาดหวังรายได้จากการทำงานว่าจะได้มากกว่ารายได้จากการทำงานที่แท้จริง

สำหรับทฤษฎีการย้ายถิ่นของลี (Lee 1966) [9] ซึ่งเป็นทฤษฎีในเชิงประชากรศาสตร์ได้เสนอว่า การย้ายถิ่นจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ [10] ได้แก่

1. ปัจจัยในถิ่นต้นทาง
2. ปัจจัยในถิ่นปลายทาง
3. ปัจจัยหรืออุปสรรคที่อยู่ระหว่างถิ่นต้นทาง และถิ่นปลายทาง
4. ปัจจัยด้านบุคคล

เนื่องจากการตอบสนองปัจจัยผลักดันในถิ่นต้นทาง และปัจจัยดึงดูดในถิ่นปลายทาง รวมทั้งความสามารถของคุณลักษณะส่วนบุคคลในการเอาชนะปัญหาและอุปสรรค เป็นปัจจัยทำให้เกิดความน่าจะเป็นในการย้ายถิ่น ดังนั้นการย้ายถิ่นจึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งของมนุษย์ในการหาทางอยู่รอด (Survival Chanel) และนอกจากนี้ยังเป็นกลยุทธ์ เพื่อการเคลื่อนฐานะ (Mobility Migration) ของมนุษย์ด้วย

3.2 ทศคติของสังคมไทยต่อแรงงานต่างด้าว

วาทกรรมของแรงงานต่างด้าว: ผู้ร้ายและอาชญากรที่เหยียด “ภาพลักษณ์” ของลูกจ้างพม่าผ่านมายังอย่างเหยียด ถูกนำเสนอผ่านสื่อสาธารณะของไทยเสมอมา จนนายจ้างคนไทยที่ต้องการจะได้แรงงานพม่ามาทำงานรับใช้ในบ้านเกิดความหวาดกลัวและคนงานเหล่านั้นรวมถึงคนอื่นๆ ที่มีรูปร่างหน้าตาคล้ายพม่า ลาว หรือกัมพูชา ถูกตีตราเป็นอื่นพร้อมกับถูกมองว่าเป็นผู้ร้าย หรือคนโง่ยากจน ที่จนตรอก รวมถึงการที่หญิงต่างด้าวถูกนำเสนอในภาพลักษณ์ของการขายบริการทางเพศ ไม่เว้นแม้แต่แรงงานเด็ก (ทั้งเพศหญิงและชาย) สังคมไทยจำนวนมากได้มองภาพลบให้กับแรงงานต่างชาติอย่างต่อเนื่อง จนเกิดผลให้เกิด “การกีดกันทางสังคม” (Social discrimination) รวมไปถึงการล่วงละเมิดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Violation of human dignity) จนทำให้แรงงานต่างด้าวเกิดความรู้สึกเป็นคนไร้พรมแดนที่มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ลำบากทั้งด้านร่างกายและจิตใจ เป็นส่วนเกินที่ด้อยค่าในสังคมนั้นๆ จนกลายเป็นปัญหาอคติทางชาติพันธุ์ที่มีต่อแรงงานต่างด้าว ซึ่งในอนาคตอาจกลายเป็นชนวนต่อความประสาบของความสัมพันธ์ของชาตินี้ด้วย

3.3 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

รัฐบาลไทยได้จัดการระบบแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 โดยให้สามารถจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่าในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ กาญจนบุรี ตาก ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี และชุมพร และเพิ่มเป็น 43 จังหวัดใน 7 กิจการ เมื่อปีพ.ศ.2539 จนเมื่อ พ.ศ.2544 เปิดเสรีให้ทั่วทั้ง 76 จังหวัด อนุญาตให้ทำงานได้ใน 10 กิจการ ต่อมา พ.ศ.2546 รัฐบาลไทย พม่า ลาว และกัมพูชาได้ทำบันทึกข้อตกลงการเข้าแรงงานถูกกฎหมาย (MOU) พ.ศ.2547 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ มีนโยบายการจัดแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยให้แรงงานข้ามชาติที่ทำงานในประเทศไทยทั้งหมดที่มีและไม่มีในเอกสารอนุญาตทำงาน รวมทั้งครอบครัวและผู้ติดตามขึ้นทะเบียนรายงานตัวต่อกระทรวงมหาดไทย และได้เอกสารประจำตัว หรือ ทร. 38/1 มีเลข 13 หลัก สำหรับผู้ที่ประสงค์จะทำงานให้ขออนุญาต และทำประกันสุขภาพทุกปี โดยอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้

ทำงานได้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา มีสองประเภทใหญ่ คือ งานกรรมกร และงานคนรับใช้ในบ้าน

พ.ศ.2549 เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานเพิ่มเติมจากผู้ที่มี ทร.38/1 แต่ไม่มีเอกสารการจ้างงาน และผู้ที่ไม่มี ทร.38/1 ในลักษณะประกันตน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมอย่างกว้างขวางทำให้ในที่สุดก็ยกเลิกการจ่ายประกันตนไป ในปีนี้มีการขยายการประกันสุขภาพไปยังครอบครัวและผู้ติดตามของแรงงานข้ามชาติตามความสมัครใจ

พ.ศ.2550

(1) ให้ผู้จดทะเบียนแรงงาน ต้องเป็นผู้ที่เคยจดทะเบียนต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 หรือ พ.ศ.2549 เท่านั้น

(2) มีการยกเลิกการรายงานผลการผลการตรวจการตั้งครุฑ แต่ให้ตรวจการตั้งครุฑเป็นไปตามกระบวนการวินิจฉัย เพื่อหลีกเลี่ยงการเอื้อประโยชน์และการกีดกันป้องกันโรคเท้าช้าง ที่อาจส่งผลกระทบต่อทารกในครุฑ

(3) มีมติ ครม. เปิดให้มีการจดทะเบียน แรงงานข้ามชาติเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และจังหวัดสงขลาในเขตอำเภอจะนะ นาทวี สะบ้าย้อย และเทพา ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547

(4) ในส่วนของผู้ติดตามนั้น ยุติการอนุญาตให้ผู้ติดตามอาศัยอยู่ในประเทศไทย ยกเว้นบุตรที่เป็นผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติที่จะจดทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ.2547

(5) เริ่มมีการรับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองมาถูกกฎหมาย MOU ระหว่างไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา จำนวนประเทศละ 10,000 คน และมีการปรับลดค่าธรรมเนียมในการตรวจลงตราหนังสือเดินทางเหลือ 500 บาท และได้มีการทำบันทึกร่วมไทย-พม่า เรื่องการจ้างแรงงานพม่าในประเทศไทย เมื่อวันที่ 25-27 กรกฎาคม 2550 ณ เมืองเนปิดอร์

พ.ศ.2551 มีการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติสามารถอาศัยและทำงานได้เป็นการชั่วคราว โดยมีระยะเวลาในการผ่อนผันเพิ่มเป็นสองปี คือสิ้นสุดปี พ.ศ.2553 สำหรับแรงงานชาวกัมพูชา ได้กำหนดให้มีการพิสูจน์สัญชาติสิ้นสุดในเดือนธันวาคม ปี พ.ศ.2551 แต่ในส่วนของแรงงานลาว ยังต่อเนื่องถึงเดือนธันวาคม พ.ศ.2552 การเปลี่ยนแปลงอีกด้านที่สำคัญ คือ แนวปฏิบัติการประกันสุขภาพได้เปิดกว้างให้แรงงานข้ามชาติและครอบครัวที่ไม่มีเอกสารใดๆเลยเข้าถึงบริการสุขภาพได้มากขึ้น โดยให้แต่ละโรงพยาบาลพิจารณาตามความเหมาะสม

เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2552 คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีมติในที่ประชุมว่าจะเสนอให้รัฐบาลมีมติเปิดจดทะเบียนรอบใหม่ การดำเนินการครั้งนี้เปิดให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติคือ พม่า กัมพูชา และลาวที่ไม่มีบัตร ทร. 38/1 ที่ทำงานอยู่แล้วแต่ไม่มีใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมายมาขึ้นทะเบียนทำงานใน 6 กิจการ คือประมง ประมงต่อเนื่อง เกษตรกรรม และปศุสัตว์ ก่อสร้าง คนทำงานในบ้าน และอาชีพอื่นๆ

3.4 แนวคิดการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวพม่า

พิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามกฎหมาย การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ โดยได้ดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบแรงงานต่างด้าว หลักการคือ ปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าว

หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป โดยมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวระหว่างรอรับเอกสารส่งกลับ อนุญาตให้ทำงานได้ 2 งาน คือ งานกรรมกรและงานคนรับใช้ในบ้าน มีใบอนุญาตทำงานบัตรสีชมพู และต้องปรับเปลี่ยนสถานะโดยการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทาง เพื่อรับเอกสารรับรองสถานะ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate Of Identity) เป็นต้น และขออนุญาตทำงาน ได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว

จากการจัดการกับระบบบริหารแรงงานต่างด้าว นับตั้งแต่ พ.ศ.2546 เป็นต้นมา พบว่า หลังจากการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า เรื่อง การจ้างแรงงาน (MOU เมื่อ 21 มิถุนายน พ.ศ.2546) พบว่าการดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า เมื่อเทียบกับประเทศลาว และกัมพูชา แม้ว่ารัฐบาลไทยจะเร่งดำเนินการสำรวจและพิสูจน์สัญชาติแรงงานจากพม่า ในปี 2549 พบว่ามีผู้มาพิสูจน์สัญชาติได้น้อยมาก จนเปิดให้มาขึ้นทะเบียนพิสูจน์สัญชาติอีกครั้งในปี 2551

ขั้นตอนการพิสูจน์แรงงานข้ามชาติพม่า
ขั้นตอนที่ 1 การประชาสัมพันธ์และส่งแบบพิสูจน์สัญชาติให้กับจัดหางานในพื้นที่

ขั้นตอนที่ 2 แรงงานชาวพม่ากรอกข้อมูลแบบฟอร์มการพิสูจน์สัญชาติทั้งภาษาไทยและภาษาพม่า

ขั้นตอนที่ 3 นายจ้างหรือสถานประกอบการส่งแบบพิสูจน์สัญชาติพม่าให้กับสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1-10

ขั้นตอนที่ 4 สำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1-10 จัดส่งแบบพิสูจน์สัญชาติพม่าให้กับกรมจัดจ้างแรงงานข้ามชาติ

ขั้นตอนที่ 5 กรมการจัดหางานส่งแบบพิสูจน์สัญชาติชาวพม่าให้กับพม่าตรวจสอบข้อมูล

ขั้นตอนที่ 6 ทางกรมพม่า แจ้งผลการตรวจสอบข้อมูลแรงงานชาวพม่าให้ฝ่ายไทยทราบ

ขั้นตอนที่ 7 การจัดทำแผนกำหนดการพิสูจน์สัญชาติ แจ้งสำนักงานจัดหางานจังหวัดหรือสำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ 1-10 และแจ้งให้นายจ้างหรือสถานประกอบการทราบ

ขั้นตอนที่ 8 นายจ้างหรือผู้รับมอบอำนาจนำแรงงานพม่าไปเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติตามวันเวลา สถานที่ ที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 9 ศูนย์ประสานงานการพิสูจน์สัญชาติรับรายงานตัวแรงงาน

ขั้นตอนที่ 10 แรงงานชาวพม่าเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติ ณ เมืองท่าซี้เหล็ก เมียวดี เกาสอง

ขั้นตอนที่ 11 การตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

ขั้นตอนที่ 12 การตรวจสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ณ สถานพยาบาลของรัฐ หากมีการตรวจสุขภาพแล้ว ไม่ต้องตรวจซ้ำอีก

ขั้นตอนที่ 13 แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน

ขั้นตอนที่ 14 ส่งข้อมูลแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และการขอรับใบอนุญาตให้ กรมการปกครอง (ส่วนการทะเบียนราษฎร)

สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ขอพิสูจน์สัญชาติ สามารถทำงานในประเทศไทยได้ 2 ปี และต่อใบอนุญาตออกไปอีก 2 ปี สามารถเดินทางไปต่างประเทศ มีสิทธิตามกฎหมายแรงงาน รวมถึงสิทธิตามกฎหมายของประกันสังคม และสิทธิทางกฎหมายไทยด้านอื่นๆ ครบ

4. วิธีดำเนินงาน

การศึกษานี้ได้วางแผนการดำเนินงานไว้ 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 : การวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำข้อมูลเบื้องต้นมากำหนดเป็นกรอบความคิดการวิจัย และศึกษาผลของนโยบายแรงงานต่างด้าว รวมถึงกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 : การเก็บข้อมูลในพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In depth Interviews) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) กับกลุ่มตัวอย่าง กรณีที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่พูดภาษาไทยไม่ได้จะใช้ล่ามในการแปลภาษา กลุ่มตัวอย่างเลือกมา 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลท่าสายลวด ตำบลแม่ปะ ตำบลแม่ตาว ตำบลแม่สอด ทั้งนี้เนื่องด้วยพื้นที่ 4 ตำบลนี้มีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวที่มีโรงงานอุตสาหกรรมและบางตำบลก็เป็นเขตแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่น่าจะได้รับผลกระทบจากการข้ามเขตแดนของผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามารับจ้างทำงาน

กลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา

ประชากร/ท้องที่และท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทำการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ ฝ่ายปกครอง (ท้องที่และท้องถิ่น) ได้แก่ รองผู้ว่าราชการ ฝ่ายความมั่นคง นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล 4 แห่ง แรงงานจังหวัดตาก เจ้าหน้าที่ศุลกากร อัยการ หรือเจ้าหน้าที่ศาลยุติธรรม ตำรวจ ทหาร ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ปลัดอำเภอแม่สอด เจ้าหน้าที่ด้านแรงงานฯ ศูนย์อำนวยความสะดวกและประสานงานรักษาความมั่นคงภายในอำเภอแม่สอด

สำหรับกลุ่มนายจ้าง และกลุ่มลูกจ้างสัญชาติพม่า หรือที่มาจากพม่า จะใช้วิธีคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลโดยวิธีเจาะจงและวิธีบอกต่อ (Purposive and Snow ball sampling) ทั้งนี้จะยึดหลักความสมัครใจของผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ

ขั้นตอนที่ 3 : วิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสาร (Content Analysis) และการสร้างข้อสรุป การอภิปรายผลการศึกษา

5. ผลการศึกษา

5.1 ปัจจัยผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผลักดันเข้าสู่การจ้างงานในประเทศไทย ที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนไทย กับประเทศเพื่อนบ้านมาตั้งแต่ในอดีต จวบจนเข้าสู่ยุคของแผนพัฒนาอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) เมื่อ พ.ศ.2535 มีการพัฒนาเส้นทางขนส่งและเส้นทางเศรษฐกิจ (Economic corridor) มีการสร้างทางคมนาคม 3 เส้นทาง คือ เส้นทางเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (The North-South Economic corridor) จากมณฑลยูนนานถึงกรุงเทพฯ เส้นทางเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (The East-West Economic corridor) จากพม่าถึงเวียดนาม และเส้นทางเศรษฐกิจด้านใต้ (The Southern Economic corridor) จากกรุงเทพฯ ถึงโฮจิมินห์ ยิ่งทำให้การข้ามแดนไทย-เมียนมาร์มีความง่ายมากขึ้น และในอนาคตการย้าย

ถิ่นของชาติต่างๆจะเกิดขึ้นสะดวกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการลงทุนข้ามชาติ การท่องเที่ยวระหว่างประเทศ เป็นต้น จากสถานการณ์ต่างๆ เหล่านี้ จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นและการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในภาคเหนือมีโอกาสดึงดูดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก ยิ่งทำให้เกิดแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า อพยพเข้ามาทำงานในฝั่งไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีทั้งเข้าเมืองถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีแรงงานที่ขออนุญาตออกมาจากศูนย์พักพิงชั่วคราว ในจังหวัดตากอีก ดังนั้น จำนวนแรงงานต่างด้าวจาก จังหวัดตากจึงกระจายไปทั่วประเทศอย่างรวดเร็วก็ต้องยอมรับว่า ส่วนหนึ่งก็มีกระบวนการ “ค่าแรงงานข้ามชาติ” ซึ่งพบได้ในรูปของการ จัดหางาน จัดจ้าง และนายหน้าในการนำพาแรงงานจากประเทศเพื่อน

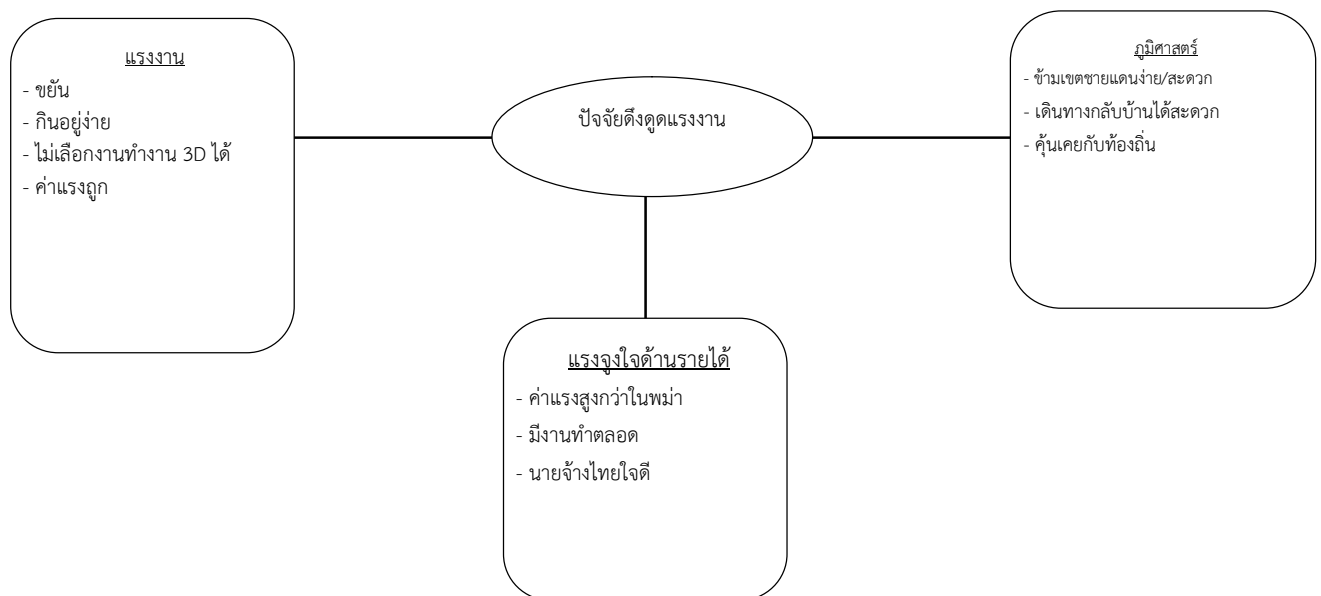
บ้านเข้าสู่ระบบแรงงานในส่วนต่างๆของภาคอุตสาหกรรมและงานรับใช้ งานบริการ ซึ่งจากการประมาณการ เมื่อตุลาคม พ.ศ.2553 คาดว่า แรงงานต่างด้าว ที่เข้าเมืองถูกกฎหมายประมาณ 308,199 คน ซึ่งในกลุ่มนี้เข้าสู่การพิสูจน์สัญชาติ เพียง 177,112 คน (คิดเป็นร้อยละ 14) และมีการนำเข้าแรงงาน ตามที่บันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) กับพม่า ลาว กัมพูชา และไทย อีก 24,821 คน และตามมามาตรา 12 ส่งเสริม การลงทุนอีกจำนวน 22,891 คน ในขณะที่กลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายมี จำนวนมากถึง 957,409 คน ส่วนใหญ่เป็นไปตามมติ ครม. 3 สัญชาติ จำนวน 932,255 คน จากสถิติดังกล่าวจะพบว่า “แรงงานต่างด้าว ที่เข้ามาทำงานเพิ่มนั้นเป็นกลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมากกว่าที่ถูก กฎหมาย ถึง 3 เท่า” และเมื่อพิจารณาเฉพาะในจังหวัดตาก ข้อมูล ณ พฤศจิกายน 2553 พบสถิติที่น่าสนใจ ตามข้อมูลในตาราง 1

ภาค/จังหวัด	รวมทั้งสิ้น (คน)	เข้าเมืองถูกกฎหมาย (คน)	พิสูจน์สัญชาติ (คน)	เข้าเมืองผิดกฎหมาย (คน)	มติ ครม. 3 สัญชาติ พม่า-ลาว-กัมพูชา
ทั่วราชอาณาจักร	1,291,576	335,797	200,660	955,779	932,235
ภาคเหนือ	156,509	13,191	7,064	143,318	127,413
จังหวัดตาก	43,040	736	450	42,304	41,760

ที่มา : กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ในขณะที่กำลังแรงงานของไทย ในปี พ.ศ.2554 คาดว่าจะมี แรงงานไทยว่างงานประมาณ 410,000 คน (กองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมการจัดหางาน 15 กุมภาพันธ์ 2554) ซึ่งข้อมูล ทั้งสองส่วนนี้มีความขัดแย้งกันอยู่มาก ดังนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัย

ที่เป็นแรงดึงดูดให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในเขต จังหวัดตาก และจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่



ภาพ 1 ปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดให้มีความต้องการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในเขตจังหวัดตาก และจังหวัดใกล้เคียง

5.2 นโยบายการจัดการระบบแรงงานต่างด้าวในไทย สรุปไว้เป็นเชิงเปรียบเทียบจุดดี - จุดด้อย ดังนี้

จุดดี
 1. รัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่าง
 ด้าวมตั้งแต่ พ.ศ. 2519-2533

2. การจัดการ มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ.
 2533-2550

3. มีการเปลี่ยนสถานะแรงงานฯ เข้าเมืองผิดกฎหมายเป็น
 ถูกกฎหมาย

4. มีการพัฒนารูปแบบการอนุญาต และการพิสูจน์สัญชาติ มาตลอด, จัดการได้ค่อนข้างดี

5. จัดระบบให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบเข้า-กลับเย็น ตามบริเวณชายแดน

6. การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว

7. จัดรัฐสวัสดิการให้แก่ผู้ขึ้นทะเบียนถูกต้อง

8. การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง

9. มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ

10. มีการปรับเปลี่ยนนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีตามสถานการณ์

จุดด้อย

1. เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการใช้มติคณะรัฐมนตรี ทำให้ขาดการบังคับกฎหมายอย่างจริงจัง เป็นเพียงการแก้ปัญหา แรงงานตามความต้องการของผู้ประกอบการ ซึ่งมักเป็นไปตามเหตุผล “ค่าแรงราคาถูก” และรองรับงาน 3 D มากกว่า

2. แรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติ และการขึ้นทะเบียนที่ถูกต้อง ปริมาณยังน้อยมากด้วยเหตุผลสำคัญคือ มีค่าใช้จ่ายสูง และแรงงานภาคเกษตรฯ ไม่เห็นความจำเป็นต้องทำ นายจ้างยึด passport ไว้ อำเภอสอด มักเป็นเพียงทางผ่านไปสู่อำเภอใหญ่ๆ

3. ขาดการประสานงานร่วมมือด้านข่าวสารและสถิติของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เป็นเอกภาพและยังขาดความน่าเชื่อถือ

4. ภาครัฐไทย ขาดการพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัย และปริมาณไม่มากพอที่จะทำข้อมูล Bio data ได้ และไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากทางพม่า ทำให้ข้อมูลในการพิสูจน์สัญชาติไม่น่าเชื่อถือ และตรวจสอบไม่ได้

5. นโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวของไทย มักถูกครอบงำจากผู้ประกอบการ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่เน้นสร้าง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและ มากกว่าเน้นการสร้าง ความได้เปรียบทางการค้ามากกว่าที่จะคำนึงถึงมิติอื่นๆ กับมิติความมั่นคง มิติด้านสาธารณสุขและประชากรศาสตร์

6. ผลประโยชน์ทับซ้อนจากเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มอิทธิพล และนายหน้า ทำให้ไม่มีความจริงใจที่จะแก้ไขให้เป็นระบบที่สามารถใช้ หลักธรรมาภิบาลเข้าไปตรวจสอบได้

7. การทำความเข้าใจกับทางการพม่า ยังขาดการบังคับใช้แบบเป็นสากล แรงงานฯ บางส่วน ยังให้ข้อมูลถึงการรับสินบนในการ พิสูจน์สัญชาติว่าเกิดขึ้นอยู่มาก, และทางการพม่ายังขาดการสำรวจ ข้อมูลประชากรที่น่าเชื่อถือ

8. ในบางหมู่บ้านมีการจัดระเบียบการควบคุม กำกับ ดูแล แรงงานต่างด้าวในชุมชนเอง โดยมีผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และกรรมการ หมู่บ้านคอยกำกับดูแล ซึ่งทำให้นโยบายการพิสูจน์สัญชาติในระดับชาตินั้นถูกกลืนในการปฏิบัติตาม เพราะแรงงานส่วนใหญ่ในจังหวัดตาม แนวชายแดนเป็นแรงงานภาคเกษตรกรรม ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ไม่เห็นความจำเป็นของการพิสูจน์สัญชาติ และการขึ้นทะเบียน เนื่องจาก มีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี

5.3 บทเรียนจ้างแรงงานต่างด้าวพม่าในอำเภอสอด จังหวัดตาก ผลการศึกษาด้านสภาพปัญหาการพิสูจน์สัญชาติและการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า พบประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) ด้านทัศนคติการจ้างงาน

นายจ้าง ที่เป็นผู้ประกอบการร้านค้า และโรงงาน อุตสาหกรรมขนาดกลางและย่อม มีทัศนคติที่ดีต่อแรงงานพม่า เนื่อง

ด้วยความคุ้นเคย กับคนพม่าและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ เช่น กระเหรี่ยง, ไทยใหญ่, ว้า เป็นต้น เป็นอย่างดี เนื่องจากอำเภอสอด และอำเภออื่น ๆ ตามแนวชายแดนมีการไปมาหาสู่กัน มีวิถีชีวิต ภาษา ความเชื่อที่ คล้าย ๆ กัน จากอดีตจวบจนปัจจุบัน มีคนพม่าและชนกลุ่มน้อย ได้ สัญชาติไทยและกลายเป็นนายจ้างแรงงานพม่า จึงสามารถพูดคุยเป็น ภาษาเดียวกัน เกิดความไว้วางใจกัน โดยเฉพาะนายจ้างภาค เกษตรกรรม จะให้แรงงานพม่าอาศัยอยู่ในบ้านและที่ดินของนายจ้างได้ เลย ส่วนแรงงานด้านบริการ, รับใช้ในบ้าน แหล่งท่องเที่ยว ต่างใช้ แรงงานพม่า จนกลายเป็นส่วนหนึ่งในการทำธุรกิจไปแล้ว **สรุปว่า พบ ปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม ของการทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้าง ไทยกับแรงงานต่างด้าวพม่ามี 4 ประเด็น**

2) ด้านการควบคุมกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

โดยภาพรวมของมุมมองเจ้าหน้าที่รัฐ ในอำเภอสอด จังหวัดตาก พบว่าแรงงานพม่าไม่ได้สร้างความเดือดร้อนอะไรมากนัก แก่ชุมชน จะมีบ้างก็คดีลักทรัพย์ แต่ก็ไม่มาก การตัดสินใจเรื่องการ จัดการกับระบบแรงงานต่างด้าวพม่านั้น อยู่บนพื้นฐานความคิด 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง และด้านสาธารณสุข ทั้ง 3 ด้านยัง ขาดทิศทางและการบูรณาการที่ดีพอ และที่สำคัญ คือ ความร่วมมือ จากทางการพม่า ต้องจัดการในระดับรัฐบาลกับรัฐบาล (Government to Government) จึงจะมีประสิทธิภาพที่ดี ปัญหาที่พบ คือ สถิติและ ข้อมูลแรงงานพม่าในส่วนภาครัฐไทยไม่ตรงกัน ทำให้การวางแผน ร่วมกัน มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกัน และที่ผ่านมามีการตัดสินใจนำเข้า แรงงานพม่า มักได้รับอิทธิพลจากด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และมักจะ ไปขัดกับเหตุผลด้านความมั่นคงเสมอมา ประเทศไทยเปิดเสรีเรื่อง แรงงานต่างด้าวมากเกินไปจนควบคุมไม่ได้

3) ขาดการประสานในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดีพอ ทำให้ข้อมูลบิดเบือน เสริมธุรกิจค้ายมนุษย์โดยรวม

5.4 ปัจจัยปัญหาและอุปสรรคของการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานต่างด้าวพม่า

1) มีค่าใช้จ่ายสูงมากขึ้นกว่าการขึ้นทะเบียนที่ผ่านมา (เดิม 1,500 – 2,000 บาท เป็น 6,000 – 7,000 บาท) ส่วนมากให้บริษัท นายหน้ารับไปดำเนินการจะสะดวกกว่า จึงพบการทำประวัติบุคคล ปลอมได้ และคนพม่าที่ไม่มีประชาชนพม่าจึงไม่มีหลักฐานว่าเป็นคน พม่า จึงตกการสำรวจประชากร แรงงานต่างด้าวจากพม่าที่เดินทางมา ทำงานในไทย ส่วนใหญ่แล้วผ่านนายหน้า และนายจ้างที่ต้องการ แรงงานต่างด้าว จะติดต่อที่บริษัทเอกชนได้สะดวกกว่าที่ติดต่อผ่านกรม จัดหางานของรัฐ แม้จะมีค่าใช้จ่ายมากกว่าติดต่อผ่านรัฐ และเมื่อ สามารถขึ้นทะเบียนได้ ก็คุ้มกว่า

2) การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ต้องใช้เวลานาน เดิมใช้ เวลาเกือบปี ขั้นตอนก็ลำบาก โดยแรงงานฯ เดินทางไปที่อำเภอสอด เพื่อออกหนังสือรับรอง แล้วเดินทางข้ามไปเมียวดี เพื่อถ่ายรูปและทำ ประวัติ (Bio data) ไว้

3) การขึ้นทะเบียนฯ ดีกว่า แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่าย แต่นายจ้าง หลายคนที่มีวิสัยได้สัมผัสภาษามา ต่างยอมรับว่า “แรก ๆ ก็ไม่อยาก ทำ passport ให้ เพราะกลัวแรงงานจะหลบหนีไปทำงานในกรุงเทพฯ แต่ทำได้ดีกว่า เพราะลดภาระเรื่องค่ารักษาพยาบาล และถูกตำรวจกวาด อยู่เรื่อยๆ” สำหรับแรงงานที่ร่วมสัมภาษณ์กลุ่ม เห็นว่า “การมี passport สบายใจกว่า แม้ว่าจะมีค่าใช้จ่ายหรือถูกหักเงินเดือนก็ตาม” และแรงงานหญิงกลุ่มหนึ่งกล่าวว่า “ถึงมี passport ก็ไม่อยากหนีไป ทำงานที่อื่นหรอก เพราะอยู่ที่ไหนแล้วมีอยู่ มีกิน มีเงินเก็บ และที่

สำคัญเขาดีกับเรา แล้วเราจะหนีไปทำไม แต่ที่เห็นเพื่อนหลบหนี เพราะถูกนายจ้างเอาเปรียบ และถูกทำร้ายมากกว่า ”

4) แรงงานฯ มักอยากทำงานรวมกลุ่มกับคนที่รู้จักมากกว่า หรืออยู่ร่วมกับญาติๆ

5) ปัญหาจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจถึงข้อดีในการพิสูจน์สัญชาติและขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง ส่วนสำคัญ คือ ความไม่ไว้วางใจกัน

6) ต้องยอมรับมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง คือ ตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจ เจ้าหน้าที่ขึ้นทะเบียนแรงงานฯ และบริษัทเอกชน ซึ่งภาครัฐไทย ยังมีกำลังบุคลากรน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนแรงงานฯ ที่ต้องขึ้นทะเบียนและทำฐานข้อมูล (Bio data) ที่สำคัญแรงงานในภาคเกษตรในอำเภอแม่สอด พบพระ อุ่มผาง ทำสองอย่าง มักไม่ยอมทำบัตรหรือเห็นว่าการพิสูจน์สัญชาติไม่มีความจำเป็น เนื่องจากมารับจ้างทำไร่เป็นฤดูกาลคราวละประมาณ 3 เดือน แล้วกลับบ้าน จึงได้ทำการกำกับ ดูแลโดยผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งต่างก็รู้จักแรงงานพม่าอยู่แล้ว เนื่องจากรับจ้างทำงานเป็นประจำ ดังนั้นผลประโยชน์ในการควบคุมและขึ้นทะเบียนแรงงานภาคเกษตร และเป็นแรงงานที่ไม่มีสัญชาติพม่า จึงมักหลบเลี่ยงไปทำงานในหมู่บ้านมากกว่าในระบบอุตสาหกรรม และรับจ้างในกิจการค้าปลีก

7) การขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอด ซึ่งยกฐานะเป็นเทศบาลนครแม่สอดแล้วรวมทั้ง ตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษด้วย ทำให้เห็นความแตกต่างด้าน “กฎระเบียบ” ชัดเจน แต่เมื่อลงพื้นที่เก็บข้อมูลในเขตเทศบาลนครแม่สอดแล้ว รวมทั้งสอบถามชาวบ้านคนไทย แม่ค้า พ่อค้าในตลาดที่ได้พูดคุยหลายคน พบว่าไม่ได้รู้สึกว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนามากนัก ยังค้าขายดำเนินชีวิตเหมือนเดิม จะรู้สึกใหม่ คือ ถนน โรงแรม และการก่อสร้างรอบๆ นอกส่วนในตลาดยังเหมือนเดิม และการปิดด่านไม่ได้ส่งผลอะไรต่อประชาชนทั้งสองฝั่งแม่น้ำเมย เนื่องจากมีท่าเรือขนาดเล็กของเอกชนมากมายที่เสียค่าข้ามคนละ 5 บาทเท่านั้น

8) ปัญหาในส่วนของการขาดการที่ไม่เคร่งครัด/ละเลย/สองมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเปิดช่องทางให้กระบวนการค้าแรงงานฯ ผ่านทางนายหน้ายังเติบโตอยู่ เห็นได้จากการที่มีแรงงานฯ กระจายไปทำงานในหลายจังหวัดเกือบจะทั่วประเทศ มีทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สภาพปัญหาโดยรวมการจ้างแรงงานต่างด้าวพม่า ในเขตอำเภอแม่สอด จ.ตาก พบปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรมและความสัมพันธ์พวามีน้อย ส่วนใหญ่ชาวไทยและแรงงานต่างด้าวพม่าสามารถทำงานและอาศัยอยู่ร่วมกันได้ ในเขตเทศบาลนครแม่สอด มีแรงงานต่างด้าวพม่า กลายเป็นส่วนหนึ่งของประชากรที่สร้างผลผลิตทั้งทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

6.2 ปัจจัยสาเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่า ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่สูง ใช้เวลานาน ขาดเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยและไม่เพียงพอ ขาดความไว้วางใจกับทางการพม่า ขั้นตอนยุ่งยาก เข้าใจยาก จึงมักใช้บริการของบริษัทเอกชน ก็ยังทำให้ค่าใช้จ่ายมากขึ้น และปัญหาการกำหนดมาตรการของประเทศไทยไม่แน่นอน มักใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือ ทำให้เปลี่ยนแปลงบ่อย

6.3 รัฐบาลควรมีการกำหนดนโยบายในการจัดระบบบริหารแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง ให้มีความชัดเจน สอดคล้องกันทั้งในแผนแม่บทแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นแผนบูรณาการ

เดียวกันให้ชัดเจน ควรมีการกำหนดมาตรการบริหารแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง ทั้งระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว โดยคำนึงปัจจัยและปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอแนะให้บูรณาการ ทบพวนและปรับปรุงกระบวนการทำงาน และพัฒนาขั้นตอนต่าง ๆ ให้ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ และจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (one stop service) และเสนอให้มีการเจรจาและลงนามบันทึกข้อตกลงกับรัฐบาลพม่า โดยใช้ฐานข้อมูลสารสนเทศ รวมถึง Bio data ร่วมกันให้ได้จริง จะเป็นผลในการควบคุมแรงงานทั้ง 2 ประเทศ

6.4 ใช้มาตรการทางกฎหมายให้ชัดเจน ตามที่ผ่านมามีการจัดการ โดยใช้มติคณะรัฐบาล ในการจัดการแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แต่ยังคงขาดกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ยังไม่ครบถ้วน จึงทำให้แนวทางการปฏิบัติขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้อง เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

6.5 พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาครัฐ เอกชน ในการบริหาร กำกับดูแล ตรวจสอบ นายจ้าง และสถานประกอบการ รวมถึงการให้ความคุ้มครอง สภาพการจ้างงานสวัสดิการ สุขภาพ และความปลอดภัย ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ควร “สร้างระบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น” เช่น การประสานงานร่วมกับเทศบาล อบต. กำนันผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น

6.6 มาตรการที่ควรดำเนินการปฏิบัติอย่างจริงจัง ได้แก่

1) กำหนดเงื่อนไขและความรับผิดชอบของนายจ้าง โดยการรายงาน “การคงอยู่” ของแรงงานต่างด้าวทุก 3 เดือน หากแรงงานฯ หลบหนี ต้องแจ้งภายใน 7 วัน และนายจ้างควรจัดหาที่พักหรือจัดการให้แรงงานฯ มีที่พักอาศัยอยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่รับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีมาจากนายจ้างคนอื่น

2) กำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานแล้วเปลี่ยนนายจ้างรายใหม่ได้เฉพาะในกิจการเดียวกัน และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดเดิม คือ นายจ้างเดิมเสียชีวิต เลิกกิจการ นายจ้างทำทารุณกรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือนายจ้างยินยอม

3) สำหรับแรงงานฯ ที่ทำงานแบบเข้าไป – เย็นกลับ ตามแนวชายแดน และตามฤดูกาล ในปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากอยู่ระหว่าง “ร่างกฎหมาย ทบทวนแผน หลักเกณฑ์วิธีการในการขอรับใบอนุญาตทำงาน การกำหนดค่าธรรมเนียบ กำหนดงาน และท้องที่ทำงาน”

6.7 ถ้ายึดตามองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศไทยต้องให้ค่าแรงวันละ 300 บาท/วัน กับแรงงานต่างด้าวด้วย เพราะถือเป็น “ลูกจ้าง” ตามกฎหมาย แม้ว่า จะเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือไม่เข้าขึ้นทะเบียนก็ตาม

สิ่งที่น่ากังวล คือ “ผู้ที่ติดตามแรงงาน เช่น เมีย และลูกที่เกิดในประเทศที่ไม่มีสัญชาติไทย จะกลายเป็นภาระของสังคมไทย และความมั่นคงในอนาคต” โดยเฉพาะภาระด้านสาธารณสุขและการศึกษาจะเป็นภาระด้านงบประมาณเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่พม่าไม่ยอมรับว่าเป็นสัญชาติพม่า คนเหล่านี้จะพยายามหางานทำต่อในประเทศ และลูกหลานที่เติบโตมาในประเทศไทย จะต้องเรียนหนังสือด้วย รัฐบาลไทยจะสนับสนุนเด็กกลุ่มนี้อย่างไร?

7. กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าไม่ได้รับทุนสนับสนุนจากเงินรายได้ มหาวิทยาลัยนเรศวร และยังได้รับความร่วมมือที่ดีจากนิสิตรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ ในการติดต่อประสานงานในพื้นที่ “การมีเครือข่ายที่เป็นปมิตร ย่อมนำพาความสุขใจในการลงพื้นที่เก็บข้อมูล” นั่นคือ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นในการศึกษาครั้งนี้

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน รวมถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้าร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ชีวิตจริง ให้ทีมงานวิจัยได้เกิดการเรียนรู้เป็นอย่างดียิ่ง

ท้ายสุดนี้ขอขอบพระคุณหลายๆ คนที่ช่วยพิมพ์/ตรวจทาน/ร่วมวงสนทนา โดยเขาเหล่านั้น ยินดีที่จะปิดทองหลังพระ เพื่อให้บทเรียนของนโยบายรัฐด้านการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ได้เกิดการเรียนรู้ และนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายรัฐ ให้ครอบคลุมทุกมิติทั้งทางนโยบาย สังคม และความมั่นคงแห่งชาติไปพร้อมๆ กัน

8. เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานสถิติแห่งชาติ. [ออนไลน์]. ที่มา: <http://www.nso.go.th/index-1.html>
- [2] ฝ่ายทะเบียนและสารสนเทศ กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2552. [ออนไลน์]. ที่มา: www.doe.go.th/workpermit/
- [3] วสันต์ สาธิต, (2550, 7 พฤษภาคม), คมชัดลึก.
- [4] อธิระพล อรุณะภักดิ์และคนอื่นๆ. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 พร้อมกฎกระทรวง และระเบียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- [5] พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว 2521. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2549.
- [6] อติสร เกิดมงคล. (2554, 12 มกราคม). รายงาน : แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย(1)การย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัย ความผูกพันกับสังคมไทย. [ออนไลน์]. ที่มา : <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/1670>
- [7] Billsborrow E, Richard, A.S.Oberai and Standing, Guy. “Migration Surveys in low – income countries”. Journal of Development Economics, Vol.18. pp. 584- 585, 1984.
- [8] Todaro, P. Michael. Internal migration in developing countries : a review of theory, evidence, methodology and research priorities. International Labour Office, California, 1976.
- [9] Lee, S. Evenett, “A Theory of Migration” Demography. Vol.3, No. 1, pp.47 – 57. 1966.
- [10] ดุษฎี อายุวัฒน์ และพรเพ็ญ ปานดำ. [ออนไลน์]. ที่มา: www.thaipopulation.org/stable/index.php?option=com-docman&ta.
- [11] Record of Discussion of the Thailand – Myanmar Meeting on Employment of Myanmar workers in Thailand. 25 – 27 July 2007. Nay Pyi Taw. [ออนไลน์].

ที่มา:<http://www.phamit.org/download/Nationality%20verification%20for%20migrants%20from%20Burma.pdf>

- [12] สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. ขั้นตอนการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติกัมพูชา พม่า และลาว . [ออนไลน์]. ที่มา :<http://wp.doe.go.th/step%20-%20verify>.
- [13] อติสร เกิดมงคล. จุดเริ่มต้น: เมื่อเขตเศรษฐกิจพิเศษมีผลกระทบต่อกรย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง.มูลนิธิส่งเสริมสันติวิธี. [ออนไลน์]. ที่มา : www.thaingo.org/writer/view.php?id=928.
- [14] กองแผนงานและสารสนเทศ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. [ออนไลน์]. ที่มา: <http://www.doe.go.th/Page/about%20doe/structure.html>
- [15] กองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน. สถานการณ์กำลังแรงงาน การมีงานทำและการว่างงาน และแนวโน้มปี 2554. [ออนไลน์]. ที่มา: www.Lmi.doe.go.th/LMI4/counter-analyze/8.สถานการณ์กำลังแรงงาน%20.