

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานต่างชาตินับวันจะเพิ่มขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติชาวพม่า เชื้อชาติไทยใหญ่ ปะหล่อง ปะโอ ฯลฯ จะเข้ามาอาศัยอยู่ตามอำเภอชายแดน เช่น อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอฝาง อำเภอไชยปราการ และอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่ นับวันจะเพิ่มมากขึ้น แรงงานเหล่านี้ถ้ามองในแง่ดีก็คือ ช่วยแรงงานไทยที่ขาดแคลนในด้านแรงงานเกษตร ซึ่งเป็นงานหนัก คนไทยไม่ทำ และทำให้เศรษฐกิจในระดับภูมิภาคขับเคลื่อนต่อไปได้ ในขณะเดียวกัน แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ก็อาจทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อพวกเขาทำงานหาเงินได้ ก็จะนำกลับประเทศของตนเอง จากการยืนยันของ กฤตยา อาชวนิจกุล ซึ่งกล่าวระหว่างการสัมมนาเรื่อง นโยบายและการจัดองค์การคนต่างด้าวในประเทศไทย ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่า แรงงานต่างชาติประมาณครึ่งหนึ่ง ส่งเงินกลับบ้านมีถึง 3,450 ล้านบาทต่อปี

ดังนั้นจะเห็นว่า การที่เกิดการอพยพเข้ามาของแรงงานชาวพม่า เชื้อชาติไทยใหญ่ ปะหล่อง ปะโอ ฯลฯ ที่เข้ามาตามอำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่ จะก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายที่จะเปิดรับแรงงานต่างด้าว โดยให้มีการจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และท่านได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชน การรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายใน รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาแรงงานไทยขึ้นทดแทน (กรุงเทพฯธุรกิจ, 22 กุมภาพันธ์ 2545 : 2) และผลจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 ส.ค. 2544 ซึ่งอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้เป็นเวลา 1 ปีนั้น อายุการอนุญาตดังกล่าวหมดลงในวันที่ 25 ก.ย. 2545 ซึ่งหลังจากนั้นแรงงานต่างด้าวจะต้องไปจดทะเบียนและต่ออายุตามมติ ค.ร.ม. 28 ส.ค. 2544 โดยในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 2545 นั้นมีสาระสำคัญคือ จดทะเบียนให้เฉพาะคนต่างด้าวที่จดทะเบียนและต่ออายุไว้ตามมติ ค.ร.ม.วันที่ 28 ส.ค. 44 เท่านั้นซึ่งมีจำนวน 568,249 คน ไม่ใช่การจดทะเบียนคนต่างด้าวที่เข้ามาใหม่ โดยมีระยะเวลาผ่อนผันให้ทำงานและอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ 26 ก.ย.45-25 ก.ย.46 และต้องอยู่ในพื้นที่จังหวัดเดิมที่ขออนุญาตไว้กับนายทะเบียน พ.ศ.2544 เท่านั้น ไม่อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงหรือโยกย้าย

พื้นที่ และงานที่ต้องมีนายจ้าง โดยอนุญาตให้ทำงานเป็นลูกจ้างใช้กำลังกายหรือใช้แรงงานเป็นหลัก ใน 6 สาขาอาชีพประเภทกิจการได้แก่ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมง กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน คนงานในฟาร์ม และคนงานในแปลงเพาะปลูกพืช ([http://www.thaico.net/b_pnews/sc\(42\).htm](http://www.thaico.net/b_pnews/sc(42).htm))

อย่างไรก็ตามตามมติคณะรัฐมนตรีการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ (สมช.) และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดำเนินการนั้น มติคณะรัฐมนตรีชุดนี้มีความแตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีชุดก่อนๆ คือการรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวชัดเจน ซึ่งเมื่อทราบข้อมูลแล้วจะสามารถวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น ผลจากการรับจดทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนในปี 2544 รวมทั้งสิ้น 568,249 คน ปี 2545 รัฐบาลมีการต่อทะเบียนให้อีก มีแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวรวมทั้งสิ้น 424,948 คน หายไป 143,301 คน ดังนั้นจะเห็นว่า มาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมได้ แต่กลับถือว่าเป็นมิติใหม่สำหรับรัฐบาลนายกฯทักษิณ ชินวัตร ในการพยายามแก้ไขแรงงานต่างชาติให้ ได้ผล

สาเหตุของการอพยพเข้าสู่ประเทศไทย

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้พลัดถิ่น ชาวพม่าเข้าสู่ประเทศไทยมี 2 ประการด้วยกันคือ ปัจจัย ที่เป็นเหตุผลผลักดันประการหนึ่ง และปัจจัยที่เป็นเหตุจูงใจอีกประการหนึ่ง

ปัจจัยที่เป็นเหตุผลผลักดัน (Push Factors) ที่สำคัญเช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชน ในพม่า และมีการกดขี่ข่มเหงชนกลุ่มน้อย ทำให้ชนกลุ่มน้อยไม่สามารถทนต่อการกระทำของพม่า ดังกล่าวได้ จึงพากันอพยพเข้าสู่ประเทศไทย ประกอบกับการเกิดปัญหาเศรษฐกิจในพม่า ตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลทหารปกครองประเทศ รัฐบาลถือนโยบายปิดประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของพม่าตกต่ำ ประชาชนมีรายได้ต่ำ และประสบกับปัญหาขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค ดังนั้นจึงทำให้ชนกลุ่มน้อย ต้องอพยพหนีความอดอยากจากพม่าเข้าสู่ประเทศไทย เพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า

สำหรับปัจจัยเป็นเหตุชักจูง (Pull Factors) ที่สำคัญเช่น ความอ่อนปรวนของ รัฐบาลไทย ที่ดำเนินนโยบายแบบผ่อนปรนเรื่อยมา เพราะรัฐบาลคำนึงถึงปัจจัยและผลกระทบอื่นๆ ที่จะตามมา หากว่าดำเนินนโยบายเด็ดขาด ปรามปรามชนกลุ่มน้อยที่มาจากพม่าอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ให้เข้าสู่ประเทศไทยหรือผลักดันออกไปโดยไม่มีการผ่อนผันก็คงเป็นเรื่องยากลำบากสำหรับรัฐบาล ซึ่งส่วนหนึ่งรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยต้องคำนึงถึงคือเรื่องสิทธิมนุษยชน ความเมตตาสงสาร และ

เศรษฐกิจในระดับภูมิภาค จึงทำให้การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมามีเหมือนกับเดินย่ำอยู่กับที่ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

อีกประการหนึ่งคือ ความต้องการแรงงานของนายทุนไทยที่ต้องการแรงงานจากพม่า เพราะค่าจ้างถูก มีความอดทนสูง ไม่เรียกร้องค่าตอบแทนอะไรมากนัก อนึ่งสำหรับแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่จากการเปิดเผยของหนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ฉบับวันที่ 13 มิ.ย. 44 พบว่า แรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมาย โดยมีกลุ่มนายจ้างรู้เห็นเป็นใจ ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกว่าแรงงานไทยหลายเท่า จึงส่งผลให้สถานประกอบการต่าง ๆ นิยมใช้แรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น (ไทยนิวส์, 13 มิถุนายน 2544)

อย่างไรก็ตามจากเหตุปัจจัยดังกล่าวล้วนเป็นสิ่งที่นำมาสู่ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยทั้งสิ้น และการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของชาวพม่านั้นก็ส่งผลกระทบต่อไทยในด้านต่าง ๆ เช่น เกิดปัญหาการนำเงินตราออกนอกประเทศ ปัญหาโรคระบาดที่ติดมากับผู้อพยพทำให้รัฐต้องเพิ่มงบประมาณด้านสาธารณสุขมากขึ้น ปัญหาการทำลายป่าไม้ที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ปัญหาอาชญากรรมนับวันจะมีเพิ่มมากขึ้น ปัญหาความมั่นคงของประเทศ ปัญหาการแย่งงานคนไทย เพราะนายจ้างจะจ้างแต่แรงงานชาวพม่าที่มีค่าแรงถูก

เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่านั้น ทางกระทรวงมหาดไทย เคยประกาศห้ามคนต่างด้าว สัญชาติพม่า อพยพหลบภัยเข้ามาในราชอาณาจักรไทย นับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2519 หากเข้ามาจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เนื่องจากเป็นบุคคลเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงกำหนดว่า บุคคลสัญชาติพม่าที่เดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 คือ "ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า" ซึ่งทางราชการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อการรอการผลักดัน สำหรับผู้ที่เข้ามาภายหลังวันนั้นถือว่า เป็นกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ต้องถูกดำเนินคดี และส่งตัวออกนอกราชอาณาจักร (เฉลิมศักดิ์ เหมมงาม, 2535 : 2)

สำหรับในเรื่องนโยบายต่าง ๆ นั้น รัฐบาลไทยมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 ไทยมีนโยบายต่อสหภาพพม่า ตามมติ คกก. โดยการประสานงานของสภา ความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2524 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย พม่า เน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย-พม่า และความมั่นคงแห่งชาติควบคู่กันไป

พ.ศ. 2531-2534 ไทยมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่เป็นนักศึกษา พม่า ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 กันยายน และ 22 พฤศจิกายน 2531, 10 มกราคม , 31 สิงหาคมและ

24 กันยายน พ.ศ.2534 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดี ระหว่างชายแดนไทย-พม่าและความมั่นคงของชาติควบคู่กันไป

พ.ศ. 2532-2535 ไทยมีนโยบายการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า และปัญหารายการพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ในเขตพม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดี ระหว่างชายแดนไทยพม่า ความมั่นคงของชาติ และประ โยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมควบคู่ กันไป

พ.ศ. 2532- 2536 ไทยมีนโยบายด้านความมั่นคงของไทยต่อพม่า ตามมติ คกก. นโยบาย ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2532 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญห าชายแดนไทย-พม่า โดยเน้นเรื่องความสัมพันธ์อันดีระหว่างชายแดนไทยพม่า และความมั่นคงแห่งชาติ และ ผลประ โยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป

พ.ศ. 2537 ไทยมีนโยบายด้านความมั่นคงของไทยต่อพม่า ตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2537 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน, 2 และ 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ ให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อป้องกันและสกัดกั้นการ ลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติ และประ โยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ควบคู่กันไป

พ.ศ. 2538 ไทยมีนโยบายแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ตามมติสภาความ มั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2538 เพื่อแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน, 2 และ 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ ให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อป้องกันและสกัดกั้นการ ลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติ และประ โยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ควบคู่กันไป

พ.ศ. 2539 นโยบายของไทยคือ การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างชาติ ผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน, 2 และ 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศ ให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมายและเพื่อป้องกันและสกัดกั้นการ ลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติ และประ โยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ควบคู่กันไป

พ.ศ. 2541 ไทยมีนโยบายในการจัดระบบการควบคุมแรงงานต่างด้าว ที่เข้าเมือง ผิดกฎหมาย ให้ทำงานชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับ ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม , 9 มิถุนายน, และ 21 กรกฎาคม 2541 เพื่อแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ให้ สอดคล้องกับภาวะ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (วิทยา บุตรเพชรรัตน์, 2542 : 27-28)

จากนโยบายดังกล่าวข้างต้น นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ตั้งแต่ พ.ศ.2524 ถึง พ.ศ. 2537 จะเน้นในด้านความมั่นคง ความสัมพันธ์อันดีกับพม่า ตลอดจนผลประโยชน์ร่วมกันในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและมนุษยธรรมเป็นหลัก ตั้งแต่ปี พ.ศ.2537-2542 นโยบายของรัฐจะเน้นการควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย เพราะรัฐเห็นว่านับวันจะมีแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น การออกมาตรการเพื่อควบคุมดูแลและการผลักดันออกนอกประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น

อย่างไรก็ตาม หากศึกษานโยบายด้านแรงงานต่างด้าว จริงๆแล้วจะพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับนโยบาย จนกระทั่งถึงคณะรัฐมนตรีได้รับรู้ปัญหานี้มาตลอด และมีมติคณะรัฐมนตรีประกาศกระทรวงหรือมติของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา

ตั้งแต่สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2535 สั่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า พร้อมกำหนด มาตรการปฏิบัติการจิตวิทยา ประชาสัมพันธ์ให้แรงงานพม่าทราบว่า การเข้ามาในไทยจะถูกจับกุมและลงโทษอย่างหนัก พร้อม ๆ ไปกับสั่งจัดชุดตรวจของทหารพราน อส. ให้สกัดกั้นแรงงานพม่าที่จะหลบหนีเข้ามาทางชายแดน อย่างเฉียบขาด แต่ก็ไร้ผล

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในยุคนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยแรก ก็มีมติคณะรัฐมนตรี ออกมาอีกครั้งเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2537 ให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณากำหนดมาตรการ และแนวทาง เพื่อป้องกันปัญหาคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยสั่งให้กระทรวงมหาดไทย และ สมช. เน้นการกวาดล้างและเข้มงวด แต่สุดท้ายแรงงานต่างด้าวก็ยังทะลักเข้ามาในไทยอย่างไม่สิ้นสุด

กระทั่งยุคนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ครม. มีมติในแนวเดิมออกมาอีก เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 แต่ไม่เน้นการปราบปรามแรงงานต่างชาติดังหมดกลับสั่งให้กระทรวงมหาดไทย สมช. และกระทรวงแรงงาน ช่วยกันจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติดังผิดกฎหมาย ให้เข้าสู่ระบบและสามารถจัดการได้ โดยผ่อนผันให้อยู่ในประเทศ 2 ปี ก่อนที่จะผลักดันออกตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ที่จะประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการ โดยอาศัยอำนาจมาตรา 17 ของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

สาระสำคัญของมาตรการตามมติ ครม. ดังกล่าวคือ ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติ 7 แสนกว่าคน ที่เป็นชาวพม่า ลาว เขมร เข้ามาไทย ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ทำงานในเขตพื้นที่ 43 จังหวัด

พร้อมลดค่าประกัน 5 พันบาทต่อคนเหลือ 2 พันบาทต่อคน และให้เพิ่มกิจการที่แรงงานต่างด้าวทำได้ ในส่วนของภาคขนส่งและอุตสาหกรรมการผลิต ตามที่นายจ้างเรียกร้องมาตลอด 2-3 ปี

มาในยุคที่นายกชวน หลีกภัยกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี มีนายไทรรงค์ สุวรรณศิริ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้ออกนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติอย่างจริงจัง

โดยสรุปคือ จะจับกุมและส่งกลับเฉพาะแรงงานต่างด้าวเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย หรือ "แรงงานเถื่อน" ไม่ว่าจะอยู่ในโรงงานหรือไม่อยู่ โดยอ้างว่าไม่ใช่การกีดกันแรงงานต่างด้าว แต่เพื่อให้แรงงานคนไทยเข้าไปทำแทน ส่วนแรงงานที่คนไทยไม่ทำจะไม่ไปแตะต้อง โดยตั้งเป้าจะผลักดันออกไป 3 แสนคนจาก 1 ล้านคน ใน 6 เดือน โดยที่กระทรวงการต่างประเทศจะเจรจากับประเทศนั้น ๆ เพื่อไม่ให้กระทบความสัมพันธ์

ในทางปฏิบัติ รัฐบาลนายกชวน หลีกภัยได้วางมาตรการไว้ 2 ระยะ คือ

ระยะสั้น จะไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนและผ่อนผันแรงงานต่างชาติเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายอีก ส่วนที่ผ่อนผันแล้วต้องจัดระเบียบควบคุมและไม่ควรมีการผ่อนผันให้ทำงานในโรงงานอีก

ระยะยาวศึกษากำหนด ประเภทงานในประเทศที่ขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง เพื่อนำแรงงานต่างชาติเข้ามาอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยสภาพัฒน์ นอกจากนั้นจะให้สภาความมั่นคง (สมช.) ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง

ส่วนขั้นตอนรูปธรรมในการลดจำนวนแรงงานต่างชาติภายใน 6 เดือน คือ

1. ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบโดยให้กระทรวงอื่น เสริม
2. จัดตั้งศูนย์รอกการส่งกลับในพื้นที่จังหวัดชายแดน โดยเฉพาะจังหวัดที่ ประกาศเป็นเขตพิเศษ จุดหลักคืออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เพื่อรองรับแรงงาน ที่หมดวาระระยะเวลาผ่อนผัน
3. ประกาศให้จังหวัดชายแดนไทยที่มีอาณาเขตติดต่อกับพม่า ลาว กัมพูชา เป็น เขตพิเศษให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ เพื่อสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างชาติเข้าพื้นที่จังหวัดด้านใน
4. กำหนดมาตรการให้นายจ้างหรือเจ้าของประกอบการพิจารณาจ้างคนไทย เข้าทำงานก่อน หากคนไทยไม่ทำจึงจะให้แรงงานต่างชาติทำได้

5. พิจารณาแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการจ้างแรงงานต่างชาติโดยกฎหมาย โดย เฉพาะ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้าม คน งานต่างด้าวทำ พ.ศ.2522

6. เร่งรัดประสานการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้รับแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายกลับไปประเทศภูมิลำเนา รวมทั้งประสานในการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานใน ประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย

7. ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมาย

8. จัดตั้งองค์กรระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่บริหารงาน ต่างชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

โดยสรุปภาพรวมที่ผ่านมาด้านนโยบาย ตั้งแต่สมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นต้นมายืนยัน ถึงการกวาดล้างอย่างเด็ดขาดตลอดมา รับกับทฤษฎีค้น แต่เพียงเปลือกมาตลอดเพราะไม่สามารถทาน กระแสดึงเข้ามาได้

กระทั่งรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ถือว่าลดหย่อนความตึงตึงมากลง ๗ แต่ก็ประสบ ปัญหาหลากหลายเป็นขุมข่ายขบวนการค้าแรงงานที่มีเม็ดเงินมหาศาลหล่อเลี้ยง เพราะแรงงานต่างด้าว ทะลักเข้ามาเหมือนทำนบเขื่อนแตก ไทยจึงกลายเป็นประเทศที่รองรับแรงงานต่างด้าวไปสู่ประเทศ อาเซียน เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ต่อทอดไป

ส่วนมาตรการของนายไครรงค์ สุวรรณคีรี ที่ออกมาซึ่งมีมาตรการออกมารองรับเป็น ขึ้นเป็นตอน แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ในพื้นที่อีกหลายประเด็น โดยเฉพาะเรื่องการผลักดันออก ไปไม่ใช่เรื่องง่าย และการตั้งศูนย์รอการส่งกลับ ไทยก็ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายและปรากฏว่ารัฐก็โยนให้ เอกชนรับไปอีก (ผู้จัดการรายวัน, 2 กุมภาพันธ์ 2541 : 4)

ในช่วงปี 2544 เป็นยุคของนายกฯทักษิณ ชินวัตร ได้มีแนวคิดในการใช้มาตรการเปิดรับ แรงงานต่างด้าวอย่างไม่จำกัดจำนวน และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เห็นชอบ ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินงานดังนี้

- รับรายงานตัวขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและออกใบอนุญาตทำงาน เมื่อพ้นกำหนดการรายงานตัวและขออนุญาตการทำงานแล้ว ให้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตาม กฎหมายอย่างเด็ดขาดจริงจัง ทั้งต่อตัวแรงงาน นายจ้าง และผู้เกี่ยวข้อง

- ให้ดำเนินสักระยะและป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างเข้มงวดจริงจัง
- ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเต็มที่ สำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จะอนุญาตให้จดทะเบียน ได้แก่บุคคลสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ในราชอาณาจักรแล้วก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ (ก่อน 28 ต.ค. 2544) และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงานซึ่งมาตรการนี้จะได้ผลหรือไม่นั้น จะต้องใช้เวลาเป็น เครื่องพิสูจน์กันต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมา ในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่า
2. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาของแรงงานพม่าในอำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอฝาง อำเภอไชยปราการ และอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่
4. เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่า

1.3 สมมติฐาน

แรงงานต่างด้าวชาวพม่าใน 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อชุมชนในพื้นที่

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ว่าพวกเขามีความคิดอย่างไรกับนโยบายของรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา และนโยบายต่าง ๆ นั้นสามารถแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าในพื้นที่ที่จะศึกษาได้มากน้อยแค่ไหน รวมทั้งต้องการศึกษาถึงความเหมาะสมของนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าว่าควรอยู่ตรงไหน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ในระยะยาวต่อไป โดยจะศึกษาอำเภอเวียงแหง อำเภอฝาง อำเภอไชยปราการ และอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา

1.5 นิยามศัพท์

แรงงานต่างชาติด (Alien Worker) หมายถึง บุคคลที่ดำเนินการหรือเคยดำเนินการในกิจกรรมที่มีการให้ค่าตอบแทนในประเทศใด ๆ ซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้เป็นคนในชาติของประเทศนั้น หรือหมายถึงคนที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเองอยู่ในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (Illegal Worker) หมายถึง คนสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้าประเทศไทย โดยผิดกฎหมายและมารับจ้างขายแรงงานให้แก่ผู้ประกอบการคนไทย

ผู้ประกอบการ หมายถึง เจ้าของกิจการที่ใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า

เจ้าหน้าที่รัฐ หมายถึง ข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ

บัตรบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) หมายถึง เอกสารซึ่งทางราชการออกให้กับบุคคลบนพื้นที่สูง เมื่อปี พ.ศ.2535 เพื่อควบคุม

บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึง บุคคลที่อยู่บนพื้นที่สูง ซึ่งทางราชการได้จัดทำบัตรบุคคลบนพื้นที่ สูงควบคุมไว้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขาทั้ง 9 เผ่า รวมทั้งชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ เช่น พม่า มอญ ลาว จีนฮ่อ เป็นต้น โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่ 20 จังหวัด

ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หมายถึง ผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศพม่าแล้วหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลัง 9 มีนาคม 2519 และมีหลักแหล่งบ้านเรือนถาวรอยู่ในประเทศไทย

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึง บุคคลหลายเชื้อชาติที่อพยพมาจากพม่าเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อน 9 มีนาคม 2519 (วิทยา บุตรเพชรรัตน์, 2542 : 6)

ชนกลุ่มน้อย (Minority) หมายถึง กลุ่มชนที่รวมตัวกันโดยมีประวัติความเป็นมา ภาษา หรือความเชื่อทางศาสนาที่เหมือนกัน และมีความรู้สึกว่าตนเองมีความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวไปจากชนกลุ่มใหญ่ (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ, 2540)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับทราบสาเหตุที่นโยบายของรัฐต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะอะไร และทำไมถึงเป็นเช่นนั้น และจะแก้ไขอย่างไร
2. ได้ทราบถึงความเหมาะสมของนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่า
3. ได้ทราบผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อประชาชนในพื้นที่

4. ได้ทราบถึงทัศนคติเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่า

6. ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรค ของนโยบายของรัฐที่นำมาใช้กับแรงงานพม่าใน อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝาง อำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่

7. ได้ทราบถึงแนวโน้มการอพยพเข้ามาในอำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอฝาง อำเภอไชยปราการและอำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ ของแรงงานพม่าในอนาคต ว่าจะมีลักษณะอย่างไร