

บทที่ 7

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาระงาณพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ 4 ประการ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ประการแรก เพื่อศึกษาถึงแนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมาในการแก้ไขปัญหาระงาณพม่า

ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาของระงาณพม่าในอำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝาง และอำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่

ประการที่สาม เพื่อศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาระงาณพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่

ประการที่สี่ เพื่อนำเสนอข้อเสนอในเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาระงาณพม่า

สำหรับกรอบการศึกษาผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวชาวพม่า ใน 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ คือ อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝาง และอำเภอแม่เอย และศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาระงาณต่างด้าวคือตั้งแต่เริ่มมีการใช้นโยบายเพื่อควบคุมการทำงานของระงาณต่างด้าวผิดกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535, 27 ธันวาคม 2538, 25 มิถุนายน, 21 กรกฎาคม 2541, 3 สิงหาคม 2542 และ 29 สิงหาคม 2543 จนถึงสมัยของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทางราชการ การสัมภาษณ์ บทความต่าง ๆ ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องกับระงาณต่างด้าวชาวพม่าจากหลายสาขาอาชีพ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตำรวจ กำนันผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้า นักธุรกิจต่าง ๆ รวมทั้งหมด 36 ท่าน

ตามวัตถุประสงค์ประการแรก การศึกษาวิจัยพบว่าแนวนโยบายของรัฐที่ผ่านมาในการแก้ไขปัญหาระงาณพม่าตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปุณยารชุน มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 และต่อมาเมื่อครบกำหนดการทำงานของระงาณต่างด้าวแล้ว มีการผ่อนผันให้

ทำงานต่อได้โดยที่นายจ้างจะต้องนำลูกจ้างมารายงานตัวเพื่อขอประกันตัวและยื่นขอใบอนุญาตปีละ 1,000 บาท พร้อมทั้งวางเงินประกัน 5,000 บาท โดยอนุญาตให้นายจ้างได้เฉพาะเขต 9 จังหวัดชายแดน คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

นโยบายของรัฐบาลชุดนี้มีมาตรการทางด้านจิตวิทยาประชาสัมพันธ์ให้แรงงานพม่าทราบ ว่า การเข้ามาในประเทศไทยจะถูกจับกุม และลงโทษอย่างหนัก พร้อมทั้งส่งชุดตรวจของทหารพราน อส.ให้สกัดกั้นแรงงานพม่าที่อพยพหนีเข้ามาตามแนวชายแดน มาตรการเหล่านี้ไม่ค่อยจะได้ผลเนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น 1. นายจ้างอ้างว่าเงินค่าประกันตัวจำนวน 5,000 บาทต่อคนเป็นอัตราสูงเกินไป (กฤษฎา อาชนิจกุลและคณะ, 2544) 2. ประเทศไทยมีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศพม่า ทำให้ง่ายต่อการลักลอบเข้ามา 3. การขาดการเอาใจจริงเอาใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 4. เมื่อเจ้าหน้าที่จับได้แล้วจะนำไปปล่อยตามแนวชายแดนที่พวกแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามา พวกนี้ก็จะกลับเข้ามาอีก 5. ความต้องการแรงงานของนายจ้าง ซึ่งบางพื้นที่ เช่น บริเวณแนวชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ขาดแคลนแรงงานประเภทใช้แรงงาน สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีมติคณะรัฐมนตรีในสมัยท่านอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ต่อมาคณะรัฐมนตรีในสมัยนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี สมัยแรก มีมติออกมาเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2537 ให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณากำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยสั่งให้กระทรวงมหาดไทยเน้นการกวาดจับและเข้มงวดแต่ก็มีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาอย่างต่อเนื่อง

มติคณะรัฐมนตรีสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2 และ 16 กรกฎาคม และ 6 สิงหาคม 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อ ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติและประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กันไป

มติคณะรัฐมนตรีในเดือนมิถุนายน รวมไปถึงการกำหนดผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และเขมร ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 43 จังหวัดและให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรม คือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิตและคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกประเภทกิจการได้ 36 ประเภท

มติคณะรัฐมนตรีชุดนี้มีการลดค่าประกันตัวแรงงานที่นำมาจดทะเบียนให้ต่ำกว่ามติคณะรัฐมนตรีชุดก่อนคือ ต่ำกว่า 5,000 บาท ตามที่นายจ้างเรียกร้อง นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวต้องนำหลักฐานมาประกันตัวจากเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ในจังหวัดที่จดทะเบียน พร้อมทั้งจ่ายเงินค่าประกันตัว 1,000 บาท ค่าประกันตัวนี้นายจ้างจะได้รับคืนเมื่อพาแรงงานต่างด้าวมามอบให้ ตม. หลังจากใบอนุญาตหมดอายุแล้ว และจะต้องนำตัวแรงงานต่างด้าวเข้ารับการตรวจสุขภาพ เสียค่าใช้จ่าย 500 บาท หลังจากผ่านการพิจารณาหลักฐานและการตรวจสุขภาพแล้ว กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม จะออกใบอนุญาตให้โดยเสียค่าธรรมเนียม 1,000 บาท รวมแล้วต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างต่ำ 2,500 บาท ในทางปฏิบัติแล้วนายจ้างจะเป็นผู้ออกให้ก่อน แล้วไปหักกับแรงงานภายหลัง

ผลจากการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ตามรายงานการประเมินผลเบื้องต้นของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่ามีแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียนเข้าสู่ระบบอีกเป็นจำนวนมากและจากการสำรวจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หลังจากสิ้นสุดระยะการผ่อนผันพบว่า มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายประมาณ 998,079 คน เพิ่มขึ้นจากประมาณการเดิม 258,419 คน หรือร้อยละ 35.22 (เดิมประมาณการทั่วประเทศ 733,660) สรุปก็คือว่าการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้มีการลักลอบเข้าประเทศไทยมากขึ้น ในขณะที่ทางการไทยสามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้ ณ วันที่ 25 ตุลาคม 2540 จำนวน 265,485 คน แต่ที่ไม่สามารถควบคุมเข้าสู่ระบบได้อีกประมาณ 726,594 คน

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม , 9 มิถุนายน และ 21 กรกฎาคม 2541 สมัยของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย (ชวน 2) ได้มีมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 2 ระยะคือ

ระยะสั้น จะไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียนและผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีก หากมีการกระทำผิดกฎหมายก็จะดำเนินคดีเข้มงวดจริงจัง ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง

ระยะยาว มีการกำหนดประเภทงานในประเทศที่ขาดแคลนอย่างแท้จริง เพื่อนำแรงงานต่างด้าวให้เข้ามาถูกต้องตามกฎหมาย โดยสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนั้นให้สำนักงานสภาพัฒนาคความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์อย่างค่อเนื่องถึงอันตรายของปัญหาแรงงานต่างด้าว

ผลจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ในด้านการผลักดันแรงงานต่างด้าว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการว่างงาน ซึ่งเป็นผลจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจปี 2540 รัฐบาลตั้งเป้าการผลักดันแรงงานต่างด้าวครั้งนี้จำนวน 300,000 คน เพื่อให้คนไทยเข้าไปทำแทนที่ เมื่อสิ้นปี 2541 สำนักงาน

ตรวจคนเข้าเมืองรายงานว่าได้ส่งกลับแรงงานต่างด้าว รวม 249,817 คน แต่ทางตำรวจยอมรับว่าการผลักดันไม่ค่อยได้ผลมากนัก เพราะแรงงานต่างด้าวจะลักลอบกลับเข้ามาอีกหลังผลักดันออกไปแล้ว

การผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไป ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจเอกชนเป็นอย่างมาก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมสำรวจความต้องการแรงงานของสถานประกอบการทั่วประเทศ พบว่า มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวรวม 230,617 คน เนื่องจากไม่สามารถหาแรงงานมาทำได้ รัฐบาลจึงได้มีมติออกมาผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอีก 1 ปี

มติคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ แตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีชุดปี พ.ศ.2539 ตรงที่ เพิ่มพื้นที่ อนุญาต 54 จังหวัด แบ่งเป็นจังหวัดชายแดน 13 จังหวัด จังหวัดที่ทำกิจการประมง 22 จังหวัด จังหวัดที่มีธุรกิจขาดแคลนแรงงานและไม่สามารถหาแรงงานไทยมาทดแทนได้ ได้แก่ สวณยางพารา ไร่อ้อย ฟาร์มเลี้ยงหมู โรงสีข้าวและกิจการขนส่งทางน้ำ รวม 19 จังหวัด มีระยะเวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน สำหรับค่าประกันตัวและค่าใบอนุญาตเสียอย่างละ 1,000 บาท แต่ค่าตรวจสุขภาพเพิ่มเป็น 700 บาท

สรุปมติคณะรัฐมนตรีชุดนี้พยายามหามาตรการ การจัดระเบียบการควบคุมการทำงานให้ แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนเพื่อให้แรงงานเข้าสู่ระบบ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริง แล้ว มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ และก็ยังมีความเสี่ยงที่อยู่นอกเหนือระบบมากกว่าอยู่ในระบบเหมือนเดิม

มติคณะรัฐมนตรีเดือนสิงหาคม 2542 ได้มีการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าว ทำงานได้ใน 18 กิจการในพื้นที่ 37 จังหวัด คือ เป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมง 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด โดยครั้งแรกให้มีการจ้างได้ไม่เกิน 86,895 คน แต่หลังจากการเจรจาต่อรองของผู้ประกอบการ จำนวนที่ผ่อนผันได้เพิ่มเป็น 106,000 คน สำหรับค่าประกันตัว ค่าจดทะเบียน ค่าประกันสุขภาพ 700 แต่บังคับให้ซื้อบัตรประกันสุขภาพอีก คนละ 1,000 บาท จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 มีผู้มาจดทะเบียน 106,684 คน

อย่างไรก็ตามปี พ.ศ.2542 การดำเนินการผลักดันค่อนข้างจะได้ผลกว่าทุกปี โดยเฉพาะการส่งกลับแรงงานพม่า จะเห็นได้จากตัวเลขจากตำรวจตรวจคนเข้าเมืองส่งกลับแรงงานต่างด้าวได้ถึง 75,315 คน เป็นแรงงานพม่ามากที่สุดคือ 70,835 คน (กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ, 2544)

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 สิงหาคม 2543 มติคณะรัฐมนตรีชุดนี้ เห็นชอบให้มีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอีก 1 ปีแต่การผ่อนผันมีขอบเขตใน 37 จังหวัด 18 ประเภทกิจการ จำนวนไม่เกิน 1 แสนคน นายจ้างจะต้องนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนกับตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และขอใบอนุญาตทำงานที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ข้อสังเกตจากการผ่อนผันครั้งนี้มีแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นจากเดิมปี 2542 จากการเปิดเผยของรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจนครบาลเมือง จำนวนแรงงานต่างด้าวมียประมาณ 2 ล้านคน ในจำนวนนี้มีแรงงานพม่า 1 ล้านคน ที่เป็นชาวไทยใหญ่จากรัฐฉานมากที่สุด

สำหรับบทสรุปของนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง ปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลสามารถแก้ไขได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น การแก้ไขปัญหาเป็นมาตรการเฉพาะหน้าเท่านั้นเหมือนหมอรักษาคนไข้ที่เป็นโรคมะเร็งที่หมอรักษาได้เพียงให้ยาตามอาการเท่านั้น

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 สิงหาคม 2544 ช่วงนี้เป็นยุคของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร มีมาตรการเปิดรับแรงงานต่างด้าวให้มาขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายหากคนใดไม่มาขออนุญาตขึ้นทะเบียน ให้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาด รวมทั้งนายจ้างและผู้เกี่ยวข้องหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะถูกลงโทษอย่างเด็ดขาดเช่นกัน และให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการสกัดกั้น ป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างเข้มงวดจริงจัง สำหรับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองที่จะอนุญาตให้จดทะเบียนได้แก่ บุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

โดยสรุปเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ออกมาไม่ว่าจะเป็นนโยบายปี พ.ศ. 2535 ที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ นโยบายปี พ.ศ. 2539 มีเป้าหมายเพื่อจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายภายในประเทศ ไม่ให้เกิดผลกระทบอื่นๆ และนโยบายปี พ.ศ. 2541 ต้องการผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ แล้วนำแรงงานไทยเข้าทดแทนและปีต่อมา มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวมาเรื่อยๆ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2544 นโยบายของรัฐให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้อง ซึ่งในระยะแรกมีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน 568,249 คน และมีการต่ออายุการทำงานให้อีกในระยะต่อมาคือปี พ.ศ.2545 มีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนลดลงคือ 424,948 คน ดังนั้นบทสรุปสำหรับนโยบายนี้ยังไม่ชัดเจนว่าจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด แต่คงจะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวได้ในระดับหนึ่ง และจะยังคงมีการต่ออายุการทำงานออกไปอย่างนี้ต่อไป เพราะรัฐบาลยังไม่มีแผนการแก้ไขปัญหาระยะยาวออกมาชัดเจนนัก

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ที่เห็นชอบตามแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวตามที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เสนอ และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการมีลักษณะที่แตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีครั้งก่อนๆ คือ

- 1) การจดทะเบียนไม่มีการจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าว จำนวนพื้นที่จังหวัดและประเภทอาชีพ/กิจการ

2) อาชีพและประเภทกิจการที่อนุญาตมาจมี 9 กิจการ และมีการเพิ่มประเภทกิจการเข้ามาอีกคือประเภทกิจการพิเศษหมายถึงอาชีพอะไรก็ได้ จะมีนายจ้างหรือไม่ก็ได้

3) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจดทะเบียนที่ชัดเจน และเพื่อนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบ ซึ่งจะเป็นการง่ายต่อการควบคุม ตรวจสอบได้ง่ายกว่าเดิม แรงงานก็ไม่ต้องมาหลบๆ ซ่อนๆ อีกต่อไป

ในเรื่องการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว วิธีจะผ่อนปรนให้อีก 1 ปี และผ่อนผันให้จดทะเบียนทุก ๆ 6 เดือน ตรงนี้เป็นแนวคิดที่ดี เพราะว่าปัจจุบันคนไทยไม่นิยมทำงานภาคเกษตร ที่ใช้แรงงานจึง จำเป็นที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวที่มีความขยันและอดทน แต่รัฐต้องพยายามผลักดันและส่งเสริมให้คนไทยมีความขยันและอดทนทำงานหนักเอาเบาสู้ และพยายามพัฒนาฝีมือแรงงานไทยอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน และเมื่อถึงเวลาที่จะต้องส่งแรงงานต่างด้าวกลับเมื่อครบกำหนด รัฐต้องดำเนินการส่งกลับและค่อย ๆ นำแรงงานไทยไปทดแทน ถ้าไม่ดำเนินการอย่างนี้ต่อไป จะสร้างปัญหาในด้านต่าง ๆ ต่อประเทศไทย อย่างมองแค่ผลประโยชน์ของนายจ้างเพียงอย่างเดียว ควรคำนึงถึงประเทศชาติเป็นสำคัญ

นโยบายของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ยังต้องคอยดูกันต่อไป จะเหมือนกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาหรือไม่ที่เน้นการแก้ปัญหาตามแบบทฤษฎีของนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและแนวคิดเรื่องความมั่นคงที่รัฐจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย วิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ลักษณะนโยบายของรัฐบาลไทยที่ผ่าน ๆ มาจะเป็นลักษณะของการกำหนดนโยบายและให้หน่วยงานหรือกลไกของรัฐนำไปปฏิบัติ ที่ผ่านมาจะแก้ปัญหาโดยการผลักดันออกไป เมื่อครบกำหนดระยะเวลาผ่อนผันการทำงาน แต่กลไกของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ เพราะมีปัจจัยความไม่สำเร็จหลาย ๆ อย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง และสำหรับรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ก็มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาคล้าย ๆ กับรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มา คือเมื่อครบกำหนดก็จะผ่อนผันให้ทำงานต่อและก็ผลักดันออกไป ตามทฤษฎีดึง-ดัน (Pull Factors-Push Factors) คือจะผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไป โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติเป็นหลัก แต่ที่แตกต่างคือ การรับ จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวอย่างไม่จำกัดจำนวน เพื่อสร้างปัจจัยดึงให้แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และแรงงานจะได้เข้าสู่ระบบ การบริหารจัดการจะง่ายขึ้น ซึ่งจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ในอนาคตจะเป็นเครื่องตัดสิน

ตามวัตถุประสงค์ประการที่สอง เพื่อศึกษาวิจัยเรื่องผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในเขตอำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝางและอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่ จากการศึกษาพบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งด้านดีและด้านเสียดังต่อไปนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ

ผลดีคือ

1) ช่วยชดเชยแรงงานที่ขาดแคลนในภาคเกษตร เพราะงานในภาคเกษตรนี้ นับวันจะไม่ค่อยมีคนทำ เพราะเป็นงานหนัก งานสกปรก คนในพื้นที่มักจะเข้าไปหางานทำในเมืองใหญ่ ๆ ประกอบกับคนในพื้นที่มีการศึกษาสูงขึ้น เมื่อจบมาก็จะไปหางานทำในบริษัทเอกชนหรือในโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่าที่จะกลับมาทำงานในภาคเกษตรและคนในพื้นที่ก็พยายามผันตัวเองเป็นนายจ้างมากขึ้น จึงทำให้แรงงานขาดแคลน แรงงานต่างด้าวจึงเข้ามาช่วยชดเชยแรงงานที่ขาดไปได้อย่างดี

2) ได้จ้างแรงงานที่มีราคาถูก มีความขยัน อดทน ไม่ค่อยร้องมาก เป็นการลดต้นทุนการผลิต

3) ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ให้ดำเนินต่อไปได้และทำให้ภาวะเศรษฐกิจในพื้นที่มีสภาพคล่องเพราะการจับจ่ายใช้สอยของแรงงานต่างด้าว ถือเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง

ผลเสีย คือ

1) เกิดการชะลอตัวของโครงสร้างแรงงานขึ้นต่ำ เพราะนายจ้างเลือกจ้างแรงงานต่างชาติดำเนินได้ โดยอ้างว่ามีความอดทนสูง มีค่าจ้างที่ต่ำทำให้ลดต้นทุนการผลิต

2) แย่งงานคนไทย การแย่งงานคนไทยทำนั้นส่วนมากจะเป็นงานด้านเบา ๆ เช่นขายอาหาร ขายสินค้า ฝ่าหน้าร้านตามบริเวณในเขตอำเภอซึ่งจริง ๆ แล้วงานลักษณะอย่างนี้ไม่ได้ขาดแคลนแรงงานคนไทยแต่อย่างใด ไม่เหมือนกับแรงงานในภาคการเกษตร เช่น ทำสวนส้ม สวนลิ้นจี่ สวนกระเทียม เป็นต้น ซึ่งแรงงานในส่วนนี้จะขาดแคลนเป็นอย่างมาก

3) เงินตราไหลออกนอกประเทศ เพราะเมื่อแรงงานต่างด้าวได้เงินแล้ว มักจะเก็บสะสมไว้หรือนำเงินไปซื้อสร้อยคอทองคำ เพื่อนำกลับบ้านในช่วงฤดูแล้ง หรือช่วงก่อนถึงสงกรานต์ เพราะช่วงนี้จะสะดวกในการเดินทาง ข้อมูลยืนยันในระดับชาติ กฤตยา อาชวนิจกุล กล่าวในการสัมมนาเรื่องนโยบายและการจัดการคนต่างด้าวในประเทศไทย ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่า ในแต่ละปีแรงงาน

ต่างด้าวประมาณครึ่งหนึ่งส่งเงินกลับบ้านถึง 3,450 ล้านบาท นั่นก็แสดงให้เห็นถึงจำนวนเงินจำนวนมากที่ไทยสูญเสียทางเศรษฐกิจ

2. ด้านสังคม

ผลดีคือ

1) แรงงานต่างด้าวสามารถปรับตัวเข้ากับคนในท้องถิ่นได้ดี เพราะมีประเพณีวัฒนธรรมที่คล้าย ๆ กัน ที่สำคัญคือ นับถือศาสนาพุทธเหมือนกัน และมีภาษาพูดไม่แตกต่างกันมากนัก การปรับตัวเข้ากับคนในท้องถิ่นจึงเป็นไปอย่างราบรื่น พวกเขานอกจากจะเป็นแรงงานที่สำคัญแล้วยังช่วยงานบุญงานกุศล งานพัฒนาต่าง ๆ ได้ดีและยินดีทำด้วยความเต็มใจ

ผลเสีย คือ

1) การเพิ่มขึ้นของประชากรโดยการอพยพ ตรงนี้เป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดปัญหา ต่าง ๆ ความมา

2) ทรัพยากรอาหารในท้องถิ่นเริ่มจะขาดแคลน เดิมทรัพยากรแหล่งอาหารมีมากมาย เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา หน่อไม้ เห็ด พืชผักต่าง ๆ แต่พอเกิดการอพยพเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ทรัพยากรเหล่านี้ก็หมดไปอย่างรวดเร็วทำให้คนในท้องถิ่นเองเดือดร้อนเรื่องแหล่งอาหารที่อุดมสมบูรณ์เริ่มหมดไป

3) ความสะอาด แรงงานต่างด้าวมักไม่ค่อยจะคำนึงถึงเรื่องนี้มากนัก โดยเฉพาะการทิ้งขยะมูลฝอยในที่ที่ไม่ควรทิ้ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดเป็นแหล่งเชื้อโรคได้

4) สำหรับแรงงานต่างด้าวทั้งที่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนบางคน สร้างปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด และเป็นพาหะนำเชื้อโรคต่าง ๆ เข้ามา เช่น ไข้มาลาเรีย โรคเท้าช้าง และวัณโรค เป็นต้น เนื่องจากบ้านเมืองพวกเขาอยู่ตามป่าเขา การสาธารณสุขไม่เจริญเมื่อพวกเขาเข้ามาในประเทศไทยก็นำเชื้อโรคต่าง ๆ เข้ามาด้วย ในพื้นที่ 5 อำเภอชายแดน จังหวัดเชียงใหม่ โรคที่แรงงานต่างด้าวนำเข้ามาส่วนมากจะเป็นโรคมาลาเรีย

5) บุกรุกทำลายป่าไม้ในเขตป่าสงวน ทั้ง 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ จะมีปัญหาเหมือน ๆ กันคือการทำลายป่าไม้ เพื่อขยายเป็นที่อยู่อาศัย หรือบางคนพอทำงานมีเงินมากก็มักจะซื้อที่จับจองจากคนในพื้นที่เพื่อสร้างเป็นที่อยู่อาศัย แล้วก็แผ้วถางป่าไม้ในเขตพื้นที่ป่าสงวนขยายที่ทำกินออกไป และเจ้าหน้าที่บ้านเมืองที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ห้ามปรามหรือตัดเตือนหรือปราบปรามแต่อย่างใด

6) รัฐต้องสูญเสียงบประมาณทางด้านสาธารณสุขและด้านการศึกษาแก่คนต่างด้าว ซึ่งประเด็นนี้ในแต่ละปีรัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก เพราะแรงงานต่างด้าวส่วนมากมีกำลังจ่ายค่ารักษาพยาบาลน้อยมากและบางคนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ซึ่งไม่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลใด ๆ ให้เลยทำให้เป็นภาระของรัฐที่ต้องจ่ายไป รวมทั้งด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์การศึกษา เสื้อผ้านักเรียน รัฐก็ต้องให้ตามหลักมนุษยธรรม

3. ด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

ผลเสีย คือ

1) อาจก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยซึ่งยากจะควบคุมเนื่องจากได้กระจายไปทั่วประเทศ

ไทย

2) หากปล่อยให้ชนกลุ่มน้อยที่เป็นแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเชื้อสายไทยใหญ่เป็นส่วนมากอาศัยอยู่ตามบริเวณแนวชายแดนในเขตจังหวัดเชียงใหม่ต่อไป ซึ่งบางกลุ่มได้ถูกกล่าวหาจากทางการพม่าว่าสนับสนุนกองทัพรัฐฉาน ของไทยใหญ่ ในการช่งสู้รบกำลังและเรื่องส่งเสบียงอาหารแก่กองทัพรัฐฉาน โดยอาศัยอำเภอยางเจียงในเขตจังหวัดเชียงใหม่เป็นฐานปฏิบัติการ ในอนาคตความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าจะเลวร้ายลง

ตามวัตถุประสงค์ประการที่สาม เพื่อศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาของรัฐบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพวกเขาเห็นว่านโยบายตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2543 เป็นการแก้ไขปัญหาลักษณะวิ่งตามปัญหามากกว่า ที่เป็นอย่างนี้เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ดีพอ นโยบายแต่ละปีเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าปีต่อปีมากกว่าจะเป็นการวางแผนระยะยาว รวมทั้งขาดความร่วมมือที่ดีจากนายจ้างด้วย ประกอบกับแรงงานต่างด้าวเมื่อถูกเจ้าหน้าที่ผลักดันออกไป ไม่นานก็กลับเข้ามาอีก เพราะว่าห้าอำเภอยางเจียงในเขตจังหวัดเชียงใหม่ มีแนวชายแดนติดกับรัฐฉานประเทศพม่า จึงทำให้มีแรงงานต่างด้าว ลักลอบเข้าออกตลอดเวลา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ข้อสรุปว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนเห็นว่านโยบายของรัฐที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าว และพวกเขามองเห็นว่านโยบายของนายทักษิณ ชินวัตร ที่ให้มีการนำแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะการที่รัฐบาลนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ระบบ ให้พวกเขาได้เสียค่าธรรมเนียมอย่าง

ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐจะได้มีรายได้นำมาพัฒนาประเทศและนำเงินมาเป็นค่าสวัสดิการแก่พวกเขา รวมทั้งรัฐก็จะสามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวได้อีกด้วย

ตามวัตถุประสงค์ประการที่สี่ คือเพื่อนำเสนอข้อเสนอในเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่า จากการวิจัยและรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์จากเอกสารต่าง ๆ จึงได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ดังต่อไปนี้

นโยบายการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น

1. การจำกัดบริเวณให้แรงงานต่างด้าวทำงานอยู่แต่เฉพาะเขตอำเภอชายแดนเท่านั้น คือ อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝางและอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่ หากใครลักลอบเข้ามาทำงานในเมืองหรือต่างพื้นที่ จะต้องมีการจับกุม ดำเนินคดีอย่างเด็ดขาดมิโทษถึงจำคุก

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าว จะต้องปฏิบัติงานอย่างจริงจัง เด็ดขาด ยึดหลักปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการนำเอาเจ้าหน้าที่ของรัฐไปอบรมสัมมนาเพื่อปลูกจิตสำนึกในด้านต่าง ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือมีการรับสินบนใด ๆ ต้องมีการเพิ่มโทษทางวินัยให้หนักขึ้น หากมีหลักฐานที่ควรเชื่อได้ว่าการทุจริตประพฤติมิชอบ

3. การจะแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวให้หมดไป เป็นสิ่งที่ยากเหมือนเงินครกขึ้นภูเขา เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐก็ควรจัดการให้พวกเขาเป็นผู้เปลี่ยนสถานะตนเองจากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้มีการจดทะเบียนอย่างเช่นปัจจุบัน แต่สิ่งที่ต้องการให้เพิ่มเติมในปัจจุบัน นอกจากจะให้แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนแล้ว ยังต้องมีหน่วยงานประชาสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น หรือรัฐอาจจะมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบประชาสัมพันธ์ให้แรงงานต่างด้าวทราบว่า แม้ว่าตัวเองจะเป็นผู้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่ว่าจะมีการให้สัญชาติไทย ให้อยู่เมืองไทยอย่างถาวร พวกเขายังเป็นชาวต่างด้าวที่เข้ามาทำงานชั่วคราว เมื่อครบกำหนดก็ต้องกลับบ้าน การห้ามเดือนครึ่งนี้เพื่อป้องกันการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวมากขึ้น เพราะพวกนี้จะกลับบ้านของตนเองแล้วไปชักชวนให้หมู่ญาติพี่น้องครอบครัวอพยพเข้ามาทำงานมากขึ้น และท้ายสุดจะสร้างปัญหาต่าง ๆ มากมายแก่ประเทศไทย

4. ในเขตอำเภอชายแดนควรมีศูนย์รับแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะหรือสร้างบริเวณสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ เพราะอาจจะง่ายต่อการควบคุม และมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งควบคุมดูแลศูนย์ที่พักแรงงานต่างด้าว และต้องมีข้อมูลเก็บไว้ในทุกอำเภอ

สามารถเชื่อมต่อกันได้ เพราะจะได้ทราบความเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าวเป็นการป้องกันการไหลทะลักเข้าตัวเมืองอีกทางหนึ่งด้วย

5. การให้ความรู้และการอบรมในด้านต่าง ๆ แก่แรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นด้าน

สาธารณสุข การประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย ความเป็นอยู่ ประเพณีวัฒนธรรม การศึกษา การปรับตัว รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เพื่อให้พวกเขาได้ตระหนักและเห็นคุณค่าของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของพวกเขาด้วย

นโยบายการแก้ไขปัญหาระดับชาติ

1. รัฐควรกำหนดนโยบายความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่าในการแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าวร่วมกัน สิ่งที่จะเป็นรูปธรรมได้คือ การกำหนดให้มีตัวแทนของแต่ละประเทศเป็นคณะกรรมการร่วมกันในการส่งออกและนำเข้าแรงงานอย่างเป็นระบบและถูกต้องตามกฎหมาย

2. การกำหนดนโยบายของรัฐในเรื่องการแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าว ควรจะมีตัวแทนจากหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวเข้าร่วมและเสนอแนวความคิดเพื่อกำหนดเป็นกรอบนโยบายออกมา ไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง ประชาชนในพื้นที่ ตำรวจ ทหาร กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด และกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น แล้วรัฐต้องนำไปพิจารณาแต่ละข้อเสนอมีความเป็นไปได้ในการจะกำหนดเป็นนโยบายได้มากน้อยแค่ไหน การกำหนดนโยบายที่ผ่าน ๆ มามักจะเป็นการกำหนดจากบนลงล่าง คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่จะกำหนดให้เอง ต่อไปควรเป็นแบบล่างขึ้นบนบ้างคือ ฝ่ายกำหนดนโยบายควรรับข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ แล้วนำไปพิจารณาตามความเหมาะสม แล้วจึงกำหนดจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง คือ กำหนดนโยบายออกมาให้กับผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายนำไปปฏิบัติ

3. รัฐควรกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้ติดตามวัดและประเมินผลทุก 1 ปี ของนโยบายที่ได้ออกไปและนำไปปฏิบัติแล้วว่ามีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง ประสพผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน เมื่อประเมินเสร็จแต่ละปีก็ส่งรายงานผลไปยังรัฐบาลเพื่อหาทางป้องกันแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

4. ไทยควรจะร่วมมือกับอาเซียนและองค์กรอื่น ๆ เช่น องค์กรสหประชาชาติ องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เป็นต้น ให้ช่วยกันกดดันให้พม่ามีความเป็นประชาธิปไตยในประเทศมากขึ้น และไม่มีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนกลุ่มน้อยในพม่า การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเพื่อมาหางานทำ และบางคนก็ลี้ภัยจากการถูกกดขี่ข่มเหงเข้ามา ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญ

จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องแก้ไขที่ต้นเหตุคือ การผลักดันให้พม่ามีความเป็นประชาธิปไตย

5. นโยบายแรงงานต่างด้าว ไม่ควรจะเปลี่ยนบ่อยครั้ง เพราะนั่นเท่ากับว่า นโยบายขาดความต่อเนื่อง ที่ผ่านมาจะเห็นว่า พอเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ นโยบายแรงงานต่างด้าวก็กำหนดออกมาในรูปแบบใหม่ รัฐบาลใหม่ที่เข้ามาแทนที่รัฐบาลชุดเก่าก็จะแต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้นมา รัฐมนตรีใหม่ก็จะกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ ซึ่งเหมือนกับกลับไปเริ่มนับหนึ่งใหม่ การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงเป็นวัฏจักรอยู่อย่างนี้ตลอดมา

ดังนั้น นโยบายที่จะออกมาใหม่ควรยึดหลักความถูกต้องเป็นธรรม ความเป็นไปได้หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมควรคำนึงถึงประโยชน์ของชาติเป็นหลัก และหากนโยบายเดิมคืออยู่แล้วก็ไม่ควรไปแก้ไข ควรจะแก้ไขในส่วนที่เห็นว่าเป็นข้อบกพร่องหรือเป็นปัญหาเท่านั้น

6. รัฐบาลควรมีแผนแม่บทในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวคือ 5-10 ปี เพื่อจะได้ทราบว่าต่อไปในอนาคตทิศทางการแก้ไขปัญหาจะออกมาอย่างไร กรณีในปัจจุบันนี้เป็นแบบแผนระยะสั้นของรัฐบาลคือ เป็นการแก้ไขปัญหาปีต่อปี ดังนั้น รัฐบาลควรให้หน่วยงานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) รับผิดชอบ กำหนดแผนออกมาให้ชัดเจน

7. ควรจะมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ตามหมวดที่ 8 โดยเฉพาะนายหน้าผู้ลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นต้นเหตุทำให้แรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาสู่ตัวเมืองใหญ่ ๆ และสร้างปัญหาอื่น ๆ แก่สังคมไทยตามมา

การศึกษาค้นคว้าได้วิเคราะห์ถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้ “ แรงงานต่างด้าวชาวพม่าใน 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อชุมชนในพื้นที่ ”

จากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 36 ท่าน มีความเห็นที่แตกต่างกันตามกลุ่มตัวอย่าง คือ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้ประกอบการร้านอาหาร ผู้ประกอบการธุรกิจด้านกระเทียม และผู้ประกอบการธุรกิจด้านรับเหมาก่อสร้าง มีความเห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในเขต 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ก่อให้เกิดผลดี โดยให้เหตุผลว่า แรงงานเหล่านี้ที่ผ่านเข้ามาไม่ได้สร้างปัญหาอะไรให้กับท้องถิ่น แต่กลับเข้ามาช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ให้ดีขึ้น รวมทั้งพวกเขาเป็นผู้ที่มีความอดทนสูง ไม่มีข้อต่อรองมาก และยังลดต้นทุนการผลิตของนายจ้างด้วย

อย่างไรก็ตามกลุ่มนี้เห็นว่าปัจจุบันแรงงานในภาคเกษตร ไม่ค่อยจะมีคนในท้องถิ่นรับจ้างทำ คนในท้องถิ่นมักจะเป็นนายจ้างเสียเองมากกว่า ประกอบกับคนในท้องถิ่นมีการศึกษาสูงขึ้น พอจบการศึกษาจะไม่นิยมกลับมาทำงานในภาคการเกษตร แต่จะเข้าไปทำงานในบริษัทเอกชนหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ให้ค่าตอบแทนดีกว่า ดังนั้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตมีแนวโน้มที่จะขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรเป็นอย่างมาก แรงงานต่างด้าวจึงเป็นทางเลือกที่ดีในการเข้ามาทดแทนแรงงานที่ขาดไป เพียงแต่ว่ารัฐบาลควรบริหารจัดการในเรื่องการทำให้การขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง รวมทั้งการป้องกันการไหลทะลักของแรงงานต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ แรงงานเหล่านี้ก็จะมีประโยชน์ต่อภาคเกษตรเป็นอย่างมาก

สำหรับกลุ่มผู้เห็นว่า แรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้ามาในอำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ก่อให้เกิดผลเสีย ได้แก่กลุ่มข้าราชการตำรวจ กลุ่มข้าราชการพลเรือน ผู้ประกอบธุรกิจด้านการค้าขาย ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเกษตร และผู้ประกอบการธุรกิจด้านซ่อมบำรุงเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้เหตุผลว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาตามแนวชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบคือ เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความมั่นคง ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาการเพิ่มของประชากรโดยการอพยพ ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหางบประมาณด้านการศึกษาและสาธารณสุข และในอนาคตอาจเกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับพม่ารวมทั้งปัญหาการไม่มีสัญชาติของลูกหลานคนต่างด้าว

ดังนั้น จากกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ถ้าเป็นกลุ่มนักการเมือง กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้ประกอบธุรกิจด้านร้านอาหาร ผู้ประกอบธุรกิจด้านกระเทียม และผู้ประกอบธุรกิจด้านรับเหมาก่อสร้าง จะมีความเห็นว่า การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจะมีผลดีมากกว่า โดยที่กลุ่มนี้จะมองเรื่องผลประโยชน์ของชุมชนในพื้นที่เป็นหลัก ในขณะที่ถ้าเป็นกลุ่มข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือน ผู้ประกอบธุรกิจด้านซ่อมบำรุงเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ประกอบธุรกิจด้านการค้าขาย ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเกษตร มีความเห็นว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาบริเวณ 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ มีผลเสียมากกว่า โดยมองปัญหาที่เกิดขึ้นและคำนึงถึงความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก

จากการวิเคราะห์ข้อมูล และการลงไปดูสถานที่จริงและจากการสนทนาพูดคุย รวมทั้งการสัมภาษณ์จากหลาย ๆ ฝ่ายสมมติฐานที่ตั้งไว้คือ แรงงานต่างด้าวชาวพม่าใน 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อชุมชนในพื้นที่ ผลการวิจัยสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

7.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนค่อนนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพชาวพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเน้นศึกษาที่ 5 อำเภอชายแดน คือ อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝางและอำเภอแม่สายจังหวัดเชียงใหม่ โดยกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวเห็นว่านโยบายของรัฐที่ผ่านมา ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพเข้ามาสู่จังหวัดเชียงใหม่ตามอำเภอแนวชายแดนได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น การที่ไทยกับพม่ามีแนวชายแดนติดต่อกัน ความต้องการแรงงานต่างด้าวของคนในท้องถิ่น การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนซึ่งไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อย่างเคร่งครัด การอยู่ในประเทศพม่าไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การหนีภัยจากการสู้รบในพม่า ภาวะเศรษฐกิจของพม่าล่าช้ากว่าไทย และความเมตตาากรุณาของคนในพื้นที่ เป็นต้น

สำหรับนโยบายของรัฐบาลต่อการแก้ไขแรงงานพม่าอพยพที่ผ่านมา กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ซึ่งทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าวไม่มีความต่อเนื่อง ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ ไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จได้ เพราะแต่ละรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีการปรับเปลี่ยนนโยบาย งานที่ปฏิบัติอยู่ก็ต้องทิ้งไป แล้วกลับมาเริ่มนับหนึ่งใหม่

ดังนั้นนโยบายของรัฐจะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่ามีการวางแผนในระยะยาว สังเกตได้จากการผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวทุกปี มาในยุคของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรเป็น นายกรัฐมนตรีก็ผ่อนผันให้ทุก 6 เดือน

การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา ๆ มาเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเหมือนกับคนไข้ที่หมอให้ยาตามอาการ การแก้ไขปัญหายังไม่มีประสิทธิภาพ กลไกของรัฐคือหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวต้องมีการปฏิรูปตัวเอง มีการทำงานอย่างเป็นระบบ และมีหน่วยงานตรวจสอบ การทำงานที่ชัดเจน จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้

ในด้านผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวในเขตอำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝางและอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งด้านดีและด้านเสีย การวิจัยครั้งนี้จึงสอดคล้องกับงานวิจัยของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) กุศล สุนทรธาดา (2540) และฉลองขวัญ อุทะยอค (2542) ตัวอย่างความสอดคล้องกันในด้านดีคือ นายจ้างได้จ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก ทำให้ลดต้นทุนการผลิต ช่วยชดเชยแรงงานที่ขาดแคลน ส่วนด้านเสียคือ เกิดการแพร่เชื้อโรค

มาลาเรีย และวัณโรค ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณด้านสาธารณสุข เกิดปัญหาความสัมพันธะระหว่างประเทศพม่า การแย่งทรัพยากรอาหาร ประชากรเพิ่มขึ้นจากการอพยพ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขแรงงานพม่าที่ผ่านมานั้นเป็นไปตามทฤษฎีนโยบายสาธารณะ นโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคง และแนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ กล่าวคือนโยบายสาธารณะ เป็นเรื่องของรัฐที่กำหนดนโยบายออกมาเพื่อให้ประชาชนชาวไทยและชาวต่างด้าวปฏิบัติตาม เช่น นายจ้างชาวไทยต้องนำแรงงานต่างด้าวชาวพม่าไปขึ้นทะเบียนให้ถูกต้อง หากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษตามกฎหมาย

ส่วนทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของการนำนโยบายปฏิบัติให้เกิดรูปธรรมโดยอาศัยกลไกของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีนโยบายของรัฐที่ผ่าน ๆ มาไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะกลไกของรัฐมีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ทั้งระบบการทำงาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ เป็นต้น ดังนั้นทฤษฎีนี้จะสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพชาวพม่าในจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างดี

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในด้านต่าง ๆ คือ

1. ความมั่นคงด้านบ้านเมือง 2. ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ 3. ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา 4. ความมั่นคงด้านทหาร 5. ความมั่นคงด้านวิทยาการเทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัย จะเน้นตามแนวความคิดความมั่นคงมากที่สุด กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย เมื่อสิ้นสุดการทำงานแล้วจะถูกผลักดันออกไป รวมทั้งมีมาตรการปราบปราม สกัดกั้นและการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง และที่สำคัญการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการกำหนดนโยบายลักษณะจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Top-Down) คือ มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายแล้วนำมาให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาดำเนินการให้เกิดรูปธรรม สำหรับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายในปัจจุบัน คือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรองประธานเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงจึงเป็นแนวคิดที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยใช้แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว

แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นข้ามชาติ เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่น เพื่อดำรงชีวิต

เป็นเวลาต่อเนื่อง เพื่อกระทำกิจกรรมที่ได้รับคำตอบแทน ดังนั้นแนวคิดนี้ผู้ศึกษาจึงได้นำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติชาวพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานในเขต 5 อำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ เพราะเป็นแนวคิดที่ตรงประเด็นในการอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานพม่าอพยพได้เป็นอย่างดี

7.3 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การจะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวชาวพม่าให้ได้ผลในเขตอำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝางและอำเภอแม่ฮ่าย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นอำเภอที่ติดกับชาวพม่า ควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

ประการแรก ในระดับนโยบายผู้นำรัฐบาลจะต้องหันมาให้ความสนใจปัญหาแรงงานต่างด้าวมากกว่านี้ จะต้องมีความชัดเจนในนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจุดยืนของนโยบายจะผลักดันหรือจะมีการต่ออายุก็ครั้งถึงจะผลักดันออกไป ไม่ควรจะแก้ไขปัญหาแบบเฉพาะหน้า ปีต่อปีไปอย่างนี้ซึ่งในอนาคต อาจจะเป็นปัญหาโดยรวมต่อประเทศไทยและนโยบายควรมีความต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง

ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายให้มีความเข้มงวดมากกว่านี้ เพื่อที่จะหยุดไม่ให้แรงงานพม่าไหลทะลักเข้ามาเพิ่มมากกว่านี้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติ จะต้องมิจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม หากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ก็ควรมีหน่วยงานที่ต้องสืบสวนสอบสวนทางวินัย ถ้าเห็นว่าเป็นความผิด ก็ต้องมีโทษขั้นเด็ดขาด

ประการที่สาม ต้องมีการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานของภาครัฐ อย่างต่อเนื่องและทั่วถึงในเรื่องการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะมีโทษในฐานะแรงงานต่างด้าว ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และประเทศไทยไม่มีนโยบายที่จะให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร และมีการให้สัญชาติไทย เพราะที่ผ่านมาจะมีแรงงานต่างด้าวหลาย ๆ คนที่อยู่ในประเทศไทยนาน ๆ จะได้สัญชาติไทย จึงเป็นตัวอย่างแก่คนอื่น ๆ ที่จะหลบอยู่ในประเทศไทยนาน ๆ และมีการชักชวนญาติพี่น้องมาอยู่ด้วย

ประการที่สี่ ควรมีหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงพื้นที่ตามแนวชายแดน เพื่อหาข่าวความเคลื่อนไหวของแรงงานต่างด้าวแล้ว รายงานให้รัฐบาลทราบ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่

ประการที่ห้า ควรมีการกำหนดเขตเศรษฐกิจในบริเวณแนวชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อจะได้กำหนดโควต้าแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสม และจะได้จัดระเบียบควบคุมให้มีระเบียบแบบแผนมากขึ้น

ประการที่หก ผู้ประกอบการชาวไทยควรมีการวางแผนในอนาคตโดยการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้แทนแรงงานที่ขาดแคลน

ประการที่เจ็ด ควรมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐภาคและเอกชน รวมทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรมีการประชุมสัมมนาทุก ๆ ปี แต่ละปีมีปัญหาใดบ้างที่ต้องแก้ไข และควรมีการประเมินและวัดผลด้วย

ประการที่แปด ควรมีมาตรการแก้ไขปัญหาละยะสั้นหรือระยะเร่งด่วนคือ ให้นำหน่วยงานองค์การบริหารส่วนตำบลหรืออำเภอหรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดำรวจแรงงานพม่าแล้วกำหนดให้ทุกคนที่มีนายจ้างและไม่มีนายจ้างไปจดทะเบียนที่หน่วยงานดังกล่าวให้ถูกต้อง

ประการที่เก้า มาตรการระยะยาว คือรัฐบาลควรใช้เวทีอาเซียนเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาระยะยาว กล่าวคือ อาเซียนควรผลักดันให้พม่ามีความเป็นประชาธิปไตย ยุคการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า รวมทั้งยุคการกดขี่ข่มเหงชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นสาเหตุให้แรงงานพม่าเชื้อสายไทยใหญ่เป็นจำนวนมาก หนีเข้ามาทำงานในประเทศไทยบริเวณแนวชายแดนจังหวัดเชียงใหม่