

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Nations: ASEAN) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (ASEAN Free Trade Area: AFTA) การค้าบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) การลงทุน (ASEAN Investment Area) และกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ภายในปี พ.ศ.2558

ประชาคมอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ประกอบด้วยองค์กรต่างๆ ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community: ASCC) ซึ่งเมื่อเป็นประชาคมอาเซียนแล้วจะทำให้มีการลงทุนทั้งด้านความร่วมมือและการแข่งขันจากประเทศสมาชิกมากขึ้น มีการเคลื่อนย้ายเครื่องจักร วัตถุดิบ สินค้า การบริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ อย่างเสรีมากขึ้นอีกทั้งประชาคมอาเซียน (AC) เองก็ยังมีแผนการเจรจาเขตการค้าเสรีเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ (EAFTA) และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างอาเซียน (CEPEA) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการหรือการดำเนินการต่างๆ ช่วยเหลือผู้ประกอบการไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันโดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้เอื้อต่อการประกอบกิจการธุรกิจอุตสาหกรรมและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนไทย ทั้งนี้ภายใต้พิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเกิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบภายในปีค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) มีจุดมุ่งหมายหลัก คือ การนำอาเซียนไปสู่ การเป็นตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน ภายใต้หลักการดังกล่าว อาเซียนจะมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีใน 5 สาขา ประกอบด้วย 1) สินค้า 2) บริการ 3) การลงทุน 4) เงินทุน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ 5) แรงงานฝีมือ

การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี (Free flow of skilled labor) ซึ่งอยู่ภายใต้การเจรจาเรื่องการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (Movement of natural persons) และเป็นเรื่องของบุคลากรวิชาชีพที่ต้องมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งเป็นการยอมรับคุณสมบัติในการมีใบอนุญาตนั้น โดยไม่ลดทอนสิทธิของ ภาคีตามข้อตกลงในการประกอบวิชาชีพ โดยภายในปีค.ศ. 2015 จะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรี ใน 7 สาขาวิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร บัญชี และช่างสำรวจ ส่วนสาขาวิชาชีพ/อาชีพอื่นจะค่อยทยอยให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีต่อไปในอนาคตสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงได้จัดทำโครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็น ประชาคมอาเซียน โดยมุ่งเป้าหมายเพื่อศึกษา ทบทวน และวิเคราะห์ข้อมูลการเคลื่อนย้ายแรงงาน ตลอดจนปัจจัย และปัญหา/อุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีในประชาคม อาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจ SME ที่

ต้องการแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ทราบทิศทางการพัฒนาด้านแรงงานและการเตรียมความพร้อมทางด้านการบริหาร จัดการรองรับกรอบความร่วมมือของประชาคมอาเซียนต่อไป

ประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางประเทศหนึ่งที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาหางานทำ ซึ่งมีทั้งแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงาน หรือหลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือคนต่างด้าวที่ เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายวาด้วยคนเข้าเมือง โดยได้รับการตรวจลงตรา(Visa) และประทับตรา อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตาม กฎหมายวาด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ซึ่งคนต่างด้าวประเภทนี้ส่วนใหญ่เข้ามา ทำงานในอาชีพที่ใช้ความรู้ความสามารถ หรือเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือกึ่งฝีมือได้แก่งานบริหารงาน จัดการวิศวกร ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญการพิเศษ เป็นต้น คนต่างด้าวเหล่านี้ได้แก่คน ต่างด้าวสัญชาติ ญี่ปุ่น อังกฤษ จีน อเมริกัน และอินเดีย เป็นต้น ส่วนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย หรือลักลอบเข้ามาทำงาน คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยฝ่าฝืนกฎหมายวาด้วยคนเข้าเมืองและลักลอบ ทำงานโดยฝ่าฝืนกฎหมายวาด้วยการทำงานของคนต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานต่างด้าว จากประเทศพม่า ลาวและกัมพูชาที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีใคร สามารถบอกจำนวนที่แน่นอนได้ว่ามีจำนวนเท่าใด

สาเหตุสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา พากันหลั่งไหล เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push & Pull factors) ได้แก่ 1. ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอัตราค่าจ้างระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอัตราค่าจ้างที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเฉลี่ยต่อประชากรหนึ่งคนของประเทศไทยสูงเป็น 6 เท่าของประเทศ พม่า มากกว่าเป็น 7 เท่าของประเทศลาว และ12 เท่าเมื่อเทียบกับประเทศกัมพูชา

2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในประเทศไทย มีอัตราการขยายตัวของประชากรในปัจจุบันลดลงจำนวนประชากรในวัยทำงานอายุระหว่าง 15-18 ปีมีแนวโน้มไม่เพิ่มมากขึ้นแต่ใน ประเทศพม่า ลาวและกัมพูชา มีการขยายตัวของประชากรอยู่ระหว่าง 1.2-2.4 ต่อประชากรในวัย ทำงานมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.3 ในประเทศพม่าและร้อยละ 3.0 ในประเทศกัมพูชาและประเทศ ลาว ประกอบกับแรงงานไทยส่วนใหญ่มี ความรู้ความชำนาญและคุณภาพมากขึ้น มีศักยภาพในการทำงานประเภทอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ที่ซับซ้อนมากขึ้นจึงไม่นิยมทำงานในระดับกลาง คือ งานหนัก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) และงาน เสี่ยงอันตราย (Dangerous) หรือที่เรียกกันว่างาน 3 D ซึ่งเป็งานที่มีอัตราค่าจ้างไม่สูงนักได้แก่ กิจการในกลุ่มธุรกิจ SMEs เช่น ผู้ใช้แรงงานในธุรกิจการประมงทะเลและกิจการต่อเนื่องประมงทะเล กรรมกรทั่วไป ธุรกิจงานบริการโรงแรม ร้านอาหาร ธุรกิจโรงงาน กรรมกรในกิจการเกษตรพืชสวนและพืชไร่กรรมกรในกิจการปศุสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้ แรงงานไทยส่วนหนึ่งนิยมไปทำงานต่างประเทศ ส่งผลให้นายจ้างผู้ประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน ในระดับกลางจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีค่าแรงต่ำกว่าความมาทดแทน

3. สภาพโครงสร้างทางสังคมและการเมืองในประเทศต้นทางที่มีการพัฒนาทางสังคมที่ ล่าหลังกว่าประเทศไทยและสภาพทางการเมืองที่ไม่แน่นอน ประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท ขาดแคลน บริการทางสังคม การศึกษาและสาธารณสุข สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดน ของประเทศเพื่อนบ้านไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีพ จึงเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานต่างด้าวจาก ประเทศเพื่อนบ้านย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำในประเทศที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่า นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นระยะทางยาว หลายพันกิโลเมตร มีสภาพเป็นช่องทางธรรมชาติที่ยากต่อการป้องกัน จึงทำให้แรงงานต่างด้าว สามารถลักลอบเคลื่อนย้ายเข้ามาได้ง่าย การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในภาพรวม รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาโดยตลอด ด้วยนโยบายการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวและอนุญาตให้ทำงานได้โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการจดทะเบียน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ระบบที่ทางราชการสามารถควบคุมได้ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2539 และในปี 2547 รัฐบาลได้มีนโยบายการบริหาร จัดการ แรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยมีเป้าหมายสำคัญคือต้องการให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวโดย ถูกกฎหมาย

สำหรับปัจจุบันประเทศไทยได้มีมาตรการดำเนินการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายการใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายได้ กำหนดดำเนินการเป็น 2 ระยะคือระยะที่หนึ่งเป็นการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทุกคนที่อยู่ในประเทศไทย มารายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติและกำหนดรหัสประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และขออนุญาตทำงาน ระยะที่สองเป็นการ ปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่รายงานตัวและจัดทำทะเบียนประวัติแล้วใน ระยะที่หนึ่งให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยการให้ประเทศ พม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติเพื่อรับรองสถานะและออกเอกสารรับรอง บุคคล หรือหนังสือเดินทางให้คนต่างด้าวของตนเอง ซึ่งทางการไทยจะได้ตรวจลงตราและ ประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวดังกล่าวเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะจากผู้หลบหนี เข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย พร้อมทั้งอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังกำหนดมาตรการในการนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่เข้ามาทำงานโดย ถูกกฎหมายตาม บันทึกความเข้าใจความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ลงนามไว้กับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา

ในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในแต่ละปีพบว่าจะมีแรงงานต่างด้าวหายไปจากระบบการผ่อนผันกลายเป็นแรงงาน ต่างด้าวเถื่อนและลักลอบทำงานอยู่จำนวนหนึ่งมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาหายไปจาก ระบบการผ่อนผันนั้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวกรมการจัดหางาน เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอน กระบวนการดำเนินการ ผลการดำเนินการและสภาพปัญหาในการ ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบ

หนีเข้าเมืองตามขั้นตอนกระบวนการดำเนินการวาเปน อย่างไร โดยเลือกศึกษาเฉพาะการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่าลาวและกัมพูชา

อย่างไรก็ตามในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาในแต่ละปพบว่าจะมีแรงงานต่างด้าวหายไปจากระบบการพอนผันกลายเป็นแรงงานต่างด้าวเถื่อนและลักลอบทำงานอยู่จำนวนหนึ่งมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชาหายไปจาก ระบบการพอนผันนั้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าลาวและกัมพูชา เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนกระบวนการดำเนินการ ผลการดำเนินการและสภาพปัญหาในการ ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามขั้นตอนกระบวนการดำเนินการวาเปน อย่างไร โดยเลือกศึกษาเฉพาะการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่าลาวและกัมพูชา

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์
2. เพื่อศึกษาถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานในประเทศสมาชิกอาเซียน ปัจจัยและอุปสรรค ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงาน และมีแนวทาง การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางป้องกันการเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์ และเข้าใจถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานในประเทศสมาชิกอาเซียน ปัจจัยและอุปสรรค ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงาน และมีแนวทาง การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียนเพื่อให้ทราบถึงถึงแนวทางป้องกันการเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

ขอบเขตของโครงการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่

ที่ในการศึกษาครั้งนี้ คณะผู้วิจัยมุ่งศึกษากลุ่มตัวอย่างประชากร 2 ประเภท คือ

1. ผู้ประกอบการธุรกิจ SME แบ่งเป็น เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร
2. กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่าและลาว

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ เน้นศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาในประเทศ ระหว่างประชากร 2 กลุ่มตัวอย่าง ความต้องการ ผลกระทบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มุมมองต่างๆที่เกี่ยวกับปัญหาในด้านการทำงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดการวิจัย

