

## บทที่ 4

### นโยบายเกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศหลังสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ในบทนี้จะได้แยกกล่าวเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในยุคหลังรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

#### 4.1. นโยบายของรัฐบาลในยุคหลังรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

การไปทำงานต่างประเทศของคนงานไทยยังคงได้รับความสนใจจากรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะหลังสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ยังไม่คลี่คลายไปในทางที่น่าพอใจ ทั้งปัญหาการขาดดุลการค้า ปัญหาการว่างงาน ฯลฯ ถึงแม้ว่าภาวะทางเศรษฐกิจของไทยได้มีแนวโน้มที่ดีขึ้นมากมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2531 ก็ตาม กล่าวคือมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยทั้งในเรื่องของเงินเฟ้อ ค่าเงินบาท เศรษฐกิจการเมือง และราคาน้ำมันดิบที่ลดลงมาอยู่ในระดับต่ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 แต่อย่างไรก็ดีในปี พ.ศ. 2531 ประเทศไทยก็ยังขาดดุลการค้าถึง 102,771 ล้านบาท ในขณะที่บัญชีเดินสะพัดขาดดุล 9,319 ล้านบาท และดุลการชำระเงินขาดดุล 18,183 ล้านบาท\* ส่วนอัตราการว่างงานในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ยังคงมีจำนวนมากอย่างน่าเป็นห่วงกล่าวคือในปี พ.ศ. 2531 มีผู้

---

\* ไบรด์คูในตารางที่ 3 ภาคผนวก, หน้า 118.

มีผู้ว่างงานถึง 2 ล้านคน (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2532: 8) ดังนั้นถ้ารัฐบาลสามารถระดมเงินตราต่างประเทศเข้ามาได้มากก็จะชดเชยการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้บางส่วน และการที่มิคนไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมากย่อมจะบรรเทาปัญหาการว่างงานในประเทศลงได้บ้าง ดังเช่นระหว่างปี 2529-2532 มีคนไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศไม่ต่ำกว่าปีละ 100,000 คน\* นอกจากนี้คนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศที่ได้รับการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีเพียงร้อยละ 2 เท่านั้น ส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาไม่สูงคือเป็น แรงงานฝีมือ แรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ\*\* และจากการสำรวจพบว่าคนงานที่ผ่านการอบรมก่อนไปทำงานมีเพียงร้อยละ 15 เท่านั้น จึงเชื่อกันว่าคนงานที่ไปทำงานในต่างประเทศจะได้รับประสบการณ์จากการทำงาน ได้รับความรู้และความชำนาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรมประเภทที่ประเทศไทยยังไม่มีผู้เชี่ยวชาญ เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเลียม ก๊าซ และการก่อสร้างขนาดใหญ่ (ประเสริฐ ศิลป์พิพัฒน์ 2534: 198) และเมื่อคนงานเหล่านี้กลับเข้ามาในประเทศก็จะนำประสบการณ์ที่ได้มา ทาประโยชน์ให้กับประเทศได้ และคนงานเหล่านี้ยังนำเงินตราเข้าประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยในแต่ละปีอีกด้วยดังเช่น ในปี พ.ศ.2531 คนงานไทยได้ส่งเงินรายได้เข้าประเทศผ่านระบบธนาคารมากถึง 23,636 ล้านบาท และระหว่างปี พ.ศ.2532-2534 คนงานไทยได้ส่งเงินเข้าประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 24,239.9-26,017.0 ล้านบาท\*\*\* การ

\* โปรดดูเพิ่มเติมในตารางที่ 1 ภาคผนวก, หน้า 116.

\*\* แรงงานฝีมือ คือผู้ที่มีความชำนาญในงานอาชีพทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ สามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานด้วยตนเองได้

แรงงานกึ่งฝีมือ คือผู้ที่มีความรู้ความชำนาญงานในระดับปานกลางหรือเพียงบางส่วน เป็นผู้ที่อยู่ในระดับกลางระหว่างแรงงานฝีมือและแรงงานไม่มีฝีมือ ซึ่งได้รับการเรียนรู้หรือได้รับการฝึกอบรมเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งของงานอาชีพ สามารถตัดสินใจและแก้ไขปัญหาในระดับกลางที่เกิดจากการทำงานในหน้าที่ได้

แรงงานไร้ฝีมือ คือผู้ทำงานซึ่งลักษณะงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ เพียงได้รับคำแนะนำเล็กน้อยก็สามารถทำได้

\*\*\* โปรดดูเพิ่มเติมจากตารางที่ 5 ในภาคผนวก, หน้า 120.

ส่งเงินรายได้กลับประเทศเป็นจำนวนมากดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่จะช่วยลดการขาดดุลการ  
 หาระเงินระหว่างประเทศ ยังช่วยให้คนงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ซึ่ง  
 ส่วนใหญ่มาจากชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ และมีฐานะค่อนข้างยากจน  
 แต่เมื่อไปทำงานในต่างประเทศโดยได้รับรายได้มากขึ้นกว่าเดิมหลายเท่า ทำให้คนเหล่านี้  
 สามารถนำเงินรายได้มาใช้ในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น และเมื่อวิเคราะห์  
 เปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะพบว่า ครอบครัวของคนงานที่ไปทำงาน  
 ในต่างประเทศมีอำนาจการซื้อสูงกว่าประชากรโดยเฉลี่ยถึง 3 เท่า กล่าวคือรายได้เฉลี่ย  
 ของประชาชาติต่อหัวในปี พ.ศ. 2530 และ 2532 มีประมาณ 22,960 บาท และ 31,875  
 บาทตามลำดับ ส่วนรายได้เฉลี่ยส่งกลับประเทศผ่านระบบธนาคารของคนงานไทยที่ไปทำงาน  
 ในต่างประเทศมีประมาณคนละ 72,000 บาท และ 80,800 บาทตามลำดับ (ประเสริฐ  
 ศิลป์พิพัฒน์ 2534: 197) นอกจากนี้ เงินรายได้เหล่านี้จะเข้าไปสู่ชนบทที่เป็นภูมิภาค  
 ของคนงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ นับว่าเป็นการพัฒนาท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง ส่วน  
 ประโยชน์ทางอ้อมที่ได้รับจากการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยคือ ประโยชน์ต่อ  
 ธุรกิจบางประเภท เช่น การส่งอาหารและสินค้าไปขาย โดยในระยะแรกเป็นการส่งไปขาย  
 ให้คนไทยโดยเฉพาะ แต่ต่อมาสินค้าเหล่านี้เป็นที่นิยมของชาวต่างประเทศด้วยทำให้มีการ  
 ขยายขอบเขตของการค้ามากขึ้น ถือได้ว่าแรงงานมีส่วนช่วยสนับสนุนและทำให้สินค้าไทย  
 แพร่หลายในต่างประเทศ เช่น หลังจากที่คนไทยเข้าไปทำงานในตะวันออกกลางมากขึ้น  
 มูลค่าสินค้าออกที่ประเทศไทยส่งไปยังประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคตะวันออกกลางได้เพิ่มมากขึ้น  
 ทั้งนี้เห็นได้จากมูลค่าสินค้าออกของไทยที่ส่งไปยังประเทศซาอุดีอาระเบียในปี พ.ศ. 2523  
 ซึ่งมีเพียง 2,320 ล้านบาท แต่ได้เพิ่มขึ้นเป็น 9,267 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2532  
 (ประเสริฐ ศิลป์พิพัฒน์ 2534: 198)

#### 4.1.1. นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเข้ามารับตำแหน่งเมื่อ  
 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 นั้น แม้ว่าจะไม่ได้กำหนดนโยบายการต่างประเทศด้านการ  
 ส่งเสริมแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่จากค่านิยมนโยบาย  
 ของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ได้กล่าวไว้ว่า

(สยามจดหมายเหตุ 23-29 กันยายน 2531: 1065) "จะใช้การต่างประเทศในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ กับให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพและเอกภาพมากยิ่งขึ้น" ซึ่งหมายความว่า การดำเนินงานโดยกระบวนการของการต่างประเทศจะต้องถูกนำมาใช้ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั่นเอง

ในยุคของพลเอกชาติชาย ได้มีปัญหาเกี่ยวกับคนงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศที่ต้องดำเนินการแก้ไขในระดับระหว่างประเทศอย่างมาก และในการตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับคนงานไทยในต่างประเทศของรัฐบาล บางครั้งมีลักษณะที่เกี่ยวพันกับการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญที่สุดในขณะนั้น อันได้แก่ความปลอดภัยของคนไทย และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นหลัก

ผลต่อเนื่องจากนโยบายส่งเสริมการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย ทำให้จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศในปี พ.ศ. 2531 ยังคงมีจำนวนมากคือประมาณ 118,957 คน (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2532: 7) และในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลได้มีนโยบายขยายตลาดแรงงานในต่างประเทศเพิ่มขึ้น โดยสั่งการให้กรมแรงงานประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศทั้ง 6 แห่ง ดำเนินการติดต่อหาข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงาน แสวงหา และสร้างตลาดแรงงานไทยขึ้นในประเทศต่าง ๆ ให้มากกว่าที่มีอยู่ (กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน 2532: 68) และเน้นการสร้างคุณภาพและพัฒนาฝีมือของแรงงานไทยให้มีโอกาสแข่งขันในตลาดแรงงานต่างประเทศได้มากขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2532 มีจำนวนคนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 125,314 คน โดยตลาดแรงงานส่วนใหญ่ได้แก่กลุ่มประเทศในตะวันออกกลาง ซึ่งมีคนงานไทยไปทำงานถึงร้อยละ 60 ของจำนวนคนงานทั้งหมด ตลาดแรงงานที่สำคัญในภูมิภาคนี้ได้แก่ ซาอุดีอาระเบีย อิรัก ลิเบีย คูเวต กาตาร์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และบาเรนห์ โดยซาอุดีอาระเบียเป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุด เนื่องจากมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่ต้องใช้คนงานเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการก่อสร้างทางหลวง โครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัย โครงการด้านการเกษตร จำนวนคนงาน

ที่ไปทำงานในภูมิภาคตะวันออกกลางจึงไปทำงานในประเทศนี้มากถึงร้อยละ 82 ส่วนตลาดแรงงานที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ สิงคโปร์ บรูไน ฮองกง ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น\* สำหรับจำนวนเงินที่คนงานไทยในต่างประเทศส่งกลับผ่านระบบธนาคารในปีพ.ศ. 2532 มีจำนวนสูงถึง 24,239.9 ล้านบาท \*\*

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ยังได้มีมติเห็นชอบกับการปรับเพิ่มมาตรการบางประการเกี่ยวกับการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการช่วยเหลือคนงานไทยเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น (สยาม-จดหมายเหตุ 15-21 กุมภาพันธ์ 2534: 181-182) เช่น ขยายขอบเขตการช่วยเหลือคนหางานจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานต่างประเทศ และเพิ่มอัตราเงินสมทบของสมาชิก (นายจ้างหรือผู้จัดส่ง และคนหางาน) กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างและบริษัทจัดหางานที่จะต้องนำคนงานกลับประเทศเมื่อทำงานครบสัญญา หรือเมื่อเกิดเหตุการณ์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ความผิดของคนงาน และเพิ่มจำนวนเงินหลักประกันที่ต้องวางไว้ต่อนายทะเบียนจัดหางาน\*\*\* เพื่อจะได้มีเงินประกันไปใช้จ่ายช่วยเหลือคนงานเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น

#### 4.1.2. นโยบายสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

ต่อมาในเดือนเมษายน พ.ศ. 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาล หลังจากการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และได้แต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการ



\* โปรดดูจากตารางที่ 7 ในภาคผนวก, หน้า 125-126.

\*\* โปรดดูจากตารางที่ 2 ในภาคผนวก, หน้า 117.

\*\*\* นายทะเบียนจัดหางาน ได้แก่ อธิบดีกรมแรงงานในสมัยนั้น ซึ่งปัจจุบันได้แก่ อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2534 โดยได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศไว้ในส่วนของนโยบายต่างประเทศว่า (อาันธ์ ปันยารชุน 2534: 3) "จะส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การท่องเที่ยว และแรงงานกับมิตรประเทศ หรือกลุ่มประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย รวมทั้งคุ้มครองดูแลสิทธิ และผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม"

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 ที่ให้บริษัทจัดหางานเอกชนจัดส่งคนงานไปทำงานที่สิงคโปร์ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องส่งคนงานที่รัฐบาลช่วยเหลือนากลับมาจากสิงคโปร์กลับไปทำงานใหม่ในอัตราส่วน 40:60 โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ให้บริษัทจัดหางานสามารถส่งคนไปทำงานได้โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขดังกล่าว นอกจากนี้ ก็ให้ยกเลิกการวางหลักประกันค่าเดินทางกลับของคนงานไทยไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและความยุ่งยากสำหรับบริษัทจัดหางานเอกชน ในการส่งคนงานไปทำงานต่างประเทศและช่วยให้บริษัทจัดหางานเหล่านั้นสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้มากขึ้น (สยามจดหมายเหตุ 25-31 ตุลาคม 2534: 1191)

แม้ว่ารัฐบาลทั้งสองยุคที่ผ่านมาจะส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยก็ตาม แต่หลังจากปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ตลาดแรงงานของไทยในประเทศตะวันออกกลางเริ่มประสบกับอุปสรรค เนื่องจาก คดีโจรกรรมเพชรประจําราชวงศ์ของชาอุดูอาระเบีย คดีฆาตกรรมเจ้าหน้าที่สถานทูตชาอุดูอาระเบียประจําประเทศไทย และการหายตัวอย่างลึกลับของนักธุรกิจชาวชาอุดูอาระเบีย ซึ่งทางฝ่ายไทยไม่สามารถคลี่คลายคดีเหล่านี้ให้เป็นที่พอใจของรัฐบาลชาอุดูอาระเบียได้ ทำให้ทางรัฐบาลชาอุดูอาระเบียไม่ยอมออกวีซ่าเข้าประเทศให้คนงานไทย (ไพศาล พัดทิพร, สัมภาษณ์) ยกเว้นคนงานไทยที่ได้รับการอนุญาตให้กลับเข้าไปทำงานกับนายจ้างคนเดิมอีก ซึ่งมีน้อยรายมากที่ได้รับการอนุญาตดังกล่าว ประกอบกับได้เกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย ทำให้จำนวนคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางลดลงเหลือเพียง 16,782 คนในปี พ.ศ. 2533 และลดลงเหลือ 13,494 คนในปี พ.ศ. 2534 (ชลิต ทองดี 2535: 41) คนงานไทยจึงหันมาให้ความสนใจในการไป

ทำงานในประเทศอื่น ๆ มากขึ้น เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน บรูไน สิงคโปร์ มาเลเซีย  
ฮ่องกง ฯลฯ ทำให้จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศในปี พ.ศ. 2533 และ  
2534 มีจำนวนใกล้เคียงกัน กล่าวคือในปี พ.ศ. 2533 มีจำนวน 63,064 คน และเพิ่มเป็น  
จำนวน 63,849 คนในปี พ.ศ. 2534\* เมื่อรวมกับจำนวนคนงานไทยที่ยังคงทำงานอยู่ใน  
ต่างประเทศด้วยแล้ว จำนวนเงินที่คนงานส่งกลับมายังประเทศไทยจึงไม่ลดลง โดยมีเงิน  
ส่งกลับประเทศผ่านระบบธนาคารเป็นจำนวน 24,906.8 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2533 และ  
26,017.0 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2534\*\*

#### 4.1.3. นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร

รัฐบาลสมัยพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้มีการประกาศนโยบาย  
เกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม  
2535 โดยได้กล่าวไว้ในส่วนของนโยบายแรงงานว่า (สุจินดา คราประยูร 2535: 39)  
"จะดูแลผู้ใช้แรงงานไทยในต่างประเทศไม่ให้ถูกหลอกลวงในการหางานและในการทำงาน  
สร้างมาตรการลดภาระค่าใช้จ่ายในการไปทำงานต่างประเทศ ตลอดจนสอดส่องดูแลสิทธิ  
ประโยชน์ และความปลอดภัยของคนงานไทยในต่างประเทศ" และในส่วนของนโยบาย  
ต่างประเทศว่า (สุจินดา คราประยูร 2535: 40) "จะให้ความสำคัญในการคุ้มครองดูแล  
รักษาสีทธิและผลประโยชน์ที่เพิ่มพูนขึ้นของคนไทยในต่างประเทศ ให้ได้รับการปฏิบัติอย่าง  
เป็นธรรม" แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลพลเอกสุจินดา บริหารประเทศได้เพียง 15 วันเท่านั้น  
จึงยังไม่ปรากฏผลงานในด้านนี้

\* โปรดดูจากตารางที่ 7 ภาคผนวก, หน้า 125-126.

\*\* โปรดดูตารางที่ 6 ในภาคผนวก หน้า 123-124.

#### 4.1.4. นโยบายสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

การเมืองภายในประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2535 มีความวุ่นวายอย่างมาก และมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ในที่สุดประเทศไทยได้มีคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2535 โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 โดยนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศ ได้ถูกกล่าวไว้ในส่วนของนโยบายต่างประเทศว่า (ชวน หลีกภัย 2535: 14) "รัฐบาลจะอำนวยความสะดวก ค้ำครอง ตลอดจนส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และธุรกิจภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ" ซึ่งนโยบายในเรื่องดังกล่าว นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้นำมากล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 ในการเสวนาเรื่อง "นโยบายต่างประเทศของไทย" จัดโดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่โรงแรมอิมพีเรียล มีสาระสำคัญพอสรุปได้ว่า นโยบายต่างประเทศที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการทูตเพื่อประชาชน ซึ่งเป็นงานที่มีส่วนเกี่ยวพันใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันของประชาชนคือ การให้บริการด้านการคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของนักลงทุนชาวไทยในต่างประเทศ การเจรจาทำความตกลงด้านเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าที่สำคัญ โดยกระทรวงการต่างประเทศมีเครื่องมือที่สำคัญ คือ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ไทยทั่วโลก และให้การสนับสนุนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ นำรายได้มาส่งประเทศและเมื่อคนเหล่านี้ประสบความทุกข์ยากเดือดร้อน รัฐบาลก็จะให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มความสามารถ

แม้ว่าจะมีปัญหาด้านการเมืองภายในประเทศ การไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยในปี พ.ศ. 2535 ก็ยังคงมีการดำเนินการที่ต่อเนื่องต่อไป โดยในปีนี้เป็นปีที่ตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียมีความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อประเทศลิเบียถูกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกาศคว่ำบาตรเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามมติสหประชาชาติ ทำให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคตะวันออกกลางชะงักลง หลังจากมีข่าวว่าจะดีขึ้นหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียยุติลง โดยในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2535 มีคนงานไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศทั้งสิ้น 44,200 คน และร้อยละ 60 เป็นการเดินทางไปทำงานในประเทศ บรูไน ได้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ และญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามตลาดแรงงานในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ยังไม่



เปิดให้แรงงานจากต่างประเทศเข้าไปทำงานอย่างเสรีส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าแรงงานต่างชาติดำเนินการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระยะสั้น และมีการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานที่จะนำเข้าไปทำงาน เช่น ช่างฝีมือ วิศวกร เป็นต้น ทำให้แรงงานกึ่งฝีมือและไม่มีฝีมือจากต่างประเทศ ซึ่งประเทศผู้บ่มกำลังขาดแคลน ไม่สามารถเข้าไปทำงานได้ ประกอบกับสภาพแรงงานของบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น และไต้หวัน ซึ่งมีความเข้มแข็งมาก ได้ต่อต้านการนำเข้าแรงงานต่างชาติดำเนินการป้องกันการแย่งอาชีพของคนในประเทศและจะมีผลให้รายได้ของแรงงานในประเทศลดลง จึงมีการกำหนดโควตาการนำเข้าแรงงานต่างชาติดำเนินการทำให้ยังคงมีปัญหาการขาดแคลนแรงงานอยู่ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการลักลอบนำเข้าแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน และฮ่องกง อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย บางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น จึงได้ใช้วิธีการนำเข้าแรงงานด้วยการนำเข้าไปฝึกงานระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี อันเป็นวิธีการหลีกเลี่ยงการกระทำที่ผิดกฎหมาย

#### 4.2. บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศในยุคหลังจากสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ค่อนข้างจะเห็นได้ชัดเจนขึ้น เนื่องจากการที่มีจำนวนคนไทยไปทำงานในประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และกระจายออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากที่เคยไปทำงานในประเทศบริเวณตะวันออกกลางเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีการขยายผลที่กว้างขวางตามไปด้วย ซึ่งอาจจะเกิดจากการดำเนินงานของสำนักงานจัดหางานเอกชน การหลอกลวงคนงาน การที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ปัญหาความไม่สงบในประเทศที่คนไทยไปทำงาน เป็นการสร้างภาระความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา และการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งการรักษาตลาดและการแสวงหาตลาดแรงงานใหม่ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้ความรอบคอบมากขึ้นในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศกับประเทศต่าง ๆ เนื่องจากอาจจะส่งผลกระทบต่อคนไทยที่ไปทำงานอยู่ในต่างประเทศ การพิจารณาปัญหาเพื่อทำการตัดสินใจ มีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงมากและกว้างขวางขึ้น เพราะการตัดสินใจดำเนินความสัมพันธ์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งต่อประเทศที่สอง อาจจะส่งผลกระทบต่อประเทศที่สาม

ซึ่งมีคนไทยเข้าไปทำงานอยู่มีการตัดสินใจที่เป็นผลในทางลบต่อคนงานไทยได้ ดังนั้น ในการดำเนินการตามนโยบายส่งเสริมการไปทำงานของคนงานไทยในต่างประเทศในระยะหลังจึงได้มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากคนงานไทย ปัญหาจากสถานการณ์ระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อคนงานไทย รวมทั้งปัญหาทางการเมืองที่รัฐบาลต้องตัดสินใจ โดยมีคนงานไทยที่อยู่ในต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในกรณีของสิงคโปร์ กรณีสหรัฐอเมริกาทั้งระดับโกลบอลและกรณีอพยพคนงานไทยในต่างประเทศ กรณีไต้หวัน กรณีความขัดแย้งกับประเทศซาอุดีอาระเบีย และกรณีประเทศญี่ปุ่น เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทในการดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนงานไทยและผลประโยชน์ของคนงานไทยในต่างประเทศ ไปจนถึงการเจรจาเพื่อสร้างสิทธิประโยชน์ให้กับคนงานไทย อันส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานของรัฐบาลไทย ต้องดำเนินการและกำหนดท่าทีในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีลักษณะทั้งการให้ความร่วมมือและการสร้างความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมทั้งการตัดสินใจที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนงานไทย เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนงานไทย และเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

#### 4.2.1. กรณีคนงานไทยในสิงคโปร์

ในกรณีของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลสิงคโปร์ไม่ต้องการให้บริษัทในประเทศนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่ประเทศสิงคโปร์กำลังประสบภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ดังที่นายลี เซียน ลุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมของสิงคโปร์กล่าวว่า รัฐบาลไม่ต้องการให้บริษัทในประเทศต้องพึ่งแรงงานต่างประเทศ แม้ว่าบรรดานายจ้างจะร้องขอให้รัฐบาลอนุญาตให้นายจ้างแรงงานต่างประเทศเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรมชายปลีก และบริการ เพราะรัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่าจะเกิดปัญหาที่ทำให้การรวมชาติในสิงคโปร์ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากสิงคโปร์มีคนหลายชาติ หลายภาษา ซึ่งเป็นปัญหามากอยู่แล้วในปัจจุบัน ขณะเดียวกันการนำเข้าแรงงานต่างชาติดังกล่าวก็เป็นภาระต่อการจัดหาที่อยู่อาศัย การบริการการศึกษา และบริการอื่น ๆ ในเดือนมกราคม 2531

ลิ่งคโปร์มีแรงงานจากต่างประเทศที่เข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายประมาณ 1 แสนคน แต่ความต้องการแรงงานจากต่างประเทศยังคงมีอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากการลักลอบนำคนงานเข้าไปทำงานอย่างไม่ถูกกฎหมายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งคนงานจากประเทศไทยด้วย ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าไปทำงานของคนงานต่างชาติ รัฐบาลลิ่งคโปร์จึงได้ออกกฎหมายคนเข้าเมืองใหม่ เมื่อต้นปี 2532 ที่จะทำการลงโทษคนงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายด้วยการปรับ 3 ทั และจำคุก 90 วัน และรัฐบาลจะเริ่มใช้กฎหมายใหม่ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2532 (มติชน 14 กุมภาพันธ์ 2532: 7) สำหรับคนไทยที่เข้าเมืองอย่างไม่ถูกกฎหมายนั้นมีตัวเลขโดยประมาณสูงถึง 15,000-20,000 คน จากจำนวนคนไทยทั้งหมดประมาณ 40,000-50,000 คน เมื่อทราบเรื่องกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลก็ได้พยายามดำเนินการช่วยเหลือคนงานไทยเหล่านั้น โดยที่นายวัฒนา อัครเวม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในเรื่องค่าใช้จ่ายในการนำคนงานไทยเดินทางกลับ รวมทั้งขออนุมัติจากกระทรวงกลาโหมในการส่งเรือของกองทัพเรือไปรับคนงานไทยที่ลิ่งคโปร์ และขอให้บริษัทการบินไทยส่งเครื่องบินไปรับอีกส่วนหนึ่ง พร้อมทั้งได้ขอให้กระทรวงการต่างประเทศประสานงานกับรัฐบาลลิ่งคโปร์ในการระงับการลงโทษคนงานไทย และขอให้อำนวยความสะดวกให้แก่คนงานไทยในการเดินทางกลับประเทศ เมื่อถึงเวลาที่ต้องนำคนงานไทยเดินทางกลับ นายวัฒนา อัครเวม พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานได้เดินทางไปลิ่งคโปร์เพื่อประสานงานกับสถานทูตเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศลิ่งคโปร์ สำนักงานแรงงานไทยในลิ่งคโปร์ และทางการลิ่งคโปร์ ในการนำคนงานไทยเดินทางกลับให้เสร็จสิ้นก่อนเวลาที่ทางการลิ่งคโปร์จะเริ่มใช้กฎหมายคนเข้าเมืองใหม่ กับคนงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย และเพื่อป้องกันไม่ให้คนงานไทยถูกลงโทษตามกฎหมายใหม่ของลิ่งคโปร์

ในด้านกระทรวงการต่างประเทศก็ได้ดำเนินการเจรจาในเรื่องของ ปัญหาคนงานไทยดังกล่าวกับรัฐบาลลิ่งคโปร์โดยได้ผลสรุป ดังนี้

1. กระทรวงการต่างประเทศได้เจรจาทวิภาคีกับบุคคลต่าง ๆ ของฝ่ายลิ่งคโปร์ และทางฝ่ายลิ่งคโปร์ได้แสดงความเสียใจเป็นอย่างยิ่งต่อฝ่ายไทยที่เร่งรัดการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

2. คนงานไทยที่เดินทางกลับประเทศ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คนงานที่เข้าสิงคโปร์โดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน กับคนงานที่เข้าไปโดยผิดกฎหมาย ซึ่งคนงานที่เข้าไปโดยผิดกฎหมายนั้น ตามกฎหมายสิงคโปร์เมื่อส่งตัวออกนอกประเทศแล้วก็จะขึ้นบัญชีดำห้ามเข้าประเทศอีกต่อไป แต่จากการเจรจาระหว่างสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศสิงคโปร์กับทางราชการสิงคโปร์ ทางฝ่ายสิงคโปร์ยินดีจะรับคนงานไทยเหล่านี้ กลับเข้าไปทำงานใหม่ โดยจะยกเลิกการขึ้นบัญชีดำ

3. สิงคโปร์ยินดีที่จะรับคนงานไทยที่ถูกส่งกลับในขั้นแรกทันทีจำนวน 5,000 คน

4. สมาคมผู้รับเหมาแห่งชาติสิงคโปร์ แจ้งว่าฝ่ายนายจ้างจะรับคนงานไทยกลับไปทำงานอีกโดยจะออกค่าเดินทางให้คนงานไทยด้วย

ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว ปรากฏว่ายังมีคนงานไทยไม่ยอมเดินทางกลับ และยังคงลอบทำงานอยู่ในสิงคโปร์โดยผิดกฎหมาย ได้ถูกศาลสิงคโปร์ตัดสินลงโทษด้วยการโบย และจำคุก คือ นายสมคิด คำจันทร์ และคนงานไทยอีก 5 คน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ทำการอุทธรณ์คดีดังกล่าว และถ้าหากการอุทธรณ์ไม่ได้ผลก็จะทำเรื่องขอภัยโทษต่อประธานาธิบดีสิงคโปร์ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้ทำการประท้วงอย่างไม่เป็นทางการต่อสิงคโปร์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยยังได้กล่าวในการให้สัมภาษณ์ถึงกรณีนี้ว่า "จะต้องมีการทบทวนสัมพันธภาพระหว่างไทยกับสิงคโปร์เสียใหม่" (สยามรัฐ 27 มิถุนายน 2532: 8)

ขณะเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศก็ได้มอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำสิงคโปร์ ดำเนินการเจรจากับรัฐบาลสิงคโปร์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายหลังจากการดำเนินการด้วยวิธีต่าง ๆ ของรัฐบาล ปัญหาดังกล่าวได้ยุติลงเมื่อนายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ คือ นายลี กวน ยู ได้ทำการเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในลักษณะที่เป็นการประนีประนอม ว่ากฎหมายของสิงคโปร์ไม่ได้ออกมาเพื่อจัดการกับคนงาน แต่เป็นกฎหมายคนเข้าเมือง และสิงคโปร์จะให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งจะให้สิทธิพิเศษกับคนงานไทยโดยจะรับคนงานไทยกลับเข้าไปอีก 9,800 คน ซึ่งนับว่าเป็นผลดีกับคนงานไทย เนื่องจาก การรับเข้าทำงานใหม่โดยถูกต้องตามกฎหมายจะทำให้คนงานมีรายได้สูงกว่าการลักลอบเข้าไปทำงานถึง 2 เท่า เพราะคนงานที่ลักลอบเข้าไปทำงานจะได้ค่าแรงวันละ 8-10 เหรียญสิงคโปร์ แต่ถ้าเข้าไปทำงานโดยถูกกฎหมายคนงาน

จะได้รับค่าแรงวันละ 16 เหรียญสิงคโปร์ (มติชน 21 เมษายน 2532: 8)

กรณีปัญหาแรงงานไทยในสิงคโปร์นี้แสดงให้เห็นถึง การดำเนินการของรัฐบาล และกระทรวงการต่างประเทศด้วยวิธีการทางการทูตหลายรูปแบบเพื่อการปกป้องและคุ้มครอง คนงานไทยในต่างประเทศ ซึ่งต้องมีการประสานงานกับทางการสิงคโปร์ และประสานงาน กับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวประสบผล สำเร็จ ตามนโยบายของรัฐบาล

#### 4.2.2. กรณีสหรัฐอเมริกาทิ้งระเบิดในประเทศลิเบีย

กรณีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ประธานาธิบดีเรแกน ของสหรัฐอเมริกา ได้สั่งให้กองทัพอากาศสหรัฐ ฯ ทิ้งระเบิดที่ประเทศลิเบีย 2 ครั้ง เพื่อทำการสังคมนายพล กัดดาฟี ซึ่งสหรัฐ ฯ อ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย โดยในครั้งแรกได้ทิ้ง ระเบิดที่ฐานยิงจรวดของลิเบียที่อ่าวไซตรา ในเดือนมีนาคม 2529 และในเดือนต่อมาก็ได้ส่ง เครื่องบินไปทิ้งระเบิดในกรุงตริโปลี ซึ่งสหรัฐ ฯ อ้างว่าเป็นเป้าหมายทางทหาร เป็นเหตุให้ ประชาชนลิเบียที่บริสุทธิ์ต้องเสียชีวิต\* (อนสุรณ์ ศิริชาติ 2535: 28-29) และในการทิ้ง ระเบิดครั้งที่สองนี้ระเบิดส่วนหนึ่งได้ถูกทิ้งลงที่บ้านพักของนายพลกัดดาฟี เป็นเหตุให้บุตร บุณธรรมของนายพลกัดดาฟี เสียชีวิตพร้อมกับคนในบ้านอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะ มนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ตัดสินใจให้ทำการประนามการกระทำของสหรัฐอเมริกา เนื่องจาก ในขณะนั้นประเทศไทยได้รับเลือกเข้าเป็นสมาชิกประเภทไม่ถาวรของคณะมนตรี ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2527 ประเทศไทยจึงมีสิทธิออก เสียงลงมติในกรณีดังกล่าวด้วย ในครั้งนั้นรัฐบาลไทยได้มอบหมายให้ ม.ล.พีระพงษ์ เกษมศรี ซึ่งเป็นเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรของไทยประจำสหประชาชาติ ออกเสียงลงมติ

\* ไม่สามารถระบุจำนวนของผู้เสียชีวิตที่แน่นอนได้ เนื่องจากฝ่ายลิเบียและ สหรัฐอเมริกา ได้แถลงจำนวนผู้เสียชีวิตแตกต่างกัน

ร่วมกับประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ประมาณสหรัฐอเมริกาในการกระทำดังกล่าว ขณะที่มิตรประเทศของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสมาชิกถาวรของสหประชาชาติ คือ อังกฤษ และฝรั่งเศส ได้งดการออกเสียงลงมติ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องตัดสินใจออกเสียงลงมติดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่สหรัฐ ฯ เป็นพันธมิตรกับไทยมาช้านาน ก็เนื่องจากมีคนไทยทำงานอยู่ในประเทศลิเบียเป็นจำนวนถึง 20,000 คน และมีผู้รับเหมาไทยที่รับเหมางานก่อสร้างอยู่ในลิเบียอีกหลายราย (สยามจดหมายเหตุ 2-8 มีนาคม 2527: 268) นอกจากนี้ ยังมีคนไทยอีกหลายแสนคนทำงานอยู่ในตะวันออกกลางซึ่งเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญของไทย ดังนั้น ถ้าประเทศไทยตัดสินใจงดออกเสียงหรือคัดค้านมติดังกล่าว ก็อาจจะส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ในตะวันออกกลางซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม และมีขนบธรรมเนียม ประเพณี เหมือนกับประเทศลิเบีย ร่วมกันดำเนินการตอบโต้ประเทศไทย ด้วยการไม่ยอมรับคนไทยเข้าไปทำงาน หรือให้คนไทยเดินทางกลับประเทศทั้งหมด ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัยของคนงานไทยในตะวันออกกลาง ประกอบกับการกระทำของสหรัฐอเมริกาเอง เป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยต่อการตัดสินใจของประเทศไทย เนื่องจาก การกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีนี้เป็นกรณีที่ประเทศไทยต้องกระทำการตัดสินใจโดยพิจารณาถึงการดำเนินการที่จะอำนวยประโยชน์แก่ประเทศมากที่สุด ซึ่งรัฐบาลของทุกประเทศย่อมจะต้องเห็นว่าความปลอดภัยและผลประโยชน์ของคนชาติตนมีความสำคัญยิ่ง การตัดสินใจดังกล่าวของรัฐบาลไทยก็สืบเนื่องมาจากเหตุผลนี้ เช่นเดียวกัน แม้ว่าการกระทำของรัฐบาลไทยจะเป็นสิ่งที่สร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาอย่างมากก็ตาม ซึ่ง ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ\* ได้เคยกล่าวถึงเรื่องนี้ในการให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาว่า เรื่องที่ไทยลงมติประณามสหรัฐอเมริกานั้น เป็นเรื่องที่ไม่สร้างความไม่พอใจให้กับสหรัฐอเมริกามาก จนฝ่ายสหรัฐอเมริกาถึงกับใช้คำพูดว่า "เราจะไม่ลืมเรื่องที่ประเทศไทยประณามในเรื่องของลิเบีย" (สุรินทร์ พิศสุวรรณ, สัมภาษณ์.

---

\* ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ และเป็นกรรมาธิการต่างประเทศของสภาผู้แทน ฯ



โดยเกษม อัจฉาสัย 2533: 161)

ต่อมาในปี พ.ศ.2531 ได้เกิดกรณีเครื่องบิน "แพนแอม" ของสหรัฐอเมริกา ถูกลอบวางระเบิด เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 270 คน สหรัฐอเมริกาได้ประกาศให้ลิเบีย มอบตัวชาวลิเบีย 2 คนซึ่งต้องสงสัยว่าเป็นผู้วางระเบิดเครื่องบินดังกล่าว มาให้ทางการ สหรัฐฯ ดำเนินคดี ซึ่งในตอนแรกฝ่ายลิเบียประกาศว่าจะมอบตัวผู้ต้องสงสัยให้กับสันนิบาต อาหรับ แต่ต่อมามีลิเบียแสดงที่ท่าบ้ายเบี่ยง ทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศว่าถ้าลิเบียไม่ยอม มอบตัวผู้ต้องสงสัยดังกล่าว ก็จะใช้วิธีการปิดล้อม มิตรภาพ โดยจะใช้วิธีการปิดล้อม ด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และงดสายการบินต่าง ๆ ทั่วโลกที่จะไปลงจอดในลิเบีย และถ้ามาตรการดังกล่าวไม่เป็นผลก็อาจจะมีการใช้วิธีการที่รุนแรง และถ้ามีการใช้วิธีการที่ รุนแรงขึ้นจริง ก็จะทำให้คนงานจากประเทศต่าง ๆ ที่เข้าไปทำงานในลิเบียเกิดอันตรายได้ ทำให้รัฐบาลไทยต้องเตรียมแผนการอพยพคนไทยที่ทำงานอยู่ในลิเบียประมาณ 30,000 คน ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ประสานงาน กับสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศกรีซ และเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานไทยในกรีซ รวมทั้งติดต่อกับนายจ้างที่จ้างคนงานไทยไปทำงานในประเทศลิเบีย เพื่อเตรียมวางแผน อพยพคนงานไทยในประเทศลิเบีย โดยได้กำหนดแผนอพยพไว้ 3 แผนคือ

1) อพยพไปยังศูนย์อพยพในประเทศที่ใกล้เคียงที่เห็นว่าปลอดภัย เช่น อียิปต์ หรือ คูเวต เป็นการจัดชั่วคราว

2) อพยพคนงานจากพื้นที่ที่มีความรุนแรงไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัยในประเทศลิเบีย

3) ถ้าเหตุการณ์รุนแรงมากก็จะอพยพคนงานกลับประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลได้

ดำเนินการประสานงานกับสายการบินต่าง ๆ เพื่อการอพยพคนงานไทยไว้แล้ว

เพื่อการนี้เจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตไทยทั้งในประเทศอียิปต์ และประเทศ คูเวต ต้องดำเนินการเจรจาขอร้องความร่วมมือจากประเทศทั้งสอง ในการอพยพคนไทย ไปพักอยู่เป็นการชั่วคราว ขณะเดียวกัน สถานเอกอัครราชทูตไทยในประเทศกรีซซึ่งทำ หน้าที่ดูแลคนงานไทยในลิเบียก็ต้องคอยติดตามสถานการณ์ และรายงานเข้ามายัง กระทรวงการต่างประเทศทุกระยะอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลไทยสามารถดำเนินการ ด้วยวิธีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลา นอกจากนี้ ฝ่ายคุ้มครองและดูแล-

ผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศก็ได้แจ้งให้สถานเอกอัครราชทูตไทยในกรุงเอเธนส์ ติดต่อประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ให้ช่วยดูแลคนงานไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศลิเบียอย่างเป็นทางการ รวมทั้งขอให้ช่วยเหลือคนงานไทยในกรณีที่ต้องมีการอพยพออกจากลิเบีย ยิ่งกว่านั้น กระทรวงการต่างประเทศยังได้ติดต่อประสานงานกับบริษัทที่จัดส่งคนงานไทยไปทำงานที่ลิเบียทั้งบริษัทของไทย และเกาหลีใต้ เพื่อเตรียมการให้ความช่วยเหลือ (ซาลี สกลวิชัย, สัมภาษณ์) โดยกำหนดมาตรการไว้ว่าประเทศเกาหลีจะส่งเครื่องบินไปรับคนงานไทยออกจากลิเบีย ถ้าเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้น ส่วนการอพยพทางบกนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้ติดต่อประสานงานกับประเทศอียิปต์เพื่อขออพยพคนงานไทยออกจากประเทศลิเบียทางพรมแดนของประเทศอียิปต์ และยังมีมาตรการทางเรือเพื่อให้การดูแลและคุ้มครองคนงานไทยในลิเบีย อีกทั้งได้ขอให้บริษัทนายจ้างเตรียมอาหารสำรองไว้สำหรับคนงานไทยอีก 6 เดือนเพื่อเตรียมรับมาตรการปิดล้อมทางเศรษฐกิจของสหประชาชาติ นอกจากนี้นายยุวรัตน์ กมลเวชช์ อธิบดีกรมแรงงานในขณะนั้นก็ได้เดินทางไปดูเหตุการณ์ในลิเบียเพื่อดูปัญหาของคนงานไทยและวางแผนการแก้ไข (อนุสรณ์ ศิริชาติ 2535: 28-29)

#### 4.2.3. กรณีวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย

กรณีการอพยพคนงานไทยในคูเวต และอิรัก เนื่องจากวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียขึ้น ท้าที่ของไทยต่อกรณีดังกล่าวคือการดำเนินมาตรการต่างๆ โดยดูจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละขณะเป็นหลัก สถานทูตไทยในตะวันออกกลางจะทำหน้าที่ในการรวบรวมและประเมินสถานการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับการเตรียมปฏิบัติต่อกรณีดังกล่าว แล้วรายงานเข้ามายังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของรัฐบาล (ไพศาล พฤศิริ, สัมภาษณ์) ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป พร้อมกับรอดูสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้มาตรการที่กำหนดขึ้นก่อนประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยมากที่สุด ดังนั้น ในระยะเริ่มต้นของวิกฤตการณ์ดังกล่าว ท้าที่ของประเทศไทยจึงไม่ค่อยชัดเจนนัก โดยในวันที่ 3 สิงหาคม 2533 พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับกรณีพิพาทระหว่างอิรัก - คูเวต จาก



การที่อิรักถูกรานควเวต เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2533 ว่าประเทศไทยห่วงใยอย่างมากต่อสถานการณ์ดังกล่าว จึงขอเรียกร้องให้ประเทศทั้งสอง ซึ่งเป็นมิตรที่ดีของไทยใช้ความพยายามอีกครั้งในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่มีอยู่ระหว่างกัน ด้วยการเจรจาโดยสันติวิธี และรัฐบาลไทยสนับสนุนมติที่ 660 ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และขอเรียกร้องให้สหประชาชาติสันนิบาตอาหรับ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องช่วยกันดำเนินการเพื่อฟื้นฟูสันติภาพและเสถียรภาพในพื้นที่ดังกล่าว

เพื่อความปลอดภัยของแรงงานไทยในบริเวณดังกล่าว ร้อยตรีประพาส ลิ้มปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เชิญนายโมเนีย อัลบายาดี เอกอัครราชทูตอิรักประจำประเทศไทย มาพบที่กระทรวงการต่างประเทศเพื่อขอให้ช่วยเหลือความปลอดภัยของคนไทยในควเวต โดยเฉพาะสตรี ซึ่งนายโมเนีย อัลบายาดี ก็ได้ให้คำมั่นว่าจะพยายามดูแลคนไทยให้ดีที่สุด (สยามจดหมายเหตุ 17-23 สิงหาคม 2533: 928)

การดำเนินการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทย ในลักษณะดังกล่าว เป็นสิ่งที่สร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลซาอุดีอาระเบีย ว่ารัฐบาลไทยไม่มีความจริงจังในการดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทยได้พยายามชี้แจงว่าประเทศไทยรู้สึกกว้างตัวลำบากต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ก็มีความจริงเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของคนไทยเป็นสำคัญ

ขณะเดียวกันพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ก็ได้สั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อพิจารณาร่างแผนการอพยพแรงงานไทยในประเทศต่าง ๆ ที่จะได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว โดยมีพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เป็นประธาน พร้อมทั้งให้กระทรวงการต่างประเทศ และกรมแรงงานเป็นผู้ประสานงานในการจัดเตรียมแผนการอพยพ และได้อนุมัติงบประมาณจำนวน 587 ล้านบาท แก่คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือและอพยพแรงงานไทยใน อิรัก อิสราเอล และจอร์แดน ส่วนซาอุดีอาระเบียนั้น เนื่องจาก มีคนงานไทยอยู่เป็นจำนวนมากจึงจะไม่อพยพกลับ แต่จะให้เข้าไปพักอยู่ชั่วคราวตามศูนย์ต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น 7 ศูนย์ แต่ถ้าเกิดเหตุฉุกเฉินก็จะอพยพมาอยู่ในที่ซึ่งปลอดภัย (สารบัณฑิต 2534: 2)

ต่อมาเมื่อสถานการณ์เริ่มตึงเครียดขึ้น กล่าวคือสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้อิรัก  
ถอนทหารออกจากคูเวตภายในวันที่ 15 มกราคม 2534 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายที่สหรัฐ ฯ จะ  
ผ่อนปรนให้กับอิรัก กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้แถลงถึงการดำเนินการเตรียมรับ  
สถานการณ์ในตะวันออกกลาง เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2533 ว่าได้สั่งการให้สถาน  
เอกอัครราชทูตไทยในประเทศตะวันออกกลาง เช่น ซาอุดีอาระเบีย อิสราเอล ตุรกี  
รายงานสถานการณ์ต่าง ๆ ให้กระทรวงการต่างประเทศทราบตลอด 24 ชั่วโมงและสำรวจ  
จำนวนคนไทยในประเทศเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ยังได้สั่งการไปยังสถานทูต ดังนี้  
(สยามจดหมายเหตุ 7-13 ธันวาคม 2533: 1377)

1. ให้สถานทูตเสนอแผนที่จะอพยพคนงานกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน เพื่อให้  
กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาความเหมาะสม
2. ให้ประชาสัมพันธ์ให้คนไทยในบริเวณดังกล่าวทราบสถานการณ์ และถ้าเห็น  
ว่าเหตุการณ์รุนแรงมากก็ให้ทำการอพยพสตรี เด็ก และผู้ที่ไม่ม้งานทากลับประเทศไทย
3. กระทรวงการต่างประเทศ ได้แจ้งไปยังสถานทูตให้เตรียมตัว และ  
เสนอวิธีป้องกันสารพิษ และอาวุธเคมี รวมทั้งให้หาช่องทางในการหลบภัยทางอากาศด้วย
4. กระทรวงการต่างประเทศ ได้ประสานงานกับกรมไปรษณีย์โทรเลข และ  
ศูนย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงเครื่องมือการ  
สื่อสารระหว่างสถานทูต กับประเทศต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในกรณีฉุกเฉิน

ในการส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยเหลือดูแลคนงานไทย เช่น ในกรณีของสงครามอ่าว  
เปอร์เซีย นั้น ทางสถานทูตไทยต้องเจรจาขอความร่วมมือในการอนุมัติวีซ่าให้เจ้าหน้าที่เพื่อ  
เดินทางเข้าประเทศ เช่น การขออนุมัติวีซ่าให้เจ้าหน้าที่ไทย 5 คนเพื่อเดินทางเข้าไปใน  
ซาอุดีอาระเบีย ซึ่งในการช่วยเหลือคนงานไทยในครั้งนี้รัฐบาลไทยได้รับความร่วมมืออย่างดี  
จากรัฐบาลของซาอุดีอาระเบียในการอนุมัติวีซ่าให้เจ้าหน้าที่ของไทย (สยามจดหมายเหตุ  
11-16 มกราคม 2534: 32) นอกจากนี้สถานเอกอัครราชทูตไทยยังต้องเจรจาขอความ  
ร่วมมือจากประเทศที่สามเพื่อเตรียมการอพยพคนงาน ซึ่งในขณะที่เกิดภาวะสงครามขึ้นใน  
อ่าวเปอร์เซีย นั้น ได้มีการอพยพคนไทยจากนครเทลอาวีฟไปยังนครโอลิต ของอิสราเอล ที่อยู่  
ติดกับชายแดนอียิปต์ ส่วนคนงานไทยที่ทำงานกับบริษัท เกาหลี่ใต้ในประเทศอิรักก็ได้เดินทาง  
จากประเทศอิรักไปยังประเทศอียิปต์เป็นการชั่วคราว ส่วนเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูต

ไทยประจำอริกกก็ได้อพยพไปอยู่ที่กรุงอังการาประเทศตุรกี (สยามจดหมายเหตุ 8-14 มกราคม 2534: 58) นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้ประสานการปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เพื่อดำเนินการช่วยเหลือคนงานไทยในตะวันออกกลาง โดยการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือคนงานไทยในซาอุดีอาระเบีย อิสราเอล จอร์แดน และอียิปต์ และถ้ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นก็มีแผนที่จะอพยพหรือช่วยเหลือได้ทันที่

การดำเนินการของรัฐบาลไทยในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย โดยอริกกบุกยึดครองคูเวต เมื่อต้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2533 นั้น พอจะสรุปได้ว่าการที่ประเทศไทยไม่สามารถทำการตัดสินใจได้ในทันทีว่าควรจะไปเข้ากับฝ่ายใด ก็เพราะในตะวันออกกลางมีคนไทยไปทำงานเป็นจำนวนมาก ถ้าเกิดสงครามและความรุนแรงขึ้นก็จะก่อให้เกิดอันตรายต่อคนไทยที่อยู่ในดินแดนนั้น สิ่งที่ประเทศไทยได้กระทำเป็นประการแรก ก็คือการทำหนังสือถึงทั้งสองฝ่าย เพื่อให้มีการดำเนินการโดยสันติวิธี ขณะเดียวกันก็พยายามอพยพคนงานไทยกลับประเทศ ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องมีการเจรจาติดต่อขอความร่วมมือจากประเทศที่สามไว้ก่อน เพื่อเตรียมการอพยพคนงาน รวมทั้งถ้าเกิดกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการอพยพคนงานออกจากประเทศนั้นได้โดยตรง เช่น เหตุการณ์ได้ขยายออกไปสู่ภาวะสงคราม สนามบินปิดหรือถูกมาตรการปิดล้อมเส้นทางการบิน ก็จำเป็นต้องทำการเคลื่อนย้ายคนงานไทยไปอยู่ในประเทศที่สามซึ่งได้เลือกแล้วว่าเป็นเส้นทางที่สะดวก และปลอดภัยที่สุดในการอพยพคนงาน ในกรณีดังกล่าวรัฐบาลไทยได้ขอความร่วมมือจากประเทศจอร์แดน ซึ่งเป็นประเทศที่สามให้ยอมรับคนงานไทยเข้า ไปอยู่เป็นการชั่วคราวเพื่อทำการอพยพคนงานกลับประเทศต่อไป สำหรับการเจรจากับประเทศจอร์แดนนั้น สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศจอร์แดนเป็นผู้ติดต่อทบทาม และประสานงานในการอพยพคนงานไทยจากประเทศคูเวตและอริกก (ไพศาล พฤฒิพร, สัมภาษณ์)

ภายหลังจากได้มีการดำเนินการอพยพคนงานไทยเสร็จสิ้นลง กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังคงดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการทวงถามเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับของคนงานจากนายจ้างทั้งที่เป็นคนไทยและชาวต่างประเทศ โดยได้กำหนดมาตรการในการดำเนินการดังนี้

1) ให้กรมแรงงาน กรมอัยการ ประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศ ติดต่อนายจ้างของแรงงานในคิวเวต - อีรัก ที่เดินทางกลับ เพื่อทวงถามเงินค่าใช้จ่ายจาก นายจ้าง

2) หากนายจ้างไม่ยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ให้กระทรวงการต่างประเทศ และ กระทรวงมหาดไทย พิจารณาดำเนินคดีกับนายจ้างที่อยู่ในต่างประเทศ โดยให้สถาน เอกอัครราชทูต และสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศเป็นหน่วยงานดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะตามสัญญาจ้างที่ได้ทำขึ้นระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง ซึ่งผ่านการอนุมัติของกรม แรงงาน ระบุว่านายจ้างจะต้องรับผิดชอบในการส่งแรงงานไทยกลับเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ที่ ไม่ใช่เป็นความผิดของแรงงานไทย และให้พิจารณาพฤติการณ์ของนายจ้าง เพื่อไม่ให้มีการ จัดส่งแรงงานไปทำงานด้วยอีกต่อไป

3) ให้กรมแรงงาน ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ ช่วยเหลือแรงงานไทยใน อีรักที่ยังตกค้างอยู่ในจอร์แดนกลับประเทศไทย

ภายหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียสงบลงแล้ว ในวันที่ 8 พฤษภาคม 2534 คณะผู้แทนไทยนำโดย ม.ร.ว. เกษมสไมสร เกษมศรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เข้าพบนายกรัฐมนตรีคิวเวต เพื่อมอบสารของ นายกรัฐมนตรีไทยให้ พร้อมกับนำข้าว อาหารกระป๋อง และเสื้อผ้า มามอบให้ที่ท่าเรือ รัฐบาล ซึ่ง ม.ร.ว. เกษมสไมสร ให้สัมภาษณ์ว่านายกรัฐมนตรีฝากสารสนับสนุนคิวเวตในการ ต่อสู้เพื่อเอกราช รวมทั้งยืนยันท่าทีที่เสมอต้นเสมอปลายของไทยในสหประชาชาติ นอกจากนี้ ยังได้สนทนากับนายกรัฐมนตรีคิวเวตเกี่ยวกับเรื่องแรงงานและการค้าด้วย โดย ทางรัฐบาลคิวเวตให้แรงงานไทยที่เคยทำงานอยู่ 7,000 คน ก่อนเกิดสงครามกลับมาทำงาน ได้ทั้งหมด และมีแนวโน้มว่าจะให้คนไทยเข้าไปทำงานได้มากกว่าเดิมถึง 2 เท่า โดยเฉพาะ ด้านการก่อสร้างและทำความสะอาด (มติชน 10 พฤษภาคม 2534: 1,21) เนื่องจาก ต้องการแรงงานไปทำการบูรณะฟื้นฟูประเทศซึ่งได้รับความเสียหายจากการรุกรานของอิรัก นอกจากนี้ ม.ร.ว. เกษมสไมสร ยังได้เดินทางไปเจรจาเปิดสถานกงสุลใหญ่ ในรัฐคูไบ และ ไปพบผู้แทนบริษัทแบคเทลของสหรัฐอเมริกาที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ซึ่งรับเหมา โครงการหลายโครงการจากรัฐบาลคิวเวต เพื่อหาช่องทางส่งแรงงานไทยไปทำงานในคิวเวตให้ มากขึ้น (ภาคภูมิ บัณฑิต 2534: 3) ผลจากการดำเนินการดังกล่าว ได้ช่วยให้แรงงานไทย

ได้รับการว่าจ้างให้ไปทำงานในคูเวต เพื่อดับไฟที่บ่อน้ำมันเป็นจำนวนเกือบ 2,000 คน

การดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศ ในเรื่องการตลาดแรงงานให้คนไทยนั้น ไม่ได้กระทำเฉพาะกับประเทศคู่ค้าเท่านั้น แต่ยังมี การติดต่อกับประเทศที่ไทย คาดว่าจะให้ประโยชน์ในเรื่องนี้ได้ ดังเช่น เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2534 นายประดาบ พิบูลสงคราม รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะตัวแทน ภาคเอกชนไทยเข้าพบนายเดวิส บี. รีฟส์ ที่ปรึกษาการพาณิชย์ของสถานทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศซาอุดีอาระเบีย เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับท่าทีของรัฐบาลซาอุดีอาระเบียต่อ โครงการฟื้นฟูบูรณะประเทศคูเวต เพื่อหาทางแย่งตลาดแรงงานในคูเวตจากประเทศอื่น ๆ ที่เป็นคู่แข่ง เช่น ฟิลิปปินส์ อินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น ให้แก่คนงานไทย

#### 4.2.4. กรณีของไต้หวัน

การส่งเสริม และขยายตลาดแรงงานไทยในต่างประเทศ เช่น ในกรณีของไต้หวันนั้น รัฐบาลไต้หวันได้ประกาศยกเลิกข้อจำกัดการจ้างแรงงานต่างชาติเข้าทำงาน ด้านก่อสร้างตามโครงการของรัฐบาล ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2533 เป็นต้นไป โดยยินยอมให้ ผู้รับเหมายื่นคำร้องขอแรงงานเข้าทำงานในโครงการสำคัญของรัฐบาลได้ หลังจากที่เคย กำหนดให้นำเข้าแรงงานต่างชาติได้เพียง 1 ใน 3 ของแรงงานที่ต้องใช้ทั้งหมดในโครงการ ซึ่งกฎหมายแรงงานไต้หวันกำหนดว่าแรงงานต่างชาติจะได้รับค่าจ้างต่ำสุด 9,750 ดอลลาร์-ไต้หวันต่อเดือน และจะได้รับการคุ้มครองจากการประกันสุขภาพด้วย (สยามจดหมายเหตุ 2-8 พฤศจิกายน 2533: 1252) โดยประเทศที่ได้รับอนุญาตให้จัดส่งแรงงานไปยังไต้หวันได้ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย เนื่องจาก ไต้หวันประสบปัญหาการชะลอตัวของ อุตสาหกรรมเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจากที่เคยอยู่ในอัตราร้อยละ 12 ต่อปีในระหว่าง ปี พ.ศ.2529-2530 ลดเหลือเพียงร้อยละ 5.3 ในปี พ.ศ.2533 สาเหตุส่วนหนึ่งคือ การ เสียเปรียบในการแข่งขันด้านราคาในตลาดโลก เพราะต้นทุนการผลิตสูงขึ้น โดยเฉพาะต้นทุน ด้านค่าจ้างแรงงานที่มีปัญหาขาดแคลนอย่างรุนแรงในช่วงปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา อันเป็น ผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ทำให้ ความต้องการแรงงานสูงขึ้นแต่ไต้หวันมีกำลังแรงงานจำกัด จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการ

เคลื่อนย้ายโรงงานผลิตสินค้าอุตสาหกรรมไปยังประเทศที่มีแรงงานเหลือเฟือ และค่าจ้างต่ำ เช่น ประเทศไทย นอกจากนั้นรัฐบาลไต้หวันยังอนุญาตให้นักลงทุนไปลงทุนทางอ้อมในประเทศจีนได้โดยผ่านประเทศที่สาม แต่การไปลงทุนในต่างประเทศนั้น มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 3 ของบริษัทผู้ประกอบการทั้งหมดของไต้หวันซึ่งมีอยู่ถึง 90,000 บริษัท ทำให้ปัญหาขาดแคลนแรงงานยังคงมีอยู่และก่อให้เกิดการลักลอบนำคนงานต่างชาติเข้าไปทำงาน รัฐบาลจึงได้อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานได้ในปี 2533 แต่ต้องเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐบาลไต้หวันเท่านั้น เพื่อเป็นการรองรับแผนการปรับปรุงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน รวมทั้งการพัฒนาสวัสดิการสังคม และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม อันประกอบด้วยโครงการลงทุนจำนวน 779 โครงการและต้องใช้แรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานกรรมกรและช่างก่อสร้างซึ่งขาดแคลนมาก หลังจากประกาศผ่อนผันกฎเกณฑ์การนำเข้าคนงานต่างชาติแล้ว ในเดือนธันวาคม 2533 รัฐบาลไต้หวันก็ได้ออกประกาศเพื่อระงับปัญหาแรงงานที่ลักลอบเข้ามาทำงาน โดยประกาศให้คนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายเข้ารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ภายในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งทางการไต้หวันจะไม่เอาผิดใด ๆ แต่จะส่งตัวกลับประเทศในภายหลัง ปรากฏว่าหลังวันที่กำหนด มีคนงานต่างชาติที่เข้าไปทำงานอยู่แล้วไปรายงานตัวเพียง 1 ใน 3 เท่านั้น โดยมีคนไทยไปรายงานตัวเพียงร้อยละ 10 ของคนไทยที่ลักลอบทำงานอยู่ ในเรื่องนี้รัฐบาลของคนงานต่างชาติเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์พยายามต่อรองกับรัฐบาลไต้หวันเพื่อขอยืดระยะเวลาออกไป ซึ่งรัฐบาลไต้หวันได้ยินยอมเลื่อนกำหนดออกไปอีก 1 เดือน สำหรับรัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ไต้หวันเกลี้ยกล่อมคนไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงาน ให้เข้ารายงานตัว (มติชน 13 ธันวาคม 2533: 1,21) แต่มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ไปรายงานตัว ส่วนใหญ่ยังหลบซ่อนอยู่เพราะกลัวว่าจะถูกส่งกลับประเทศไทย ทั้งนี้คาดว่า มีแรงงานไทยอยู่ในไต้หวันอีกประมาณ 40,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ลักลอบเข้าไปทำงาน หลังจากนั้น ไต้หวันอนุญาตให้จ้างแรงงานไทยเข้าไปทำงานได้ 243 คน (สรุปข่าวธุรกิจ 2534: 19-27) ทำให้มีคนไทยเดินทางไปทำงานในไต้หวันโดยถูกกฎหมายในปี พ.ศ. 2533 มีจำนวน 111 คน และในปี 2534 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 2,237 คน\* แต่ด้วยเหตุที่กรณีของ

\* โปรดดูจากตารางที่ 7 ในภาคผนวก, หน้า 125-126.

ได้หวั่นนั้น ประเทศไทยยังไม่สามารถสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตได้ เนื่องจาก รัฐบาลไทยได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศทั้งสองต่างก็ถือนโยบายจีนเดียว ทำให้ในระยะแรกของการเจรจาเพื่อนำคนงานไทยเข้าไปในไต้หวัน โดยกระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถกระทำได้โดยเปิดเผย ดังนั้น กรมแรงงานจึงได้เป็นผู้ติดต่อประสานงาน และส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำที่ไต้หวันในฐานะเป็นส่วนที่ 2 ของสำนักงานแรงงานไทยประจำฮ่องกง แต่ก็มี การประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศตลอดเวลา ขณะนี้ ได้มีคนงานไทยเดินทางไปทำงานในประเทศไต้หวันเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าไปตั้งสำนักงานทางการค้า และเศรษฐกิจไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือและดูแลคนงานไทยที่เข้าไปทำงานอยู่ในประเทศไต้หวัน นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้มีการเจรจาระดับรัฐบาลกับประเทศไต้หวัน เพื่อผลประโยชน์ของคนงานไทย เช่น การเจรจากับ Council of Labour Affairs (CLA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการว่าจ้างแรงงานต่างชาติ เพราะระเบียบเหล่านี้บางครั้งไม่เป็นประโยชน์ต่อคนงานไทย เช่น การที่กฎหมายห้ามย้ายงานจากบริษัทหนึ่งไปยังอีกบริษัทหนึ่ง บางครั้งบริษัทในไต้หวันต้องปิดกิจการลงทำให้คนงานไทยไม่มีงานทำ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ใช่ความผิดของคนงานไทย กระทรวงการต่างประเทศของไทยจึงได้พยายามเจรจาให้มีการแก้ไขระเบียบดังกล่าว เพื่อให้อำนวยความสะดวกให้แก่คนงานไทยมากที่สุด นอกจากนี้ ก็ได้มีการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างแรงงานของคนไทยเพื่อให้คนงานไทยได้รับค่าจ้างในอัตราที่สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ (ชาติ สกพลวิชัย, สัมภาษณ์)

#### 4.2.5. กรณีประเทศซาอุดีอาระเบีย

กรณีที่กระทรวงการต่างประเทศต้องเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการเจรจาเพื่อผลประโยชน์ของแรงงานไทยที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบัน ก็คือกรณีของประเทศซาอุดีอาระเบียที่ไม่ยินยอมออกวีซ่าให้คนงานไทยเข้าไปทำงานในประเทศ หรือเดินทางเข้าประเทศ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา เนื่องจากเจ้าหน้าที่สถานทูตซาอุดีอาระเบีย 3 คนถูกสังหาร เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2533 คือนายอาหมัด อัลซาลี เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย นายฟาฮัด อัลบาสี

เจ้าหน้าที่ประทับตราวีซ่า และนายอับดุลลาห์ อัลเบซารีห์ เลขานุการโทประจำสถานเอกอัครราชทูตฯ (สยามจดหมายเหตุ 26 มกราคม -1 กุมภาพันธ์ 2533: 118) ทำให้กระทรวงการต่างประเทศของซาอุดีอาระเบียได้ให้อุปทูตประจำสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทยนำสารมาขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2533 เพื่อแจ้งว่าซาอุดีอาระเบียจะงดออกวีซ่าให้คนงานไทย จนกว่าทางการไทยจะจับคนร้ายที่สังหารเจ้าหน้าที่สถานทูตทั้ง 3 คนได้ และอาจจะถอนเจ้าหน้าที่สถานทูตทั้งหมดกลับประเทศ เนื่องจากทางการไทยไม่สามารถให้ความคุ้มครองรักษาความปลอดภัยได้คือ จากเหตุการณ์ดังกล่าวพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา จึงได้แต่งตั้งร้อยตรีประพาส ลิ้มปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะทูตสันถวไมตรีไปเยือนซาอุดีอาระเบียระหว่างวันที่ 6-10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 เพื่อยืนยันว่ารัฐบาลไทยจะใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการคลี่คลายคดีดังกล่าว และจะเพิ่มความคุ้มกันรักษาความปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่สถานทูตและครอบครัวให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดกรณีดังกล่าวกระทบต่อมิตรภาพและสัมพันธภาพอันดีระหว่างกัน (สยามจดหมายเหตุ 2-8 กุมภาพันธ์ 2533: 142) ซึ่งภายหลังจากการไปเยือนของคณะทูตสันถวไมตรีดังกล่าว ร้อยตรีประพาส ลิ้มปะพันธ์ ได้แถลงข่าวเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ว่าเหตุการณ์ได้มีท่าทีดีขึ้นรวมทั้งเรื่องการออกวีซ่าก็ไม่มีปัญหาแล้ว แต่ต่อมาในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2533 รัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้ประกาศห้ามประชาชนในประเทศของตนเดินทางมายังประเทศไทย ซึ่งนอกจากจะมีสาเหตุจากการสังหารเจ้าหน้าที่สถานทูตทั้ง 3 คนแล้ว พ่อค้าชาวซาอุดีอาระเบียอีกหนึ่งคนได้หายสาบสูญไปอย่างลึกลับด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลซาอุดีอาระเบียยังได้ระงับการออกใบอนุญาตเข้าประเทศให้แก่ชาวไทยเป็นการชั่วคราว ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะได้รับการผ่อนผันก็ต่อเมื่อการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเป็นที่น่าพอใจ (สยามจดหมายเหตุ 16-22 กุมภาพันธ์ 2533: 145)

นอกจากนี้ยังมีคดีที่นายเกรียงไกร เตชะโม่ง คนงานไทยได้โจรกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ จากพระราชวังของเจ้าชายไพซาล บิน ฟาฮัด บิน อับดุลอาซิส แห่งประเทศซาอุดีอาระเบีย มีมูลค่า 502 ล้านบาท และนำเข้ามาในประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2533 นายเกรียงไกรได้ถูกจับกุม และตำรวจยึดของกลางได้บางส่วน





นายเกรียง โกร ได้ถูกดำเนินคดีและศาลได้ตัดสินจำคุก 5 ปี แต่ปัญหาคือของที่ถูกโจรกรรมมาไม่สามารถส่งคืนให้กับเจ้าของชาวอุคิอาระเบียได้ครบถ้วน และทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยยังไม่สามารถติดตามเอากลับคืนมาได้ จึงสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลชาวอุคิอาระเบียยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้รัฐบาลชาวอุคิอาระเบียไม่อนุญาตให้นายจ้างนำคนงานไทยเข้าไปทำงาน ยกเว้นคนงานที่เข้าไปทำงานอยู่ก่อนแล้ว และนายจ้างขอต่อสัญญาการจ้าง ซึ่งคนงานไทยดังกล่าวสามารถเดินทางกลับมาเยี่ยมบ้าน และเดินทางกลับเข้าไปได้ ดังนั้น จำนวนคนงานไทยที่เดินทางเข้าไปทำงานในประเทศชาวอุคิอาระเบียจึงลดลงจาก 61,442 คนในปี 2532 เหลือเพียง 9,970 คนในปี 2533 และลดลงเหลือ 5,613 คน ในปี 2534 (ชลิต ทองดี 2535: 39)

กระทรวงการต่างประเทศได้พยายามเจรจาให้ประเทศชาวอุคิอาระเบียยอมผ่อนผัน ออกวีซ่าให้คนไทยเข้าไปทำงานในชาวอุคิอาระเบีย และได้เร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อให้คนงานไทยได้มีโอกาสเข้าไปทำงานได้อีกเพราะชาวอุคิอาระเบียเป็นตลาดแรงงานใหญ่และสำคัญสำหรับไทย ทำให้ประเทศไทยต้องขาดรายได้จากตลาดแรงงานในส่วนนี้ไปไม่น้อย ทั้ง ๆ ที่นายจ้างชาวอุคิอาระเบียเองก็ต้องการคนงานไทยไปทำงานด้วย ดังจะเห็นได้จากคนงานไทยยังคงทำงานอยู่ในประเทศชาวอุคิอาระเบียประมาณ 27,000 คน เพราะได้รับการต่ออายุสัญญาการทำงานกันอยู่เรื่อยมา (วงศ์ จันทอง, สัมภาษณ์) ในเรื่องนี้กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการแก้ปัญหาดังกล่าว ทั้งในระดับรัฐบาล และระดับเจ้าหน้าที่สถานทูต เช่น การที่นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ซึ่งไปเยือนสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2534 ได้พบปะและหารือกับรัฐมนตรีต่างประเทศของชาวอุคิอาระเบีย และได้กล่าวถึงกรณีฆาตกรรม นักการทูตชาวอุคิอาระเบียว่า รัฐบาลไทยได้สรุปรายงานสถานการณ์สืบสวนและได้มอบคำแปลให้แก่กัปตันชาวอุคิอาระเบียประจำประเทศไทยที่กรุงเทพมหานครแล้ว และขอมอบคำแปลดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีต่างประเทศชาวอุคิอาระเบียอีก 1 ชุด พร้อมกับกล่าวว่าฝ่ายไทยจะรับผิดชอบต่อกรณีที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเศร้าสลดยิ่ง และรัฐบาลไทยจะดำเนินการทุกประการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นอีก นอกจากนี้ ยังได้กล่าวว่ารัฐบาลไทยปรารถนาที่จะปรับความสัมพันธ์ให้คืนสู่สภาพปกติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมี

พระราชสาส์นถึงพระราชอาธิบดีของซาอุดีอาระเบียโดยทรงแสดงความหวังในเรื่องดังกล่าว  
 ดังนั้น ฝ่ายไทยจึงหวังว่าทางการซาอุดีอาระเบียจะต้อนรับการเยือนของนายกรัฐมนตรีไทย  
 ที่พร้อมจะเข้าเฝ้าฯ พระราชาธิบดีซาอุดีอาระเบีย เพื่อการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างไทยและ  
 ซาอุดีอาระเบีย ในช่วงเวลาที่ฝ่ายซาอุดีอาระเบียสะดวก (กระทรวงการต่างประเทศ, กรม  
 สารนิเทศ 2534: 3-4)

แม้ว่าทางการไทยจะได้พยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศมาโดย  
 ตลอด แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จจนถึงปัจจุบัน แต่กระทรวงการต่างประเทศก็ยังพยายามที่  
 จะปรับความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีช่วย  
 ว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ของรัฐบาลปัจจุบัน ได้เดินทางไปเยือนซาอุดีอาระเบีย  
 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2536 รวมทั้งการให้อุปทูตไทยที่นับถือศาสนาอิสลามเข้าไปประจำ  
 สถานเอกอัครราชทูตไทยประเทศซาอุดีอาระเบีย ทั้งนี้ก็เพื่อให้การเจรจาแก้ไขปัญหาดังกล่าว  
 สามารถกระทำได้สะดวกขึ้น (ณรงค์ ศศิธร, สัมภาษณ์) อันจะเป็นผลดีต่อการส่งคนงานไทย  
 ไปทำงานในตะวันออกกลางได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีเงินตราเข้าประเทศมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้ก็มีการเจรจาเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่คนงานไทยที่กระทำความผิดใน  
 ซาอุดีอาระเบีย โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ได้มีการขอกักโทษนักโทษไทยจากทางการ  
 ซาอุดีอาระเบีย โดยทางการซาอุดีอาระเบีย ได้ให้อักโทษนักโทษไทยรุ่นแรกจำนวน  
 49 คน และรุ่นที่สองอีก 23 คน ซึ่งส่วนใหญ่ทำผิดเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ เช่น ดื่มสุรา  
 จาหน้ายสุรา และไม่มีเอกสารประจำตัว

#### 4.2.6. กรณีประเทศญี่ปุ่น

ปัญหาที่กำลังมีความสำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับแรงงานไทยในต่าง-  
 ประเทศ คือปัญหาที่คนงานไทยลักลอบเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากเพราะมี  
 อัตราค่าจ้างสูงกว่าในประเทศไทยมาก คนงานไทยจึงคาดหวังว่า เมื่อได้ไปทำงานใน  
 ประเทศญี่ปุ่นระยะหนึ่ง ก็จะสามารถมีรายได้กลับมาสร้างให้ตนเองและครอบครัวได้ ใน  
 ขณะที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีกฎหมายไม่ให้คนงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือจากต่างประเทศเข้าไปทำงาน

กฎหมายนี้ได้กำหนดไว้มาแล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้คนต่างชาติเข้าไปแย่งอาชีพของคนญี่ปุ่น แต่ปัจจุบันญี่ปุ่นขาดแคลนแรงงาน เพราะคนญี่ปุ่นไม่ประสงค์ที่จะทำงานกรรมกร และงานหนัก เช่น งานก่อสร้าง แต่นายจ้างก็ไม่สามารถหาคนงานต่างชาติ ซึ่งค่าจ้างถูกกว่าการจ้างคนญี่ปุ่นมาก เข้าไปทำงานได้ อีกทั้ง มีหญิงไทยอีกจำนวนไม่น้อยที่เข้าไปทำการค้าประเวณี ประมาณการว่าในขณะที่มีคนไทยลักลอบเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นเกือบ 100,000 คน นับว่ามีผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในข้อดีและข้อเสีย ในข้อดีนั้นคนงานไทยที่อยู่ในญี่ปุ่นหารายได้เข้าประเทศถึงประมาณปีละ 600 ล้านบาท ส่วนข้อเสียก็คือทำให้เสียภาพจน์ของผู้หญิงไทย ทางสถานเอกอัครราชทูตไทยในญี่ปุ่นมักจะต้องประสับกับปัญหาคนไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงาน อยู่เสมอ (ชลิต ทองดี 2535: 43) เนื่องจากในขณะที่รัฐบาลญี่ปุ่นยังไม่มียุติธรรมรับคนงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ เข้าไปทำงานในประเทศ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำงานได้เพียงร้อยละ 1 ของจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานของญี่ปุ่น 60 ล้านคน จำนวนชาวต่างชาติที่จะได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้จึงมีเพียง 60,000 คนเท่านั้น แต่เจ้าของโรงงานชาวญี่ปุ่นกลับยินดีที่จะจ้างแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะจากประเทศไทย เพราะไม่เลือกงาน มีความรับผิดชอบ และมีอัตราค่าจ้างถูกกว่าแรงงานญี่ปุ่นมาก สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในกรุงโตเกียวถึงร้อยละ 60 กำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจาก คนญี่ปุ่นไม่ยอมทำงานระดับต่ำ เช่น งานกรรมกร ในปี พ.ศ. 2531 กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นประเมินว่ามีคนงานที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายในญี่ปุ่นประมาณ 70,000 คน ขณะที่กระทรวงแรงงานญี่ปุ่นพบว่า มีชาวต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานเกือบ 150,000 คน (ชลิต ทองดี 2535: 43) รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการค้าแรงงานของคนต่างชาติ ซึ่งได้กำหนดบทลงโทษไว้ทั้งตัวคนงาน และเจ้าของกิจการชาวญี่ปุ่น (สยามจดหมายเหตุ 17-23 2532: 104-105) ปัจจุบัน กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นกำลังพิจารณาปรับปรุงการอนุญาตให้ชาวต่างชาติทำงานในญี่ปุ่นโดยแยกประเภทของผู้ที่จะได้รับการอนุญาตไว้ 14 ประเภท ได้แก่ (อิโรชิ ทากายาม่า 2535: 97)

1. นักลงทุนหรือนักธุรกิจ
2. นักกฎหมายหรือนักบัญชี
3. การรักษาพยาบาล (แพทย์, ทันตแพทย์)
4. นักวิจัย

5. ผู้บรรยาย (ครู, อาจารย์)
6. วิศวกร
7. ผู้เชี่ยวชาญด้านมนุษยวิทยา
8. พนักงานบริษัทที่ย้าย โอนของบริษัทข้ามชาติหรือบริษัทที่มีสาขาในญี่ปุ่น
9. ศิลปิน (entertainer)
10. แรงงานฝีมือ
11. นักเรียนระดับวิทยาลัย
12. นักเรียนระดับก่อนมหาวิทยาลัย
13. ผู้ฝึกงาน
14. ผู้ติดตาม

อย่างไรก็ตาม การเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของแรงงานที่ไร้ฝีมือชาวต่างชาติ ยังถูกกีดกันจากรัฐบาลญี่ปุ่นต่อไป จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทางการทูตของประเทศไทยที่ดูแลคนไทยในต่างประเทศ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นเองก็เข้าใจถึงความต้องการของเจ้าของกิจการชาวญี่ปุ่น แต่การอนุญาตให้คนงานต่างชาติเข้ามาทำงานโดยเสรี อาจจะทำให้เกิดปัญหาสังคมขึ้นได้ เนื่องจากคนงานต่างชาติบางประเทศนิยมนำครอบครัวเข้าไปอยู่ด้วย ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถเลือกปฏิบัติในการอนุญาตให้คนงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศได้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ทำให้ปัญหาของคนงานไทยที่ไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น เป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้มากนัก เนื่องจากการลักลอบเข้าไปทำงานของคนไทย เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายของญี่ปุ่น

#### 4.2.7. กรณีประเทศมาเลเซีย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียขยายตัวอย่างมาก อันเป็นผลจากการลงทุนในกิจการต่าง ๆ และอีกส่วนหนึ่งเป็นการลงทุนจากประเทศที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานในประเทศสูง เช่น ไต้หวัน ดังนั้นเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตจึงเข้าไปลงทุนในประเทศมาเลเซียซึ่งค่าแรงถูกกว่า เป็นเหตุให้เกิดปัญหาขาดแคลน

แรงงานภายในประเทศอย่างรุนแรง จึงมีการลักลอบนำแรงงานจากต่างประเทศเข้าไปทำงานเป็นจำนวนมากประมาณ 5 แสน ถึง 1 ล้านคน (ไชยวัฒน์ ยนเปี่ยม 2534: 2) รวมทั้งคนงานจากประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไทยในเขต 4 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานฝีมือที่เข้าไปทำงานด้านการก่อสร้างอาคารสถานที่พักอาศัยสำหรับนักท่องเที่ยวที่เกาะลังกาวิ และบางส่วนเข้าไปทำงานรับจ้างตัดอ้อยและกรีดยาง ประมาณว่าในเดือนสิงหาคม 2535 มีคนงานไทยทำงานอยู่ในมาเลเซีย 16,000 คน (สยามรัฐ 22 สิงหาคม 2535: 9) โดยเท่าที่ผ่านมามีคนไทยเหล่านี้จะถือหนังสือเดินทางระบุว่ามีอายุ 5 ปี และทุกคนต้องเสียภาษีให้แก่มาเลเซียด้วย ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็คือคนงานไทยในมาเลเซียส่วนใหญ่ไม่มีหนังสือเดินทางระบุวัตถุประสงค์ที่จะเข้าไปทำงานโดยตรง คนงานไทยจึงขอให้รัฐบาลไทยช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ทันกำหนดเวลา โดยขอให้กระทรวงการต่างประเทศของไทยดำเนินการออกหนังสือเดินทางให้ โดยไม่ต้องเดินทางกลับประเทศไทยเพราะจะทำให้เกิดความยุ่งยาก (มติชน 17 กรกฎาคม 2535: 13) ด้วยเหตุนี้ ทางกระทรวงการต่างประเทศจึงได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการออกเอกสารประจำตัว (C.I.) ให้กับคนงานไทยในมาเลเซียที่ไม่มีหนังสือเดินทาง เพื่อให้สามารถยื่นใบขออนุญาตทำงานจากรัฐบาลมาเลเซียได้ทันกำหนดเวลา ซึ่งทางรัฐบาลมาเลเซียได้อนุญาตให้คนต่างชาติที่ได้จดทะเบียนไว้และถือหลักฐานดังกล่าว สามารถทำงานต่อไปได้ชั่วคราวโดยต่ออายุได้ครั้งละ 1 เดือน จนกว่าจะได้รับเอกสารการเดินทางจากทางสถานเอกอัครราชทูตของประเทศตน ซึ่งในส่วนของประเทศไทยนั้น สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำมาเลเซียและสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองโกตาบารู จะเป็นผู้ทำการออกเอกสาร C.I. ให้ นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศของไทยยังได้เตรียมการไปจัดทำหนังสือเดินทางสัญจรให้สำหรับผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ใน 4 จังหวัดภาคใต้ คือ ยะลา นราธิวาส บัตตานี และสตูล (สยามรัฐ 22 สิงหาคม 2535: 9)

โดยสรุป นโยบายเกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศสมัยต่อจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งได้แก่ สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สมัยรัฐบาลนายอานันท์

บั้นيارชุน สมัยรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นั้น ได้แสดงให้ เห็นว่า รัฐบาลทุกสมัยได้ให้ความสำคัญกับแรงงานไทยในต่างประเทศมาตลอด ทั้งในด้านการส่งเสริมให้คนงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับ คนงานไทยเมื่อไปทำงานในต่างประเทศแล้ว และการให้ความสำคัญดังกล่าว ก็ย่อมมาจาก เหตุผลด้านผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจของประเทศ ที่ได้รับจากคนงานเหล่านี้เป็นประการ สำคัญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย