

บทที่ 4

แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย สมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร

ต้นปีพ.ศ. 2544 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง นำมาซึ่งรัฐบาลที่มีพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่มาพร้อมด้วยแนวคิดการบริหารประเทศใหม่ภายใต้คำขวัญ “คิดใหม่ ทำใหม่” ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทั้งในนโยบายและแนวทางการบริหารประเทศเป็นอย่างมาก นโยบายแรงงานข้ามชาติก็อีกเป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับในบทนี้จะกล่าวถึงแนวทางหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยของรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับพม่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ตลอดจนความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย

เมื่อเข้ารับตำแหน่งพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ประกาศจะจัดการกับปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศไทยอย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่าเป็นปัญหาที่คาราคาซังมาแล้วหลายรัฐบาล ประกอบกับตระหนักว่าแรงงานเป็นหัวใจสำคัญในระบบการผลิตและระบบเศรษฐกิจแผนใหม่ ซึ่งรัฐบาลมีความต้องการที่จะพัฒนาและยกระดับแรงงาน โดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานของภาคเอกชนและการรักษาความมั่นคงภายใน ทั้งนี้ แนวคิดในการแก้ไขปัญหา ยังคงอยู่บนพื้นฐานของการจัดการระเบียบแรงงานให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐจับกุม และผลักดันแรงงานที่ผิดกฎหมายออกไป พร้อมกันนั้นรัฐบาลต้องการที่จะให้มีกระบวนการนำเข้าและจัดจ้างแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายระหว่างรัฐต่อรัฐ ในทำนองเดียวกันกับการส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ¹ ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร จึงแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง คือ รัฐบาลยังคงใช้นโยบายแรงงานข้ามชาติที่ยึดถือปฏิบัติกันมา คือ การเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงาน พร้อมทั้งสกัดกั้น จับกุม และผลักดันออกนอกประเทศเป็นมาตรการหลักภายในประเทศ ขณะเดียวกัน รัฐได้เพิ่มบทบาทเชิงรุกในการเจรจาหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

¹ บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกีดกันแรงงานต่างด้าว,” กรุงเทพธุรกิจ (24 กุมภาพันธ์-1 มีนาคม 2545): 2.

ร่วมกันกับประเทศต้นทาง โดยเฉพาะประเทศพม่าทั้งในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีควบคู่ไปด้วย

4.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายภายในประเทศ

หลังจากการประกาศจะแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างจริงจังเมื่อเริ่มรัฐบาล รัฐบาลก็ได้จัดให้มีการอภิปรายถึงปัญหาสังคมที่เกิดจากปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย รวมถึงมาตรการในการแก้ไข และเปิดให้มีการอภิปรายระหว่างกลุ่มที่ต้องการให้ยุติการขึ้นทะเบียนและกลุ่มที่ต้องการให้ขยายการขึ้นทะเบียน ซึ่งจบลงด้วยมติที่ให้มีการจดทะเบียนอีกครั้งหนึ่งในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยกระทรวงแรงงานได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาและพิจารณาวางหลักเกณฑ์การใช้แรงงานต่างด้าวในระยะยาว เพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างชาติผิดกฎหมาย และยังคงมอบหมายให้ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียทำการศึกษาในระยะเวลาหนึ่งเดือน เพื่อหาข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาระหว่างชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จากผลการศึกษาการแก้ไขปัญหาระยะสั้น คณะนักวิจัยเสนอแนะทางเลือกคือ ขยายการผ่อนผันและเพิ่มจำนวนเป็นประมาณสองแสนคน ในพื้นที่ 39 จังหวัดใน 21 กิจการย่อย² แต่ปรากฏว่ารัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถจดทะเบียนได้ทุกจังหวัด ในทุกประเภทกิจการ และเป็นครั้งแรกที่แรงงานที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคนหนึ่งคนใดสามารถขอจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง³ และประกาศว่าจะเพิ่มการบังคับใช้กฎหมาย หลังจากการสิ้นสุดการจดทะเบียน โดยจะให้กองทัพเข้าร่วมบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองด้วย นอกจากนี้ ในการจดทะเบียนครั้งนี้ แรงงานต่างด้าวต้องมาดำเนินการจดทะเบียนทั้งหมดสองครั้ง ซึ่งแต่ละครั้งมีระยะเวลาผ่อนผันนานหกเดือน โดยจดทะเบียนครั้งแรกในเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 และจดทะเบียนครั้งที่สองในเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม พ.ศ. 2545

² ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, หน้า 32.

³ กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะวิจิตรวรา สายสุนทร, คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), หน้า 15.

พร้อมกันนั้น รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)^{*} ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรการและแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การประสานการแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผลให้เป็นไปอย่างมีระบบต่อเนื่อง มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งภารกิจหลักของคณะกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เห็นเป็นรูปธรรม คือ การทำหน้าที่กำหนดแนวทางต่างๆ เช่น ระยะเวลาผ่อนผัน ประเภทกิจการ พื้นที่ที่ผ่อนผัน จำนวนที่ได้รับการผ่อนผัน โดยคณะกรรมการ บริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ประชุมและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีกหลาย คณะเพื่อช่วยปฏิบัติงาน^{**}

การเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของนโยบายแรงงานต่างด้าวในครั้งนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ว่าเป็นการเปิดเสรีแรงงาน และเป็นนโยบายแรงงานต่างด้าวเอื้ออาทรแบบไร้ทิศทาง ซึ่งจะส่งผลให้

^{*} องค์ประกอบของ กบร. กำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดอีก 7 กระทรวง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือ และทหารสูงสุด อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ไม่เกิน 4 คน เลขาธิการ กบร. เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขานุการ กบร. เป็นกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งหมด 28 คน โดยกำหนดให้มีสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็น หน่วยงานภายในสังกัดกรมจัดหางาน.

^{**} กบร. ได้ประชุมและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการรวม 1 คณะ เพื่อช่วยปฏิบัติงาน ได้แก่ 1) คณะอนุกรรมการดูแลสุขภาพ ควบคุมและป้องกันปัญหาสาธารณสุขจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 2) คณะอนุกรรมการป้องกัน ปราบปรามและควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3) คณะอนุกรรมการ ประชาสัมพันธ์แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 4) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง 5) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาแนวทางการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมือง 6) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเจรจาส่งกลับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา 7) คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัดตาก 8) คณะอนุกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัดสมุทรสาคร 9) คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า เมืองจังหวัดระนอง 10) คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัดภูเก็ต 11) คณะอนุกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจังหวัดกรุงเทพมหานคร ใน บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "บทวิพากษ์นโยบายรัฐกับโครงสร้างการกีดกันแรงงานต่างด้าว," เอกสารประกอบการเสวนาเรื่องนโยบายแรงงาน ย้ายถิ่นและกลไกคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-ราไพ พรณีย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (21 กุมภาพันธ์ 2546): 8-9.

สภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลก็ได้ให้คำอธิบายถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายครั้งนี้ว่า การที่รัฐเปิดให้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้โดยไม่จำกัดนี้มีหลักการว่า “ต้องการดึงแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในที่มีดมาสู่ที่แสงสว่าง”⁴ เพื่อที่ทางราชการจะได้ทราบจำนวนและการกระจายตัวอย่างแท้จริงของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย และจะได้นำไปเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อไป

จากการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนมากกว่าทุกปีที่ผ่านมา คือ สูงถึง 568,249 คน แยกเป็นแรงงานจากพม่า 451,335 คน (ร้อยละ 79) ลาว 59,358 คน (ร้อยละ 11) และกัมพูชา 57,556 คน (ร้อยละ 10)⁵ โดยที่แรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนทุกจังหวัดทั่วประเทศ สูงสุด คือ กรุงเทพฯ (110,536 คน) รองลงมาคือสมุทรสาคร (49,145 คน) อันดับสาม คือ จังหวัดตาก (47,489 คน) น้อยที่สุด คือ จังหวัดพัทลุง (52 คน)⁶ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการขึ้นทะเบียนในครั้งนี้จะมีแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวมากกว่าทุกปี แต่จำนวนก็ยังคงน้อยกว่าที่ทางการคาดการณ์อยู่มาก โดยทางการได้คาดว่ามีจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่แฝงเข้ามามากกว่า 1 ล้านคน⁷

จากความแตกต่างอย่างมากระหว่างจำนวนผู้ที่จดทะเบียนกับแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยทั้งหมดทำให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในรัฐบาลไทย องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนผู้อพยพว่า เหตุผลสำคัญสองประการที่ทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไม่มาจดทะเบียน คือ ขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการจดทะเบียน และความยากลำบากในการเดินทางและการจดทะเบียน เมื่อนายจ้างปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม นอกจากสาเหตุหลักสำคัญสองประการที่กล่าวมาแล้วยังมีปัจจัยต่างๆ ที่สลับซับซ้อนที่เป็นอุปสรรคต่อการมาจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีกหลายประการ อาทิเช่น ความพยายามของรัฐบาลไทยที่

⁴ ศจินทร์ ประชาสันต์, “พลวัตของวัฒนธรรมการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว,” มติชน (22 มกราคม 2547): 7.

⁵ เปรมศักดิ์ เพี้ยยุระ, “ข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการการต่อต้านการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างยั่งยืน,” เอกสารข่าวรัฐสภา 27, 621 (16 มีนาคม 2541): 93.

⁶ ฟิลิป มาร์ติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, หน้า 33.

⁷ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, “จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี 44: เงินสะพัดกว่า 3,000 ล้านบาท,” กระแสรายวัน 7, 1110 (กันยายน 2544): 1.

จะจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้นยิ่งช่วยหนุนให้แรงงานต้องพึ่งพียงนายจ้างมากขึ้น เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนกับนายจ้างรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะจะได้รับอนุญาตเพียงปีเดียว และใช้ได้กับนายจ้างคนนั้นคนเดียว หากแรงงานต่างด้าวต้องการเปลี่ยนการทำงานกับนายจ้างผู้นั้น ก็จะทำให้สถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมายสิ้นสุดลงทันที ยิ่งไปกว่านั้น ถึงแม้ว่าแรงงานเหล่านี้ได้จดทะเบียนกับทางการแล้วก็ยังประสบกับการข่มขู่ว่าจะถูกส่งกลับหรือไม่ก็ถูกคุกคามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วน⁸

นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญอีกประการที่ทำให้ในปีนี้มีจำนวนแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนน้อยกว่าสภาพความเป็นจริงก็คือ ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่สูงขึ้น ซึ่งได้เพิ่มสูงกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา โดยแบ่งออกเป็นสองงวดๆ ละ 6 เดือน งวดแรกเริ่มขึ้นทะเบียนระหว่างวันที่ 24 กันยายน ถึง 25 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมรวม 3,250 บาท เป็นค่าใบอนุญาต 900 บาท มีระยะ 6 เดือน ค่าทำบัตร 150 บาท ค่าประกันส่งกลับ 1,000 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท มีระยะคุ้มครองหนึ่งปี งวดที่สองคือ กำหนดให้ทุกคนต้องกลับมาต่อใบอนุญาตทำงานอีกหกเดือนในช่วงระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพิ่มอีก 1,200 บาทเป็นค่าใบอนุญาตทำงาน 900 บาท และค่าตรวจโรค 300 บาท ณ โรงพยาบาลที่นายจ้างพาไปตรวจ กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลา 12 เดือน แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนต้องจ่ายทั้งสิ้น 4,450 บาท⁹

ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนที่สูงขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่ต้องเสียค่าประกันสุขภาพ (มีระยะเวลาคุ้มครอง 1 ปี) และค่าตรวจโรค ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการกำหนดให้แรงงานต่างชาติได้รับอนุญาตให้ทำงานต้องถูกบังคับให้เข้าสู่ระบบประกันสุขภาพทุกคน โดยนำหลักการโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าตามนโยบายของรัฐมาปรับปรุงโดยเก็บอัตรา 1,200 บาทต่อปี แรงงานต่างชาติมีเงื่อนไขต้องร่วมจ่ายในการรับบริการครั้งละ 30 บาท และกำหนดค่าตรวจรักษาโรค 300 บาทต่อ 6 เดือน ด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นนี้เองส่งผลให้นายจ้างส่วนหนึ่งอาจจะยึดใบอนุญาตทำงาน เพื่อเป็นหลักประกันป้องกันแรงงานหลบหนีก่อนครบกำหนดจ้าง บางรายอาจให้ถือสำเนาบัตรอนุญาตแทน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทาง และการใช้สิทธิรักษาพยาบาลและอาจถูกตำรวจบางรายรีดไถได้ง่าย¹⁰

⁸ สุรียพร พันพืง และคณะ. คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย, หน้า 14.

⁹ พิลิป มารีติน, แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย, หน้า 87.

¹⁰ สุรียพร พันพืง และคณะ. คนรับใช้ในบ้าน: แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย, หน้า 14.

อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาผ่อนผันที่แรงงานต่างด้าวจะต้องขึ้นทะเบียนต่ออายุในครั้งที่สองของนโยบายแรงงานข้ามชาติปี พ.ศ. 2544 ทางภาครัฐก็ได้เปิดให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนไว้ในปี พ.ศ. 2544 มาต่ออายุใบอนุญาตทำงานอีกครั้งระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 ปรากฏว่ามีแรงงานมาขึ้นทะเบียนเพียง 430,074 คน หายไปจากที่เคยจดทะเบียนไว้เมื่อปีก่อนถึง 138,175 คน แต่กลับมีรายงานว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้นทุกวัน คาดว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ยังหลบซ่อนทำงานอยู่ตามแหล่งต่างๆ อีกไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคน¹¹ ทั้งนี้ ทางกรคาดว่าสาเหตุที่แรงงานมาต่ออายุบัตรน้อยลง เนื่องมาจากเงื่อนไขของกบร. ที่กำหนดไว้ว่าไม่ให้แรงงานต่างชาติเปลี่ยนนายจ้าง ทำให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ทำงานกับนายจ้างเดิมไม่สามารถมาขึ้นทะเบียนทำงานได้

ขณะเดียวกัน ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ยื่นข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้แก่นายกรัฐมนตรี 4 ประการ ได้แก่ 1) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพในประเทศไทยได้โดยไม่จำกัดจำนวนแรงงานที่มาจดทะเบียน 2) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้ครอบครัวของแรงงานต่างด้าวสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยร่วมกับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานได้ 3) ให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการเปลี่ยนนายจ้างได้ ภายใต้เงื่อนไข (1) นายจ้างเลิกกิจการ (2) นายจ้างเลิกจ้างไม่เป็นธรรม (3) ลูกจ้างถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ 4) จำแนกกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับประเทศไทย กับกลุ่มแรงงานที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในเมืองไทย และมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศ อันได้แก่ ชนกลุ่มน้อย เพื่อายต่อการจัดการและการแก้ปัญหาการมีงานทำของกลุ่มแรงงานประเภทหลัง¹² เพื่อนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งในวันนั้นที่ประชุมมีมติให้เปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2544 และได้ต่อใบอนุญาตทำงานระหว่างวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ถึง 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 รวมไปถึงแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการจดทะเบียนครั้งแรก แต่ไม่ได้จดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานครั้งที่สอง มาจดทะเบียนระหว่างวันที่ 15 กันยายน ถึง 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และต่อมาได้ขยายไปถึงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานได้ปรับเปลี่ยนค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน โดยให้แรงงานต่างด้าวสามารถจ่ายเงินค่าธรรมเนียมในการทำงานออกเป็น 3 งวด ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาทำงานดังนี้ 1) ขออนุญาตทำงานไม่เกิน 3 เดือน ค่าธรรมเนียม 450 บาท 2) ทำงานเกิน 3 เดือนแต่

¹¹ เปรมศักดิ์ เทียยุระ, "ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มิติด้านความมั่นคง," ผู้จัดการรายวัน (14 มกราคม 2546): 9.

¹² " "เส้นหนี" ชงเรื่องทักษิณเปิดฟรีต่างด้าวทำงาน," กรุงเทพธุรกิจ (22 สิงหาคม 2545): 9.

ไม่เกิน 6 เดือน ค่าธรรมเนียม 900 บาท 3) ทำงานเกิน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ค่าธรรมเนียม 1,200 บาท พร้อมกันนี้ มติคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้อย่างอนุญาตให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้* ซึ่งเท่ากับว่านโยบายแรงงานข้ามชาติปี พ.ศ. 2545 นี้เป็นนโยบายที่สานต่อจากนโยบายแรงงานข้ามชาติปี พ.ศ. 2544 โดยยังคงให้คงจำนวนไม่เกินยอดรวมของปี พ.ศ. 2544 ขณะเดียวกันก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายให้คุ้มครองสิทธิแรงงานมากขึ้นตามการเรียกร้องของกลุ่มสิทธิมนุษยชน

ผลการจดทะเบียนต่ออายุใบอนุญาตทำงานแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2545 ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน จำนวน 409,339 คน ลดลงจากผลการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2545 จำนวน 158,910 คน จากจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนที่ลดลงอย่างมาก อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่รัฐได้มีการปรับเปลี่ยนและแก้ไขนโยบายให้เอื้อต่อการมาจดทะเบียนแล้วก็ตาม

4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

ในการอภิปรายถึงปัญหาสังคมที่เกิดจากปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยของรัฐบาลเมื่อต้นปี พ.ศ. 2544 ที่ผ่านมานั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวถึงปัญหาแรงงานต่างด้าวว่าก่อให้เกิดปัญหาสังคม และปัญหาอื่นๆ ตามมาอย่างมา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ปัญหาโรคติดต่อ ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างภาระให้กับประเทศไทยอย่างมาก และเป็นปัญหาสังคมที่ราคาแพง และจากที่รัฐบาลได้มีการประเมินและทบทวนนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่าประสบความล้มเหลวมาโดยตลอด ซึ่งสาเหตุของปัญหาหลักก็มาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่าที่ยังคงมีปัญหามือเมืองภายในประเทศ¹³ ทั้งนี้ รัฐบาลตระหนักดีว่าหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองพม่าในเร็ววัน จะทำให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจภายในพม่าอย่างรุนแรง โดยที่ต่างชาติโดยเฉพาะประเทศตะวันตกยังคงจะยื่นกรานตัด

* ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ 1) ต้องถูกเลิกจ้างเพราะไม่ใช่ความผิดของลูกจ้าง 2) ต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่ถูกเลิกจ้าง 3) สามารถยื่นคำขอใบอนุญาตทำงานใหม่ โดยนำนายจ้างใหม่มาแสดงตัว และรับรองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ 4) มีอายุการทำงานไม่เกินอายุใบอนุญาตทำงานเดิม 5) ค่าระยะทะเบียนและใบอนุญาตทำงาน 150 บาท และทำงานใหม่ได้นับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น.

¹³ ปราณี ศรีกำเนิด, "ทักษิณ: เราล้มระบอบมาแล้ว," กรุงเทพธุรกิจ (9 กันยายน 2545): 8.

ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับพม่าต่อไป ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนพม่าหลังไหลเข้ามาทำงานในไทย ซึ่งในปัจจุบันก็มีประชาชนพม่าที่เป็นทั้งแรงงานต่างด้าว ผู้หนีภัยจากการสู้รบ นักศึกษาลี้ภัยทางการเมือง อาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนประมาณสองล้านคนแล้ว หากในอนาคตจะมีความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับพม่าเพิ่มขึ้นอีก ประเทศไทยอาจแบกรับภาระดังกล่าวไม่ไหว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่ต้องขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน¹⁴ ดังนั้น ในขณะที่รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายตามนโยบายภายในประเทศ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ รัฐบาลก็ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจากประเทศพม่าในระดับทวิภาคีและพหุภาคีควบคู่ไปด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศในลักษณะดังกล่าวเป็นผลมาจากนโยบายต่างประเทศในสมัยของพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่เรียกว่า นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า* หรือ Forward Engagement ที่มุ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน รวมถึงการฟื้นฟู กระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้านทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี¹⁵ จากนโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมุ่งจะใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำในการสร้างสรรค์ ส่งเสริม และแก้ไขปัญหาทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น

¹⁴ พรพิมล ตรีโชติ, "พม่า," ใน เอเชียรายปี 2004/2547 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547):186.

* เนื่องจากมีผู้ให้คำแปลของคำว่า forward engagement ไว้อย่างหลากหลาย ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบความหมายดังกล่าวแล้วจากเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง "การปฏิบัติภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาลในรอบ 2 ปี (กุมภาพันธ์ 2544- กุมภาพันธ์ 2546) ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอใช้คำว่า "นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า" ตลอดทั้งเล่ม. เนื่องจากมีผู้ให้คำแปลของคำว่า forward engagement ไว้อย่างหลากหลาย ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบความหมายดังกล่าวแล้วจากเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง "การปฏิบัติภารกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาลในรอบ 2 ปี (กุมภาพันธ์ 2544- กุมภาพันธ์ 2546) ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอใช้คำว่า "นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า" ตลอดทั้งเล่ม.

¹⁵ "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544" [online]. แหล่งที่มา: www.thaigov.go.th/general/policy/policy_thaksin.htm [16 พฤศจิกายน 2549].

ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทยจึงเป็นปัญหาหนึ่งที่รัฐบาลไทยจะใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำในแก้ไขปัญหาทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในระดับทวิภาคี

ในช่วงเริ่มต้นของการเข้ามาบริหารประเทศของรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นั้นเป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและพม่าตกต่ำถึงขีดสุด¹⁶ ทั้งจากความขัดแย้งอันสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน รวมถึงความขัดแย้งบริเวณชายแดนไทย-พม่า* มีการตึงตังกำลังบริเวณชายแดนของทั้งสองฝ่ายอย่างแน่นหนา สื่อมวลชนของทั้งสองประเทศต่างลงข่าวเรื่องความขัดแย้งทางชายแดนอย่างครึกโครม ภารกิจแรกของรัฐบาลไทยต่อพม่าในขณะนั้นจึงเป็นการมุ่งฟื้นฟูความสัมพันธ์ต่อประเทศพม่า ทั้งนี้ มาตรการสำคัญของรัฐบาลชุดนี้ในการมุ่งฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์ ตลอดจนแก้ไขปัญหาดังกล่าวกับประเทศพม่าตามนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า ในระดับทวิภาคีก็คือ การเยือนระหว่างประเทศของผู้นำระดับสูง ซึ่งรัฐบาลมักจะทำให้ความสำคัญกับความใกล้ชิดระหว่างผู้นำของทั้งสองประเทศเป็นหลักในการแก้ไขปัญหา ดังที่ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มีความคิดเห็นว่าการขยายความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายจะสามารถแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้¹⁷ ประกอบกับคำให้สัมภาษณ์ของดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ว่า นโยบายไทยต่อพม่าภายใต้ต้นนโยบายที่เรียกว่า นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า ประกอบไปด้วย นโยบายที่ใช้การทูตส่วนตัว (personal diplomacy) และใช้นโยบายที่นำโดยแรงขับเคลื่อนทางธุรกิจมากกว่าเป้าหมายทางอุดมการณ์¹⁸

¹⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, *การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาลในรอบ 2 ปี(กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2546)*(กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ, 2546), หน้า 8.

* เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างทหารพม่าและกองกำลังกู้ชาติไทยใหญ่ (SSA) ที่บริเวณเนินภูเขาโหยงและเนินปางหนูน ใกล้ชายแดนไทยทางภาคเหนือ ส่งผลให้กระสุนจำนวนหนึ่งตกเข้ามา และมีทหารบางส่วนถูกลักเข้ามาในฝั่งไทยจนกระทั่งมีราษฎรไทยเสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ในเดือนเดียวกันนี้พม่าได้สั่งปิดพรมแดนท่าขี้เหล็ก และสั่งปิดพรมแดนตั้งแต่ด่านเชียงรายจนถึงด่านระนองในเวลาต่อมา.

¹⁷ *The Nation* (3 September 2001) อังโน พินิตพันธุ์ บริพัตร, "ความสัมพันธ์ต่อพม่าในรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (2544-2547)," *รัฐศาสตร์สาร* 27, 2(2549): 48.

¹⁸ อุกฤษฏ์ บัทยาพันธ์, "ไทย," ใน *เอเชียรายปี 2002/2545* (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547): 103.

อย่างไรก็ตาม การเยือนระหว่างผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศที่สำคัญ ได้แก่ การเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของไทย เมื่อวันที่ 19-20 มิถุนายน พ.ศ. 2544 การเยือนพม่าของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ตามมาด้วยการเยือนประเทศไทยครั้งแรกในรอบ 11 ปีของพลโท ชิน ยุ้น ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการอันดับ 1 ของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council หรือ SPDC) เมื่อวันที่ 3-5 กันยายน พ.ศ. 2544 การเยือนไทยของนายวิน อ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า เพื่อเป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือไทย-พม่า (Thailand-Myanmar Joint Committee for Bilateral Cooperation หรือ JC) การเยือนพม่าอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 6-8 กุมภาพันธ์ และ 5 เมษายน พ.ศ. 2545 ของดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย และการเยือนประเทศไทยของพลเอกหม่อง เอะ รองประธานสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) และผู้บัญชาการทหารสูงสุดของพม่า ระหว่างวันที่ 23-26 เมษายน พ.ศ. 2545 เป็นต้น

ในการเยือนระหว่างผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศนี้มีหลายครั้งที่รัฐบาลไทยได้หยิบยกประเด็นแรงงานผิดกฎหมายไปหารือกับพม่า แต่การหารือที่สำคัญและนำไปสู่การปฏิบัติจริงมีสองครั้ง ได้แก่ ในการเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของไทย เมื่อวันที่ 19-20 มิถุนายน พ.ศ. 2544 เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ พัฒนาความสัมพันธ์และความร่วมมือในด้านต่างๆ หลังจากที่มีการปะทะระหว่างทหารทั้งสองฝ่ายตามแนวชายแดนเป็นระยะๆ ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2544 ซึ่งการเยือนพม่าในครั้งนี้นี้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าคลี่คลายกลับสู่ภาวะปกติอย่างรวดเร็วในเวลาต่อมา อีกทั้งในการเยือนพม่าครั้งนี้นำไปสู่ความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า โดยเฉพาะใน 5 สาขาหลัก ได้แก่ ปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ความร่วมมือด้านการค้า และความร่วมมือด้านประมง และการเยือนไทยอย่างเป็นทางการของ พลโท ชิน ยุ้น เมื่อวันที่ 3-5 กันยายน พ.ศ. 2544 ซึ่งการเยือนในครั้งนี้นี้รัฐบาลไทยได้แจ้งให้ทราบถึงความจำเป็นของไทยในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ซึ่งพลโท ชิน ยุ้น แจ้งว่าฝ่ายพม่าก็เห็นพ้องกับนายกรัฐมนตรีไทยที่ต้องการให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันในเรื่องดังกล่าว ซึ่งพลโท ชิน ยุ้น เสนอว่าในทางปฏิบัติทั้งสองฝ่ายควรจัดตั้งคณะทำงาน (Task Force) เพื่อหารือแนวทางดังกล่าว อันจะ

นำไปสู่การลงนามความตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานข้ามแดน (Employment of Cross-border Workers)¹⁹

จากความสัมพันธ์อันดีที่เกิดขึ้นจากการเยือนระหว่างประเทศของผู้ในระดับสูงระหว่างไทยกับพม่าอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา และการหารือในเรื่องแรงงานผิดกฎหมายอย่างจริงจังตลอดมา ส่งผลให้มีการขยายผลในการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-พม่า (Thailand-Myanmar Joint Committee for Bilateral Cooperation หรือ JC) ครั้งที่ 6 ระหว่างวันที่ 8-9 มกราคม พ.ศ. 2545 ที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย ได้หารือกับนายวิน อ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า ในเรื่องการดำเนินการในการส่งกลับแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่า อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลไทยมีนโยบายในการจับจดทะเบียนแรงงานพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในขณะนี้มีแรงงานพม่าจดทะเบียนแล้วประมาณ 400,000-5000,000 คน แต่ก็มีอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้จดทะเบียน ซึ่งเป็นความผิดของนายจ้างไทยที่ไม่นำแรงงานมาจดทะเบียน และรัฐบาลก็ได้ให้เวลานานมากพอสมควร หลังจากนี้จะเป็นการดำเนินการจับกุม แต่เมื่อจับกุมแล้วก็มีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ที่จะให้แรงงานเหล่านั้นพักพิงก่อนที่จะผลักดันกลับไปยังพม่า ซึ่งทางไทยเองก็มีไม่เพียงพอ²⁰ ดังนั้น ในการประชุมครั้งนี้ ทางฝ่ายไทยได้ขอความร่วมมือกับทางพม่าในการรับกลับแรงงานพม่า ซึ่งทั้งสองฝ่ายก็ได้ตกลงที่จะให้มีจุดรับกลับแรงงานพม่าในลักษณะ Holding Center ซึ่งฝ่ายพม่าเสนอที่จะจัดตั้งขึ้นที่เมืองเมียวดี และเสนอให้ผู้แทนของทั้งสองฝ่ายร่วมกันบริหาร Holding Center นี้ โดยที่ประชุมเห็นพ้องที่จะให้ คณะทำงานร่วมเฉพาะกิจ (Task Force) ที่เป็นระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้หารือเกี่ยวกับร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานข้ามแดนร่วมกัน²¹

¹⁹ พรพิมล ตริโชติ, "พม่า," ใน เอเชียรายปี 2002/2545 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547): 174.

²⁰ "ไทย-พม่าสรุปแผนแก้แรงงานเถื่อนเสนอตั้งแคมป์รอส่งกลับที่ "เมียวดี," ผู้จัดการรายวัน (8 สิงหาคม 2545): 13.

²¹ การแถลงข่าวร่วมผลการประชุมคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือไทย-พม่า ครั้งที่ 6 [online]. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/showNews.php?newsid=1314&Qsearch=แรงงานพม่า> [16 พฤศจิกายน 2549].

กล่าวได้ว่าการประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-พม่า (Thailand-Myanmar Joint Committee for Bilateral Cooperation หรือ JC) ครั้งนี้ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายระหว่างไทยกับพม่าอย่างเป็นรูปธรรม คือ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ไทยได้ทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) กับพม่า (ก่อนหน้านี้ประเทศไทยได้ทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับลาว กัมพูชา เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ตามลำดับ) ซึ่งถือว่าเป็นความร่วมมือในการรับส่งแรงงานอย่างถูกกฎหมายแบบรัฐต่อรัฐเป็นครั้งแรกของไทยกับพม่า และเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในระยะยาวและถาวรต่อไป ทั้งนี้ บันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) มีวัตถุประสงค์²² ดังนี้

1. กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานต่างด้าว
2. กำหนดมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานต่างด้าว
3. ให้ความคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานของทั้งสองฝ่าย
4. กำหนดวิธีป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานตามกฎหมาย

สำหรับการจ้างแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานจะส่งข้อมูลแรงงานต่างด้าวไปให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ร่องรับสถานะ และส่งเอกสารรับรองมายังประเทศไทย ประเทศไทยก็มีการจ้างและทำสัญญาจ้าง โดยใน MOU แรงงานสามารถทำงานได้ 2 ปี ต่อสัญญาได้ 2 ปี คือสามารถทำงานในประเทศไทยได้ 4 ปี จากนั้นต้องกลับประเทศต้นทาง 3 ปี จึงจะกลับมาทำงานในประเทศไทยได้ ทั้งนี้ ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายใต้กรอบ MOU มีหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วยกันหลายฝ่ายดังนี้ คือ คณะกรรมการการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยความร่วมมือระหว่างกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

²² ชมนาท รัตนมณี และคณะ, "แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545)," เอกสารรายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2548): 6-9.

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานข่าวกรองแห่งชาติ ทหารบก ทหารเรือ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ ทั้งนี้ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว คณะกรรมการการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อรองรับการนำเข้าแรงงานด้วยกันดังนี้ คือ

1. กระทรวงมหาดไทย ออกประกาศโดยใช้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เว้นมาตรา 12(3) อนุญาตให้คนต่างด้าวเดินทางเข้าประเทศเพื่อมาทำงานเป็นกรรมกรได้
2. กระทรวงแรงงาน แก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 เพื่ออนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายทำงานอาชีพกรรมกรได้

อนึ่ง การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) ระหว่างไทยกับพม่าในครั้งนี้ จะมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2546 โดยจะให้การจ้างงานเป็นไปอย่างมีระบบภายใต้การดำเนินการของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะนำไปสู่การควบคุมการจ้างแรงงานต่างด้าวได้อย่างชัดเจน และนำเข้าสู่ขบวนการแรงงานที่ถูกกฎหมายต่อไปด้วย

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในระดับพหุภาคี

ในปี พ.ศ. 2546 นี้ รัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า Economic Cooperation Strategy ซึ่งเมื่อก่อนเรียกว่า Economic Dam (เขื่อนเศรษฐกิจ) โดยมีหลักการคือ เข้าไปช่วยพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อรองรับและลดการอพยพของแรงงานต่าง

ดาวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย²³ โดยรัฐบาลต้องการให้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นมาตรการเสริมควบคู่ไปกับมาตรการหลักที่ใช้ภายในประเทศ และเชื่อมโยงกับบันทึกความเข้าใจในการจ้างงานอย่างถูกกฎหมายที่ประเทศไทยทำกับประเทศต้นทาง

ในแนวทางนี้รัฐบาลไทยได้ดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า "ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง" (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy หรือ ACMECS) ระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย* ซึ่งเป็นแนวคิดที่ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของไทยได้หยิบยกขึ้นหารือกับผู้นำอีก 3 ประเทศ ได้แก่ พล.อ. ชิน ยูน นายกรัฐมนตรีพม่า, นายบุนยง วอลละจิต นายกรัฐมนตรีลาว และ สมเด็จพระนเรน นายกรัฐมนตรีกัมพูชา ในช่วงการประชุมผู้นำอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยโรค SARS เมื่อ 29 เมษายน พ.ศ. 2546 ที่กรุงเทพฯ ต่อมากรอบความร่วมมือได้พัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยได้นำไปสู่การประชุมระดับผู้นำเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ที่เมืองพุกาม ประเทศพม่า และผลของการประชุมครั้งนี้ผู้นำทั้งสี่ประเทศได้ร่วมกันออกปฏิญญาพุกาม (Bagon Declaration) โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและก่อให้เกิดความเจริญเติบโตมากขึ้นตามแนวชายแดน
2. เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมเกษตรและการผลิตไปยังบริเวณที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ
3. เพื่อสร้างโอกาสการจ้างงานและลดความแตกต่างของรายได้ในประเทศทั้งสิ้น
4. เพื่อส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงร่วมกันสำหรับทุกฝ่ายในลักษณะที่ยั่งยืน

ทั้งนี้ กิจกรรมของยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีลักษณะที่สอดคล้องและส่งเสริมความร่วมมือเศรษฐกิจระดับทวิภาคีและภูมิภาคที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และยึดมั่นในหลักการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างสมัครใจและทัดเทียมกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยยึดหลักฉันท์สามมิตรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

²³ ชมนานา รัตนมณี และคณะ, "แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ. 2545)," เอกสารรายงานการวิจัย: 6-8.

* ต่อมาได้ประเทศเวียดนามได้เข้าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2547.

รัฐบาลไทยเล็งเห็นว่าหากรวมผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทย พม่า ลาว และกัมพูชา เข้าด้วยกันแล้ว สัดส่วนของไทยจะเป็นร้อยละ 91 ส่วนอีกสามประเทศรวมกันเป็นร้อยละ 9 เท่านั้น ในอนาคตหากไทยยังคงการเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบันต่อไปอีกห้าปี สัดส่วน GDP ของไทยอาจเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 95 นั้นหมายความว่า ปัญหาสืบเนื่องจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางฐานะเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา จะทำให้ไทยเป็นเป้าหมายของแรงงานอพยพทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งสาม ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับไทย และจากการเคลื่อนย้ายแรงงานนี้อาจนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ที่จะตามมาอีกมากมาย อาทิเช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแพร่ระบาดของโรค และปัญหาสังคม เป็นต้น²⁴ ดังนั้น การเข้าไปช่วยเหลือในการสร้างงาน สร้างรายได้ และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านก็จะเป็นการช่วยให้ประชาชนในประเทศนั้นมั่งคั่ง และไม่ต้องดิ้นรนเข้ามาทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้ การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณชายแดนก็จะช่วยสร้างแรงดึงดูดให้ทำงานอยู่บริเวณพื้นที่ชายแดน ไม่เข้ามาพื้นที่ชั้นในของประเทศ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยหวังว่าหากผลักดันให้ยุทธศาสตร์นี้เกิดขึ้นได้ก็จะทำให้การหลั่งไหลเข้ามาของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่าลดน้อยลง และถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ต้นตอของปัญหาอีกด้วย

โดยใน ACMECS จะมีโครงการร่วม 46 โครงการ โครงการทวิภาคี 24 โครงการ และครอบคลุมกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน 5 สาขา²⁵ ได้แก่

1. การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน (Trade and Investment Facilitation)
 - เพื่อใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศที่เกี่ยวข้อง
 - เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการไหลเวียนสินค้าและการลงทุนเพื่อการจ้างงาน
 - เพื่อสร้างรายได้และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม
2. ความร่วมมือทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรม (Agricultural and Industrial Cooperation)

²⁴ วชิรินทร์ ยงศิริ, ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอริระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (เอกสารหน่วยปฏิบัติการวิจัยแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย): 7; อุฤษฏี ปัทมานนท์, "ไทย," เอเชียรายปี 2548: 50.

²⁵ "สาระแห่ง "ปฏิญญาพุกาม" ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเศรษฐกิจ 4 ประเทศ" [online]. แหล่งที่มา: <http://www.thaigov.go.th/news/speech/thaksin/sp12nov46.htm>. [11 พฤศจิกายน 2549].

- เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งและส่งเสริมความร่วมมือด้านการเกษตรและด้านอุตสาหกรรมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จัดสรรการผลิต การตลาด และการจัดซื้อพร้อมกัน การวิจัยและการพัฒนา และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน
3. การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมการขนส่งระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (Transport Linkages)
- พัฒนาและใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงการขนส่งระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
 - อำนวยความสะดวกสำหรับการค้า การลงทุน เกษตรกรรม การผลิตทางอุตสาหกรรมและท่องเที่ยว
4. ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว (Tourism Cooperation)
- ส่งเสริมยุทธศาสตร์สำหรับความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
 - อำนวยความสะดวกการท่องเที่ยวในทั้งสี่ประเทศและจากภูมิภาคอื่นๆ
5. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development)
- ส่งเสริมการสร้างขีดความสามารถของคนและสถาบัน
 - ริเริ่มมาตรการเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถแข่งขันได้ในระดับภูมิภาค

ความร่วมมือทั้ง 5 สาขาที่ตั้งอยู่บนหลักการที่เน้นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน มุ่งผลประโยชน์ร่วมกัน และเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน โดยยุทธศาสตร์ความร่วมมือดังกล่าวมีกลไกในการทำงาน²⁶ คือ

1. การประชุมระดับผู้นำทุก 2 ปี
2. การประชุมระดับรัฐมนตรีปีละครั้ง
3. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสทุก 6 เดือน
4. การประชุมคณะทำงานเพื่อการประสานงานระหว่างสถานเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกที่กรุงเทพฯ ทุก 2 เดือน
5. การประชุมระดับคณะทำงานรายสาขา

²⁶ "เกี่ยวกับ ACMECS" [online]. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/1798.php> [20 ตุลาคม 2549].

ทั้งนี้ ฝ่ายไทยได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (อพบ.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากภาครัฐและเอกชนเป็นอนุกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กับกระทรวงการต่างประเทศเป็นอนุกรรมการและฝ่ายเลขานุการ โดยอพบ. มีหน้าที่พิจารณากลับกรองเสนอนโยบาย แผนงาน และโครงการตามแผนงานการจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดนและการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งครอบคลุมการดำเนินงาน ACMECS ด้วย โดยในส่วนของ ACMECS มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาค) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานกับหน่วยงานภายในของไทยให้ดำเนินงานเป็นไปตามแผนปฏิบัติการ และกระทรวงการต่างประเทศ (กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานกับประเทศสมาชิก ACMECS และ Development Partners ต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบ ACMECS ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าได้จัดมีแผนพัฒนาความร่วมมือระหว่างสองประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ²⁷ ได้แก่
ระยะเร่งด่วน:

ให้มีการจัดแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจและลงทุนธุรกิจร่วมกันตามแนวชายแดน ทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ เช่น มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน เขตการผลิตร่วม โดยกำหนดพื้นที่ที่มีศักยภาพพร้อมในลักษณะ "Sister City" รวมถึงการเจรจาในระดับรัฐบาลเพื่อผ่อนปรนกฎระเบียบการผ่านแดนของคนและสินค้า รวมถึงให้การคุ้มครองการลงทุน

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน (Sister Cities)

แม่สาย-ท่าซี้เหล็ก	กาญจนบุรี- ทวาย
แม่สอด- เมียวดี	เจดีย์สามองค์- พญาทองซู
ระนอง- เกาะสอง	บางสะพาน- บักเปียน

2. การจัดระเบียบชายแดน

เร่งให้เกิดการเจรจากับพม่าให้มีการผ่อนคลายนโยบายระเบียบการผ่านแดนของสินค้า และผู้โดยสารให้เป็นที่ยอมรับระหว่างกัน รวมถึงเร่งรัดให้มีการจัดระเบียบชายแดนร่วมกันเพื่อลดปัญหาตามแนวชายแดนที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะด้านความมั่นคง

3. การคุ้มครองการลงทุน

²⁷ "เกี่ยวกับ ACMECS" [online]. แหล่งที่มา:

<http://www.dft.moc.go.th/nongkhai/detail/20053301649311.htm> [20 ตุลาคม 2549].

เร่งเจรจากับพม่าในการให้การคุ้มครองการลงทุนกับนักลงทุนต่างประเทศเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนที่จะเข้าไปลงทุนในพม่า

4. การลงทุน

เร่งเจรจากับพม่าในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวร่วมกัน โดยในระยะแรกไทยอาจให้ความช่วยเหลือทางด้านการตลาด

5. การให้สิ่งจูงใจนักลงทุน

เร่งเจรจากับพม่าในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนร่วมกัน โดยให้สิ่งจูงใจแก่ผู้ประกอบการ เช่น การยกเว้นภาษี สิทธิพิเศษทางภาษีที่พิเศษกว่าที่อื่นๆ การอำนวยความสะดวกในการผ่านแดน และการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน

ระยะยาว:

สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาเมืองหลักและพื้นที่ตอนในให้เร็วขึ้น โดยมีการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการที่สนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้พม่ามีการพัฒนาที่เร็วขึ้น เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ

จากการประชุมสุดยอดที่เมืองพุกาม ประเทศพม่า เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ความร่วมมือในกรอบ ACMECS ได้ดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรม มีการประชุมในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศจนถึงคณะทำงานในสาขาต่างๆ เพื่อเร่งรัดการดำเนินโครงการในกรอบให้มีความชัดเจน สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ในปัจจุบันกรอบความร่วมมือ ACMECS มีความคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้²⁸

1. การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยได้ดำเนินการยกเว้นการเรียกเก็บภาษีนำเข้าให้แก่สินค้าเกษตร 10 รายการ ที่นำเข้าจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อแปรรูปภายในประเทศไทย ได้แก่ มันฝรั่ง ถั่วลิสง ถั่วเหลือง ข้าวโพดหวาน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เมล็ดละหุ่ง ยูคาลิปตัส เมล็ดมะม่วงหิมพานต์ ถั่วเขียวผิวมัน และลูกเดือย ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้กรอบอาเซียน (ASEAN Integration System of Preference: AISP) โดยไม่ขัดกับหลักการองค์การการค้าโลก

²⁸ "ความร่วมมือในอนุภาคุ่มแม่น้ำโขง: ACMECS"[online]. แหล่งที่มา:

<http://robon.exteen.com/20051114/acmeecs> [11 พฤศจิกายน 2549].

ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการจัดตั้งศูนย์ให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service หรือ OSS) สองระดับ²⁹ คือ

- 1) ระดับประเทศ จัดตั้ง One Stop Service บริเวณด้านชายแดนโดยเน้นการใช้เครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์
- 2) ระดับระหว่างประเทศ จะดำเนินโครงการนำร่องในด้านศุลกากร 4 พื้นที่ คือ ปอยเปต-อรัญประเทศ, สะหวั่นนะเขต-มุกดาหาร, เมียวดี-แม่สอด และท่าขี้เหล็ก-แม่สาย

ทั้งนี้ การที่ไทยยกเว้นภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรในหลายรายการที่นำเข้าจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม นี้จะทำให้สินค้าเกษตรจากประเทศเหล่านี้แข่งขันกับสินค้าของประเทศอื่นๆ ในตลาดไทยได้มากขึ้น ซึ่งเป็นผลดีต่อประเทศเพื่อนบ้านในการส่งออกสินค้าเกษตรมายังไทย สร้างรายได้เข้าประเทศและประชาชนก็จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมการค้าระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับไทยเข้าสู่ระบบการค้าสากลมากขึ้น

2. การพัฒนาด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รัฐบาลไทยได้เจรจากับประเทศเพื่อนบ้านในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนไทยเข้าไปทำการเกษตรและปศุสัตว์ในประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะสัญญาจ้างผลิตและรับซื้อผลผลิต (Contract Farming) โดยผลผลิตที่รับซื้อไว้จะนำเข้ามาใช้บริโภคภายในประเทศไทย และนำไปแปรรูปเพื่อการส่งออกไปยังประเทศที่สามต่อไป โดยมีพืชเป้าหมาย แบ่งออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่

1) พืชไร่เศรษฐกิจ 10 ชนิด ที่มีความเหมาะสมในการย้ายฐานการลงทุน ต้องใช้แรงงานในการเก็บเกี่ยวจำนวนมาก และเป็นพืชที่ต้องนำเข้าจากประเทศที่สาม ได้แก่ ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ละหุ่ง ข้าวโพดหวาน มันฝรั่ง มะม่วงหิมพานต์ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ยูคาลิปตัส ลูกเดือย และถั่วเขียว ผิวมัน

2) พืชพลังงาน ได้แก่ ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง อ้อย

²⁹ “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy หรือ ACMECS)”[online]. แหล่งที่มา: [online]. แหล่งที่มา: [http://www.dft.moc.go.th/the_files/\\$9/level14/%E0%E8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%A3%E0%B9%8C%20ACMECS2.DOC](http://www.dft.moc.go.th/the_files/$9/level14/%E0%E8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%A3%E0%B9%8C%20ACMECS2.DOC) [30 พฤศจิกายน 2549].

ทั้งนี้ รูปแบบและแนวทางในการดำเนินการตามโครงการ Contract Farming แบ่งออกเป็น 2 ระดับ

1) ระดับผู้ประกอบการรายใหญ่กับประเทศเพื่อนบ้าน (รวมพืชพลังงาน) ซึ่งมีมูลค่าการลงทุนสูง เน้นนำเข้าผลผลิตได้มาตรฐาน ดังนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นเจ้าภาพในการนำเข้าไปศึกษาศักยภาพพื้นที่พืชเป้าหมาย และกฎระเบียบในประเทศเพื่อนบ้านก่อนประสานเอกชนเข้าลงทุน

2) ระดับชายแดน ที่ดำเนินการระหว่างผู้ประกอบการรายย่อยกับเกษตรกรรายแดนเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบที่สามารถขยายผลจากสิ่งที่ดำเนินการอยู่แล้วให้พัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดระบบบริหารจัดการในพื้นที่ และผู้ลงทุนที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับสิทธิพิเศษตามมาตรการผ่อนปรน³⁰

เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2548 รัฐบาลไทยมีมติคณะรัฐมนตรีให้เปิดพื้นที่นำร่อง Contract Farming ในสามจังหวัดชายแดน ได้แก่ จังหวัดตาก เลย และจันทบุรี โดยแบ่งช่วงระยะเวลาการดำเนินงานตามโครงการ ดังนี้³¹

- 1) ช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 จังหวัดนำร่อง: จังหวัดตาก-เมียวดี (ประเทศพม่า)
- 2) ช่วงปี พ.ศ. 2548-2549 จังหวัดนำร่อง: จังหวัดตาก-เมียวดี (ประเทศพม่า), จังหวัดเลย-ไชยบุรี (ประเทศลาว), จันทบุรี-พระตะบอง (ประเทศกัมพูชา)
- 3) ช่วงปี พ.ศ. 2549-2550 จังหวัดนำร่อง: จังหวัดตาก-เมียวดี (ประเทศพม่า), จังหวัดเลย-ไชยบุรี (ประเทศลาว), จันทบุรี-พระตะบอง (ประเทศกัมพูชา)
- 4) ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นไป ขยายไปยังพื้นที่จังหวัดชายแดนอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม จังหวัดตากในฐานะจังหวัดนำร่องได้มีการดำเนินงานตามโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรูปแบบการส่งเสริมเป็นลักษณะการรับสมัครผู้ประกอบการค้าพืชไร่ตามแนวชายแดน จังหวัดตากเข้าร่วมโครงการ โดยผู้ประกอบการจะต้องเข้าไปสนับสนุนส่งเสริมเกษตรกรในเขตจังหวัดเมียวดีปลูกพืชเป้าหมายตามแผนการลงทุน เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวผู้ประกอบการจะต้องรับซื้อ

³⁰ "ความก้าวหน้าการดำเนินงาน โครงการ Contract Farming กับประเทศเพื่อนบ้าน" [online].

แหล่งที่มา: <http://www.moc.go.th/opscenter/jir/contractf-2.htm> [21 มีนาคม 2550].

³¹ "โครงการส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้าการลงทุนสินค้าเกษตรกับประเทศเพื่อนบ้าน" [online].

แหล่งที่มา:

[http://pcoc.moc.go.th/pcocsys/uploadfile/63/doc/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3Contract%20Farming_%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%81\(1\).doc](http://pcoc.moc.go.th/pcocsys/uploadfile/63/doc/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3Contract%20Farming_%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%81(1).doc) [21 มีนาคม 2550].

ผลผลิตที่เข้าไปส่งเสริมในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อเกษตรกรในประเทศพม่า โดยภาครัฐจะสนับสนุนผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการโดยการยกเว้นภาษีในการนำเข้าผลผลิตดังกล่าว และเพื่อเป็นการผ่อนปรนและอำนวยความสะดวกในการนำเข้าผลผลิตหรือสินค้าที่ได้รับการยกเว้นภาษีอากร ผู้ประกอบการสามารถขอและใช้หนังสือรับรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้อกรกรมศุลกากรใช้เป็นหลักฐานในการอนุญาตให้สินค้าเข้าประเทศได้³² จะเห็นได้ว่าโครงการดังกล่าว นอกจากจะเป็นการสร้างแหล่งวัตถุดิบให้แก่ประเทศไทยแล้ว ยังเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรของประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย

ในส่วนของการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศ ACMECS รัฐบาลไทยได้ประกาศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน 2 แห่ง คือ ที่จังหวัดเชียงราย และจังหวัดตาก และได้มอบหมายให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในประเทศเพื่อนบ้าน รองรับการค้าขายฐานการผลิตของภาคเอกชนไทยในอนาคต ในส่วนของประเทศพม่า รัฐบาลพม่ามีโครงการพัฒนาประเทศ โดยหันมาพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้าน อาทิ การค้า การลงทุน อุตสาหกรรม สาธารณูปโภค และการเกษตร เพื่อให้ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งเป็นการผลักดันสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศให้ดีขึ้น รวมถึงอัตราการจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลพม่าได้เตรียมการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งสิ้นจำนวน 19 พื้นที่ ตามแนวชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะไทยกับจีน รวมไปถึงบริเวณท่าเรือน้ำลึกที่เป็นท่าเรือรองรับสินค้าจากสิงคโปร์และกลุ่มประเทศใกล้เคียง ซึ่งในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลพม่าประกาศจะตั้งเขตเศรษฐกิจก่อนประมาณ 8 เขต บริเวณจังหวัดเมียวดี ผาอัน มะละแหม่ง ยานลิน เมืองท่าเรือชายฝั่งอันดามัน กรุงเนปีตอ และปีมานาดัว ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ใกล้ชายแดนประเทศไทย โดยจะให้จังหวัดเมียวดีเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตนิคมอุตสาหกรรมนำร่องเป็นแห่งแรก เพื่อรองรับการพัฒนาการค้าชายแดนและการลงทุนในโครงการต่างๆ ระหว่างไทยกับพม่าที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก³³

3. การส่งเสริมการท่องเที่ยว ประเทศสมาชิก ACMECS ได้ร่วมมือเพื่อทำการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกัน โดยเน้นลักษณะของการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวของ

³² "การดำเนินการโครงการ Contract Farming ภายใต้ความร่วมมือ ACMECS" ข่าวกระทรวงการคลัง 93/2547 (25 ตุลาคม 2548) [online]. แหล่งที่มา: www.mof.go.th [21 มีนาคม 2550].

³³ "พม่าผุด 19 เขตศก.จ่อไทย-จีน" [online]. แหล่งที่มา: <http://www.takchamber.com/index.php?lay=show&ac=article&id=366447&Ntype=1> [30 พฤศจิกายน 2549].

ห้าประเทศสมาชิกมารวมเป็นหนึ่งจุดหมายปลายทาง (Five Countries One Destination) เมื่อนักท่องเที่ยวจากนอกภูมิภาคเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยแล้วก็สามารถเดินทางต่อเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศอื่นได้ เป็นการขยายสินค้าการท่องเที่ยวให้น่าสนใจยิ่งขึ้นและดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาท่องเที่ยวในห้าประเทศเพิ่มมากขึ้น เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ในการประชุมระดับผู้นำ ACMECS ที่กรุงเทพฯ ปรากฏว่าผู้นำได้ยืนยันการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนในอนุภูมิภาค เน้นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และเชิงนิเวศน์ โดยมุ่งการมีส่วนร่วมของชุมชน รวมทั้งได้เริ่มต้นโครงการ ACMECS Single Visa โดยรัฐบาลไทยและกัมพูชาได้ดำเนินโครงการนำร่องไปก่อน เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ไขอุปสรรคที่อาจมี เช่น ปัญหาการแบ่งรายได้ และข้อมูลด้านความมั่นคง ทั้งนี้ สมาชิกอื่นสามารถเข้าร่วมในภายหลังเมื่อมีความพร้อม กล่าวคือโครงการนี้มีจุดมุ่งหมายก็เพื่อต้องการอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยวที่จะเดินทางเข้าประเทศสมาชิก ACMECS ทั้งห้าประเทศได้โดยการขอวีซ่าเพียงครั้งเดียว

4. การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเส้นทางคมนาคมที่สำคัญต่อการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคตลอดแนวเขตเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) และการพัฒนาเส้นทางคมนาคมในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเชื่อมโยงไทยสู่จีนตอนใต้และอินเดีย

5. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ยกฐานะของสถาบันเพื่อการร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำโขงที่จัดตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นสถาบันระดับภูมิภาค เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากนานาประเทศในการสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญและงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาและฝึกอบรมด้านต่างๆ ให้แก่บุคลากรของประเทศสมาชิก ACMECS รวมถึงการนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานอีกด้วย

จากการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่าในระดับทวิภาคีและพหุภาคีภายใต้การดำเนินนโยบายต่างประเทศตามนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าจะเห็นได้ว่ารัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้สร้างสรรค์ความสัมพันธ์กับประเทศพม่าในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางทวิภาคีและพหุภาคีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลก็สามารถดำเนินนโยบายนี้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเห็นได้จากการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ได้อย่างชัดเจน รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์อันดีที่สามารถ

เข้ามาแทนที่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ รวมถึงสามารถช่วยในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ร่วมกันได้ กล่าวได้ว่าความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดกกฎหมาย ภายใต้การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) นี้มีความสอดคล้องกับกรอบความคิดความร่วมมือ (cooperation theory) ของ Robert O. Keohane ที่ได้อธิบายถึงลักษณะของความร่วมมือไว้ว่า การที่ตัวแสดงได้ทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือนโยบายของตนในประเด็นหนึ่งๆ เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกันและเข้ากับผลประโยชน์ที่คาดหวังของกันและกัน โดยผ่านกระบวนการประสานนโยบายของแต่ละฝ่าย ดังนั้น การทำข้อตกลงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดจ้างแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าเป็นความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมที่สำคัญ ที่แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายร่วมกัน โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ที่คาดหวัง ทั้งนี้ ในกรณีของไทยที่คาดหวังว่าความร่วมมือในครั้งนี้จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในระยะยาว และเป็นไปอย่างถาวร โดยที่ไทยจะไม่ต้องเผชิญและแก้ไขปัญหาเพียงลำพังอีกต่อไป ส่วนทางพม่าก็จะได้รับผลตอบแทนจากค่าธรรมเนียมในการส่งแรงงานพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศและเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวอีกทางหนึ่งของประเทศด้วย

นอกจากบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานดังกล่าวแล้ว รัฐบาลไทยได้ใช้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง" (Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy หรือ ACMECS) เป็นแนวทางเสริมที่จะเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดกกฎหมายในระดับพหุภาคีอีกด้วย ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นกลุ่มประเทศเดียวกันกับที่ทำบันทึกความร่วมมือในการจ้างงานตามกฎหมายกับประเทศไทย (ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งในยุทธศาสตร์ดังกล่าวก็สอดคล้องกับกรอบแนวคิดความร่วมมือของ Robert Axelrod and Robert O. Keohane ที่กล่าวไว้ในบทความเรื่อง Achieving Cooperation Under Anarchy ถึงแนวทางหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของตัวแสดงที่จะแสดงพฤติกรรมร่วมมือระหว่างกันภายใต้ระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ³⁴ ได้แก่ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับร่วมกันทั้งสองฝ่าย (mutuality of interest), แนวโน้มของการดำเนินความสัมพันธ์และผลประโยชน์ในอนาคต (the shadow of the future) และจำนวนผู้แสดงบทบาทในการตกลงร่วมกัน (the

³⁴ Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy." *World Politics* 38 (October 1985), pp. 226-254.

number of actors) ซึ่งประเทศทั้งสี่ก็ได้สังเกตเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะมีร่วมกันในระยะยาว โดยใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ประเทศไทยก็คาดหวังว่า จากแนวทางของยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายภาคอุตสาหกรรม การเกษตรและการ ผลิต ไปยังบริเวณที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) และการย้าย สฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ในอุตสาหกรรมที่เน้นใช้แรงงานจำนวนมาก อุตสาหกรรมที่ ใช้วัตถุดิบของประเทศเพื่อนบ้าน และธุรกิจการเกษตรเพื่อผลิตวัตถุดิบส่งมายังอุตสาหกรรมแปรรู ปในประเทศไทย เมืองคูแผลด์ รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในสาขาต่างๆ ที่จะส่งผลให้ ภาคอุตสาหกรรมไทยได้รับประโยชน์จากการลดต้นทุนการผลิต ขณะเดียวกันประเทศเพื่อนบ้านก็ จะได้รับประโยชน์จากการลงทุน การจ้างงาน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ซึ่งช่วยในการพัฒนา ของประเทศ รวมถึงการสร้างงาน สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนภายในประเทศ โดยเฉพาะพื้นที่ บริเวณชายแดน ซึ่งจะเป็นการป้องกันการหลั่งไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ แรงงานจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทย เพราะตราบโดที่แรงงานดังกล่าวมีความมั่นใจใน โอกาสและลู่ทางการทำงานในประเทศของตน แรงงานเหล่านั้นย่อมมีแรงจูงใจที่จะทำงานใน ประเทศตนเองต่อไป อย่างไรก็ตาม ภายใต้ยุทธศาสตร์ ACMECS นอกจากจะช่วยในการพัฒนา เศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำอันเป็นเป้าหมายหลักแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

4.3 ความก้าวหน้าของนโยบายแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย

เมื่อใกล้ถึงกำหนดวันสิ้นสุดการผ่อนผันในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2546 และการนำแรงงาน ต่างชาติเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือ ในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers) ระหว่างไทยกับพม่า ยังไม่สามารถดำเนินการในระยะเวลาอันใกล้ ที่ประชุมทศบร. จึงมี มติเห็นชอบให้ผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลน แรงงานในภาคธุรกิจ³⁵ ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ให้ผ่อนผัน แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในประเทศไทยและทำงานได้ ต่อไปอีกไม่เกิน 1 ปี สิ้นสุดในวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2547 จำนวน 409,339 คน ยกเว้นไม่ต่ออายุ ให้กรรมกรในโรงงาน จำนวน 12,161 คน เนื่องจากเป็นกิจการที่สามารถหาคนไทยเข้าทำงานแทน ได้ ซึ่งในภายหลังมีแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียนต่อใบอนุญาตทำงานเพียง 288,780 คน ทั้งที่ใน

³⁵ ยอดธง ทับทิวไม้, "แรงงานต่างด้าว-เมื่อแก๊งค์ทำเป็นโง่ก็หนักเข้าไปใหญ่," ผู้จัดการรายวัน (11 มีนาคม 2547): 8.

ข้อเท็จจริงคาดว่า มีแรงงานต่างด้าวอีกประมาณ 8 แสนคนที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในปี พ.ศ. 2546 รัฐยังคงใช้การผ่อนผันแรงงานต่างด้าวเป็นมาตรการหลัก โดยให้แรงงานต่างชาตินั้นขึ้นทะเบียนเอาไว้ในปี พ.ศ. 2545 มาต่ออายุ ซึ่งเท่ากับเป็นการรักษาสถานภาพการจ้างงานเดิม

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2547 ได้มีความก้าวหน้าในนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย รัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติให้เป็นระบบมากขึ้น โดยปรับให้สอดคล้องกับบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดจ้างแรงงานที่ทำกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2547 และวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2547 เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 7 ยุทธศาสตร์³⁶ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ซึ่งได้แก่

1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อส่งรายชื่อของแรงงานต่างด้าวให้แก่ประเทศของแรงงานต่างด้าวพิสูจน์และรองรับสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกกฎหมายต่อไป

2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้น คุ้มครอง ตรวจสอบ และควบคุมมาตรฐานแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานไทย

3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ใช้กองกำลังป้องกันชายแดนเป็นหลักเพิ่มเติมกองกำลังไม่กินกองร้อยทหารราบ/ทหารม้าเฉพาะกิจ สำหรับพื้นที่ชุมชนชั้นในโดยตั้งหน่วยเฉพาะกิจซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติงานโดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง มุ่งเน้นเพิ่มความเข้มข้นในด้านการข่าว มุ่งเน้นการปราบปรามจับกุมนายจ้างที่กระทำผิดกฎหมาย

5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำผิดและจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวส่งกลับ

6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว มุ่งเน้นการสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

³⁶ กระทรวงแรงงาน, "หนังสือที่ รง 0314/0509," 31 ตุลาคม 2549.

7) ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล ด้วยการกำหนดแผนและชี้วัดอย่างเป็นระบบ โดยจะติดตามประเมินผลภายใน 1 ปี รวมทั้งการทำฐานข้อมูลคนต่างด้าว 3 สัญชาติ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้าย คือ การใช้แรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย โดยกำหนดแนวทางการบริหารจัดการออกเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่หนึ่ง ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา) อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และทำงานได้ 2 อาชีพ คือ กรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน โดยมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อการบริหารจัดการด้าน demand and supply ที่เหมาะสมบนพื้นฐานความเป็นจริงให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความสมดุลกับประเด็นความมั่นคงอย่างเหมาะสม อันเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนแก่นายจ้าง/สถานประกอบการต่างๆ ที่เกิดปัญหาจากการขาดแคลนแรงงาน โดยเปิดให้มีการจดทะเบียนเพื่อทราบจำนวนที่แท้จริง (supply side) จดทะเบียนนายจ้างเพื่อทราบความต้องการแรงงานที่แท้จริง (demand side) การพิจารณาจัดสรรจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าว (quota) ที่เหมาะสม การตรวจโรคและประกันสุขภาพ และพิจารณาอนุญาตทำงาน (work permit)

ระยะที่สอง ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรไว้กับกรมการปกครอง ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย โดยการในระยะที่สองนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาว และกัมพูชา) โดยขอให้รัฐบาลประเทศคู่ภาคีดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารรับรองสถานะพลเมืองให้แก่คนของตน หลังจากนั้นประเทศไทยจึงจะดำเนินการออกวีซ่า โดยกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร และกระทรวงแรงงานออกใบอนุญาตทำงาน (work permit) ให้กับคนต่างด้าวที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (levy) การอนุญาตให้เข้ามาทำงานแบบมาเข้า-เย็นกลับ และการอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามฤดูกาล

ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายแรงงานข้ามชาติในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่หมด³⁷ ดังนี้

1. ให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนแรงงานและนายจ้าง โดยแรงงานต่างด้าวที่นายจ้างพามารายงานตัวให้ขึ้นทะเบียนตามทะเบียนบ้านของนายจ้าง ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีนายจ้างพามารายงานตัว หรือทำงานรับจ้างรายวันไม่มีนายจ้างประจำ สามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในทำนองกลับกันนายจ้างที่ยังไม่สามารถจ้างแรงงานหรือเคยจ้างแต่จำนวนไม่พอ สามารถขึ้นทะเบียนนายจ้างแจ้งความจำนงว่าต้องการจ้างแรงงานในกิจการอะไร เป็นจำนวนเท่าใด และจากประเทศใดในสามประเทศ หรือจะไม่ระบุประเทศก็ได้

2. การขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวให้รวมผู้ติดตาม* ด้วย แบ่งออกเป็นสามขั้นตอน คือ ในช่วงเดือนกรกฎาคม ให้แรงงานและผู้ติดตามมารายงานตัวที่เขตหรืออำเภอทั่วประเทศเพื่อขึ้นทะเบียนรับหมายเลขประจำตัว 13 หลัก โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้รายงานตัวที่ได้ถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือจะได้รับการผ่อนผันให้ต่ออายุในประเทศไทยได้อีก 1 ปี ขั้นที่สอง คือ ทุกคนที่ต้องการทำงานให้ไปตรวจร่างกาย เสียค่าใช้จ่ายในการตรวจ 600 บาท และต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพอีกคนละ 1,300 บาท และขั้นสุดท้าย คือ การขอใบอนุญาตทำงาน มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียม 100 บาท และค่าใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท รวมค่าใช้จ่ายทั้งหมด 3,800 บาท

ผลปรากฏว่ามีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนจำนวน 248,746 คน และแจ้งความจำนงว่าต้องการจ้างแรงงานรวม 1,598,752 คน ทางกรมพิจารณาอนุญาตให้นายจ้างได้รับจัดสรรโควตาให้จ้างแรงงานต่างด้าว 245,113 ราย จำนวน 1,512,587 คน ในส่วนของแรงงานต่างด้าว มีผู้มารายงานตัวสูงถึง 1,284,920 คน แยกเป็นคนต่างด้าวสัญชาติพม่า 921,492 คน (ร้อยละ 71.72) สัญชาติกัมพูชา จำนวน 183,541 คน (ร้อยละ 14.28) สัญชาติลาว จำนวน 179,887 คน (ร้อยละ 14) แต่ผู้มาถ่ายรูปและพิมพ์ลายนิ้วมือมีเพียง 1,161,013 คน แต่มาขอใบอนุญาตทำงานจำนวน 849,552 แยกเป็นสัญชาติพม่า ร้อยละ 74.52 สัญชาติลาว ร้อยละ 12.45 สัญชาติกัมพูชา ร้อยละ 13.03

³⁷ กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะวิจิตรฯ สายสุนทร, คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ, หน้า 15.

* ผู้ติดตาม หมายถึง บิดา/ มารดา สามี/ภรรยา หรือบุตรของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน.

นอกจากนี้ ในส่วนของการสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ หน่วยงานสังกัดกระทรวงกลาโหมได้มีการจับกุมคนต่างด้าว 30,736 คน พร้อมทั้งผลักดันออกนอกประเทศ 8,884 คน สำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้ไปขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องจะต้องถูกกวาดล้างจับกุมปราบปรามตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป โดยหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติจับกุมดำเนินคดีคนต่างด้าว จำนวน 287,524 คน นายจ้างผู้นำพา จำนวน 4,608 คน

ในการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งนี้ได้มีการเริ่มทดลองพิสูจน์สัญชาติตามบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานที่ประเทศไทยได้ทำกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นครั้งแรก โดยได้มีการตอบรับจากประเทศต้นทาง ได้แก่ ประเทศลาว และกัมพูชาเป็นอย่างดี แต่ประเทศพม่ายังมีปัญหาในเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ และอยู่ในระหว่างการเจรจาเนื่องจากพม่ามีหลายสัญชาติ และบางสัญชาติรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับ

ทั้งนี้ ประเทศลาวได้ส่งเจ้าหน้าที่ จำนวน 17 คน มาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและออกหนังสือผ่านแดนชั่วคราว (Temporary Passport) ระหว่างวันที่ 22 มกราคม - 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 มีนายจ้างจำนวน 678 ราย พาคนต่างด้าวมาพิสูจน์สัญชาติ 1,315 คน ให้การรับรอง 1,299 คน (ร้อยละ 98.78) ไม่รับรอง 14 คน (ร้อยละ 1.07) รอผล 2 คน (ร้อยละ 0.15) ในส่วนของประเทศกัมพูชาส่งเจ้าหน้าที่มาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity: CI) ระหว่างวันที่ 7-12 เมษายน พ.ศ. 2548 มีนายจ้างจำนวน 16 ราย พาคนต่างด้าวมาพิสูจน์สัญชาติ 77 คน ให้การรับรอง 74 คน (ร้อยละ 96.10) ไม่รับรอง 3 คน (ร้อยละ 3.90)³⁸

จากการจัดระบบการจ้างงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติที่ผ่านมา ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539-2546 นั้น ได้มีการกำหนดแนวทางดำเนินการที่ไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ เป็นการผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานอยู่ในประเทศไทยได้คราวละ 1 ปี โดยอนุญาตให้ทำงานกรรมกร และคนรับใช้ในบ้าน แต่ตามมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2547 ได้มีแนวนโยบายที่แตกต่างไปจากปีที่ผ่านมา ในหลายประเด็น คือ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน คือ มุ่งเน้นการใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย อีกทั้งในปีที่ผ่านมาเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อจัดระบบและควบคุมคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเฉพาะกลุ่มที่อนุญาตให้ทำงานเท่านั้น แต่การดำเนินการในปี พ.ศ. 2547 ได้กำหนดเป้าหมายที่จะเข้าไป

³⁸ กระทรวงแรงงาน, "หนังสือที่ รง 0307/1314," 6 พฤษภาคม 2548.

จัดระบบคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งหมด ทั้งกลุ่มที่เป็นแรงงานและกลุ่มที่เป็นผู้ติดตาม โดยให้ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ เพื่อเป็นปรับเปลี่ยนสถานะจากแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย ซึ่งประเทศต้นทางจะออกเอกสารรับรองบุคคลแทนหนังสือเดินทาง และประเทศไทยจะตรวจลงตรา และประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อทำงานได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนการทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายได้อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยมาจัดทำทะเบียนประวัติ กำหนดรหัสประจำตัวบุคคล นอกจากนี้ การทำงานยังปรับเปลี่ยนให้เป็นแบบบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 5 หน่วยงานหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม หลังจากมีมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจังด้วยการจดทะเบียน ทำบัตร ตรวจสุขภาพให้เรียบร้อยเมื่อปี 2547 ปรากฏว่ายังมีแรงงานอีกจำนวนมากนับล้านคนที่ยังไม่สามารถนำมาเข้าระบบได้ ที่สำคัญคือ เมื่อครบกำหนด 1 ปี ปรากฏว่าแรงงานต่างด้าวอีกจำนวนมากที่เคยขึ้นทะเบียนไว้แล้วไม่มาต่ออายุตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เท่ากับว่าการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวยังไม่ประสบผลสำเร็จ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบแรงงานต่างด้าวซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญระดับนโยบายของรัฐบาล ทำให้เป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 และวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินการต่อเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีปี พ.ศ. 2547 โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนคนต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานในปี พ.ศ. 2547 และผู้ติดตามอยู่ในประเทศไทยต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549

ทั้งนี้ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวในปี พ.ศ. 2548 นี้ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน³⁹ ดังนี้

- 1) การจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการแรงงานที่แท้จริง และให้นายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวได้ทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบก่อนการตัดสินใจจ้างแรงงานต่างด้าว
- 2) การรับสมัครแรงงานไทย นายจ้างที่ได้ยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วจะต้องประกาศรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยมีงานทำก่อนการจ้างแรงงานต่างด้าว

³⁹ กระทรวงแรงงาน, "หนังสือที่ รง 0307/1314," 6 พฤษภาคม 2548.



3) การพิจารณาจำนวนการอนุญาตและแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว พิจารณาตามหลักเกณฑ์และเสนอต่อคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

4) การจ้างคนต่างด้าว การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2548 แบ่งพิจารณาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองในปี พ.ศ. 2547 จำนวน 1,284,920 คน

กลุ่มที่ 2 แรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-เย็นกลับ และทำงานตามฤดูกาล

กลุ่มที่ 3 แรงงานต่างด้าวรายใหม่ที่น่าเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU)

ในส่วนของการดำเนินการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-เย็นกลับ และการเข้ามาทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดน คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ใช้เอกสารอื่นแทนหนังสือเดินทาง รวมทั้งมอบหมายให้หน่วยงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ ด้านตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนมีหน้าที่ออกวีซ่า และให้กระทรวงแรงงานกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานโดยให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลคนต่างด้าวให้กลับประเทศของตนเมื่อเสร็จสิ้นการจ้างงานตามลักษณะงานดังกล่าว นอกจากนี้ ให้กระทรวงแรงงานประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจับกุมดำเนินคดีคนต่างด้าว นายจ้าง กฎหมาย ผู้ให้ที่พักพิง และขบวนการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการดังกล่าวที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติหรือกฎหมาย และสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด และให้ดำเนินการต่อไปได้โดยรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบและจริงจัง โดยให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา และให้นำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านโดยช่องทางที่ถูกต้องแบบเดียวกันกับที่หลายประเทศดำเนินการ⁴⁰

⁴⁰ "การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2548" [online]. แหล่งที่มา

http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=203254&key_word=แรงงานต่าง

หลังสิ้นสุดวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ปรากฏว่ามีนายจ้างและแรงงานต่างด้าวไปดำเนินการขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวและแรงงานต่างด้าวขออนุญาตตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 และวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ดังนี้

นายจ้างยื่นขอโควตาจำนวน 240,297 ราย แจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวน 1,881,529 คน นายจ้างได้รับการจัดสรรโควตาให้นายจ้างแรงงานต่างด้าว จำนวน 237,455 ราย แรงงานต่างด้าวที่อนุญาตให้นายจ้างได้จำนวน 1,773,349 คน แรงงานต่างด้าวได้มาขอใบอนุญาตทำงานจำนวน 705,293 คน เป็นแรงงานพม่า 539,416 คน ลาว 90,073 คน และกัมพูชา 75,804 คน

ในขั้นตอนของการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวยังคงมีการพิสูจน์แรงงานเพียง 2 สัญชาติ ได้แก่ ลาวและกัมพูชา ส่วนพม่ายังคงไม่มีการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งในครั้งนี้มีแรงงานขอรับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 75,880 คน แยกเป็นสัญชาติลาว 43,626 คน กัมพูชา 32,254 คน คงเหลือแรงงานต่างด้าวที่ยังคงไม่พิสูจน์สัญชาติและใบอนุญาตสิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 จำนวน 629,413 คน แยกเป็นสัญชาติพม่า 539,416 คน ลาว 90,073 คน และกัมพูชา 43,550 คน

นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการตามนโยบายของนายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในส่วนของการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ขาดแคลน คือ การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายที่เรียกกันว่า “น่าน้ำดีมาไล่น้ำเสีย” โดยขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งจะเริ่มต้นที่แรงงานสัญชาติลาว ก่อนเป็นประเทศนำร่อง เนื่องจากประเทศลาวนั้นได้ให้ความร่วมมือและมีความพร้อมมากที่สุด เพราะได้มีการพิสูจน์สัญชาติไปแล้วจำนวนมาก โดยจะนำเข้าประมาณ 8,000 คน ที่จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดแรก ซึ่งก็จะทยอยเข้ามา โดยขั้นตอนนั้นก็เปิดให้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวไปแจ้งความประสงค์ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดสงขลาเพื่อขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน หลังจากนั้นเมื่อได้รับอนุญาตแล้วนายจ้างจะต้องไปติดต่อขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวด้วยตนเองกับประเทศลาว ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย นั้นถือว่าเป็นการเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย

ทั้งในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและประกันสังคม⁴¹ ส่วนประเทศกัมพูชาอยู่ในระหว่างรวบรวมความต้องการจ้างแรงงานของนายจ้าง

ในส่วนของประเทศพม่า ประเทศไทยได้พยายามเจรจาเร่งรัดเพื่อให้มีการพิสูจน์สัญชาติและนำเข้าแรงงานถูกกฎหมายเหมือนอย่างประเทศลาว และกัมพูชา โดยเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ได้มีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับแรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าในประเทศไทย ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า โดยมีนาย หม่อง มิน (U Muang Myint) ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศพม่า และคณะผู้แทนไทยนำโดยนายรัฐาบุตร ชมเสวี รองปลัดกระทรวงแรงงานไทย การประชุมหารือครั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของบันทึกช่วยจำ (aid memoire) ซึ่งนำเสนอโดยฝ่ายพม่าเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2548 เจ้าหน้าที่อาวุโสจากทั้งสองฝ่ายได้หารือวิธีการและแนวทางการร่วมมือต่างๆ เกี่ยวกับการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายและจัดระบบแรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าในประเทศไทย ตลอดจนหารือประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบให้เปิดศูนย์ดำเนินการกระบวนการด้านแรงงาน (processing centres) ที่เมืองเมาะลำไย และเมืองพะอาน โดยมีเมียวดีเป็นจุดผ่านแดน (checkpoint) ฝ่ายไทยเสนอให้เพิ่มจุดผ่านแดนที่เกาะสองและท่าซี้เหล็กด้วย โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่ามีแรงงานพม่าอาศัยและทำงานอย่างกระจัดกระจายในส่วนต่างๆ ของประเทศไทย ส่วนประเด็นกระบวนการจัดระบบและทำให้แรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าในประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมาย ฝ่ายไทยได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ขณะนี้ได้ออกใบอนุญาตให้แก่แรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าในประเทศไทยแล้วประมาณ 500,000 คน ซึ่งฝ่ายพม่ามีความต้องการที่จะจำกัดการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว (temporary passport) ให้แก่แรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าที่รับอนุญาตให้ทำงานจากกระทรวงแรงงานเท่านั้น⁴²

ต่อมาเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2549 ร้อยตรีประพาส ลิ้มปะพันธ์ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศได้เป็นประธานการประชุมคณะทำงานเร่งรัดติดตามพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาได้ออกมากล่าวถึงความคืบหน้าว่าในการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว และกัมพูชา และผลักดันการนำแรงงานสัญชาติลาวเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายมีความคืบหน้าอยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดย

⁴¹ อาชวิน ปลูกจากาญจน์, "สิ้นสุดการขอใบอนุญาตทำงานต่างด้าวแต่ไม่สิ้นสุดความต้องการแรงงานต่างด้าว," กรุงเทพธุรกิจ (12 กันยายน 2548): 21.

⁴² บันทึกการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสระหว่างพม่าและไทยเกี่ยวกับแรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าในประเทศไทย ณ กรุงย่างกุ้ง วันที่ 15 ธันวาคม 2548. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

แรงงานสัญชาติลาวได้รับการรับรองสัญชาติแล้ว 43,440 ราย (ร้อยละ 48.22 ของแรงงานที่ขอ อนุญาตทำงาน) และแรงงานสัญชาติกัมพูชาได้รับการรับรองสัญชาติและเอกสารรับรองบุคคล แล้วจำนวน 24,310 ราย (ร้อยละ 32.07 ของแรงงานที่ขออนุญาต) ส่วนแรงงานพม่าที่ได้รับ อนุญาตให้อยู่และทำงานในประเทศไทยนั้น ฝ่ายไทยได้พยายามประสานกับฝ่ายพม่าเพื่อที่จะให้ สามารถดำเนินการได้โดยเร็ว โดยใช้แนวทางที่ดำเนินการในกรณีของแรงงานลาว และกัมพูชาเป็น แบบแผน⁴³

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีมีมติผ่อนผันให้แรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ ที่ได้รับอนุญาตทำงานและใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549 และยังมีได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 629,413 คนและผู้ติดตามอยู่ และทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และให้พิจารณายกเลิกประกันตัว จำนวน 1,000 บาท สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เคยขึ้นทะเบียน และ 50,000 บาท สำหรับแรงงานต่าง ด้าวที่ไม่เคยขึ้นทะเบียนมาก่อน รวมทั้งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเร่งรัดแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ การทำงานของคนต่างด้าวเพื่อให้สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียม (levy) ในอัตราที่เหมาะสมยืดหยุ่น ได้ และไม่น้อยไปกว่าค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย และจัดระบบ แรงงานเข้ามาแรงงานในลักษณะมาเข้า-เย็นกลับหรือไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณ ชายแดนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว นอกจากนี้ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานการเจรจากับรัฐบาลพม่าเพื่อเร่งรัดให้เข้ามาดำเนินการ พิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าที่อยู่และทำงานในประเทศไทย พร้อมกับกำหนดทั้งแนวทางการนำ แรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกต้องกฎหมายควบคู่กันไป โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัด และสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่าง จริงจังเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ⁴⁴

⁴³ “การประชุมคณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา,” [online]. แหล่งที่มา: <http://www.mfa.go.th/web/showNews.php?newsid=15676&Qsearch=แรงงานต่างด้าว> [11 พฤศจิกายน 2549].

⁴⁴ “การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาปี 2549” [online]. แหล่งที่มา: http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=207376&key_word=แรงงานต่างด้าว&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2= [16 พฤศจิกายน 2549].

ผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างด้าวที่มาต่ออายุใบอนุญาตทำงาน จำนวน 460,014 คน แยกเป็น สัญชาติพม่า 405,379 คน สัญชาติลาว 29,683 คน สัญชาติกัมพูชา 24,952 คน และผลการดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและปรับเปลี่ยนสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายมีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 77,782 คน แยกเป็น สัญชาติลาว 34,669 คน และสัญชาติกัมพูชา 34,113 คน โดยมีแรงงานต่างด้าวที่ได้รับวีซ่าและใบอนุญาตทำงาน จำนวน 36,728 คน แยกเป็นสัญชาติลาว 23,109 คน และสัญชาติกัมพูชา 13,419 คน ส่วนการนำแรงงานต่างด้าวรายใหม่จากประเทศลาว และกัมพูชา เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย กรมการจัดหางานได้รวบรวมความต้องการของนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานดังกล่าวส่งให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของประเทศลาว และกระทรวงแรงงานและการฝึกอาชีพของประเทศกัมพูชา ดำเนินการจัดหาแรงงานให้นายจ้างรวมทั้งได้ประสานการเจรจารัฐบาลพม่า เพื่อเร่งให้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานพม่าที่อยู่และทำงานในประเทศไทย และการนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีผลการดำเนินการตรวจสอบปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2548 ถึง 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 โดยในส่วนของกรมการจัดหางานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสามารคดีดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวน 68,926 คน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการจับกุมนายจ้าง/ผู้นำพา/ผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าว จำนวน 2,734 ราย จับกุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 182,401 คน และผลักดันส่งกลับ แรงงานต่างด้าว จำนวน 161,468 คน และผลการดำเนินการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวของคณะทำงานด้านการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ได้ดำเนินการสกัดกั้นทั้งทางบกและทางทะเล จำนวน 92,582 ราย และผลักดันออกนอกประเทศโดยทันทีตามช่องทางในภูมิประเทศ จำนวน 64,911 ราย และส่งตัวดำเนินคดีตามกฎหมาย จำนวน 27,671 ราย⁴⁵

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2549 นี้ได้มีความคืบหน้าในการบริหารจัดการแรงงานสัญชาติพม่ากล่าวคือ ประเทศไทยได้มีการประสานความร่วมมือกับประเทศพม่า มีการลงนามในบันทึก

⁴⁵“รายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 16 พฤษภาคม 2549” [online]. แหล่งที่มา: <http://www.soc.soc.go.th/SLK/SHOWLISTALL.ASP?BDate=2006/08/01&EDate=2006/08/31&Showdate=2006/08/15&Pagegroup=1> [16 พฤศจิกายน 2549].

ความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานระหว่างกัน เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ซึ่งผลการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลภายในประเทศพม่า จนกระทั่งเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2549 พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เยือนสหภาพพม่า และได้หยิบยกประเด็นหารือการบริหารจัดการแรงงานระหว่างไทย-พม่า ซึ่งทำให้ฝ่ายพม่าให้ความสนใจและมอบหมายให้นายหม่อง มิน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหภาพพม่า เดินทางมาประเทศไทยหรือเกี่ยวกับการจัดระเบียบแรงงานพม่าที่ทำงานในประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2549 โดยมีร้อยตรีประพาส ลิ้มปะพันธ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และนายหม่อง มิน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า เป็นประธานฝ่ายพม่า ผลการหารือมี 2 ประเด็น⁴⁶คือ

1) เรื่องการพิสูจน์สัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมือง

ประเทศพม่าได้ขอให้ทางการไทยส่งรายชื่อแรงงานพม่าที่จะเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติเป็นภาษาอังกฤษ หรือภาษาพม่า จากนั้นทางการพม่าจะแจ้งกำหนดวันเดินทางมาที่ศูนย์รับกลับแรงงานเพื่อพิสูจน์สัญชาติ (processing/receiving centre) ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มสถานที่ในการพิสูจน์สัญชาติเป็น 3 แห่ง คือ เมืองท่าซี้เหล็ก (ตรงข้ามเชียงใหม่) เมืองเกาะสอง (ตรงข้ามระนอง) และเมืองเมียวดี (ตรงข้ามตาก) และเสนอให้สถานที่ทั้งสามแห่งดังกล่าวเป็นศูนย์สำหรับอำนวยความสะดวกให้นายจ้างไทยคัดเลือกแรงงานพม่า และนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังขอให้ทางการไทยสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในเรื่องอุปกรณ์สำนักงาน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งให้กระทรวงแรงงานทราบในรายละเอียดอุปกรณ์สำนักงานดังกล่าวแล้ว

2) เรื่องการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าโดยถูกต้องกฎหมาย

จากการตกลงกันระหว่างผู้นำทั้งสองฝ่ายในการดำเนินการส่งแรงงานถูกต้องกฎหมายมาทำงานในไทย และเพื่อให้เป็นไปตามที่ผู้นำของทั้งสองฝ่ายได้หารือกันไว้ ซึ่งทางการไทยพร้อมจะรับแรงงานพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวน 10,000 คน โดยถือว่าเป็นการนำร่อง ซึ่งทางการพม่าจะออกหนังสือเดินทางชั่วคราวสำหรับแรงงานถูกต้องกฎหมาย 10,000 คน ทำงานในประเทศไทยและให้เดินทางผ่านจุดผ่านแดนถาวร 3 จุด เท่านั้น ทางการพม่าขอให้ทางการไทยตรวจตราให้แรงงานเหล่านี้ที่บริเวณจุดผ่านแดนด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายไทยแจ้งว่าภายในสิ้นเดือนกันยายน

⁴⁶ กระทรวงแรงงาน, "หนังสือที่ รง 0314/0509," 31 ตุลาคม 2549.

พ.ศ. 2549 จะส่งรายชื่อแรงงานที่นายจ้างไทยต้องการ (job offer/requirement) ให้ทางการพม่า พิจารณาจัดหาจำนวนประมาณ 1,000 คน⁴⁷

จากการประชุมดังกล่าว กระทรวงแรงงานได้เปิดนำเข้าแรงงานพม่าถูกกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศจำนวน 10,000 คน โดยเริ่มทยอยนำเข้าปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2549 เพื่อขจัดปัญหาแรงงานพม่าผิดกฎหมาย นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน กล่าวว่า หลังจากที่มีการหารือกับรัฐบาลพม่าในการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาเรื่องการจ้างงานแรงงานพม่า เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมา ได้ข้อสรุปว่าพร้อมดำเนินการให้ถูกกฎหมายทุกอย่าง ซึ่งในเบื้องต้นให้โควตาแรงงานพม่าจำนวน 10,000 อัตรา โดยให้นายจ้างไทยมาขึ้นทะเบียนแจ้งความจ้างได้ที่กรมการจัดหางาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป หลังจากนั้น กรมการจัดหางานจะรวบรวมความต้องการดังกล่าวส่งให้กับรัฐบาลพม่าเพื่อที่จะจัดคนให้ โดยเบื้องต้นคาดว่าจะภายในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2549 จะสามารถรับแรงงานพม่ามาทำงานในประเทศได้จำนวน 1,000 คน และจะทยอยนำเข้าให้ครบจำนวนต่อไป ทั้งนี้ เพื่อต้องการนำเข้าแรงงานพม่าเข้ามาอย่างถูกกฎหมายแทนที่แรงงานผิดกฎหมาย รวมถึงทดแทนกำลังแรงงานที่กำลังขาดแคลน โดยเฉพาะในอาชีพ ประมง อุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง⁴⁸

สรุป

การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยในสมัยพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นั้นมีความแตกต่างไปจากรัฐบาลที่ผ่านมา เนื่องจากการมองปัญหาที่เปลี่ยนไป โดยไม่ได้มองว่าแรงงานต่างด้าวเป็น “ส่วนเกิน” ที่ต้องผลักดันออกไป หากแต่ยอมรับว่ามี ความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น การดำเนินการจึงเป็นไปในลักษณะที่ต้องการ จัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบมากขึ้น ประกอบกับนโยบายต่างประเทศการทูตที่ก้าวไป ข้างหน้า ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของนโยบายแรงงานข้ามชาติในประเทศ ทั้งใน เนื้อหาของนโยบายภายในประเทศ ที่เริ่มต้นด้วยการปรับเปลี่ยนให้แรงงานต่างด้าวสามารถมาจด

⁴⁷ กระทรวงแรงงาน, “หนังสือที่ รง 0314/0509,” 31 ตุลาคม 2549.

⁴⁸ “ก.แรงงาน เปิดนำเข้าแรงงานพม่าถูกกฎหมายเข้ามาทำงานในประเทศอีก 10,000 คน เริ่มทยอยนำเข้าปลายเดือน ต.ค.นี้” [online]. แหล่งที่มา: <http://thainews.prd.go.th/previewnews.php?tb=NEWS&newsid=254909060266> [16 พฤศจิกายน 2549].

ทะเบียนได้โดยไม่จำกัด ซึ่งถือว่าเป็นการผลักดันให้แรงงานต่างด้าวออกมาแสดงตัว และเป็นการแสดงให้เห็นภาพของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยได้อย่างชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ตระหนักว่าต้นตอของปัญหาแรงงานพม่าที่นั่นเกิดจากเศรษฐกิจสังคมที่ ล้าหลังของพม่า ทำให้มีการหลั่งไหลของแรงงานพม่าเข้าสู่ไทย ฉะนั้นหากจะแก้ไขปัญหาจะต้องแก้ ที่ต้นตอ โดยแสวงหาความร่วมมือทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองกับรัฐบาลพม่า โดยการชักลไกร ระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งนำมาสู่ความร่วมมือกับประเทศพม่าในการ แก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ภายใต้การทำบันทึก ความเข้าใจว่าด้วยการจัดจ้างแรงงานข้ามชาติถูกต้องกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นก้าวที่สำคัญที่จะ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยที่เป็นมาตรการแบบระยะยาว นอกจากนี้ รัฐบาลยังผลักดันยุทธศาสตร์ในระดับพหุภาคีอันได้แก่ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy หรือ ACMECS) เป็นแนวทางเสริมในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิด กฎหมาย โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการป้องกันการไหลเข้ามาของแรงงาน และ ความช่วยเหลือต่อแรงงานพม่าที่ถูกส่งกลับประเทศ โดยการสร้างงานและพัฒนาเศรษฐกิจใน ประเทศต้นทาง

ทั้งนี้ การมีความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ส่งผลให้นโยบายแรงงานข้ามชาติภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบที่เป็นระบบมากขึ้นใน การปรับสถานะของแรงงานให้เป็นแรงงานถูกต้องกฎหมาย และการมุ่งเน้นให้ใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูก กฎหมาย โดยการเปิดให้มีการพิสูจน์สัญชาติโดยความร่วมมือประเทศต้นทาง และนำเข้าแรงงาน ต่างด้าวถูกต้องกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิด กฎหมายในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวระหว่างไประ เทศไทยกับประเทศพม่านั้นจะมีอุปสรรคและความล่าช้ากว่าประเทศลาวและกัมพูชาอยู่มาก แต่ ในที่สุดก็สามารถดำเนินการได้จริง ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวโน้มที่ดีในการแก้ไขปัญหาแรงงานผิด กฎหมายจากประเทศพม่าต่อไป