

## สถานการณ์และผลกระทบต่อความมั่นคง จากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

วรชัย ศรฤทธิ์ชิงชัย\* สุमितร์ สุวรรณ\*\* และปณิธาน เขิญอักษร\*\*\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสถานการณ์และผลกระทบต่อความมั่นคงจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร จากสภาพที่ปรากฏ พบว่า การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่/ชุมชนที่คนต่างด้าวอาศัย แต่ยังไม่มีการศึกษาถึงผลกระทบโดยรวมต่อความมั่นคงอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังไม่มีเชื่อมโยงผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นว่ามีความสัมพันธ์ต่อความมั่นคงของรัฐอย่างไร จากการศึกษา พบว่า การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวส่งผลกระทบหลายด้าน เช่น การอุบัติซ้ำของโรคติดต่อ อัตราการเกิดของเด็กต่างด้าวเพิ่มขึ้น ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้น อาชญากรรม ยาเสพติด การแย่งใช้ทรัพยากรและสาธารณสุขโรค เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อความอยู่ดีกินดี ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน และการสูญเสียด้านทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญในการจัดการที่ดีโดยคำนึงถึงทั้งหลักความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน เพื่อลดผลกระทบและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้สามารถอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข

**คำสำคัญ:** การย้ายถิ่น คนต่างด้าว ความมั่นคงของรัฐ

\* คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน  
เลขที่ 1 หมู่ 6 ถนนมาลัยแมน ตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม 73140  
อีเมล: peeeearth@yahoo.com

\*\* คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน นครปฐม 73140  
เลขที่ 1 หมู่ 6 ถนนมาลัยแมน ตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม 73140  
อีเมล: sumit.s@ku.ac.th

\*\*\* คณะศึกษาศาสตร์และพัฒนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน นครปฐม 73140  
เลขที่ 1 หมู่ 6 ถนนมาลัยแมน ตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม 73140  
อีเมล: pchoenakson@gmail.com

## Situation and Effects of International Migration in Samut Sakhon Related to the National Security

Vorrachai Sorrararittichingchai\* Sumit Suwan\*\* and Panithan Cheon-Aksorn\*\*\*

### Abstract

This article aims to inform a situation of international migration and learn about the relation between any effects resulting from international migration in SamutSakhon province and the national security. Although there are many researches which inform the effects of international migrant influx, research has rarely examined how these certain effects have influenced on the national security. The study indicates that international migration truly contributes any problems to the areas of settlement such as repeated occurrence of contagious disease, increasing fertility rate, increasing population density, criminal, drug and population pressure. These problems absolutely impact on the wealthy, safety and sustainable life of native residents including the reduction of environment and natural resources. It is basic that the state pays a lot of consideration in both great administration and human rights. To diminish the effect and make a decent situation to have the capacity to live respectively cheerfully.

**Keywords:** Migration, Immigrant, National Security

\* Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University, Kamphaeng Saen Campus  
1 Moo 6, Malaiman Road, Kamphaeng Sean Sub-district, Kamphaeng Sean District, Nakornpathom, 73140  
E-mail: peearth@yahoo.com

\*\* Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University, Kamphaeng Saen Campus  
1 Moo 6, Malaiman Road, Kamphaeng Sean Sub-district, Kamphaeng Sean District, Nakornpathom, 73140  
E-mail: sumit.s@ku.ac.th

\*\*\* Faculty of Education and Development Sciences, Kasetsart University, Kamphaeng Saen Campus  
1 Moo 6, Malaiman Road, Kamphaeng Sean Sub-district, Kamphaeng Sean District, Nakornpathom, 73140  
E-mail: pchoenakson@gmail.com

## บทนำ (Introduction)

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารและการขนส่ง ได้อำนวยความสะดวกให้เกิดการเคลื่อนย้ายของทุน และสินค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบของแรงงานอย่างต่อเนื่องจากปัจจัยสนับสนุน 2 ประการสำคัญ คือ 1) การขาดแคลนกำลังแรงงานสำคัญของกลุ่มประเทศที่เข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ นำไปสู่ความต้องการแรงงานทดแทนจากต่างประเทศมากขึ้น ประเทศผู้รับมีการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น นำไปสู่การเคลื่อนย้ายของแรงงานที่มีทักษะระดับต่ำถึงปานกลางจากประเทศยากจนและประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว และ 2) ประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่งเสริมและดึงดูดกลุ่มคนที่มีความรู้และความสามารถสูงจากประเทศต่าง ๆ ให้ย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (วรชัย ทองไทย, 2554)

ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานระดับล่างเพื่อสนับสนุนภาคการผลิตและบริการ เนื่องจากปัจจุบันคนไทยไม่นิยมประกอบอาชีพในภาคแรงงานที่มีความเหนื่อยยาก อีกทั้งสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และการเมืองภายในและภายนอกประเทศเอื้ออำนวยให้เกิดการหลั่งไหลของคนต่างด้าวที่เป็นแรงงานและผู้ติดตามจำนวนมากเข้าสู่ประเทศไทย โดยกระจายตัวในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554) นอกจากนี้ การรวมตัวของประชาคมอาเซียนซึ่งเกิดขึ้น ในปี พ.ศ. 2558 จะสนับสนุนให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวเพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่ผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบต่อประเทศไทย การประมาณการตัวเลขความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจากงานวิจัย International Migration in Thailand 2009 ของ Sciortino, R. and S. Punpuing (2009) ที่ทำการศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติใน 11 จังหวัดสำคัญของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2553 โดยอภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์, จรัมพร โห้ล้ำยอง และกัญญา อภิพรชัยสกุล (2554) พบว่า มีคนต่างด้าวในประเทศไทยทั้งที่ขึ้นทะเบียนและไม่ขึ้นทะเบียนมากกว่า 3 ล้านคน แม้ว่าคนกลุ่มนี้จะช่วยทดแทนการขาดแคลนแรงงาน สนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ แต่ปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยกำลังประสบ คือ การไม่สามารถระบุตัวตน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการควบคุมดูแลและบริหารจัดการให้เป็นระบบ จากการดำเนินงานตามนโยบายแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา พบว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังปฏิบัติงานแยกส่วนตามกลุ่มของภารกิจ ขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการวางมาตรการเพื่อตรวจสอบ ติดตามดูแลคนต่างด้าวอย่างเป็นรูปธรรมและครอบคลุมทุกมิติ

ดังนั้น การศึกษาสถานการณ์ความมั่นคงในระดับจังหวัดด้านการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวและการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากคนต่างด้าว จะชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในบริบทที่แคบลงโดยเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรสาครซึ่งมีคนต่างด้าวอาศัยอยู่หนาแน่น ทั้งนี้ บทความนี้มุ่งเน้นการศึกษาคนต่างด้าวจาก 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา เป็นหลัก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้ามา

ทำงานและอยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเป็นจำนวนมาก โดยบทความนี้แบ่งการนำเสนอเป็น 4 ส่วนสำคัญ ส่วนที่หนึ่ง เริ่มจากแนวคิดและความหมายของความมั่นคงของรัฐ และผลกระทบของการย้ายถิ่นในเชิงทฤษฎีและนโยบาย ส่วนที่สอง เป็นการนำเสนอสถานการณ์การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวกับความมั่นคงของรัฐไทย ส่วนที่สาม สถานการณ์การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร และส่วนที่สี่ ผลการศึกษา ด้านผลกระทบอันเกิดขึ้นจากคนต่างด้าวต่อความมั่นคงของจังหวัดสมุทรสาครและความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ ผลการศึกษาดังกล่าวจะเป็นข้อมูลสำคัญที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์พิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับคนต่างด้าวในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เท้าทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นไปตามหลักสากล

### วัตถุประสงค์ (Objectives)

1. เพื่อนำเสนอสถานการณ์การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาผลกระทบต่อความมั่นคงจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

### ขอบเขตการศึกษาและวิธีการดำเนินการวิจัย (Scope of Study and Research Methodology)

การศึกษาสถานการณ์และผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาครผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์เอกสาร การสังเกต การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) และการสนทนากลุ่ม

การกำหนดเลือกแบบเจาะจง ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กร และ/หรือผู้แทนที่สามารถให้ข้อมูลได้ตรงตามประเด็นในการศึกษาครั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติงานและสัมผัสข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ตลอดจนกลุ่มผู้นำชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่

การเข้าถึงผู้ให้ข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำจดหมายเป็นทางการถึงผู้ให้ข้อมูลทุกรายเพื่อขอเข้าสัมภาษณ์และเชิญเข้าร่วมสนทนากลุ่ม โดยผู้วิจัยได้แนบประเด็นคำถามให้ผู้ให้ข้อมูลทราบล่วงหน้า เพื่อให้การดำเนินการมีความเป็นทางการภายใต้กฎเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้

ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ ประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 37 คน ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 3 คน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 3 คน สำนักงานจัดหางานจังหวัด จำนวน 3 คน ผู้แทนจากที่ว่าการอำเภอเมืองสมุทรสาคร จำนวน 2 คน ผู้แทนจากที่ว่าการอำเภอกระทุ่มแบน จำนวน 2 คน ผู้แทนจากที่ว่าการอำเภอบ้านแพ้ว จำนวน 2 คน รวมถึงผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ จำนวน 10 คน

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลตามหลักการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (data triangulation) ของ Denzin (1970) ประกอบด้วย การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (investigator triangulation) และการตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (theory triangulation)

ด้านการจัดการและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้เรียบเรียงข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นตลอดระยะเวลาที่ทำการศึกษาข้อมูลภาคสนามตามแนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ (สุภางค์ จันทวานิช, 2552) โดยผู้วิจัยได้พิจารณาข้อมูลเบื้องต้นจากผู้ให้ข้อมูลแต่ละราย เพื่อสร้างเป็นสมมติฐานชั่วคราว และทำการศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจนไม่มีข้อมูลที่เป็นข้อค้นพบใหม่เพิ่มเติม หลังจากศึกษาข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลรายสุดท้ายเสร็จสิ้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการสรุปข้อมูลจากบันทึกภาคสนามที่เป็นส่วนบันทึกละเอียดหรือบันทึกเชิงพรรณนา ตลอดจนการถอดเทปบันทึกการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์สรุปปฏินัย ด้วยการตีความสร้างข้อสรุปโดยการยึดแนวคิดทฤษฎีด้านความมั่นคงของรัฐ และการกำหนดนิยามความมั่นคงด้านการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวของการวิจัยครั้งนี้เป็นกรอบ เพื่อวิเคราะห์จำแนก จัดกลุ่มข้อค้นพบตามประเด็นในการศึกษา

## วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Literature Review)

### แนวคิดและความหมายของความมั่นคงของรัฐ

แนวคิดสำคัญที่นำมาใช้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ คือ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การดำรงเอกราช รักษาอธิปไตยของชาติ 2) ความอยู่ดีกินดี ความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชนในประเทศ และ 3) การปกป้องรักษาศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และผลประโยชน์ของชาติในเวทีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ทวิวิชาการที่ได้กล่าวถึงการพิจารณาความมั่นคงของรัฐจากผลของการอพยพ (Stivachtis, 2008) ได้ระบุว่าจะต้องพิจารณาทั้ง ปัจเจกบุคคล รัฐ และระหว่างรัฐ โดยในปัจจุบันจำนวนผู้อพยพที่เข้าสู่รัฐหนึ่ง ๆ มีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีเชื้อชาติเผ่าพันธุ์และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ความมั่นคงที่ครอบคลุมถึงการตระหนักถึงผลกระทบจากการอพยพจึงหมายถึง การตั้งคำถามต่อความสามารถของรัฐต่อการปกป้องอัตลักษณ์ของชาติและการเมืองการปกครอง นอกจากนี้ ในปัจจุบันเมื่อกล่าวถึงความมั่นคงของรัฐยังมีความหมายครอบคลุมถึงความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ 1) มนุษย์ทุกคนต้องปลอดภัยจากความกลัวในเรื่องการประทุษร้ายทางร่างกายและทรัพย์สิน และ 2) มนุษย์ทุกคนต้องได้รับโอกาสและความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณาความหมายที่ปรากฏข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า การอพยพย้ายถิ่นของคนต่างด้าว โดยเฉพาะกลุ่มที่ละเมิดกฎหมายเข้าเมืองของประเทศไทย ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐด้วยเช่นกัน

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาในระดับจังหวัดเพื่อสะท้อนสถานการณ์และผลกระทบต่อความมั่นคงจากการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในจังหวัดสมุทรสาคร จึงได้กำหนดนิยาม **ความมั่นคงด้านการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในระดับจังหวัด** หมายถึง สภาวะการณ์ของจังหวัดที่สามารถดำรงอยู่อย่างปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวง อันเกิดจากการเคลื่อนย้ายคนต่างด้าวจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง อาจเป็นการย้ายแบบชั่วคราวหรือถาวรก็ได้และมีขีดความสามารถที่จะเผชิญกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

### ผลกระทบของการย้ายถิ่นในเชิงทฤษฎีและนโยบาย

การย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบหลายประการต่อทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งต่อประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศที่เป็นทางผ่าน จากงานศึกษาวิจัยคุกคามต่างชาติที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐ และรูปแบบของการบังคับใช้กฎหมายด้านการอพยพของสหรัฐอเมริกา ของ Haberfeld and Lieberman (2012) พบว่า รูปแบบการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายในปัจจุบันเปลี่ยนจากการเข้ามาเพื่อเป็นแรงงาน เป็นการลักลอบขนของเถื่อน การลักลอบค้าอาวุธ การค้ายาเสพติด ที่ถือเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด เป็นต้น

2. ผลกระทบด้านประชากร การย้ายถิ่นมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาดและโครงสร้างประชากรทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง จากงานศึกษาของ Colombo and Sciortino (2004) ที่ศึกษาการอพยพเข้าสู่ประเทศอิตาลี ช่วงก่อนปี ค.ศ. 1980 มีการอพยพของแรงงานและพวกลี้ภัยจากประเทศในยุโรปหรือแอฟริกาเหนือที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศอิตาลี อีกทั้งนโยบายการสนับสนุนการอพยพเข้าไม่ทางตรงก็ทางอ้อม อาทิ การให้ residency permit แก่ผู้อพยพเข้าทั้งแรงงานและนักเรียน รวมถึงการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนต่างชาติเพื่อดึงดูดให้เข้ามาศึกษาในประเทศอิตาลี ทำให้สังคมอิตาลีประกอบด้วยกลุ่มคนหลากหลายเชื้อชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างประชากรของประเทศ

3. ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ แม้แรงงานต่างด้าวจะช่วยทดแทนแรงงานขาดแคลนแรงงานในระดับล่าง แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจทำให้นายจ้างพยายามกดค่าแรงของแรงงานท้องถิ่นอำนาจในการต่อรองและสิทธิแรงงานของคนงานท้องถิ่นน้อยลงเพราะนายจ้างมีตัวเลือกมาก

4. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายทางสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การศึกษา ที่ประเทศปลายทางต้องแบกรับภาระจากผลการเปลี่ยนแปลงในด้านอัตราการเกิด โดยเฉพาะในกลุ่มของผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว รายจ่ายเหล่านี้จะกระทบต่อการจัดเก็บภาษีของประชาชนในประเทศปลายทาง Griswold (2012); Sohn and Ozcan (2006) กล่าวถึงการที่รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการสังคม สาธารณสุข การศึกษาให้แก่ผู้อพยพเข้า รวมทั้งผู้ติดตามเป็นจำนวนมาก

5. ผลกระทบทางด้านสังคม การเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดความหลากหลายทางด้านการใช้ชีวิตและวัฒนธรรม แต่ยังคงมีภาวะความแตกต่างในสังคมโดยมีภาษาเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของคนต่างด้าวกับคนท้องถิ่น

6. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข อาจมีการนำโรคติดต่อ โรคที่หายไปจากประเทศที่เคยมีการควบคุมได้เป็นอย่างดีกลับเข้ามาใหม่ ถือเป็นปัญหาสำคัญต่อคนในประเทศ ทั้งนี้ยังก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายทางสาธารณสุขและค่าใช้จ่ายในการควบคุมโรคติดต่อต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันแรงงานต่างที่เดินทางกลับก็อาจไปแพร่โรคในประเทศของตนต่อไป

7. ผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นความกังวลใจหลักของประเทศปลายทางที่รับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ เพราะไม่มีระบบควบคุมจำนวนและที่อยู่อาศัย อาจก่อให้เกิดกิจกรรมนอกระบบอันไม่อาจควบคุมได้ของรัฐ เช่น การจ้างงานเถื่อน และปัญหาการก่ออาชญากรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษางานวิจัยและเอกสารพบว่า การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวส่งผลกระทบต่าง ๆ ในทั้งระดับจังหวัด และระดับประเทศ เช่น การอุบัติซ้ำของโรคติดต่อ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ธุรกิจผิดกฎหมาย และการค้ามนุษย์ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนต่างด้าวที่ละเมิดกฎหมายเข้าเมืองของประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถระบุตัวตน อาชีพและที่อยู่อาศัยได้ อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อการดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุขของประชาชนชาวไทย

นอกจากนี้ จากความแตกต่างทางกายภาพและทางวัฒนธรรมระหว่างคนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ หรือระหว่างคนต่างด้าวและคนไทย ซึ่งไม่สามารถผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (Acculturation) ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกัน ทั้งระดับบุคคลและระดับกลุ่ม เช่น ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในเรื่องค่าจ้าง ความขัดแย้งในเชิงอัตลักษณ์ของคนต่างด้าวและคนท้องถิ่นหรือความขัดแย้งด้านการเมืองการปกครอง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งแต่ละระดับมีความรุนแรงที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง ปรากฏการณ์ที่เกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐและคนต่างด้าวในบางประเทศสะท้อนให้เห็นผลกระทบของความขัดแย้งที่ชัดเจน เช่น เหตุการณ์จลาจลในประเทศสิงคโปร์เมื่อปลายปี พ.ศ. 2556 ตลอดจนการก่อตั้งองค์กร Voice of Citizen together; VCT โดย Glenn Spencer ชาวเมืองลอสแอนเจลิส ในปี พ.ศ. 2535 เพื่อจับตามองความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าว (Mains, 2000) เป็นต้น

## ผลการศึกษา (Research Result)

### สถานการณ์การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวกับความมั่นคงของรัฐไทย

ดินแดนสุวรรณภูมิหรือประเทศไทยในปัจจุบันมีคนต่างด้าวเดินทางเข้า-ออกมาเป็นเวลานาน ทั้งจากภูมิภาคเอเชีย ได้แก่ ชาวจีน เวียดนาม ญี่ปุ่น อินเดีย และแขกเปอร์เซีย และจากประเทศตะวันตก เช่น

โปรตุเกส ฮอลันดา อังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ในยุคแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการค้า การเผยแผ่ศาสนา และสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ต่อมาในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ วัตถุประสงค์ของการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป คนต่างด้าวชาวจีนที่เดินทางเข้ามาด้วยสาเหตุของการหลบหนีภัยธรรมชาติและ ความขาดแคลนในประเทศบ้านเกิด โดยได้เข้ามาประกอบอาชีพรับจ้างใช้แรงงานในกิจการต่าง ๆ ทั้งชุดคลอง ทำเหมือง เดินเรือทะเล กู้และค้าขาย ส่วนชาวตะวันตกมักเข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษา ซึ่งในช่วงนั้นคนต่างด้าวสามารถอาศัยและทำงานในราชอาณาจักรไทยได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมทางกฎหมาย

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2459 ประเทศไทยได้ตรากฎหมายเพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวโดยกำหนดให้กรรมกรลากรถต้องจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานอัตราฉบับละ 3 สตางค์ มีระเบียบปฏิบัติว่าผู้ประกอบอาชีพนี้จะต้องมีร่างกายแข็งแรง มีอายุระหว่าง 18-40 ปี และสามารถพูดภาษาไทยได้ กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานและควบคุมอาชีพของคนต่างด้าวอย่างชัดเจน และในปี พ.ศ. 2483 ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการสงวนอาชีพสำหรับคนไทย (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน, 2555)

ความพยายามในการควบคุมคนต่างด้าวและการทำงานของคนต่างด้าวได้นำมาสู่การตรากฎหมายอีกหลายฉบับ เพื่อให้เหมาะสมต่อสถานะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในแต่ละช่วงเวลา โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนชาวไทย รวมถึงความมั่นคงของรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวในช่วงปี พ.ศ. 2500-2550 มีจำนวน 3 ฉบับ ดังนี้

1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีหลักการสำคัญคือ การกำหนดอาชีพสงวนเฉพาะคนไทย 39 อาชีพ และกำหนดคนต่างด้าว 3 ประเภทที่สามารถทำงานได้ในประเทศไทย คือ 1) คนต่างด้าวที่มีถิ่นอาศัยในราชอาณาจักรและทำงานก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นคนจีนที่อยู่มานาน ได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพ แต่หากเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนอาชีพ สิทธิพิเศษที่ได้รับจะหมดไป 2) คนต่างด้าวที่ได้รับสิทธิพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องการลงทุนและกฎหมายอื่น ๆ และ 3) คนต่างด้าวที่เข้ามาหลังการประกาศของคณะปฏิวัติ หากต้องการทำงาน ต้องขออนุญาตภายใต้หลักเกณฑ์สำคัญว่า จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง และต้องประกอบอาชีพที่คนไทยยังทำได้ไม่ดีพอ หรือเป็นอาชีพที่เป็นที่ต้องการในตลาดแรงงาน

2. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว (ลักษณะทั่วไป) กำหนดประเภทของคนต่างด้าวที่มีสิทธิขออนุญาตทำงานไว้ 5 ประเภท คือ 1) ประเภทตลอดชีพ คือ คนต่างด้าวที่มีถิ่นอาศัยในราชอาณาจักรและทำงานก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติ ได้รับใบอนุญาตทำงานตลอดชีพเว้นแต่จะเปลี่ยนอาชีพ 2) ประเภทชั่วคราว คือ คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศหรือได้รับอนุญาตให้อยู่แบบชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ระยะเวลาการทำงานจะพิจารณาตามความเหมาะสม แต่ไม่เกิน 1 ปี 3) ประเภทส่งเสริมการลงทุน คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยตามกฎหมายการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ๆ และระยะเวลาการทำงานเป็นไป

ตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอนุญาตและ 4) ประเภทมาตรา 12 มี 4 กรณี คือ 4.1) ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ 4.2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรแบบไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (หลบหนีเข้าเมือง) ได้รับอนุญาตให้อยู่เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ได้แก่ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากเมียนมา บุคคลบนพื้นที่สูง ชาวลาวอพยพ ผู้หลบหนี ชาวกัมพูชา และผู้พลัดถิ่นสัญชาติเมียนมาเชื้อสายไทย เป็นต้น 4.3) ถูกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 4.4) ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 และ 5) เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ทั้งนี้ คนต่างด้าวประเภทมาตรา 12 สามารถทำงานได้ 27 อาชีพตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ยังคงบังคับอยู่จนถึงปัจจุบันนอกจากนี้ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวที่จะขอใบอนุญาตทำงาน เช่น ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ไม่เป็นโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้าง ดิยาเสพติด เป็นต้น

3. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นระเบียบปฏิบัติสำหรับคนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาในราชอาณาจักรไทยแบบชั่วคราว รวมถึงบทลงโทษและลักษณะต้องห้ามของคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าสู่ประเทศไทย เช่น ไม่มีหนังสือเดินทางที่ถูกต้องสมบูรณ์ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางการเข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรวิกลจริตหรือเป็นโรคติดต่อ เป็นต้น

### การเข้ามาของคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน

ช่วงทศวรรษที่ 2530 เกิดการหลั่งไหลของคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะจากประเทศเมียนมาสืบเนื่องจากการเหตุการณ์จลาจลที่นำไปสู่การปราบปรามประชาชน ส่งผลให้คนเมียนมาจำนวนมากลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อหลบภัยและหางานทำ นอกจากนี้ ในพื้นที่ชายแดนทางฝั่งตะวันออกของประเทศไทยยังมีคนต่างด้าวจากประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนาม ลักลอบเข้าเมืองเพื่อแสวงหางานและโอกาสในชีวิตที่ดีขึ้นอีกด้วย

สาเหตุการลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนต่างด้าว นอกจากปัญหาความไม่สงบภายในของประเทศเพื่อนบ้านทั้งสามประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศจากการส่งออกภาคเกษตรกรรมไปสู่ระบบอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและมีการเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน ทำให้เป็นที่ดึงดูดความสนใจของนักลงทุนต่างชาติ ส่งผลให้มีความต้องการจ้างงานจำนวนมากในภาคการผลิต ซึ่งแรงงานภายในประเทศขณะนั้นยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคการผลิตได้อย่างเพียงพอส่งผลให้ผู้ประกอบการจำนวนมากหันไปพึ่งพาแรงงานต่างด้าวค่าแรงราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นการทดแทนแรงงานภายในประเทศ เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก

ความต้องการแรงงานในภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ได้มีส่วนสำคัญให้สถานการณ์การลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวมีการขยายตัวมากขึ้น โดยมีการจ้างคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อทำงาน

ทดแทนแรงงานไทยประเภทไร้ฝีมือที่ขาดแคลน แม้ว่าจะเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ก็ตาม ต่อมากลุ่มนักธุรกิจ ผู้ประกอบการ ได้กดดันเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลไทยจึงได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการจ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเมียนมาเฉพาะในเขต 9 จังหวัดชายแดนใต้ และเริ่มดำเนินการผ่อนผันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปีพ.ศ. 2539 อนุญาตให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายจากสามประเทศเพื่อนบ้านคือ เมียนมา ลาว กัมพูชา สามารถทำงานได้ชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยใช้วิธีการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศการผ่อนผันเป็นครั้ง ๆ ไป และวางแนวทางปฏิบัติในการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นรายปี นับเป็นการสร้างสภาวะยกเว้นทางกฎหมาย และเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดระเบียบการทำงานและการควบคุมคนต่างด้าว อย่างไรก็ตามยังไม่มีกรขึ้นทะเบียนผู้ติดตามและนายจ้าง รวมทั้งไม่มีการเก็บประวัติข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องและเป็นระบบอันเนื่องมาจากการขาดการประสานงานที่ดีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดช่องว่างและปัญหาในการพิสูจน์ตัวตนของบุคคลตามมาจนถึงปัจจุบัน

จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีการกำหนดให้แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยทั้งที่มีและไม่มีเอกสารอนุญาตทำงาน รวมทั้งครอบครัวและผู้ติดตาม ขึ้นทะเบียนพร้อมกันายจ้าง เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าสุการทำงานที่ถูกกฎหมายและได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย ทั้งนี้ แบ่งการดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1) การจดทะเบียนคนต่างด้าวและนายจ้างที่ต้องการแรงงาน รวมถึงการตรวจโรคและทำบัตรประกันสุขภาพ รวมถึงการพิจารณาใบอนุญาตทำงาน และ 2) การพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่เมียนมา ลาว และกัมพูชา ผู้ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจะได้รับเอกสารที่รัฐบาลของประเทศตนรับรอง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองตัวบุคคล (Certificate of Identity) โดยประเทศไทยจะออกวีซ่า ประทับตราและออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าว 3 สัญชาติ ให้สามารถอาศัยและทำงานในราชอาณาจักรแบบชั่วคราวอย่างถูกกฎหมาย โดยได้รับอนุญาตทำงาน 2 ประเภท คือ งานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกร

แม้จะมีการดำเนินนโยบายผ่อนผันดังกล่าว แต่ยังคงพบการจ้างคนต่างด้าวทำงานผิดประเภทนอกเหนือจากอาชีพที่กฎหมายอนุญาตเป็นจำนวนมาก ภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ ได้กดดันให้รัฐแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐจึงได้ออกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ 1) ปรับปรุงการกำหนดอาชีพจากที่คนต่างด้าวห้ามทำเป็นอาชีพที่คนต่างด้าวอาจทำได้ 2) อนุญาตให้คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาและสัญชาติของประเทศชายแดนที่ติดต่อกับประเทศไทยสามารถทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาล 3) การกำหนดมาตรการการชำระค่าธรรมเนียมการจ้าง (Levy) 4) ปรับปรุงกระบวนการออกใบอนุญาตคนต่างด้าวถูกกฎหมายให้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น 5) จัดตั้งกองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักร และ 6) กำหนดอายุใบอนุญาตทำงานไม่เกินสองปี (เดิมมีอายุหนึ่งปี) เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันกระทรวงแรงงานยังคงใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 จำนวน 39 อาชีพ โดยยังไม่มีการกำหนดรายชื่ออาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวอาจทำได้ตามข้อ 1)

การผ่อนผันอนุญาตให้คนต่างด้าว 3 สัญชาติอยู่และทำงานในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวด้วยการจดทะเบียนและการพิสูจน์สัญชาติมีการดำเนินการต่ออายุและการจดทะเบียนใหม่ได้สิ้นสุดลงเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2555 เป็นผลให้คนต่างด้าวผิดกฎหมายทั้งหมดต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทย แต่ในความเป็นจริง คนต่างด้าวเหล่านั้นยังคงอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยต่อไป บางกรณีเดินทางกลับประเทศต้นทางแล้วลักลอบกลับเข้ามา จึงมีสถานะเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย และเนื่องจากรัฐบาลไทยไม่มีข้อมูลคนต่างด้าวที่ถูกต้องครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทำให้เกิดความยากลำบากจัดการและควบคุมคนต่างด้าว

### สถานการณ์การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในระดับจังหวัดสมุทรสาคร

**บริบททั่วไปของพื้นที่ศึกษา** จังหวัดสมุทรสาครมีพื้นที่ประมาณ 872.347 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ตอนล่างของภาคกลาง อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 30 กิโลเมตร เป็นที่ราบลุ่มมีแม่น้ำลำคลองไหลผ่านกว่า 170 สาย ตอนล่างของจังหวัดติดชายฝั่งทะเลยาว 41.8 กิโลเมตร พื้นที่เหมาะต่อการทำเกษตรกรรม การทำประมงทะเล การเลี้ยงปลาน้ำกร่อย การทำสวนมะพร้าวและนาเกลือ ด้านการปกครองแบ่งเป็น 3 อำเภอ คือ อำเภอเมืองสมุทรสาคร อำเภอกระทุ่มแบน และอำเภอบ้านแพ้ว เป็นเทศบาลจำนวน 12 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 25 แห่ง (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2557) จำนวนประชากร ตามข้อมูลสำนักทะเบียน จังหวัดสมุทรสาคร ณ เดือนเมษายน พ.ศ. 2557 รวมทั้งสิ้น 523,301 คน ส่วนใหญ่เป็นคนไทยเชื้อสายจีนและคนไทยเชื้อสายรามัญ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประมง ค้าขาย ทำธุรกิจส่วนตัว และรับจ้างในโรงงาน

ด้านสภาพสังคมพื้นที่ส่วนใหญ่ของอำเภอเมืองสมุทรสาครและอำเภอกระทุ่มแบนมีลักษณะเป็นสังคมเมือง เป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานและธุรกิจแปรรูปอาหารทะเล ส่วนอำเภอบ้านแพ้วมีสภาพสังคมที่แตกต่างไป เนื่องจากถูกวางผังเมืองให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม

จังหวัดสมุทรสาครจึงมีสภาพเศรษฐกิจผสมผสานทั้งในและนอกภาคเกษตร จากความได้เปรียบด้านทำเลที่ตั้งทำให้ผลผลิตภาคเกษตรมีความหลากหลายอุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งธุรกิจการประมงครบวงจรที่สำคัญของประเทศไทย ข้อมูลจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2556 จังหวัดสมุทรสาครมีโรงงานทั้งสิ้น 5,753 โรง มีเงินลงทุน 2.2 แสนล้านบาท เป็นอันดับที่ 4 ของประเทศ รองจากกรุงเทพฯ ซึ่งมีจำนวน 17,762 โรง สมุทรปราการมีจำนวน 8,231 โรง และนครราชสีมาจำนวน 7,676 โรง

ในปี พ.ศ. 2554 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสมุทรสาคร (Gross Provincial Product: GPP) มีมูลค่าเท่ากับ 317,742 ล้านบาท เป็นอันดับที่ 5 รองจากกรุงเทพฯ ระยอง ชลบุรี และสมุทรปราการ จำแนกเป็นผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรร้อยละ 4.5 และนอกภาคเกษตร ร้อยละ 95.5 ซึ่งสาขาอุตสาหกรรมนอกภาคเกษตรได้สร้างรายได้แก่ จังหวัดสมุทรสาครอย่างมากคิดเป็นร้อยละ 81.6 ของ GPP (สำนักงานคลังจังหวัดสมุทรสาคร, 11 กันยายน 2557)

**การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร** คนต่างด้าวกลุ่มแรกที่เข้ามาอาศัยอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร คือ คนจีนที่เดินเรือเข้ามาค้าขายและตั้งถิ่นฐานที่ “บ้านท่าจีน” ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “เมืองสาครบุรี” ช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์มีคนมอญหรือคนรามัญอพยพมาตั้งรกรากและอยู่อาศัยจนถึงปัจจุบัน

การพัฒนาและการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของจังหวัดสมุทรสาคร เช่น ธุรกิจประมงแบบครบวงจร เป็นต้นทำให้เกิดความต้องการแรงงานจำนวนมากเพื่อตอบสนองการพัฒนา ช่วงแรกแรงงานที่เข้ามาส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย แต่เนื่องจากลักษณะงานประมงและประมงต่อเนื่องเป็นงานที่สกปรกและยากลำบากทำให้แรงงานไทยเปลี่ยนไปทำงานประเภทอื่น ผู้ประกอบการจึงต้องหันมาใช้แรงงานต่างด้าวแทน ดังนั้น ความต้องการแรงงานของภาคธุรกิจ และความต้องการทำงานเพื่อชีวิตที่ดีกว่าของคนต่างด้าวโดยเฉพาะชาวเมียนมาทำให้แรงงานเมียนมาได้เข้ามาเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจให้กับจังหวัดสมุทรสาคร

ข้อมูลสำนักทะเบียน จังหวัดสมุทรสาคร ณ วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 พบว่า จังหวัดสมุทรสาครมีการอพยพเข้าของคนต่างด้าวจำนวนมาก เมื่อจำแนกเฉพาะคนต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา มีจำนวนทั้งสิ้น 350,428 คน เป็นคนต่างด้าวชาวเมียนมาถึงร้อยละ 90 ส่วนใหญ่แล้วอาศัยและทำงานในเขตเมืองอำเภอเมืองสมุทรสาครและอำเภอกระทุ่มแบน โดยทำงานในโรงงานและภาคประมง ขณะที่เขตชนบทของอำเภอเมืองสมุทรสาครและอำเภอกระทุ่มแบน เช่น นาโคกบางยางหนองนกไข่ เป็นต้น มีคนต่างด้าวอาศัยอยู่และทำงานรับจ้างภาคเกษตรกรรมอยู่บ้าง สำหรับอำเภอบ้านแพ้ว คนต่างด้าวส่วนใหญ่อาศัยในตำบลเจ็ดริ้ว ซึ่งเป็นถิ่นฐานดั้งเดิมของคนไทยเชื้อสายรามัญ มีทั้งเป็นลูกจ้างในสวนผลไม้ ลูกจ้างทำนา และรับจ้างอิสระ ส่วนคนต่างด้าวชาวลาวมักจะทำงานเป็นลูกจ้างรับใช้ในบ้าน และคนต่างด้าวชาวกัมพูชาจะทำงานในกิจการก่อสร้างแต่ยังมีจำนวนไม่มากนักโดยกระจายตัวอยู่ทั่วไปตามแหล่งงานก่อสร้าง

“สมุทรสาครโมเดล” จังหวัดน่านำร่องในการจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว สืบเนื่องจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ความสำคัญ และมีนโยบายเร่งด่วนในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวโดยกำหนดมาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ โดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 ลงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ได้กำหนดให้จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดนำร่องในการดำเนินการจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวทั้งระบบใช้ชื่อว่า “สมุทรสาครโมเดล” แบ่งการดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ

- 1) สสำรวจแรงงานต่างด้าวตามที่พักอาศัยและสถานประกอบการ
- 2) จัดตั้งศูนย์ให้บริการเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)
- 3) จัด Zoning ที่พักอาศัยของคนต่างด้าว และให้ทุกหน่วยราชการเร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เป็นแรงงานและผู้ติดตาม ที่จดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ณ ศูนย์ให้บริการเบ็ดเสร็จ ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน 2557 ถึง 31 ตุลาคม 2557 พบว่า มีนายจ้างที่มาจดทะเบียน จำนวน 16,014 ราย ส่วนแรงงานและผู้ติดตามรวมทั้งสิ้น 98,302 คน จำแนกตาม

สัญชาติดังนี้ สัญชาติเมียนมา จำนวน 71,243 คน รองลงมาคือ สัญชาติกัมพูชา 16,912 คน และสัญชาติลาว 10,147 คน

**ตารางที่ 1** ข้อมูลจำนวนคนต่างด้าวที่จดทะเบียนแรงงาน ณ ศูนย์ให้บริการเบ็ดเสร็จ (ONE STOP SERVICE) (Number of aliens registered at the One Stop Service Center)

คนต่างด้าว	สัญชาติ			รวม
	เมียนมา	ลาว	กัมพูชา	
แรงงาน	66,894	9,892	16,056	88,096
ผู้ติดตาม	4,349	255	856	5,460
<b>รวม</b>	<b>71,243</b>	<b>10,147</b>	<b>16,912</b>	<b>98,302</b>

ที่มา: สำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร วันที่ 31 ตุลาคม 2557

ข้อจำกัดในการจดทะเบียน ณ ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จ สรุปลได้ ดังนี้ 1) รับผิดชอบเฉพาะแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเท่านั้น และ 2) รับผิดชอบเฉพาะแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่มีนายจ้างเท่านั้น ส่งผลให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นไม่สามารถขึ้นทะเบียนได้ภายใต้นโยบายนี้ นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้จดทะเบียนที่ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จแล้ว แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทางเพื่อให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย โดยการพิสูจน์สัญชาติของประเทศลาวและกัมพูชานั้นไม่ค่อยพบปัญหามากนัก แต่การพิสูจน์สัญชาติของประเทศเมียนมามีความยุ่งยาก เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาจะยอมรับและออกเอกสารการเดินทางให้แรงงานเมียนมาที่มีบัตรประชาชนเมียนมาและมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรในประเทศเมียนมาเท่านั้น ขณะที่คนเมียนมาที่เป็นชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่ไม่มีบัตรประชาชนและไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรจะเสียสิทธิดังกล่าว ซึ่งการไม่ได้รับการยอมรับหรือรับรองจากประเทศต้นทาง ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมาในอนาคต

**รูปแบบการพักอาศัยและลักษณะชุมชนของคนต่างด้าว** การพักอาศัยของคนต่างด้าวที่อยู่รวมกันเป็นจำนวนมากจนเกิดขีดความสามารถในการรองรับของทั้งอาคารและบ้านพักอาศัยย่อมส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมของแรงงานต่างด้าวและประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ การอยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวเป็นชุมชนขนาดใหญ่โดยขาดปฏิสัมพันธ์กับคนไทยในพื้นที่ จะมีความเสี่ยงที่นำไปสู่ความไม่เข้าใจกัน และก่อให้เกิดความขัดแย้งตามมาได้

รูปแบบการพักอาศัยของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร แบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ 1) นายจ้างเป็นผู้จัดหาที่พักอาศัยให้แรงงานต่างด้าวโดยมีทั้งเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและไม่มีค่าใช้จ่ายโดยอาศัยอยู่ทั้งภายในสถานประกอบการและภายนอกสถานประกอบการ และ 2) แรงงานต่างด้าวเช่าที่พักอาศัยเอง

ด้านลักษณะชุมชนของคนต่างด้าว มีลักษณะที่สำคัญ คือ คนต่างด้าวเชื้อชาติเดียวกันจะอาศัยอยู่รวมกัน มีทั้งชุมชนขนาดใหญ่และชุมชนขนาดเล็ก กรณีที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่พบว่า ได้มีการคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์

ความเป็นเมียนมาอย่างชัดเจน ชุมชนลักษณะนี้จะไม่ค่อยมีปฏิสัมพันธ์กับคนไทย เนื่องจากจะมีสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนเมียนมาด้วยตนเอง ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายเป็นชาวเมียนมา สามารถพบเห็นได้หลายแห่ง เช่น ชุมชนมหาชัยนิเวศน์ชุมชนหมู่บ้านเบญจทรัพย์ ตำบลโคกขาม หรือ ชุมชนคลองครุ ตำบลท่าทราย เป็นต้น กรณีชุมชนขนาดเล็กพบว่า มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนต่างด้าวและคนไทยบ้างตามความจำเป็นและเหมาะสม ชุมชนคนต่างด้าวลักษณะนี้สามารถพบเห็นได้ทั่วไปเช่นกัน นอกจากนี้ ยังพบการพักอาศัยแบบครอบครัวเดี่ยวของแรงงานต่างด้าวภาคเกษตรกรรมในบริเวณสวนของนายจ้าง หรือพื้นที่ที่นายจ้างจัดให้

### ผลกระทบต่อความมั่นคงจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร

จากการศึกษาปรากฏการณ์ที่กล่าวได้ว่าเป็นผลกระทบจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร สามารถจำแนกผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นข้อค้นพบที่มีความสอดคล้องกับกรอบการศึกษาผลกระทบในเชิงทฤษฎีและนโยบายจากการย้ายถิ่นที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งครอบคลุมถึงปรากฏการณ์ด้านผลกระทบที่สัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการพิจารณากำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมถึงการเฝ้าระวังผลกระทบต่อความมั่นคงของจังหวัดและประเทศในอนาคต มีรายละเอียด ดังนี้

#### 1. ผลกระทบด้านการเมืองการปกครอง

จากการศึกษาพบปัญหาและผลกระทบจากคนต่างด้าวในเรื่องยาเสพติด นายหน้า/เอเยนต์ผิดกฎหมายและอาชญากรรม ซึ่งพบว่า คนต่างด้าวมีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในหลายลักษณะ ทั้งนำเข้ายาเสพติดสู่ประเทศไทย การจำหน่าย และการเสพ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรายระบุตรงกันถึงพฤติกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดของคนต่างด้าว “ชุมชนศรีสุข หมู่ 1 เมื่อก่อนเรียก ชุมชนฝั่ติบ เพราะคนในชุมชนไม่มีอาชีพ ก่ออาชญากรรมนำน้ำมันรดถนนเพื่อให้รถคว่ำ และเป็นแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติด คนต่างด้าวจากชุมชนนี้ที่ทำงานตลาดทะเลไทย ก็ใช้ยาเสพติดเพราะทำงานกลางคืน” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 1, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557) ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาสถานการณ์ปัญหายาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้แรงงานและแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร (กิ่งกาญจน์ จงสุขไกล และคณะ, 2555) ด้วยวิธีการประมาณความชุกหรือ Network Scale Up Method กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในพื้นที่ ซึ่งพบว่า แรงงานกลุ่มดังกล่าวมีพฤติกรรมซ่อนเร้นที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยเป็นผู้ที่เคยใช้ยาเสพติดประมาณร้อยละ 3.31 กลุ่มที่ยังใช้ยาเสพติดในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา เป็นร้อยละ 2.77 กลุ่มที่ติดยาเสพติด เป็นร้อยละ 1.15 และกลุ่มที่ถูกดำเนินคดีด้วยข้อหาเสพติด เป็นร้อยละ 0.32 ชนิดของยาเสพติดที่แพร่ระบาดในกลุ่มแรงงานต่างด้าว ได้แก่ ยาบ้า ไอซ์ สี่คูณร้อย กระท่อม ยาแก้ไอ

และยากล่อมประสาธ โดยยาบ้าเป็นยาเสพติดที่ได้รับความนิยมมากที่สุด นอกจากนี้ สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มแรงงานต่างด้าวยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แม้ราคายาบ้าที่จำหน่ายให้กับแรงงานต่างด้าวจะมีราคาสูงกว่าที่จำหน่ายให้กับคนไทย อีกทั้งแรงงานต่างด้าวยังมีพฤติกรรมการซื้อมาค้าเกินกว่าคนไทย และมีปริมาณการซื้อในแต่ละครั้งมากกว่าคนไทย

นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลทั้งที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ยังระบุตรงกันถึง ปัญหาจากการตั้งต้นเป็นนายหน้าทั้งโดยคนไทยและคนต่างด้าวเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงาน เนื่องจากแรงงานต่างด้าวเปลี่ยนงานหรือละทิ้งงานเพิ่มมากขึ้นหลังจากได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งสร้างปัญหาแก่ผู้ประกอบการในเรื่องค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และความเสียหายทางธุรกิจ โดยคนกลุ่มนี้จะตั้งต้นเป็นนายหน้าผิดกฎหมายที่จัดส่งแรงงานต่างด้าวทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายไปทำงานในโรงงานต่าง ๆ นายหน้าและเอเยนต์จะรับผิดชอบดูแลความเป็นอยู่และสวัสดิการ รวมถึงเอกสารต่าง ๆ ของแรงงานต่างด้าว โดยนายจ้างจ่ายเงินแบบเหมาจ่ายให้แก่นายหน้า ลักษณะเช่นนี้ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ ติดตาม และบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวซึ่งกลายเป็นปัญหาต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากขาดข้อมูลยืนยัน สอบทานแรงงานต่างด้าวจากนายหน้าเหล่านี้ ว่าได้ผ่านการขึ้นทะเบียนและมีใบอนุญาตการทำงานที่ถูกต้อง อีกทั้งไม่มีหลักประกันว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะได้รับค่าแรงที่ยุติธรรม หรือได้รับสวัสดิการตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ ยังพบว่า แรงงานต่างด้าวถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้า เช่น จ่ายค่าจ้างไม่ครบ การจัดให้พักอาศัยร่วมกันจำนวนมากในหนึ่งห้องพัก (หลายสิบคน) การไม่พาไปรับการรักษาในสถานพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย การกระทำที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ เป็นต้น

ด้านปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1) ปัญหาอาชญากรรมระหว่างคนต่างด้าวด้วยกัน และ 2) ปัญหาอาชญากรรมระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทย ทั้งในลักษณะที่คนไทยเป็นผู้กระทำและคนต่างด้าวเป็นผู้กระทำ ทั้งนี้ หากเป็นปัญหาอาชญากรรมระหว่างคนต่างด้าวด้วยกัน อาจจะไม่มีการบันทึกลงในฐานข้อมูลของหน่วยรัฐ แต่ข้อมูลจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายหนึ่งได้ระบุถึงสถานการณ์นี้ไว้อย่างน่าสนใจและยืนยันว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวมีอยู่จริง *“การก่ออาชญากรรมของคนต่างด้าวมีมาตั้งแต่ในอดีตแล้ว ส่วนใหญ่คนต่างด้าวที่ก่อคดีจะทำลายหลักฐานโดยโยนศพทิ้งน้ำหรือนำไปฝังดินแล้วก็หลบหนีไป การไม่มีข้อมูลทะเบียนประวัติคนต่างด้าว จึงมีความยากลำบากในการดำเนินการติดตามจับตัว...”* (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 3, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557) ส่วนปัญหาอาชญากรรมที่คนต่างด้าวกระทำกับคนไทยนั้นมีหลายรูปแบบดังที่ปรากฏบ่อยครั้งในหน้าหนังสือพิมพ์ตัวอย่างเช่น การปล้น-ฆ่า เป็นต้น (สมุทรสาครออนไลน์, 2558) อีกทั้ง ปัญหาอาชญากรรมระหว่างคนต่างด้าวด้วยกัน หรือระหว่างคนต่างด้าวกับคนไทย พบว่า อุปสรรคสำคัญในการติดตามจับกุมผู้กระทำผิดที่เป็นคนต่างด้าว คือ การขาดฐานข้อมูลทะเบียนประวัติที่สมบูรณ์ อีกทั้งคนต่างด้าวหรือผู้เกี่ยวข้องก็มิได้ให้ความร่วมมือในการแจ้งข้อมูลให้หน่วยงานรัฐเมื่อมีคนต่างด้าวเสียชีวิต

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มอิทธิพลที่เป็นคนต่างด้าวที่สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยนานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยบางกลุ่มอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานกว่า 10 ปี ทั้งที่ตาม พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันหรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติสามารถอยู่ในราชอาณาจักรไทยได้แบบชั่วคราวไม่เกิน 4 ปี โดยอนุญาตให้ทำงานได้ 2 ปีและต่ออายุได้อีกหนึ่งครั้งไม่เกิน 2 ปี ซึ่งคนต่างด้าวกลุ่มนี้สามารถติดต่อสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ดี และส่วนใหญ่จะมีบทบาทสำคัญในการเจรจาต่อรองทั้งค่าจ้างและสวัสดิการของแรงงานต่างด้าวกับนายจ้าง รวมถึงจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนต่างด้าวกับเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ดังที่มีผู้กล่าวว่า “กลุ่มคนต่างด้าวบางรายพยายามสร้างอิทธิพลเพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของกลุ่มตนและขณะเดียวกันก็แข่งขันกับกลุ่มคนต่างด้าวอื่น ๆ โดยพบว่ากลุ่มนี้ยังเกี่ยวข้องกับ การลักลอบนำสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทย การพนัน ทั้งยาเสพติดและอาวุธสงคราม” (เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557)

## 2. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่สะท้อนจากทั้งผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ 2 ลักษณะ คือ 1) การแย่งงานและอาชีพที่สงวนไว้ให้กับคนไทย และ 2) การเกิดเครือข่ายทางธุรกิจผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ

การแย่งงานและอาชีพที่สงวนไว้ให้กับคนไทย พบว่า ปัจจุบันคนต่างด้าวได้ยกระดับฐานะของตนและคนใกล้ชิดด้วยการเป็นเจ้าของธุรกิจและทำงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เช่น การเป็นเจ้าของร้านขายของชำ ร้านเสริมสวย ร้านตัดเสื้อ ร้านอาหาร และการทำงานในสถานบริการน้ำมันและแก๊ส การขับซึร์ลจักรยานยนต์รับจ้าง นายหน้ารับทำเอกสารราชการ เอเยนต์จัดหาแรงงาน ผู้ประกอบการรถรับ-ส่งแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งได้มีผู้ไปร้องเรียนกับหน่วยงานระดับท้องถิ่น ดังนี้ “มีคนไทยมาร้องเรียนกับหน่วยงานท้องถิ่นว่าคนต่างด้าวทำงานผิดประเภท เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการ ผู้ที่แจ้งกลับได้รับผลกระทบมากกว่า ในฐานะของหน่วยงานท้องถิ่นก็ไม่ได้มีอำนาจในการแก้ไข” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 4 สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2557)

นอกจากนี้ ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่รับผิดชอบด้านงานทะเบียนรายหนึ่ง ยังได้ชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมหรือเครือข่ายทางธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวนั้นมีคนไทยในพื้นที่เข้าร่วมด้วย ทั้งการรับจ้างทำเอกสารปลอมให้แก่คนต่างด้าว การรับจ้างให้คนต่างด้าวเช่าอยู่ในทะเบียนบ้าน การรับจ้างเป็นบิดา/มารดาของเด็กต่างด้าวแรกเกิดเพื่อให้ได้สัญชาติไทยซึ่งเป็นปัญหาที่พบค่อนข้างมาก “มีคนไทยรับจ้างเป็นพ่อให้เด็กต่างด้าว เพื่อให้ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับคนไทย ด้วยเงินค่าจ้าง 5,000 บาท ซึ่งมีคนไทยจำนวนหนึ่งที่หันมาหารายได้ด้วยวิธีการนี้” โดยผู้ให้ข้อมูลรายเดียวกันนี้ได้ระบุเพิ่มเติมถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อป้องกันปัญหานี้ “กรณีนี้หน่วยงานได้มีความเข้มงวดมากขึ้น โดยให้ใช้ผลตรวจดีเอ็นเอจากโรงพยาบาลเพื่อยืนยัน หรือตรวจสอบด้วยการสัมภาษณ์บุคคลใกล้ชิดจำนวน 5 คน แต่ก็ยังเป็นสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงอยู่” (เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง, สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2557)

### 3. ผลกระทบด้านสังคม

ผลกระทบด้านสังคม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายรายระบุตรงกันเกี่ยวกับความหวาดระแวงที่คนไทยมีต่อคนต่างด้าว ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนการคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของคนต่างด้าว รวมถึงคนไทยบางส่วนไม่พอใจ และไม่เห็นความจำเป็นที่หน่วยงานรัฐต้องจัดบริการต่าง ๆ ให้กับคนต่างด้าว ในด้านอัตราการเกิดของประชากรต่างด้าวก็เช่นกัน พบว่าได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมาอีก

ความหวาดระแวงที่คนไทยมีต่อคนต่างด้าว ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากคนไทยส่วนใหญ่ ยังไม่มีความรู้ในภาษาของคนต่างด้าวจึงไม่สามารถสื่อสารกันได้ ส่งผลให้เกิดความหวาดระแวงหรือความกลัวคนต่างด้าว (Xenophobia) ในขณะที่คนต่างด้าวส่วนใหญ่พยายามปรับตัวและเรียนรู้ภาษาไทยเพื่อให้สามารถสื่อสารและดำรงชีวิตได้ในประเทศไทย

การคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของคนต่างด้าวโดยขาดปฏิสัมพันธ์และการผสมกลมกลืนกับประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้คนต่างด้าวและคนไทยมีวิถีชีวิตแบบต่างคนต่างอยู่ การไม่ผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว หรือระหว่างกลุ่มเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ของคนต่างด้าวแต่ละกลุ่ม ปรากฏชัดเจนในกรณีการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา ตัวอย่างเช่น คนมอญนิยมไปวัดมอญ เช่น วัดศิริมงคล ตำบลบ้านเกาะ วัดศรีบุญญาวาส ตำบลโคกขาม เป็นต้น ส่วนคนเมียนมานิยมไปวัดน้อยนางหงษ์ (วัดหงส์อรุณศรี) ตำบลท่าจีน เป็นต้น ความหลากหลายของวัฒนธรรมในชุมชน และการแยกกันทำกิจกรรมทางศาสนาอย่างชัดเจน ทำให้ไม่เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและไม่เกิดการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมของกันและกัน ย่อมส่งผลให้เกิดความขัดแย้งภายในชุมชนได้ง่าย ในกรณีนี้ผู้นำชุมชนคนหนึ่งได้กล่าวถึงลักษณะการทำกิจกรรมทางศาสนาของคนต่างด้าวว่า “...พวกเขาทำบุญแต่เฉพาะวัดที่หัวหน้าสั่งมาโดยติดต่อประสานไว้ล่วงหน้าแล้วจึงรวมตัวกันไป ส่วนใหญ่เป็นวัดมอญหรือวัดที่เกี่ยวข้องกับมอญหรือเมียนมา อีกทั้งมีการทำบุญในหมู่บ้านโดยนิมนต์พระสงฆ์จากเมียนมา กิจกรรมเหล่านี้ไม่มีคนไทยเข้าร่วม” (ผู้นำชุมชน ก., สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2557)

“ที่วัดคลองมะเดื่อ ซึ่งมักถูกใช้เป็นสถานที่จัดงานพิธีทางศาสนาของชาวเมียนมา ในครั้งหนึ่งมีการเชิญพระสงฆ์จากเมียนมาเพื่อมาจัดกิจกรรมที่วัดนี้ โดยกำหนดว่าจะเก็บเงินจากชาวเมียนมาที่มีจิตศรัทธาคนละ 150 บาท แต่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งกันโดยไม่สามารถตกลงในเรื่องการเก็บเงินจากผู้มีจิตศรัทธาได้ ทางผู้จัดจึงได้ติดต่อไปที่อีกแห่งหนึ่งแทน” (ผู้นำชุมชน ข. คนที่ 1, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557) ซึ่งผู้นำชุมชนอีกคนหนึ่งจากชุมชนเดียวกันนี้ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า สถานการณ์ดังกล่าวสร้างความลำบากใจให้กับผู้นำชุมชนเป็นอย่างมาก เพราะต้องเจรจาไกล่เกลี่ยให้ทั้ทั้ง 2 ฝ่าย “เมื่อเขาก็มีปัญหากัน .เมื่อเกิดความขัดแย้งจากความเห็นที่ไม่ตรงกันของคนต่างด้าว ผู้นำชุมชนก็ลำบากใจ เพราะต้องประสานทั้งสองฝ่ายให้ได้เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้น” (ผู้นำชุมชน ข. คนที่ 2, สัมภาษณ์, 1 และ 6 พฤษภาคม 2557)

ด้านอัตราการเกิดของประชากรต่างด้าว พบว่า มีอัตราการเกิดเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและสูงกว่าอัตราการเกิดของเด็กไทย ข้อมูลสถิติการเกิดของสำนักทะเบียน อำเภอเมืองสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2553-2556 มีเด็กต่างด้าวแรกเกิดคิดเป็นร้อยละ 6.3, 14.2, 22.6 และ 35 ของจำนวนเด็กแรกเกิดทั้งหมดของจังหวัดตามลำดับ หรือกล่าวได้ว่าอัตราการเกิดของเด็กต่างด้าวเพิ่มขึ้นถึงเกือบร้อยละ 30 ของจำนวนเด็กแรกเกิดทั้งหมดของจังหวัดในช่วงระยะเวลาสี่ปีที่ผ่านมา ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนับเป็นการเพิ่มภาระในการจัดบริการด้านต่าง ๆ ให้แก่บุตรของคนต่างด้าว ทั้งการศึกษา การบริการด้านการป้องกันโรคและรักษาพยาบาล และอื่น ๆ ฯลฯ นอกจากนี้ เด็กต่างด้าวถือเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญของจังหวัดสมุทรสาคร เพราะเด็กต่างด้าวเหล่านี้มีความเสี่ยงต่อการถูกล่อลวงหรือชักชวนให้ก่ออาชญากรรมและเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งในส่วนนี้องค์พัฒนาเอกชนในพื้นที่ ได้ระบุถึงการถูกเอาเปรียบและการเป็นเหยื่อของนายหน้าค้ามนุษย์ของแรงงานเด็ก ทำให้ต้องเข้าไปช่วยเหลือโดยการจัดการศึกษาให้ “การช่วยเหลือเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็กต่างด้าวโดยการให้โอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กข้ามชาติ เนื่องจากเด็กเหล่านี้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ในฐานะของผู้ติดตาม ไม่มีเอกสารสิทธิ์ใด ๆ จึงเหมือนเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง และเป็นช่องทางที่ทำให้ถูกกระทำรังแก ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง หรือเป็นเหยื่อของนายหน้าค้ามนุษย์ ” (ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557) อีกทั้ง ภาพของเด็กต่างด้าวเร่ร่อนตามท้องถนนได้ทำลายภาพลักษณ์อันดีของจังหวัดสมุทรสาครและประเทศไทย

**ตารางที่ 2** สถิติการเกิดของคนไทยและคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2556 (Thai and Alien births statistics in Samut Sakhon from 2010-2013)

	2553	2554	2555	2556
คนไทย	9,128 (93.75)	9,390 (85.78)	9,453 (77.41)	8,762 (64.98)
คนต่างด้าว	609 (6.25)	1,557(14.22)	2,759 (22.59)	4,722 (35.02)
<b>รวม</b>	<b>9,737 (100.0)</b>	<b>10,946 (100.0)</b>	<b>12,212 (100.0)</b>	<b>13,484 (100.0)</b>

ที่มา: สำนักทะเบียน อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

นอกจากนี้ ยังพบว่า คนไทยบางส่วนไม่ยอมรับและไม่เห็นความจำเป็นที่รัฐต้องจัดบริการต่าง ๆ ให้กับคนต่างด้าวเนื่องจากเห็นว่าคนต่างด้าวมาแย่งใช้ทรัพยากร และหน่วยงานในพื้นที่ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแล รวมถึงจัดการปัญหาขยะและน้ำเสีย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีเสียงสะท้อนจากประชาชนบางส่วนที่ไม่เห็นความจำเป็นของการจัดบริการหรืออำนวยความสะดวกให้กับคนต่างด้าวที่มารับบริการสาธารณสุข เช่น การจัดล่ามหรืออาสาสมัครคอยช่วยเหลือ/ดูแลคนต่างด้าว การจัดคลินิกเฉพาะคนต่างด้าว เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่คนไทยที่ไปรับบริการ ซึ่งความไม่เข้าใจระหว่างกันอาจนำไปสู่ชนวนของความขัดแย้ง ความรู้สึกแบ่งแยกและเกลียดชังต่อกันเพิ่มขึ้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ชี้แจง ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและดำเนินการอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม

## 1. ผลกระทบด้านสาธารณสุข

ผลกระทบด้านสาธารณสุขจากคนต่างด้าว มีทั้งผลกระทบต่อสุขภาพจากการแพร่ระบาดของโรค ทั้งในกลุ่มคนต่างด้าวและประชาชนในพื้นที่ รวมถึงผลกระทบต่อระบบสาธารณสุขซึ่งเกี่ยวข้องกับภาระค่าใช้จ่ายในด้านการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น

ผลกระทบต่อสุขภาพจากการแพร่ระบาดของโรค ผลกระทบนี้สะท้อนจากทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้นำชุมชน ตลอดจนผู้แทนจากองค์การพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ซึ่งให้ข้อมูลตรงกัน มีการเกิดขึ้นของโรคติดต่อซึ่งไม่ปรากฏมาเป็นเวลานานในพื้นที่กลับมาปรากฏซ้ำในกลุ่มคนต่างด้าว เช่น โรคเท้าช้าง โรคคหิวตกรโรค วัณโรค เป็นต้น โดยคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งไม่ได้รับการตรวจโรคจะเป็นพาหะสำคัญของโรคต่าง ๆ นอกจากนี้ ลักษณะการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ร่วมกันหลายคนในห้องเช่าขนาดเล็กยังทำให้เกิดการติดต่อของโรคในกลุ่มคนต่างด้าวได้โดยง่าย รวมถึงการแพร่ระบาดไปยังประชาชนในพื้นที่อย่างรวดเร็ว เช่น ท้องร่วงรุนแรง เป็นต้น ตามคำกล่าวของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นว่า “เมื่อประมาณ 3 ปีที่แล้ว มีการแพร่ระบาดของโรคคหิวตกรโรค โดยแพร่ระบาดอยู่ประมาณ 20 กว่าวัน เพราะคนต่างด้าวใช้ชีวิตไม่ถูกสุขลักษณะ อยู่อย่างแออัดมาก ส่งผลกระทบต่อคนไทยที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง” (เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 5, สัมภาษณ์, 29 เมษายน และ 1 พฤษภาคม 2557)

อย่างไรก็ตาม การสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของโรคที่อุบัติซ้ำในพื้นที่ เป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวและอาจสร้างความตื่นตระหนกต่อประชาชนทั่วไป อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านจิตใจ สังคม และเศรษฐกิจในวงกว้าง ดังนั้น เมื่อมีการอุบัติขึ้นของโรคที่ไม่ปรากฏมาเป็นระยะเวลาในประชากรชาวไทย การเก็บรักษาความลับไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแพร่กระจายไปในกลุ่มประชากรไทย หรือในบางครั้งบิดเบือนข้อมูลโดยเปิดเผยเฉพาะข้อมูลการเกิดโรคระบาดที่ไม่รุนแรงเท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สะท้อนถึงการบูรณาการ การบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของจังหวัดสมุทรสาครได้อย่างชัดเจน เพราะรัฐต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาและป้องกันโรค ต้องสูญเสียบุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อจัดการกับสิ่งที่เกิดขึ้น จึงเป็นบทเรียนสำคัญในเรื่องการวางแผน เตรียมความพร้อมต่อการจัดการและควรป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีก จากกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขท่านหนึ่งระบุว่า ถึงข้อจำกัดของการควบคุมและกำจัดโรคติดต่อที่เกิดขึ้นในกลุ่มคนต่างด้าว “การขาดข้อมูลประวัติของคนใช้ต่างด้าวซึ่งมักเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัย หรือที่ทำงาน ทำให้ยากต่อการติดตามให้เข้ารับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงพฤติกรรมของคนต่างด้าวเองที่ไม่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและรักษาโรคอย่างต่อเนื่อง โดยพบว่ามักไม่เข้ารับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคทั้งตนเองและครอบครัว” (เจ้าหน้าที่สาธารณสุข, สัมภาษณ์, 2 มิถุนายน และ 8 กรกฎาคม 2557)

ผลกระทบต่อระบบบริการสุขภาพ การอพยพเข้ามาของคนต่างด้าวได้สร้างภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลให้แก่หน่วยบริการสาธารณสุข เพราะต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของคนต่างด้าวและการค้างจ่ายค่ารักษาพยาบาลของคนต่างด้าวกรณีที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนจากข้อมูลของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร ดังตารางที่ 3

**ตารางที่ 3:** ค่ารักษาพยาบาลรายปีของคนต่างด้าวในโรงพยาบาลรัฐ จังหวัดสมุทรสาคร (Medical Expenses for Aliens in State Hospitals Samut Sakhon)

แผนก	2552	2553	2554	2555	2556
<b>แผนกผู้ป่วยนอก (OPD)</b>					
รักษาฟรี	323,641	3,394,438	793,547	718,902	1,102,458
ค้างจ่าย	42,637	452,156	594,617	605,565	-
<b>แผนกผู้ป่วยใน (IPD)</b>					
รักษาฟรี	7,611,719	3,976,887	6,491,030	4,315,453	2,463,985
ค้างจ่าย	2,329,761	6,942,856	12,585,573	14,600,086	-
<b>รวมค่าใช้จ่าย</b>	<b>10,307,758</b>	<b>14,766,337</b>	<b>20,464,767</b>	<b>20,240,006</b>	<b>3,566,443</b>

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร

ทั้งนี้ การแบกรับภาระค่าใช้จ่ายตามที่ปรากฏข้อมูลได้รับการกล่าวยืนยันจาก เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับสูงของจังหวัดสมุทรสาครท่านหนึ่ง ระบุว่า “การให้บริการรักษาพยาบาลคนต่างด้าวประสบภาวะขาดทุน แต่ที่โรงพยาบาลยังสามารถแบกรับภาระดังกล่าวอยู่ได้เพราะมีกำไรจากการรักษาพยาบาลให้คนไทย เมื่อพิจารณาจากเงินรายรับสะสมของสถานพยาบาล พบว่าจากที่เคยมียอดเป็นบวก ปัจจุบันเงินรายรับสะสมติดลบประมาณหนึ่งร้อยล้านบาท” (เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับจังหวัด, สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2557)

### 5. ผลกระทบด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การเพิ่มจำนวนประชากรคนต่างด้าวส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของจังหวัดสมุทรสาครมากขึ้น เช่น น้ำอุปโภคบริโภค เป็นต้น เนื่องจากประชากรในจังหวัดสมุทรสาครใช้น้ำบาดาล เมื่อมีผู้ใช้น้ำมากขึ้นทำให้ต้องสูบน้ำใต้ดินขึ้นมาเกินอัตราทดแทนตามธรรมชาติและก่อให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดเกิดภาวะน้ำท่วมขังที่ระบายน้ำ ท่อประปาชำรุดเสียหาย พื้นถนนและทางเดินแตกร้าว ฯลฯ เป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ การดำรงชีวิตของคนต่างด้าวยังส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมหลากหลายด้าน โดยเฉพาะการอยู่อาศัยอย่างแออัดและขาดสุขลักษณะ ทำให้ชุมชนที่คนต่างด้าวอาศัยอยู่มีความเสื่อมโทรม และการอยู่อาศัยอย่างแออัดในห้องพักอาศัยขนาดเล็กย่อมเกินขีดความสามารถที่อาคารหรือที่พักอาศัยจะสามารถรองรับได้ จนก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขอนามัย ดังที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งกล่าวว่า

“พบอุจจาระจำนวนมากยึดในท่อน้ำทิ้ง เหตุที่ไม่ถ่ายลงท่ออุจจาระเพื่อไม่ให้ส้วมตันบ่อย” (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 6, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557) และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกท่านหนึ่ง ได้ระบุถึงปัญหาขยะจากคนต่างด้าว “ในชุมชนของคนต่างด้าวมักมีกลิ่นเน่าเหม็นจากกองขยะที่ทิ้งไม่เป็นที่ ยากต่อการจัดเก็บของเทศบาล ส่งผลให้เกิดมลภาวะในพื้นที่และเกิดการแพร่ระบาดของโรคได้อย่างรวดเร็ว (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 7, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557)

## สรุปผลและอภิปรายผล (Conclusion and Discussion)

### สรุปผล

จากการศึกษา พบว่า คนต่างด้าวได้ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วโดยเฉพาะคนต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา เป็นกลุ่มที่เข้ามาที่มากที่สุดมีทั้งในกลุ่มที่เป็นแรงงานและผู้ติดตาม สำหรับการที่คนต่างด้าวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศไทยมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อมาทดแทนความต้องการทางด้านแรงงานอันเป็นปัจจัยหลักในการผลิตจนนำไปสู่การเข้ามาแบบถูกกฎหมายและที่ผิดกฎหมายจนทำให้รัฐต้องเข้ามาดำเนินการออกกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์การเข้ามาและการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อเป็นการคุ้มครองดูแลให้เกิดความสงบสุขเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและเกิดความเป็นธรรมต่อคนต่างด้าวที่เข้ามาด้วย อีกทั้งมีความพยายามที่จะจัดระเบียบการเข้ามาของคนต่างด้าวให้เป็นระบบเรื่อยมาซึ่งยังคงเป็นความยากลำบากและความท้าทายของรัฐมาจนถึงปัจจุบัน

ผลกระทบต่อความมั่นคงจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร จากการศึกษาค้นคว้า ความรุนแรงของปัญหามีความสัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ สำหรับในพื้นที่บริเวณที่มีคนต่างด้าวทำงานและอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น โดยเฉพาะในเขตอำเภอเมืองและอำเภอกระทุ่มแบนในส่วนที่เป็นบริเวณโรงงานอุตสาหกรรม จะพบปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงครบทั้ง 5 ด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสาธารณสุข และด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาเหตุของปัญหามีทั้งเกิดจากตัวคนต่างด้าวเอง การมีคุณภาพชีวิตของคนต่างด้าวที่ต่ำกว่ามาตรฐาน การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของนายทุน ผู้ประกอบกิจการบางส่วนที่พยายามเอาเปรียบสังคมและเอาเปรียบคนต่างด้าว การไม่เข้าใจในภาษาและการติดต่อสื่อสาร การมีทัศนคติในเชิงลบของคนไทยต่อคนต่างด้าว การทุจริตคอร์รัปชัน การไม่ดำเนินการและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมถึงบทบาทของผู้นำชุมชนในการดูแลความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

### อภิปรายผล

ข้อค้นพบด้านผลกระทบจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร กล่าวได้ว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่มิใช่ภัยคุกคามเฉพาะมิติด้านการทหารเท่านั้น ทั้งนี้ ความแตกต่างทางกายภาพและทางวัฒนธรรมระหว่างคนต่างด้าวกลุ่มต่าง ๆ หรือระหว่างคนต่างด้าวและคนไทย ซึ่งกล่าวได้ว่าไม่มีการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (Integration/Multiculturalism) เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความ

ขัดแย้งทางความรู้สึก และการไม่ยอมรับคนต่างด้าวของคนไทยในพื้นที่ ซึ่งปรากฏการณ์นี้เป็นการยืนยันแนวคิดของ Darwin, Marx และ Freud ที่กล่าวถึง สาเหตุของความขัดแย้งซึ่งมีหลายระดับตั้งแต่ปัญหาระดับบุคคล จนถึงระดับสูงที่มีตัวแปรหรือปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งในเชิงอัตลักษณ์ นอกจากนี้ ผลกระทบจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวและคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความอยู่เย็นเป็นสุขและความปลอดภัยของประชาชนชาวไทย ยังคงปรากฏต่อเนื่อง ในหลายรูปแบบ เช่น การเกิดคดีอาชญากรรม การประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ การอุปถัมภ์ของโรคติดต่อ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ (2552: 53) ที่ระบุถึง ปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนพิสูจน์สัญชาติ จึงเป็นช่องทางการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ในการออกใบอนุญาตทำงานเกิดมิฉฉัพเป็น นายจ้างรับจ้าง หลอกลวง มีนายหน้าค้าแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งปัญหาต่อเนื่องที่มีสาเหตุมาจากแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้โดยตรง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสุขภาพและการแพร่กระจายของโรคติดต่อ ปัญหาทางสังคม เช่น การค้ามนุษย์ ปัญหาการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับบุตรหลานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ภายใต้อนาคตอันใกล้นี้ จะเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ภายใต้กรอบความตกลงของการเป็นประชาคมอาเซียนขึ้น ซึ่งจะเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ทั้งในมิติที่เป็นโอกาสและเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติด้วย แม้ว่าคนต่างด้าวย่อมมีสิทธิมนุษยชนตามหลักความมั่นคงมนุษย์ แต่สิทธินี้ก็ต้องไม่กระทบสิทธิของคนไทยด้วยเช่นกัน

## ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

ข้อเสนอแนะต่อการลดผลกระทบจากการย้ายถิ่นของคนต่างด้าวกับความมั่นคงของรัฐ คือ

1. ควรมีการจัดทำระบบข้อมูลคนต่างด้าวที่เป็นมาตรฐานเดียวกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และครอบคลุมข้อมูลที่สำคัญในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวในพื้นที่ที่ต้องครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ
2. ควรสร้างความตระหนักต่อความมั่นคงและผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนในพื้นที่
3. ควรให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว
4. ควรมีการแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างประเทศต้นทางกับประเทศไทย

## เอกสารอ้างอิง (References)

- กึ่งกาญจน์ จงสุขไกล และคณะ. (2555). การพัฒนาองค์ความรู้สถานการณ์ปัญหาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มแรงงานข้ามชาติจังหวัดสมุทรสาคร, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และกุลภา วจนสาระ. (2552). การจ้างแรงงานข้ามชาติตาม พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. รายงานวิจัยเสนอต่อองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM). (Online), สืบค้นวันที่ 1 กันยายน 2557. <http://research.mol.go.th/rsdat/prg/eachview.php?okey=JHWMni1&prg=viewpop.php&Page=1>
- วรชัย ทองไทย. (2554). การเปลี่ยนแปลงประชากรโลก 2493-2573: ประชากรและสังคม 2554 จุดเปลี่ยนประชากรจุดเปลี่ยนสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. (2557). แผนพัฒนาจังหวัดสมุทรสาคร ระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2557-2560). นนทบุรี: มูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2550). การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับกลุ่มชนตามแนวชายแดน และแรงงานต่างด้าวรายงานที่ตีออร์ไอ, (46). พฤษภาคม 2550. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สถาบันยุทธศาสตร์ สำนักงานสภาความมั่นคงของรัฐ. (2544). สันติวิธี: ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อความมั่นคง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สูตรไพศาล.
- สมุทรสาครออนไลน์. (Online), สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม 2558, <http://www.sakhonline.com>
- สุภางค์ จันทวานิช. (2552). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559).
- สำนักงานคลังจังหวัดสมุทรสาคร. (2557). สถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด. (Online), สืบค้นวันที่ 11 กันยายน 2557. [http://klang.cgd.go.th/smk/page\\_8.htm](http://klang.cgd.go.th/smk/page_8.htm)
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน. (2555). ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว. (Online), สืบค้นวันที่ 6 กันยายน 2557. <https://th-th.facebook.com/notes/smsglobal-nonthaburi/>
- อภิชาติ จำรัส, กุทธิรงค์, จรัมพร ไร่ลำยอง, และ กัญญา อภิพรชัยสกุล. (2554). ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติใน 11 จังหวัดสำคัญในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2553. (Online), สืบค้นวันที่ 24 ธันวาคม 2554. <http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/ConferenceVII/Download/2011-Article-08.pdf>
- Colombo, A.& G. Sciortino. (2004). Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems. *Journal of Modern Italian Studies* 9(1): 49-70.

- Denzin, N.K. (1970). *Sociological Methods: A source Book*. Chicago: Aldine.
- Griswold, D.T. (2012). Immigration and the welfare state. *Cato Journal*. 32.
- Haberfeld, M. and C.A. Lieberman. (2012). Foreign threats to national security and an alternative model to local enforcement of US immigration laws. *Police Practice and Research: An International Journal*. 13(2): 155-166.
- Mains, S. (2000). An anatomy of race and immigration politics in California. *Social & Cultural Geography*. 1(2): 143-154.
- Sciortino, R. & S. Punpuing. (2009). International migration in Thailand, 2009. *Bangkok: International Organization for Migration*.
- Stivachtis, Y.A. (2008). International migration and the politics of identity and security. *Journal of Humanities and Social Sciences*. (2).

### การสัมภาษณ์

- เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 5, สัมภาษณ์, 29 เมษายน และ 1 พฤษภาคม 2557
- เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับจังหวัด, สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2557
- ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557
- ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 1, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557
- ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 3, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557
- ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 4, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2557
- ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 6, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557
- ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 7, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557
- ผู้นำชุมชน ก., สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2557
- ผู้นำชุมชน ข. คนที่ 2, สัมภาษณ์, 1 และ 6 พฤษภาคม 2557
- เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557
- เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง, สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2557
- สำนักงานคลังจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 11 กันยายน 2557

### Translated Thai References

- Apichat Chamrathirong, Charamporn Holomyong & Kanya Aphipornchaisakul. (2011). Livelihood of migrant workers in 11 major provinces of Thailand in 2010. (Online), Retrieved December 24, 2014. <http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/ConferenceVII/Download/2011-Article-08.pdf>

- Department of industrial works. (2014). Accumulated number of permitted factories issued pursuant to the Factory Act of 1992. (Online), Retrieved September 11, 2014. <http://www.diw.go.th/hawk/content.php?mode=spss57>
- Kingkan Jongsukkrai and collaborators. (2012). Body of knowledge development on drug situation among labour and aliens workers in Samutsakorn province. Research submitted to the Office of the Narcotics Control Board.
- Kittiya Achavanijkul and Kulpha Vachanasara. (2009). Employment of Alien Workers in accordance with the Working of Alien Act, (2008), and Career List Conducting for Alien Workers. Research submitted to the International Organization for Migration (IOM). (Online), Retrieved September 1, 2014. <http://research.mol.go.th>
- Office of foreign workers administration, Ministry of Labour. (2012). History of controlling of the working conditions of migrant workers. (Online), Retrieved September 6, 2014. <https://th-th.facebook.com/notes/smsglobal-nonthaburi/>
- Office of the national economic and social development board. (2011). The eleventh national economic and social development plan (2012–2016).
- Samutsakhon Online. (Online), Retrieved May 8, 2015. <http://www.sakhononline.com>
- Strategic institute: Office of the national security council (2001). Peaceful means: National strategy for security. Bangkok. Soutpaisal.
- Supang Chantavanich. (2009). Qualitative Research. Edition 17. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Thailand development research institute. Peaceful coexistence with hill tribes, minority groups and migrant workers. *TDRI report*, (46).
- The Samutsakhon provincial of the comptroller general. (2014). Gross provincial product. (Online), Retrieved September 11, 2014. [http://klang.cgd.go.th/smk/page\\_8.htm](http://klang.cgd.go.th/smk/page_8.htm)
- Vorrachai Thongthai. (2011). World population change 1950–2030, Thailand’s population in transition: a turning point of Thai society. Bangkok: October Print.

## Interview

- เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 5, สัมภาษณ์, 29 เมษายน และ 1 พฤษภาคม 2557
- เจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับจังหวัด, สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2557
- ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557
- ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 1, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557
- ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 3, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 4, สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2557

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 6, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งที่ 7, สัมภาษณ์, 29 เมษายน 2557

ผู้นำชุมชน ก., สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2557

ผู้นำชุมชน ข. คนที่ 2, สัมภาษณ์, 1 และ 6 พฤษภาคม 2557

เจ้าหน้าที่กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง, สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2557

สำนักงานคลังจังหวัดสมุทรสาคร, สัมภาษณ์, 11 กันยายน 2557