



การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการ
แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาแรงงานพม่า
ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

สุพัตตรา ตันติจรียาพันธ์

คู่มือวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของความสมบูรณ์ของการศึกษาดามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้

พ.ศ. 2555

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่โจ้



ใบรับรองคุณวุฒิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแม่โจ้
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์

ชื่อเรื่อง


การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการ
แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาแรงงานพม่า
ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

โดย

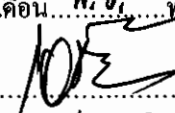
สุพัตตรา ตันติจิริยาพันธ์

พิจารณาเห็นชอบโดย

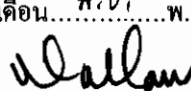
ประธานกรรมการที่ปรึกษา


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บงกชมาศ เอกเอี่ยม)
วันที่ 20 เดือน พ.ย. พ.ศ. 2555

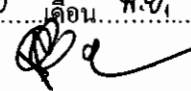
กรรมการที่ปรึกษา


(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)
วันที่ 20 เดือน พ.ย. พ.ศ. 2555


กรรมการที่ปรึกษา


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สินธุ์ ศรีโรบล)
วันที่ 20 เดือน พ.ย. พ.ศ. 2555

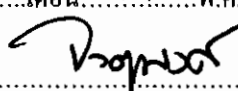
กรรมการที่ปรึกษา


(รองศาสตราจารย์ ดร.จักรพันธ์ วงษ์บุรณวาทย์)
วันที่ 20 เดือน พ.ย. พ.ศ. 2555

ประธานกรรมการประจำหลักสูตร


(รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี)
วันที่ 20 เดือน พ.ย. พ.ศ. 2555

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จตุพงศ์ วาฤทธิ)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
วันที่ 20 เดือน พ.ย. พ.ศ. 2555

ชื่อเรื่อง	การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาแรงงานพม่าในพื้นที่ จังหวัดเชียงใหม่
ชื่อผู้เขียน	นางสุพัตตรา คันดิจริยาพันธ์
ชื่อปริญญา	ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์
ประธานกรรมการที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บงกชมาศ เอกเอี่ยม

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อวิเคราะห์แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย 2) เพื่อวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ 3) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย และ 4) เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย

การศึกษาในครั้งนี้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลและวิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) โดยการศึกษาจากเอกสารและวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับวิธีการศึกษาภาคสนาม (Field Research) การศึกษาภาคสนามนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดศึกษาแรงงานไทใหญ่ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์จากประเทศพม่ากลุ่มใหญ่ที่สุดในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ข้อมูลที่รวบรวมได้จะถูกนำไปวิเคราะห์ใน 2 รูปแบบ คือ 1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และ 2) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) ขอบเขตการศึกษาผู้ศึกษาใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบนิรนัย (Inductive Approach) และแบบอุปนัย (Inductive Approach) โดยใช้วิธีคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Approach) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์

ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

1. ผลการศึกษาการศึกษาแนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทยพบว่า แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานในการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าถูกยึดโยงเข้ากับแนวคิดการบริหารความมั่นคงของชาติ (Nation-state Security) และเมื่อเปลี่ยนสถานะภาพของผู้อพยพไปสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแรงงานจึงการบูรณาการแนวคิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security)

ความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-state Security) และความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน (Human Security) เข้าไว้ด้วยกันที่เรียกว่า “แนวคิดเชิงบูรณาการ” (Integrated Perspective)

2. ผลการศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศ ไทยของผู้อพยพพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่นและการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติพบว่า

2.1 ปัจจัยในกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของผู้อพยพ พม่า ซึ่ง ผู้ศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก คือ 1.1. ปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่า / ดันทางของ การย้ายถิ่นข้ามชาติ ประกอบด้วย 1) สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบภายในประเทศ 2) อาชีพ, วิธีการผลิต และรายได้ 3) สถานภาพทางสังคมของประชาชนพม่า 4) บริการทางสังคม ภายในประเทศ และ 1.2. ปัจจัยบริบทภายในประเทศไทยและบริบทที่สัมพันธ์กับประเทศพม่า ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ 2) ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานและการบริหารแรงงานข้ามชาติ ของประเทศไทย 3) ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม 4) ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์

2.2 รูปแบบการอพยพย้ายถิ่นและการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติพบว่า

1) รูปแบบหรือวิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานพม่าพบว่า แรงงาน ไทยใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีรูปแบบหรือวิธีการการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยมา เป็นกลุ่มที่เป็นเครือข่าย แต่หากเป็นการเดินทางมาครั้งแรกไม่ได้มาเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ และส่วน ใหญ่เป็นเพศชายที่เข้ามาก่อนจึงมีการพียงนายหน้าที่เป็นคนไทยหรือคนไทใหญ่ ผู้ที่เดินทางมาถือว่าเป็น “ผู้บุกเบิก” (Pioneer) ในการวางรากฐานเครือข่ายการย้ายถิ่นครั้งต่อไป จึงทำให้ผู้ที่ต้องการ ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ไม่ต้องอาศัยนายหน้าอีกต่อไป แต่อาศัยเครือข่ายเครือญาติ (Kinship Network) ที่ถือว่าเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ในการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงาน

2) การปรับตัวของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยพบว่า แรงงานข้ามชาติ จากประเทศพม่าที่เป็นชนชาติไทใหญ่ที่เข้ามาประกอบอาชีพในจังหวัดเชียงใหม่มีการปรับตัว ครอบคลุมการปรับตัวในด้าน (1) การปรับตัวในด้านของการตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ และ การดำรงชีวิตประจำวัน และ (2) การปรับตัวทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

3. ผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติ พม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยพบว่า

3.1 ผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยพบว่า แรงงานข้ามชาติพม่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยในระดับนโยบาย/มหภาค โดยผลกระทบทางบวกพบว่าแรงงาน ข้ามชาติพม่าช่วยรักษาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจของไทย แรงงานกลุ่มนี้จึง เป็นปัจจัยการผลิตที่ช่วยสร้างความเจริญเติบโตต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวม ส่วนผลกระทบด้านลบ พบว่า การมีแรงงานข้ามชาติพม่าส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานคนไทยปรับตัวลดลง และภาครัฐยังต้อง

แบบรับภาระสวัสดิการทางสังคมแก่แรงงานข้ามชาติด้วย ซึ่งจะส่งผลในระยะยาวต่อฐานะการคลังของภาครัฐด้วย

3.2 ผลการศึกษาผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยพบว่า การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทยส่งผลต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า อาทิ แรงงานข้ามชาติยังไม่มีสวัสดิภาพในการทำงานและยังไม่ได้รับค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด

4. ผลการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทยพบว่า ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1. ระดับชาติ และ 2. ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้ “แนวคิดเชิงบูรณาการ” (Integrated Perspective) ดังนี้

4.1 ยุทธศาสตร์ระดับชาติ ประกอบด้วย 3 กลุ่มยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ กลุ่มที่ 1 ยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์การจ้างงานและนายจ้าง 2) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนระดับจังหวัด และ 4) ยุทธศาสตร์การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานข้ามชาติ กลุ่มที่ 2 ยุทธศาสตร์เชิงส่งเสริม/คุ้มครอง ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน และ กลุ่มที่ 3 ยุทธศาสตร์เชิงพัฒนา ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์การจัดตั้งกองทุนแรงงานข้ามชาติ และ 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทักษะฝีมือและมาตรฐานแรงงาน

4.2 ยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่พบว่า ยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่นั้นสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยกำหนดออกมาเป็น “ตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการ” โดยยุทธศาสตร์ภายในตัวแบบดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติผ่านการจัดตั้ง “ศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่” ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เป็นประธาน และมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัดจากราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

Title	The Political Economy Analysis and the Transnational Labor Management in Thailand: A Case Study of the Myanmar Labor in Chiang Mai Area
Author	Mrs. Supattra Tantijariyapan
Degree of	Doctor of Philosophy in Administrative Science
Advisory Committee Chairperson	Assistant Professor Dr. Bongkochmas Ek-iem

ABSTRACT

The objectives of this study were to: 1) analyze mainstream concept which is the fundamental aspect behind the Myanmar evacuee management of the Thai government; 2) analyze the process leading to a low level transnational labor of Myanmar evacuees in Thailand, migration pattern, and adaptation as the transnational labor; 3) analyze Thai social impacts and security of Myanmar transnational labor due to the management of transnational labor of the Thai government; and 4) propose the integrated management strategies on the Myanmar transnational labor of the Thai government.

Data collection and qualitative analysis methodology was done by documentary research together with field research. For the field research, the researcher had investigated Tai Yai transnational labor as the biggest ethnic group from Myanmar in Chiang Mai province. They were key informants in this study. Obtained data were analyzed for 2 forms: content analysis and analytical induction. Inductive approach and deductive approach were used for the scope of this study, using political economy approach as the conceptual framework for the investigation, analysis, and synthesis. Results of the study revealed the following:

1. Regarding the investigation of mainstream concept which is the fundamental aspect behind the Myanmar evacuee management of the Thai government, it was found that it was connected with the concept of the nation-state security. When the status of Myanmar evacuee was changed into the low lever transnational labor, there was the integration of the concepts of economic security, nation-state security, and human security called integrated perspective.

2. Regarding the process leading to a low level transnational labor of Myanmar evacuees in Thailand and a pattern of migration/adaptation as transnational labor, the following were found:

2.1 Factors of the process leading to a low level transnational labor of Myanmar evacuees were sorted into 2 main factors: 1.1) Myanmar internal context/beginning of the migration to Thailand. This consisted of: 1) political conflicts and battles in Myanmar; 2) career, production, 3) social status of minority group of Myanmar people and 4) social services in Myanmar 1.2 internal context of Thailand and context which relate to Myanmar. This consisted of: 1) economic growth 2) labor policy and transnational labor management of the Thai government; 3) society and culture and 4) geography.

2.2 Migration pattern and adaptation as transnational labor. The following were found:

1) Pattern or method of migration to Thailand of Myanmar labor. It was found that Tai Yai who was a big minority group of Myanmar in Chiang Mai province migrated to Thailand with their relatives. In the case of their first visit, they did not migrate to Thailand in a big group. Besides, most of them were male and they needed to be dependents on a Thai or Tai Yai commission agent. They were considered as pioneers and they began to construct networking of migration of other Myanmar citizens (kinship network). This was regarded as the social capital of labor's migration to Thailand.

2) Adaptation of transnational labor in the Thai society. It was found that Myanmar transnational labors who were Tai Yai working in Chiang Mai province had adapted themselves on: 1) settlement, career, and daily livelihood and 2) society and culture.

3. Thai social impacts and security of Myanmar transnational labors due to the transnational labor management of Thai government. The following were found:

3.1 It was found that Myanmar transnational labors caused the Thai social impacts in the policy/macro level. For the positive impacts, it was found that they helped maintain and increase economic competitive potential of Thailand. These transnational labors were therefore a production factor enriching economic growth of the country. For negative impacts, it was found that having Myanmar transnational labor resulted in a decrease of wage for Thai workforce. Besides, the government sector had to have a burden in social welfare for alien workforce. This would result in long-term financial status of the government sector.

3.2 Impacts on Myanmar transnational labor security due to the transnational labor management of the Thai government. It was found that the management resulted in the security of Myanmar transnational labor, e.g. transnational labor still did not have job welfare and they did not receive minimum wage as determined by the laws.

4. Strategies at a national level. It comprised 3 groups as follows: 1) group one – preventive strategy: job hiring and employer strategy; participation management strategy by people and local administrative organization; transnational labor management strategy and border management at a provincial level; and a specific area for transnational labor strategy. 2) group two – promotive/protective strategy: promotion and protection of labor rights and 3) group three – developmental strategy: transnational labor fund and skill development/labor standard.

4.1 Strategies at a provincial level. It was found that these strategies conformed to that of the national level. It was determined as the model of the integrated strategies of Myanmar transnational labor in Chiang Mai province. It was implemented through the establishment of the “Center of transnational labor and border management of Chiang Mai”. The Chiang Mai governor was the president of that Center and having concerned committee members from local and regional government offices.

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของประธานกรรมการที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บงกชมาศ เอกเอี่ยม ที่ให้คำปรึกษาในการจัดทำคุษฎีนิพนธ์อย่างดียิ่งตลอดระยะเวลาในการจัดทำคุษฎีฉบับนี้ อีกทั้งกรุณาช่วยอ่านบทความจากคุษฎีและให้คำแนะนำปรับแก้ในการนำเสนอระดับชาติและนานาชาติ และได้รับความอนุเคราะห์จากคณะกรรมการที่ปรึกษาที่ให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุษฎีนิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สินธิ์ สโรบล และ รองศาสตราจารย์ ดร.จักรพันธ์ วงษ์บูรณวาทย์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ประธานกรรมการ และคณะกรรมการที่ปรึกษาทุกท่านที่ได้กรุณาให้คำแนะนำเพื่อให้คุษฎีมีความสมบูรณ์ทางวิชาการ

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.จันทนา สุทธิจารี จากคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่เป็นประธานคณะกรรมการสอบป้องกันคุษฎีนิพนธ์ และให้ความเมตตาแนะนำในการปรับปรุงคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ให้มีสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณคณาจารย์วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ทุกท่านที่ประสานวิชาด้านบริหารศาสตร์ ตลอดจนขอขอบคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์ที่ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาระดับปริญญาเอกในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านจากทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งบุคลากรในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ และแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ทุกท่านที่สละเวลาอันมีค่าให้สัมภาษณ์ และเข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการศึกษา และอื่นๆ น้อยๆ ที่ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ที่เปิดโลกชุมชนแรงงานข้ามชาติให้แก่ผู้ศึกษาได้สัมผัส คุษฎีนิพนธ์เล่มนี้ไม่สามารถสำเร็จลงได้หากปราศจากแหล่งความรู้สำคัญจากทุกท่าน

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณบิดา มารดา (พ่อบุญมาและแม่ทองใบ) ที่คอยให้กำลังใจ และสนับสนุนด้านการศึกษาของลูกด้วยดีตลอดมา ขอบคุณพี่สาว (พี่กบ) และคุณเกียรติศักดิ์ ดันดิจริยาพันธ์ ที่คอยเป็นกำลังใจ ตลอดจนขอคุณเพื่อนปริญญาเอกบริหารศาสตร์ แม่โจ้ รุ่น 2 ทุกท่านที่ร่วมใช้ชีวิตการศึกษาในระดับปริญญาเอกมาด้วยกัน และร่วมสำเร็จการศึกษาด้วยกัน

สุพัตตรา ดันดิจริยาพันธ์

พฤษภาคม 2555

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(6)
กิตติกรรมประกาศ	(9)
สารบัญ	(10)
สารบัญตาราง	(13)
สารบัญภาพ	(14)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
คำถามการวิจัย	11
วัตถุประสงค์การวิจัย	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	14
ขอบเขตการวิจัย	17
บทที่ 2 การตรวจเอกสาร	19
ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง	20
ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ	35
ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานการย้ายถิ่น	48
แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ	55
แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์	58
แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่	69
แนวทางคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในมาตรฐานสากล	74
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	79
กรอบแนวคิดในการวิจัย	87
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	93
กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	94
วิธีการรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้วิจัย	98
การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล	104

	(11)
	หน้า
วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	105
แผนการวิจัย	108
ข้อจำกัดในการวิจัย	108
บทที่ 4 แนวคิดการบริหารจัดการผู้อพยพมาในประเทศไทย	109
ผลการศึกษาแนวคิดกระแสหลักในการการบริหารจัดการผู้อพยพมาของ รัฐบาลไทย	110
สรุปผลการศึกษาแนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหาร จัดการผู้อพยพมาของรัฐบาลไทย	140
บทที่ 5 กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่าง รูปแบบการย้ายถิ่นและการ ปรับตัวของผู้อพยพมา	149
ปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่า/ต้นทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ	150
ปัจจัยบริบทภายในประเทศไทยและบริบทที่สัมพันธ์กับต่างประเทศ	166
รูปแบบ / วิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติ และการปรับตัวของแรงงานในสังคมไทย	181
บทที่ 6 ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหาร จัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย	209
ผลกระทบต่อสังคมไทยในระดับนโยบาย/มหภาค	211
ผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย	225
บทที่ 7 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ	240
ผลการศึกษาแนวนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า	242
ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ	257
บทที่ 8 สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ	279
สรุปผลการวิจัย	280
อภิปรายผลการวิจัย	289
ข้อเสนอแนะ	302
บรรณานุกรม	308

	(12)
	หน้า
ภาคผนวก	319
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑	320
ภาคผนวก ข กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ	342
ภาคผนวก ค ประวัติผู้วิจัย	355

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	การวิเคราะห์และสังเคราะห์ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์	59
2	สรุปและวิเคราะห์สาระสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์	63
3	องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์	66
4	จำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษา	98
5	สรุปเครื่องมือที่ใช้ศึกษาในแต่ละวัตถุประสงค์การวิจัย	103
6	แผนการวิจัย	108
7	การกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายที่กำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ	259
8	สรุปยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับผลการศึกษา	271

สารบัญภาพ

ภาพ		หน้า
1	ความเชื่อมโยงในการวิเคราะห์นโยบาย	24
2	แสดงกรอบการวิเคราะห์สังคมของมาร์กซ์	28
3	แสดงการหมุนเวียนของวงจรการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ	49
4	แสดงแหล่งที่มาภัยคุกคามต่อความปลอดภัย	62
5	กรอบแนวคิดในการวิจัย	92
6	สรุปขั้นตอนการศึกษา วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล และผลที่จะได้รับ	107
7	แสดงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.)	120
8	แสดงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติวันที่ 21 กรกฎาคม 2546	126
9	สรุปนโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผู้อพยพพม่า/ แรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – 2554	144
10	แสดงแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า	148
11	ลุงชายขณะให้สัมภาษณ์	155
12	บ้านพักลุงชายที่ปลูกในพื้นที่เจ้าของที่ดินคนไทยในตำบลโป่งแยง อำเภอแม่ริมที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างและทำสวนดอกไม้ได้แต่ ให้ลุงชายทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลสวนด้วย	155
13	แถวของกลุ่มผู้อพยพซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เป็นเครือญาติกันซึ่งเดินทางมาจาก ตอนกลางและตอนใต้ของรัฐฉานซึ่งเดินทางผ่านหมู่บ้านเล็กๆ แห่งหนึ่งใน บริเวณชายแดนของรัฐฉานเพื่อเดินทางมุ่งสู่ชายแดนประเทศไทยโดยในปี ถ่ายเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลพวงของ ความรุนแรงทางเมืองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของคนในรัฐฉานอย่าง ต่อเนื่อง	158
14	กลุ่มผู้อพยพจากรัฐฉานกำลังมุ่งหน้าเดินทางเข้าใกล้ชายแดนไทย กลุ่มคน เหล่านี้เป็นปายภูเขจากรัฐฉานจำนวนหลายวันเพื่อหาที่ลี้ภัยและสถานที่ที่ ปลอดภัยจากการรุกรานจากทหารพม่า	159
15	กลุ่มผู้อพยพจากรัฐฉานหยุดพักระหว่างเดินทางมุ่งหน้าสู่ชายแดนไทย	159

ภาพ	หน้า	
16	กลุ่มผู้อพยพพร้อมที่จะเดินทางต่อเข้ามายังชายแดนไทยหลังจากที่หยุดพักก่อนบนไหล่เขา	159
17	เปรียบเทียบอุปสงค์แรงงานและอุปทานแรงงาน (ตลาดแรงงาน) จำแนกตามระดับการศึกษาในระดับประเทศ ปี 2553 – 2562	169
18	แสดงพรมแดนระหว่างไทยกับพม่าที่มีสะพานข้ามแม่น้ำสายเชื่อม โยงทั้งสองประเทศเข้าหากัน	179
19	แสดงสภาพบริเวณด่านแม่สาย จังหวัดเชียงรายที่มีการข้ามแดนเป็นวิถีปกติ จึงเอื้อต่อการเดินทางเข้ามายังพื้นที่ด้านในของจังหวัด	179
20	แสดงร้านค้าในแคมป์แรงงาน ตำบลสุเทพ ของภรรยาชาวลาว เป็นร้านค้าเพื่อขายสินค้าให้แก่แรงงานภายในแคมป์	191
21	แสดงรถร่มาจำหน่ายสินค้าในแคมป์แรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองในการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน	192
22	สภาพที่อยู่อาศัยในลักษณะแคมป์แรงงานตั้งอยู่ในตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่	193
23	ที่พักอาศัยบริเวณสร้างหมู่บ้านจัดสรรอำเภอคอยสะเก็ด	194
24	ห้องพักของแม่ศรีซึ่งมีเฉพาะแรงงานไทใหญ่เช่าอาศัยอยู่	194
25	แสดงการปรับตัวด้านการศึกษาของบุตรหลานโดยส่งให้เรียนภาษาไทยใหญ่ และ ภาษาอังกฤษภายในแคมป์แรงงานที่ดำเนิน โดยองค์กรพัฒนาเอกชน ณ ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง	202
26	การปรับตัวทางสังคม: การขับขีรถจักรยานยนต์, การข้ามถนนตรงทางม้าลาย, การโดยสารรถรับจ้าง (รถแดง) และการขับขีรถยนต์ส่วนบุคคล	203
27	การปรับตัวทางสังคม: การเรียนรู้เครื่องหมายจราจรที่มีการอธิบายเป็นภาษาไทยใหญ่ ซึ่งจัดทำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่	204
28	แสดงกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติของประชาชนจากประเทศพม่า	207
29	แสดงแนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า	250
30	แสดงโครงสร้างแรงงานที่แยกระดับชั้นประเภทอาชีพกับแรงงานไทย	254

ภาพ	หน้า	
31	แสดงแนวคิดพื้นฐานยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ในกรณีที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมาก	256
32	แสดงแนวคิดพื้นฐานยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ในกรณีที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายน้อย	257
33	แสดงความสัมพันธ์แนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติและ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ	269
34	แสดงตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจังหวัด เชียงใหม่แบบบูรณาการ	272
35	แสดงตัวแบบประชารัฐ	273

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสถานการณ์โลกปัจจุบันการเคลื่อนย้ายของผู้คนระหว่างรัฐถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่หยุดนิ่งและยังพัฒนาไปสู่การข้ามความเป็นชาติ (Transnationalism) เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ภายใต้ยุคเสรีนิยม (Liberalism) ที่การเคลื่อนย้ายทุนเป็นไปอย่างเสรีจึงซึ่งนำไปสู่การเคลื่อนย้ายของคน เทคโนโลยี ตลอดจนวัฒนธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นความเป็นพรมแดน (Border) ที่ยึดติดกับภูมิประเทศแบบเดิมของรัฐชาติ (Nation-state) ยังคงอยู่ แต่พรมแดนในมิติเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ไม่มีเส้นแบ่งพรมแดนหรือไร้พรมแดน (Borderless) อีกต่อไป โดยจะเห็นได้จากการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เคลื่อนย้ายตามทุนของบริษัทข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายในลักษณะที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตจากรัฐต้นทางและปลายทางและไม่ใช่เป็นทางการที่ถือว่าเป็นการลักลอบเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายของรัฐปลายทางซึ่ง Scott (2001 อ้างใน ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, 2545: 35) อธิบายว่าเป็นการมองของรัฐศาสตร์กระแสหลักที่มองชายแดน ผูกโยงอยู่กับแนวคิดเรื่องดินแดนและความเป็นรัฐชาติที่ดีขอบเขตชัดเจนและผูกอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ที่แน่นอน การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างไม่เป็นทางการจึงถูกมองว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่ปกติ สร้างปัญหาและจำเป็นต้องจัดการ

ในยุคโลกาภิวัตน์ประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธเรื่องแรงงานข้ามชาติที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาได้ ซึ่งลักษณะของการเคลื่อนย้ายมีปัจจัยสนับสนุนหลายประการ โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดประเทศไทยที่มีเหตุปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้ายเข้ามายังประเทศไทยอย่างต่อเนื่องนอกเหนือจากเหตุผลของการเคลื่อนย้ายตามทุนเอกชนเดียวกันกับปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่การเคลื่อนย้ายแรงงานจะสอดคล้องกับทักษะของแรงงาน ปัจจัยหลักๆ ที่นำมาสู่การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชามายังประเทศไทย เนื่องจากมาตรการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาประกอบอาชีพทั้งที่ถูกกฎหมายและลักลอบเข้ามาในรูปแบบต่างๆ โดยประเภทอาชีพที่แรงงานข้ามชาติประกอบนั้นส่วนใหญ่เป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงและไร้ฝีมือ เช่น ก่อสร้าง ประมง แปรรูปอาหารทะเล ทอผ้า รับใช้ในบ้าน และเกษตรกรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นประเภทอาชีพที่แรงงานของไทยมักปฏิเสธ ประเทศไทย

จึงเปลี่ยนจากประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติมาเป็นผู้นำเข้าแรงงานแทน เช่นเดียวกันกับประเทศ อิตาลี สเปน โปรตุเกส และไทย (Massy, 2003: ระบบออนไลน์)

สำหรับปัจจัยที่ผลักดันให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยย้ายถิ่นเข้ามา เพื่อเป็นแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะประชาชนจากประเทศพม่าที่การย้ายถิ่นมีความ เฉพาะแตกต่างจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือ การย้ายถิ่นมักเกิดจากปัจจัยภายในประเทศที่เป็นปัจจัย ผลักดัน โดยปัจจัยทางด้านการเมืองถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการย้ายถิ่นของประชาชน จากประเทศพม่าเพื่อแสวงหาความมั่นคงในชีวิต เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง การใช้อำนาจ เข้าครอบงำของทหาร การต่อสู้อันยาวนานของกลุ่มเชื้อสายต่างๆ และการข่มเหงรังแกชนกลุ่มน้อย (Smith, 1996) จากรัฐบาลทหารพม่า โดยการบังคับใช้แรงงาน การบังคับให้ย้ายถิ่นที่อยู่ การริดเค้น ภาษี และการทำทารุณทางร่างกาย (Amnesty International, 2002: 97) กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ ขัดแย้งกับรัฐบาลพม่า เช่น กลุ่มกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) กลุ่มคะเรนนี่ (KNPP) กลุ่มไทย ใหญ่ (SSA) (พรพิมล ศรีไพฑูริ, 2548: 1) ส่วนปัจจัยด้านเศรษฐกิจรัฐบาลได้นำนโยบายเศรษฐกิจแบบ สังคมนิยมพม่ามาใช้ส่งผลให้เกิดภาวะความยากจนอัดคักขึ้นมา ซึ่งโครงการโยกย้ายถิ่นฐานที่อยู่ ใหม่ (Resettlement Programs) ของรัฐบาลพม่ามีประชาชนได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก โดยมีการประมาณการว่ามีผู้ที่ถูกบังคับให้โยกย้ายถิ่นจำนวนระหว่าง 1 ถึง 1.5 ล้านคน (Smith, 1996: 73; Venkatesvaran, 1996: 84) นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจภายในของ ประเทศพม่าแล้ว ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ของประเทศไทยและประเทศพม่าก็เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิด การย้ายถิ่นจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทยได้ง่ายไม่ว่าจะเป็นการลักลอบเข้ามาเองหรือมี กระบวนค้าแรงงานเป็นผู้ดำเนินการนำพาเข้ามา โดยประเทศไทยมีพรมแดนทางธรรมชาติติดกับ ประเทศพม่า 2,532 กิโลเมตร ตั้งแต่จังหวัดเชียงรายจรดจังหวัดระนอง (คณะกรรมการบริหาร แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, 2549: 71)

การย้ายถิ่นของประชาชนพม่าเข้ามายังประเทศไทยในระยะแรกจึงเป็นการหนีภัย จากภาวะการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง กลุ่มคนเหล่านี้จึงกลายเป็นผู้พลัดถิ่น ที่หนีเข้ามายังประเทศไทยตามแนวชายแดน โดยรัฐบาลได้จัดสรรพื้นที่ให้อยู่อาศัยเรียกว่า “พื้นที่ พักพิงชั่วคราว” 9 พื้นที่ใน 4 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี แต่เมื่อสถานการณ์การสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยยาวนานขึ้นทำให้มีผู้หนีภัยเพิ่มมากขึ้นและคดค้างใน ประเทศไทย จึงเกิดภาวะทางงบประมาณที่ต้องจัดสรรแก่กลุ่มคนในพื้นที่โดยกระทรวงมหาดไทย ให้กับจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงชั่วคราว ดังนั้นรัฐบาลจึงให้องค์กรพัฒนาเอกชนจากต่างประเทศเข้ามา ดูแล รวมทั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เข้ามาช่วยเหลือ โดยเข้า มาช่วยดูแลผู้พลัดถิ่นจากพม่า โดยเฉพาะนักศึกษาที่ได้รับการช่วยเหลือในฐานะ “บุคคลในความ

ห่วงใย” (Person of Concern) (พรพิมล ตรีโชติ, 2548: 41) ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจึงมีมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้หนีภัยออกนอกบริเวณโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและอพยพให้กลับประเทศเมื่อเหตุการณ์ปกติสุข อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมาตรการที่เข้มงวดไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากจำนวนประชาชนที่หนีภัยเข้ามาเพิ่มมากขึ้นและสภาพแวดล้อมในพื้นที่เสื่อมโทรม ซึ่งเป็นบ่อเกิดของโรคระบาดและเกิดปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชากรในพื้นที่พักพิง และยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพจิตอีกด้วย (พรพิมล ตรีโชติ, 2548: 149) ส่งผลให้การดำเนินการบริหารจัดการมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น

โดยกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ระบุปัญหาที่พบ อาทิ ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าลี้ภัยออกนอกพื้นที่พักพิงฯ เพื่อหางานทำเนื่องจากพื้นที่พักพิงไม่มีแนวรั้วกั้นเขตที่แน่ชัด ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดในพื้นที่พักพิง และปัญหาการลักลอบนำอาวุธสงครามเข้าไปในพื้นที่พักพิง เป็นต้น จึงต้องจัดระบบควบคุมในพื้นที่พักพิงฯ ควบคู่กับมาตรการรักษาความปลอดภัย การตรวจค้นยาเสพติดและอาวุธ รวมถึงการป้องกันการลักลอบออกไปขายแรงงานนอกพื้นที่ อย่างไรก็ตามไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรัดกุม โดยเฉพาะการลักลอบไปขายแรงงาน เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และขัดกับวิถีชีวิตของคนที่ต้องการมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและอยากพ้นจากสภาพการอยู่อย่างจำกัดภายในค่ายพักพิง ประกอบกับขณะช่วงระยะเวลาเดียวกันนั้นในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ประเทศไทยกำลังเร่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาเครื่องจักรและเทคโนโลยีจากต่างประเทศที่มีราคาสูง อุตสาหกรรมบางประเภทจึงไม่สามารถเข้าถึงระบบการผลิตที่ต้องอาศัยการลงทุนสูงได้ และอุตสาหกรรมบางประเภทไม่สามารถทดแทนได้ด้วยเครื่องจักรและเทคโนโลยีได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงงานจำนวนมากเพื่อลดต้นทุนในการผลิตและชดเชยการทำงาน โดยเครื่องจักรต่างๆ นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมบริการอย่างต่อเนื่องด้วย ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่ต้องอาศัยฐานแรงงานอย่างเข้มข้นในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ มาโดยตลอดกว่ามากกว่าสี่ทศวรรษถึงปัจจุบัน

ผู้หลบหนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าจึงกลายเป็นแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน และมีการลักลอบเข้ามายังพื้นที่ภายในประเทศเนื่องจากค่าจ้างที่สูงกว่า ในส่วนของนายจ้างชาวไทยนั้นมีความต้องการจ้างแรงงานพม่าจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานข้ามชาติมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิตของนายจ้างลง จึงเป็นเหตุจูงใจให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองกลุ่มนี้มากขึ้น ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้วถือได้

ว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน ตั้งใจอพยพย้ายถิ่นเข้ามาโดยผิดกฎหมายเพื่อมาเป็นแรงงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นแรงงานที่ทดแทนการขาดแคลนแรงงานคนไทย ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ประสบผลสำเร็จ จึงส่งผลให้คนไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้น และมีความต้องการจะทำงานที่ดีขึ้นไปด้วย ตลาดแรงงานของประเทศจึงประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง แรงงานพม่าจึงเข้ามาทดแทนภาวะการขาดแคลนแรงงานกลุ่มนี้ อันสืบเนื่องมีปัจจัยภายในประเทศพม่าเป็นตัวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นผนวกกับปัจจัยดึงดูดภายในประเทศไทย แรงงานพม่าในประเทศไทยจึงประกอบไปด้วยผู้ที่ตั้งใจย้ายถิ่นเพื่อเข้ามาทำงาน โดยมีเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจ และผู้ที่ไม่ได้ตั้งใจย้ายถิ่นเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานโดยตรง โดยประชาชนจากประเทศพม่าที่อยู่ในประเทศไทย กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง (2540: 41-42) ได้แบ่งประชาชนพม่าที่ข้ามพรมแดนเข้ามาสู่การเป็นแรงงานออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่ตั้งใจมาเป็นแรงงาน ซึ่งมีทั้งผู้ที่มีจุดหมายจะส่งเงินให้ครอบครัวหรือรวบรวมเงินก้อนกลับบ้าน กับผู้ที่ต้องการหลบหนีความยากแค้นมายังประเทศไทยซึ่งทราบล่วงหน้าการทำงานอยู่ก่อน 2) กลุ่มซึ่งตั้งใจจะอพยพหนีภัยและไม่พบค่าหรือที่พักพิงรองรับจึงกระจัดกระจายมาเป็นผู้ใช้แรงงาน ดังเช่นชายไทยใหญ่จากรัฐฉานที่อพยพเข้าเมืองมาทางเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน ฝ่ายไทยไม่จัดพื้นที่รองรับให้โดยอ้างว่าผู้ลี้ภัยดังกล่าวคือแรงงานลักลอบเข้าเมืองโดยทั่วไป การไม่ตั้งพื้นที่พักพิงให้เป็นการเปิดทางให้ก้าวเข้ามาเป็นแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ 3) กลุ่มที่ลี้ภัยมาอยู่ในค่ายพักพิงตามแนวชายแดน กลุ่มนี้ไม่ได้มีความตั้งใจขายแรงงานและมุ่งรอกลับคืนถิ่น แต่สถานการณ์ความรุนแรงในถิ่นต้นทางยึดเชื้อ จึงผันตัวเองมาเป็นแรงงานและมีนายหน้าชักชวนพาเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศ และ 4) กลุ่มลี้ภัยทางการเมือง ซึ่งบางคนได้ออกมาทำงานหารายได้เช่นกัน โดยมีทั้งแรงงานไร้ฝีมือและมีฝีมือ

แรงงานข้ามชาติจึงถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทย ในฐานะแรงงานที่ปฏิบัติงานระดับล่าง ที่แรงงานไทยปฏิเสธ โดยเฉพาะงานที่สกปรก อันตราย และลำบาก ซึ่งจากข้อมูลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้อธิบายว่าในปี 2538 ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติราว 750,000 คน หรือ 2.2% ของแรงงานทั้งหมด โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งชาติประเมินไว้ว่า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ มีส่วนช่วยให้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (จีดีพี) ของประเทศเพิ่มขึ้น 0.5% หรือคิดเป็นมูลค่าราว 839 ล้านดอลลาร์ จากจีดีพี ณ ราคาปัจจุบันทั้งหมด 168 พันล้านดอลลาร์ และหากยังใช้แบบจำลองเดียวกันนี้ในปี 2548 ซึ่งจำนวนแรงงานข้ามชาติมีสัดส่วน 5% ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ จะทำให้จีดีพีเพิ่มขึ้น 1.25% หรือ 2 พันล้านดอลลาร์ ณ ราคาปัจจุบัน (วิทยาลัยประชากรศาสตร์, 2550: ระบบออนไลน์) ขณะที่สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกแถลงว่าในปี 2550

พบว่าจากสมมติฐานที่ว่ามีความแรงงานผู้อพยพจำนวน 1.8 ล้านคน ในประเทศไทยจะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของ GDP จำนวน 2 พันล้านดอลลาร์จากการเพิ่มในการหมุนเวียนของค่าเงินและในด้านผลผลิตแม้ไม่มีสถิติที่แน่ชัดว่าแรงงานไทยหรือแรงงานต่างชาติผลิตมากกว่ากัน แต่หากตั้งสมมติฐานให้แรงงานข้ามชาติสร้างผลผลิตเท่ากับแรงงานไทย ในแต่ละประเภทกิจการผลผลิตของแรงงานเหล่านี้จะสูงประมาณ 6.2% ของ GDP ของไทย จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงผลผลิตในเชิงเศรษฐกิจของประเทศไทยจากการจ้างแรงงานข้ามชาติ ที่ยังคงมีความจำเป็นอาศัยแรงงานเหล่านี้อย่างต่อเนื่องในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับพัฒนาการของระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติเพื่อจัดการกับปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายถิ่นดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้กำหนดระบบการบริหารที่แยกเฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยสาระสำคัญแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 – 2543 ได้ดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นคราวๆ ไป และในปี พ.ศ. 2544 ได้ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องถึง 22 หน่วยงาน แต่โดยสาระสำคัญของนโยบายและระบบการบริหารแรงงานจนถึงในปี พ.ศ. 2553 ในปัจจุบันยังคงมุ่งเน้นการจัดระเบียบควบคุมแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ แม้ว่าใน พ.ศ. 2547 จะเริ่มมีพิธีสนธิสัญญาโดยประเทศลาวเป็นประเทศแรก และประเทศพม่าในปี พ.ศ. 2551 เพื่อประเทศไทยจะได้ออกวีซ่าทำงานและอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2549: 87) แต่อย่างไรก็ตามระบบการบริหารย้ายถิ่นข้ามของไทยยังคงเป็นมาตรการการควบคุมและผ่อนปรนเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างการรอส่งกลับ และกระทรวงแรงงานอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกให้อำนาจทำงานโดยกระทรวงแรงงาน ซึ่งวิธีการจดทะเบียนและการประกันตัวโดยนายจ้างเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างการในเอาเปรียบและกดขี่แรงงานข้ามชาติจากนายจ้าง

ระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติของไทย จึงยังไม่มีกระบวนการทุกมิติครอบคลุมด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจากงานวิจัยทางด้านแรงงานข้ามชาติพบว่า นโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยมีความล้มเหลวอย่างมาก เนื่องจากการเก็บค่าธรรมเนียบการขึ้นทะเบียนคนต่างด้าวที่สูง ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการขึ้นทะเบียนไม่มีความชัดเจน การผลักดันนโยบายไม่ดีเพียงพอ และนายจ้างผู้ซึ่งต้องออกค่าธรรมเนียมขึ้นทะเบียนให้ลูกจ้างในอัตราที่สูงไม่นำแรงงานไปขึ้นทะเบียนจึงหลบเลี่ยงโดยการจ่ายค่าสินบนจำนวนเล็กน้อย

แก่เจ้าหน้าที่รัฐแทน ส่วน พัทธราวลัย วงศ์บุญสิน (2550: 142) เห็นว่านโยบายด้านการย้ายถิ่นของประเทศไทยเป็นนโยบายที่เน้นส่วนของการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพต่างชาตินั้นเป็นการขยายต่อจากนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่เป็นนโยบายแม่บท ควบคู่ไปกับการคำนึงถึงประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจให้สามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้สาระของนโยบายจึงเน้นในการป้องกันปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง และการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานข้ามชาติ จึงกำหนดมาตรการและระเบียบปฏิบัติขึ้นมาหลายชั้นตอนและมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าการสร้างกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อนที่เป็นอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ มักนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของแรงงานที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการลักลอบนำพาแรงงานข้ามชาติ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552: 3) นอกจากนี้ จักรกัญ บุรุษพัฒน์ (2545: 19) อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีความเห็นว่า มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวโดยหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมาจัดได้ว่าเป็นการแก้ไขระยะสั้น ส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่เร่งรีบ รวดรัด และมักเป็นไปตามกระแสการกดดัน การเรียกร้องและระยะเวลาที่บีบคั้นตลอดเวลา การปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการต่างๆ ได้ผลน้อย โดยเฉพาะการสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานไม่ได้ผล ทำให้มีการจ้างงานนอกระบบอยู่ และเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของฝ่ายต่างๆ

จากพัฒนาการของระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยทั้งการกำหนดนโยบาย และกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติสะท้อนให้เห็นว่า ระบบการบริหารแรงงานย้ายถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นระบบการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายถิ่นข้ามชาติที่มีความเป็นพลวัตสูง โดยเฉพาะกำหนดและนำนโยบายแรงงานไปปฏิบัตินั้นมุ่งผลผลประโยชน์ในมิติด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงแห่งรัฐเท่านั้น นอกจากนี้ระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติยังไม่สัมพันธ์กับนโยบายด้านอื่นๆ ของไทยอีกด้วย เช่น นโยบายด้านการศึกษาที่รัฐบาลมีเป้าหมายของนโยบายคือให้ประชาชนเข้าถึงระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากขึ้น และขณะเดียวกันนโยบายด้านเศรษฐกิจมุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกที่ต้องการกำลังแรงงานในระดับวิชาชีพทั้งฝีมือและมีฝีมือ แต่เมื่อคนเข้าสู่ระบบการศึกษาในระดับอุดมศึกษามากขึ้นทำให้อาชีพอุตสาหกรรมที่ยังต้องการแรงงานในระดับวิชาชีพอย่างเข้มข้นต้องอาศัยกำลังแรงงานจากแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาทดแทน ซึ่งมีจำนวนมากและสามารถจ้างในค่าที่ต่ำกว่าแรงงานของไทยเนื่องจากอุปทานแรงงานข้ามชาติมีมาก ดังนั้นแนวโน้มโครงสร้างวัยแรงงานของไทยที่จำเป็นต่อภาคอุตสาหกรรมของไทยมีแนวโน้มที่จะขาดแคลน ซึ่งจากตัวอย่าง

นี้ทำให้เห็นว่าการกำหนดระบบการบริหารแรงงานนั้นจะพิจารณาแยกส่วนจากระบบการบริหารเศรษฐกิจและสังคมด้านอื่นๆ มิได้ จำต้องมองประเด็นปัญหา นโยบายและกำหนดวิธีการบริหารอย่างเป็นองค์รวมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาภายในสังคมไทยอย่างเป็นระบบ

จากผลของระบบของการบริหารผู้อพยพลี้ภัยทางการเมืองจากประเทศพม่า จนกระทั่งกลุ่มเหล่านี้ได้กลายเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในสังคมไทยผนวกกับกลุ่มผู้อพยพเข้ามาใหม่ด้วยเหตุผลเชิงเศรษฐกิจ ประชาชนพม่าก็ได้กลายเป็นสินค้า (Supply) ที่สำคัญยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย และสิ่งที่เกิดขึ้นมาเกี่ยวกับการเข้ามาอาศัยอยู่เพื่อการประกอบอาชีพของกลุ่มคนเหล่านี้ก็เกิดผลกระทบตึงเสนอมาข้างต้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิด (Perspectives) ที่เกิดจากระบบความเชื่อพื้นฐาน (Fundamental Belief System) ของรัฐบาลไทยต่อปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะจากประเทศพม่าที่มีเงื่อนไขและรูปแบบแตกต่างจากแรงงานประเทศอื่น ว่ามีทัศนคติ และการรับรู้ ที่ไม่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์ของเหตุปัจจัยการย้ายถิ่นเข้ามาซึ่ง โดยจะเห็นได้จากพัฒนาการของรูปแบบ (Pattern) ของระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติที่มีรูปแบบในมิติการควบคุมเพื่อเป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจและตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจของไทยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ นโยบายและการบริหารของรัฐบาล การกำหนดคน นโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลจึงได้รับการผลักดันจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการกำลังแรงงานข้ามชาติราคาถูก นอกจากนี้ระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติยังมีช่องว่างให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานซึ่งนำไปสู่การลดทอนคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นทั้งจากนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐเองดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมไทย

นอกจากนั้นในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของไทยในอนาคตเพื่อจัดการกับปรากฏการณ์ปัญหาที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อนเช่นปัญหาย้ายถิ่นข้ามชาติของประชาชนพม่าในสังคมไทยนี้ และเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากแรงงานย้ายถิ่น โดยตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จำเป็นต้องพิจารณาในระดับกระบวนการที่สัมพันธ์ต่อปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายของแรงงานในหลายระดับเพื่อนำไปสู่การแสวงหาแนวทาง (Perspectives) ในการบริหารแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมภายใต้กระบวนการบริหารแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการพิจารณาในระดับภูมิภาคเนื่องจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติจะมีความเป็นเสรีมากขึ้นจากระบวนการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การเป็นภูมิภาคเดียวกัน (Regionalization) ของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประเทศไทยและประเทศพม่า ตลอดจนชนเหล่าประเทศสมาชิกอื่นๆ จะมีระบบการบริหารด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม-วัฒนธรรม ร่วมกัน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานอย่างเสรีที่

ต้องการให้เกิดกระบวนการพัฒนาแรงงานให้มีฝีมือที่ตอบสนองต่อภาคอุตสาหกรรมของอาเซียน แรงงานของประเทศสมาชิกในฐานะประชาคมอาเซียนจึงพึงได้รับโอกาสพัฒนาฝีมือจากไร้ฝีมือ เป็นแรงงานที่มีฝีมือ และสามารถย้ายฐานการทำงานได้อย่างเสรีตามข้อตกลงร่วมกันของอาเซียน ดังนั้นระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าพึงได้รับการ ทบทวนปรับเปลี่ยนในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic) การบริหารแรงงานข้ามชาติที่จำต้องต้องมอง บริบทอาเซียนเป็นกรอบเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานจัดการข้าม ชาติในไทยให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทด้านแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากบริบทสถานการณ์ความร่วมมือของอาเซียนแล้ว การสร้างยุทธศาสตร์ ใหม่ในการบริหารแรงงานข้ามชาติต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในระดับทวิภาคีกับประเทศพม่าที่ต้อง อาศัยปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ในการดำเนินการกำหนดระบบการบริหารแรงงานร่วมกัน ใน ระดับชาติ นโยบายแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนะในพิจารณากำหนดระบบการ บริหารแรงงานข้ามชาติจากเดิม ที่กำหนดแบบแยกส่วนจากประเด็นปัญหา นโยบายอื่นๆ มาเป็นการ มองและรับรู้ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ทางสังคมอื่นที่ เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การวางกรอบแนวคิดในการกำหนดระบบการบริหารแรงงานข้าม ชาติผนวกร่วมกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ และระดับชุมชนท้องถิ่นที่ถือได้ว่าได้รับ ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่และประกอบอาชีพของแรงงานข้ามชาติ ที่แม้ว่า แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากประเทศพม่าซึ่งเป็นแรงงานระดับล่างกลุ่มใหญ่ที่สุดในไทยจะมี คุณูปการต่อระบบเศรษฐกิจของไทย แต่การย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่และประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่ เป็นการอพยพเข้ามาอย่างผิดกฎหมายย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการจ้างแรงงานย้ายถิ่นเหล่านั้นอย่างเข้มข้น เช่นในจังหวัดเชียงใหม่ที่มี แรงงานย้ายถิ่นสัญชาติพม่ามากที่สุดของภาคเหนือ โดยการย้ายถิ่นของแรงงานในจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอก (Externalities of Migration) ที่แท้จริงจากการย้ายถิ่นเป็นลบ ดังที่ Thurow (1970: 33) ได้อธิบายว่าแรงงานข้ามชาติช่วยเพิ่มรายได้แก่ภาคเอกชน แต่ต้นทุนทางสังคม ที่ต้องนำมาใช้บริหารจัดการที่เกิดจากความหนาแน่นของประชากรแรงงานข้ามชาติมากกว่า รายได้ที่ได้รับของภาคเอกชนเอง โดยต้องมีบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นและมีความแออัดจะมีเพิ่ม มากขึ้นด้วย จากความเห็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการที่ภาครัฐกิจจ้างแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดการใช้ จ่ายของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ในการที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะแก่แรงงาน

นอกจากยุทธศาสตร์ใหม่การบริหารแรงงานจัดการข้ามชาติจะต้องพึงกำหนดให้ สอดคล้องกับบริบทของการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน และเทคโนโลยีในประชาคมอาเซียน และให้ สอดคล้องกับบริบทภายในประเทศ อีกทั้งระบบใหม่นั้นต้องระมัดระวังในด้านผลกระทบภายนอกที่

อาจจะเกิดขึ้นจากการยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานใหม่ดังกล่าวแล้ว แนวคิด (Perspectives) ที่เป็นกระแสก้าวหน้าหรือเป็นกระแสทางเลือกในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญคือ การมุ่งให้มนุษย์มีความมั่นคงในชีวิต (Human Security) โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสามารถดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีนั้นย่อมหมายถึงต้องได้รับการเคารพในสิทธิและเสรีภาพเป็นปัจจัยพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมั่นคง โดยเฉพาะบริบทอาเซียนที่มีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมคนงานอพยพ (Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ซึ่งรัฐบาลไทยในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียนจำต้องผลักดันนโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยให้สอดคล้องกับกรอบพหุภาคีด้านแรงงานอพยพในอาเซียน และกรอบพหุภาคีอื่นที่ไทยเป็นภาคีที่สำคัญเช่นอนุสัญญาว่าด้วยการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights) และกรอบอื่นๆ ในระดับสากล เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ของสหประชาชาติ ตลอดจนกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ (ILO Multilateral Framework on Labour Migrant) ซึ่งกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเหล่านี้จะเป็นกรอบกำหนดค่านิยมเพื่อสร้างปทัสถานใหม่ ที่ควรจะเป็นในการสร้างระบบการบริหารแรงงานย้ายถิ่นในสังคมให้สัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมในทุกระดับของปรากฏการณ์การย้ายถิ่นเข้ามาในสังคมไทย

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างบูรณาการจึงจำเป็นต้องต้องเปลี่ยนในระดับของทัศนะ การรับรู้ ความเชื่อ ตลอดจนค่านิยมที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวคิด (Perspectives) ของผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายทั้งระบบ ที่ต้องมีการรับรู้ต่อสถานะของปรากฏการณ์การเคลื่อนแรงงานที่มีเงื่อนไขและรูปแบบเปลี่ยนไปภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และกระแสของการรวมเป็นภูมิภาคเดียวกัน หรือภูมิภาคาคาภิวัตน์ (Regionalization) ที่มีกรอบพหุภาคีเป็นเงื่อนไขกำหนดความสัมพันธ์ไว้ ซึ่งรูปแบบการบริหารแรงงานดังที่ผ่านมาของรัฐบาลไทยจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงการดำเนินการรูปแบบเดิมในระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา ที่ดำรงไว้ซึ่งการควบคุมเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ และ มุ่งตอบสนองต่อภาคเศรษฐกิจในฐานะที่แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นเป็นเพียงปัจจัยการผลิต จึงยังไม่ได้มองแรงงานข้ามชาติในมิติของการเคารพต่อศักดิ์ความเป็นมนุษย์ ซึ่งในการพัฒนาสังคมโลกปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตประเด็นของความแตกต่างของชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญและกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่กระบวนการทัศน์ใหม่ในการพัฒนา โดยปรับเปลี่ยนจากกระบวนการทัศน์เดิมที่ประชาชนเป็นพลเมืองของแต่ละรัฐมาเป็นคนทุกคนเป็นพลเมืองของโลก ถือได้

ว่าเป็นการปรับทัศนคติการมองประเด็นความมั่นคงของรัฐแบบเดิมอย่างแข็ง ไปสู่การกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในเชิงความร่วมมือเหนือเส้นพรมแดนระหว่างรัฐ

ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า พึงต้องมีการทบทวนใหม่ในระดับของการแสวงหาแนวคิด ที่เป็นวิถีคิดต่อปรากฏการณ์การการ อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายและการเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของประชาชนพม่าซึ่งเป็นวิถีคิดที่ สอดรับกับกระแสของโลกาภิวัตน์ กระแสการรวมตัวเป็นภูมิภาคเดียวกับของอาเซียน และบริบท ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของไทยที่มีแนวโน้มการในที่จะให้การดำรงอยู่ ร่วมกันภายในสังคมที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรม ซึ่งแนวคิดใหม่นี้ควรเป็น เป็นการมองภาพปรากฏการณ์ดังกล่าวอย่างเป็นองค์รวม (Holistic View) โดยมองความสัมพันธ์ ของทุกองค์ประกอบที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์นี้ขึ้นมาอย่างเชื่อมโยง เพื่อนำไปสู่การกำหนด ทิศทางของกระบวนการทางความคิดอย่างบูรณาการของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนกับการกำหนด ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทย ซึ่งการมองอย่างเป็นองค์รวมจะส่งผล ต่อวิถีคิดอื่นจะส่งผลต่อการกระทำตาม ซึ่งก็คือการคิดแสวงหายุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานอย่างเป็นองค์รวมด้วย โดยผนวกทุกความสัมพันธ์ที่สนับสนุนให้เกิดปรากฏการณ์การ อพยพและการเข้ามาเป็นแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยอย่างเป็นองค์รวมและคำนึงถึงความเป็น พลวัตของปรากฏการณ์นั้นอย่างเท่าทัน และยุทธศาสตร์นั้นพึงต้องตระหนักถึงผลประโยชน์และ ผลกระทบภายนอกของการย้ายถิ่น (Externalities of Migration) ที่จะเกิดแก่สังคมไทยด้วย

จากปรากฏการณ์การอพยพเข้ามาในสังคมไทยของประชาชนพม่าที่มีเงื่อนไข แตกต่างจากแรงงานจากลาวและกัมพูชา และจากการที่ระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ กล่าวมาข้างต้นพบได้ว่ายังเป็นระบบที่ไม่สัมพันธ์กับความจริงของปรากฏการณ์ที่การเคลื่อนย้ายมี เหตุปัจจัยทางด้านการเมือง และด้านสังคมร่วมกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่เป็นมูลเหตุให้เกิดการย้าย ถิ่นเข้ามาในสังคมไทย แต่ระบบการบริหารจัดการแรงงานกับสร้างผลกระทบเชิงนโยบายเอง เนื่องจากเป็นนโยบายที่ซับซ้อนและมุ่งเน้นการควบคุมที่ผูกโยงกับนโยบายความมั่นคงของรัฐซึ่งเป็น นโยบายแม่บทร่วมกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และการนำนโยบายไปปฏิบัติกระจายไปยัง หลายหน่วยงานซึ่งยากแก่การปฏิบัติตามของตัวแรงงาน นายจ้าง และระหว่างหน่วยงานของรัฐ ด้วยกันเอง ซึ่งยิ่งสร้างกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อนยิ่งนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของแรงงานที่เข้าเมืองโดยผิด กฎหมาย การค้ามนุษย์ และการลักลอบนำพาแรงงานข้ามชาติ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงประสงค์ที่จะศึกษา ถึงระดับของแนวคิด (Perspectives) ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) ที่เป็นการมองระดับทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางการบริหารผู้อพยพและแรงงานข้าม ชาติทั้งระบบในประเทศไทย ว่าในอดีตมีแนวคิดอย่างไรต่อการบริหารดังกล่าวโดยศึกษาผ่าน

เอกสารเชิงนโยบายและกฎหมายด้านความมั่นคงและด้านแรงงานที่ผ่านมา และมุ่งศึกษาศึกษาถึงแนวคิดกระแสทางเลือก (Alternative Perspectives) ในการบริหารปรากฏการณ์ดังกล่าวด้วยว่ามีกระแสทางเลือกในการบริหารแรงงานข้ามชาติใดในระดับสากลที่สามารถนำมาบูรณาการเข้าไว้กับแนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) ในการบริหารแรงงานข้ามชาติของไทยและสอดคล้องกับบริบททุกด้านที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์การอพยพและด้านแรงงานในสังคมไทย ทั้งนี้เนื่องจากในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถบูรณาการวิธีการบริหารปรากฏการณ์อพยพและด้านแรงงานได้อย่างสอดคล้องกับสภาพและบริบทของปรากฏการณ์ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบจากนโยบายดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการแสวงหากระแสทางเลือกในระดับวิธีคิดหรือแนวคิดเพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรูปของยุทธศาสตร์ (Strategy) การบริหารแรงงานข้ามชาติที่มาจากกระบวนการคิดที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านการสร้างแนวคิดใหม่ๆ ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในสังคมใหม่อย่างมีบูรณาการให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์การข้ามความเป็นชาติ และปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายถิ่นข้ามชาติของประชาชนจากประเทศพม่าในสังคมไทยด้วย ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวคาดว่าจะสามารถนำเสนอแนวคิดทางเลือกเพื่อนำไปพิจารณาพร้อมกับแนวคิดกระแสหลักให้มีความสมดุลในการสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติที่ดำเนินอยู่ในสังคมไทยอย่างเหมาะสมต่อไป

คำถามการวิจัย

จากการตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์การอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทยจนนำไปสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทย ซึ่งหากพิจารณาสมมติฐานในมิติของเศรษฐศาสตร์การเมืองจะพบว่ากระบวนการผลิตของสังคมไทยเข้าสู่วิถีแห่งทุนนิยม (Capitalism) ดังนั้นพลังแรงงาน (Labour Power) จึงเป็นสินค้าพิเศษต่อกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยพบว่ามุ่งเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจให้มีเกิดภาวะทันสมัย (Modernization) ดังนั้นปัจจัยแรงงานจึงเป็นปัจจัยนำเข้าที่มีนัยยะสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรมตามกระบวนการทันสมัย ปรากฏการณ์การอพยพเข้ามาในสังคมไทยของประชาชนพม่าเนื่องจากปัจจัยผลักดันจากต้นทางจึงถูกผนวกเข้าสู่การบริหารจัดการที่ขัดโยงกับการบริหารความมั่นคงของรัฐ และการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ซึ่งกลุ่มผู้อพยพจึงกลายเป็นแรงงาน

ระดับล่างในสังคมไทยที่ตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานอย่างเข้มข้น แต่ผลของการบริหารจัดการดังกล่าวกลับสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะในชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพ และผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงาน และด้านสิทธิแรงงาน ตลอดจนผลกระทบต่อวิถีชีวิตในมิติทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของแรงงาน จากผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนไทย และผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทย ผู้ศึกษาจึงกำหนดประเด็นที่ต้องการศึกษาครอบคลุม 4 ประเด็นดังนี้

1. รัฐบาลไทยมีแนวคิดหลัก (Mainstream Perspectives) อย่างไรที่เป็นความเชื่อพื้นฐาน (Fundamental Aspects) เบื้องหลังในการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าในประเทศไทย
2. ผู้อพยพพม่าเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยได้อย่างไร รูปแบบของการอพยพย้ายถิ่น และมีการปรับตัวเมื่อเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างอย่างไร
3. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า
4. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าควรประกอบด้วยยุทธศาสตร์ใดบ้าง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย
2. เพื่อศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ
3. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย
4. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาครั้งนี้จะได้รับข้อมูลแนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพมาของรัฐบาลไทย และข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพมา รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น ตลอดจนข้อมูลในด้านการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานพม่าที่เป็นชนกลุ่มน้อยไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และทราบถึงผลกระทบต่อสังคมไทยจากการที่รัฐบาลอนุญาตให้ภาคธุรกิจสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้ นอกจากนี้การศึกษานี้จะทำให้ทราบข้อมูลด้านความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าที่ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลักทั้งหมดที่สอดคล้องกับผลการศึกษาและบริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมต่อไป การศึกษานี้จึงทำให้ได้รับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม

จากผลการศึกษาทั้งหมดจะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงการบริหารจัดการ และผลกระทบในเชิงวิชาการ ได้แก่

1. **ผลด้านนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ** ได้แก่ ได้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทยอย่างบูรณาการที่กำหนดจากการเปลี่ยนแปลงในระดับความเชื่อพื้นฐาน (Fundamental Aspect) ในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ผูกติดกับทัศนะการบริหารจัดการแบบเดิม คือ การธำรงไว้ซึ่งมิติตามความมั่นคงแห่งรัฐ (State Security) ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Security) ซึ่งทั้งสองมิติเดิมนี้เป็นการมุ่งการใช้แรงงานข้ามชาติระดับล่างที่ตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการควบคุมแรงงานข้ามชาติระดับล่างอย่างเข้มงวด แต่ยุทธศาสตร์ใหม่เป็นการผนวกแนวคิดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่คำนึงในมิติตามความมั่นคงของสังคม (Social Security) และความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) เพื่อนำไปสู่การจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าและสัญชาติอื่นๆ ในประเทศไทยอย่างเหมาะสมต่อไป

2. **ผลด้านการพัฒนาวิชาการ** ได้แก่ ได้แนวคิดกระแสทางเลือก หรือกระแสทวน (Alternative Perspectives) ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติขึ้นมาใหม่ที่มีฐานการพัฒนาจากการสังเคราะห์แนวคิดความมั่นคงของสังคม (Social Security) และความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และ/หรือแนวคิด (Perspectives) เป็นแนวคิดเดิมที่มีปรับเปลี่ยนในเชิงองค์ประกอบ (Composition) ของแนวคิดที่สอดคล้องและเหมาะสมสำหรับการนำมาอธิบายปรากฏการณ์การดำเนินงานข้ามชาติระดับล่างในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมกับบริบทที่สัมพันธ์ด้วย และอาจนำไปสู่การมีข้อเสนอที่มีองค์ประกอบของแนวคิดขึ้นมาใหม่ที่ซึ่งได้จากผลการศึกษาครั้งนี้ ที่สามารถพัฒนาไปสู่การสร้างแนวคิดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทางเลือกขึ้นมาใหม่ได้สอดคล้องกับบริบททางด้านการอพยพและการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานต่อไป

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

1. **ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นเข้าเมืองผิดกฎหมาย** หมายถึง ภาพความเป็นจริงทางสังคมที่มีประชาชนจากประเทศพม่าย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอย่างถูกต้องพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งลักษณะการอพยพมาในลักษณะของลักลอบเข้าตามด่านการค้าชายแดน และตามแนวตะเข็บชายแดนไทย – พม่าที่เป็นพรมแดนธรรมชาติ เนื่องจากสภาพภูมิรัฐศาสตร์เอื้ออำนวยให้เกิดการลักลอบเข้ามาได้อย่างสะดวก โดยปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการอพยพมีเงื่อนไขจากปัจจัยด้านทางคือการหนีภัยจากภาวะการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรงจากรัฐบาลทหารพม่าผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น ซึ่งประชาชนกลุ่มนี้จะอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงที่รัฐบาลไทยดำเนินการจัดสรรพื้นที่ให้อยู่อาศัยเรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ที่กระจายอยู่ในจังหวัดพื้นที่ชายแดน อาทิ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจึงมีมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้หนีภัยออกนอกบริเวณ โดยสภาพความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย

2. **แรงงานข้ามชาติพม่า** หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่นายจ้างได้ยื่นขอรับการพิสูจน์สัญชาติและอนุญาตทำงาน โดยสถานะปัจจุบันที่ผู้ศึกษากำลังดำเนินการวิจัย แรงงานข้ามชาติพม่าอาจผ่านและยังไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติก็ได้ แต่อยู่ในระยะเวลาที่รอการพิสูจน์สัญชาติ หรือได้รับการผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ชั่วคราว โดยเป็นแรงงานข้ามชาติที่อาศัยและทำงานในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้ที่มีเชื้อชาติ “ไทใหญ่” เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งย้ายถิ่นจากรัฐฐานของประเทศพม่าที่มีพื้นที่ติดกับภาคเหนือของประเทศไทย แรงงานข้ามชาติพม่าจากการศึกษาเอกสารทุติภูมิที่นำเสนอในการศึกษาคั้งอาจมีเชื้อชาติที่หลากหลาย แต่แรงงานข้ามชาติที่ศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่เป็นเชื้อชาติไทใหญ่นั้น

3. **แรงงานระดับล่าง** หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ปฏิบัติงานในอาชีพกรรมกรที่ใช้กำลังกายเป็นหลัก โดยไม่ใช่ทักษะหรือความชำนาญที่ไม่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 และฉบับเพิ่มเติม พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2548

4. การเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่าง หมายถึง ผลจากจำนวนผู้อพยพที่มีจำนวนมากและผลจากการบริหารจัดการผู้อพยพจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทยของรัฐบาลไทยที่ไม่สามารถควบคุมได้ด้วยวิธีการที่เหมาะสม และด้วยลักษณะของสภาพธรรมชาติของปรากฏการณ์ของการอพยพที่ผู้อพยพต้องการย้ายถิ่นไปยังพื้นที่ใหม่ที่ดีกว่าพื้นที่ต้นทางที่อพยพมาผนวกเข้ากับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ต้องการกำลังแรงงานเป็นฐานการผลิตอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะในกิจการที่แรงงานไทยไม่สามารถตอบสนองได้ของระบบเศรษฐกิจไทย เช่น กิจการก่อสร้าง กิจการประมง และกิจการในอุตสาหกรรมยังพื้นที่ชายแดน จึงทำให้การกำหนดวิธีการบริหารจัดการผู้อพยพของรัฐบาลสนับสนุนต่อการผลักดันผู้อพยพเข้าสู่การเป็นแรงงานระดับล่างเพื่อเป็นปัจจัยการผลิตให้แก่ระบบเศรษฐกิจไทย และความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยก็เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้ประชาชนจากประเทศพม่ามีความต้องการอพยพเข้ามาเป็นแรงงาน โดยมีเครือข่ายการย้ายถิ่นเป็นทุนทางสังคมในเอื้อให้เกิดการย้ายถิ่นเข้ามาประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

5. แนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) หมายถึง แนวคิดที่เกิดจากการมีจากการทัศนคติในการมองความจริงทางสังคม การรับรู้ ค่านิยม ที่เป็นระบบความเชื่อพื้นฐาน (Foundation Aspects) ของรัฐบาลไทยต่อปรากฏการณ์การอพยพของประชาชนจากประเทศพม่าแล้วความเชื่อพื้นฐานดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการกำหนดวิธีการบริหารจัดการผู้อพยพจากประเทศพม่าที่แสดงออกมาเป็นรูปแบบที่เป็นรูปธรรม ในลักษณะของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐและความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – 2553

6. แนวคิดกระแสทางเลือก (Alternative Perspectives) หมายถึง แนวคิดที่เกิดจากการมีจากการทัศนคติในการมองความจริงทางสังคม การรับรู้ ค่านิยม ที่เป็นระบบความเชื่อพื้นฐาน (Foundation Aspects) ของรัฐบาลไทยอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดใหม่ของการบริหารแรงงานข้ามชาติในระดับสากลอันสืบเนื่องมาจากกระบวนการของโลกาภิวัตน์ (Globalization) และภูมิภาคิกิวัตน์ (Regionalization) ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน เทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสาร จึงส่งผลให้เกิดแนวคิดการบริหารแรงงานข้ามชาติมีการพัฒนาฐานคติใหม่ไปสู่การพัฒนาด้านแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ระดับโลก และสัมพันธ์กับความร่วมมือด้านแรงงานในระดับภูมิภาคของอาเซียนที่จะพัฒนาไปสู่ประชาคมอาเซียน ตลอดจนสอดคล้องกับสถานการณ์โครงสร้างแรงงานภายในประเทศ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของไทย ซึ่งความเชื่อพื้นฐานดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการกำหนดวิธีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติใหม่ของรัฐบาลไทยที่แสดงออกมาเป็นรูปแบบที่เป็นรูปธรรมในลักษณะของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ และความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติ

7. **ผลกระทบต่อสังคมไทย** หมายถึง ผลกระทบต่อสังคมไทยจากผลของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทยครอบคลุมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ซึ่งผลกระทบนั้นเป็นผลกระทบเชิงนโยบาย และส่งผลมายังระดับชุมชนไทยที่มีแรงงานข้ามชาติพม่าอาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ โดยแรงงานข้ามชาติพม่าที่อาศัยและประกอบอาชีพในสังคมไทย ได้นั้นเป็นผลจากระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นก็มีผลกระทบต่อชุมชนไทยในหลายประการ อาทิ ปัญหาด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจนำไปสู่ความไม่รู้สึกมั่นคงและปลอดภัยทั้งกายภาพและจิตใจของประชาชนในชุมชนที่มีแรงงานอาศัยหรือประกอบอาชีพร่วมอยู่ด้วย และอาจสร้างผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างต่อไป

8. **ผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงาน** หมายถึง ผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติระดับต่างพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยที่รัฐบาลไม่มียุทธศาสตร์ในการกำกับและควบคุมในการบริหารการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมเพียงพอโดยผลกระทบจากการการบริหารจัดการดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติพม่าขาดความมั่นคงด้านการจ้างงาน สุขภาพสวัสดิการสังคม และด้านสิทธิแรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นความมั่นคงที่พึงจะได้รับตามกฎหมายที่กำหนดและตามแนวทางการบริหารการคุ้มครองแรงงานตามหลักสากล นอกผลกระทบดังกล่าวแล้วยังเป็นผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางด้านจิตใจ

9. **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแบบบูรณาการ** หมายถึง แนวทางการบริหารแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทยที่มาจากการบูรณาการแนวคิดพื้นฐานกระแสหลัก คือความมั่นคงแห่งรัฐ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ผสมเข้ากับแนวคิดพื้นฐานที่เป็นกระแสทางเลือกการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ เช่น แนวคิดความมั่นคงทางสังคม และความมั่นคงของมนุษย์เข้าไว้ด้วยกันแล้วกำหนดออกมาเป็นกลุ่ม หรือชุดวิธีการ (Means Set) ในบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าที่สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

10. **การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง** หมายถึง การวิเคราะห์พฤติกรรมเชิงเหตุผล (Rational Behavior) ของรัฐบาลในการบริหารจัดการปรากฏการณ์การอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายและปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทย ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวจะอธิบายถึงวิถีนโยบายและอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมือง ที่รัฐบาลดำเนินการภายใต้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นการตัดสินใจในการวางนโยบาย พฤติกรรมของรัฐบาลจะขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจการเมืองที่มีอิทธิพลระหว่างกัน รัฐบาลจึงมีพฤติกรรมในเชิง

เปรียบเทียบผลได้และผลเสียของนโยบายการบริหารจัดการปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าวนี้ร่วมกับความมั่นคงของรัฐบาล และความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีส่วนสนับสนุนรัฐบาล และการวิเคราะห์ในลักษณะนี้ยังผนวกการวิเคราะห์ปัจจัยด้านอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบในระบบสังคมคือ มิติตความมั่นคงทางสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากปรากฏการณ์ดังกล่าว ภายใต้สถานการณ์ของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษารั้ครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบนิรนัย (Inductive Approach) และแบบอุปนัย (Inductive Approach) โดยใช้วิธีคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Approach) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ร่วมกับวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะ (Policy Analysis and Policy Advocacy) เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนของการกำหนดคยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการภายใต้แนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) และกระแสทางเลือก (Alternative Perspectives) ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ซึ่งในการศึกษานี้ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตเนื้อหา โดยเน้นวิเคราะห์แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย โดยศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2554 และแบ่งช่วงระยะเวลาศึกษาออกเป็น 3 ช่วง คือ พ.ศ. 2535 – 2546, พ.ศ. 2547 – 2549 และ พ.ศ. 2550 – 2554 โดยในช่วงแรกเป็นนโยบายที่เน้นการแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่าและความมั่นคงควบคู่กัน ซึ่งออกโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ช่วงที่สองเป็นนโยบายที่เน้นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยเน้นความมั่นคงแห่งชาติควบคู่กับการประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งออกโดย มติคณะรัฐมนตรี และช่วงสุดท้ายเน้นการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างชาติที่ล้นเกินทำงานและอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายให้มีสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมาย ซึ่งเน้น “การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย” แต่ยังคงเน้นมิติตความมั่นคงแห่งชาติและมิติตด้านเศรษฐกิจ นโยบายแรงงานข้ามชาติในยุคนี้ยังมาจากมติคณะรัฐมนตรีและมีหน่วยงานด้านการบริการแรงงานต่างด้าวขึ้นมารับผิดชอบ โดยเฉพาะ แต่ผลสืบเนื่องจากการที่รัฐบาลไทยได้กำหนดวิธีการบริหารจัดการต่อผู้อพยพโดยใช้นโยบาย และมาตรการอื่นๆตลอดจนกฎหมายทั้งด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านแรงงานจึงส่งผลให้ผู้อพยพเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่จำเป็นต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทย ซึ่งจากผลการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติดังกล่าวยังมีสามารถแก้ไขปัญหาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ทำให้เกิดผลกระทบต้งต่อตัวแรงงานในด้านความมั่นคงของแรงงาน และผลกระทบภายนอกจากตัวแรงงานที่เกิดแก่สังคมไทย

ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดเนื้อหาที่จำเป็นต้องศึกษาเพื่อแสวงหาแนวคิดที่เป็นระบบความเชื่อในกระแสทางเลือกว่า มีแนวคิดทางเลือกใดบ้างที่สามารถปรับทัศนะ การรับรู้ และความเชื่อของผู้กำหนดระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติทั้งระบบโดยศึกษาทั้งทฤษฎี แนวคิดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับสากล หลักการ แนวทาง ปฏิญญา ความร่วมมือในระดับอาเซียนและนานาชาติในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติร่วมกับแนวคิดพื้นฐานในการบริหารแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมกับโครงสร้างสังคมไทย และสถานการณ์โครงสร้างแรงงานภายในประเทศ ตลอดจนปัจจัยสภาวะด้านเศรษฐกิจ, การเมือง, สังคมและวัฒนธรรมของไทยและแรงงานข้ามชาติพม่า โดยคำนึงถึงความแตกต่างเชิงเชื้อชาติ และวัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติพม่าด้วย เพื่อนำแนวคิดการบริหารแรงงานข้ามชาติทั้งสองแนวทางจากการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์มาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในสังคมไทยที่บูรณาการแนวคิดกระแสหลักและกระแสทางเลือกที่สอดคล้องกับบริบทของปรากฏการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทยที่กำลังดำเนินอยู่และสอดคล้องกับแนวโน้มของพัฒนาการที่จะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคตภายใต้บริบทใหม่ของการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกาภิวัตน์ และภูมิภาคาภิวัตน์ของประชาคมอาเซียน ตลอดจนบริบทภายในประเทศไทยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้คำว่า “ประเทศพม่า” แทนคำว่า “ประเทศเมียนมาร์” ตามที่รัฐบาลเมียนมาร์กำหนด เนื่องจากสามารถสื่อความหมายได้ชัดเจนกว่าเมื่ออธิบายถึงแรงงานระดับล่าง 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เป็นประชากรกลุ่มหลักที่ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย และเลือกพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา (Case Study) ดังนั้นแรงงานข้ามชาติพม่าที่ศึกษาจึงเป็นแรงงานที่เป็นเชื้อชาติไทใหญ่ สำหรับระยะเวลาในการศึกษาผู้ศึกษาได้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2553 – 30 กันยายน 2555

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร

การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาแรงงานพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่” เป็นการศึกษาถึงปรากฏการณ์ทางสังคม (Social Phenomena) คือ การอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทย โดยมีเหตุปัจจัยและเงื่อนไขที่สลับซับซ้อน และเมื่อรัฐบาลไทยได้มีการบริหารจัดการกับปรากฏการณ์ดังกล่าวกับส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์หนึ่งขึ้นมา ซึ่งก็คือปรากฏการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติระดับล่างโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในสามสัญชาติที่ประกอบด้วยสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ตอบสนองต่อความต้องการของภาคเศรษฐกิจไทยในฐานะที่เป็นอุปทานสำคัญเนื่องจากเป็นแรงงานราคาถูกในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น จากการที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงแรงงานเหล่านี้ จึงทำให้ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบทโครงสร้างสังคมไทย และปัจจัยภายนอกสังคมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาทิ กระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคานวัตน์ แต่ผลจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติกลุ่มดังกล่าวกลับสร้างผลต่อความมั่นคงของแรงงาน และขณะเดียวกันการที่มีแรงงานเข้ามาอยู่อาศัยในสังคมไทยก็สร้างผลกระทบภายนอกให้แก่สังคมไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะในชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่จำนวนมาก ดังนั้นในการศึกษานี้ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมทฤษฎีและแนวคิดที่นำมาเป็นกรอบอธิบายปรากฏการณ์นี้ประกอบด้วย 1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Theory) 2) ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration Theory) 3) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานการย้ายถิ่น (Economic Theories of Migration Labor) 4) แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-state Security) 5) แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) 6) แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ 7) แนวทางคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในมาตรฐานสากล ซึ่งทฤษฎีแนวคิด และแนวทางดังกล่าวจะนำไปอธิบายและวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่ศึกษา ตลอดจนอธิบายวิธีการกำหนดระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยที่ปรากฏในมิติความมั่นคงของรัฐ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยยังไม่สามารถกำหนดระบบการบริหารปรากฏการณ์ดังกล่าวได้อย่างเป็นองค์รวมที่ครอบคลุมมิติด้านความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงของแรงงาน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นมิติที่พึงจะเป็นและมีความเป็นสากลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการกำหนดรูปแบบของระบบการบริหารขึ้นมาใหม่นั้นจำเป็นต้องพิจารณาในระดับของแนวคิด (Perspectives) หรือทัศนคติในการมองและการคิดที่

ส่งผลกระทบต่อระบบความเชื่อพื้นฐาน (Foundation Aspect) ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานข้ามชาติในการพิจารณาเพื่อที่จะสร้างหรือกำหนดระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะจากประเทศพม่าที่มีโครงสร้างของเหตุปัจจัย และเงื่อนไขแตกต่างจากสัญชาติอื่นที่เข้ามาในสังคมไทย ซึ่งการศึกษาดังกล่าวจึงต้องนำทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเริ่มต้นของปรากฏการณ์ที่ศึกษา พิจารณาตั้งแต่การเกิดการย้ายถิ่น ตลอดจนแนวคิดกระแสหลักทางเลือกในการบริหารจัดการแรงงานพม่าเมื่อเข้ามาอยู่ในสังคมไทยเพื่อนำไปผนวกรวมกับแนวคิดกระแสหลักเดิมของประเทศไทยที่ ชำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย และความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมต่อไป โดยจะนำเสนอ รายละเอียดทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ตามลำดับ ดังนี้

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง

ความเป็นมาของเศรษฐศาสตร์การเมือง

เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) เป็นคำที่ถูกใช้โดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส Antoine ed Montchrestien (1575 – 1621) ในงานเขียนชื่อ *Traite de l'economie politique* ปรีชา เปียมพงส์สถานต์ (2529: 2) แต่ผลงานที่อธิบายถึงอิทธิพลต่อกันระหว่างระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจที่น่าสนใจใน “หลักการเศรษฐศาสตร์การเมือง” (Principle of Political Economy) คือ John Stuart Mill’s (1848 อ้างใน Allan Drazen, 2000: 4 – 5) ซึ่งเป็นการอธิบายว่าในเศรษฐกิจไม่ได้แยกออกจากการเมืองอย่างแท้จริง แต่ปัจจัยระบบการเมืองนั้นเป็นปัจจัยกำหนดผลลัพธ์ของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นระเบียบการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์จำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงพลังการเมืองที่นอกจากมีผลต่อผลลัพธ์ของระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องตระหนักว่าระบบการเมืองเป็นกลไกในการตัดสินใจที่มีอิทธิพลอย่างยิ่ง การศึกษาระบบเศรษฐกิจจึงพึงต้องพิจารณาปัจจัยระบบการเมืองการเมืองควบคู่กัน ซึ่งถือได้ว่าค่างมีผลต่อการผลกระทบต่อกันอย่างกว้างขวาง เศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งแต่เดิมการศึกษาเศรษฐศาสตร์ยังขาดมิติการพิจารณาปัจจัยบริบทด้านการเมืองสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง อย่างเช่น Bruno S. Frey (1983) ได้เรียกเศรษฐศาสตร์การเมืองในบทความ “The Public Choice View of International Political Economy” ว่า “ทางเลือกสาธารณะ” (Public Choice) ซึ่งเขาอธิบายว่าสามารถเรียกว่า Economic Theory of Politics หรือ New Political Economy ก็ได้เพราะคือสิ่งเดียวกัน กล่าวคือ (Bruno, 1983: 4) เป็นวิธีการวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองและปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับการเมืองโดยใช้กรอบวิเคราะห์ตามแนวทางนีโอคลาสสิก (Neo

Classical) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ตามวิธีการนี้จะช่วยให้เห็นระบบการทำงานของสถาบันการเมือง และพฤติกรรมของรัฐบาล พรรคการเมือง ผู้สนับสนุนทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการได้อย่างชัดเจน ซึ่งทางเลือกสาธารณะเป็นความพยายามหนึ่งที่จะใช้วิธีการวิเคราะห์ “พฤติกรรมเชิงเหตุผล” (Rational Behavior) มากกว่าวิเคราะห์ในมุมมองเศรษฐศาสตร์แบบเดิมเพียงด้านเดียว ซึ่งทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์พฤติกรรม หรือการกระทำของระบบการเมืองที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และระบบเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับระบบการเมืองได้

ดังนั้นสาระสำคัญหลักคือซึ่งทฤษฎีนี้เน้นอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองว่าต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง ขณะเดียวกันการตัดสินใจทางการเมืองก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะรัฐในระบบทุนนิยมที่มีแนวโน้มจะตัดสินใจทางการเมืองต้องคำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐ โดยเฉพาะนโยบาย โครงการและแผนงานเศรษฐกิจต่างๆ ของรัฐ ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติข้ามชาติจากพม่าในสังคมไทยเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนภาพของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติข้ามชาติมาเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนกระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและบริหารที่มีส่วนผลักดันและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดรูปแบบระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติของรัฐบาล ดังนั้นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงจะเป็นกรอบที่ผู้ศึกษาใช้ในการวิเคราะห์การการศึกษาครั้งนี้ร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีอื่นๆ เพื่อให้เห็นภาพของความเชื่อพื้นฐานของรัฐบาลในการกำหนดระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติข้ามชาติชัดเจนมากยิ่งขึ้น

วิธีวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง

วิธีการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นจะวิเคราะห์ปรากฏการณ์และปัญหาเศรษฐกิจสัมพันธ์กับระบบอื่นๆ ในสังคม ทั้งนี้เพราะความเป็นจริง (Reality) ของระบบสังคมมีความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับกิจกรรมอื่นๆ ภายในระบบสังคม ซึ่งในแต่ละกิจกรรมนั้นจะมีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันภายใต้ระบบเดียวกัน แต่รูปแบบความสัมพันธ์จะมีลักษณะซับซ้อนหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับโครงสร้างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และบริบทแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินของกิจกรรมนั้นๆ เศรษฐศาสตร์การเมืองจึงให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับโครงสร้างสังคมและการเมืองเป็นหลัก โดย ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (2529: 10 – 19) เห็นว่าวิธีการผลิตของระบบเศรษฐกิจได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างหลัก 3 แห่ง คือ 1) โครงสร้าง

ส่วนบนด้านสังคม 2) โครงสร้างส่วนบนด้านการเมือง และ 3) โครงสร้างส่วนบนของระบบสังคม ซึ่งโครงสร้างทั้งสามแหล่งในทัศนะของปรีชา เป็นว่าเป็นเครื่องประกันอย่างดีที่ทำให้วิถีการผลิตดำรงอยู่ได้และพัฒนาต่อเนื่องกัน แต่ในขณะเดียวกันทั้งสามแหล่งนี้ก็แฝงไว้ด้วยปัจจัยที่จะทำให้วิถีการผลิตพังทลายลงได้ในอนาคต ดังนั้นเศรษฐศาสตร์การเมืองจำต้องเมืองความเชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างการผลิต (เศรษฐกิจ) เข้ากับโครงสร้างอีกสามแหล่งนั้นไว้ด้วยกัน โดยเฉพาะด้านการเมืองและสังคม จากแนวคิดของปรีชาจะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจหรือวิถีการผลิตจะดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องต้องพึ่งพาโครงสร้างระบบการเมืองและสังคมเป็นปัจจัยเอื้อให้สามารถดำเนินกิจกรรมการผลิตของระบบได้ อย่างไรก็ตามระบบนั้นๆ ก็อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้วิถีการผลิตสลายไป ซึ่งวิธีวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองจะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติข้ามชาติ ที่กลายเป็นปัจจัยการผลิตในระบบเศรษฐกิจภายใต้การสนับสนุนของระบบการเมืองของไทยได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ปรีชายังได้อธิบายเพิ่มเติมตามแนวทางของมาร์กซ์ (Carl Marx) ว่าวิธีวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจการเมือง ต้องอธิบายถึงเนื้อหาของปัญหาและปรากฏการณ์ ความเชื่อมโยงของปัจจัยและปัญหาต่างๆ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำเนิด การพัฒนา และการสลายตัวของปรากฏการณ์ทางสังคม ซึ่งเขาเห็นว่าควรวิเคราะห์บนพื้นฐานเหล่านั้นที่จะทำให้สามารถเปลี่ยนสังคมไทย และวิธีการดังกล่าวนี้ได้แก่ วิภาษวิธี (Critical) ซึ่งวิธีการนี้มีจุดเน้น คือ

1. ปัจจัยต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจหรือสังคมมีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันเป็นระบบ ระบบเศรษฐกิจแต่ละระบบ ย่อมมีระบบความสัมพันธ์ของตนเอง ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าส่วนเกิน กำไร การผลิต การสะสมทุน ค่าจ้าง ในระบบทุนนิยมที่ข้อมแตกต่างจากสังคมนิยม

2. ปรากฏการณ์และความสัมพันธ์ต่างๆ ในระบบ ย่อมเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอยู่เสมอ เศรษฐศาสตร์การเมืองจึงต้องค้นหากฎเกณฑ์ของพัฒนาการ

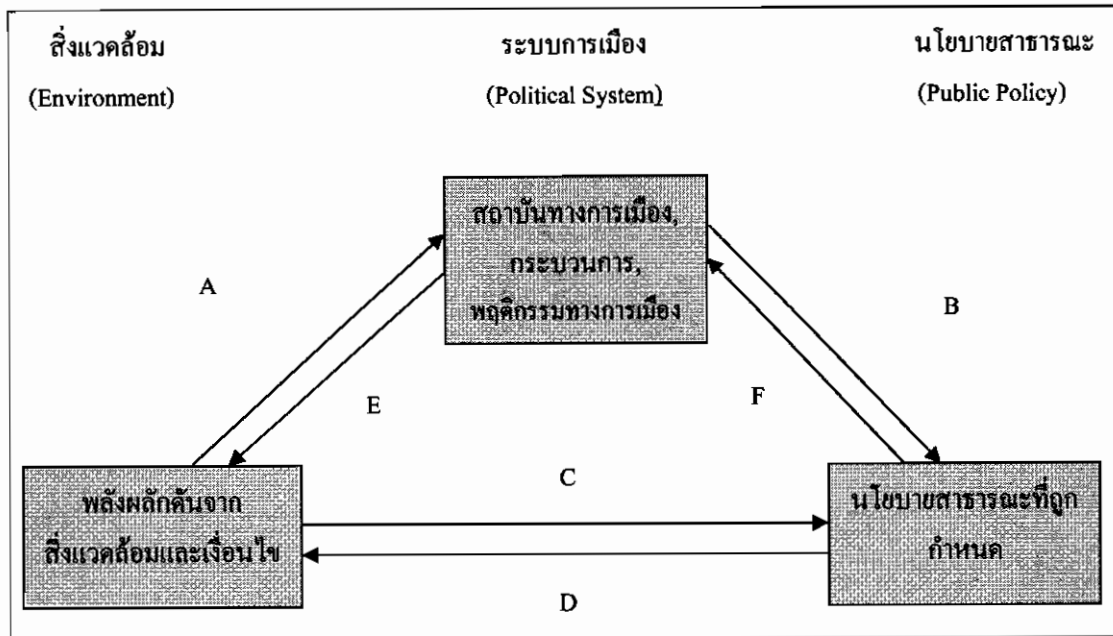
3. พัฒนาการของเศรษฐกิจสังคม มีลักษณะแบบการยกระดับจากง่ายไปสู่ยาก สลับซับซ้อน จากต่ำไปสู่สูง เลนินได้ชี้ให้เห็นว่า มาร์กซ์ เริ่มต้นวิเคราะห์ระบบทุนนิยมจากระดับที่ง่ายที่สุด นั่นคือระดับ สินค้า ความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานที่สุด คือการแลกเปลี่ยนสินค้า การวิเคราะห์เริ่มต้นจากสินค้าทำให้มาร์กซ์เริ่มมองเห็นความขัดแย้งในระบบทุนนิยมและเมื่อวิเคราะห์เข้าไปสู่ขั้นสลับซับซ้อนก็ยิ่งเห็นปัญหาของระบบมากขึ้น

4. พัฒนาการของระบบเกิดจากพลังผลักดันที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับเรื่องความขัดแย้ง และการต่อสู้ระหว่างปัจจัยที่ขัดแย้งกัน มาร์กซ์อธิบายว่า การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองจะเน้นเรื่องพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไปสู่ขั้นคุณภาพใหม่ โดยการวิเคราะห์ใน

กระบวนการของระบบเศรษฐกิจนั้นเกิดความขัดแย้งลักษณะใด ความขัดแย้งนั้นสามารถแก้ไขภายในระบบได้หรือไม่ มีเงื่อนไขอะไรบ้างที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งได้อีกต่อไป

จากลักษณะของวิภาษวิธี ผู้ศึกษาจะนำไปเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการอธิบายพัฒนาการของปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติและพัฒนาการแนวคิดของรัฐบาลไทยในการกำหนดระบบการบริหารปรากฏการณ์ดังกล่าวว่านโยบายและกลไกการบริหารตามนโยบายได้สอดคล้องกับเนื้อหาของปัญหาและปรากฏการณ์หรือไม่ เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่มีพลวัตซึ่งหากวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบกับระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลจะทำให้ทราบถึงว่าระบบดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับพัฒนาการของปรากฏการณ์หรือไม่อย่างไร นอกจากการวิเคราะห์แบบวิภาษวิธีแล้วเศรษฐศาสตร์การเมืองยังเน้นที่การวิเคราะห์แบบองค์รวม (Holistic or Totality) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆ และให้ความสำคัญต่อการพัฒนาของสังคมที่เป็นหน่วยรวม โดยมุ่งไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ของสังคมที่ซ้อนทับกันอยู่อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และด้านศาสนาและอุดมการณ์ เนื่องจากว่าปัจจัยต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจและระบบสังคมล้วนมีความเกี่ยวข้องกันอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้เศรษฐศาสตร์การเมืองยังเน้นการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical Analysis) เนื่องจากจะช่วยยืนยันยิ่งว่าสังคมมีพัฒนาการ มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลง มิใช่สังคมที่หยุดนิ่งกับที่ (Static) (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2550: 5 – 6)

นอกจากจะใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์แล้วผู้ศึกษาจะนำวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะ (Policy Analysis and Policy Advocacy) ของโทมัส ดาย (Dye, 1972: 5) เป็นกรอบวิเคราะห์แนวคิดการบริหารแรงงานข้ามชาติข้ามชาติของรัฐบาลไทยร่วมกับแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากเป็นวิธีการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ใช้สหวิทยาการ (Interdisciplinary Science) ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะใดๆ ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐศาสตร์ การศึกษา สังคมและวัฒนธรรม มาวิเคราะห์ร่วมกับระบบการเมืองและระบบสิ่งแวดล้อมที่ล้อมรอบระบบการเมืองด้วย จึงจะทำให้เป็นภาพความสัมพันธ์ของระบบต่างๆ ในกำหนดระบบการบริหารแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นระบบดังกล่าวนี้เป็นภาพสะท้อนกระบวนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายดังอย่างชัดเจน ดังอธิบายในแผนภาพต่อไปนี้



กรอบคิด:

- ความมั่งคั่ง
- กระบวนการพัฒนาความเป็นเมือง
- ระบบเศรษฐกิจ
- ระดับการศึกษา
- ความไม่เท่าเทียม
- โครงสร้างชนชั้น
- รูปแบบวัฒนธรรม
- เชื้อชาติ
- ศาสนา

กรอบคิด:

- รูปแบบของรัฐบาล
- ประเภทของรัฐธรรมนูญ
- ระบบราชการ
- ระบบพรรคการเมือง
- โครงสร้างอำนาจ
- รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- ระบบกลุ่มผลประโยชน์
- ระดับความขัดแย้ง
- ลักษณะของกลุ่มชนชั้นนำ

กรอบคิด:

- นโยบายสิทธิพลเมือง
- การกระจายรายได้
- นโยบายการศึกษา
- นโยบายสวัสดิการสังคม
- นโยบายสุขภาพ
- นโยบายต่างประเทศและ
- การป้องกันประเทศ
- นโยบายการจัดเก็บภาษีและ
- การใช้จ่าย

ภาพ 1 ความเชื่อมโยงในการวิเคราะห์นโยบาย

ที่มา: Dye (1972: 15)

จากภาพ 1 แสดงให้เห็นถึงระบบความเชื่อมโยงของปัจจัยต่างๆ ในระบบสังคมที่สัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมา ซึ่งทุกปัจจัยต่างส่งผลต่อกันและกันเพื่อกำหนดนโยบายขึ้นมาให้สอดคล้องกับทุกปัจจัยที่มาเกี่ยวข้องพื้นที่มีถึง 4 ความเชื่อมโยงระหว่างกัน คือ

1. ความเชื่อมโยง A เป็นผลกระทบของพลังผลักดันจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขต่างๆ ที่มีต่อสถาบันทางการเมืองของรัฐ กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง
2. ความเชื่อมโยง B เป็นผลกระทบของการเมืองและสถาบันทางการเมืองของรัฐ กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

3. ความเชื่อมโยง C เป็นผลกระทบจากพลังผลักดันจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขต่างๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

4. ความเชื่อมโยง D เป็นผลกระทบ (ผลย้อนกลับ) ของนโยบายสาธารณะที่มีต่อพลังผลักดันจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขต่างๆ

5. ความเชื่อมโยง E เป็นผลกระทบ (ผลย้อนกลับ) ของการเมืองและสถาบันทางการเมืองของรัฐ กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองที่มีต่อพลังผลักดันจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขต่างๆ

6. ความเชื่อมโยง F เป็นผลกระทบ (ผลย้อนกลับ) ของนโยบายสาธารณะที่มีต่อการเมืองและสถาบันทางการเมืองของรัฐ กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมานั้น เกิดจากปัจจัยต่างๆ ในระบบสังคมที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน แต่อย่างไรก็ตามประเด็นที่พึงพิจารณา ก็คือปัจจัยใดหรือกลุ่มคน หรือ สถาบันใดที่มีบทบาทหลัก หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ซึ่งย่อมผลักดันประเด็นนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มหรือสถาบันของตน ซึ่งเป็นข้อที่เศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญในการวิเคราะห์

แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักมาร์กซิสต์

แนวคิดที่เสนอว่ารัฐบาลในฐานะรัฐนั้นเป็นสถาบันหลักในการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะกระทำโดยความเห็นชอบของกลุ่มทุนผูกขาดรายใหญ่ที่มีความมั่นคง คือ แนวคิดของสำนักมาร์กซิสต์ฝรั่งเศส บุคคลที่สำคัญคือ Manuel Castells (1977: 46) ซึ่งเห็นว่ารัฐมีการตัดสินใจการบริการด้านการการจัดสาธารณูปโภคร่วม (Collective Consumption) โดยการสนับสนุนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามรัฐยังคงธำรงไว้ซึ่งอำนาจ Relative Autonomy 2 ด้าน (ปริชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2550: 91) คือ

1. ด้านผลประโยชน์ที่รัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ระบบทุนนิยมทั้งระบบดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ

2. ด้านการปฏิบัติการ รัฐมีกลไกทางการเมืองที่ปฏิบัติการเพื่อระบบมิใช่เพื่อรับใช้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

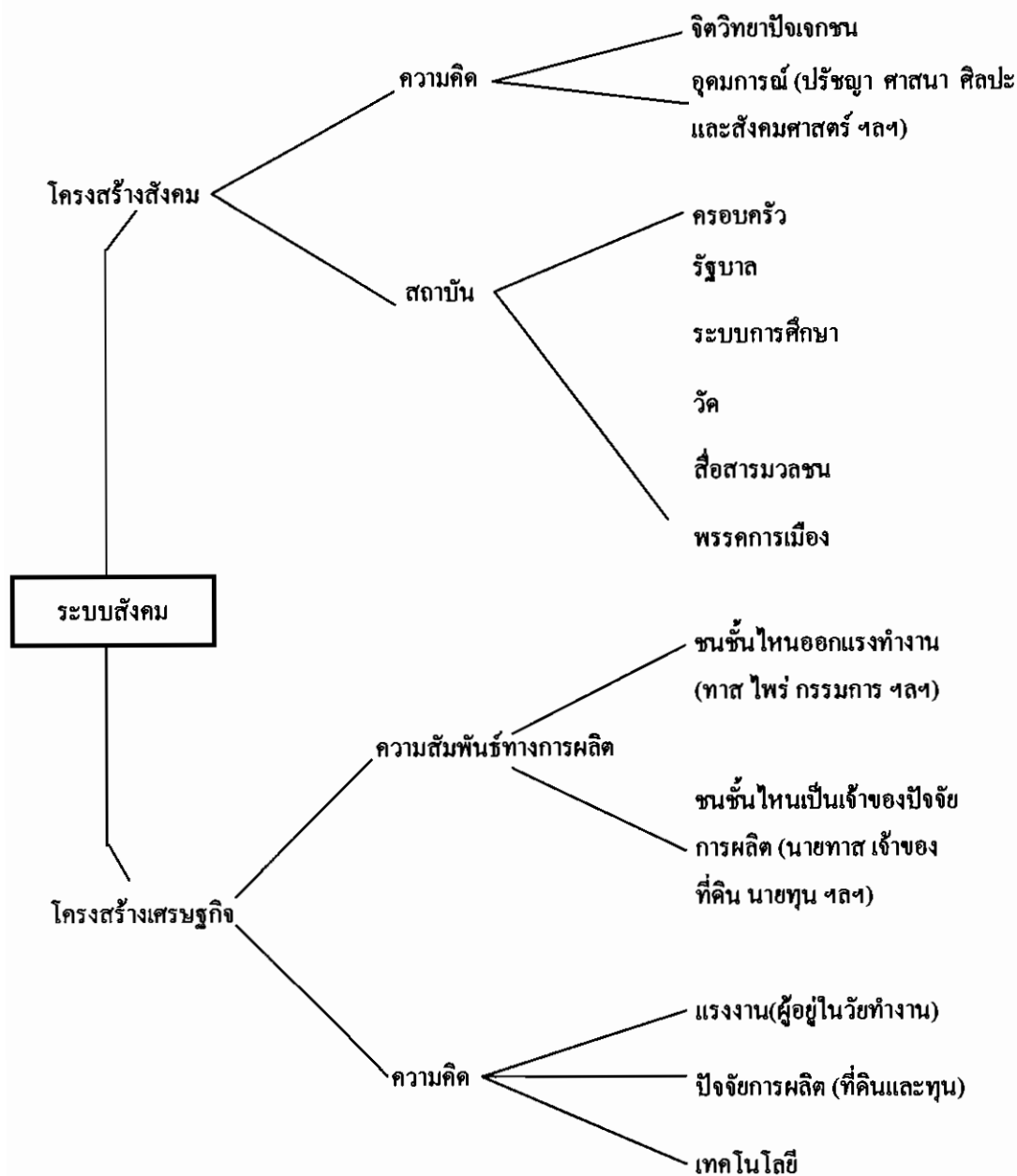
ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดของ Castells นั้นมองว่าแม้ว่าการตัดสินใจนโยบายของรัฐไม่มีสถาบัน หรือกลุ่มใดมีอิทธิพลเหนือรัฐ แต่แท้ที่จริงนั้นการตัดสินใจของรัฐอยู่ภายใต้พลังผลักดันของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ แต่เพื่อให้ทุนกลุ่มอื่นดำรงอยู่ได้ในรัฐทุนนิยม

รัฐจำเป็นต้องสร้างระบบการตัดสินใจนโยบายเพื่อไม่ให้กลุ่มทุนขนาดเล็กภายในรัฐสูญเสียผลประโยชน์ โดยรัฐใช้อำนาจ Relative Autonomy ที่มีอยู่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งอาจตีความได้ว่า การดำรงอยู่ของทุนก็คือเป็นการดำรงอยู่ของรัฐทุนนิยม ดังนั้นรัฐจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทุนเอง อย่างไรก็ตามมีแนวคิดใหม่ที่อธิบายให้เห็นว่ารัฐไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของทุนโดยใช้ อำนาจ Relative Autonomy เท่านั้น แต่รัฐทำหน้าที่ในฐานะผู้ผลิตหรือ เป็นทุนเอง หรือเป็นวิธีการผลิตของรัฐ (State mode of production) ตามแนวคิดของ Ivan Szelenyi (อ้างใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2550: 93) ซึ่งแนวคิดของ Szelenyi ได้อธิบายว่ารัฐไม่เพียงแต่รับใช้หรือตอบสนองทุนอย่างเดียว แต่รัฐมีผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่รัฐมีอุดมการณ์และเป้าหมายของตนเองในการจัดการกับเศรษฐกิจของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาระบบและการเข้าควบคุมเรื่องการผลิตส่วนเกิน และการจัดสรรส่วนเกิน ที่นอกเหนือจากการกำหนดสาธารณูปโภคร่วม ซึ่งรัฐสวัสดิการทำหน้าที่ในการควบคุมอยู่แล้ว

ตาม นัยยะของ Szelenyi นี้ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน แต่ยังทำหน้าที่ในฐานะผู้ผลิตหรือเป็นทุนเองในบางกิจการที่รัฐพิจารณาถึงผลประโยชน์แก่รัฐ โดยตรง ซึ่งหมายถึงการแสดงบทบาทด้านการเมืองในฐานะผู้กำหนดและตัดสินใจนโยบายและบทบาทในฐานะทุนคือเพื่อแสวงผลกำไรแห่งรัฐโดยตรง ซึ่ง Szelenyi อธิบายว่าเป็นการก่อตัวของวิธีการผลิตแบบใหม่ ความขัดแย้งที่ความรุนแรงขึ้น จึงได้แสดงทัศนะว่า เนื่องจากรัฐทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากร คือ การจัดทำสาธารณูปโภคร่วม (Collective Consumption) ซึ่งเป็นไปในลักษณะไม่เท่าเทียมกันและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชนต่างๆ และเป็นต้นตอทำให้มีการแบ่งชั้นมากขึ้น อีกด้านหนึ่งการเข้าแทรกแซงกระบวนการสะสมทุนโดยตรงของรัฐ ย่อมขัดผลประโยชน์ของทุนนิยมเสรีอย่างรุนแรง ซึ่งจากการอธิบายของ Szelenyi เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าในการพิจารณากำหนดนโยบายใดๆ ของรัฐนั้น รัฐจะมีการพิจารณาถึงผลประโยชน์สูงสุดที่พึงจะได้รับเป็นหลัก ทั้งนี้อาจเป็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งรัฐ และผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจในด้านรายได้ของรัฐ ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าทุนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำรงอยู่ของรัฐ การตอบสนองต่อทุนก็คือการตอบสนองต่อความมั่นคงของรัฐบาลในยุครัฐทุนนิยม รัฐในฐานะตัวแทนของทุนทำหน้าที่บริหารเพื่อให้ทุนดำรงอยู่ได้ นั่นย่อมแสดงว่ารัฐก็สามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้การสนับสนุนของทุนเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าแนวคิดของ Szelenyi ได้เน้นบทบาทวิธีการผลิตของรัฐ (State Mode of Production) ซึ่งเป็นการอธิบายถึง “การผลิตทางสังคม” (Social Production) ของสังคมมนุษย์ตามแนวคิดของทฤษฎีวิวัตุนิยมของประวัติศาสตร์ของมาร์กซ์ (กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2550: 3 - 4) ว่าในช่วงระยะเวลาหนึ่งนั้นมนุษย์ที่อยู่ในสังคมจะมีระดับของความสามารถในการผลิตขั้นตอนหนึ่ง

ที่แน่นอน ซึ่งความรู้ความสามารถในการผลิตนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถความชำนาญของมนุษย์ ตลอดจนเทคโนโลยีหรือพลังการผลิตที่พอจะหาได้ในขณะนั้น ภายใต้เงื่อนไขของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มนุษย์ดำรงอยู่ สื่อต่างๆ ที่กล่าวมานี้เรียกว่า “พลังการผลิตทางวัตถุ” (The material forces of production) หรือเรียกสั้นๆ ว่า “พลังการผลิต” (Productive force) มาร์กซกล่าวว่า พลังการผลิตจะเป็นตัวกำหนดวิถีการดำรงชีวิตของมนุษย์ ขณะเดียวกันพลังการผลิตยังเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ในการผลิตและการแลกเปลี่ยนระหว่างมนุษย์ที่ทำการผลิตด้วยกันอีกด้วย ความสัมพันธ์ทางการผลิต (Production relation) ในที่นี้ได้แก่ ความสัมพันธ์ทางการผลิตแบบเจ้าของที่ดิน (Lord) กับชาวนาที่ดิน (Serf) หรือระหว่างนายทาส (Master) กับทาส (Slave) หรือระหว่างนายทุน (Capitalist) กับกรรมกร (Worker) พลังการผลิตกับความสัมพันธ์ทางการผลิตประกอบเข้าด้วยกันเป็น “โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคม” (The economic structure of society) ซึ่งเรียกสั้นๆ ว่า “โครงสร้างส่วนล่าง” (Base) นั้นจะไปกำหนด “โครงสร้างส่วนบน” (Superstructure) อีกทีหนึ่ง โครงสร้างส่วนบนนี้ได้แก่ ระบบกฎหมาย การเมือง ศาสนา อุดมการณ์ ตลอดจนโลกทัศน์และชีวิตทัศน์ของมนุษย์ กล่าวสั้นๆ ก็คือ สภาพทางวัตถุของมนุษย์เป็นตัวกำหนดวิถีชีวิตและสถาบันทางสังคมของมนุษย์ โดยมาร์กซได้อธิบายภาพการวิเคราะห์ทางสังคมไว้ดังนี้



ภาพ 2 แสดงกรอบการวิเคราะห์สังคมของมาร์กซ์

ที่มา: กนกศักดิ์ แก้วเทพ (2550: 6)

โดยสรุปแล้วกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2550: 7) ได้อธิบายมรดกวิธีเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบมาร์กซ์ ดังนี้

1. เศรษฐศาสตร์การเมืองเน้นที่ศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลทั้งหลายและใช้วิธีการศึกษาหาสาเหตุที่แท้จริงในประวัติศาสตร์ ตัวแปรที่ใช้อธิบายสาเหตุต่างๆ

จะมองที่ความทุกข์เป็นสำคัญไม่ใช่ตัวแปรนามธรรม เช่น อัตราดอกเบี้ย ระดับราคา เป็นต้น โดยวิธีการศึกษาจะใช้เหตุผลและหลักฐานในทางประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือในการพิสูจน์และใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

2. การศึกษาของเศรษฐศาสตร์การเมืองจะพยายามศึกษาและสังเกตการพัฒนาของสังคมทั้งสังคมในแง่ที่เป็นหน่วยรวม โดยมุ่งไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆ ของสังคมในด้านความสัมพันธ์ทางการผลิตและความสัมพันธ์ด้านการเมือง

3. การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบนี้เป็นการศึกษาเชิงวิพากษ์ (Critical Science) ซึ่งมองวิธีการผลิตแบบทุนนิยม ทฤษฎีสินส่วนบุคคล แรงงาน กำไร ฯลฯ ในแง่ที่เป็นปรากฏการณ์ทางประวัติศาสตร์ และมุ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะความเป็นไปและแนวโน้มของระบบทุนนิยม

มโนทัศน์ชนชั้น

การวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของมาร์กซ์มีมโนทัศน์ที่สำคัญ คือ มโนทัศน์เรื่อง “ชนชั้น” (Class) โดยจำแนกกลุ่มในสังคมออกเป็น 2 ชั้นใหญ่ๆ คือ ชนชั้นที่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น (Exploiters) และชั้นชั้นที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ (Exploited) ในทัศนะของมาร์กซ์เห็นว่าคนที่ถูกเอารัดเอาเปรียบในสังคมสามารถมองเห็นการเอารัดเอาเปรียบในสังคมมองเห็นการเอารัดเอาเปรียบที่มีอยู่จะเป็นแรงจูงใจผลักดันไปสู่การหาทางเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น การเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากชนชั้นหนึ่งนั้น ไปสู่อีกชนชั้นหนึ่งจะเป็นตัวกำหนดกระบวนการต่างๆ ที่ทำให้สังคมมนุษย์ได้มีวิวัฒนาการจากขั้นตอนหนึ่งไปสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง มาร์กซ์ได้สร้างมโนทัศน์เรื่อง “ชนชั้น” ขึ้นมาใหม่ทั้งนี้ชนชั้นในทัศนะของมาร์กซ์นั้นหมายถึง กระบวนการทางสังคมที่เฉพาะอันหนึ่ง ซึ่งได้แก่ การสร้างแรงงานส่วนเกินให้เกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ชนชั้นเป็นกระบวนการทางเศรษฐกิจที่เฉพาะ 2 อย่างด้วยกัน คือ ในประการแรก มนุษย์ได้สร้างแรงงานส่วนเกินขึ้นมา และประการที่สอง ผลผลิตของแรงงานส่วนเกินได้มีการแจกจ่ายแบ่งปันกันไป แนวคิดแรงงานส่วนเกินนั้นมาร์กซ์ได้อธิบายว่าสังคมแต่ละสังคมจะมีสมาชิกจำนวนหนึ่งที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับธรรมชาติเพื่อผลิตสินค้าและบริการขึ้นมา ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาตินี้เรียกว่า “กระบวนการของแรงงาน” (Labour process) ซึ่งหมายถึงการที่มนุษย์ได้ใช้พลังกำลัง กล้ามเนื้อ สมอง ฯลฯ ในการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติให้กลายมาเป็นสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์เอง สมาชิกที่ออกแรงทำงานนี้เรียกว่า “ผู้ใช้แรงงานโดยตรง” ซึ่งจำนวนเวลาที่ผู้ใช้แรงงานโดยตรงทำการผลิตสินค้าและบริการสำหรับใช้ในการยังชีพของตนเองเรียกว่า “แรงงานจำเป็น” (Necessary labour) แต่

ในความเป็นจริงนั้น ผู้ใช้แรงงานโดยตรงจะผลิตสินค้าและบริการได้มากกว่าจำนวนแรงงานที่จำเป็น มาร์กซ์เรียกจำนวนเวลาที่ใช้ไปส่วนนี้ว่า “แรงงานส่วนเกิน” กล่าวในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ผู้ใช้แรงงานโดยตรงได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการ 2 อย่างที่แตกต่างกัน คือ ในประการแรก ได้แก่ “กระบวนการทางแรงงาน” โดยการออกแรงเปลี่ยนแปลงธรรมชาติ และในประการที่สอง ได้แก่ “กระบวนการทางชนชั้น” โดยการผลิตแรงงานส่วนเกินขึ้นมา ซึ่งกระบวนการทางชนชั้นเพื่อผลิตแรงงานส่วนเกินนี้มีอยู่ในทุกสังคม ดังนั้น “ชนชั้น” ในที่นี้จึงหมายถึงกระบวนการทางเศรษฐกิจของการผลิตและการแบ่งปันแรงงานส่วนเกิน หรือ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ชนชั้นเกิดจากชีวิตทางการผลิตทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงของสังคม (Calvert, 1982 อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2550: 17) และด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ชนชั้นในสังคมใดสังคมหนึ่งอย่างเป็นทางการนั้นจำเป็นต้องนำลักษณะของความหลากหลายของชนชั้น ตลอดจนการเคลื่อนไหวของชนชั้นมาพิจารณาเข้าด้วยกันภายใต้เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์

ประเด็นที่มาร์กซ์ให้ความสำคัญมากที่สุด คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตโดยตรงหรือความสัมพันธ์ทางการผลิต ซึ่งความสัมพันธ์นี้จะเป็นอย่างไรมีขึ้นอยู่กับลักษณะหรือขั้นตอนของแบบวิธีการผลิต ทั้งนี้วิวัฒนาการของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัยจะมีแบบวิธีการผลิตของตนเอง โดยเฉพาะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การวิเคราะห์แบบวิธีการผลิตจะทำให้เราสามารถมองเห็นลักษณะที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจนั้นๆ (Swingewood, 1979 อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2550: 17) ซึ่งในแต่ละแบบวิธีการผลิตนั้นจะมีโครงสร้างชนชั้นของตนเอง โดยเฉพาะ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างแบบวิธีการผลิตกับโครงสร้างชนชั้นมี 2 ลักษณะประการแรก คือ ในระบบสังคมที่มีชนชั้นจะถูกกำหนดโดยระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิต ทั้งนี้ภายใต้ระบบกรรมสิทธิ์เช่นนี้คนในสังคมอาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มหรือ 2 ชนชั้นใหญ่ๆ คือ คนกลุ่มหนึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตกับคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่มีปัจจัยการผลิต ซึ่งฐานะที่แตกต่างกันเมื่อพิจารณาจากความเป็นเจ้าของและการควบคุมปัจจัยการผลิตกับคนอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่มีปัจจัยการผลิต ซึ่งฐานะที่แตกต่างกันเมื่อพิจารณาจากความเป็นเจ้าของและการควบคุมปัจจัยการผลิตจะเห็นได้ชัดเจนในกระบวนการแบ่งงานกันทำ (กลุ่มคนที่ เป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมปัจจัยการผลิตมักจะไม่ต้องทำงานหรือทำงานเบา) และกระบวนการแบ่งปันผลผลิต (กลุ่มคนที่ เป็นเจ้าของหรือผู้ควบคุมปัจจัยการผลิตมักจะ ได้ส่วนแบ่งผลผลิตในปริมาณที่มากกว่าเสมอ) ฉะนั้น การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตจึงมีความหมายครอบคลุมถึงการมีอำนาจในการควบคุมแรงงานและผลผลิตของแรงงานอีกด้วย

ลักษณะประการที่สอง คือ นอกจากแบบวิธีการผลิตจะเป็นตัวกำหนดให้เกิดโครงสร้างชนชั้นที่มีลักษณะสอดคล้องกับแบบวิธีการผลิตแล้ว ในทางกลับกัน โครงสร้างชนชั้นในสังคมก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการสนับสนุนค้ำจุนให้แบบวิธีการผลิตนั้นๆ ดำรงอยู่ ตัวอย่างเช่น

กลุ่มคน หรือชนชั้นที่ผูกขาดปัจจัยการผลิตย่อมจะได้รับผลประโยชน์มากมายจากอำนาจการผูกขาดนี้ และด้วยเหตุนี้เองจึงต้องการที่จะรักษาหรือดำรงแบบวิถีการผลิตดังกล่าวเอาไว้ให้นานที่สุด ทั้งนี้พวกเขาจะทำการต่อต้านทุกสิ่งทุกอย่างที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงแบบวิถีการผลิตแบบเก่า (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2524 อ้างใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ, 2550: 18) ลักษณะสองด้านของความสัมพันธ์ระหว่างแบบวิถีการผลิตกับโครงสร้างชนชั้นที่ดำรงอยู่ในสังคมที่มีชนชั้นดังกล่าวข้างต้นนี้จะนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมและในที่สุดเป็นการต่อสู้ทางชนชั้น (Class struggle) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มโนทัศน์เรื่องชนชั้นของมาร์กซ์เป็นเครื่องมือหรือกรอบการวิเคราะห์ที่จะนำไปสู่การค้นหาแก่นแท้ของปัญหาที่มีอยู่ในสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิเคราะห์ระบบทุนนิยม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเปลือกนอกจะเห็นว่าเป็นระบบเศรษฐกิจที่แสดงความสัมพันธ์ทางการแลกเปลี่ยน ซึ่งมีสินค้า (Commodity) หมุนเวียนอยู่ในตลาดและเงินตรา (Money) เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน แต่ในระบบทุนนิยมได้ซ่อนเร้นการเอาเปรียบระหว่าง “ชนชั้นเจ้าของทุน” กับ “ชนชั้นผู้ใช้แรงงาน” เอาไว้ เพราะถ้ามองจากเปลือกนอกก็จะไม่เห็นสิ่งนี้

ดังนั้น จากแนวคิดของมาร์กซ์ ข้างต้นเราจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ในการผลิตมีชนชั้นสองชนชั้นที่สัมพันธ์กัน คือชนชั้นนายทุน และชนชั้นผู้ใช้แรงงานซึ่งก็คือกลุ่มคนที่อยู่ในโครงสร้างส่วนล่างในการขับเคลื่อนทุนคือ กรรมกร (Worker) หรือเรียกว่า “พลังแรงงาน” (Labour Power) โดย มาร์กซ์ (อ้างใน พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, 2546: 71) ได้อธิบายว่า ถึงพลังแรงงานของคนงานในฐานะผู้ผลิตสินค้าว่า “สิ่งที่มีอรรถประโยชน์กลายเป็นสินค้าก็เพราะว่าสิ่งนั้นเป็นผลิตผลของแรงงานของปัจเจกชนส่วนบุคคลหรือของกลุ่มปัจเจกชนผู้ซึ่งทำงานของคน โดยอิสระจากกันและกัน...และมีได้มีการพบปะทางสังคมระหว่างกันจนกว่าพวกเขาจะแลกเปลี่ยนผลผลิตของตน” โดยสินค้าจะมีมูลค่า (Value) นั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับร่วมกันของสังคม คือยอมรับกันถ้วนหน้า โดยบรรดาผู้ผลิตที่นำสินค้ามาแลกเปลี่ยนกัน มูลค่าซึ่งเป็นคุณสมบัติร่วมของสินค้าทั้งปวงดังกล่าวจึงมิใช่เป็นเรื่องของ “กายภาพ” ของสินค้า และจากการพิจารณาโดยละเอียดในทัศนะของ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ (2546: 72) พบว่า สินค้าานาชนิดล้วนเป็นผลผลิตของแรงงานมนุษย์ภายใต้เงื่อนไขกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในปัจจัยการผลิตและการแบ่งงานกันทำ นับหนึ่งมูลค่ามิใช่เป็นคุณสมบัติร่วมทางกายภาพหากแต่เป็นคุณสมบัติร่วมทางสังคม

ทั้งนี้ Marx เห็นว่าสินค้าชนิดเดียวกันอาจใช้ปริมาณแรงงานผลิตที่ต่างกัน ในผู้ผลิตที่ต่างกัน โดยมูลค่าของสินค้าใดกำหนดโดยปริมาณแรงงานจำเป็นของสังคม (Socially Necessary Labour) ซึ่งใช้ในการผลิตสินค้านั้นภายใต้เงื่อนไขการผลิตที่เป็นปกติและในจำนวนที่ต้องการ โดยสังคม (พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, 2546: 75) โดยในระบบทุนนิยมแรงงานมนุษย์ ซึ่งพิชิตอธิบายตาม

แนวคิดของ Marx ว่าเป็นแรงงานของสังคมโดยตัวมันเองนั่นคือ การจัดสรรแบ่งงาน การตัดสินใจ การผลิต และการแบ่งปันผลผลิตกระทำโดยสังคมโดยตรง เช่น ในสังคมบุพกาล การตัดสินใจอยู่ที่ความเห็นร่วมของเผ่าหรือของหัวหน้าเผ่า ฉะนั้น แรงงานมนุษย์จึงเป็นแรงงานสังคม (Social Labour) โดยอัตโนมัติ คือ การได้รับการยอมรับอย่างทันทีและตรงไปตรงมาว่ามี “ประโยชน์” โดยสังคม แต่ในระบบเศรษฐกิจสินค้า การจัดสรรแบ่งงาน การใช้เวลาแรงงาน การตัดสินใจผลิตมิได้กระทำโดยการชี้แจงจากสังคมโดยตรง แต่กระทำโดยการตัดสินใจของปัจเจกชนผู้ผลิตแต่ละคนอย่างโดดๆ การใช้แรงงานของเขาขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจคาดเดาภาวะตลาดและราคาของเขาเอง ฉะนั้นแรงงานที่เขาใช้ไปนั้นในเบื้องต้นจึงยังไม่ใช้แรงงานสังคม แต่เป็นแรงงานส่วนบุคคล แรงงานจะกลายเป็นแรงงานสังคม ก็ต่อเมื่อผลผลิตแห่งแรงงานของเขาได้รับการยอมรับจากผู้ผลิตรายอื่นคือ คู่ค้าขึ้นตีรับสินค้าและในการกลับกันก็ตอบแทนเขาด้วยสินค้าอื่น นัยหนึ่งแรงงานส่วนบุคคลจะเปลี่ยนผ่านไปสู่แรงงานสังคมได้ในระบบเศรษฐกิจสินค้าก็ต่อเมื่อผลผลิตแห่งแรงงานนั้นประสบความสำเร็จในการขาย ในทางตรงกันข้ามหากไม่สามารถขายผลผลิตแห่งแรงงานตนได้ซึ่งก็คือ ไม่มีผู้โดยยอมรับสินค้านั้น นั่นก็หมายความว่า การใช้แรงงานของเขาถูกปฏิเสธโดยสังคม

จากคำอธิบายข้างต้นตามทัศนะของมาร์กซ์ (Marx) แสดงให้เห็นว่าเขาเห็นว่าพลังแรงงานจะสามารถผลิตสินค้าที่มีมูลค่า หรือมีประโยชน์ได้นั้น สินค้านั้นต้องได้รับการยอมรับจากสังคมนั้นย่อมแสดงว่าสินค้านั้นได้มีคุณค่าในมิติเศรษฐกิจด้านเดียวแต่สินค้านั้นจะมีคุณค่าอันจะมีความสัมพันธ์กับสังคมด้วย ซึ่งเขาได้เรียกว่า “ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการผลิต” (The Social Relations of Production) หรือ ความสัมพันธ์ทางการผลิต (Production Relations) (ไชยรัตน์ เจริญสิน อีพาร์, 2554: 246) นั่นชี้ให้เห็นว่า มาร์กซ์ให้ความสำคัญกับแรงงานมนุษย์ (Labour) อย่างมาก ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต – การสร้างมูลค่าต่างๆ และเป็นพื้นฐานของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย นอกจากนี้แรงงานยังเป็นสิ่งที่สร้างความมั่งคั่งให้กับชนชั้นนายทุนในรูปของมูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value) ซึ่งมาร์กซ์เองชี้ให้เห็นว่าเป็นความอยุติธรรมระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิมนั้นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตมีลักษณะของการขูดรีด เอารัดเอาเปรียบในรูปของมูลค่าส่วนเกินผ่านการผลิตสินค้าและบริการ กล่าวคือ ชนชั้นแรงงานไม่ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับมูลค่าที่แท้จริงที่แรงงานผลิตได้ แต่ได้รับน้อยกว่า ส่วนต่างระหว่างมูลค่าที่แท้จริงที่ผลิตได้ กับค่าแรง/ราคาที่ชนชั้นนายทุนจ่ายให้ คือ มูลค่าส่วนเกินซึ่งเป็นกำไรของชนชั้นนายทุน และเป็นพื้นฐานที่จะนำไปลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อสร้างกำไรให้ตนมากยิ่งขึ้นไปเรื่อยๆ ในกระบวนการสะสมทุนและสร้างความมั่งคั่ง โดยมาร์กซ์เห็นว่าชนชั้นนายทุนได้อาศัยอำนาจและกลไกรัฐเข้ามาช่วยอย่างมาก และเห็นว่าภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแรงงานมีฐานะเป็นเพียงสินค้าประเภทหนึ่ง คือ คอยขาย

แรงงานให้กับชนชั้นนายทุนที่เป็นเจ้าของหรือควบคุมปัจจัยการผลิตในสังคม ยิ่งไปกว่านั้นภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ชนชั้นแรงงานจะมีความรู้สึกแปลกแยก (Alienation) สูงเพราะคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นคนมีน้อยลง

จากข้ออธิบายข้างต้นเป็นการอธิบายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของรัฐทุนนิยมที่มีการทำหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทุน หรือของเอกชน แต่ขณะเดียวกันก็มีข้อถกเถียงเพิ่มเติมขึ้นมาว่ารัฐในบางครั้งทำหน้าที่เสมือนเป็นทุนเอง เนื่องจากรัฐประกอบด้วยชนชั้นที่มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า จึงทำหน้าที่ในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจด้วยตนเอง ซึ่ง Szelenyi เรียกว่าบทบาทวิถีการผลิตของรัฐ (State Mode of Production) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นหน้าที่ของรัฐในฐานะเป็นทุนเอง แต่อย่างไรก็ตามรัฐยังคงทำหน้าที่หลัก คือ การปกป้องผลประโยชน์ของทุนกลุ่มใหญ่ของรัฐ แต่ก็กำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้ทุนกลุ่มย่อยอื่นให้สามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งผู้ศึกษานำแนวคิดดังกล่าวมาศึกษาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในสังคมไทยในอดีตและแนวโน้ม ไปข้างหน้าว่าแท้ที่จริงรัฐแสดงบทบาทต่อแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้อย่างไร โดยผู้ศึกษาได้นำประเด็นด้านพลังแรงงาน และมูลค่าแรงงาน มาอธิบายร่วมกับ กล่าวคือ ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทยนั้นมีความจำเป็นใช้พลังแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานระดับล่างอย่างยิ่ง พลังแรงงานดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นแรงงานสังคม เนื่องจากได้รับการยอมรับว่ามีประโยชน์ โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง ก่อสร้าง บริการและการเกษตร ที่แรงงานข้ามชาติพม่าเข้ามาทดแทน ซึ่งหน่วยธุรกิจซึ่งเป็นหน่วยย่อยของระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองของประเทศไทยได้อาศัยแรงงานกลุ่มนี้ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานที่อยู่ภายใต้ นโยบายหรือยุทธศาสตร์การบริหารจัดการดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการสะท้อนแนวคิดและพฤติกรรมเชิงเหตุผลที่รัฐไทยแสดงออกผ่านรูปแบบและเนื้อหาของนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติดังกล่าว

ดังนั้นแก่นกลางในการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองในที่นี้จึงมุ่งวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาล ที่พฤติกรรมนั้นจะตอบสนองต่อปัจจัยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน ซึ่ง Hemel (1983 อ้างใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2529: 189) ในบทความ “โลกชีวิตและระบบ : มิติใหม่ทางการศึกษาเศรษฐศาสตร์ - การเมือง” ไว้ว่าการวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจว่า ในระบบที่เป็นจริงทำให้เห็นความหลากหลายแห่งวิถี นโยบายและอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองไปจนถึงความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ ในขณะเดียวกันก็เห็นขีดจำกัดของวิกฤตการณ์ของรัฐบาลในระบบต่างๆ อีกด้วย โดยแนวคิดที่สำคัญในการวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาลมีดังนี้

1. ผู้ที่อยู่ในระบบความสัมพันธ์เศรษฐกิจการเมือง คือ ผู้ที่ตัดสินใจในการวางนโยบาย พฤติกรรมของเขาจะขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจการเมืองทั้งระบบ ซึ่งหมายถึง การเสนอนโยบายหรือวิธีการแก้ไขปัญหาโดยคณะผู้เชี่ยวชาญหรือคณะที่ปรึกษาจากภายนอกจะไม่ต้องมีความหมายในภาคปฏิบัติเท่าใดนัก

2. สิ่งที่จะทำได้อย่างมากที่สุด คือ การแนะนำวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งรัฐบาลอาจจะฟังหรือไม่ฟังก็ได้ เพราะรัฐบาลมีผลประโยชน์ของตนเองหลายอย่างเช่น ต้องการเอาใจประชาชน หรือเอาใจธุรกิจเอกชน หรือต้องการอยู่ในอำนาจนาน

3. วิธีที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์การเมือง คือการเปลี่ยนแปลงกติกาหรือกฎเกณฑ์ของระบบ นั่นคือ การเลือกใช้กลไกการตัดสินใจ เช่น ใช้กลไกการวางแผนผสมผสานกับกลไกตลาด หรือกลไกอื่นๆ ได้อย่างไร

จากแนวคิดเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ตามแนวคิดของ Hemel สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย จะมีพฤติกรรมในเชิงเปรียบเทียบผลได้และผลเสียของนโยบายร่วมกับความมั่นคงของรัฐบาล จึงอาจไม่ได้คำนึงถึงวิธีการแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมที่สุดที่น่าเสนอจากผู้เชี่ยวชาญในปัญหานั้นๆ สิ่งที่รัฐบาลเลือกทำคือการตัดสินใจภายใต้สภาวะการณ์ของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่เอื้อต่อรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนสนับสนุนรัฐบาล

จากการอธิบายเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมืองดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นผู้ศึกษาจะนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ด้านแรงงานพม่าที่ศึกษาเพื่อนำไปสู่การเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้นำวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะ (Policy Analysis and Policy Advocacy) ของ Dry (1972: 17) เป็นกรอบวิเคราะห์ร่วมด้วย เนื่องจากการศึกษาเพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในครั้งนี้เป็นการศึกษาในระดับมหภาคที่ต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศที่มีส่วนสนับสนุน และมีผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ดังกล่าว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องในกรอบวิเคราะห์เชิงนโยบายสาธารณะของคาย (Dye) ร่วมด้วย

นอกจากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกรอบการศึกษาของผู้ศึกษาแล้วยังมีกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย อาทิ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, 2544 และ 2551 พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 นอกจากนี้มี นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 – 2549 และ พ.ศ. 2550 –

2554 ซึ่งเป็นแผนแม่บทด้านความมั่นคงที่ส่งผลให้งานด้านอื่นๆ ที่อาจส่งผลต่อความมั่นคงต้องสอดคล้องกับนโยบายด้านความมั่นคง อาทิ งานในด้านแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติโดยตรงที่ผู้ศึกษานำมาศึกษาและวิเคราะห์ ซึ่งได้แก่นโยบายแรงงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, มติคณะรัฐมนตรีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าว นอกจากกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยเอง ยังมีเงื่อนไขระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการพิจารณากำหนด หรือถือปฏิบัติเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยสอดคล้องและได้รับการยอมรับตามหลักสากล อาทิ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมคนงานอพยพ (Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศเรื่องหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) อนุสัญญาว่าด้วยการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights) และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ของสหประชาชาติ

ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

ในการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติข้ามชาติพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ผู้ศึกษาได้รวบรวมและนำเสนอในรูปแบบของทฤษฎี คือ ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration Theory) ทั้งนี้เนื่องจากการย้ายถิ่นถือได้ว่ามีพัฒนาการอย่างเป็นพลวัตควบคู่กับพัฒนาการทางด้านอื่นๆ ของสังคมมนุษย์ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการย้ายถิ่นจะมีรูปแบบการเปลี่ยนแปลงแต่ทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นสามารถอธิบายและทำนายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีการพัฒนาทฤษฎีให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์อย่างต่อเนื่องนั่นเอง ทฤษฎีที่นำเสนอเกี่ยวกับการย้ายถิ่นนี้จะนำเสนอร่วมกับทฤษฎีทุนทางสังคม (Social Capital) ซึ่งทุนทางสังคมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่เอื้อให้เกิดความสะดวก โดยเฉพาะการอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่มักดำเนินไปได้โดยอาศัยเครือข่ายการย้ายถิ่นที่เป็นทุนทางสังคมที่สุดในการย้าย ในส่วนของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นเป็นการนำเสนอบางส่วน of “ข้อเสนอ” (Propositions) ที่สามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมการอพยพของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทย และกลายเป็นแรงงานข้ามชาติระดับในประเทศไทย ในการศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่าเพื่อเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย โดยนโยบายผ่อนผัน

ของรัฐบาลไทยนั้น ผู้ศึกษามุ่งศึกษากับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาคือจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งลักษณะของการอยู่อาศัยจึงเป็นการอยู่แบบกึ่งถาวรอันเนื่องจากรัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานในอาชีพที่กำหนดได้ โดยจะต้องแรงงานไปขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องตามประกาศของคณะกรรมการในแต่ละครั้ง การย้ายถิ่นเข้ามาของแรงงานพม่าที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่จึงถือได้ว่าเป็นการย้ายถิ่นข้ามชาติหรือระหว่างประเทศ ซึ่งความหมายของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นเวลายาวนานต่อเนื่อง เพื่อกระทำการกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักการสากลจะกำหนดว่าการดำรงชีวิตในอีกที่หนึ่งเป็นเวลานาน 1 ปีนับว่าเป็นการย้ายถิ่น อย่างไรก็ตามผู้ย้ายถิ่นสามารถกลายเป็นผู้ตั้งถิ่นฐานได้เมื่อเขาตัดสินใจปักหลักใช้ชีวิตในประเทศที่เขาเข้าไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตที่นั่นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการย้ายถิ่นอาจจำแนกออกได้ตามสาเหตุ 2 ชนิด ได้แก่ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) กับการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยที่เกิดจากการกระทำหรือจากน้ำมือของมนุษย์ และการย้ายถิ่นแบบหนึ่งคือการย้ายถิ่นแบบผู้ที่ย้ายถิ่นสมัครใจเอง (Voluntary Migration) กับการย้ายถิ่นแบบที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น (Force Migration) ซึ่งก็คือ การลี้ภัย (Refuge) (สุภางค์ จันทวานิช และคณะ, 2540: 6) ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาครอบคลุมทั้งสองประเด็นหลัก โดยเฉพาะในประเด็นที่สองนั้นถือได้ว่าเป็นปัจจัยผลักดันต่อเนื่องที่ทำให้แรงงานพม่าย้ายถิ่นย้ายถิ่นผิดกฎหมายเข้ามายังประเทศไทย อันสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านการเมืองที่กระทบต่อความมั่นคงในชีวิตของแรงงานในประเทศที่อยู่อาศัยเดิม ซึ่ง สุณี ฉัตราคม (2523: 12) เห็นว่าปัจจัยทางสังคมและการเมืองถือได้ว่าเป็นปัจจัยผลักดันต่อเนื่องที่ทำให้แรงงานพม่าย้ายถิ่นย้ายถิ่นผิดกฎหมายเข้ามายังประเทศไทย อาจต้องอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศเป็นเพราะไม่พอใจในสภาพสังคม และการเมืองที่มีอยู่ สืบเนื่องมาจากความวุ่นวายและความแตกต่างของกลุ่มการเมือง ดังนั้นการอพยพย้ายถิ่นจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยที่ผู้อพยพต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวทั้งที่อยู่อาศัย การทำงาน สถานที่กระทำศาสนกิจ และความผูกพันทางสังคมและเศรษฐกิจต่างๆ ไปในเวลาเดียวกัน

สำหรับ Myron (1985: 446) ได้ศึกษาเกี่ยวกับตัวแปรในการย้ายถิ่นในงาน “On international migration and International relations” ที่ซึ่งอธิบายถึงตัวแปรที่มีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปของกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามี 3 ตัวแปรจากผลการศึกษาของ Myron คือ 1) ตัวแปรความแตกต่างระหว่างพื้นที่ (Differential Variables) 2) ตัวแปรพื้นที่ที่ติดต่อกัน (Affinity Variables) และ 3) ตัวแปรความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ปลายทาง (Access Variables) นอกจากนี้ Myron ยังเสนอเพิ่มเติมว่าในปัจจุบันตัวแปรดังกล่าวนี้อาจไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติได้อย่างครอบคลุม เขาเสนอว่าควรศึกษากลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับ

กรอบกติกา กฎระเบียบด้านการเข้า-ออกดินแดนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับที่ สุภางค์ จันทวานิช และคณะ เห็นว่านักสังคมวิทยาพยายามพิจารณาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามประเทศแง่มุมที่ต่างไปจากนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งนักสังคมวิทยาพิจารณาว่าตัวแปรเศรษฐกิจเป็นตัวแปรส่วนหนึ่งเท่านั้นของระบบการย้ายถิ่น (Migration System) แต่เห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นระบบที่ครอบคลุมปัจจัย ดังทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ระบบการย้ายถิ่นยังหมายถึง กระบวนการเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจเดินทางออกประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง เครือข่ายของการอำนวยความสะดวกระหว่างการย้ายถิ่น และเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นและผู้ว่าจ้างผู้ย้ายถิ่นในประเทศผู้รับ กระบวนการย้ายถิ่นแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ (สุภางค์ จันทวานิช และคณะ, 2540: 10) ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง คือ การเริ่มย้ายถิ่น สาเหตุสำคัญในขั้นนี้ได้แก่ตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจได้แก่ ความค้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือการมีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่น และการว่างงานประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่า และการได้ทำงานในประเทศปลายทาง ตัวแปรทางด้านการเมืองได้แก่ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมหรือความสัมพันธ์ที่ประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับมีต่อกัน เช่น การเคยเป็นอาณานิคม การเคยรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปทำนักในอดีต อาชีพที่มีการขาดแคลนแรงงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นงาน 3Ds ในตลาดแรงงานระดับทุติยภูมิในระบบย่อยด้านสังคม ได้แก่ การถูกชักนำโดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจย้ายถิ่นของคนในระดับครอบครัวเครือญาติและท้องถิ่นเดียวกัน และการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายถิ่นจากตัวแปรด้านวัฒนธรรม คือ ค่านิยมที่ต้องการเดินทางโดยเฉพาะวัยหนุ่มสาว ซึ่งอยู่ในวัยแรงงานที่จะย้ายถิ่นไปหางานในต่างประเทศ ขณะเดียวกันระบบย่อยสุดท้าย คือ ระบบกฎหมายตัวแปรสำคัญในเรื่องนี้คือ กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่กีดกัน หรือมีนโยบายกีดกันการส่งออกแรงงาน

ขั้นตอนที่สอง คือ ระหว่างการเริ่มย้ายถิ่น ได้แก่ กระบวนการเดินทางและความสะดวกในการเดินทาง ซึ่งกระบวนการย้ายถิ่นสำหรับการเดินทางประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่านายหน้า และเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและผู้อำนวยความสะดวก ตัวแปรในระบบการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออกแรงงานข้ามชาติหรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันได้ ในกระบวนการนี้ตัวแปรทางเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งจะมีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น ตัวแปรในระบบสังคม ได้แก่ ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์

ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยม ความเชื่อถือส่วนบุคคล (คนรู้จัก) มากกว่าเครือข่ายทางการ (บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง

ขั้นตอนที่สาม คือ ขึ้นเดินทางถึงประเทศปลายทางแล้วและได้พำนักอยู่ในประเทศนั้น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้าไประหว่างการเริ่มย้ายถิ่น ได้แก่ กระบวนการเดินทางและความสะดวกในการเดินทาง เมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึงประเทศปลายทางและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นในด้านเศรษฐกิจ คือ การได้งาน ได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานที่ย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานข้ามชาติกระทำจากขั้นตอนดังกล่าวเป็นการอธิบายให้เห็นถึงกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติในลักษณะที่เป็นขั้นตอนปกติ แต่ในความเป็นจริงกระบวนการอพยพของแรงงาน โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีลักษณะที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจึงทำให้ขั้นตอนการย้ายถิ่นเป็นลักษณะที่มีปัจจัยอุปสรรคหลายประการที่กระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากประเทศต้นทาง ระหว่างทาง และประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศปลายทาง ซึ่งจะได้นำเสนอในบทต่อไป

สำหรับ Edward (2006: ระบบออนไลน์) ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาทของเครือข่ายการย้ายถิ่นข้ามชาติ (International Migration Network) ไว้เช่นเดียวกันในงานของเขาที่ชื่อ "International Migration and Economic Development" ว่าการอพยพข้ามชาติของแรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการโลกาภิวัตน์และการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายๆประเทศที่ด้อยพัฒนา การตัดสินใจอพยพข้ามชาติของแรงงานก็เหมือนพฤติกรรมอื่นๆ ของมนุษย์โดยทั่วไปที่ตัดสินใจโดยมองบุคคลอื่นๆ เป็นตัวอย่าง เช่น การขาดที่พักอาศัยจึงมีการอพยพ แต่การอพยพข้ามชาตินั้นมีตัวแปรหลักคั่นที่สำคัญคือ "เครือข่ายการย้ายถิ่น" (Migration network) หรือการติดต่อกับสมาชิกในครอบครัว และบางทีก็เป็นเพื่อนบ้านผู้ซึ่งมีการอพยพไปก่อนหน้านั้น ซึ่ง Taylor เรียกว่า "ผู้บุกเบิก" (Pioneer) ซึ่งผู้บุกเบิกจะส่งเงินช่วยเหลือให้สามารถเดินทางเข้ามาทำงานและให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการสมัครงาน หรือการลักลอบทำงาน ค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางมายังประเทศปลายทาง หรือแม้กระทั่งความเสี่ยงในการเดินทางและวิธีการแก้ไขปัญหาหรือความเสี่ยงที่พบ และเมื่อมาถึงยังประเทศปลายทางผู้อพยพในรุ่นบุกเบิกนี้จะคอยให้ความ ทุกด้าน โดยเฉพาะด้านการเงินและช่วยระวังความเสี่ยงต่างๆ นอกจากนั้น Edward et al. (2005: ระบบออนไลน์) ได้วิจัยเรื่อง "Remittances, Inequality and Poverty: Evidence from Rural Mexico" พบว่าตัวแปรเครือข่ายมีคุณค่าสูงสำหรับผู้อพยพที่เป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย เพราะผู้หญิงจะมีอุปสรรคที่เป็นความเสี่ยงในการข้ามชายแดนมาก, โอกาสที่ไม่แน่นอนในการข้ามชายแดน และมีปัญหาด้านความปลอดภัย

ส่วนบุคคล และงานวิจัยนี้ได้เสนอไว้ว่าผลประโยชน์ที่ถูกสร้างจากเครือข่ายจากไม่ถูกจำกัดเฉพาะแก่สมาชิกในครอบครัวของผู้ย้ายถิ่นแต่ส่งผลประโยชน์ขยายเข้าไปยังครอบครัวอื่นๆในพื้นที่การส่งผู้อพยพด้วย ซึ่งก็คือครอบครัวในหมู่บ้านที่มีผู้อพยพ โดยมีผลให้ครอบครัวอื่นๆ มีการอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติตามด้วย

ดังนั้นเครือข่ายของครอบครัวจะช่วยลดความเสี่ยงและต้นทุนด้านการเงินในการย้ายถิ่นข้ามชาติเพื่อเข้ามาทำงานขณะเดียวกันจะให้ผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ช่วยให้เกิดความคุ้นเคยในการดำรงชีวิตในประเทศปลายทาง ผลประโยชน์ของเครือข่ายนี้มีคุณค่ามากสำหรับการย้ายถิ่นข้ามชาติซึ่งมีต้นทุนและความเสี่ยงที่สูง และมีค่าใช้จ่ายสูงด้วยหากแรงงานจะเดินทางกลับไปยังประเทศของตนเอง ซึ่ง Litwak (1960 อ้างใน Choldin, 1973: 164) เห็นว่าเครือข่ายครอบครัว โดยเฉพาะครอบครัวขยายมีบทบาทอย่างยิ่งในการอำนวยความสะดวกให้การย้ายถิ่นข้ามชาติประสบความสำเร็จ โดยเขาได้กำหนดสมมติฐานว่า สมาชิกในครอบครัวขยายได้รับการกระตุ้นจากเครือข่ายเพื่อให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างญาติในการย้ายถิ่นที่อยู่ ซึ่งเขาได้เสนอข้ออธิบายสมมติฐานดังกล่าวไว้สองประเด็น ว่าทำไมครอบครัวขยายจึงถูกให้มีความเต็มใจที่จะช่วยเหลือเครือญาติในการย้ายถิ่นที่อยู่ ประการแรก สมาชิกในครอบครัวขยายอาจแบ่งปันทรัพยากรและเก็บรวบรวมสำหรับมอบให้ผู้ที่ย้ายถิ่นสำหรับการเดินทางและตั้งถิ่นที่อยู่ เมื่อสมาชิกใดๆ ได้ย้ายถิ่นแล้วก็จะสามารถเก็บรายได้จากการทำงานในถิ่นที่ย้ายเข้ามาอยู่ และส่งรายได้นั้นกลับบ้าน ซึ่งเงินนี้จะช่วยให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งหรืออีกหลายคนสามารถย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ร่วมกันได้เพิ่มขึ้น ประโยชน์ประการที่สอง คือ เครือข่ายญาติสามารถทำหน้าที่เป็นดังเช่นเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (Information Network) ที่ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกระบวนการย้ายถิ่น ซึ่ง Litwak ระบุว่า “เพราะว่าด้วยขนาดและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดของครอบครัวขยายจึงมีช่องทางย้ายถิ่น โดยผู้ที่ย้ายถิ่นไปก่อนหน้านั้นกลายเป็นผู้สื่อสารเบื้องต้นสำหรับสมาชิกที่อยู่เบื้องหลัง ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับงาน ที่อยู่อาศัย วัฒนธรรมของถิ่นและภาษา” นอกจากนั้นเขายังเห็นว่าผู้ย้ายถิ่นมาก่อนจะช่วยเหลือด้านการปรับตัวแก่ผู้ย้ายถิ่นมาใหม่หลังจากพวกเขาได้เข้ามาอาศัยอยู่ในชุมชนที่ตั้ง

จากการย้ายถิ่นที่อาศัยเครือญาติจากครอบครัวขยายทำให้เห็นเห็นกระบวนการของ “ห่วงโซ่การย้ายถิ่น” (Chain Migration) ซึ่ง MacDonald and MacDonald (1964 :82) ให้คำนิยามว่า “เป็นการเคลื่อนย้ายของผู้ย้ายถิ่นที่เรียนรู้โอกาสการย้ายถิ่นจากการได้รับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคม การเริ่มต้นอยู่อาศัย และการจ้างงานที่ถูกจัดเตรียมโดยความสัมพันธ์ทางสังคมจากผู้ที่ย้ายถิ่นไปก่อนหน้านั้น” ขณะที่ Tilly and Brow (1968 อ้างใน Choldin, 1973: 165) มีข้อโต้แย้งบางประเด็น โดยเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการย้ายถิ่น ซึ่งก็คือ แนวคิด “ระบอบอุปถัมภ์ของการย้ายถิ่น” (Auspices of Migration) ซึ่งทั้งสองอธิบายว่าระบอบอุปถัมภ์ดังกล่าวเป็นดังเช่น “โครงสร้างทางสังคมที่

ซึ่งสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นและชุมชนที่รับผู้ย้ายถิ่นก่อนที่ผู้ย้ายถิ่นจะย้ายมา” ซึ่งทั้งสองพบว่าผู้ย้ายถิ่นบางคนถูกรวมกลุ่มเข้ากับเครือข่ายเพื่อนและเครือญาติหรือองค์การที่ทำงานทั้งก่อนที่จะย้ายถิ่น ระหว่างและภายหลังการย้ายถิ่นแล้ว ซึ่งกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มอุปถัมภ์ในการย้ายถิ่นที่มีหลากหลายประเภทและมีความเชื่อมโยงกัน ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า Tilly and Brow ต้องการชี้ให้เห็นว่า การย้ายถิ่นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการมีเครือญาติตามที่ MacDonald and MacDonald ได้อธิบาย แต่เกิดจากปัจจัยชุมชนปลายทางที่เป็นจุดหมายของการย้ายถิ่นเปิดรับผู้ย้ายถิ่นด้วย โดยผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นรับรู้ได้จากข้อมูลข่าวสารผ่านผู้ที่ย้ายถิ่นก่อนหน้าซึ่งอาจไม่จำกัดเฉพาะเครือญาติ แสดงให้เห็นว่า ชุมชนปลายทางใดที่เป็นชุมชนเปิดหรือพื้นที่เปิดยอมเป็นปัจจัยเอื้อให้ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นตัดสินใจย้ายได้ง่ายขึ้น ซึ่งทั้งสองเห็นว่าเป็น ระบบอุปถัมภ์ซึ่งหากพิจารณาถึงผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่าเข้ามาประเทศไทยย่อมมีความสอดคล้อง เนื่องจากประชาชนพม่ามักย้ายถิ่นผิดกฎหมายเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยนอกเหนือจากมีชายแดนติดกันแล้ว ปัจจัยด้านสังคมไทยที่แสดงออกให้เห็นถึงภาพลักษณ์ว่าเป็นสังคมเอื้ออาทรในความรับรู้ของต่างชาติย่อมมีส่วนสนับสนุนให้มีผู้ย้ายถิ่นจากพม่าเข้ามา มาก เช่น ในจังหวัดเชียงใหม่มีชุมชนหลายแห่งกลายเป็นพื้นที่รองรับผู้ย้ายถิ่นชาวไทยใหญ่จากรัฐฉาน ประเทศพม่าเข้ามาเป็นแรงงานจำนวนมาก อย่างไรก็ตามไม่ว่าด้วยชุมชนปลายทางที่เอื้อให้เกิดการย้ายถิ่น แต่เครือญาติมีบทบาทสำคัญยิ่งในกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติในห่วงโซ่การย้ายถิ่น ซึ่งผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นจะได้รับความช่วยเหลือทั้งในรูปของวัตถุและข้อมูลข่าวสารจากเครือญาติที่ย้ายถิ่นไปก่อนหน้า

ในส่วนของ Choldin (1973: 165; 175) ได้นำเสนอเกี่ยวกับบทบาทของเครือข่ายญาติ (Kin Network) ว่ามีบทบาทอำนวยความสะดวกในการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในบทความ “Kinship Network In The Migration Process” ซึ่งเขาได้สำรวจทางสังคมวิทยาประชากรในซีกโลกประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเน้นศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการย้ายถิ่น การตั้งถิ่นฐาน และการปรับตัวของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในซีกโลก ผลการศึกษาพบว่าเครือข่ายญาติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการย้ายถิ่น ซึ่งในห่วงโซ่การย้ายถิ่น (Chain Migration) ผู้ย้ายถิ่นถูกให้การช่วยเหลือด้านวัตถุและข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการอพยพตั้งแต่เริ่มต้นภายในชุมชนที่อยู่อาศัยเดิมในประเทศต้นทาง ให้ความช่วยเหลือเมื่อเผชิญปัญหาเกี่ยวกับการหาที่อยู่อาศัยและการปรับตัว ให้สิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็น ตลอดจนช่วยสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ในสังคมที่แปลกใหม่ด้วย อีกทั้งช่วยสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้อพยพใหม่ด้วย อย่างไรก็ตาม Choldin เห็นว่าการมีเครือข่ายญาติคอยสนับสนุนก็ไม่ได้ช่วยให้การหางานทำได้ง่าย ซึ่งผู้อพยพที่ไม่มีเครือข่ายญาติคอยช่วยเหลืออาจหางานทำได้เร็วและมีขวัญและกำลังใจได้ดีกว่าผู้อพยพที่มีเครือญาติหรือเครือข่ายอื่นๆ ก็มี

สำหรับทัศนะของ Castles (1994 อ้างใน กุศล สุนทร และ อุมารณ์ ภัทรวณิชย์, 2540: 10) เห็นว่ากระบวนการอพยพมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนที่มีบุคคลในเครือข่ายหลายกลุ่มเข้ามาเกี่ยวข้อง เห็นว่าเครือข่ายทางสังคมเป็นสิ่งที่ซับซ้อนและบางครั้งก็ขัดแย้งในตัวเอง (เนื่องมาจากเขาเชื่อว่าในกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติมีกลุ่มบุคคลจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้องที่มีหน้าที่แตกต่างกันภายในโครงสร้างของเครือข่ายทางสังคม, นักวิจัย) ซึ่งความแตกต่างของโครงสร้างหน้าที่เกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคล บางกลุ่มที่ได้กลายเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการย้ายถิ่น “อุตสาหกรรมการย้ายถิ่น” ที่เกิดขึ้นมาจึงมีทั้งผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้ที่ถูกครีเอตาเปรียบผู้ย้ายถิ่นในสถานการณ์ของการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมาย ส่วน Massey (2003: 1 – 12) ได้วิเคราะห์รูปแบบการอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติไว้ในบทความ “Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century” ว่าการอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นผลจากการไหลเวียนของทุน สินค้า วัตถุดิบ และข้อมูลข่าวสาร ผ่านกระแสโลกาภิวัตน์มาตั้งแต่ช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี ค.ศ. 1990 ที่โลกาภิวัตน์เริ่มไม่สามารถดำเนินได้อย่างสะดวกเนื่องจากภาวะสงครามเย็นจึงทำให้สัดส่วนประชากร 1 ใน 3 ของโลกถูกตัดขาดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ แต่พอสิ้นสุดสงครามเย็น ระบบเศรษฐกิจโลกกลับมาเริ่มมีบทบาทอีกครั้ง ซึ่ง Massey เห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นการปฏิบัติไปสู่การเป็นเสรีนิยมประชาธิปไตยท่ามกลางการพัฒนาการค้าระหว่างรัฐต่างๆ มากขึ้น โดยมีสหรัฐอเมริกาบทบาทหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก ซึ่งเป็นผลให้เกิดการไหลเวียนของทุนและปัจจัยอื่นๆ ที่มาพร้อมกับทุนไปทั่วโลก จากปรากฏการณ์นี้เอง Massey เห็นว่าเป็นฐานที่มาของการเกิดการอพยพข้ามชาติ หรือระหว่างประเทศขึ้นภายใต้โครงสร้างของการเคลื่อนย้ายของทุนและการเกิดความร่วมมือต่างๆ ของตลาดทุน

ในศตวรรษที่ 21 Massey อธิบายรูปแบบการอพยพย้ายถิ่นของประชากรระหว่างประเทศว่าสัมพันธ์กับการไหลเวียนของสินค้า ทุน และข้อมูลข่าวสารมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถูกทำให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งในความหมายของเขาก็คือกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาการเมืองระหว่างประเทศนั่นเอง สำหรับประเทศในเอเชีย Massey เห็นว่าในปี ค.ศ. 1980 หลายประเทศในเอเชีย นอกเหนือจากประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนากลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมรวมทั้งประเทศไทยด้วย ที่เรียกว่า “Asian Tiger” ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ 1970 และได้พัฒนาอย่างเข้มข้นในทุนต่างๆ แต่กลับใช้แรงงานที่ด้อยคุณภาพซึ่งเขาได้อ้างจากงานของ Massey เห็นว่าประเทศต่างๆ ในเอเชียจึงพยายามรักษาแรงงานที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไว้เพื่อทำงาน แต่เป็นการให้อยู่ได้แบบชั่วคราว เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่เข้ามานั้นตั้งถิ่นฐานถาวร เมื่อพิจารณาแล้วก็จะพบว่าสอดคล้องกับนโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยที่เป็นลักษณะของการผ่อนผันให้อาศัยอยู่เพื่อทำงานเป็นรายปีเพื่อป้องกันการอยู่อย่างถาวร

นอกจากนั้น Massey ได้สังเคราะห์งานเขียนของเขาเองและคนอื่นๆ เพื่ออธิบายถึงระบบการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของโลกเขาพบว่า การย้ายถิ่นระหว่างประเทศมิได้เป็นผลมาจากผู้อพยพมีฐานะยากจน หรือ อยู่ในพื้นที่ที่ตัดขาดจากโลกภายนอกที่กลไกตลาดโลกเข้าไปไม่ถึง แต่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่เกิดจากความร่วมมือทางการค้าโลก ข้อมูลข่าวสาร และเครือข่ายฐานการผลิต นอกจากนี้เกิดจากค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว และนอกเหนือจากค่าจ้างแล้วการเข้าไม่ถึงการประกันการว่างงานก็เป็นสาเหตุหนึ่ง ครอบครัวจึงมักส่งสมาชิกหนึ่งหรือมากกว่านั้นไปทำงานยังต่างประเทศซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในด้านรายได้ลง ขณะเดียวกันการสร้างเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศ การสื่อสารทางการเมืองและวัฒนธรรมจะช่วยให้การเคลื่อนย้ายถิ่นระหว่างประเทศถูก รวดเร็ว และง่ายขึ้นตามแนวคิดของ World System Theory และในส่วนของ Social Capital Theory Massey เห็นว่าผู้อพยพย้ายในประเทศที่อพยพเข้ามาจะพัฒนาเครือข่าย “ผู้ย้ายถิ่น” (Migrant Network) ขึ้นมา ซึ่งก็คือ “ครอบครัวและเพื่อน” (Family and Friends) ซึ่งเป็นช่องทางในการติดต่อระหว่างผู้อพยพย้ายในบริเวณพื้นที่เดียวกัน และเป็นช่องทางที่เอื้อต่อการประสานการเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศปลายทางแก่ผู้อพยพรายใหม่ เครือข่ายดังกล่าวนี้มีกระบวนการขยายตัวของมันเองจากความสามารถในการสร้างโครงสร้างของเครือข่ายในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น

ในด้านของกระทบของการย้ายถิ่นข้ามชาติมีทั้งผลบวกและผลลบ และเกิดขึ้นในระดับทั้งระดับบุคคลและสังคมในภาพรวม ซึ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านแรงงานข้ามชาติและระบบการบริหารจัดการจำเป็นต้องพิจารณาทั้งสองด้านควบคู่กัน โดยเฉพาะผลกระทบด้านลบต่อสังคมเป็นประเด็นที่สังคมส่วนใหญ่ให้ความสนใจ ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นผลกระทบภายนอกของการย้ายถิ่น (Externalities of Migration) ดังที่ Thurow (1970: 33) เห็นว่าแรงงานข้ามชาติช่วยเพิ่มรายได้แก่ภาคเอกชน แต่ต้นทุนทางสังคมที่ต้องนำมาใช้บริหารจัดการที่เกิดจากความหนาแน่นของประชากรแรงงานข้ามชาติมีมากกว่ารายได้ที่ได้รับของภาคเอกชนเอง โดยต้องมีบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นและมีความแออัดจะมีเพิ่มมากขึ้นด้วย จากความเห็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการที่ภาครัฐกิจจ้างแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นในการที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะแก่แรงงาน เช่น บริการสาธารณะด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งประเด็นเหล่านี้สามารถแยกพิจารณาได้สองแนวทางตามทัศนะของนักวิจัย

ประการแรกแรงงานข้ามชาติถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มีบทบาทในการชำระภาษีรายได้ให้แก่รัฐ แม้ว่าไม่ได้จ่ายภาษีรายได้โดยตรง แต่การประกอบอาชีพในภาคเอกชนถือได้ว่ามีส่วนให้เกิดรายได้แก่นายจ้าง ซึ่งนายจ้างมีหน้าที่เสียภาษีรายได้โดยตรง อีกทั้งแรงงานข้ามชาติยังจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มอีกด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงควรจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างครอบคลุมแก่

แรงงาน ประการที่สอง การจัดบริการสาธารณะแก่แรงงานข้ามชาติมีผลกระทบต่อต้นทุนทางสังคมของชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานและอาศัยอยู่ เช่น สิ่งแวดล้อมชุมชนเปลี่ยนไป จึงควรให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ แต่แนวคิดที่สองนี้ค่อนข้างเป็นไปได้น้อย เนื่องจากสาเหตุที่ภาคเอกชนนิยมจ้างแรงงานข้ามชาติเนื่องจากต้องการลดต้นทุนการผลิต หากต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการจัดบริการสาธารณะร่วมจึงยิ่งก้ำกึ่งกับเพิ่มต้นทุนการผลิตมากยิ่งขึ้น แต่หากจะให้รัฐรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดแรกก็ย่อมมีผลกระทบต่อระบบการคลัง (Fiscal Effects) ของประเทศได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยให้มีความสมดุลทั้งสองด้าน

จากทฤษฎีการย้ายถิ่นข้ามชาติได้ระบุถึงเครือข่ายผู้ย้ายถิ่น (Migrant Network) ดังที่ Massey กล่าวถึงนั้น ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทในการทำให้การย้ายถิ่นทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายประสบความสำเร็จ โดยในทฤษฎีทุนทางสังคม (Social Capital) นั้นได้อธิบายถึงเครือข่ายทางสังคมในการย้ายถิ่น โดยส่วนใหญ่พบว่ามักเป็นเครือข่ายญาติ (Kinship Network) เนื่องจากการย้ายถิ่นทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายจะเกิดขึ้นได้ผู้ย้ายถิ่นต้องมีเครือข่ายทางสังคม นอกจากการย้ายถิ่นในบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในครั้งแรกที่อาจจะไม่มีเครือข่าย แต่เมื่อการย้ายถิ่นในครั้งแรกประสบความสำเร็จก็กลายเป็นผู้สร้างเครือข่ายขึ้นมา ซึ่งถือว่าเป็นทุนทางสังคมในการอำนวยความสะดวกการย้ายถิ่นให้มีความสะดวกมากกว่าการไม่มีเครือข่ายใดๆ เลย โดยทุนสังคมนั้น Coleman (1988: 98) ได้ให้ความหมายไว้ในงาน “Social Capital in the Creation of Human Capital” ว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างทางสังคม (Social Structure) ซึ่งทุนทางสังคมช่วยอำนวยความสะดวกการกระทำใดๆของผู้กระทำไม่ว่ากระทำในฐานะเป็นผู้กระทำเองหรือเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำ ทุนทางสังคมจึงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลผลิต ซึ่งทำให้การกระทำประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างแน่นอน ถ้าหากไม่มีก็จะส่งผลให้การกระทำไม่บรรลุตามที่วางไว้

ทฤษฎีทุนทางสังคมที่ Coleman ได้พัฒนาขึ้นมานั้นมุ่งเน้นเชิงสังคมวิทยาโดยอธิบายถึงหลักการความสัมพันธ์ของการกระทำหรือวัตถุประสงค์ของการกระทำของบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับบริบททางสังคม (Social Context) โดยบริบททางสังคมนั้นไม่เพียงแต่สัมพันธ์กับการกระทำของบุคคลเท่านั้นแต่ยังมีส่วนในการพัฒนาองค์กรทางสังคมขึ้นมาอีกด้วย ซึ่งในทฤษฎีทุนทางสังคม Coleman (1988: S 96) ได้อธิบายให้เห็นว่าการกระทำของคนในฐานะผู้กระทำนั้นถูกกำหนดขึ้นมาโดยปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environment) แสดงว่าในทัศนะของ Coleman เห็นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ของคนหนึ่งๆ มิได้เกิดจากความมุ่งหวังภายในคนๆ นั้นแต่เพียงอย่างเดียว แต่เห็นว่าการกระทำเป็นผลผลิตจากสิ่งแวดล้อม ซึ่งเขาได้อธิบายเชื่อมโยงถึงเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่เห็นว่าการกระทำของบุคคลถูกกำหนดทางอ้อมโดยบริบททางสังคม,

บรรทัดฐานทางสังคม, ความเชื่อใจระหว่างบุคคล, เครือข่ายทางสังคม และองค์กรทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อการตัดสินใจกระทำ ซึ่ง Porath (1980 อ้างใน Coleman, 1988: 96) ได้ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่ของ “F Connection” ในระบบการแลกเปลี่ยนโดย “F Connection” ประกอบด้วย ครอบครัว (Families) เพื่อน (Friends) และ บริษัท หรือ หน่วยงาน (Firm) ซึ่งเขาถือว่าเป็น “องค์กรทางสังคม” (Social Organization) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรทางสังคมเหล่านี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ในทัศนะของ Coleman (1988: 103) ทูทางสังคมอยู่รูปของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำกับผู้กระทำอื่นๆ ซึ่งทูทางสังคมเป็นตัวเอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำของบุคคล ดังนั้นทูทางสังคมจึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขึ้นด้วย โดยเขาเห็นว่าทูทางสังคมนั้นถือว่ามีความเป็นรูปธรรมน้อยแต่ปรากฏในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งเขาได้เปรียบว่าหากทูทางกายภาพและทูทางมนุษย์สามารถเอื้อให้เกิดกิจกรรมที่มีผลิตภาพได้ ทูทางสังคมก็สามารถทำได้เช่นเดียวกัน โดยได้ยกตัวอย่างให้เห็นว่า กลุ่มคนที่มีความไว้วางใจระหว่างกันและยังความไว้วางใจเพิ่มมากขึ้นเท่าใดก็จะสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มที่ไม่มี ความไว้วางใจต่อกัน ซึ่งเขาเชื่อว่าการที่สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จเป็นผลจากการมีความสัมพันธ์ที่ดีของกลุ่มคนที่มีความเกี่ยวข้องระหว่างกันซึ่ง ถือได้ว่าเกิดจากการมีทูทางสังคม และเมื่อทูทางสังคมได้ทำหน้าที่จึงก่อให้เกิดผลการกระทำที่มีผลิตภาพนั่นเอง

โดยทูทางสังคมไม่สามารถสังเกตเห็นได้เหมือนทูทางกายภาพ แต่พิจารณาจากคุณค่าของทูทางสังคมนั้นจากการทำหน้าที่ในโครงสร้างทางสังคม (Social Structure) โดยรูปแบบของทูทางสังคมมีลักษณะและองค์ประกอบของโครงสร้างแตกต่างจากทูทางกายภาพด้วย ทูทางสังคมเปรียบเสมือนทรัพยากรที่บุคคลใช้สำหรับกระทำสิ่งต่างที่ตนสนใจให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งรูปแบบที่สำคัญของทูทางสังคม คือ ศักยภาพสำหรับการแจ้งข้อมูลข่าวสารในความสัมพันธ์ทางสังคม โดยการแจ้งข้อมูลข่าวสารนั้นมีความสำคัญในเบื้องต้นสำหรับการตัดสินใจกระทำใดๆ อย่างไรก็ตามการได้รับข้อมูลข่าวสารนั้นมีต้นทุนสูง แต่เมื่อจำเป็นต้องให้ความใส่ใจกับข้อมูลการใช้ความสัมพันธ์ทางสังคมจึงเป็นหนทางที่ช่วยให้ความมุ่งหวังกระทำใดๆ ยังคงกระทำได้ เช่นในงานของ Katz and Lazasfeld (1955 อ้างใน Coleman, 1988: 104) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้ชีวิตของผู้หญิงในหลายเมืองแถบตะวันออกเฉียงใต้ในปี 1950 ซึ่งผู้หญิงหลายคนหลงใหลกระแสแฟชั่น แต่ไม่สามารถติดตามกระแสแฟชั่นล่าสุดได้ พวกเขาจึงอาศัยเพื่อนที่ติดตามต่อเนื่องให้ข้อมูลด้านแฟชั่นที่ตนสนใจได้ เพื่อนจึงเป็นแหล่งข้อมูลที่ได้มาโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า Coleman ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทางสังคมว่าเป็นตัวกำหนดรูปแบบของทูทางสังคม ซึ่งจะช่วยให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการกระทำใดๆ ที่ง่ายขึ้น

นอกจากความสัมพันธ์ทางสังคมที่ทำให้ทุนทางสังคมเกิดขึ้นมา “โครงสร้างทางสังคม” (Social Structure) ก็ทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้ทุนทางสังคมเกิดขึ้นมาด้วย โดย Coleman เห็นว่าความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีอยู่ในปทัสถานของสังคมก็คือ “ความใกล้ชิด” ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในสังคม แต่ลักษณะความสัมพันธ์ต้องไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งหากมีความสัมพันธ์ในลักษณะนั้นก็จะเป็นการบังคับให้บุคคลอื่นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับเราโดยไม่เต็มใจ หรือเรียกว่าเกิด “ผลกระทบภายนอก” (External Effect) กับบุคคลที่มีความสัมพันธ์ด้วย การขาดความใกล้ชิดในโครงสร้างทางสังคมจะทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์เข้ากับส่วนอื่นๆ ในโครงสร้างทางสังคมได้ ซึ่งก็จะส่งผลให้โครงสร้างที่อยู่ลำพังนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งความใกล้ชิดของบุคคลต่างๆ ในโครงสร้างสังคมมีความสำคัญไปไม่เฉพาะทำให้ปทัสถานทางสังคมดำรงอยู่แต่ยังทำให้ทุนทางสังคมรูปแบบอื่นๆ ดำรงอยู่ได้ด้วย เช่น ความเชื่อใจ (Trustworthiness) ในโครงสร้างทางสังคมที่ซึ่งเป็นตัวแสดงสำคัญให้เกิด “พันธะสัญญา” (Obligations) และ “ความคาดหวัง” (Expectations) ขึ้นระหว่างบุคคลใดๆ ในสังคมที่มีความเชื่อใจกัน ซึ่งการไม่ทำตามพันธะสัญญาที่มีให้ต่อกันนั้นจะทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อบุคคลอื่นๆ ที่เรามีความสัมพันธ์ด้วย ดังนั้น โครงสร้างทางสังคมที่ปราศจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนต่างๆ ภายใน โครงสร้างทางสังคม การกระทำใดๆ ของบุคคลในสังคมอาจยังคงได้รับการส่งเสริมสนับสนุนเฉพาะการกระทำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีพันธะสัญญาระหว่างกันเท่านั้น แต่ในสังคมที่มีโครงสร้างเปิดการได้รับการสนับสนุนร่วมจากกลุ่มคนจำนวนมากในสังคมนั้นไม่สามารถได้รับความร่วมมือหรือกระทำได้

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า Coleman มองทุนทางสังคมในฐานะเป็นเครื่องมือที่เอื้ออำนวยให้การกระทำของบุคคลบรรลุตามเป้าหมายที่คาดหวังได้ ซึ่งทุนทางสังคมที่เขาว่ามีความสำคัญ คือ ความใกล้ชิด ของบุคคลในโครงสร้างทางสังคม ซึ่งความใกล้ชิดดังกล่าวจะต้องเป็นความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกัน และจะนำมาซึ่งการปฏิบัติต่อกันอย่างจริงจังตามพันธะสัญญาที่มีต่อกัน การกระทำดังกล่าว Coleman เห็นว่าจะช่วยดำรงปทัสถานของสังคมสืบไป ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าทุนทางสังคมเป็นตัวแสดงหลักในการอำนวยความสะดวกสำหรับการกระทำใดให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งหากพิจารณาถึงกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานของประชาชนพม่า จะเห็นได้ว่าทุนทางสังคมมีบทบาทอย่างยิ่งที่เอื้อให้เกิดการย้ายถิ่นได้ง่ายขึ้น โดยอาศัยความเชื่อใจระหว่างผู้ที่ย้ายถิ่นมาทำงานก่อนหน้านั้นกับผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นเข้ามาใหม่ ความไว้วางใจนั้นถือได้ว่าเป็นทุนทางสังคมเบื้องต้นที่จะทำให้เกิดทุนทางสังคมรูปแบบอื่นๆ เกิดขึ้นตาม ดังเช่นเครือข่ายทางสังคม (Social Network) ในการย้ายถิ่น เครือข่ายทางสังคมในการย้ายถิ่นจะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ย้ายถิ่น

โดยส่วนใหญ่มักได้แก่ เครือข่ายบุคคลที่มีความใกล้ชิด เช่น สมาชิกในครอบครัว เครือญาติ คนรู้จักที่อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกัน และที่ไม่ใช่เครือญาติ เช่น นายหน้า หรือ “F Connection” ที่ประกอบไปด้วยครอบครัว (Families) เพื่อน (Friends) และ บริษัท หรือ หน่วยงาน (Firm) ดังที่ได้กล่าวไว้ การมีเครือข่ายจะช่วยให้การเดินทางเข้าไปยังประเทศปลายทางได้โดยปลอดภัย อีกทั้งยังสามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการติดต่อไปราชการ ติดต่อนายจ้าง การหาที่พักอาศัย เป็นต้น หากเปรียบเทียบกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติโดยมีเครือข่ายทางสังคมกับไม่มีเครือข่ายการย้ายถิ่นแบบมีเครือข่ายย่อมประสบความสำเร็จมากกว่า ดังนั้นเครือข่ายทางสังคมจึงจัดได้ว่าเป็นทุนทางสังคมประเภทหนึ่งที่สำคัญสำหรับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ อย่างไรก็ตามกระบวนการย้ายถิ่นแม้ว่าจะมีเครือข่ายคอยให้การช่วยเหลือ แต่มิได้หมายความว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติจะประสบความสำเร็จทุกราย โดยเฉพาะการย้ายถิ่นในลักษณะผิดกฎหมายหรือลักลอบเข้าเมืองที่นำไปสู่การปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ย้ายถิ่นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐประเทศต้นทางและปลายทางรวมทั้งจากนายหน้าเองด้วย

ในส่วนของ Fukuyama (1999: ระบบออนไลน์) ได้อธิบายบทบาทของทุนทางสังคมในบริบทสังคมเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่มีความสำคัญสำหรับให้กลไกต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่สามารถทำหน้าที่ได้ กล่าวคือ เขาได้ให้คำนิยามของทุนทางสังคมว่าเป็นปทัสถานที่ไม่เป็นทางการ (Formal Norm) ที่ซึ่งสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างบุคคลสองคน หรือ มากกว่า 1 คนขึ้นไป นัยยะความหมายดังกล่าวนี้ Fukuyama ต้องการสื่อให้เห็นว่า การกระทำใดๆ ของบุคคลหนึ่งๆ อาจต้องการความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นๆ การที่มีทุนทางสังคมจะช่วยให้ง่ายต่อการที่บุคคลแวดล้อมที่บุคคลหนึ่งๆ มีความสัมพันธ์ด้วยเข้ามาให้ความร่วมมือในการกระทำใดๆ ให้สำเร็จ ซึ่งปทัสถานนั้นสามารถช่วยให้ทุนทางสังคมถูกกำหนดขึ้นมาจากการพึ่งพาอาศัยระหว่างเพื่อนสองคนและค่อยๆ พัฒนาความสัมพันธ์ให้มีความซับซ้อนและชัดเจนมากขึ้นเฉกเช่นเดียวกับผู้ที่เป็นคริสเตียนหรือผู้ที่นับถือลัทธิขงจื้อ ซึ่ง Fukuyama เห็นว่ากลุ่มคนเหล่านี้เริ่มต้นจากการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน จากนั้นก็จะเกิดการพึ่งพาอาศัยกันในระดับต่อมา กล่าวโดยสรุปแล้ว เขาได้ให้ความหมายของทุนทางสังคมครอบคลุมว่าเป็นความเชื่อใจ (Trust), เครือข่าย (Network), ประชาสังคม (Civil Society) หรืออะไรก็ตามที่มีส่วนสัมพันธ์และมีผลจากการมีทุนทางสังคม ซึ่งจากความหมายดังกล่าวจะสอดคล้องกับ Coleman ที่เห็นว่าทุนทางสังคมเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยให้การกระทำของคนสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปทัสถานที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นตัวสร้างความใกล้ชิดให้เกิดขึ้นระหว่างบุคคลในสังคม ซึ่งความใกล้ชิดนั้นทำให้บุคคลในสังคมเกิดการพึ่งพาอาศัยและสนับสนุนระหว่างกัน ซึ่ง Fukuyama ก็เห็นว่า การกระทำใดต้องมีการพึ่งพิงระหว่างกันด้วยเช่นกันจึงจะทำให้การกระทำทางสังคมประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้แล้ว Fukuyama ยังเห็นพ้องกับ Coleman ที่ว่าทุนทางสังคมไม่ได้มีลักษณะที่รูปแบบที่ชัดเจนเหมือนทุนทางกายภาพอื่นๆ โดยเห็นตั้งแต่สังคมมีกฎหมายขึ้นมา กฎหมายก็เป็นตัวช่วยป้องกันผลผลิตด้านลบของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งๆ ที่รูปแบบของกฎหมายส่วนใหญ่ก็อยู่ในฐานะทุนทางสังคม ซึ่งหมายถึงมีลักษณะเป็นรูปธรรมน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับทุนกายภาพ ดังนั้นอาจสามารถตีความนัยยะที่เขาต้องการสื่อให้เห็นได้ว่า ทุนทางสังคม แม้ว่าจะมีความเป็นกายภาพน้อยแต่มีอิทธิพลต่อการไม่กระทำของบุคคลใดๆ โดยเฉพาะในทางลบได้ และเพื่อให้เห็นภาพของทุนทางสังคมให้ชัดเจนมากขึ้น Fukuyama ได้ยกตัวอย่างแนวคิด “Radius of Trust” ซึ่งอาจนิยามได้ว่าเป็น “รัศมีความเชื่อใจ” ของ Lawrence Harrison (1985 อ้างใน Fukuyama, 1999: ระบบออนไลน์) ว่ารัศมีความเชื่อใจเป็นวัฏจักรของคนที่ได้สร้างปทัสถานความร่วมมือ (Cooperation Norms) ขึ้นมา ถ้าต้นทุนทางสังคมของกลุ่มสร้างผลกระทบภายนอกเชิงบวกต่อสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ ก็จะก่อให้เกิดรัศมีความเชื่อใจขยายวงกว้างเพิ่มมากขึ้นตาม แต่ก็เป็นไปได้ว่าขนาดของรัศมีความไว้วางใจจะมีปริมาณที่น้อยกว่าขนาดของสมาชิกกลุ่ม เช่นเดียวกันก็เป็นไปได้ว่าขนาดของกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น แต่กลุ่มนั้นได้สร้างปทัสถานความร่วมมือขึ้นมาจากผู้นำกลุ่มหรือสมาชิกถาวรบางคนของกลุ่มเท่านั้น โดยนัยยะนี้จะเห็นได้ว่า Harrison ต้องการสื่อให้เห็นว่าความเชื่อใจเป็นต้นทุนทางสังคมที่สามารถสร้างปทัสถานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งถ้าหากความเชื่อใจในสังคมมีมากขึ้นก็จะทำให้เกิดความเข้มแข็งของสังคมในทางตรงกันข้ามก็อาจส่งผลให้ความเข้มแข็งลดลง แต่ก็มีประเด็นที่พึงพิจารณาต่อความปทัสถานร่วมในสังคมอาจเกิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มเป็นผู้กำหนด ซึ่ง Fukuyama เห็นว่าโดยแท้ที่จริงแล้ว กลุ่มสังคมเชิงวัฒนธรรมดั้งเดิม เช่น กลุ่มชนเผ่า, ชุมชนหมู่บ้าน และกลุ่มศาสนา เป็นกลุ่มที่อยู่ร่วมกันโดยใช้ปทัสถานทางสังคมในการอยู่ร่วมกันโดยปกติ แล้วใช้ปทัสถานนั้นในการกระทำทางสังคม (Social Action) ให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะยังไม่มีผลการวิจัยเรื่องดังกล่าวเพื่อยืนยัน แต่เขาก็เห็นว่าโดยข้อเท็จจริงทั่วไปแล้วพบว่าทุนทางสังคมเป็นดังเช่นทรัพย์สินที่มีคุณค่าของสังคมมากกว่าที่จะเป็นปัจจัยด้านลบต่อสังคม

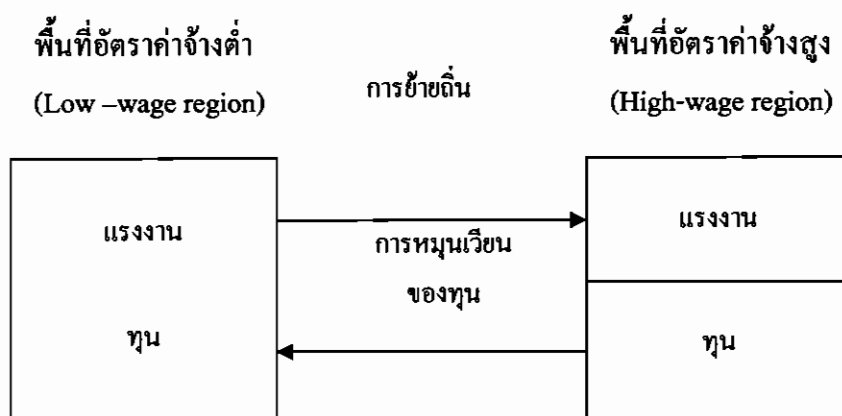
ในส่วนของหน้าที่เชิงเศรษฐกิจของทุนทางสังคมในตลาดเสรีในทัศนะของ Fukuyama เห็นว่าทุนทางสังคมช่วยลดต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกับกลไกที่เป็นทางการในระบบเศรษฐกิจ เช่น การทำสัญญา, ระบบสายบังคับบัญชา, ระเบียบขององค์กร เป็นต้น โดยทุนทางสังคมจะสนับสนุนในด้านการติดตาม (Monitoring) และการเจรจาต่อรอง (Negotiating) การค้า (Litigating) และการผลักดันให้ปฏิบัติตาม (Enforcing) ในการทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างผู้ที่ทำธุรกิจ สำหรับหน้าที่ทางการเมืองของทุนทางสังคมในความเห็นของ Gellner มองว่าความแข็งแกร่งของทุนทางสังคมเป็นสิ่งสร้างประชาสังคม (Civil Society)

ให้เกิดขึ้นมาในสังคมที่ซึ่งสามารถพบเห็นได้อย่างเป็นสากลโดยทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยเสรี ซึ่งเขาได้กล่าวไว้ว่า “No civil society, no democracy” ซึ่ง Fukuyama ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ถ้าประชาธิปไตยมีความเป็นเสรีโดยแท้จริงมันจะทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจของรัฐกับปกป้องความเป็นปัจเจกบุคคลจากอำนาจรัฐ จากความเห็นของ Gellner และ Fukuyama แสดงให้เห็นว่าหากสังคมเสรีนิยมมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงทุนทางสังคม คือ “ประชาสังคม” ที่มีอยู่ในโครงสร้างทางสังคมจะสามารถสร้างกลไกดูแลระบบสังคมและปกป้องความเป็นปัจเจกของบุคคลในสังคมได้ ดังนั้นประชาสังคมจึงเป็นทุนทางสังคมในเชิงของการเมืองและการปกครอง และมันจะสามารถทำหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อไม่ถูกรองรับโดยอำนาจรัฐ

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานการย้ายถิ่น

การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการย้ายถิ่นเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานของประชาชนพม่าในประเทศไทยนั้นนอกจากจะพิจารณากระบวนการขั้นต้นทางสังคมวิทยาการย้ายถิ่นและทุนทางสังคมแล้วจะต้องพิจารณาในมุมมองเชิงเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากในปัจจุบันด้านเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่น ผู้ศึกษาจึงนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานการย้ายถิ่นมาเป็นกรอบแนวคิดเพื่ออธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานพม่าที่เข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ในการศึกษาครั้งนี้ด้วย ซึ่งการย้ายถิ่นข้ามชาติหากพิจารณาวิธีการเชิงเศรษฐศาสตร์สามารถมองได้สองมุมมอง กล่าวคือ ประการแรกเป็นการพิจารณาถึงความสมดุลของการจ้างงานระหว่างประเทศ (Equilibrium recovering Approach) ประการที่สองเป็นการพิจารณาที่เน้นการวิเคราะห์ตลาดสองระดับ (Dual Market approach)

ในประการแรกนั้นเป็นการพิจารณาถึงความสมดุลของการจ้างงานระหว่างประเทศ (Equilibrium recovering) ตามทฤษฎีนีโอคลาสสิก ซึ่ง Oberg (1997 อ้างใน Jennissen, 1974: ระบบออนไลน์) อธิบายการหมุนเวียนของวงจรการย้ายถิ่นระหว่างประเทศว่าเกิดจากความแตกต่างของค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wage) ระหว่างประเทศ ดังภาพ 3



ภาพ 3 แสดงการหมุนเวียนของวงจรการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

โดยจากภาพอธิบายได้ว่าการไหลเวียนของแรงงานทักษะต่ำจากประเทศที่ค่าจ้างต่ำไปประเทศที่ค่าจ้างสูง และพบว่าการไหลเวียนของทุนจากประเทศที่ค่าจ้างสูงไปยังประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในประเทศหรือภูมิภาคที่มีค่าจ้างต่ำ แรงงานที่มีจำนวนมากจึงต้องการย้ายถิ่นไปยังประเทศหรือภูมิภาคที่มีค่าจ้างสูง เพื่อที่จะสามารถสร้างรายได้และมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าประเทศต้นทางที่ย้ายถิ่นมา ขณะเดียวกันประเทศที่มีค่าจ้างสูงต้องการที่จะเคลื่อนย้ายทุนไปยังประเทศที่มีการจ้างแรงงานในราคาต่ำ ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิต ซึ่งจากแผนภาพจึงแสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นมีปัจจัยด้านค่าจ้างเป็นแรงจูงใจให้เกิดการย้ายถิ่น

ประการที่สองเป็นการพิจารณาในมุมมองของตลาดสองระดับ (Dual Market) ที่ทำให้เกิดความต้องการแรงงานต่างชาติ ซึ่งตลาดระดับบน หรือ Primary Segment นั้นเป็นตลาดของแรงงานมีทักษะและเป็นตลาดที่ใช้ทุนอย่างเต็มศักยภาพในการผลิตสินค้า ซึ่งทุนที่ใช้ ได้แก่ เครื่องจักรอุตสาหกรรมทั้งหลาย และระดับล่าง หรือ Secondary Segment เป็นตลาดของแรงงานไร้ฝีมือและใช้แรงงานอย่างเข้มข้นในการผลิตสินค้า ซึ่ง Piore (1979: 45) ได้อธิบายว่าความขาดแคลนแรงงานในตลาดระดับล่างเกิดจากปัญหาด้านแรงจูงใจให้อยากทำงาน และลักษณะประชากรบางประการรวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในสังคมอุตสาหกรรมยุคใหม่ เนื่องจากงานระดับล่างนั้นสัมพันธ์กับสถานภาพทางสังคม และโอกาสสำหรับเลื่อนตำแหน่งให้ก้าวหน้าขึ้นมีค่อนข้างต่ำมาก และมีสาเหตุทางประชากรศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น อัตราการเกิดลดลง การขยายตัวทางการศึกษา เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้วัยรุ่นต้องการทำงานที่สามารถได้รับเงินและประสบการณ์ที่ดี ซึ่งผลกระทบจากการขาดแคลนแรงงานในระดับล่างนี้จึงทำให้นายจ้างต้องรับแรงงานต่างชาติเข้ามาแทนที่แรงงานภายในประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเด็นในเชิงเศรษฐศาสตร์ ก็จะพบว่าการย้ายถิ่นเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานระดับล่างของประชาชนพม่าในประเทศไทยนั้น ค่าจ้าง

ที่สูงกว่า ย่อมเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการการศึกษาครั้ง นี้จะต้องนำไปวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยอื่นๆ อีกด้วย

ในส่วนของ Jennissen ได้อธิบายว่าการย้ายถิ่นไม่มีผลกระทบต่อนโยบายคนเข้าเมืองหรือมีแต่ค่อนข้างไม่ประสบปัญหามากนัก โดยให้เหตุผลสองประการ ประการแรก คือ ประชากรที่อพยพนั้นมีสัญชาติเดียวกันกับประเทศที่รับแรงงานต่างชาติ เช่น บางกรณีเป็นแรงงานที่ ย้ายถิ่นซ้ำ หรือเป็นการย้ายถิ่นเชิงชาติพันธุ์ ประการที่สอง คือ รัฐบาลของประเทศที่รับแรงงานต่างชาติ เห็นว่าการย้ายถิ่นมีอุปการะต่อประเทศ เช่น แรงงานที่มีทักษะสูง แต่ในแนวคิดของนีโอคลาสสิก (Neo-classical) และเคนเซียน (Keynesian) เห็นว่าการย้ายถิ่นทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงกับระดับการว่างงานของประเทศที่รับแรงงานต่างชาติไม่เป็นจริง หรืออาจกล่าวได้ว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทำให้ค่าจ้างในประเทศไม่สะท้อนค่าจ้างที่ควรจะเป็นจริง และทำให้ตัวเลขของผู้ว่างงานในประเทศ ไม่สะท้อนความเป็นจริง แสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติอาจส่งผลกระทบต่อนโยบายคนเข้าเมืองได้ แต่ Jennissen มีข้อโต้แย้งว่าอัตราการว่างงานของประเทศที่รับแรงงานต่างชาติไม่ได้เป็น ตัวตัดสินใจที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการหมุนเวียนการย้ายถิ่นข้ามชาติ แต่โดยส่วนมากการย้ายถิ่นข้ามชาติเกิดขึ้นเนื่องจากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจของประเทศผู้รับและประเทศที่มีแรงงานย้ายออก ที่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อคนเข้าเมืองในวงกว้าง ดังนั้นจำนวนผู้ย้ายถิ่นที่มีศักยภาพจึงมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผู้ส่งแรงงานออก ซึ่งในมุมมองของแนวคิดตลาดแรงงานสองระดับ ชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติที่เกิดขึ้นนั้นถูกกำหนดโดยปัจจัยดึงดูด (Pull factors) ในประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเขาเห็นว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านสถานการณ์ตลาดแรงงานในประเทศผู้รับที่ยังคงมีอิทธิพลโดยตรงต่อการไหลเวียนของการย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศยากจนสู่ประเทศร่ำรวย

สำหรับผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจจากการย้ายถิ่นข้ามชาติ Lucas (2008: 5) ได้ยกตัวอย่างงานของ Walmsley and Winters ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจในระดับโลกที่ได้รับจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานเพียงเล็กน้อย แต่ส่งผลให้เศรษฐกิจของโลกขยายตัวค่อนข้างมาก โดย Walmsley and Winters ได้ประมาณว่า 3% ของเศรษฐกิจของโลกขยายตัวจากการย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน ซึ่งถือว่าเพิ่มสูงกว่าการหมุนเวียนของตลาดการค้าแบบเสรีนิยม โดย Lucas เห็นว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติทำให้เกิด “ตัวแทน” ซึ่งแรงงานที่ต้องการย้ายถิ่นจะใช้บริการด้านวีซ่าและหางาน ที่คิดค่าบริการสูงมากหากต้องการลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมาย โดยวิธีการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ และตัวแทนนี้เองที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการโอนเงินระหว่างประเทศให้แรงงานข้ามชาติในอัตราที่สูงอีกด้วย

โดย Borjas (2003: 13) ได้ยกตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาว่า การย้ายถิ่นเข้าไปในอเมริกาทำให้อุปทานของตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นจึงเป็นกราคาค่าจ้างแรงงานข้ามชาติลง โดยมีได้พิจารณาระดับการศึกษาที่แรงงานมีอยู่นอกจากนั้น Munz and others (2006 อ้างใน Lucas, 2008: 5) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าอัตราค่าจ้างก็ยังยืดหยุ่นน้อย เช่นกรณีกลุ่มประเทศยุโรปที่จะเกิดการว่างงานเพิ่มขึ้นในกลุ่มผู้ที่มีการศึกษาสูงในประเทศที่รับแรงงานต่างชาติ อย่างไรก็ตาม Lucas ชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นของแรงงานมายังประเทศที่รับไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของแรงงานในประเทศนั้น โดยในภาคเกษตรกรรมของยุโรปและอเมริกาแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงได้ ขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติก็เป็นตัวเร่งให้ประเทศที่รับแรงงานพัฒนาเทคนิคสมัยใหม่มาใช้ในระบบเศรษฐกิจ กรณีอเมริกาในปี 2006 มุลินีวิทยาลัยแห่งชาติของอเมริกาแสดงให้เห็นว่ามากกว่า 35% ของนักวิทยาศาสตร์ในระดับปริญญาเอกในอเมริกาเป็นผู้ที่เกิดจากต่างประเทศ ซึ่งถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการพัฒนาวิทยาการสมัยใหม่ในการเพิ่มผลิตภาพทางเศรษฐกิจของอเมริกา โดย Entorf and Moebert (2004: 5) ก็ได้เห็นว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นฐานทรัพยากรที่ผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของหลายประเทศเช่นกัน กรณีเศรษฐกิจของอเมริกาว่าเจริญเติบโตได้โดยแรงงานจากประเทศเม็กซิโก ซึ่งเขาได้อ้างอิงสถิติจาก Migration Policy Institution ว่าแรงงานจากเม็กซิโกมีจำนวนมากกว่าแรงงานจากภายในอเมริกาเอง และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ย้ายถิ่นผิดกฎหมายของอเมริกา สำหรับประเทศเยอรมันก็พบว่า การย้ายถิ่นผิดกฎหมายถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของความต้องการด้านแรงงานระดับชาติ

ในส่วนของประเทศที่แรงงานข้ามชาติออกข้อมได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศของแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศของแรงงานโดยเฉพาะในด้านการส่งเงินกลับประเทศ ซึ่งมีผลกระทบด้านบวกต่อการพัฒนาประเทศที่ส่งแรงงานไป โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา จึงทำให้เกิดกระแสการหมุนเวียนในระบบการเงิน และการส่งเงินกลับของแรงงานข้ามชาติช่วยกระตุ้นการลงทุนภายในประเทศด้วย จึงส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ (World Bank, 2006: 7) ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น เกิดการใช้จ่ายในการซื้อที่อยู่อาศัยและการลงทุนทางด้านการศึกษามากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยกระตุ้นตลาดแรงงานภายในประเทศด้วย โดยวัยแรงงานต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น

ปัญหาในประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติเข้าต้องเผชิญ โดยเฉพาะจากการย้ายถิ่นผิดกฎหมายนั้น Entorf and Moebert (2004: 23) ระบุไว้ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) พลเมืองของประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ก็กังวลเกี่ยวกับจำนวนตัวเลขอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้น และ 2) ความต้องการแรงงานผิดกฎหมายในตลาดแรงงานระดับชาติมีส่วนทำให้แรงงานของประเทศที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้านั้น

ถูกผลักออกจากตลาดแรงงาน ซึ่งแรงงานข้ามชาติในทัศนะของเขทั้งสองคนเห็นว่าก่อนการย้ายถิ่นพวกเขาได้ตัดสินใจโดยประเมินโอกาสและความเสี่ยง รวมทั้งได้ประเมินความสามารถของตนด้วยว่าจะสามารถทำงานยังประเทศปลายทางได้หรือไม่ ซึ่งพวกเขาจะพิจารณาจากสถานการณ์ตลาดแรงงาน หน่วยงาน และปัจจัยส่วนบุคคลอื่นๆ ด้วย แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือ “รายได้” คอบุคคลที่จะได้รับ ในส่วนของพฤติกรรมของเจ้าของกิจการในประเทศที่แรงงานข้ามชาติได้ลักลอบเข้าไปก็ต้องการผลกำไรสูงสุด ซึ่งการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้นเจ้าของกิจการไม่ต้องการชำระภาษีให้แก่รัฐ ดังนั้นการทำงานของแรงงานจึงไม่ได้รับการปกป้องด้านแรงงาน แรงงานผิดกฎหมายจึงเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานที่ใช้ทักษะต่ำ โดยเจ้าของกิจการสามารถลดต้นทุนปัจจัยการผลิตด้านแรงงานลง อย่างไรก็ตามเจ้าของกิจการเหล่านั้นก็มีความเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบและถูกลงโทษตามกฎหมาย ซึ่ง Entorf and Moebert ยังเห็นว่าเป็นไปได้ว่าหากเจ้าของกิจการถูกตรวจสอบว่ามีการใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ก็จะสามารถลดความต้องการแรงงานประเภทนี้ของตลาดแรงงานลงได้

โดยแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติประเภทผิดกฎหมายซึ่ง ชูติมา สุวรรณ์เคชา (2546: 102) ได้แบ่งออกเป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดแรกเห็นว่าแรงงานผิดกฎหมายแย่งงานของแรงงานในประเทศ ทำให้เกิดการว่างงาน ดังนั้นถ้าแรงงานผิดกฎหมายถูกส่งกลับประเทศ อัตราการว่างงานก็จะลดลง ส่วนแนวคิดที่สอง กล่าวว่าแรงงานผิดกฎหมายทำงานที่แรงงานในประเทศทำไม่ได้ เช่น งานหนัก งานที่ต้องใช้กำลังความอดทน แรงงานในประเทศไม่ต้องการทำ ดังนั้นถ้าไม่มีแรงงานผิดกฎหมาย ธุรกิจหลายๆธุรกิจก็ดำเนินไปไม่ได้ ซึ่งสิ่งที่เป็นปัญหาของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่สำคัญก็คือ แรงงานนั้นมักจะเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ หรือมีทักษะน้อย คนส่วนใหญ่จึงกลัวว่าแรงงานผิดกฎหมายรวมทั้งครอบครัวของแรงงานผิดกฎหมายจะมาแย่งงานในตลาดแรงงาน ทำให้ค่าจ้างสำหรับแรงงานไร้ฝีมือที่มักจะทำอยู่แล้วยิ่งต่ำลง ส่วนผู้ที่เสียภาษีก็กังวลว่าเงินภาษีที่จ่ายให้รัฐไปจะถูกนำไปใช้เพื่อช่วยเหลือแรงงานผิดกฎหมาย เช่น การรักษาพยาบาลหรือโครงการทางสังคมอื่นๆ ซึ่งก็คือผลกระทบต่อการคลังของประเทศ ชูติมา สุวรรณ์เคชา (2546: 104) แม้ว่าแรงงานผิดกฎหมายไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐเรื่องสวัสดิการต่างๆ แต่การปลอมแปลงเอกสาร เช่น บัตรประชาชนหรือเอกสารต่างๆ เพื่อให้ได้รับผลประโยชน์เช่นเดียวกับคนในประเทศก็เป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป ผลก็คือ แรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้กลายเป็นภาระของสังคม แต่ถ้าหากแรงงานผิดกฎหมายไม่ได้รับความช่วยเหลือ เช่น ด้านสุขภาพ ความเจ็บป่วยของแรงงานก็จะก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกต่อสังคมโดยรวม โดยเฉพาะ โรคติดต่อซึ่งก็คือต้นทุนของประเทศ ขณะเดียวกันหากมองอีกมุมมองหนึ่ง แรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้สร้าง

รายได้ให้กับรัฐผ่านภาษี ถึงแม้ไม่ใช่ภาษีเงินได้แต่ก็จ่ายในรูปของภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งๆ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากเงินภาษีเท่ากับประชาชนของประเทศ

ดังนั้น Entorf and Moeber (2004: 7) จึงมีความเห็นว่าหากผู้ประกอบการและผู้ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายถูกตรวจตราอย่างเข้มงวดในระดับชาติก็จะเป็นการควบคุมทั้งสองฝ่ายเพื่อมิให้เกิดความต้องการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย และควบคุมความต้องการจ้างแรงงานผิดกฎหมายของนายจ้างเนื่องจากมีความเสี่ยงสูงต่อธุรกิจที่จะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติถูกกฎหมายในอนาคต ตลาดแรงงานที่ต้องการแรงงานทักษะต่ำจากผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายก็จะลดลงตามโดยสรุปแล้วทั้ง เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีคุณูปการต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกรณีอเมริกาที่มีส่วนสำคัญในการเติมเต็มการขาดแคลนแรงงานในระยะสั้น ในขณะที่เศรษฐกิจของอเมริกาเฟื่องฟูซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าช่วยทดแทนแรงงานที่มีทักษะต่ำและช่วยเสริมการทำงานของกลุ่มแรงงานทักษะสูง แต่อย่างไรก็ตามการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายต้องคำนึงถึงต้นทุนทางสังคมด้วยซึ่งประเทศในกลุ่มยุโรปก่อนข้างมีปฏิริยาเชิงลบต่อผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมาย แม้ว่าจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงที่ขาดแคลนแรงงาน โดยเห็นว่า การที่ผู้ประกอบการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอาจนำไปสู่การเคลื่อนไหวในเชิงเกลียดชังทางวัฒนธรรม (Xenophobia Movement) ก็ได้ที่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ย้ายถิ่นและกระทบต่อระบบเศรษฐกิจระดับบนและกลายเป็นปัญหาที่ยากจะแก้ไขได้โดยสภาพปัญหาดังกล่าวถือว่าเป็นต้นทุนทางสังคมประเภทหนึ่งที่กระทบต่อสังคมในวงกว้าง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สังคมไทยก็เผชิญอยู่ ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญในสังคมไทยที่จะนำมาพิจารณาในการศึกษาครั้งนี้ด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการย้ายถิ่นผิดกฎหมายเพื่อมาเป็นแรงงานยังประเทศเป้าหมายมักไม่ได้รับการยอมรับ แต่การย้ายถิ่นลักษณะนี้ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะประเทศที่มีพรมแดนติดตามซึ่ง Ravenstein (1989: 198 – 199) ได้อธิบายกฎการย้ายถิ่น (The Law of Migration) ซึ่งผู้ศึกษานำมาบางกฎที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงใหม่และประเทศไทย คือ 1) ลักษณะหลักของการย้ายถิ่นเป็นการย้ายถิ่นระยะสั้นซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกและเกิดจากการพลัดถิ่นของประชากรมายังศูนย์กลางทางการค้าและอุตสาหกรรม 2) กระบวนการย้ายถิ่นเข้าจะแปรผกผันกับความต้องการดึงดูดแรงงานอย่างชัดเจน โดยนัยยะนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า Ravenstein ต้องการอธิบายให้เห็นว่าความต้องการย้ายถิ่นเข้าไปยังประเทศปลายทางนั้นจะมีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการแรงงานที่แท้จริงเนื่องจากพื้นที่ปลายทางนั้นยังคงมีแรงงานของพื้นที่เองที่ต้องการเข้าสู่ตลาดแรงงาน และ 3) ผู้ย้ายถิ่นจะย้ายถิ่นในระยะที่ไกลขึ้นเนื่องจากมีความพึงพอใจพื้นที่ศูนย์กลางทางการค้าและอุตสาหกรรมแห่งใหม่ซึ่งในประการนี้จะเห็นได้ชัดเจนกับปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานพม่าในไทยที่มักจะย้ายถิ่น

เข้ามายังจังหวัดที่อยู่เขตชายแดนซึ่งเป็นการย้ายถิ่นในระยะสั้นก่อน และเมื่อเข้ามาในระยะเวลาหนึ่งผู้ย้ายถิ่นก็ต้องการย้ายถิ่น ไปยังกรุงเทพฯ และเมืองหลักอื่นๆ ที่เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมต่างๆ ที่มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจนั้นหมายถึงการได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าพื้นที่เดิมจึงตัดสินใจที่จะย้ายถิ่นในระยะที่ไกลจากพื้นที่ที่เข้ามาอยู่แต่แรก

ส่วน Everett (1966: 50 – 51) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่มีบทบาทในการย้ายถิ่นได้แก่ ปัจจัยที่สัมพันธ์กับพื้นที่ต้นทาง (Origin) ซึ่งในปัจจัยนี้ Lee เห็นว่าผู้ย้ายถิ่นมักเปรียบเทียบกับพื้นที่ปลายทางที่ต้องการย้ายถิ่น ไปอยู่อาศัยว่ามีสภาพที่ดีกว่าในพื้นที่ต้นทาง และพื้นที่ปลายทาง (Destination) เช่น ระบบการศึกษาและสุขภาพที่ดีกว่า และอุปสรรคที่แทรกอยู่ระหว่างพื้นที่ต้นทางและถิ่นปลายทาง (Intervening Obstacles) เช่น ระยะทาง หรือปัจจัยเชิงกายภาพอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางให้การเดินทางย้ายถิ่นสะดวก และปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ที่แต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน การย้ายถิ่นจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปรียบเทียบผลประโยชน์ (Advantages) ที่จะได้รับกับผลเสีย (Disadvantages) ที่จะเกิดขึ้น ถ้าผลประโยชน์ที่จะได้รับมีมากกว่าผลเสียหรือต้นทุน (Cost) แล้วประชาชนก็จะตัดสินใจย้ายถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วทฤษฎีการย้ายถิ่นของ Lee แล้วเป็นแนวคิดรวมๆ ที่อธิบายปรากฏการณ์ด้านการย้ายถิ่น โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยผลักดันในพื้นที่ต้นทาง และปัจจัยดึงดูดในพื้นที่ปลายทางที่นำมาสู่การย้ายถิ่น

จากกรณีการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศพม่าซึ่งเป็นกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานจากลาว และกัมพูชา พบว่าส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ซึ่งนำมาพิจารณาตามกฎการย้ายถิ่นของ Ravenstein เห็นได้ว่าการย้ายถิ่นเกิดจากการที่ไทยและพม่ามีพื้นที่ใกล้กันอัตราการการย้ายถิ่นจึงผูกพันตามระยะทางระหว่างสองพื้นที่ของพม่าและไทย ที่ใกล้กันจึงทำให้อัตราการย้ายถิ่นมีจำนวนมาก และหากพิจารณาจากปัจจัยการย้ายถิ่นของเห็นได้ว่า มีทั้งปัจจัยต้นทางและปลายทางที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของประชาชนพม่ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่อื่นๆ ของไทย โดยมีการคำนึงถึงผลประโยชน์ทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่จะได้รับเปรียบเทียบกับต้นทุนในการย้ายถิ่น จึงตัดสินใจย้ายถิ่นเข้ามายังไทยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการย้ายถิ่นดังกล่าวเป็นลักษณะของการย้ายแบบผิดกฎหมายจึงนำมาซึ่งปัญหาในระดับบุคคลทั้งต่อผู้ย้ายถิ่น คือ ประชาชนพม่าที่เข้ามาเป็นแรงงานในไทยเอง และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ปลายทางที่ประชาชนพม่ามาอาศัยอยู่ และในระดับสังคมก็พบปัญหาในเชิงนโยบายหลายประการที่พึงต้องหาทางออกร่วมกัน โดยเน้นการสามารถอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกันได้ อย่างสันติ เหตุที่ต้องสามารถอยู่ร่วมกันและพึ่งพากันได้นั้น เนื่องจากคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแรงงานข้ามชาติพม่ามีคุณูปการต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเช่นจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นจึงควรร่วมกันแสวงหาแนวทางในมิติ

ใหม่ๆ อันนำไปสู่การพึ่งพิงแรงงานพม่าควบคู่กับการป้องกันปัญหาอันสืบเนื่องจากการย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานของประชาชนพม่าอย่างเหมาะสมร่วมกันจากทุกภาคที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ

แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-state Security) นั้นอาจเรียกว่าเป็นความมั่นคงแห่งรัฐ หรือความมั่นคงแห่งชาติก็ได้ โดยในการศึกษานี้ผู้ศึกษาใช้ว่าความมั่นคงทั้งสองนัยยะ ซึ่งเป็นความมั่นคงแห่งรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย จะขออธิบายความมั่นคงแห่งรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งประเด็นผู้อพยพและแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ถือว่าเป็นประเด็นที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ รัฐจึงต้องมีการควบคุมชายแดนเพื่อธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย โดยในแนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นการอธิบายถึงแนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐในกรอบความหมายกระบวนทัศน์ความมั่นคงแบบดั้งเดิม (Traditional Views) เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดกระแสหลักในการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าที่เข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับต่างในสังคมไทย และจะอธิบายถึงแนวคิดด้านความมั่นคงแห่งรัฐชาติของประเทศไทยที่ปรากฏในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ผู้ศึกษามีทัศนะต่อลักษณะความมั่นคงแห่งรัฐชาติว่ามีความแตกต่างกันออกไปตามบริบทของแต่ละรัฐ ซึ่งบริบทนี้จะนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการสร้างนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐแตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวคิดของ Helga Hafendorn (1991: ระบบออนไลน์) ที่ได้อธิบายในงานเขียน “The Security Puzzle: Theory – Building and Discipline – Building in International” องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาตินั้นมีนัยยะแตกต่างกันตามบริบทเชิงประวัติศาสตร์และฐานความคิดเชิงปรัชญาความมั่นคง ซึ่งการจะอธิบายเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาตินั้นจำเป็นจะต้องอธิบายเชื่อมโยงกับพื้นฐานทางประวัติศาสตร์และฐานความคิดเชิงปรัชญาของแต่ละรัฐ

งานเขียนที่อธิบายความมั่นคงแบบดั้งเดิม เช่น Harold Lasswell (1950 อ้างใน Romm, 1993: 62) ซึ่งได้อธิบายความมั่นคงแห่งชาติบนฐานแนวคิดอำนาจการคุกคามจากปัจจัยภายนอก โดยให้ความหมายความมั่นคงแห่งชาติไว้ในความหมายที่มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ เขาให้ความหมายว่าเป็นความมีอิสระจากการครอบงำจากต่างประเทศ ส่วน Arnold (1960: 77) มีความเห็นว่าความมั่นคงแห่งชาตินั้นเป็นความหมายเชิงสัญลักษณ์ที่ไม่มีรูปร่างชัดเจนและเป็นแต่ละบุคคลมีการรับรู้ที่แตกต่างกันออกไป โดยวัตถุประสงค์ของความมั่นคงแห่งชาตินั้นมุ่งการลดภาวะคุกคามเพื่อให้รัฐธำรงอยู่อย่างมีคุณค่า และลดความกลัวซึ่งก็คือการที่คุณค่าแห่งรัฐถูกโจมตี ซึ่งความหมายของ Wolfers จะสอดคล้องกับ Lasswell ที่แสดงให้เห็นว่าความมั่นคงแห่งชาตินั้นมุ่งการเป็นอิสระจากภัยคุกคามจากรัฐอื่นๆ ถือว่าความมั่นคงภายในรัฐเกิดจากการไม่ถูกรัฐอื่นมา

อิทธิพลเหนือรัฐตน ส่วน Maier (1990: 18) สรุปความหมายของความมั่นคงในแนวทางที่แสดงถึงอำนาจระดับชาติ (National Power) ซึ่งความมั่นคงแห่งชาติก็คือความสามารถของรัฐในการควบคุมเงื่อนไขภายในและภายนอก รัฐให้อำนาจแก่สาธารณชนได้แสดงความเห็นสาธารณะเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในการพัฒนาตนเองเพื่อความเจริญรุ่งเรืองและมีคุณภาพชีวิตที่ดี นับขี้น Maier ให้ความหมายว่าชาติจะเกิดความมั่นคงได้ ต้องให้อำนาจเอกชน (ประชาชน) ในกำหนดและตัดสินใจในการพัฒนาตนเอง โดยรัฐทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับให้เอกชนดำเนินการเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อไม่ให้มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาคเอกชนที่กระทบต่อเอกชนอื่นๆ และกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาที่มีความเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมนี้หมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยรัฐทำหน้าที่ในการปกป้องมิให้รัฐอื่นมากระทำต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย ซึ่งหมายถึงผลกระทบที่จะตกอยู่กับเอกชน หรือประชาชนภายในรัฐด้วย

ในงานเขียน Institute for Strategic Studies (2000: 22) ได้อธิบายแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติในแนวคิดดั้งเดิม (Traditional Views) ว่า ความมั่นคงแห่งชาติจะเน้นปัจจัยภัยคุกคามจากภายนอกทางด้านทหาร และความมั่นคงนั้นสามารถนิยามได้ว่าเป็นความสามารถในการป้องกันเขตแดน และเน้นความมั่นคงขององค์ประกอบเชิงกายภาพ โดยความมั่นคงนั้นยังเพื่อที่จะสร้างไว้ซึ่งความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจระหว่างนานาประเทศภายใต้เงื่อนไขที่สมเหตุสมผล และเพื่อป้องกันสถาบันต่างๆ ภายในรัฐมิให้ถูกรุกล้ำจากอำนาจภายนอก และอีกทั้งเพื่อควบคุมชายแดน โดยความมั่นคงแห่งชาตินั้นเป็นการสร้างความมั่นคงครอบคลุม ใน 3 ประการ

1. เงื่อนไขของความอิสระจากภาวะคุกคามเชิงกายภาพ (แม้ว่าการคุกคามในด้านอุดมการณ์และจิตใจควรถูกนำมาพิจารณาว่าเป็นภัยด้านความมั่นคงด้วย) แต่ทั้งนี้ความรุนแรงเชิงกายภาพจะถูกให้ความสำคัญเป็นหลัก โดยรัฐ (ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐจำเป็นต้องตระหนักถึงภัยทั้งที่เป็นกายภาพและไม่ใช่กายภาพ)

2. ความมั่นคงแห่งรัฐยังครอบคลุมความหมายด้านภัยจากสงครามและการคุกคามระหว่างประเทศที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือรัฐอื่นๆ

3. การป้องกันโครงสร้างทางการเมืองอย่างเข้มแข็งเพื่อป้องกันกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และป้องกันการเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่จะกระทบต่อโครงสร้างของรัฐ

สำหรับ Frederic Hartman (อ้างใน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2549: 2 -18) ได้อธิบายความมั่นคงแห่งชาติ ว่าหมายถึง ผลประโยชน์แห่งชาติ (National interest) ซึ่งมีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐหนึ่ง ดังนั้นการวิเคราะห์ผลประโยชน์แห่งชาติจึงมีความสำคัญสำหรับการพิจารณาประเด็นความมั่นคงแห่งชาติด้วย และเขาได้อธิบายว่าการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับพลังอำนาจแห่งชาติของรัฐนั้นด้วย เพราะชาติใดมีขีด

ความสามารถน้อย มีความอ่อนแอ ไม่เข้มแข็งทางการทหารและอาวุธ ย่อมเกิดอันตรายจากภัยคุกคาม ข่มขู่จากภายนอก ซึ่งย่อมแตกต่างจากรัฐที่เข้มแข็งที่ย่อมมีความมั่นคงแห่งชาติได้ดีกว่า

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าความมั่นคงแห่งของภูมิลักษณ์นั้นมีความหมาย ขยายจากความหมายที่แสดงนัยยะในด้านการที่รัฐใดรัฐหนึ่งดำรงอยู่โดยปราศจากการคุกคามจาก รัฐภายนอก ซึ่งเป็นการมิให้อำนาจอธิปไตยสูญสลายไป ดังนั้นรัฐจึงมุ่งสร้างความแข็งแกร่งด้าน การทหารเพื่อป้องกันอำนาจที่จะรุกคืบข้ามเขตชายแดนแห่งรัฐเข้ามาในรูปแบบทั้งทางตรงและ ทางอ้อม แต่จากความหมายของความมั่นคงแห่งรัฐชาติได้ขยายฐานคิดครอบคลุมในประเด็นการที่ รัฐทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของ Maier เพื่อเป้าหมายสุดท้ายคือการพัฒนารัฐ แต่รัฐทำหน้าที่สร้างกฎเกณฑ์เหนือเอกชนเพื่อให้มีการดำเนิน กิจกรรมทางเศรษฐกิจในทิศทางที่รัฐกำหนด เพื่อมิให้กระทบระหว่างเอกชนด้วยกัน และกระทบ ต่อความมั่นคงแห่งรัฐตามความเห็นที่ Maier และตามที่ Hartman ได้อธิบายไว้ว่าสุดท้ายแล้วรัฐต้อง เลือก ผลประโยชน์แห่งชาติ (National interest) เป็นที่ตั้ง ซึ่งก็ย่อมขึ้นอยู่กับบริบทสถานการณ์ แวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงพัฒนาการทางสังคมของแต่ละรัฐ

จากแนวคิดความมั่นคงดังกล่าวหากนำมาพิจารณาถึงการจัดการต่อสถานการณ์ผู้ อพยพจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทย และกลุ่มผู้อพยพดังกล่าวได้เข้าสู่การเป็นแรงงานข้าม ชาติระดับล่างในสังคมไทยนั้น การบริหารจัดการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการชำระไว้ซึ่งความ มั่นคงแห่งรัฐชาติไทยในแนวแบบดั้งเดิมที่มุ่งให้การป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ โดย มองประชาชนของรัฐอื่นเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวไม่แตกต่างไปจากรัฐอื่นๆ ที่ต้องป้องกันพลเมืองและทรัพยากรของรัฐตน ดังนั้นเมื่อประชากรของประเทศพม่าเกิดการเคลื่อน ตัวเข้ามายังอาณาเขตไทย เจื่อนใจที่จะลดจำนวนผู้ที่รุกล้ำเข้ามาไม่ว่าด้วยเงื่อนไขใดก็ตาม ก็ต้อง ควบคุมชายแดนเพื่อป้องกันการรุกล้ำอำนาจอธิปไตย โดยจะเห็นได้จากพัฒนาของนโยบายและ มาตรการค่าที่มีต่อผู้อพยพจากประเทศพม่าช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2524 – พ.ศ. 2538 และเกี่ยวเนื่อง ถึง พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2543 รัฐบาลไทยแก้ไขปัญหายาเสพติดไทย-พม่า และความมั่นคงควบคู่กัน ซึ่ง นโยบายดังกล่าวออกโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลักควบคู่กับมติคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้สภาพแวดล้อมใหม่ทางด้านความมั่นคงและการ ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนผ่านระยะเวลามา ที่แต่เดิมรัฐต่างๆ ต้องเผชิญหน้าและใช้อำนาจทาง ทหารเข้าแก้ไขปัญหาระหว่างกัน การสร้างความมั่นคงแห่งรัฐชาติจึงมุ่งที่พัฒนาความแข็งแกร่ง ด้านการทหาร แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง แก่รัฐและระหว่างประเทศ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายทุน คน เทคโนโลยี อย่างเป็นพลวัต ผลจากการเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดเงื่อนไขที่ซับซ้อนมากขึ้นที่รัฐต้อง

บริหารจัดการอย่างสมดุล ซึ่งมีใช้เพียงรักษาความมั่นคงแห่งรัฐในเชิงการทหารในด้านเดียวอีกต่อไป แต่ต้องคำนึงถึงความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงของสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อพิจารณานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546 – 2549 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มีจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการปรับจุดเน้นการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับมิติความมั่นคงของประชาชน และในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550 – 2554 ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไทยเห็นวาทย์ต่อความมั่นคงแห่งรัฐชาติในรูปแบบเดิมนั้นลดลง แต่สังคมไทยต้องเผชิญกับแรงกระตุ้นจากโลกาภิวัตน์ การค้าเสรี การปกป้องสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนการอนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นในประเด็นการบริหารจัดการกับการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากประเทศพม่า ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามิได้เคลื่อนย้ายในลักษณะที่มีปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศเป็นปัจจัยผลักดันลำพังอย่างเดียว แต่ปัจจัยความเจริญด้านเศรษฐกิจของไทยก็เป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญให้เกิดกระแสการเคลื่อนย้ายเข้ามาเป็นแรงงานเพื่อผลประโยชน์ในมิติด้านเศรษฐกิจของผู้ย้ายด้วย จึงทำให้มีความต้องการย้ายถิ่นทั้งถูกและผิดกฎหมาย และกลายเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมในประเทศไทยในปัจจุบันที่จำต้องแสวงหายุทธศาสตร์การบริหารจัดการอย่างสมดุลระหว่างความมั่นคงในแต่ละด้านในฐานะที่ประเทศไทยใช้ฐานแรงงานกลุ่มนี้ในการพัฒนาความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งมีจุดเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1994 ใน รายงาน “Human Development Report on Human Security” ของแผนงานพัฒนาองค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ที่เสนอโดย Mahbub ul Haq โดยเจตนาของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์คือการให้มีอิสระจากความต้องการ และความกลัว ซึ่ง Alkire (2003: 22) จาก Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, ได้สังเคราะห์แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไว้ในบทความ “A Conceptual Framework for Human Security” ซึ่งถือว่าเป็นงานที่รวบรวมแนวคิดความมั่นคงทางสังคมได้อย่างครอบคลุมมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงขอนำงานของ Alkire มานำเสนอหลักในการศึกษาครั้งนี้ โดย Alkire ได้สังเคราะห์งานของจากนักวิชาการที่ศึกษาด้านความมั่นคงของมนุษย์หลายๆท่าน แล้ว Alkire ได้สรุปว่าวัตถุประสงค์ของความมั่นคงของมนุษย์ Alkire (2003: 2) คือ เพื่อป้องกันความภัยต่อแกนหลักชีวิตของมนุษย์จากภัยคุกคามที่ร้ายแรง โดยต้องตอบสนองต่อความปรารถนาของมนุษย์เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่ได้ในระยะยาว ดังนั้นความมั่นคง

ของมนุษย์จึงเน้นสภาพความเป็นของมนุษย์ที่จะต้องถูกปกป้องจากความเสียหายหลักที่ซึ่งแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์อาจจะไม่สามารถปกป้องให้มนุษย์เกิดความมั่นคงได้ทุกๆ ด้านให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น แต่อย่างน้อยที่สุดต้องได้รับการปกป้องในสาระสำคัญหลักๆ ของชีวิตมนุษย์ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว Alkire (2003: 8) ได้วิเคราะห์และสังเคราะห์ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ได้ดังนี้

ตาราง 1 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์

วัตถุประสงค์ของความมั่นคงของมนุษย์ คือเพื่อป้องกันภัยต่อแกนหลักชีวิตของมนุษย์ จากภัยคุกคามที่ร้ายแรง โดยต้องตอบสนองต่อความปรารถนาของของมนุษย์เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่ได้ในระยะยาว	
ปกป้อง (Safeguard)	การจัดการและการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์โดยการ - ให้มนุษย์ได้ระงับภัยคุกคามที่ต่อแหลมการ,ป้องกันคนเพื่อไม่ให้ภัยเกิดขึ้น, การบรรเทาเพื่อให้ความเสี่ยงลดลง และปฏิบัติต่อภัยคุกคามที่มากกระทบตนเอง
แกนหลักในชีวิต (Vital core)	สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและความเป็นอิสระที่ซึ่งขึ้นอยู่กับฐานของควมมีเหตุผลที่สมเหตุผล โดยมีอิสระจากความกลัวและความต้องการ และความเป็นอิสระนั้นต้องถูกกำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับบริบทที่แวดล้อมด้วย
การดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์ (All human lives)	การมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ทั้งในระดับบุคคลและชุมชน และมุ่งระดับสากลที่ไม่มีการแบ่งแยกใดๆ
ภัยคุกคามร้ายแรง (Critical pervasive threats)	ภัยคุกคามที่ร้ายแรงที่กระทบต่อการดำเนินกิจกรรมและหน้าที่ต่างๆ ในชีวิตมนุษย์ ซึ่งภัยนั้นอาจส่งผลโดยตรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และสงครามกลางเมือง ภัยที่ส่งผลโดยอ้อม เช่น การล้มละลายทางการเงิน
การตอบสนองต่อความปรารถนาในระยะยาวของมนุษย์ (Long-term human fulfillment)	ความมั่นคงของมนุษย์จะต้องไม่ทำให้มนุษย์มีความยากลำบากในการที่ดำรงชีวิต โดยกระบวนการให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ประกอบด้วยการพัฒนามนุษย์อย่างต่อเนื่อง โดยการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม,มีอิสระ,มีความเหมาะสม และมีความหลากหลาย

โดยในรายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1994 ของ United Nations Development Program (UNDP) (1994: ระบบออนไลน์) ได้ระบุถึงองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์ 4 ประการ คือ

1. ความมั่นคงของมนุษย์มีความเป็นสากล (Universal concern) ที่ซึ่งสัมพันธ์กับมนุษย์ทุกๆ แห่งไม่ว่าจะอยู่ในชาติที่ร่ำรวยหรือยากจน
2. องค์ประกอบของความมั่นคงทางสังคมนั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน (Interdependent)
3. ความมั่นคงของมนุษย์สามารถดำเนินในเชิงป้องกันได้ง่ายกว่าการแก้ไขภายหลังซึ่งมีต้นทุนในการดำเนินการในลักษณะเชิงรุกน้อยกว่าวิธีการปรับแก้ให้เกิดความมั่นคงภายหลัง
4. ความมั่นคงของมนุษย์นั้นเน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจะให้มนุษย์ดำรงอยู่ในสังคมอย่างไร, ให้มนุษย์มีอิสระในการเลือกกระทำใดๆ, จะเข้าถึงโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างไรแม้ว่ามนุษย์จะดำรงอยู่ภายใต้ความขัดแย้งหรือความสงบสุข

ในปี 1999 รายงานการพัฒนาคน 1999 ของ UNDP ได้รายงานถึงความมั่นคงของมนุษย์ว่ามนุษย์ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาได้เผชิญกับความไม่มั่นคงจากกระแสโลกาภิวัตน์ โดยจำแนกออกเป็น 7 ประการ ได้แก่ 1) ความผันผวนทางการเงินและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ 2) ความไม่มั่นคงทางอาชีพและรายได้ 3) ความไม่มั่นคงทางสุขภาพ 4) ความไม่มั่นคงทางวัฒนธรรม 5) ความไม่มั่นคงส่วนบุคคล เช่น การเผชิญกับอาชญากรรม การค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์ 6) ความไม่มั่นคงทางสิ่งแวดล้อม และ 7) ความไม่มั่นคงทางการเมืองและชุมชน ได้แก่ ความตึงเครียดทางสังคม ต่อมาในปี 2000 ในรายงานการพัฒนาคน 2000 ชื่อว่า “สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนาคนเพื่อเสรีภาพและความเป็นปึกแผ่น (Solidarity)” ถือว่า UNDP ได้ให้ความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาคนเข้าด้วยกัน โดยเห็นว่าสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาคนมีจุดประสงค์ร่วมกัน ได้แก่การสร้างความมั่นคงแก่เสรีภาพ การกินดีอยู่ดี และศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคนทั่วโลก และจำแนกความมั่นคงทางเสรีภาพออกเป็น 7 ประการ ได้แก่ 1) เสรีภาพจากการกีดกัน 2) เสรีภาพจากความต้องการ 3) เสรีภาพในการพัฒนาและการประจักษ์ในศักยภาพแห่งตน 4) เสรีภาพจากความหวาดกลัว 5) เสรีภาพจากความอยุติธรรมและการละเมิดการปกครองโดยกฎหมาย 6) เสรีภาพทางความคิด การพูดและการรวมกลุ่ม 7) เสรีภาพในการทำงานที่เหมาะสมไม่ถูกขูดรีด

เราจะเห็นได้ว่าภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะภายในรัฐ แต่เกิดจากระบบการโลกาภิวัตน์ ดังนั้นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์จึงมีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้นและยากที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะสามารถดำเนินการปกป้องและสร้างความมั่นคงขึ้นมา จึงจำเป็นต้อง

สร้างลักษณะร่วมของความมั่นคงของมนุษย์เป็นแกนกลางขึ้นมาในระดับสากล และความมั่นคงของมนุษย์ยังมีความเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน และการพัฒนามนุษย์ โดยมีจุดประสงค์ร่วมกันคือให้มนุษย์ได้รับการตอบสนองทางด้านกายภาพและจิตใจ ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาหมายถึงให้มนุษย์สามารถมีอิสระทางกายภาพและความคิด จากการซึ่งแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์กับเรื่องสิทธิมนุษยชน และการพัฒนามนุษย์ ซึ่ง โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย โดยการสนับสนุนของ สกว. (มติชนรายสัปดาห์, 2547: 37) ได้อธิบายถึงพัฒนาการและความเชื่อมโยงระหว่างความมั่นคงของมนุษย์กับเรื่องสิทธิมนุษยชน และการพัฒนามนุษย์ว่า ทั้ง 3 แนวคิดเริ่มมีการพูดถึงจากการประชุม 2 ครั้ง ครั้งแรก เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการที่เมือง ซาน โฮเซ ประเทศคอสตาริกา ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนกับความมั่นคงมนุษย์ ในเดือนธันวาคม 2001 ครั้งที่สอง เป็นการสัมมนาว่าด้วย “ความมั่นคงมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และการพัฒนามนุษย์” ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard Kennedy School) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2002 ที่ประชุมทั้ง 2 ครั้ง มีความเห็นพ้องกันว่า สิทธิมนุษยชนตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและคำประกาศอื่นทำนองเดียวกัน เช่นสิทธิสตรี สิทธิเด็กนั้นเป็นสิ่งพื้นฐานกว่า นั่นคือ สิทธิมนุษยชนถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องประกันสิ่งพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร สุขภาพ การศึกษา ที่อยู่อาศัย การคุ้มครองครอบครัว ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม การปกครองของกฎหมาย การป้องกันการค้าทาส การทรมาน การปฏิบัติและการลงโทษที่ผิดความเป็นมนุษย์

สำหรับความมั่นคงมนุษย์ไม่ได้บังคับให้ต้องปฏิบัติมากเท่าการนำความมั่นคงมนุษย์มาอยู่ในบริบทของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติมากขึ้น โดยทำให้เห็นว่าความมั่นคงของบุคคล ประเทศ และระหว่างประเทศต้องการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การพัฒนาต้องการความนับถือในสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนช่วยแก้ไขความขัดแย้งและสร้างสันติภาพ ในขณะที่ความมั่นคงมนุษย์ ก็ช่วยเสริมความเข้มแข็งแก่สิทธิมนุษยชนในหลายด้าน เช่น ช่วยลดแรงกดดันที่มากเกินไปของรัฐต่อสิทธิต่างๆ โดยอ้างความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของประชาชนโดยใช้ข้ออ้างการพัฒนาความเจริญ ความมั่นคงมนุษย์ ยังช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกัน ในส่วนของการพัฒนามนุษย์ซึ่งมีแก่นแกนอยู่ที่ความยั่งยืนและการพึ่งตนเองได้ เป็นสิ่งที่จะต้องยึดถือเป็นใจกลางในการสร้างความมั่นคงมนุษย์ เช่น การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสหรือเกิดขึ้นเพื่อการสร้างให้ชุมชนนั้นสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ไม่ใช่เพื่อให้รอดตายไปเฉพาหน้ารวมความแล้วการสร้างความมั่นคงมนุษย์ควรกระทำให้ร่วมไปกับเรื่องสิทธิมนุษยชน การพัฒนามนุษย์ และความมั่นคงแห่งชาติ

ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าสิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์เป็นองค์ประกอบภายในความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวคือ ความมั่นคงของมนุษย์เป็นผลจากการที่มนุษย์มีสิทธิและได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม ดังนั้นมนุษย์ต้องปราศจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนและได้รับการส่งเสริมการพัฒนาตามบริบทที่สัมพันธ์ในเบื้องต้นจึงจะนำไปสู่การมีความมั่นคง การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติพม่าและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานพม่าในประเทศไทยนี้ ผู้ศึกษานำแนวคิดความมั่นคงทางสังคมมาเป็นกรอบในการศึกษาโดยถือว่าสิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์เป็นองค์ประกอบภายในแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ด้วยเหตุผลข้างต้น โดยภัยคุกคามไม่ให้นมนุษย์ได้รับสิทธิและการพัฒนาที่นำไปสู่ความไม่มีความมั่นคงตามมาในทัศนะของ Paris (2001) ซึ่ง Alkire ได้ศึกษางานของ Paris ที่อธิบายถึงแหล่งที่มาภัยคุกคามต่อของความปลอดภัย Alkire (2003: 13) ดังภาพนี้

แหล่งที่มาของภัยคุกคาม

การทหาร

การทหาร, ไม่ใช่การทหาร,
หรือทั้งสอง

รัฐ (States)
ความมั่นคงสำหรับ
สังคม, กลุ่มคน, บุคคล

ความมั่นคงแห่งชาติ (National security)	ความมั่นคงที่ถูกกำหนดให้ขึ้นมาใหม่ (Redefined security) เช่น ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม
ความมั่นคงภายในรัฐ (Intrastate security)	ความมั่นคงของมนุษย์ (Human security)

ภาพ 4 แสดงแหล่งที่มาภัยคุกคามต่อของความปลอดภัย

ที่มา: Alkire (2003: 13)

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human security) ในทัศนะของ Paris นั้นมีแหล่งที่มาจากการทหารและไม่ใช่การทหาร ทางใดทางหนึ่งหรืออาจมาจากทั้งสองแหล่ง ที่ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในระดับสังคม, ระดับกลุ่ม และระดับบุคคล ซึ่งนัยยะตรงนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า Paris ต้องการสื่อให้เห็นว่าภัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในทุกประเทศ คือ ภัยจากการใช้อำนาจของรัฐผ่านองค์กร

ของรัฐ ซึ่งมีใช้เฉพาะการทหาร แต่ทั้งหมดที่เป็นกลไกด้านความมั่นคงของรัฐ ในฐานะที่เป็น อำนาจอธิปไตย (Sovereignty Power) และสามารถดำเนินในรูปแบบของคำสั่งหรือกฎหมายเพื่อ ควบคุมหรือห้ามไม่ให้กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด

จากผลการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ Alkire (2003: 48) ได้สรุป และวิเคราะห์สาระสำคัญของแนวคิดนี้โดยแบ่งอธิบายแนวคิดในระดับสากล และตามทัศนะของ นักวิชาการในระดับบุคคลที่ศึกษาในด้านความมั่นคงของมนุษย์ดังนี้

ตาราง 2 สรุปและวิเคราะห์สาระสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดความมั่นคงทางสังคมในรายงานหลักของสถาบันในระดับนานาชาติ (Human Security in Major Reports of International Institutions)	
รายงานการพัฒนาคน (Human Development Report) ของ United Nations Development Program 1994	เน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยวิธีการสร้างความมั่นคงมนุษย์นั้น เน้นให้เกิดอิสระจากความกลัวและอิสระจากความต้องการ และใน รายงานนี้ให้ความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ 2 ประการ คือ 1) ความปลอดภัยจากการคุกคามอย่างต่อเนื่อง เช่น ความหิวโหย โรค และความอดอยาก 2) การป้องกันจากการถูกขัดขวางที่ยอมรับไม่ได้ในการดำเนิน ชีวิตประจำวันไม่ว่าในที่ทำงาน บ้าน หรือชุมชน
Human Security 2003, Commission on Human Security	คงเน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลางเช่นเดิมแต่เพิ่มภัยคุกคามต่อความ มั่นคงของมนุษย์ในด้านความยากจน และความรุนแรง โดยใน รายงานนี้อธิบายความหมายของความมั่นคงของมนุษย์ คือ 1) การป้องกันภัยต่อแกนหลักชีวิตของมนุษย์โดยการเพิ่มให้ มนุษย์มีอิสรภาพและได้รับการตอบสนองต่อความมุ่งหวังมากขึ้น 2) ความมั่นคงของมนุษย์พึงต้องถูกผนวกเป็นกลยุทธ์เชิงป้องกัน ที่องค์กรที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดขึ้นมา และเพิ่มพลังอำนาจ โดย ตัวของประชาชนเพื่อที่จะสามารถดำเนินการสร้างความมั่นคง ได้ด้วยตัวของประชาชนเอง

ตาราง 2 (ต่อ)

แนวคิดความมั่นคงทางสังคมในรายงานหลักของสถาบันในระดับนานาชาติ (Human Security in Major Reports of International Institutions)	
Millennium Report The United Nations Kofi A. Annan 2000	ความมั่นคงของมนุษย์ขยายวงกว้างออกไปจากประเด็นเรื่องความขัดแย้งที่รุนแรงแต่ครอบคลุมเรื่องสิทธิมนุษยชน, การปกครองที่ดี, การเข้าถึงการศึกษาและการดูแลด้านสุขภาพ และการมั่นใจว่าแต่ละบุคคลจะได้รับโอกาสและทางเลือกในการตอบสนองความต้องการตามศักยภาพของตน ซึ่งองค์ประกอบที่กล่าวมานั้นจะนำไปสู่การลดความยากจน, ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นอิสระจากความกลัวและความต้องการจึงเริ่มในระดับบุคคลและนำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ในระดับชาติ
Responsibility to Protect 2002 International commission on Intervention and State Sovereignty	ความมั่นคงของประชาชน ทั้งด้านร่างกาย, ความเป็นอยู่ที่ดีทางด้านเศรษฐกิจและสังคม, การเคารพในศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ และการปกป้องสิทธิและเสรีภาพพื้นฐาน
World Development Report The World Bank 2000/2001	ความมั่นคงทางสังคมมี 2 แนวคิดที่สัมพันธ์กัน ประการแรกคือบทบาทของรัฐในการปกป้องภัยคุกคามจากภายนอก ซึ่งคือบทบาทที่จะทำให้พลเมืองมีความมั่นใจว่ามีความมั่นคงภายใต้การยึดถือเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก นั่นย่อมเกิดอีกหนึ่งแนวคิด คือการให้แต่ละบุคคลได้รับอิสระจากการถูกกดขี่, ความรุนแรง, ความหวาดหวั่น, ความยากจน และโรคร้ายต่างๆ และสามารถได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ถูกสะอาดถูกสุขอนามัย
Lloyd Axworthy 1999 Fen Hampson et al Madness in the Multitude 2002	ความปลอดภัยของประชาชนจากภัยที่รุนแรงและไม่รุนแรง ความมั่นคง เป็นการไม่มีภัยที่คุกคามต่อคุณค่าหลักของมนุษย์ รวมถึงคุณค่าพื้นฐานในชีวิตมนุษย์, ความปลอดภัยทางด้านร่างกายของบุคคล ซึ่งคุณค่าหลัก คือความมั่นคงทางกายภาพและการปกป้องความมีเสรีขั้นพื้นฐานและความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและผลประโยชน์ที่พึง

ตาราง 2 (ต่อ)

แนวคิดความมั่นคงทางสังคมในรายงานหลักของสถาบันในระดับนานาชาติ (Human Security in Major Reports of International Institutions)	
Jessica Methews “Power shift”	ความมั่นคงของมนุษย์ควรเป็นความมั่นคงด้านสภาพเงื่อนไขในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ เช่น อาหาร, ที่อยู่อาศัย, การจ้างงานสุขภาพ และความปลอดภัย
Caroline Thomas. Global Governance, Development and human security. 2000	เป็นสภาพเงื่อนไขที่ดำรงอยู่ได้โดยมีความต้องการด้านวัตถุเป็นปัจจัยตอบสนองพื้นฐาน ที่ซึ่งนำไปสู่การอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์รวมถึงการปัจจัยอื่นๆ ในชีวิตของการดำรงอยู่ในชุมชน

จะเห็นได้ว่าแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เน้นเน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (People centred) โดยวิธีการที่จะทำให้มนุษย์มีความมั่นคงได้จะต้องทำให้มนุษย์มีอิสระจากความกลัวและความต้องการ โดยการได้รับการตอบสนองต่อปัจจัยด้านกายภาพ เช่น ด้านอาหารและสาธารณสุข และจะต้องได้รับการคุ้มครองจากภัยที่รุนแรงที่กระทำต่อมนุษย์ และแนวคิดดังกล่าวยังขยายครอบคลุมไปถึงความมั่นคงของมนุษย์จะเกิดได้จะต้องได้รับการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยด้วยด้วยเพื่อให้ได้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมั่นคงทั้งด้านจิตใจด้วย

สำหรับในด้านองค์ประกอบของความมั่นคงทางสังคม (Elements of Human Security) Alkire. (2003: 49) ได้สังเคราะห์จาก UNDP และนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และจากแผนพัฒนาความมั่นคงจากบางประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน ดังนี้

องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์

ตาราง 3 องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์

UNDP 1994	Sen 2000 (Obuchi)	Hampson 1999	Nef 1999	Buttedahl 1994
- ความมั่นคง ส่วนบุคคล	- การสามารถ อยู่ รอดใน	- อิสรจากความ กลัว / มีความ	- ความมั่นคง ทางด้าน	- ความมั่นคง ของบุคคลและ
- ความมั่นคงด้าน สิ่งแวดล้อม	ชีวิตประจำวัน	ปลอดภัย	สิ่งแวดล้อม, บุคคล และ	กายภาพ
- ความมั่นคงด้าน เศรษฐกิจ	- ศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์	- อิสรภาพ/สิทธิ/ และกฎระเบียบ	กายภาพ	- ความมั่นคงด้าน เศรษฐกิจ
- ความมั่นคงด้าน การเมือง		- อิสรจากความ ต้องการ/ความ	- ความมั่นคงด้าน เศรษฐกิจ	- ความมั่นคงด้าน สังคม
- ความมั่นคงของ ชุมชน		เท่าเทียม และ	- ความมั่นคงด้าน สังคม	- ความมั่นคงด้าน การเมือง
- ความมั่นคงด้าน สุขภาพ		ความยุติธรรม	- ความมั่นคงด้าน การเมือง	- ความมั่นคงด้าน ชาติพันธุ์และ
- ความมั่นคงด้าน อาหาร		ทางสังคม	- ความมั่นคงด้าน วัฒนธรรม	วัฒนธรรม

ตาราง 3 (ต่อ)

Canada 2000	Leaning/Arie 2000	Thomas 2000	Agenda 21	Nussbaum 2000
- ประกาศใน กฎหมายเช่น Protection of Civilians, Public Safety โดย สาระสำคัญหลัก คือสร้างความ มั่นคงของมนุษย์ ให้สอดคล้องกับ เจตจำนงใน ระดับนานาชาติ โดยสร้างบรรทัด ฐานและเพิ่มขีด ความสามารถ เพื่อลดความ ขัดแย้งทั้งปวงที่ กระทบต่อ ทรัพยากรมนุษย์	- ความรู้สึกที่มั่นคง - เครือข่ายครอบครัว และสังคมเชิง สร้างสรรค์ - การยอมรับอดีต และเข้าอนาคต ในเชิงบวก	- ความต้องการ ขั้นพื้นฐาน - ศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ - ประชาธิปไตย	- มีสันติภาพ เป็น ฐาน - มีระบบ เศรษฐกิจเป็น กลไกในการ ขับเคลื่อน - มีสิ่งแวดล้อมเป็น ฐานของการ พัฒนาที่ยั่งยืน - ความยุติธรรมที่ เป็นเหมือนเสา หลักของสังคม - ใช้หลัก ประชาธิปไตย ในการปกครอง	- ชีวิต - สุขภาพกาย - ความซื่อสัตย์ - ความรู้สึก, การ จินตนาการ, การคิด - อารมณ์ความรู้สึก - ความมีเหตุผล

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ส่วนใหญ่ยึดตามแนวทางของ UNDP แต่ก็มีบางส่วนที่แตกต่างและเพิ่มเติมองค์ประกอบใหม่ขึ้นมา เช่น ความมั่นคงด้านชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมของ Nef (1999: 17) และ Buttedahl (1994: 20) และใน Agenda (1995: 21) ได้มองความมั่นคงของมนุษย์ต้องมีสันติภาพเป็นฐานก่อน และมีองค์ประกอบอื่นๆ ที่ต่างมีหน้าที่ (Functions) ตามบทบาทในตัวเอง เช่น ระบบเศรษฐกิจที่มีหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ และมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในการปกครองที่เป็นธรรม ความมั่นคงของมนุษย์จึงเป็นการมองความมั่นคงว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องมาจากบริบททั้งด้านกายภาพ เช่น การอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุขที่ดี และที่ไม่ใช่กายภาพ เช่น การการอยู่ในสังคม

ที่มีความยุติธรรมในสังคมประชาธิปไตย แนวคิดความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นแนวคิดที่น่าสนใจ และผู้ศึกษาเห็นว่าสามารถที่จะนำมาเป็นความคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานพม่าในสังคมไทยโดยคำนึงถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งรัฐ ควบคู่ไปกับการพัฒนาแรงงานโดยตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทยได้อย่างสมดุล

สำหรับความมั่นคงของมนุษย์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานพม่าเข้ามายังประเทศไทย มีรายงานการวิจัยที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ที่ดำเนินโดยหลายหน่วยงานเช่น สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับสถาบันวิจัยเอเชียเพื่อการย้ายถิ่น แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย ได้นำเสนอ “ความมั่นคงของมนุษย์ในการย้ายถิ่น” (Human Security Issues on Migration) โดยได้สรุปถึงกลุ่มผู้อพยพในประเทศไทยว่ามีจำนวน 3 กลุ่มคือ 1) ผู้ไร้รัฐ (Stateless person) 2) ผู้ลี้ภัย (Refugee) และ 3) ผู้พลัดถิ่น/เร่ร่อน/แรงงานข้ามชาติ (Displaced person/ Nomads/ Transnational worker) ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้ประสบกับความไม่มั่นคงในชีวิตขณะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเนื่องด้วย Institute for Population and Social Research Issues on Migration and other. (no date: 90 – 106) สาเหตุ 3 ประการ

1. รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในการป้องกันและควบคุมผู้ย้ายถิ่น
2. ผู้อพยพไม่ได้รับ และเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการทางสังคมต่างๆ
3. ผู้อพยพไม่ได้รับการคุ้มครองทางด้านกฎหมายและไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยา

ทางกฎหมาย

ตัวอย่างปัญหาด้านความมั่นคงของคนไร้รัฐ (Stateless person) คือการขาดความมั่นคงด้านสถานภาพทางกฎหมาย เพราะไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นพลเมืองของรัฐใด ซึ่งทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ ที่สมควรจะได้รับตามสิทธิที่พึงได้ เช่น ที่อาศัยและความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน และมีความเสี่ยงที่จะถูกกีดกันและจับกุมตามกฎหมายคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ส่วนกรณีของผู้ลี้ภัย (Refugee) ต้องเผชิญกับสภาพการไม่มีสถานะทางกฎหมายและการปกป้องโดยกฎหมาย และ กลุ่ม) ผู้พลัดถิ่น/เร่ร่อน/แรงงานข้ามชาติ (Displaced person/Nomads/Transnational worker) มีความเสี่ยงทั้งกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นหางานจนถึงเข้าสู่ระบบการทำงานที่ระบบการทำงานไม่มีความมั่นคง เช่น ขาดความมั่นคงทางกฎหมาย ขาดการดูแลเอาใจใส่จากรัฐบาล (ไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล/รัฐบาลไม่มีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองที่ชัดเจนเพียงพอ/การขาดความมั่นคงด้านสิทธิและสวัสดิการสังคม) เนื่องจากถูกจ้างงานในฐานะแรงงานไร้ฝีมือที่ได้รับค่าจ้างในราคาต่ำและสภาพการอาศัยอยู่ที่ไม่ใช่อ่างเพียงพอ

ซึ่งนำไปสู่การมีปัญหาด้านสุขภาพและมีความเสี่ยงที่จะเข้าสู่การค้ามนุษย์ข้ามชาติ (Transnational Human Trafficking) โดยเฉพาะกรณีของผู้หญิงที่มีความเสี่ยงถูกกระทำทางเพศ และเด็กก็ขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและการเข้าสู่ตลาดแรงงานในเวลาที่ไม่เหมาะสมจึงกลายเป็นแรงงานงานเด็กที่ถูกเอาเปรียบด้านแรงงาน

จากสภาพปัญหาดังที่ได้สรุปมานั้นหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้นจึงได้ร่วมจัดทำข้อเสนอแนะที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงให้แก่กลุ่มคนทั้ง 3 กลุ่มในประเทศไทย โดยเห็นว่าความมั่นคงของมนุษย์ที่จะกำหนดขึ้นมานั้นต้องอยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า “มนุษย์เกิดมาพร้อมกับอิสรภาพและความเท่าเทียมในศักดิ์ศรีและสิทธิทั้งปวง” (All human beings are born free and equal in dignity and right) สัมพันธ์ทุกระดับ ได้แก่ ระดับบุคคล ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าดังกล่าวเนื่องจากการบริหารจัดการกลุ่มคนทั้ง 3 กลุ่มที่มุ่งด้านการควบคุมและจำกัดสิทธิพื้นฐานบางประการที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่นั้นย่อมนำไปสู่การพยายามแสวงหาทั้งโดยวิธีการที่ไม่ถูกต้องทางกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ความซับซ้อนของปัญหาที่ยากแก่การบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น แต่หากการบริหารจัดการมีแนวปฏิบัติที่ควบคุมและเอื้อต่อการเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างจริงจังจะส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติพม่าที่มีอยู่จำนวนมากในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเน้นวิธีการใดวิธีการหนึ่ง

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษานำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าตามวัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 4 เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย ซึ่งแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการฉายภาพให้เห็นถึงแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐที่จักต้องเปลี่ยนผ่านกระบวนการจัดการของภาครัฐแนวตั้งเดิมที่ที่รวมศูนย์กลาง (Centralization) อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้ขาดมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในการดำเนินกิจการสาธารณะ นอกจากนี้การบริหารจัดการของภาครัฐแบบตั้งเดิมยังกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การดำเนินการไว้อย่างซับซ้อน จึงส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารที่ไม่สามารถทำทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ที่ดำเนินอย่างเสรี ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในสังคมไทยพึงต้องได้รับการพิจารณาใหม่ในฐานะที่ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นปรากฏการณ์ปกติในยุคโลกาภิวัตน์ นอกจากนี้ผู้ศึกษานำเนื้อหาเกี่ยวกับ “การวางแผน” (Planning) ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหาร โดยการบริหารเป็นกลุ่มของกิจกรรมที่ประกอบด้วย 4 กระบวนการหลัก

ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม การวางแผนที่จะนำเสนอในที่นี้ก็คือศึกษาเฉพาะ “การวางแผนเชิงกลยุทธ์” (Strategy Planning) ซึ่งการวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของการที่รัฐนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐมาปรับใช้นั่นเอง โดยการบริหารจัดการภาครัฐจำเป็นต้องมีแผนที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนทั้งภายในและภายนอกประเทศ หากแผนของภาครัฐไม่สอดคล้องกับบริบทที่มีพลวัตก็ย่อมทำให้การบริหารจัดการภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องจับความเข้าใจกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นว่าโครงสร้างของสาเหตุอย่างไรเพื่อนำไปสู่การกำหนดแผนกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับต่อไป ดังนั้นหน่วยงานจะต้องนำไปเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยขอแนะนำเนื้อหาของทั้งสองส่วนตามลำดับ ดังนี้

การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับอิทธิพลจากเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal) ที่สนับสนุนคุณค่าของระบบทุนนิยมโดยการเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน และการผ่อนคลายกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ผลกระทบจากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การบริหารที่แต่เดิมภาครัฐเป็นตัวแสดงหลักจำเป็นต้องอาศัยภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ทั้งนี้กระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การเปลี่ยนแปลงวิถีเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันสืบเนื่องจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจนำมาสู่กระบวนการกลายเป็นสังคมโลกเดียวกัน หรือเกิดความไร้พรมแดน (Borderless) ระหว่างประเทศต่างๆ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ส่งผลให้แนวคิดในการบริหารภาครัฐต้องมุ่งประสิทธิภาพในการบริหาร การรวมศูนย์การอำนาจการบริหารแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลในด้านของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้วยแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ จึงมีลักษณะสำคัญ บางประการ โดยผู้ศึกษาสรุปเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวข้องจาก จุมพล หนีพานิข (2548: 15) 3 ลักษณะเพื่อให้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือพลเมือง (Citizen's Participation) ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยการบริหารแนวใหม่นี้รัฐได้ลดภารกิจภาครัฐลง จึงมีหุ้นส่วนใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งก็คือประชาชนหรือพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมแทนโดยพลเมืองนั้นมีสิทธิทางการเมือง (Political Rights) ตามแนวคิดของ Marshall (1977: 19) ซึ่งหมายถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง (Political Power)

2. การมีส่วนร่วมของประชาสังคม (Civil Society) จุมพลได้อธิบายตามแนวคิดของธนาคารโลกว่า ตั้งแต่หลังทศวรรษ 1980 ที่เห็นควรสนับสนุนให้มีการรวมตัวของประชาชนเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะ โดยเชื่อว่าการรวมตัวจะก่อให้เกิด “ทุนทางสังคม” (Social Capital) หรือก่อให้เกิดศักยภาพอันเนื่องมาจากการรวมตัว ซึ่งสามารถสนับสนุนให้เกิดองค์การประชาชน หรือประชาสังคมเกิดขึ้นได้ และเห็นว่าการรวมตัวจะช่วยให้เกิดการพัฒนาด้านท้องถิ่นได้ดีอีกด้วย

3. การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารงานของรัฐ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในกิจการต่างๆ ที่รัฐพึงกระทำ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผิดชอบปกครองตนเอง การดำเนินกิจการมีความเป็นอิสระคล่องตัวย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องทันต่อความต้องการได้มากกว่าการทำงานของรัฐบาล

จากลักษณะของแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐตามประการข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่พยายามให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ ผู้ศึกษาจึงนำตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่น่าสนใจ คือ ตัวแบบประชารัฐ (Participatory State Model) ซึ่ง B. Guy Peters (อ้างใน จุมพล หนิมพานิช, 2548: 18) ได้สรุปไว้ดังนี้

ตัวแบบประชารัฐ

ตัวแบบนี้ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากทฤษฎีรัฐศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองแบบมีส่วนร่วมหรือประชารัฐผสมผสานเข้ากับวิถีประชาธิปไตยแบบรากหญ้า โดยพยายามให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนทางการเมืองโดยทางอ้อมเท่านั้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อดูแลพัฒนาตนเองบนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนร่วม กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของคุณค่าหลักการประชาธิปไตย (Democratic values) ที่ต้องการให้ประชาชนพลเมืองได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยพยายามกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกและความกระตือรือร้นในการเข้ามาร่วมตัวกันเป็นชุมชน ประชาคม หรือองค์กรประชาสังคม (Civil society organization) และถักทอเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย มีการให้ความร่วมมือผูกพันและแสดงความเอื้ออาทรต่อกัน พยายามให้ศักยภาพและภูมิปัญญาของคนในการคิดริเริ่มและเรียนรู้ เพื่อพัฒนาตนเอง ชุมชนและสังคม ตามนัยของตัวแบบ

ดังกล่าวนี้มักจะปฏิเสธภาครัฐที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลและแสดงบทบาทเป็นผู้ชี้แนะและผู้ขาดอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยพยายามเปิดให้รัฐบาลต้องมีกระบวนการรับฟังแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าอาศัยข้อมูลทางเทคนิคและความคิดเห็นของฝ่ายข้าราชการประจำ แต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรอาสาสมัครที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร (Volunteer organization) ในฐานะที่เป็นกลไกทางเลือกใหม่ของการให้บริการสาธารณะ

การวางแผนเชิงกลยุทธ์

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่า “การวางแผน” (Planning) เป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารจัดการ โดยการบริหารเป็นกลุ่มของกิจกรรมที่ประกอบด้วย 4 กระบวนการหลัก ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม การวางแผนที่จะนำเสนอในที่นี้ “การวางแผนกลยุทธ์” ซึ่ง “การวางแผน” หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์ทั้งหมด เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของวัตถุประสงค์ดังกล่าว ตลอดจนการพัฒนาลำดับขั้นของการวางแผนอย่างครอบคลุม เพื่อที่จะบูรณาการ และประสานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องให้เป็นหนึ่งเดียวกัน การวางแผนจึงเกี่ยวข้องกับทั้งเป้าหมาย (Ends) และวิธีการ (Means) (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2541: 56) สำหรับ Simon and Others (1961 อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2541: 1) ให้ความหมายของการวางแผนว่า คือ กิจกรรมที่เกี่ยวกับข้อเสนอในอนาคต ในเรื่องการประเมินข้อเสนอต่าง ๆ ที่มีให้เลือกและเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อบรรลุความสำเร็จของข้อเสนอ นั้น ๆ การวางแผนเป็นเรื่องของความคิดที่มีเหตุผลและมีการควบคุมให้ดำเนินการด้วย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การวางแผน คือ ความพยายามที่เป็นระบบ (Systematic attempt) เพื่อตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับอนาคตเพื่อให้องค์การบรรลุผลที่ปรารถนา

ส่วนกลยุทธ์ (Strategy) เป็นแผนการปฏิบัติที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรและกิจกรรมอื่นเพื่อจัดการกับสภาพแวดล้อม และช่วยทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ได้จริง และการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic planning) นั้นเป็นการดำเนินงานเพื่อไปถึงเป้าหมายด้วยวิธีการทางกลยุทธ์ที่เหมาะสมในรูปแบบต่างๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละระดับขององค์การ โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก 3 ประการ คือ ความสามารถหลัก (Core competence) การรวมตัว (Synergy) การสร้างคุณค่า (Value creation) (สุริยสวัสดิ์ สกฤษชัย, 2547: 209) ดังนั้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์จึงเป็นมิติใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจึงต้องมีการวางแผนเชิงกลยุทธ์เพื่อให้ได้แนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแผนเชิงกลยุทธ์นั้นเป็นผลจากการวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis) นำไปสู่การได้มา

ซึ่งแผนกลยุทธ์ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานและการบริหารแรงงานข้ามชาติต่อไป

กระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้นมีขั้นตอนที่สำคัญ 7 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดและพัฒนาภารกิจ 2) การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ 3) การวิเคราะห์สถานการณ์ 4) การกำหนดกลยุทธ์องค์กร 5) การกำหนดแผน 6) การลงมือปฏิบัติตามกลยุทธ์ และ 7) การประเมินผลติดตามแก้ไข แต่ในที่นี้ผู้ศึกษาจะขอเสนอเฉพาะเนื้อหาขั้นตอนที่ 1 – 3 ที่จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตามวัตถุประสงค์การศึกษาข้อที่ 4 แต่ทั้งนี้เนื้อหาเกี่ยวกับการวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้นเป็นองค์ความรู้ด้านบริหารธุรกิจซึ่งผู้ศึกษาขอนำมาประยุกต์ศึกษาเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยขอเสนอขั้นตอนที่ 1 – 3 โดยสรุป (สุรัสวดี สกุลชัย, 2547: 210 – 218) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดและพัฒนาภารกิจ เป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กรทำให้เกิดข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการวางแผน ช่วยให้ทราบทิศทางของสินค้า หรือ บริการที่ธุรกิจต้องการเป็น หรือควรจะทำเพื่อให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมาย การพัฒนาภารกิจจะต้องอาศัยข้อมูลในอดีต และสภาพแวดล้อมเป็นเกณฑ์ในการพัฒนา และภารกิจต้องมีความชัดเจน มีความเฉพาะเจาะจงที่แสดงความมุ่งหมายทางการบริหารไว้อย่างชัดเจน

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ เป็นการกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการในอนาคต ซึ่งวัตถุประสงค์เป็นจุดหมายปลายทางของภารกิจ วัตถุประสงค์จะมีลักษณะสำคัญ คือ

1. สามารถนำไปปฏิบัติได้โดยเฉพาะเจาะจงขององค์กรหรือส่วนงานใดๆ ได้
2. กำหนดทิศทาง
3. ระบุลำดับก่อนหลังของการปฏิบัติงาน
4. อำนวยความสะดวกกับการควบคุมทางการบริหาร

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์สถานการณ์ (Situation Analysis) การวิเคราะห์สถานการณ์เป็นการตรวจสอบอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต รวมทั้งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์กร เพื่อพิจารณาผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Analysis) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ 1) สภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) และ 2) สภาพแวดล้อมเชิงแข่งขัน (Competitive Environment) ในที่นี้ผู้ศึกษาจะนำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไปเท่านั้นมาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) ประกอบด้วย

1. ประชากรศาสตร์ (Demographic)
2. สังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural)
3. การเมืองและกฎหมาย (Politic and Law)
4. เทคโนโลยี (Technology)
5. เศรษฐกิจ (Economic)
6. สภาพแวดล้อมระดับสากล (Global)

อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกไม่เพียงพอสำหรับการกำหนดแผนกลยุทธ์ จำต้องวิเคราะห์สถานการณ์ภายใน (Internal Environment) อาทิ การวิเคราะห์การเงินและการบัญชี การวิเคราะห์กฎหมายและความสัมพันธ์ภาครัฐ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาเทคโนโลยี ฯลฯ เมื่อวิเคราะห์สถานการณ์แล้วขั้นตอนต่อไป คือ การกำหนดกลยุทธ์องค์การ การกำหนดแผน การลงมือปฏิบัติตามกลยุทธ์ และการประเมินผลติดตามแก้ไข การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษานำแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการคลาขอำนาจรัฐ ไปสู่ภาคประชาสังคม โดยเน้นองค์กรประชาสังคม (Civil society organization) เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เหมาะสมคือ ตัวแบบประชารัฐ (Participatory State Model) ซึ่งประกอบมาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติพม่าทั้งภาครัฐ เอกชน แรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชนที่พึงต้องร่วมกันกำหนดแผนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติให้มีความเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมต่อไป

แนวทางคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในมาตรฐานสากล

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น ให้การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกันและ โอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นหลักรวมเหตุแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก โดยสาระสำคัญในปฏิญญาฉบับนี้ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2555: ระบบออนไลน์) อาทิ

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

ข้อ 2 (1) ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าชนิดใดๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการ

เมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือ สถานะอื่นๆ (2) หนึ่ง จะไม่มี ความแตกต่างใดๆ ตามมูลฐานแห่งสถานะ ทางการเมือง ทางการศึกษา หรือทางการระหว่างประเทศ ของประเทศหรือดินแดนที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้ จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์ มิได้ ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยใดๆ ทั้งสิ้น

ข้อ 3 ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน

ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทุกแห่งหน

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมาย เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน จากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการขู่ข่มให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ดังกล่าว

ข้อ 13 (1) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนไหวและสถานที่อยู่ภายในเขต ของแต่ละรัฐ (2) ทุกคนมีสิทธิที่จะออกจากประเทศใดๆ ไปรวมทั้งประเทศของตนเองด้วย และที่จะ กลับยังประเทศตน

ข้อ 14 (1) ทุกคนมีสิทธิจะแสวงหา และที่จะได้อาศัยพำนักในประเทศอื่น เพื่อลี้ภัย จากการประหัตประหาร (2) จะอ้างสิทธินี้ไม่ได้ ในกรณีที่มีการดำเนินคดีสืบเนื่องอย่างแท้จริงมาจาก ความผิดที่ไม่ใช่ทางการเมือง หรือจากการกระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

ข้อ 23 (1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงาน โดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรม และเป็นประโยชน์แห่งการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน (2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงิน ค่าจ้างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ (3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับเงินจ้างที่ ยุติธรรมและเป็นประโยชน์ ที่จะให้ประกันแก่ตนเองและครอบครัวแห่งตน ซึ่งความเป็นอยู่อัน คู่ควรแก่เกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็จะต้องได้รับวิถีทางคุ้มครองทางสังคมอื่นๆ เพิ่มเติม ด้วย (4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหพันธกรรมกร เพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ ของตน

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สาระสำคัญ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมประกอบด้วย วรคอรัมภบท และบทบัญญัติ 31 ข้อ แบ่งเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right of self-determination)
2. กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐบาลที่จะดำเนินมาตรการต่างๆ อย่างเหมาะสมตามลำดับขั้น นับตั้งแต่การเคารพ คุ้มครอง ส่งเสริม และทำให้เป็นจริง อย่างเต็มที่ตามที่ทรัพยากรมีอยู่เพื่อให้มีความคืบหน้า โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในการได้รับสิทธิ การจำกัดสิทธิตามกติกา รวมทั้งการห้ามตีความใดๆ ในกติกาที่จะทำลายสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติกานี้
3. กล่าวถึงสาระของสิทธิ ได้แก่ สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะหยุดงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว สิทธิที่จะมีมาตรฐานชีวิตที่ดีพอเพียง สิทธิที่จะมีสุขภาพร่างกายและใจที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา สิทธิในวัฒนธรรมและประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์
4. กล่าวถึงพันธกรณีในการจัดทำรายงานของรัฐบาล บทบาทของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกับกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็นต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของกติกา การดำเนินการของรัฐบาลที่จะร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในการส่งเสริมสิทธิตามกติกา การห้ามการตีความบทบัญญัติเพื่อจำกัดหน้าที่ของกลไกสหประชาชาติที่กำหนดไว้ตามกฎบัตรและธรรมนูญขององค์กร รวมทั้งการไม่ตีความในทางที่จะจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ
5. กล่าวถึงการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกติกา

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ประกอบด้วยวรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ 25 ข้อ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. กล่าวถึงคำจำกัดความ “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” ว่าหมายถึงการจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเอื้ออำนาจพิเศษ เพราะเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย หรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์ โดยไม่รวมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างบุคคลที่เป็นพลเมืองและไม่ใช่พลเมือง นโยบายของรัฐบาลและการดำเนินมาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ เช่น การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อ การประกันสิทธิประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย ทั้งในด้านสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเยียวยาเมื่อ

ถูกละเมิด การให้ความสำคัญด้านมาตรการในการศึกษาวัฒนธรรม และข้อมูลเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

2. กล่าวถึงคณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการจัดทำรายงานของรัฐภาคี การปฏิบัติงานและการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ

3. กล่าวถึงกระบวนการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของอนุสัญญา

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อทำงาน (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. 2492 ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันมีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือให้บริการแก่แรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานประเทศโดยไม่คิดมูลค่า และมีการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันกับคนในชาติในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงานการประกันสังคม การเสียภาษี และการคุ้มครองสิทธิในการดำเนินคดีตามกฎหมาย อนุสัญญาที่ 97 นี้มีเจตนารมณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวใน 4 เรื่องคือ

1. เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างผู้รับแรงงานต่างด้าวกับประเทศผู้ส่งแรงงานต่างด้าวในการอำนวยความสะดวกให้การย้ายถิ่นเพื่อการทำงานของแรงงานต่างด้าว โดยตรงตามความจำเป็นในความต้องการรับแรงงานต่างด้าวของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว

2. เพื่อให้จำนวนแรงงานต่างด้าวที่ตัดสินใจย้ายข้ามประเทศเพื่อทำงานให้ได้สัดส่วนกับจำนวนใบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงานของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว โดยการตัดสินใจย้ายถิ่นข้ามประเทศเพื่อทำงานและการออกใบอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงานต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ในประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว ตลอดจนความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงานและความจำเป็นในการแก้ไขการตลาดแรงงานทั้งแรงงานในเฉพาะกิจการและแรงงานโดยทั่วไป

3. เพื่อให้บทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานในประเทศมีผลไปถึงการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวด้วย

4. เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวมิให้ถูกเอาเปรียบ (Exploitation) และเพื่อยืนยันถึงหลักความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติและความเท่าเทียมกับโอกาส (Equality of Treatment and Opportunity) ของแรงงานต่างด้าวกับแรงงานของประเทศที่รับแรงงานต่างด้าว

การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามอนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงานมีหลักการดังนี้

1. กำหนดหน้าที่ของประเทศสมาชิก ทั้งที่เป็นประเทศผู้ส่งแรงงานต่างด้าวและประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าว ปฏิบัติดังนี้

1.1 จัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นแก่ประเทศสมาชิกอื่นและจัดให้มีการช่วยเหลือและให้ข้อมูลแก่แรงงานย้ายถิ่นโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

1.2 อำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้า-ออก และในระหว่างการเดินทาง

1.3 จัดให้มีการบริการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานต่างด้าว โดยให้ทั้งแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมายและในเมื่อมีการทำความร่วมมือระหว่างกันของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวกับประเทศผู้ส่งแรงงานต่างด้าวในกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก

2. กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวปฏิบัติดังนี้

2.1 คุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมิให้ถูกเลือกปฏิบัติหรือให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่น้อยกว่าแรงงานที่เป็นคนชาติของประเทศผู้รับแรงงานต่างด้าวในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน รวม 6 เรื่อง อันได้แก่ การได้รับค่าตอบแทนในการทำงาน การมีสภาพการทำงานที่ดี การมีที่อยู่อาศัย การมีสิทธิเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน การได้รับประโยชน์จากการร่วมเจรจาต่อรอง การได้ประโยชน์จากการประกันสังคม การอยู่ภายใต้ระบบภาษีรายได้จากการทำงาน และการได้สิทธิดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล

2.2 ให้การรับรองว่าแรงงานต่างด้าวและครอบครัวของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศจะไม่ถูกบังคับให้กลับออกนอกประเทศอันเนื่องจากการเจ็บป่วย หรือบาดเจ็บจากการเดินทางที่ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ เว้นเสียแต่ว่าแรงงานต่างด้าวสมัครใจ หรือมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐผู้รับแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นภาคีบังคับไว้ (ขมาภรณ์ กิตติจรส, 2544: 4)

จากอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าวเห็นได้ว่ามีหลักการในการให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ ซึ่งแรงงานพม่าก็ย่อมได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกันที่พึงได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนในการทำงาน การมีที่อยู่อาศัย การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน การได้รับผลประโยชน์จากการประกันสังคม ตลอดจนแรงงานเองมีหน้าที่เสียภาษีรายได้ด้วย เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติในประเทศไทย ได้แก่ พม่า ลาว และ กัมพูชา มีมากพอสมควร โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า จากการศึกษาผล การศึกษาในรูปแบบของรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์หรืองานเขียนเชิงวิชาการอื่น สามารถแบ่ง ประเภทของการศึกษาได้เป็น 4 แนว คือ 1) การศึกษาเพื่อแสวงหารูปแบบการบริหารหรือนโยบาย แรงงานข้ามชาติที่เหมาะสม 2) การศึกษาการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติในรูปแบบต่างๆ ทั้งจาก เจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง และกลุ่มขบวนการค้าแรงงาน 3) การศึกษาถึงผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ ที่มีต่อประเทศไทย ทั้งในด้านสาธารณสุข ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ด้านสังคม โดยเฉพาะด้านอาชญากรรม และ 4) การศึกษาด้านประสิทธิผลของนโยบายแรงงานข้ามชาติของ ไทย การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารแรงงานข้ามชาติในระดับนานาชาติมีบ้างแต่ยังอยู่จำกัด และการศึกษาในประเด็นใหม่ๆ ในสังคมไทยเกี่ยวกับบริหารแรงงานข้ามชาติที่สัมพันธ์กับ บริบทมหภาคระดับนานาชาติ ตลอดจนการศึกษาถึงประเด็นที่เป็นนามธรรม (Subjective) ใน ระดับความเชื่อที่เป็นความคิดพื้นฐาน (Fundamental Aspect) ที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบการ บริหารแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ยังไม่พบ ซึ่งจากการค้นคว้าเอกสารพบงานศึกษาด้าน แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่น่าสนใจและสามารถนำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาค้นคว้า นี้ได้ ดังนี้

การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB) ได้ศึกษาเชิงนโยบายในการ จัดการคนงานต่างชาติดังกล่าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย : กรณีศึกษาจังหวัดตาก โดย ชงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ (2539: บทคัดย่อ) การศึกษานี้มุ่งหาแนวทางและข้อสรุปที่เหมาะสมเพื่อประกอบการ จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ แรงงานต่างชาติ โดยมีประเด็นผลการวิจัยในด้านการผ่อนผันและการบริหารแรงงานต่างชาติ ที่น่าสนใจดังนี้

1. งดดำเนินคดีผู้ลักลอบเข้าเมือง ความคิดเห็นต่อการงดดำเนินคดีต่อผู้ลักลอบ ส่วนใหญ่ข้าราชการและคนไทยไม่เห็นด้วยที่จะให้ทางการดำเนินคดี และผู้ประกอบกลับเห็นด้วยใน การงดดำเนินคดี ส่วนผู้ไม่เห็นด้วยมองว่าอาจนำไปสู่การปัญหาความไม่ปลอดภัยและความมั่นคง ของประเทศไทย

2. การจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจ ปัญหาของการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติคือมี หลายหน่วยงานรับผิดชอบ คำสั่งมีความสับสนมีสอดคล้องกันทำให้ขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน

ผลจากการวิจัยพบว่าบุคลากรหลายฝ่าย เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ฝ่ายยุติธรรม และฝ่ายการปกครองเห็นว่าควรมีการจัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจ และเห็นว่าผู้ประกอบการหรือนายจ้างจะได้ประโยชน์จากการบริหารที่เป็นระบบมากขึ้น

3. มาตรการระยะสั้น และระยะยาว ส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรการระยะสั้นคือการให้รัฐบาลออกใบอนุญาตให้คนงานต่างชาติเป็นลำดับแรก, ผ่อนผันให้ทำงานต่อ, กำหนดขอบเขตในการจ้างงานคนงานต่างชาติ, ตรวจจับจับไล่ผู้ที่ไม่มีบัตรออกนอกพื้นที่ และกำหนดโควตาชาวต่างชาติ ส่วนระยะยาวควรแก้กฎหมายให้สามารถจ้างแรงงานพม่าได้ และให้นายจ้างรับผิดชอบคนงานต่างชาติมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการพยาบาลและสวัสดิการโดยทั่วไป

การศึกษาเรื่อง “การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย : กรณีศึกษามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายไทย” ของ ษมาภรณ์ กิตติจิตรส (2544: บทคัดย่อ) เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงกฎหมายไทยในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายว่ามีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 เพียงไร โดยการศึกษาของษมาภรณ์ แบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก

1. เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในทางระหว่างประเทศและหลักการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามที่กำหนดในมาตรฐานแรงงานสากลอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97
2. เป็นการสำรวจบทกฎหมายและมาตรการของไทยในการให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวว่าเป็นไปตามหลักการของมาตรฐานแรงงานสากลเพียงไร
3. วิเคราะห์ถึงผลกระทบของประเทศไทยจากการที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่สอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมีเพียงแต่การจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินเท่านั้นที่ยังคงมีการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังพบว่า การให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่แรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัดและเป็นภาษาไทยซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการได้รับการอำนวยความสะดวกและการช่วยเหลือของแรงงานต่างด้าวตามหลักอีกประการหนึ่งของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับที่ 97 ก็จะมีส่วนช่วยให้แรงงานต่างด้าวได้รับการคุ้มครองสิทธิที่ดีขึ้น เนื่องจากจะมีมาตรการช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ในรายงานการวิจัยที่ให้ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยที่เป็นลักษณะของการเริ่มต้นตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของแรงงานที่สำคัญและได้เสนอแนะแก่ประเทศไทย ได้แก่ รายงานเรื่อง “แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย” โดยฟิลิป มาร์ติน แห่ง University of California-Davis ซึ่งรายงานนี้ มาร์ติน ได้กล่าวถึงวิธีการในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ฟิลิป มาร์ติน (2546: 4-5) ว่ารัฐบาลไทยได้ใช้มาตรการชั่วคราวเพื่อลดจำนวนแรงงานที่ไม่มีเอกสาร เช่น มาตรการควบคุมการเข้าเมืองบริเวณด่านชายแดน การบังคับกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวอย่างเคร่งครัด และการผ่อนผันให้แรงงานทำงานได้ชั่วคราวเพื่อจัดระเบียบแรงงานไร้เอกสาร แต่มาตรการเหล่านี้ประสบผลสำเร็จน้อยมากจึงต้องแสวงหาแนวทางจัดการที่ยั่งยืน ดังนั้น ในรายงานฉบับนี้มาร์ตินได้เสนอแนวทางในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ 3 ประการ

1. การใช้ระบบขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติแบบยืดหยุ่น
2. การให้สิทธิแรงงานข้ามชาติมากขึ้น โดยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ทราบเท่าที่ยังอยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน
3. การจัดทำโครงการความร่วมมือในพื้นที่ต้นทางของแรงงานข้ามชาติเพื่อเร่งพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

ในรายงานฉบับดังกล่าวนี้ยังได้เสนอข้อคิดที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ

1. การย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือโดยปราศจากการบริหารที่ดีจะมีส่วนบั่นทอนความสำเร็จของนโยบายและมาตรการที่ได้กำหนดขึ้น
 2. แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติจะต้องเข้าใจเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล
- สำหรับในรายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าว:กรณีศึกษาของจังหวัดสมุทรสาคร” ของ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2548: บทคัดย่อ) โดยเป็นการวิจัยเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครที่มีจำนวนแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าจำนวนมากและมีการรวมตัวกันของแรงงานเพื่อพักอาศัยอยู่ร่วมกันในลักษณะชุมชน การศึกษาครอบคลุมการสำรวจสภาพความเป็นอยู่ สภาพการทำงาน ตลอดจนทัศนคติของแรงงานในเรื่องการอาศัยอยู่กับคนไทยในชุมชน ทัศนคติของคนไทยในพื้นที่และนายจ้าง เจ้าหน้าที่องค์กรรัฐและองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานที่มีต่อแรงงานต่างด้าว เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันระหว่างคนไทยและแรงงานต่างด้าว ผลการวิจัยพบว่า การจะทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างคนไทยในพื้นที่กับแรงงานต่างด้าวนั้นจำเป็นต้องบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยคำนึงถึงหลักสิทธิ

มนุษยชนควรถูกนับไปด้วย เนื่องจากแรงงานต่างด้าวคุ้นเคยกับนายจ้างคนไทยและคนไทยในชุมชน เป็นส่วนใหญ่และได้อยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายจะ ช่วยป้องกันมิให้แรงงานต่างด้าวกระทำผิดต่อคนไทยที่อาศัยในชุมชนใกล้เคียงได้ และควรทำ ความเข้าใจถึงสิทธิของความเป็นมนุษย์ให้กับกลุ่มคนไทยที่ยังมีความรังเกียจด้วย และมี ข้อเสนอแนะว่าการส่งเสริมให้เกิดการเรียนการสอนภาษาไทยและวัฒนธรรมประเพณีไทยให้กับ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในพื้นที่เป็นแนวทางที่ช่วยสร้างความสมานฉันท์ระหว่างคนไทยใน พื้นที่และคนต่างด้าวได้มากขึ้น

รายงานการวิจัยของ ปังปอนด์ รักอำนวนยกิจ (2552: 20) ซึ่งได้สังเคราะห์งานการ วิจัยเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ช่วง คือ นโยบาย แรงงานข้ามชาติก่อน พ.ศ. 2544 และหลัง พ.ศ. 2544 โดยมีจุดเน้นวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ต่อประเทศไทย โดยศึกษาเฉพาะแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย ใน “บทสังเคราะห์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้า แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย” โดยผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างผลจากการสังเคราะห์ของปังปอนด์บาง ประการ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าต้นทุนและผลประโยชน์ต่อประเทศไทย ในฐานะประเทศเจ้าบ้านที่ รับแรงงานข้ามชาติ คือ

1. การย้ายถิ่นเข้ามาของแรงงานข้ามชาติส่งผลกระทบต่อเพิ่มขึ้นของ GDP ภายในของไทย โดยเฉพาะในสาขาการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) จึงช่วยลดความ ไม่แน่นอนในกำลังแรงงานในภาคดังกล่าว และส่งผลให้การผลิตมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจาก แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาลดช่องว่างในระยะเวลาที่สาขาการผลิตดังกล่าวขาดแคลน
2. ผู้ผลิตในประเทศได้รับประโยชน์จากการจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะใน สาขาที่ต้องมีการแข่งขันทางด้านราคา โดยการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ถูกลงจะช่วยลดต้นทุนในส่วน ของแรงงานลงทำให้ผู้ผลิตในประเทศสามารถตั้งราคาสินค้าของตนได้ต่ำกว่าเดิม
3. ด้านเศรษฐกิจมหภาค การลดต้นทุนการผลิตจากการจ้างแรงงานข้ามชาติจะช่วย ในการรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อไม่ให้สูงจนเกินไป เนื่องจากเป็นสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Inputs) ในการผลิตสินค้าขั้นอื่นๆ ต่อไป
4. แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยส่งผลให้แรงงานไทยสามารถ เคลื่อนย้ายทางอาชีพ (Occupation Mobility) ไปทำงานในสาขาการผลิตอื่นที่ต้องใช้ทักษะสูงใน การผลิตมากขึ้น

ปังปอนด์ ยังได้วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงาน และนัย การปฏิรูปนโยบายแรงงานข้ามชาติ ว่านโยบายดังกล่าวที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการป้องกัน

ไม่ให้มีแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และสนับสนุนให้แรงงานเดินทางกลับภูมิลำเนาหลังใบอนุญาตการทำงานหมดอายุลง ในขณะที่ด้วยกันรัฐบาลกำลังดำเนินนโยบายส่งเสริมการให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในไทยอย่างถูกกฎหมาย และข้อค้นพบจากการวิเคราะห์นโยบายภาครัฐได้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายแรงงานข้ามชาติขององค์กรต่างๆ ของรัฐหลายนโยบายมีความแตกต่างกัน ทำให้ผลการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในบางมิติไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น นโยบายการลงทุนเน้นให้สิทธิพิเศษต่อการลงทุนที่ใช้แรงงานแบบเข้มข้นในบริเวณแนวตะเข็บชายแดน หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายที่เอนเอียงการใช้แรงงานแบบเข้มข้น โดยให้สิทธิพิเศษยกเว้นภาษีอากร ทำให้เกิดความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำมากขึ้นในตลาดแรงงานที่ไม่มีการควบคุม

ในรายงานของปีงปอนด์นี้ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ได้ให้ข้อเสนอแนะในประเด็นที่ศึกษาที่น่าสนใจอย่างยิ่ง คือ นโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยที่ผ่านมาขาดความชัดเจนจนทำให้การกำหนดเป้าหมายและการปฏิบัติตามเป็นไปอย่างลำบาก จึงต้องกำหนดคน นโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน การเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มประชากร ความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว และการตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิแรงงานข้ามชาติ และการนำเข้าแรงงานข้ามชาตินั้นควรจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงของมนุษย์ นโยบายแรงงานข้ามชาติควรนำไปสู่การส่งเสริมให้มีการจ้างงานโดยถูกกฎหมาย และการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมในการปฏิบัติ ดังเช่นที่แรงงานไทยได้รับ และนโยบายแรงงานข้ามชาติควรเลี่ยงผลกระทบในทางที่ไม่พึงปรารถนาต่อการบริการทางสังคมและการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยสรุปแล้วการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในทัศนะของ ILO และ TDRI พึงเป็นนโยบายที่มีความสมดุล 3 องค์ประกอบคือ 1) ความมั่นคงของชาติ 2) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และ 3) ความมั่นคงของแรงงาน (สิทธิของแรงงาน)

ในรายงานการวิจัยของ พัชรารัตน์ วงศ์บุญสิน (2550: 146; 148) ซึ่งได้เสนอแนวทางที่ควรจะเป็นในการกำกับดูแลการย้ายถิ่นและการทำงานของทุนมนุษย์และแรงงานข้ามชาติในอาเซียนไว้ในรายงานโครงการวิจัยการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน โดยพัชรารัตน์ได้เสนอแนวทางในระดับภูมิภาคอาเซียนและระดับประเทศไทย คือ 1) ระดับภูมิภาคอาเซียนประเทศสมาชิกควรเร่งดำเนินการตามประกาศปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการปกป้องและส่งเสริมสิทธิแรงงานต่างชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) โดยเฉพาะในหลักการที่สำคัญ คือ ส่งเสริมศักยภาพและเกียรติภูมิของแรงงานต่างชาติ

อย่างเต็มที่ทั้งภายใต้บรรยายการแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรม และเสถียรภาพอันเนื่องมาจากกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียน และหลักการทางมนุษยธรรมประเทศผู้รับและผู้ส่งแรงงานจำเป็นต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อแก้ปัญหาในกรณีแรงงานต่างชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และหลักการตระหนักถึงสิทธิและเกียรติภูมิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างชาติและสมาชิกครอบครัวที่อาศัยอยู่ด้วย โดยปราศจากการทำลาย การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของประเทศผู้รับ 2) ระดับประเทศไทย พหุชาวลัยได้เสนอแนวทางที่สำคัญคือ การบริหารจัดการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติ ควบคู่ระดับขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ มีการจัดทำวิสัยทัศน์ นโยบาย และยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีแผนระยะกลาง-ยาว ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ และที่สำคัญต้องให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมด้วย สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของประเทศไทย พหุชาวลัยได้ให้ข้อเสนอว่าควรเร่งรัดการนำเข้าแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายอย่างถูกต้อง หรือเปลี่ยนในส่วนที่ผิดกฎหมายให้ถูกต้องตามกฎหมาย และให้ยุติการแก้ไขปัญหาโดยการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นคราวๆ ดังที่เคยปฏิบัติมา และให้จัดระบบการนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องอย่างจริงจัง และที่สำคัญควรมีองค์กรบริหารจัดการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่วางระบบการบริหารและติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของ ฟิลิปส์ มาร์ติน (2546: 78) ได้นำเสนอรายงานเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อการคุ้มครองแรงงานและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในที่ประชุมระดับชาติว่าด้วยแรงงานต่างด้าว “การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย : เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในขณะที่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวและการเรียนรู้จากวิธีปฏิบัติที่ดี” รายงานนี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวปฏิบัติที่ดีซึ่งสามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติครอบคลุม 3 ประการ ดังนี้

1. หลักการสำคัญของบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ย้ายถิ่น คือ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน การให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาตินับเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะคุ้มครองแรงงานในประเทศ ซึ่งการปฏิบัติที่ไม่ได้ต่อแรงงานข้ามชาติอาจนำไปสู่การคว่ำบาตรทางการค้า

2. การให้สิ่งจูงใจให้ปฏิบัติตามระเบียบสามารถปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้ ในประเทศที่ต้องการหมุนเวียนให้แรงงานข้ามชาติเข้าและออกจากตลาดแรงงานเพื่อให้ตั้งรกรากในประเทศ สามารถใช้วิธีการต่างๆ เช่น การให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบประกันสังคม (ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน) และการคืนเงินที่แรงงานข้ามชาติเคยชำระไว้ เพื่อกระตุ้นให้เดินทางกลับประเทศตามกฎหมายที่กำหนดไว้

3. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตามที่ อัดัม สมิท (Adam Smith) เคยกล่าวไว้เมื่อ 200 ปีก่อนว่ามีความซับซ้อนมากกว่าการเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามพรมแดนของประเทศ ดังนั้นการบริหารจัดการแรงงานจึงซับซ้อนมากกว่า การจะสามารถบริหารได้จึงควรสร้างความร่วมมือกันระหว่างประเทศและภายในประเทศ เช่น แทนที่จะออกประกาศใช้นโยบายเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติฝ่ายเดียวก็ควรให้ภาคส่วนต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ เช่น นายจ้าง องค์กรต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติ ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณา นโยบาย เพื่อร่วมกันปรับปรุงนโยบายและดำเนินตามที่ได้ช่วยกันกำหนดขึ้นมาและควรทำข้อตกลงร่วมกับประเทศผู้ส่งแรงงานงานมากกว่ากำหนดเฉพาะประเทศผู้รับฝ่ายเดียว

รายงานของคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายแรงงานต่างด้าว : การพิสูจน์สัญชาติและการปฏิรูประบบบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยกรณีศึกษา จังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นการศึกษาถึงผลกระทบจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยการให้แรงงานพิสูจน์สัญชาติเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข โดยเป็นการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) เป็นมาตรการเชิงรับ เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์สถานการณ์ ข้อเท็จจริง เพื่อนำสู่ทางเลือกเชิงนโยบายในประสิทธิผลของการดำเนินการ เพื่อพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว และ 2) เป็นข้อสรุปของภาพรวมในปัญหาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยภายใต้บริบทปัจจุบัน ผู้การปฏิรูประบบบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัญหาหลักของการพิสูจน์สัญชาติมีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า นโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ไม่ประสบผลสำเร็จในการจัดการ เนื่องจากมีผู้มาขึ้นทะเบียนลดลงเรื่อย ๆ ในการขึ้นทะเบียนทุกครั้ง แต่การจ้างงานแรงงานต่างด้าวยังคงมีอยู่ ซึ่งแสดงว่า มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นจนไม่สามารถประมาณจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบแอบแฝงอย่างผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้นได้อย่างชัดเจน ในขั้นตอนของการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้น จะต้องเป็นแรงงานที่มีสัญชาติก่อน ซึ่งปัญหาของกลุ่มแรงงานที่พิสูจน์สัญชาติไม่ได้ เนื่องจากอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะแรงงาน ต่างด้าวที่ต้องการพิสูจน์สัญชาติพม่า เช่น ชนเผ่ากะเหรี่ยงที่ทางการพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นสัญชาติของคน และชนชาวพม่าที่อยู่ในกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ก็จะ ไม่ได้รับการยอมรับเช่นกัน

2. สาเหตุของความล้มเหลวในการพิสูจน์สัญชาติ เป็นสาเหตุเดียวกันกับความล้มเหลวในการขึ้นทะเบียนอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติดังกล่าว การขึ้นทะเบียนอนุญาตให้ทำงานของประเทศไทยนั้น มิได้ทำให้เกิดคุณค่าและหรือคุณประโยชน์ในเชิงรายได้ ในเชิงคุณภาพชีวิตและสิทธิมนุษยชนที่เหมาะสมกับการเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการขึ้นทะเบียน ทั้งในมุม

ของฝ่ายนายจ้างที่ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ลงทุนจ่ายให้และแรงงานต่างด้าวเองที่ไม่เห็นความแตกต่างในการขึ้นทะเบียนนั้น จากกรณีที่ เมื่อขึ้นทะเบียนแล้ว การเปลี่ยนนายจ้างไม่ได้ เปลี่ยนย้ายพื้นที่ไม่ได้ถึงขึ้นทะเบียนแล้วก็ยังถูกจับ ถูกปรับ ถูกรีดไถ บางกรณีอาจทนสภาพการทำงานไม่ได้ต้องหลบหนี ลักลอบทำงานชั่วคราวไปเรื่อยๆ ฯลฯ ส่วนแรงงานต่างด้าวซึ่งมีค่าแรงต่ำแบกรับภาระอยู่มากแล้ว ประกอบกับความไม่มั่นใจว่าจะคุ้มค่าหรือไม่กับสิทธิที่จะได้รับ จึงเป็นเหตุให้ปฏิเสธการพิสูจน์สัญชาติ

3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย มี 2 ประการ คือ 1) ให้ทบทวนและยุติระบบการพิสูจน์สัญชาติที่ไม่คุ้มค่า และเป็นช่องทางให้เกิดความไม่โปร่งใสในภาพลักษณ์สาธารณะต่อกระทรวงแรงงาน และ 2) ถัดกันรองและแก้ไขปรับนโยบายเพื่อปฏิรูประบบการจัดการแรงงานต่างด้าวใหม่ทั้งระบบเนื่องจากนโยบายและการจัดการตามแนวทางเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาเดิมและปัญหาใหม่ที่พัฒนาขึ้นในปัจจุบันอีกได้แล้ว

รายงานของ ILO และ TDRI “การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย” ในรายงานนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยที่ผ่านมาค่อนข้างขาดความชัดเจน จึงทำให้การกำหนดเป้าหมายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างยากลำบาก จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดคนนโยบายแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน การเปลี่ยนแปลงของแนวโน้มประชากร ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว และตั้งอยู่บนฐานของสิทธิแรงงานข้ามชาติ ในการนำเข้าแรงงานชาติควรจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงของมนุษย์ นโยบายแรงงานข้ามชาติควรนำไปสู่การส่งเสริมให้มีการจ้างงานโดยถูกกฎหมาย และการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมในการปฏิบัติดังเช่นที่แรงงานไทยได้รับ ทั้งนี้รัฐบาลไทยควรบูรณาการฐานข้อมูลรวมเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ เพื่อใช้ในการสนับสนุนการจัดการ การตัดสินใจ และการติดตามการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน นโยบายแรงงานข้ามชาติความมุ่งหวังหลีกเลี่ยงผลกระทบในทางที่ไม่พึงปรารถนาต่อการบริหารทางสังคมและการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติควรสร้างสมดุลใน 3 เรื่องซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงของชาติ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของแรงงาน (สิทธิมนุษยชนและสิทธิของแรงงาน)

ทั้งนี้ นโยบายแรงงานข้ามชาติที่คาดหวังให้เกิดขึ้นพึงมีลักษณะ 8 ประการ ได้แก่ 1) ป้องกันมิให้นายจ้างเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติและหลีกเลี่ยงการปรับรับเอาเทคโนโลยีการผลิตใหม่เพื่อประหยัดแรงงาน 2) ป้องกันมิให้ผลกระทบทางลบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติมีผลกระทบต่อแรงงานไทย (ไม่แข่งขันกับแรงงานคนไทย) 3) ป้องกันมิให้มีผลกระทบจากการแพร่โรคต่างๆ

ที่เกิดจากการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ความมั่นคงทางสาธารณสุข) 4) ปรับปรุงคุณภาพแรงงานข้ามชาติ ลดความหวาดกลัวและการฟุ้งซ่านอยู่อย่างผิดกฎหมาย 5) สร้างความมั่นใจว่าแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่จัดหาโดยถูกกฎหมายมีความสมดุลสอดคล้องกับสภาพของตลาดแรงงานภายในประเทศ 6) การจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมต่างๆ จากการใช้แรงงานข้ามชาติควรมานำใช้พัฒนาแรงงานไทย และจัดสวัสดิการให้กับแรงงานข้ามชาติ 7) ป้องกันข้อกล่าวหาจากองค์การระหว่างประเทศว่าประเทศไทยจ้างแรงงานทาส ละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน และ 8) รักษาหลักเกณฑ์ที่ว่า “ผู้ใดใช้แรงงานข้ามชาติผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบ”

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทบทวนทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสำหรับการศึกษาปรากฏการณ์การอพยพเข้ามาในประเทศไทยของประชาชนจากประเทศพม่าและการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่าง ประกอบด้วย 1) ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration Theory) 2) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานการย้ายถิ่น (Economic Theories of Migration Labor) 3) ทฤษฎีความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-state Security Theory) 4) แนวคิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security) และ 5) แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้ฐานคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Theory) ร่วมกับวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะ (Policy Analysis and Policy Advocacy) เป็นกรอบในการวิเคราะห์และการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า ทั้งนี้เนื่องจากจะทำให้สามารถอธิบายทุกองค์ประกอบที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์ที่ศึกษาได้อย่างเป็นองค์รวมตั้งแต่กระบวนการอพยพย้ายถิ่นเข้ามา การเข้าอยู่การเป็นแรงงาน และการบริหารจัดการของรัฐบาลไทย โดยจะเห็นได้ว่าปรากฏการณ์ที่ศึกษานี้มีส่วนสัมพันธ์กับมิติต่างๆ ในโครงสร้างสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม การศึกษาจึงจำเป็นต้องพิจารณาทุกมิติที่มีส่วนสัมพันธ์ให้เกิดปรากฏการณ์ เพื่อนำไปสู่การพิจารณาเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับมิติด้านต่างๆ ที่เป็นบริบทเงื่อนไขดังกล่าว

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาแรงงานพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่” นั้นผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดทฤษฎีเพื่อนำแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาอธิบายปรากฏการณ์การอพยพย้ายถิ่นผิดกฎหมายของผู้อพยพจากประเทศพม่าและอธิบายการดำรงอยู่ของผู้อพยพในสังคมไทย ในฐานะแรงงานข้ามชาติระดับล่าง ตลอดจนการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มดังกล่าวของรัฐบาลไทย

จากนั้นกำหนดตัวแบบแนวคิดการวิจัยที่ซึ่งได้นำ “แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง” (Political Economy) และนำ “วิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะ” (Policy Analysis and Policy Advocacy) มาร่วมเป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ร่วมด้วย โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัย 2 วิธี คือ การศึกษาเชิงนิรนัย (Deductive Approach) และ การศึกษาเชิงอุปนัย (Inductive Approach) ในวิธีการแรกนั้นเป็นการนำแนวคิดและทฤษฎีมาอธิบายปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration Theory) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานการย้ายถิ่น (Economic Theories of Migration Labor) ซึ่งทฤษฎีทั้งหมดดังกล่าวเป็นการอธิบายถึงปัจจัยเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติของประชาชนจากประเทศพม่ามายังไทย โดยในเบื้องต้นเป็นการอพยพเนื่องจากปัจจัยด้านการเมือง ประชาชนเหล่านี้เข้ามาอยู่บริเวณชายแดนไทยในฐานะผู้อพยพ และในระยะเวลาต่อมาปัจจัยดังกล่าวให้เกิดการย้ายถิ่นนั้นเป็นปัจจัยด้านความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศที่ทำให้เกิดความต้องการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาของประชาชนจากประเทศพม่าเพื่อเป็นแรงงานระดับล่างของภาคอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ตลอดจนภาคเกษตรกรรมและภาคบริการด้วย ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้ถือได้ว่าเป็นกำลังแรงงานหลักทดแทนงานที่แรงงานไทยส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะทำ แต่การย้ายถิ่นข้ามชาติก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้ย้ายถิ่นทุกด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้นก่อนตัดสินใจการย้ายถิ่นเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยและในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ย้ายถิ่นจึงต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับในพื้นที่ปลายทางทั้งที่เป็นประโยชน์ในเชิงกายภาพและจิตใจ

โดยบริบทแวดล้อมระดับมหภาคที่สำคัญที่เอื้อให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เช่น การไหลเวียนของทุน สินค้า วัตถุดิบ ข้อมูลข่าวสาร และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2) ปัจจัยด้านการเมืองและกฎหมาย โดยเฉพาะโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายแรงงานและระบบการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาติของไทย 3) ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมที่คนไทยมีลักษณะร่วมคือการเอื้อเพื่อเผื่อแผ่ และ 4) ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ประเทศไทยกับพม่ามีชายแดนติดต่อกันหลายจุด จึงเอื้อให้เกิดการย้ายถิ่นได้ง่ายขึ้น ในส่วนของบริบทระดับจุลภาคนั้นผู้ย้ายถิ่นพม่าส่วนใหญ่จะมีโครงสร้างความสัมพันธ์ส่วนล่างและส่วนบนในพื้นที่ต้นทางในฐานะผู้เสียเปรียบจึงมีการตัดสินใจย้ายถิ่นเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งในการย้ายถิ่นผู้ย้ายถิ่นต้องอาศัยต้นทุนทางสังคม (Social Capital) ในการเอื้ออำนวยความสะดวกให้เกิดการย้ายถิ่นสำเร็จ ซึ่งก็คือ ระบบความไว้วางใจระหว่างกลุ่มคนที่เคยย้ายถิ่นมาก่อน เครือข่ายการย้ายถิ่น (Migration Network) และเครือข่ายข้อมูล (Information Network) จึงเป็นกลไกสำคัญในการย้ายถิ่น แต่ก่อนที่จะสามารถย้ายถิ่นได้ ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นจำเป็นต้องเตรียมความพร้อม

ตามเงื่อนไขการย้ายถิ่น อาทิ ค่าใช้จ่ายแก่ในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายแก่ผู้อำนวยความสะดวกในการย้ายถิ่น ค่าใช้จ่ายสำหรับการสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายยังพื้นที่ปลายทางซึ่งกำหนดโดยรัฐบาล เป็นต้น โดยปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นของผู้ย้ายถิ่นพม่าเข้ามายังประเทศไทยนั้น เป็นการย้ายถิ่นเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย (Illegal Migration) โดยเฉพาะในระยะแรกที่มีการย้ายถิ่นนั้นเป็นการอพยพหนีภัยทางการเมืองภายในประเทศพม่า รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะควบคุมกลุ่มคนเหล่านี้ในมิติความมั่นคงแห่งรัฐชาติ และในระยะเวลาดต่อมาปัจจัยการย้ายถิ่นเข้ามาเกิดการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นพลังดึงดูดที่สำคัญ ยิ่งก่อให้เกิดความต้องการย้ายถิ่นเข้ามา โดยเฉพาะการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย แต่จากทั้งสองเงื่อนไขรัฐบาลไทยกลับมีนโยบายระยะสั้นในการแก้ไขปัญหาทั้งด้านความมั่นคง และนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของอุตสาหกรรมไทยที่ต้องการแรงงานระดับล่างอย่างเข้มข้น คือ ผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยนายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานข้ามชาติต้องนำแรงงานเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการให้ถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจึงถูกเปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานถูกกฎหมาย แต่ยังคงมิติด้านความมั่นคงแห่งรัฐชาติไว้อย่างเข้มงวด ดังนั้นการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจึงสะท้อนแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการในด้านความมั่นคงแห่งรัฐชาติและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษามองปรากฏการณ์การอพยพย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่มาจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่มีการเคลื่อนย้ายของทุน สินค้า วัตถุดิบ และข้อมูลข่าวสาร การย้ายถิ่นจึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีพลวัต (Dynamic) แต่การบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทยไม่สามารถบริหารจัดการปรากฏการณ์ได้สอดคล้องกับบริบทของปรากฏการณ์ แต่ผลจากการบริหารกลับสร้างผลกระทบในเชิงนโยบายอีกประการหนึ่ง ผู้อพยพพม่าเหล่านั้นกลับกลายเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในสังคมไทยที่ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตของกระบวนการผลิตที่สำคัญของไทย และด้วยแรงงานข้ามชาติพม่ามีจำนวนมาก แรงงานเหล่านั้นจึงเป็นอุปทาน (Supply) ของระบบเศรษฐกิจไทย และมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นจึงส่งต่อการกดราคา หรือค่าจ้างแรงงานเหล่านั้นให้ลดลงจากเดิมที่มีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงาน โดยทั่วไปของแรงงานไทย อีกทั้งการดำรงอยู่ในสังคมไทยในฐานะแรงงานระดับล่าง แรงงานข้ามชาติพม่าไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี แต่ด้วยเหตุปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศพม่าผนวกกับเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจจึงคือต่อความมั่นคงของแรงงาน โดยเฉพาะสวัสดิการแรงงาน และสิทธิแรงงาน ตลอดจนด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่จะต้องการปรับตัวในการดำรงอยู่ในสังคมไทย



ดังนั้นจากผลกระทบจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติดังกล่าวข้างต้น ในทัศนะของผู้ศึกษาจึงเห็นว่าระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยจึงต้องถูกพิจารณาทุกมิติอย่างระบบทั้งการบริหารจัดการด้านการอพยพเข้ามามีการเป็นแรงงานที่ตอบสนอง

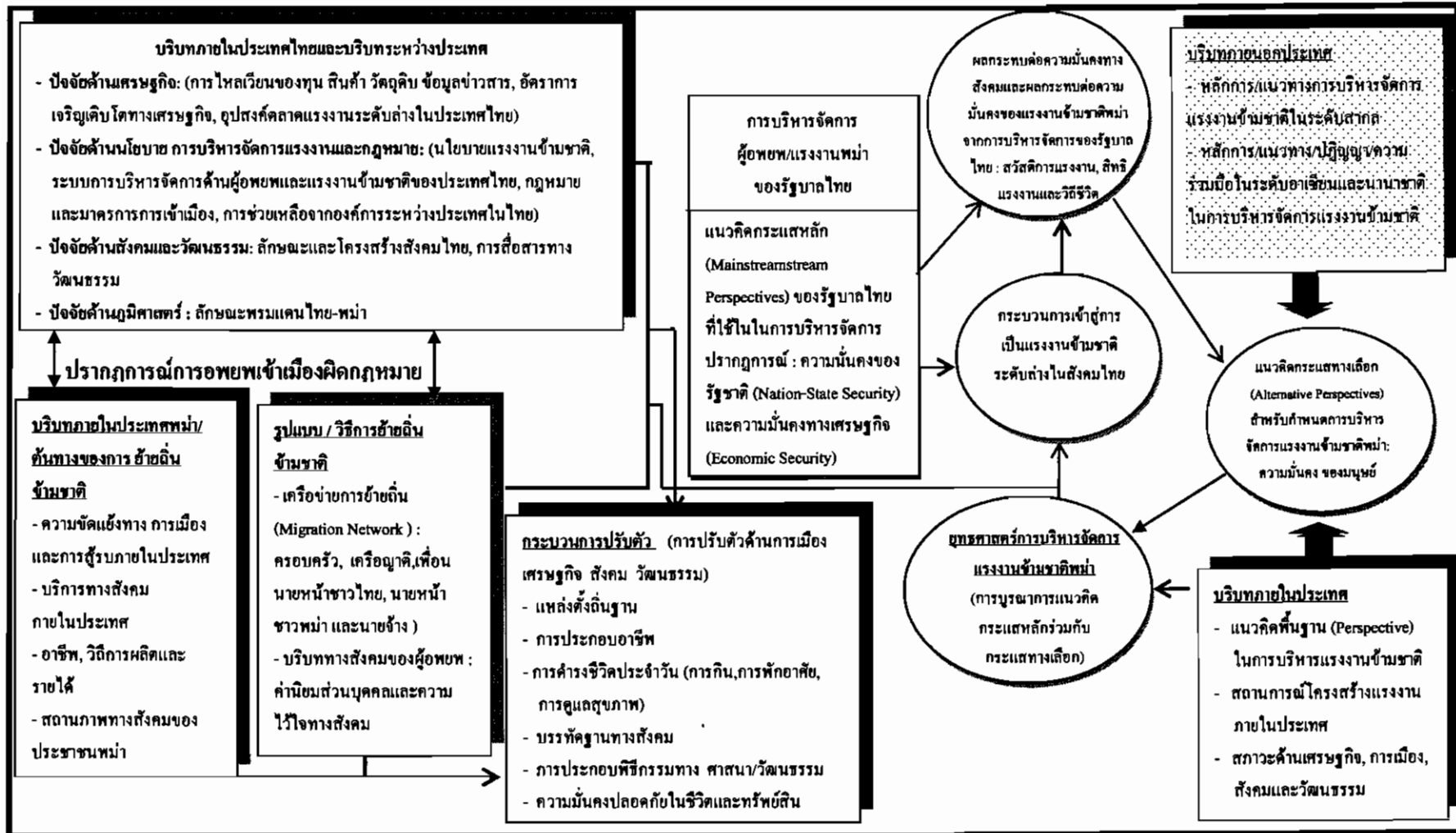
ต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและบริการ ตลอดจนภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย และการบริหารที่คำนึงถึงความมั่นคงของแรงงาน โดยผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดความมั่นคงทางสังคม (Social Security) ที่มีจุดเน้นด้านการบริหารจัดการที่มาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรทางสังคม และบุคคล ที่ต้องสร้างแนวทางในการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคมขึ้นมา โดยเป็นวิธีการคู่ขนานไปกับการบริหารความมั่นคงของรัฐบาล เนื่องการเข้ามาอาศัยอยู่และประกอบอาชีพของแรงงานข้ามชาติย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสังคมในระดับชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ชุมชนจึงควรมีบทบาทในการสร้างระบบการป้องกันความเสี่ยงทางสังคมในระดับชุมชน และการสร้างระบบความช่วยเหลือ หรือแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ของชุมชนอันเกิดจากการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอยู่ในชุมชน ในแนวคิดดังกล่าวนี้ผู้ศึกษาจะนำไปประยุกต์ใช้เป็นฐานความคิดในการวิเคราะห์ว่าในระดับชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่นั้น สามารถที่สร้างความมั่นคงทางสังคมขึ้นมาเพื่อเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งหมายรวมถึงแรงงานข้ามชาติด้วยว่าจะสามารถบริหารจัดการการอาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชนที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมได้หรือไม่อย่างไร

นอกจากแนวคิดความมั่นคงทางสังคมแล้ว แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสทางเลือกอีกทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (European Union) และประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีผู้อพยพเข้ามาเป็นแรงงานที่มีการสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้เข้าสู่ระบบการคุ้มครองแรงงาน การเคารพ และการให้สิทธิแรงงานที่สามารถยอมรับได้ ตลอดจนการพัฒนาแรงงาน ซึ่งวิธีการบริหารจัดการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในระดับสากลที่ตระหนักความมั่นคงของมนุษย์ทั้งด้านกายภาพและไม่ใช่กายภาพ เช่นแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่ปรากฏใน “Responsibility to Protect 2002 International commission on Intervention and State Sovereignty” ที่มุ่งสร้างความมั่นคงของประชาชน ทั้งด้านร่างกาย, ความเป็นอยู่ที่ดีทางด้านเศรษฐกิจและสังคม, การเคารพในศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ และการปกป้องสิทธิและเสรีภาพพื้นฐาน การบริหารจัดการตามแนวคิดความมั่นคงดังกล่าวจึงจะเป็นการสร้างความมั่นคงแก่แรงงานข้ามชาติที่ประกอบอาชีพถูกต้องตามกฎหมายกำหนดไว้

แนวคิดความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงของมนุษย์นั้นอาจเป็นแนวคิดพื้นฐาน (Fundamental Perspective) ในการสร้างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยที่บูรณาการร่วมกับแนวคิดในมิติเดิมหรือกระแสหลักที่ปรากฏในลักษณะของการสร้างความมั่นคงของรัฐและการสนองต่อระบบเศรษฐกิจของไทยโดยเฉพาะ ดังนั้นการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจึงอาจต้องนำแนวคิดกระแสใหม่ หรือ

กระแสทางเลือกลูกมาเป็นแนวทางร่วมกับแนวคิดกระแสหลักที่ดำเนินมา ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่ากระแสหลักที่เป็นระบบความเชื่อพื้นฐาน (Fundamental Aspect) ของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแต่เดิมของประเทศไทยจำเป็นต้องดำรงอยู่ แต่การนำแนวคิดกระแสทางเลือกเข้ามาเสริมเป็นแนวคิดคู่ขนานเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยบูรณาการด้านการดำเนินงานในระยะยาวโดยการพัฒนาแรงงานข้ามชาติและให้การคุ้มครองในมิติที่รัฐสามารถพึงกระทำได้ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้องทั้งระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นของไทยภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทภายนอกประเทศในฐานะที่เป็นสมาชิกของอาเซียนที่จะมีการสร้างประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิก และอีกทั้งยุทธศาสตร์นั้นต้องสอดคล้องกับข้อตกลง/อนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศไทยและประเทศไทยให้สัตยาบัน เช่น สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization :ILO) และ องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ดังนั้นการสร้างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอกประเทศที่ส่งผลต่อประเทศไทยโดยตรง ภายใต้แนวคิด “มนุษย์เกิดมาพร้อมกับอิสรภาพและความเท่าเทียมในศักดิ์ศรีและสิทธิทั้งปวง” (All human beings are born free and equal in dignity and right) โดยกรอบแนวคิดทฤษฎีได้แสดงไว้ในภาพ 5 ดังนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework)  = บริบท (Context)/ การกระทำ  = ผลที่เกิดขึ้น (Output)



ภาพ 5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาแรงงานพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่” ในครั้งนี้เป็นการศึกษาที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลและใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับวิธีการศึกษาภาคสนาม (Field Research) ซึ่งประกอบด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth - Interview) การจัดอภิปรายกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ร่วมกับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) โดยการสังเกตนี้จะเป็นการสังเกตกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานข้ามชาติพม่าและบริบทแวดล้อมเชิงกายภาพ สังคมและวัฒนธรรมร่วม ขณะเดียวกันก็จะเป็นการสังเกตคนไทยในชุมชนที่แรงงานข้ามชาติพม่าอาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ โดยเฉพาะการสังเกตปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ทั้งนี้จะดำเนินในพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา (Case Study) คือชุมชนในจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น นอกจากนี้ผู้ศึกษาเข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการและการสัมมนาเพื่อแสวงหานโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ศึกษาอยู่ในระดับประเทศ ดังนั้นผลการศึกษาทั้งในส่วนเอกสารและภาคสนามจะช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการยืนยันผลการศึกษาได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ให้เกิดความถูกต้องตรงประเด็นของผลการศึกษา โดยข้อมูลที่รวบรวมได้จะถูกนำไปวิเคราะห์ใน 2 รูปแบบ คือ 1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และ 2) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) ซึ่งผู้ศึกษากำหนดระเบียบวิธีวิจัยสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ดังนี้

1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)
2. วิธีการรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้ (Research Data Gathering and Instrument)
3. การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล (Quality of Data Monitoring)
4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis)
5. แผนการวิจัย (Research Plan)
6. ข้อจำกัดในการวิจัย

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาครั้งนี้เป็นการดำเนินการรวบรวมข้อมูล และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารร่วมกับการวิจัยภาคสนามจึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนแรกเป็นการการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้ศึกษาจึงรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Qualitative Data) ที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่ศึกษาอยู่ คือ การอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทย การบริหารจัดการของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้อพยพพม่า ครอบคลุมแนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspective) ในการบริหารจัดการผู้อพยพและแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทย และผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมไทย และผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการดังกล่าว ซึ่งเป็นทั้งข้อมูลที่เป็นข้อความและตัวเลขที่อยู่ในสิ่งบันทึกต่างๆ อาทิ หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือ รายงานการวิจัย นโยบาย มาตรการ ประกาศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์นี้ เช่น ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านแรงงาน ตลอดจนข้อตกลง/อนุสัญญา ระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันกับประเทศไทยและประเทศไทยให้สัตยาบัน เช่น สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization :ILO) และ องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) สำหรับกลุ่มตัวอย่างเอกสารทุติยภูมิที่จะศึกษา อาทิ

1. รายงานการวิจัยการอพยพย้ายถิ่นผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่าในประเทศไทย, ผลกระทบจากนโยบายแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย และผลกระทบของแรงงานต่างด้าวพม่าต่อสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และวัฒนธรรม ของมหาวิทยาลัยและสถาบันทางวิชาการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

2. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, 2544 และ 2551

3. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

4. พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

5. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

6. พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

7. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

8. นโยบายแรงงานเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง, มติคณะรัฐมนตรี การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2552

ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการรับจ้างงานอันจำเป็นและเร่งด่วน พ.ศ. 2546 ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ออกนอกเขตควบคุมเป็นการชั่วคราว เพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2553 เป็นต้น

9. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมคนงานอพยพ (Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

10. ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศเรื่องหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)

11. อนุสัญญาว่าด้วยการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights) และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ของสหประชาชาติ

ส่วนที่สองเป็นการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการรวบรวมข้อมูลข้อมูลเชิงคุณภาพปฐมภูมิ (Primary Qualitative Data) ผู้ศึกษาได้สุ่มกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อเลือกเฉพาะผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ซึ่งเป็นผู้รู้เรื่องหรือมีข้อมูลในเรื่องเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังศึกษาวิจัยเป็นอย่างดี โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญออกเป็น 4 กลุ่มหลักสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาตามลำดับ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับ “ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า” และ “วิเคราะห์ผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงาน” ประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 2 กลุ่มใหญ่ และดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) ที่ผู้ศึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูลมาสนับสนุน หรืออาจจะโต้แย้งกับข้อมูลที่เป็นข้อสรุปจากการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) เพื่อนำข้อมูลไปเปรียบเทียบกับเชิงทฤษฎีและข้อมูลจากเอกสาร ทดียบภูมิ ได้แก่

1. แรงงานข้ามชาติพม่า การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติพม่าที่อยู่ในกิจการก่อสร้างเนื่องจากเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดของที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติพม่าของจังหวัดเชียงใหม่ ใช้การสุ่มตัวอย่างแรงงานโดยยึดพื้นที่ที่แรงงานข้ามชาติปฏิบัติงานและอาศัยอยู่ในสถานที่ก่อสร้างย้ายถิ่นพม่าอาศัยอยู่พื้นที่เดียวกันกับกลุ่มตัวอย่างคนไทยซึ่งเป็นชุมชนที่มีแรงงานย้ายถิ่นอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling) จากนั้นใช้วิธีการ Snowball sampling โดยการสอบถามจากตัวอย่างแรงงานคน

ที่แรกที่ได้สอบถาม และสอบถามไปเรื่อยๆจนผู้ศึกษาเห็นว่าได้ข้อมูลเพียงพอ และครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยในเบื้องต้นผู้ศึกษาคาดจำนวนกลุ่มตัวอย่างนี้ไว้ 50 คน (ซึ่งในการเก็บข้อมูลอาจจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น หรือลดลงขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของข้อมูลในระหว่างการศึกษา โดยใช้ผู้ศึกษาเป็นเครื่องมือในวัดความเพียงพอของข้อมูล) คุณลักษณะของแรงงานข้ามชาติพม่านี้ต้องเคยเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและในระยะเวลาที่ศึกษาอยู่นั้นได้ขออนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 โดยเป็นแรงงานที่ได้ขอพิสูจน์สัญชาติและขอต่อใบอนุญาตภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยสามารถทำงานและอาศัยอยู่ได้ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555

2. เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) องค์กรวิชาชีพ และองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานอพยพที่ปฏิบัติงานในจังหวัดเชียงใหม่และในระดับประเทศไทย ดำเนินการ สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยแต่ละกลุ่มประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากองค์กรต่างๆ ดังนี้

2.1 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิเพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ (MAP), เจ้าหน้าที่โครงการยุติธรรมเพื่อแรงงานข้ามชาติ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, เจ้าหน้าที่เครือข่าย Action Network for Migrants (ANM), เจ้าหน้าที่เครือข่าย Northern Labour Network, Shan Women's Action Network (SWAN)

2.2 องค์กรธุรกิจ ประกอบด้วยสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่, สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการศึกษา “วิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคม” ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบจากการย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานระดับต่างในสังคมไทยของแรงงานข้ามชาติพม่าที่มีต่อชุมชน โดยการศึกษาข้อมูลภาคสนามนี้เป็นการนำข้อมูลจากชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอาศัยจำนวนมากมาขึ้นชั้นข้อมูลร่วมกับการวิเคราะห์เอกสาร เพื่อสะท้อนผลกระทบของนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติของนโยบายในระดับมหภาค และสะท้อนผลกระทบต่อชุมชนจากการเข้ามาอาศัยอยู่และประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อสังคมของชุมชนในระดับจุลภาค กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มที่ 2 นี้ คือ คนไทย โดยวิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มนี้จะดำเนินการเลือกพื้นที่ที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ในเขตอำเภอเมือง 2 แห่ง ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา (Case Study) ซึ่งเป็นชุมชนที่มีแรงงานย้ายถิ่นชาวพม่าอาศัยอยู่หนาแน่น การเลือกพื้นที่ใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ การสัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง และเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาจึงทำ

การเลือกชุมชนในเขตตำบลช้างเผือก และตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา จากนั้นเลือกผู้กลุ่มตัวอย่างคนไทยที่มีบ้านเรือนภายในชุมชนที่เป็นพื้นที่ศึกษาโดยเลือกข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งผู้ศึกษาเลือกทั้งผู้นำที่เป็นทางการ เช่น นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ เช่น ผู้นำกลุ่มทางสังคมหรือจิตใจที่คนในชุมชนให้การยอมรับ โดยการสอบถามประชาชนในชุมชนเพื่อสืบค้นกลุ่มผู้นำนั้นๆ ตลอดจนประชาชนในชุมชน โดยผู้ศึกษากำหนดรวมจำนวนกลุ่มนี้ทั้งหมด 30 คน แต่ในขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาใช้เกณฑ์เดียวกันกับตัวอย่างแรงงานข้ามชาติ โดยใช้เกณฑ์เพียงพอของข้อมูลที่เก็บได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ซึ่งจำนวนกลุ่มตัวอย่างนี้จึงอาจเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการศึกษา “ยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย” ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีบทบาททั้งเป็นในระดับนโยบายและเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามนโยบายในฐานะที่จะทราบถึงประสิทธิภาพของนโยบาย ที่ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ประกอบด้วย

- 1) บุคลากรที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 2) ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน
- 3) จัดหางานจังหวัดเชียงใหม่
- 4) สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่
- 5) ป้องกันจังหวัดเชียงใหม่
- 6) ผู้กำกับการตำรวจภูธรภาค 5
- 7) ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่
- 8) ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานศึกษา จากสถาบันพัฒนาและวิจัยแห่งประเทศไทย
- 9) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นอกจากนี้แล้วในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เพื่อให้สอดคล้องข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติของรัฐบาลไทยที่ผู้ศึกษาได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มที่ 3 แล้ว ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และข้อมูลที่ได้จากการอภิปรายกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) มาประมวลประกอบการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้สามารถสะท้อนแนวยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ของจังหวัดที่มีเป็นบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพภูมิศาสตร์ที่มีความเฉพาะของพื้นที่จังหวัด

ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่จัดทำได้น่าสนใจจึงเป็นผลของการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลที่ประมวลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสองระดับคือระดับชาติและระดับจังหวัดเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้วผู้ศึกษาได้ประมวลข้อมูลจากเวทีสัมมนาทางวิชาการและเวทีระดมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติพม่ามาเป็นข้อมูลสนับสนุนการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในการศึกษาครั้งนี้ด้วย

สรุปจำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย

ตาราง 4 จำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษา

ประเภทของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (คน)
กลุ่มที่ 1	
1.1. แรงงานข้ามชาติพม่า	50
1.2. เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และองค์กรธุรกิจ	15
กลุ่มที่ 2	
คนไทยในชุมชนพื้นที่ศึกษา	30
กลุ่มที่ 3	
- คณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ศึกษา	9
รวม	104

วิธีการรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้วิจัย

การศึกษานี้เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพปฐมภูมิ (Primary Qualitative Data) และข้อมูลเชิงคุณภาพทุติยภูมิ (Secondary Qualitative Data) ผู้ศึกษาได้แบ่งกิจกรรมที่จะดำเนินออกเป็น 2 ส่วนหลัก ดังนี้

กิจกรรมที่ 1 การศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 3 กิจกรรมย่อย ดังนี้

1. ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากงานเขียน และงานวิจัยที่ครอบคลุมเกี่ยวกับเงื่อนไขที่สนับสนุนให้เกิดปรากฏการณ์การอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายของประชาชนจาก

ประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทย วิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) ที่ เป็นความคิดพื้นฐาน (Fundamental Aspect) นำไปสู่การกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยที่ใช้ในการบริหารจัดการปรากฏการณ์ดังกล่าว ตลอดจนวิเคราะห์จากเอกสารที่เป็นกำหนดขึ้น โดยรัฐบาลไทยที่สัมพันธ์กับนโยบายแรงงานข้ามชาติ อาทิ นโยบายของไทยต่อประเทศพม่า พ.ศ. 2524, 2532 – 2536 นโยบายความมั่นคงของไทยต่อประเทศพม่า พ.ศ. 2537 – 2539 นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากประเทศพม่า พ.ศ. 2538 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521, 2544 และ 2551 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้า ทำ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น ซึ่งจะให้ได้ข้อมูลระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยทั้งระบบว่าถูกกำหนดขึ้นมา โดยมีแนวคิด (Perspectives) ไครสนับสนุน จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางสังคมขึ้นในสังคมไทยอีกปรากฏการณ์หนึ่งคือ การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของผู้อพยพพม่าที่อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย

2. วิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคม (Social Security) วิเคราะห์การเข้าสู่เป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของผู้อพยพพม่า และวิเคราะห์ผลกระทบต่อความมั่นคง (Human Security) ของแรงงานข้ามชาติจากการบริหารจัดการแรงงานของรัฐบาลไทย โดยรวบรวมข้อมูลจากงานเขียนและงานวิจัยเช่นเดียวกันจากของเอกสารหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรธุรกิจ และองค์กรระหว่างประเทศที่ศึกษาด้านแรงงานข้ามชาติในประเทศ การศึกษาในขั้นตอนนี้จะดำเนินการร่วมกับการสัมภาษณ์ การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในพื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษา (Case Study) เพื่อสนับสนุนข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร โดยเฉพาะในส่วนของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแรงงานข้ามชาติพม่าในสังคมไทย

3. ศึกษาและวิเคราะห์หิวเคราะห์แนวคิดที่สามารถนำมาเป็นฐานแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่อนำไปสู่การนำเสนอยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย ในขั้นตอนนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงแนวคิด (Perspective) ที่มาจากการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในรูปแบบเดิมมาเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ ซึ่งกลายมาเป็นแนวคิดกระแสทางเลือก (Alternative Perspectives) สำหรับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่สามารถนำมาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทยร่วมกับแนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) ได้อย่างสมดุลระหว่างแนวคิดกระแสทางเลือกและกระแสหลัก โดยแนวคิดกระแสทางเลือกนั้นจะต้องสามารถนำไปอธิบาย และทำนายปรากฏการณ์การอพยพ

ข้ามถิ่นผิดกฎหมาย และปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติระดับล่างในสังคมไทยได้ ที่จะนำไปสู่ การอธิบายวิธีบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้เป็นการทั่วไป (Generalization) ซึ่งแนวคิดดังกล่าว นั้นยังจะต้องสามารถนำไปอธิบายหรือทำนายบริบทการเปลี่ยนแปลงใน 3 ระดับได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ บริบทการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับนานาชาติ ระดับอาเซียน และระดับประเทศไทย เอกสารที่จะศึกษาจึงต้องศึกษาจากงานวิจัยต่างประเทศ และเอกสารด้าน แรงงาน อาทิ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมคนงานอพยพ (Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ เรื่อง หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) และอนุสัญญาว่าด้วยการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights) และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ของสหประชาชาติ

กิจกรรมที่ 2 การสำรวจพื้นที่และการเก็บข้อมูลภาคสนาม แบ่งออกเป็น 3 กิจกรรมย่อย ดังนี้

1. ทำการสำรวจพื้นที่ชุมชนเป้าหมายในเขตอำเภอเมือง อำเภอแม่ริม อำเภอคอยสะแกดจังหวัดเชียงใหม่เพื่อศึกษาพื้นที่ที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติพม่าในชุมชนคนไทย และสังเกตปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเบื้องต้นระหว่างคนไทยในชุมชนที่มีแรงงานอพยพเข้ามาอยู่อาศัย ตลอดจนสำรวจและสอบถามแรงงานอพยพสำหรับการ Snow-ball หาแรงงานอพยพท่านอื่นสำหรับการสัมภาษณ์ในลำดับต่อไป

2. สร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured-Interview) ทำการสอบถามกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบด้วย คนไทย, แรงงานข้ามชาติพม่า, เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) องค์กรวิชาชีพ องค์กรธุรกิจ เพื่อสอบถามถึงกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่าง การอาศัยอยู่ และผลกระทบที่มีต่อสังคมไทยจากการเข้ามาประกอบอาชีพและอาศัยอยู่ของแรงงานพม่า และผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงาน โดยในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ผู้ศึกษาดำเนินการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนไทยและแรงงานข้ามชาติพม่า และศึกษา สังเกตรวบรวมข้อมูลกายภาพที่เป็นบริบทล้อมรอบพื้นที่ที่ศึกษาตลอดระยะเวลาของการเก็บข้อมูล

3. การจัดอภิปรายกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) เป็นการที่ผู้ศึกษานำข้อมูลประเด็นหลักที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากทุกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักมากำหนดเป็นประเด็นสำหรับการอภิปรายกลุ่มย่อย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบลึกมากยิ่งขึ้น

4. การเข้าร่วมงานสัมมนาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในระดับประเทศเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่สามารถนำมาเป็นฐานแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าเพื่อนำไปสู่การนำเสนอยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย อาทิ การสัมมนาวาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย วันอังคารที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553 ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร จัดโดยกระทรวงแรงงานและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO/Japan), การเสวนาแลกเปลี่ยนถึงความเคลื่อนไหว การขับเคลื่อน การติดตามและผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคลในประเทศไทย จัดโดย โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติและผู้มีปัญหาสถานะบุคคล สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ ร่วมกับหน่วยงานพัฒนาและบริการสังคม สภาคริสตจักรในประเทศไทย (CCT) และ โครงการพันธกิจคริสตจักรผู้นำใจ (MEPP) สภาคริสเตียนแห่งประเทศไทย (CCA) ในวันที่ 23 เมษายน 2553 ณ หอศิลป์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และการเข้าร่วมการประชุม “First International on Human Right in Southeast Asia” วันที่ 14-15 ตุลาคม 2553 ณ โรงแรมริเวอร์ไซด์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดโดยมหาวิทยาลัยมหิดล และเข้าร่วมในเวทีการเสวนาทงวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับประเทศพม่าที่จัดโดยศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในนามของกลุ่ม Friends of Burma (FOB) เชียงใหม่

กิจกรรมที่ 3 การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า

หลังจากผู้ศึกษาได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์ การสำรวจ การสังเกต การจัดอภิปรายกลุ่มย่อย และข้อมูลจากการเข้าร่วมประชุมเชิงวิชาการและเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า ร่วมกับการวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) เพื่อตอบคำถามการวิจัยข้อที่ 1 – 3 ตามลำดับ ซึ่งในการศึกษาภาคสนามโดยวิธีการต่างๆ ผู้ศึกษาได้ตั้งคำถามถึงแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้รับมาประมวลร่วมกับการได้แสวงหาข้อมูลจากการสัมมนาระดับชาติและนานาชาติว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่เข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพในประเทศไทยตาม ร่วมกับการศึกษาโดยการสังเกตและการสำรวจพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติพม่าอาศัยอยู่ในพื้นที่ศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาประมวลเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า โดยอาศัยแนวคิดเชิงวิชาการเกี่ยวกับการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ที่นำมาเฉพาะขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้มาเป็นกรอบแนวคิดเท่านั้น โดยในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์หรืออาจเรียกว่าแผนเชิงกลยุทธ์นั้น จะต้อง “วิเคราะห์สถานการณ์” (Situation Analysis)

การวิเคราะห์สถานการณ์เป็นการตรวจสอบอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต รวมทั้งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์กร เพื่อพิจารณาผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก (External Analysis) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ 1. สภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) และ 2. สภาพแวดล้อมเชิงแข่งขัน (Competitive Environment) ในที่นี้ผู้ศึกษาจะนำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไปเท่านั้นมาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า ซึ่งสภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) ประกอบด้วย ประชากรศาสตร์ (Demographic) สังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural) การเมืองและกฎหมาย (Politic and Law) เทคโนโลยี (Technology) เศรษฐกิจ (Economic) สภาพแวดล้อมระดับสากล (Global) ซึ่งในส่วนนี้สามารถนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดแนวนโยบายระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น ที่ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไปของปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์สถานการณ์ภายนอกไม่เพียงพอสำหรับการกำหนดแผนกลยุทธ์ จำต้องวิเคราะห์สถานการณ์ภายใน (Internal Environment) อาทิ การวิเคราะห์การเงินและการบัญชี การวิเคราะห์กฎหมายและความสัมพันธ์ภาครัฐ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาเทคโนโลยี ฯลฯ ซึ่งการวิเคราะห์ภายในนี้ก็กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษายังได้นำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการคลายอำนาจรัฐไปสู่ภาคประชาสังคมมาเป็นกรอบแนวคิดบูรณาการข้อมูลแนวทางยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า ซึ่งการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นองค์กรประชาสังคม (Civil society organization) เข้ามามีส่วนร่วม และเมื่อได้กำหนดแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าทุกระดับในลำดับแรกแล้ว ผู้ศึกษาแนวทางนำแนวนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าที่กำหนดสอบถามไปยังตัวแทนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกฝ่ายเพื่อให้ความเห็นในการแก้ไข ปรับปรุง หรือเสนอแนะเพิ่มเติม ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องขอข้อมูล จากนั้นผู้ศึกษาจึงนำผลที่ได้ไปปรับปรุงเพื่อความเหมาะสมและถูกต้องมาก

ตาราง 5 สรุปรองมือที่ใช้ศึกษาในแต่ละวัตถุประสงค์การวิจัย

คำถามการวิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย	เครื่องมือที่ใช้ศึกษา
1. รัฐบาลไทยมีแนวคิดหลัก (Mainstream Perspectives) อะไรที่เป็นความเชื่อพื้นฐาน (Fundamental Aspects) เบื้องหลังในการบริหารจัดการผู้อพยพมาในประเทศไทย	1. เพื่อวิเคราะห์แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐาน เบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพมาของรัฐบาลไทย	- การศึกษาเอกสาร (Document Research)
2. ผู้อพยพมาเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยได้อย่างไร รูปแบบของการอพยพย้ายถิ่น และมีการปรับตัวเมื่อเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างอย่างไร	2. เพื่อศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทย ของผู้อพยพมา รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ	- การศึกษาเอกสาร (Document Research) - การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) - การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) - การศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study)
3. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า	3. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย	- การศึกษาเอกสาร (Document Research) - การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) - การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation)

ตาราง 5 (ต่อ)

คำถามการวิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย	เครื่องมือที่ใช้ศึกษา
4. การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าควรรประกอบด้วยยุทธศาสตร์ใดบ้าง	4. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย	- การศึกษาเอกสาร (Document Research) - การเข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการและการสัมมนาเชิงนโยบาย - การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) - การจัดสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion)

การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยตัวผู้ศึกษาเป็นเครื่องมือในการศึกษา โดยเฉพาะในการศึกษาภาคสนาม (Field Research) ที่ผู้วิจัยดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะแตกต่างหลากหลาย และศึกษายังพื้นที่ตัวอย่างที่เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมิได้ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ เนื่องจากในการศึกษาลักษณะเช่นนี้การรวบรวมข้อมูลมักจะผันแปรตามลักษณะกลุ่มตัวอย่างและพื้นที่ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นประการที่สำคัญที่จึงอยู่ในขั้นของการตรวจสอบข้อมูลหลังจากที่ได้เก็บข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ซึ่งดำเนินการตรวจสอบก่อนการวิเคราะห์ข้อมูลโดยผู้ศึกษาตรวจสอบ คือ

การตรวจสอบตามเข้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษารวบรวมและคัดเลือกข้อมูลที่ศึกษาในประเด็นเดียวกันจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลายวิธีการ ที่ได้จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และการศึกษาเฉพาะกรณีโดยการการสัมภาษณ์ที่ดำเนินควบคู่การสังเกต ตลอดจนการดำเนินการอภิปรายกลุ่มย่อย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมในประเด็นเดียวกันนั้นน่าเชื่อถือ และตรงกับความเป็นจริง

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วในลำดับต่อมาผู้ศึกษานำเอาข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ ตามแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพ (Qualitative Data Analysis) ซึ่งนำเอาข้อมูลที่ได้จากค้นคว้าวิจัยมาจัดกระทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูลเพื่อให้สามารถนำไปสู่ความเข้าใจต่อการดำรงอยู่ และการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา ชัยงค์ วรรณะภุติ (2546: 241 – 242) ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้ 2 วิธีการในการวิเคราะห์คือ

1. การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)
2. การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction)

โดยจะเป็นการวิเคราะห์ในรูปของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ โดยใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นกรอบเบื้องหลังในการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical) การวิเคราะห์แบบเป็นองค์รวม (Holistic or Totality) การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical Analysis) และ การวิเคราะห์ความขัดแย้งและการขัดกัน (Conflict and Contradiction) และใช้วิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะ (Policy Analysis and Policy Advocacy) เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมด้วย ดังนั้นรูปแบบของการวิเคราะห์จึงผสมผสาน โดยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ 2 ส่วน ดังนี้

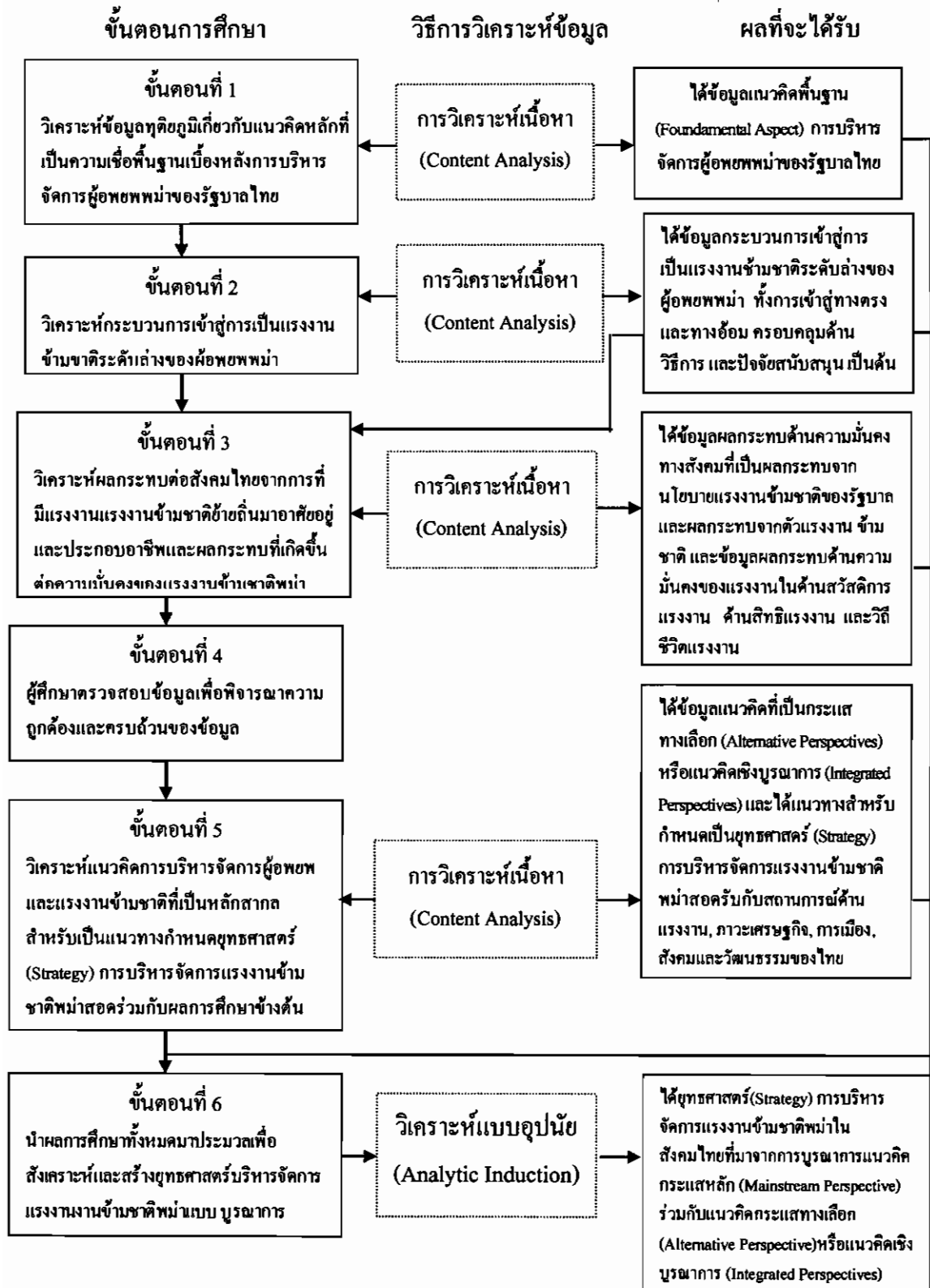
ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการรวบรวมข้อมูลทุกข้อมู จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง และการสังเกตแบบมีไม่มีส่วนร่วมแล้วก็นำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อให้เห็นภาพของปรากฏการณ์ที่ศึกษาอย่างเป็นองค์รวม โดยมีการแยกประเภทและจัดหมวดหมู่ของข้อมูล (Categoring) และทำดัชนีข้อมูล (Indexing), อธิบายและวิเคราะห์แบบของความหมาย (Meaning of Pattern) ปรากฏการณ์ที่ค้นพบ, วิเคราะห์ลักษณะโครงสร้าง (Structure Feature), แปลความหมายของปรากฏการณ์ (Interpret) เพื่อนำไปสู่การเรียบเรียงระบบข้อมูลใหม่อีกครั้ง (Organize the Data) และสรุปข้อค้นพบ (Conclusions) เชื่อมโยงแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาสำหรับการตอบวัตถุประสงค์ในแต่ละข้อ สำหรับการวิเคราะห์เนื้อหานี้จะนำไปพรรณนาและวิเคราะห์ปรากฏการณ์เพื่อตอบประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1, 2 และ 3 ได้แก่

1. การวิเคราะห์แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพมาของรัฐบาลไทย

2. การวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า

3. การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) ผู้ศึกษานำข้อมูลที่รวบรวมได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ขึ้นมาเป็นข้อสรุปเบื้องต้น แล้วนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับแนวคิดและทฤษฎีดั้งเดิม และเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา (Constant Comparison) ว่าข้อสรุปดังกล่าวนั้นสามารถอธิบายปรากฏการณ์ หรือประเด็นที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ หากไม่ได้ก็ดำเนินการพิจารณาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อสร้างข้อสรุปใหม่ สำหรับการวิเคราะห์แบบอุปนัย นั้นจะนำไปวิเคราะห์ประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ข้อที่ เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ในส่วนที่ 2 แต่การวิเคราะห์อุปนัยนี้เน้นวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้จะต้องสามารถอธิบายและทำนายปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติพม่าในสังคมไทยได้เพื่อประโยชน์ในมิติด้านการบริหารจัดการอย่างสอดคล้องกับโครงสร้างของปรากฏการณ์



ภาพ 6 สรุปขั้นตอนการศึกษา วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล และผลที่จะได้รับ

แผนการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เพื่อนำเสนอเป็นโครงร่างวิทยานิพนธ์ (Dissertation Proposal) และโครงร่างผ่านการอนุมัติเรียบร้อยแล้ว ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาคำแผนการวิจัยรวมระยะเวลา 22 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2553 – 30 กันยายน 2555 โดยแบ่งระยะเวลาการศึกษาออกเป็น 5 ระยะ

ตาราง 6 แผนการวิจัย

ระยะเวลา / กิจกรรม	เดือน / ปี	จำนวนระยะเวลา
ระยะที่ 1 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง	1 ธ.ค. 2553 – 31 มี.ค. 2554	4 เดือน
ระยะที่ 2 ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนามครั้งที่ 1/สรุปข้อมูลครั้งที่ 1	1 เม.ย. 2554 – 31 ส.ค. 2554	5 เดือน
ระยะที่ 3 ดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนามครั้งที่ 2/สรุปข้อมูลครั้งที่ 2	1 ก.ย. 2554 – 1 ธ.ค. 2554	4 เดือน
ระยะที่ 4 ตรวจสอบข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และเก็บข้อมูลเพิ่มเติม	1 ม.ค. 2555 – 31 มี.ค. 2555	3 เดือน
ระยะที่ 5 ศึกษา แปลความ สรุป และ การอภิปรายผลการวิจัย	1 เม.ย. 2555 – 30 ก.ย. 2555	6 เดือน

ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษานี้มีข้อจำกัดในด้านการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักในกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐที่ส่งผู้แทนให้สัมภาษณ์แทน และการจัดอภิปรายกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) นั้นไม่สามารถเชิญตัวแทนของทุกกลุ่มตัวอย่างได้

บทที่ 4

แนวคิดการบริหารจัดการผู้อพยพพม่า ในประเทศไทย

ผลการศึกษาในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 คือเพื่อวิเคราะห์แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการ ผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย โดยปรากฏการณ์การอพยพย้ายถิ่นเข้าเมืองผิดกฎหมาย (Illegal Migration) ของประชาชนพม่าเข้าสู่ประเทศไทยยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปรากฏการณ์นี้เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงพื้นฐานแนวคิดในการบริหารจัดการผู้อพยพย้ายถิ่นจากประเทศพม่าว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดใด จึงยังส่งผลให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นเข้าในลักษณะของการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาได้วางกรอบแนวคิดการศึกษาว่า การบริหารจัดการ ผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย เป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำกลุ่มผู้อพยพเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในสังคมไทย แนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังในการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าและการบริหารจัดการหลังจากผู้อพยพเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติอย่างเต็มรูปแบบของรัฐบาลไทยนี้ จะสะท้อนนัยยะเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองของผู้แสดงในระบบ โครงสร้างทางการเมืองที่มีอิทธิพลของผู้แสดงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจร่วมด้วย โดยบทบาทของรัฐในฐานะสถาบันหลักในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ ตามแนวคิดสำนักมาร์กซิสต์เสนอว่ารัฐมีการตัดสินใจจัดทำบริการหรือสาธารณูปโภค โดยการสนับสนุนของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามรัฐยังคงธำรงไว้ซึ่งอำนาจสัมพัทธ์ (Relative Autonomy) กล่าวคือ รัฐมีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายเพื่อผลประโยชน์ที่รัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ระบบทุนนิยมทั้งระบบดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ และขณะเดียวกันรัฐมีกลไกทางการเมืองที่ปฏิบัติการเพื่อระบบมิใช่เพื่อรับใช้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณา นโยบายแรงงานข้ามชาติระดับล่างของรัฐบาลไทยโดยสะท้อนออกมาเป็นแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังในการบริหารจัดการจะเห็นได้ชัดเจนว่ารัฐตัดสินใจนโยบายโดยมีแนวคิดพื้นฐานเพื่อตอบสนองต่อทุนในฐานะที่สนับสนุนรัฐในกระบวนการทางเมือง แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลยังมีแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าเพื่อมิให้กลุ่มอื่นภายในรัฐสูญเสียประโยชน์ซึ่งก็คือ แรงงานข้ามชาติและผู้สนับสนุนแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ ซึ่งกลุ่มผู้สูญเสียก็ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพแห่งรัฐ ดังนั้นการศึกษาแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจึงสะท้อนออกมานัยยะของเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ทุกกลุ่มต่าง ได้รับผลประโยชน์เพียงแต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจในการถ่วงดุลภายใต้ความสัมพันธ์ทางการผลิต (Productive Relation) ของผู้ที่อยู่ในกระบวนการผลิต

ผลการศึกษาในบทนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นเอกสาร ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่ศึกษาอยู่ คือการอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามาประเทศไทย ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากสิ่งบันทึกต่างๆ อาทิ หนังสือพิมพ์ วารสาร ฐานข้อมูลออนไลน์ บันทึกรายงานจากโทรทัศน์ รายงานการวิจัย หนังสือ กฎหมาย นโยบาย และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ที่ศึกษา ศึกษาพร้อมกับวิธีการศึกษาภาคสนาม (Field Research) ซึ่งประกอบด้วย การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured - Interview) ร่วมกับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) การศึกษาภาคสนามนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการเลือกแรงงานข้ามชาติพม่าที่ประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป้าหมายตามที่กำหนดไว้เพื่อทำการสัมภาษณ์ และการสังเกตบริบทแวดล้อมที่ประกอบกรนำเสนอข้อมูลในด้านกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงาน และการดำรงชีวิตขณะที่เป็นแรงงานในพื้นที่ก่อสร้าง เพื่อข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับการศึกษาจากเอกสาร โดยเสนอผลการศึกษาตามลำดับ

ผลการศึกษาแนวคิดกระแสหลักในการการบริหารจัดการ ผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย

การศึกษาแนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspective) ในการบริหารจัดการผู้อพยพพม่า ของรัฐบาลไทย ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงแนวคิดที่เป็นความเชื่อพื้นฐานในการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าที่ปรากฏผ่านเอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมาย และนโยบาย ฯลฯ ตลอดจนผลจากการปฏิบัติกฎหมาย และนโยบายในระดับต่างๆ ซึ่งผู้ศึกษาได้ให้นิยามแนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) ว่าหมายถึงแนวคิดที่เกิดจากการมีทัศนคติในการมองความจริงทางสังคม การรับรู้ ค่านิยมที่เป็นระบบความเชื่อพื้นฐาน (Foundation Aspects) ของรัฐบาลไทยต่อปรากฏการณ์การอพยพของประชาชนจากประเทศพม่า แล้วความเชื่อพื้นฐานดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการกำหนดวิธีการบริหารจัดการผู้อพยพจากประเทศพม่าที่ซึ่งแสดงออกมาเป็นรูปแบบที่เป็นรูปธรรม ในลักษณะของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐและความมั่นคงด้านเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – 2554 โดยจากผลการค้นคว้าในเบื้องต้นทำให้พบว่าระบบการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทยกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ผู้อพยพพม่าเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายจากอาณาบริเวณ

พื้นที่ชายแดนตามแหล่งพักพิงผู้อพยพขยายวงกว้างไปยังพื้นที่ชั้นในของประเทศไทย เนื่องจากระบบบริหารมุ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาระยะสั้น และมุ่งตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของระบบเศรษฐกิจไทย และเมื่อรัฐบาลมุ่งจะแก้ไขปัญหาโดยควบคุมและผลักดันผู้อพยพที่กลายเป็นแรงงานระดับล่างของระบบเศรษฐกิจไทยออกนอกประเทศ แต่ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเป็นการตั้งคนงานออกจากระบบเศรษฐกิจไทย ยังผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้เกิดการเรียกร้องจากผู้ประกอบการเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานจากกลุ่มผู้อพยพได้ต่อเนื่อง

ด้วยสาเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ดึงดูดประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามาเป็นแรงงานโดยอาศัยเครือข่ายญาติ (Kinship Network) ที่เป็นกลไกสำคัญให้การอพยพย้ายถิ่นเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยนโยบายของรัฐบาล ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากสภาพปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถสกัดกั้นการอพยพเนื่องจากปัญหาภายในด้านการเมือง และเศรษฐกิจไม่ได้ และเมื่อเข้ามาแล้วรัฐบาลไม่สามารถที่จะบริหารจัดการผู้อพยพได้อย่างดีเพียงพอ มีเพียงการช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรมและควบคุมไม่ให้ผู้อพยพออกนอกพื้นที่ควบคุมเพื่อป้องกันการหลบหนีเข้าไปยังพื้นที่ชั้นในของประเทศไทย แต่ผลการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถดูแลผู้อพยพได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งผู้อพยพเองมีความต้องการประกอบอาชีพจึงมีการลักลอบไปขายแรงงานและลักลอบเดินทางเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศไทย ขณะเดียวกันผู้ประกอบการไทยมีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้เนื่องจากขาดแคลนแรงงานไทยและราคาถูก จึงทำให้สามารถจ้างได้จำนวนมาก จึงมีการเรียกร้องให้สามารถจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลได้มีการอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานได้โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ที่อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และมีสิทธิทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ ซึ่งตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยโดยเฉพาะ 3 สัญชาติพม่า ลาว กัมพูชานั้นยังคงลักษณะการบริหารจัดการ โดยเน้นการผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราว

ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้โดยนำเสนอสาระสำคัญหลักของรูปแบบการบริหารในช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือปรับเปลี่ยนเชิงสารัตถะของนโยบายและการปฏิบัติการเท่านั้น ซึ่งนโยบายแรงงานข้ามชาติและกฎหมายอื่นๆ ที่สัมพันธ์ด้วยในแต่ละช่วงเวลาจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังของผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้องว่ามีการคาดการณ์ผลลัพธ์ในเชิงนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นอย่างไร จากนั้นผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างแนวคิดกระแสหลักที่เป็นแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังในการ

บริหารจัดการผู้อพยพที่ซึ่งสร้างผลกระทบในเชิงนโยบาย กล่าวคือ ผลจากการวางระบบการบริหารอันประกอบไปด้วยนโยบายในระดับต่างๆ และกฎหมายตลอดจนข้อบังคับอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และผลการจากน่านโยบายและกฎหมายไปปฏิบัติ โดยในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าระบบการบริหารจัดการดังกล่าวมีส่วนสร้างเงื่อนไขให้เกิดการเพิ่มจำนวนผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อต้องการเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย โดยเฉพาะจังหวัดชายแดนและจังหวัดที่เป็นเขตอุตสาหกรรมในพื้นที่ใกล้เคียงชายแดนและนำไปสู่การอพยพภายในประเทศไปยังพื้นที่ส่วนในและกรุงเทพฯ

จากการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทยมีเงื่อนไขในด้านสภาพการณ์ของปรากฏการณ์การอพยพของผู้อพยพจากชายแดนพม่าเป็นเงื่อนไขในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือประชาชนจากประเทศพม่าที่การอพยพย้ายถิ่นผิดกฎหมายเข้ามาในบริเวณชายแดนไทยในช่วงระยะเวลาเกือบสี่สิบปีที่ผ่านมา นั้นมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นที่มีอาณาเขตติดกับไทย โดยการย้ายถิ่นมักเกิดจากปัจจัยภายในประเทศที่เป็นปัจจัยผลักดัน ซึ่งก็คือทางการเมืองที่ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการย้ายถิ่นของประชาชนจากประเทศพม่าเพื่อแสวงหาความมั่นคงในชีวิตในความเห็นของ Smith (2002: 33) และเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง การใช้อำนาจเข้าครอบงำของทหาร การต่อสู้ของชนกลุ่มน้อยเชื้อสายต่างๆ และการข่มเหงรักแค้นชนกลุ่มน้อย จากรัฐบาลทหารพม่า โดยการบังคับใช้แรงงาน การบังคับให้ย้ายถิ่นที่อยู่ การรีดเค้นภาษี และการทำทารุณทางร่างกาย (Amnesty International, 2002: 54) และยังมีปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ซึ่ง Smith (1996: 74) ได้อธิบายว่าเนื่องจากรัฐบาลได้นำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมพม่ามาใช้ซึ่งผลให้เกิดภาวะความยากจนอึดอัด เช่น การดำเนินโครงการโยกย้ายถิ่นฐานที่อยู่ใหม่ (Resettlement Programs) ของรัฐบาลพม่าทำให้ประชาชนถูกบังคับให้โยกย้ายถิ่น

จากการวิเคราะห์เอกสาร อาทิ พรสุข เกิดสว่าง และ กฤตยา อาชวนิจกุล (2540: 34) เรื่อง การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่าจากผู้ลี้ภัยผู้แรงงานข้ามชาติ, กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง (2540: 57) เรื่อง เส้นทางแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ธุรกิจการค้าบริการทางเพศในประเทศไทย กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2543: 18) เรื่อง เพศ อนามัยเจริญพันธุ์ และความรุนแรง: ประสบการณ์ชีวิตของแรงงานอพยพจากประเทศพม่าและ วิพรรณ ประจวบเหมาะ และคณะ (2544: 21) เรื่อง ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อสภาพการณ์ของแรงงานข้ามชาติ:กรณีศึกษาประเทศไทย เป็นต้น พบว่าปรากฏการณ์การอพยพย้ายถิ่นของประชาชนพม่าเข้ามายังประเทศไทยในระยะแรกเกิดจากปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศพม่า ประชาชนส่วนใหญ่หนีภัยจากความหวาดกลัวการถูกข่มเหงเอารัดเอาเปรียบโดยรัฐบาลทหารพม่า โดยเฉพาะจากภาวะการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง ยังผลกระทบต่อประชาชนในด้านที่อยู่อาศัยและความปลอดภัย

ในชีวิตและทรัพย์สินผนวกกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ กลุ่มประชาชนจากประเทศพม่าเหล่านี้จึงกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่หนีเข้ามายังประเทศไทยตามแนวชายแดน ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจและด้านภูมิศาสตร์ที่ไทยและพม่ามีพรมแดนติดกันกันเป็นปัจจัยโดยอ้อมที่ผลักดันให้ประชาชนพม่าอพยพเข้ามายังประเทศไทย และมีปัจจัยด้านการเมืองที่เป็นปัจจัยหลักมีอิทธิพลให้เกิดการอพยพเข้ามาด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ซึ่งข้อมูลจากกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (กระทรวงมหาดไทย, 2552: 17) ระบุว่ารัฐบาลไทยได้จัดสรรพื้นที่ให้ประชาชนที่หลบหนีจากภาวะการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารพม่าอยู่อาศัยเรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” 9 พื้นที่ใน 4 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี แต่เมื่อสถานการณ์การสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยยาวนานขึ้นทำให้มีผู้หนีภัยเพิ่มมากขึ้นและคั่งค้างในประเทศไทย จึงเกิดภาวะทางงบประมาณที่ต้องจัดสรรแก่กลุ่มคนในพื้นที่โดยกระทรวงมหาดไทยให้กับจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงชั่วคราว

โดยจากการศึกษาเอกสารของ พรพิมล ศรีโชติ (2548: 149) เกี่ยวกับนโยบายส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทยพบว่า ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวมีมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้หนีภัยออกนอกบริเวณโดยสภาพความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและอพยพให้กลับประเทศเมื่อเหตุการณ์ปกติสุข แต่จากผลการวิจัยดังกล่าว กลับพบว่าในทางปฏิบัติมาตรการที่เข้มงวดไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากจำนวนประชาชนที่หนีภัยเข้ามาเพิ่มมากขึ้นและสภาพแวดล้อมในพื้นที่เสื่อมโทรมซึ่งเป็นบ่อเกิดของโรคระบาดและเกิดปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชากรในพื้นที่พักพิง และยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพจิตอีกด้วย อีกทั้งส่งผลให้การดำเนินการบริหารจัดการมีความซับซ้อนและยุ่งยากมากขึ้น โดยข้อมูลจากกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (กระทรวงมหาดไทย, 2552: 19) ได้ระบุปัญหาที่พบในค่ายพักพิง อาทิ ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงเพื่อหางานทำเนื่องจากพื้นที่พักพิงไม่มีแนวรั้วกันเขตที่แน่ชัด ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดในพื้นที่พักพิง และปัญหาการลักลอบนำอาวุธสงครามเข้าไปในพื้นที่พักพิง เป็นต้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงต้องจัดระบบควบคุมในพื้นที่พักพิงควบคู่กับมาตรการรักษาความปลอดภัย การตรวจค้นยาเสพติดและอาวุธ รวมถึงการป้องกันการลักลอบออกไปขายแรงงานนอกพื้นที่ อย่างไรก็ตามไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรัดกุม โดยเฉพาะการลักลอบไปขายแรงงานเนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และขัดกับวิถีชีวิตของคนที่ต้องการมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและอยากพ้นจากสภาพการอยู่อย่างจำกดภายในค่ายพักพิง

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าปี พ.ศ. 2535 – 2546

การบริหารจัดการกลุ่มผู้อพยพพม่าที่รัฐบาลไทยได้เริ่มมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2522: 7) ซึ่งระบุว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้” ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ มีสิทธิ 2 ประการตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 เรื่อง “การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519” (กระทรวงมหาดไทย, 2538: 8) คือ

1. มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด
2. มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่

ตามมติรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการพิจารณาอาชีพที่มีความจำเป็นและกำหนดรายละเอียดพื้นที่ที่สามารถอนุญาตให้จ้างแรงงานพม่าได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดพื้นที่จังหวัดที่มีชายแดนติดกับพม่าเท่านั้น คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ดาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ที่นายจ้างสามารถดำเนินงานขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นลูกจ้างได้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาเกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานประเทศไทยได้กำหนดชัดเจนในพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายสัญชาติใดก็ได้ โดยในมาตรา 11 (1) ของพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่าระบุนคนต่างด้าวซึ่งจะได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องมีลักษณะ คือ “มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้าในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทาง” (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2521: 2 – 3) ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายที่จริงแล้วเน้นแรงงานที่เข้าเมืองถูกกฎหมายเท่านั้น แต่การอนุญาตให้ผู้อพยพพม่าสามารถทำงานได้โดยอาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ

คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นการแก้ไขปัญหาการที่ไม่สามารถผลักดันกลุ่มผู้อพยพจากพม่าออกนอกประเทศได้ และเป็นการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การจ้างกลุ่มคนเหล่านี้แบบผิดกฎหมายในพื้นที่ชายแดน รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 เพื่อแก้ไขปัญหาราชฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดน โดยมุ่งรักษาคงมั่นคงของชาติ และผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจควบคู่กัน แม้ว่าการดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานจากกลุ่มผู้อพยพพม่าที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมายังประเทศไทยในจังหวัดชายแดนของรัฐบาลโดยการอนุญาตให้ทำงาน ได้อย่างถูกต้องเพื่อผลประโยชน์ด้านการจ้างงานก็ตาม แต่มีติของการบริหารจัดการในรูปแบบของการขึ้นทะเบียนแรงงานมุ่งเน้นการมิให้กลุ่มผู้อพยพเหล่านี้ผู้อพยพเข้ามายังพื้นที่ชั้นในของประเทศไทยที่ข่มขู่ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และมุ่งเน้นการบริหารโดยคำนึงถึงความต้องการแรงงานระดับล่างของผู้ประกอบการในพื้นที่ชายแดน แต่การบริหารกลุ่มผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทยเป็นการดำเนินการแก้ไขหาระยะสั้นเท่านั้น

ทั้งนี้จากผลการศึกษาเอกสารของกองวิชาการและแผนงาน กรมจัดหางานซึ่งศึกษา ผลของการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพค้างค้ำวและการขาดแคลนแรงงาน วันที่ 10 สิงหาคม 2538 พบว่าการปฏิบัติการตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะได้มีการรายงานตัวเพื่อร้องขอบัตรเพื่อได้รับสิทธิอยู่ชั่วคราวในประเทศไทยของบุคคลสัญชาติพม่าดังกล่าวจำนวนหนึ่งแต่ไม่มากตามที่ประมาณการไว้ และเมื่อออกบัตรดังกล่าวให้บุคคลที่ร้องขอบัตรดังกล่าวจำนวนหนึ่งก็ไม่ไปติดต่อขอรับบัตรเพื่อนำไปร้องขออนุญาตทำงาน และในรายงานของคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่องวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิการสังคม 4 มีนาคม 2539 ระบุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติการให้ความเห็นว่ขั้นตอนการดำเนินการตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยมีความยุ่งยากมากเกินไป ส่วนนายจ้างมีความเห็นว่า ค่าประกันตัวผู้ใช้แรงงานมีราคาแพงเกินไปกว่าจะรับผิดชอบได้ และที่เป็นข้อบกพร่องของมาตรการนี้คือ การไม่มีการบังคับตามประกาศนี้อย่างจริงจัง ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นพ้องว่าด้วยเหตุของการผ่อนผันอนุญาตผู้หลบหนีเข้าเมืองพม่าให้สามารถเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามประกาศนี้เป็นครั้งแรก กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดเงื่อนไขที่ละเอียดซับซ้อนเพื่อมุ่งควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้ไว้เนื่องจากการผ่อนผันชั่วคราว และผลการรายงานนี้มีความเห็นว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองมีความหวาดกลัวจึงทำให้ไม่กล้าที่จะมารายงานตัว ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยยังไม่สามารถบังคับใช้ประกาศนี้อย่างจริงจังจึงทำให้ขาดประสิทธิภาพ โดยเงื่อนไขดังกล่าวนี้กลายเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่ง พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540: 69 – 70) ได้ตั้งข้อสังเกตตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับ

การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่น่าสนใจไว้ 6 ประการคือ

1. ผู้ใช้แรงงานไร้ฝีมือนั้นจะต้องมีสัญชาติพม่าเท่านั้น และจะต้องเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 เท่านั้น

2. บุคคลดังกล่าวจะต้องถือบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งออกโดยสำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลผู้หลบหนีเข้าเมืองไทยมา แต่ได้เข้ามาขอตัวต่อทางราชการและผ่านขั้นตอนการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อให้มีสถานภาพตามกฎหมายนี้ต้องเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ แล้วหลังจากนั้นหากมีการประกันตัวในวงเงิน 5,000 บาท ทางกรมการปกครองก็ออกบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เพื่อจะได้มีสิทธิที่จะไปร้องขอใบอนุญาตทำงานต่อไปตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

3. พื้นที่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวร้องขอทำงานได้ คือ พื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 10 จังหวัด แต่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในกรณีนี้จะทำงานได้ในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอที่ระบุไว้ในบัตรที่สำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครองออกให้เท่านั้น

4. งานที่อนุญาตให้บุคคลดังกล่าวทำได้คืองานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาว่ามีความขาดแคลนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นอาชีพ 27 อาชีพที่กำหนดในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

5. บุคคลดังกล่าวจะต้องถือใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งออกโดยกรมการจัดหางาน

6. บุคคลดังกล่าวจะต้องมาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานภายใน 90 วัน นับแต่ที่กรมการจัดหางานประกาศให้บุคคลดังกล่าวมาขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงานเพื่อปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 17 มีนาคม 2535 กรมการจัดหางานจึงได้ออกประกาศให้บุคคลดังกล่าวมาขึ้นขอใบอนุญาตทำงานในระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม 2538 – 21 สิงหาคม 2538

จากลักษณะของประกาศของกระทรวงมหาดไทยข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีกระบวนการที่ค่อนข้างซับซ้อนยากแก่การปฏิบัติ โดยเฉพาะการกำหนดเงื่อนไขประเภทอาชีพที่แต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน โดยต้องกำหนดตามความขาดแคลนของพื้นที่ซึ่งหากไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลอย่างทั่วถึงและเพียงพอ จึงยากแก่การที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองและนายจ้างปฏิบัติตามได้ และในส่วนของกระบวนการให้มอบตัวเพื่อผ่านขั้นตอนการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อให้มีสถานภาพตามกฎหมายก็กำหนดต้องเป็นผู้เข้าเมืองหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ อาจทำให้เกิดความสับสนและหวาดกลัวในการดำเนินคดีแทนมากกว่าได้รับสิทธิ

ขอรับใบอนุญาตทำงาน ผลจากมติคณะเมื่อปี พ.ศ. 2535 นั้นจึงไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ เท่าที่ควรในขณะที่จำนวนแรงงานลักลอบเข้าเมืองเริ่มกระจายตัวเข้ามาในจังหวัดชั้นในมากขึ้น ภาคธุรกิจเอกชนจึงเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาเปิดนโยบายผ่อนผันให้ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้นและลดค่าประกันตัวแรงงานที่นำมาจดทะเบียนให้ต่ำกว่า 5,000 บาท ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 กำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาให้ทำงานได้ชั่วคราวโดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี โดยพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 43 จังหวัด (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2543: 51)

ตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2539 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้อนุญาตให้มีการจ้างผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เป็นแรงงานอยู่แล้ว แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้ง 3 สัญชาติ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนของการบริหารแรงงานต่างด้าวที่มุ่งตอบสนองนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานทั้ง 3 สัญชาติที่กระจายอยู่เกือบทุกพื้นที่ของประเทศไทยอยู่แล้ว และเป็นการพยายามนำเอาผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการควบคุมของรัฐ โดยรัฐทำหน้าที่ควบคุมนายจ้างอีกทอดหนึ่ง เนื่องจากจะเห็นได้ว่าลักษณะการให้นายจ้างที่ประสงค์จ้างแรงงานนำหลักฐานมาขอประกันตัวจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในจังหวัดที่อนุญาตให้ผ่อนผันจ้างแรงงานได้ได้ โดยจ่ายเงินค่าประกันตัว และการนำแรงงานเข้ารับการตรวจสุขภาพ ซึ่งเมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้วกรมการจัดหางานถึงดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้โดยจะต้องเสียค่าธรรมเนียมอีก ซึ่งในปีประกาศนี้รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นต่อแรงงาน 1 คน 2,500 บาท การชำระค่าใช้จ่ายทั้งหมดส่วนใหญ่นายจ้างจะเป็นผู้ค่าใช้จ่ายทั้งหมดล่วงหน้า ดังนั้นนายจ้างจึงมักยึดบัตรอนุญาตทำงานเพื่อป้องกันการหลบหนีและหักค่าใช้จ่ายคืนภายหลัง ซึ่งรูปแบบดังกล่าวจึงเป็นการที่รัฐอนุญาตให้นายจ้างทำหน้าที่ควบคุมแรงงานที่ยังมีสถานะหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพียงแค่ได้รับการประกันตัวเพื่อผ่อนผันให้เป็นแรงงานต่อภาคเศรษฐกิจที่มีความต้องการจ้างแรงงานสูงนั่นเอง หากพิจารณาพบว่าระบบการบริหารแรงงานดังกล่าวเอื้อต่อการให้นายจ้างเอาเปรียบแรงงานได้หากไม่มีการกำกับติดตามหลังจากถูกจ้างไปปฏิบัติงานกับนายจ้างจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบการบริหารจัดการผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายของรัฐบาลในระยะเวลาต่อมายังคงดำรงไว้ซึ่งการลักษณะให้ผู้อพยพเหล่านั้นขอประกันตัวโดยนายจ้าง ขึ้นทะเบียนเพื่อได้รับการผ่อนผันเป็นแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2544 เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารแรงงานค่อนข้างมาก โดยมีมติคณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544 ได้อนุญาตให้ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองในทุกพื้นที่และทุกกิจการสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานได้ และในปีนี้เองได้แยกระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ออกจากสัญชาติอื่นๆ ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยจัดตั้งคณะ

กรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีหน้าที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไว้ในข้อที่ 5 แห่งระเบียบนี้ได้นิยามแรงงาน 3 สัญชาติเพื่อแยกบริหารจัดการออกจากแรงงานงานสัญชาติอื่น โดยนิยามว่า “แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หมายความว่า บุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงาน แต่ไม่รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของบุคคลดังกล่าว” (พระราชกิจจานุเบกษา, 2544: 2) ซึ่งที่มาของการกำหนดระเบียบนี้สืบเนื่องจาก “ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างกว้างขวางและมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการ การอำนวยความสะดวก และประสานการปฏิบัติการแก้ไขปัญหา การติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว จึงเห็นสมควรให้มีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินการในเรื่องนี้ให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น” (พระราชกิจจานุเบกษา, 2544 : 1) ในคณะกรรมการกบร. นี้มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนหลายหน่วยงาน ดังนี้ ประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็น ประธานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ และในการบริหาร ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ พ.ศ. 2547) จำนวน 7 คณะ ประกอบด้วย

1. คณะอนุกรรมการอำนวยความสะดวกการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ
2. คณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน มีเสนาธิการทหารเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรมยุทธการทหารเป็นเลขานุการ
3. คณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว มีหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กระทรวงแรงงานเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ

4. คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์กรมประชาสัมพันธ์เป็นเลขานุการ

5. คณะอนุกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน มีรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ฝ่ายกิจการพิเศษ) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นประธาน ผู้บังคับการกองพัฒนาการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเลขานุการ

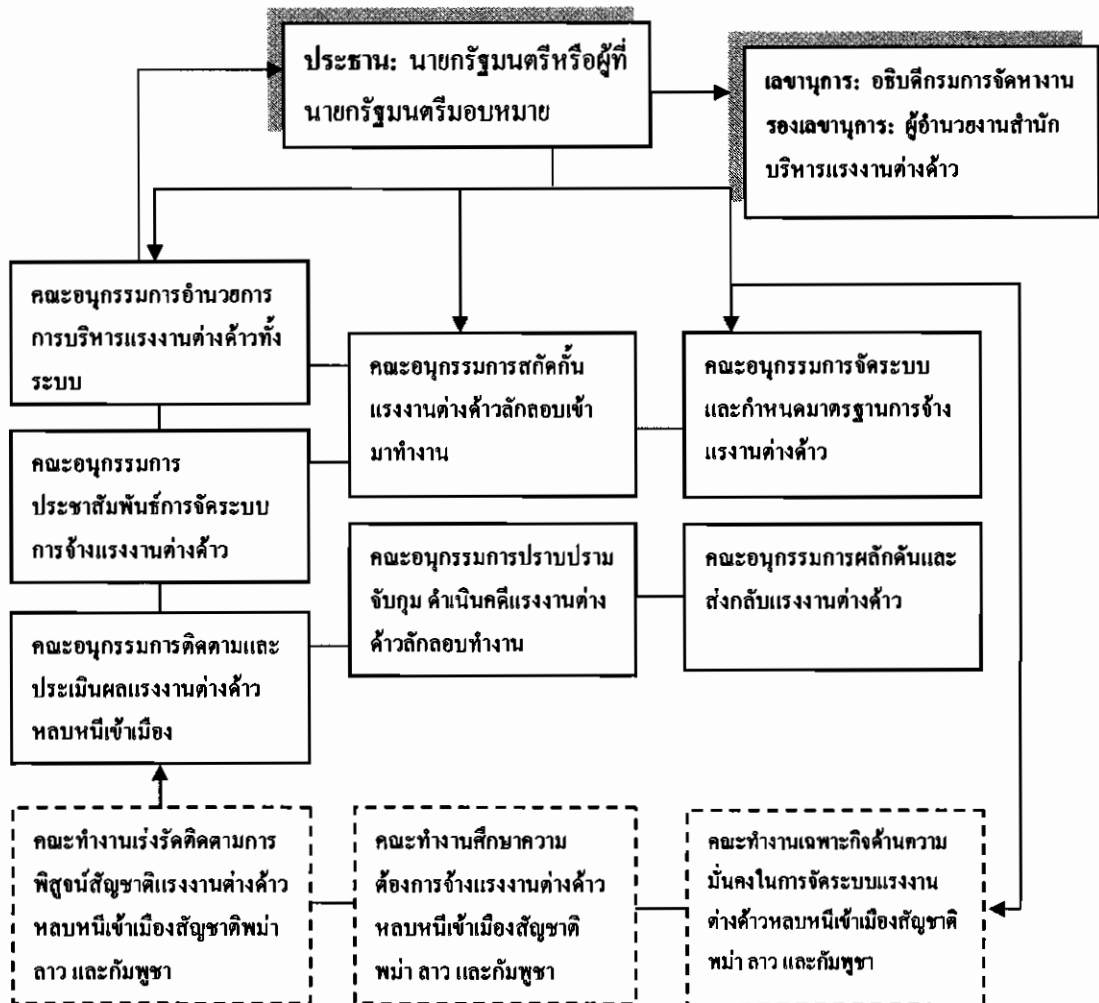
6. คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มีผู้บังคับการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นประธาน ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเลขานุการ

7. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริการแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอีก 3 คณะ ได้แก่

1. คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างประเทศ เป็นประธาน ผู้อำนวยการกองการจัดระบบการจ้างงานคนต่างด้าวไร้ฝีมือเป็นเลขานุการ

2. คณะทำงานศึกษาความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักบริการแรงงานต่างด้าวเป็นเลขานุการ

3. คณะทำงานเฉพาะกิจด้านความมั่นคงในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา มีรองเลขาธิการสภาความมั่นคงที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ



ภาพ 7 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.)

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.) มีคณะกรรมการ 7 คณะกรรมการ ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการระดับชาติ และแยกคณะกรรมการออกเป็นอีก 3 คณะซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับปฏิบัติการ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาตินี้เป็นโครงสร้างที่ใหญ่และมีการกระจายงานไปยังหลายหน่วยงาน แม้ว่าจะมีสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นศูนย์กลางในการอำนวยความสะดวกประกอบของคณะกรรมการนั้นมาจากหลายหน่วยงานซึ่งในกระบวนการทำงานย่อมต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายการจัดตั้งหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน หรือระเบียบของแต่ละหน่วยงานดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาแล้วโครงสร้างของคณะกรรมการนี้ถือว่ามีความครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ แต่การจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ 3

สัญชาติต่างหากนี้ เป็นการแสดงนัยยะให้เห็นว่า แรงงานกลุ่มดังกล่าวนี้เป็นปัญหาสำคัญที่พึงต้องจัดการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จ หากพิจารณาขณะทำงานซึ่งถือว่ามิมีบทบาทในการปฏิบัตินั้น จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานเพิ่มเติมอีก 2 หน่วยงานคือกระทรวงการต่างประเทศและสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงทำให้โครงสร้างการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็น โครงสร้างขนาดใหญ่ จึงอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวไม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยในปัจจุบันนี้ ขณะที่ศึกษา (2554) หน่วยงานเหล่านี้ยังมีบทบาทตามที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ ซึ่งการศึกษานุกรณที่สังกัดหน่วยงานเหล่านี้ในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ อาทิ ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ให้ความเห็นที่พ้องกันว่า การบริการจัดการแรงงานข้ามชาติพึงมีหน่วยงานที่ดำเนินการเฉพาะทั้งในด้านการเข้าเมือง การพิจารณาอนุญาตทำงาน การควบคุม การคุ้มครองแรงงาน และการส่งกลับรวมเข้าไว้ด้วยกัน หน่วยงานนี้จึงมีลักษณะที่บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบบูรณาการ ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า จะช่วยทำให้การดำเนินการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมีความเป็นเอกภาพ และในทางปฏิบัติสามารถดำเนินการได้จริง เนื่องจากหน่วยงานนี้จะมีความเชี่ยวชาญด้านแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าปี พ.ศ. 2547 – 2549

จากการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) จำนวน 7 คณะกรรมการ และ 3 คณะทำงานในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอีก 3 คณะ ในปี พ.ศ. 2547 ในปีดังกล่าวนี้เองเกิดการปรับระบบการบริหารจัดการแรงงานของรัฐบาลในระดับนโยบายขึ้นอีกครั้ง โดยรัฐบาลได้ดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการแรงงาน สืบเนื่องจากผลจากการบริหารจัดการที่ผ่านมาซึ่งไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยมีการลักลอบทำงานผิดกฎหมายอยู่ และมีการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเพิ่มขึ้นอันย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ประกอบกับประเทศไทยยังจำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในบางกิจการอย่างมาก การแก้ไขปัญหาจึงต้องทำในลักษณะองค์รวม และการผลการประชุมของสภาความมั่นคงเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ได้พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาระบบแรงงานข้ามชาติ (กรมการจัดหางาน, 2550: 5) โดยสรุปไว้ 7 ประการ คือ

1. การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมืองควรตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเป็นจริง โดยพิจารณาจากความต้องการและความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความสมดุลกับประเด็นความมั่นคงอย่างเหมาะสม

2. การกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสม ควรพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจ โดยมีข้อตกลงและเงื่อนไขต่างๆ อย่างชัดเจน
3. การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น ไม่รวมถึงครอบครัว
4. การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นการผลิตสินค้าซึ่งใช้แรงงานระดับล่าง เป็นการช่วยลดการหลั่งไหลของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย
5. ควรพิจารณาศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับทักษะ แต่การกำหนดค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่นำไปสู่การเลิกจ้างแรงงานไทย
6. การส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้แรงงานดังกล่าวลักลอบกลับเข้ามาอีก

เมื่อพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานจากมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นได้ว่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติ แต่แนวทางดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติกับไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ซึ่งมีโครงสร้างปัญหาที่ซับซ้อนและต้องการมิติการบริหารจัดการหลากหลายมิติมากกว่าด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติ อาทิ แนวทางการจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น ไม่รวมถึงครอบครัว โดยจากสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่...พบว่าโดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วแรงงานข้ามชาติพม่าส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ไม่จำเป็นที่จะเป็นผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือลักลอบทำงาน (กรณีถูกจับกุมและถูกเตรียมผลักดันกลับประเทศ) มักอาศัยอยู่เป็นครอบครัว พ่อ แม่ ลูกและเป็นกลุ่มเครือญาติขนาดใหญ่ ซึ่งในแต่ครอบครัวมีลูกมีทั้งมีก่อนหลบหนีเข้ามาและแต่งงานมีลูกในประเทศไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลว่าหากพ่อแม่ที่มีลูกประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต การส่งกลับสามารถดำเนินได้โดยการผลักดันทั้งครอบครัว แต่หากพ่อแม่ขึ้นทะเบียนแรงงานแต่มีลูกที่ยังเป็นเด็กเล็ก หรืออายุไม่ครบไม่ 18 ปี ที่สามารถทำงานได้นั้น การส่งผลักดันลูกออกนอกประเทศเจ้าหน้าที่มีความลำบากใจเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากเด็กไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และพ่อแม่ยังอยู่ในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าบางครั้งกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนแต่ในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นการกระทำต่อมนุษยชาติด้วยกันและเป็นประเด็นอ่อนไหว จึงอาจทำให้ไม่สามารถดำเนินตามที่กฎหมายกำหนดได้จริง ซึ่งจากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการที่บุตรของแรงงานข้ามชาติจะมีสิทธิได้อยู่อาศัยในประเทศไทยหรือไม่นั้นพบว่า บุตรของแรงงานข้ามชาติมีทั้งที่ได้รับสิทธิและไม่ได้สิทธิให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละปี จึงทำให้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีกระทำไปค่อนข้างยากเนื่องจากมีเงื่อนไขด้านเวลาเป็นตัวกำหนด เนื่องจากตัวของแรงงานจำนวน

มากมีการเข้า-ออกประเทศ และลักลอบทำงานผิดกฎหมาย จึงทำให้ไม่สามารถบันทึกข้อมูลการทำงานได้อย่างถูกต้อง สภาพปัญหาผู้ติดตามแรงงานไม่ว่าจะเป็นลูก หรือญาติจึงยังไม่สามารถแก้ไขได้

ในส่วนของแนวทางการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นฐานในการผลิตสินค้าซึ่งใช้แรงงานระดับล่าง เป็นการช่วยลดการไหลของแรงงานเข้าสู่ประเทศไทย ก็เช่นเดียวกันที่ในสภาพข้อเท็จจริงแล้วแม้ว่าการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะช่วยสกัดกั้นมิให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามายังชั้นในประเทศไทยได้ระดับหนึ่ง แต่จากปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ พื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากจะเห็นได้ชัดเจนว่าแรงงานมักทำงานในพื้นที่ดังกล่าวในระยะหนึ่ง จึงมีการเคลื่อนย้ายเข้าพื้นที่ชั้นใน โดยตัวของแรงงานเอง หรือผ่านเครือข่ายญาติ หรือนายหน้า ซึ่งการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนเพื่อป้องกันกันอพยพของแรงงานข้ามชาติเข้ามายังพื้นที่ชั้นในของแรงงานดังกล่าวนี้ในทัศนะของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่มีความเห็นว่า แนวทางนี้สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงสำหรับแรงงานที่ไม่ต้องการเข้ามาทำงานในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทย แต่ส่วนใหญ่แล้วแรงงานย่อมต้องแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ดังนั้นแรงงานเกือบทั้งหมดหากมีโอกาสจึงมักจะเคลื่อนย้ายเข้ามายังพื้นที่ชั้นในอยู่ดี ทำให้ผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจยังพื้นที่ชายแดนตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลนั้นประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จึงต้องรับแรงงานใหม่เข้ามาทำงาน และเมื่อแรงงานได้เข้ามาทำงาน หากมีโอกาสก็ลักลอบเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานไปยังพื้นที่ที่ให้ค่าจ้างสูงกว่า จึงยิ่งทำให้มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเข้มงวด และในระดับนโยบายไม่ได้กำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาอย่างเท่าทัน ตลอดจนไม่ได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติไว้อย่างชัดเจน หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่จึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติไม่สามารถกระทำได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจากผลการศึกษาข้อมูลในระดับพื้นที่และจากทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของสภาความมั่นคงแห่งชาติเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 นั้นในทางปฏิบัติสามารถกระทำได้ยากก็ตาม แต่แนวทางดังกล่าวถูกนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2554) โดยกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการจัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยกระทรวงแรงงานได้นำเสนอเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2546 และ

คณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 2 มีนาคม 2547 และ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป้าหมายสุดท้ายของยุทธศาสตร์ทั้งหมด คือ “การใช้แรงงานต่างด้าวโดยถูกต้องตามกฎหมาย” โดยสรุปยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ประการดังนี้ (กรมการจัดหางาน, 2550: 1; 7 – 8)

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว เสนอมาตรการเปลี่ยนสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถทำงานได้ และมีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จะนำเข้ามาใหม่เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง

2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว กำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะ คือ 1) การพัฒนาฝีมือแรงงาน ทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดในเงื่อนไขการจ้างงาน 2) กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐาน โดยจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน และ 3) การประกันสังคมซึ่งนายจ้างและลูกจ้างจะเข้าสู่ระบบหลังจากการทำ MOU แล้ว

3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน กำหนดมาตรการในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ 3 มาตรการ คือ 1) ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจ จุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน 2) เพิ่มความถี่และความเข้มข้นในการลาดตระเวนและ 3) ตรวจและสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญโดยใช้หน่วยกองกำลังชายแดนและหน่วยเฉพาะกิจที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทำการตรวจและสกัดกั้นในเกิน 30 – 50 กิโลเมตรจากแนวชายแดน

4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง มีมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจัง โดยกำหนดการดำเนินการไว้ คือ 1) เพิ่มความเข้มงวดมาตรการด้านการข่าว สืบสวนหาข่าว 2) จับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาอีกและถูกจับเข้าเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย และ 3) สืบสวนสอบสวนขยายผลเพื่อจับกุมดำเนินคดีกับนายจ้าง หรือสถานประกอบการผู้นำพาและผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าว

5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว มาตรการคือการผลักดันและส่งกลับ กำหนดการดำเนินการไว้ คือ 1) จับกุมแลส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุด วิธีการคือ กักไว้ที่ห้องกักเพื่อรอรับการส่งกลับ 2) จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3) ตรวจสอบเพื่อพิจารณาโทษ และ 4) ส่งกลับ

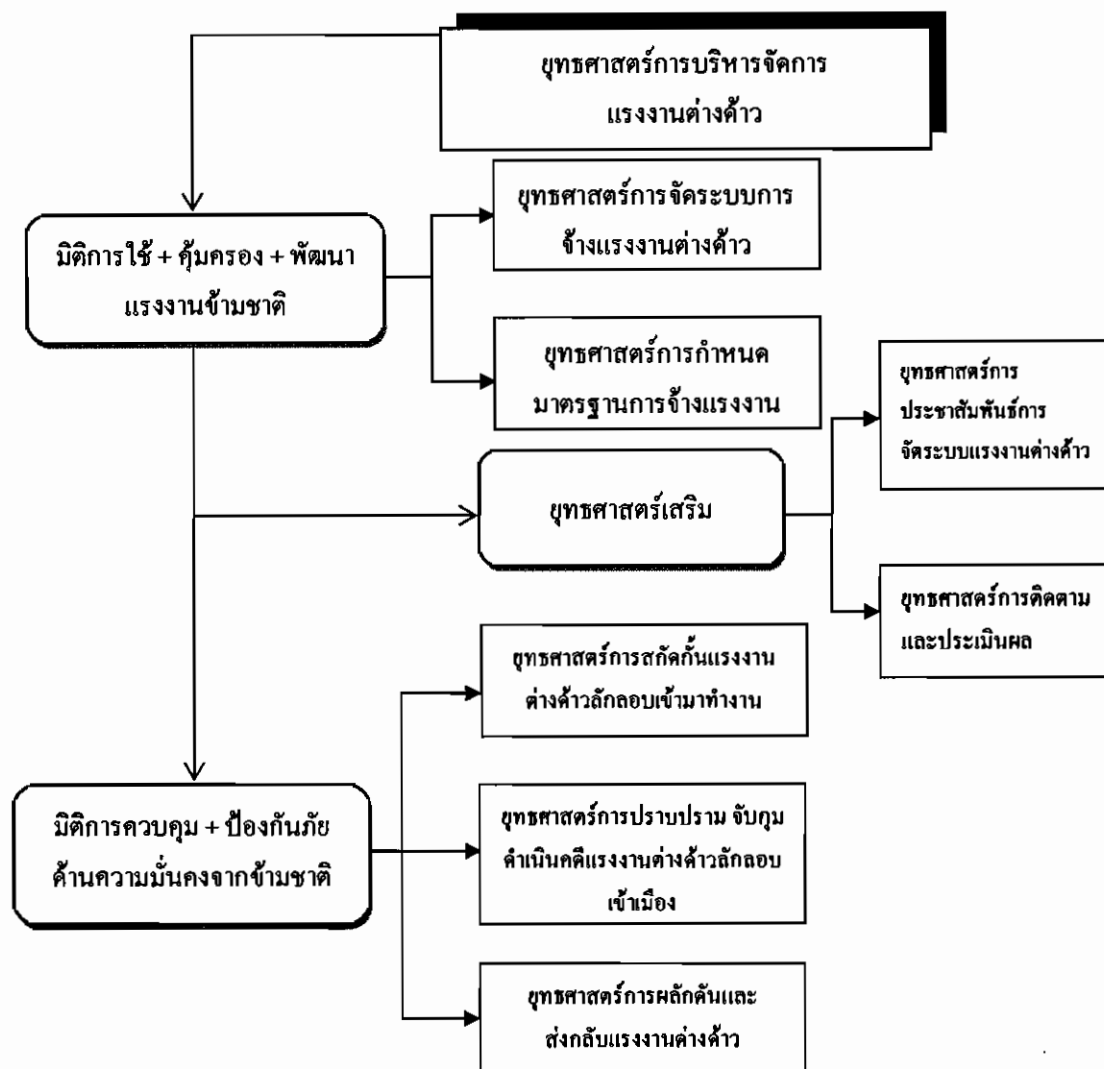
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว มีมาตรการประชาสัมพันธ์ที่สำคัญเพื่อสร้างความตื่นตัว ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและเกิดความร่วมมือ

ของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาาร่วมกันและปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล มีเป้าหมายหลักคือบริหารจัดการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเข้าสู่ระบบและเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและมีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน

เมื่อพิจารณาจาก 7 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าครอบคลุมกระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบตั้งแต่การแก้ไขปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมาเป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยปรับสถานภาพแรงงานกลุ่มนี้ให้เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งนายจ้างจะต้องนำแรงงานข้ามชาติมารายงานตัวเพื่อจะส่งชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อมีแรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างที่ถูกต้องแล้วรัฐบาลยังมียุทธศาสตร์การคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาเป็นแรงงานผิดกฎหมายรัฐบาลจึงกำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันสกัดกั้นไม่ให้มีการหลบหนีเข้าเมืองของผู้ที่ต้องการเข้ามายังประเทศไทยรายใหม่ อีกทั้งมียุทธศาสตร์การปราบปรามและผลักดัน ตลอดจนการประเมินการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมา โดย 7 ยุทธศาสตร์ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมาจนถึงปัจจุบัน

ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อพิจารณาถึงที่มาของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานพบว่าดำเนินตามความเห็นชอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ที่ให้ไว้ ที่มีจุดเน้นให้การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผู้หลบหนีเข้าเมืองต้องพิจารณาความจำเป็นของการใช้แรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและมีความสมดุลกับประเด็นความมั่นคงอย่างเหมาะสม ดังนั้นแรงงานข้ามชาติพม่าจึงพัฒนามาจากผู้อพยพจากภัยสงครามจากประเทศพม่า ซึ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพียงแต่รัฐบาลอาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยให้สามารถรายงานตัวเพื่อให้สามารถขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานเป็นแรงงานตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นสถานภาพของแรงงานที่มาจากผู้อพยพจึงเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติในนัยยะทางการเมืองระหว่างประเทศ จึงอนุมานได้ว่าแนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจึงมีฐานคิดในมิติการก่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากผู้อพยพพม่าและมิติการควบคุมเนื่องจากเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ซึ่งทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่ายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 มิติ ดังภาพ 5



ภาพ 8 แสดงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติวันที่ 21 กรกฎาคม 2546

จากผลการดำเนินตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาลทั้งยุทธศาสตร์การใช้ประโยชน์จากแรงงานและยุทธศาสตร์การควบคุมแรงงาน แต่กลับยังพบปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาเป็นแรงงานยังคงปรากฏอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศไทย เนื่องจากความต้องการแรงงานระดับล่างของภาคเศรษฐกิจของไทยมีสูง โดยในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาชนหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ (วันที่ 1 มีนาคม 2554) ได้สะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการของไทยโดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีจำนวนสถานประกอบการจดทะเบียนเป็นสมาชิกสูงสุดของประเทศไทยนั้น มีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในกิจการอุตสาหกรรมเกษตรบริหารและก่อสร้าง เนื่องจากไม่สามารถจ้างแรงงานคนไทยได้ ความต้องการจ้างแรงงานจึงเป็น

ปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) ให้แรงงานพม่าเข้ามา ทั้งนี้ประธานหอการค้ามีความเห็นว่า สาเหตุที่ต้องจ้างแรงงานกลุ่มนี้เนื่องจากแรงงานไทยมีค่าจ้างที่เรียนสูงขึ้น เมื่อเรียนสูงขึ้นจึงต้องการงานที่รับค่าจ้างสูงตาม แต่อุตสาหกรรมต่างๆ ของเชียงใหม่และเกือบทั้งประเทศยังต้องการแรงงานระดับล่างอย่างเข้มข้น โดยให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าระบบการศึกษาไม่ได้ผลิตกำลังแรงงานให้สอดคล้องต่อความต้องการของภาคเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการโดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องจ้างแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานไทย ขณะเดียวกันก็เห็นว่าแม้ว่าในส่วนของภาคธุรกิจจะต้องการแรงงานข้ามชาติมากแต่ก็ต้องการให้รัฐบาลกำหนดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ และยังสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการที่ผ่านมาเป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น ซึ่งเมื่อสิ้นสุดมาตรการที่รัฐบาลกำหนดแล้ว ไม่ได้วางแผนสร้างมาตรการอื่นที่เหมาะสมมากกว่ามารองรับ โดยประธานหอการค้ากล่าวว่ารัฐบาลยังไม่บูรณาการการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติระดับล่าง 3 สัญชาติเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบให้เหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นพ้องว่า มาตรการที่รัฐบาลดำเนินอยู่นั้นเป็นยังมุ่งเน้นมาตรการระยะสั้นที่เน้นการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ แต่ยังไม่แก้ไขปัญหาสถานะของแรงงานที่มีสถานะหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกันสภาพที่แรงงานมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองแม้ว่าจะขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว กลายเป็นเงื่อนไขให้แรงงานถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง หรือเจ้าหน้าที่รัฐ อันเนื่องมาจากความกลัวและความไม่รู้ของแรงงาน เช่น จากคำบอกเล่าของผู้ปกครองนักเรียน โรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นแรงงานพม่าหลบหนีเข้าเมืองแต่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย บอกว่าเคยถูกตำรวจที่ที่พื้คนงานก่อสร้างพร้อมกับเพื่อนๆ ที่อาศัยอยู่ด้วยกันในตอนเย็นหลังเลิกงาน แล้วให้ขึ้นรถตำรวจแม้แสดงบัตรก็ถูกตำรวจนำไปเพื่อจะส่งกลับประเทศ แต่ก็นำไปปล่อยที่บริเวณน้ำปิง โดยตำรวจขอให้จ่ายเงินคนละ 300 บาท บางคนมีไม่ถึงก็จ่ายเท่าที่มี อย่างไรก็ตามแม้ว่าตัวของแรงงานประสบปัญหาในขณะอาศัยและประกอบอาชีพในประเทศไทย แต่ก็มีประชาชนพม่าลักลอบเข้าเมืองมายังประเทศไทยผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาเป็นแรงงาน โดยอาศัยเครือข่ายญาติ (Kinship Network) ซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนทางสังคม (Social Capital) ในการเดินทางลักลอบเข้ามา โดยเครือข่ายนี้ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้การอพยพเข้ามายังประเทศไทยทำได้สะดวกขึ้น

เนื่องจากการมีเครือข่ายญาติจึงทำให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน และยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักบริหาร

แรงงานต่างด้าว มีความเห็นว่า แรงงาน 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะสัญชาติพม่าที่มีจำนวนมากที่สุดนั้น สามารถลักลอบผ่านพรมแดนทางธรรมชาติได้โดยไม่ผ่านจุดผ่อนปรน หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองเพราะไทยกับพม่ามีพรมแดนติดต่อกันที่สามารถเดินทางได้ด้วยวิธีการต่างๆ โดยง่าย แต่หากพิจารณาในมิติของความจำเป็นใช้แรงงานข้ามชาติ ผู้อำนวยการฯ เห็นว่ามีความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะสูงมาก เช่น กิจการประมงและเกี่ยวเนื่อง คนรับใช้ในบ้าน เกษตรกรรม และก่อสร้าง โดยคนไทยไม่ต้องการทำ และเห็นว่างานประเภทดังกล่าวมีการแยกออกจากแรงงานไทยอย่างชัดเจน ดังนั้นงานที่แรงงานข้ามชาติทำไม่กระทบต่อแรงงานไทย และเห็นว่าผลจากความต้องการแรงงานนี้ทำให้เกิดการลักลอบเข้ามาเป็นแรงงานรายใหม่ โดยเห็นว่ามาตรการที่จะ เสริมสร้างการสกัดกั้นปราบปราม จับกุม คือ การดำเนินยุทธศาสตร์ระยะปานกลาง (เช่น การพิสูจน์สัญชาติ) และระยะยาว (การเข้าสู่มาตรฐานแรงงานเพื่อการคุ้มครองแรงงาน)ควบคู่กับระยะสั้น (การขึ้นทะเบียนแรงงาน) โดยผู้ศึกษาจะนำเสนอในบทที่ 6 โดยละเอียด การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการใช้แรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นการบริหารจัดการจึงเน้นการกำกับและควบคุมนายจ้างเป็นหลัก เช่น การกำหนดโทษที่รุนแรงมากขึ้นทั้งทางแพ่งและอาญา ซึ่งผู้อำนวยการฯ เชื่อว่าการควบคุมในลักษณะนี้จะช่วยลดการจ้างแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และตัวของแรงงานเองหากสามารถเข้าเมืองมาได้ แต่ไม่ได้รับการจ้างงาน ก็จะช่วยลดการหลบหนีเข้าเมืองรายใหม่

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว จะเห็นได้ว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวมีแนวโน้มมุ่งการควบคุมนายจ้างเป็นหลักแทนที่การควบคุมแรงงานเพื่อให้เกิดการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการช่วยลดผู้หลบหนีเข้าเมืองรายใหม่ โดยมีความเชื่อว่าเมื่อหลบหนีเข้าเมืองมาแล้วไม่ได้รับการจ้างงานก็จะทำให้ไม่สามารถอยู่ได้ แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ข้อที่ 1 เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในระยะปานกลาง คือ ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวเพื่อจะส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะเพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไปซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้แรงงานพิสูจน์สัญชาติเพื่อให้ประเทศต้นทางออกหนังสือเดินทาง (Passport) และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจลงตรา (Visa) ให้ เพื่อให้แรงงานนำไปขออนุญาตจดทะเบียนเป็นแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่, 2554: ระบบออนไลน์) โดยคนที่ได้รับอนุญาตจะเป็นผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ซึ่งหมายถึงคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาใน

ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตาม กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยแรงงานสัญชาติพม่าอยู่ในประเภท (4) คือ ประเภทข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี ได้แก่ 1) พิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าว มารายงานตัวเพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์ และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป แรงงานจึงต้องปรับเปลี่ยนสถานะ โดยการพิสูจน์สัญชาติจากเจ้าหน้าที่ประเทศต้นทางเพื่อรับเอกสารรับรองสถานะ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate Of Identity) เป็นต้น และขออนุญาตทำงาน ซึ่งแรงงานจะได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นชนิดบัตรสีเขียว และ 2) แรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี โดยรัฐบาลไทยได้มีบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน (Memorandum of Understanding on Employment Cooperation) ระหว่างประเทศไทย กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ในปีดังกล่าวนี้จึงเป็นจุดเปลี่ยนแปลงของการบริหารแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติอีกครั้งในเชิงนโยบาย

จากการดำเนินการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวตามยุทธศาสตร์ข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการบริหารจัดการดังกล่าวมุ่งสู่การบริหารตามหลักมาตรฐานสากลเพื่อให้เกิดการใช้แรงงานที่ถูกต้องของประเทศที่ส่งออก และนำเข้าแรงงาน จึงทำให้การพิสูจน์สัญชาติส่งผลดีในระยะยาว แต่จากผลการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎรพบว่า การบริหารจัดการแรงงานสามสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชาโดยการพิสูจน์สัญชาติมีความสลับเคลวเช่นเดียวกับการขึ้นทะเบียนอนุญาตทำงานของแรงงานสามสัญชาติ ในประเด็นเดียวกัน กล่าวคือ ทั้งการขึ้นทะเบียนและการพิสูจน์สัญชาติ “มิได้ทำให้เกิดคุณค่าและหรือคุณประโยชน์ในเชิงรายได้ ในเชิงคุณภาพชีวิตและสิทธิมนุษยชน” นอกจากนี้ยังประสบปัญหาของกลุ่มแรงงานที่พิสูจน์สัญชาติไม่ได้ เนื่องจากอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวที่ต้องการพิสูจน์สัญชาติพม่า เช่น ชนเผ่ากะเหรี่ยงที่ทางการพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นสัญชาติของตน และชนชาวพม่าที่อยู่ในกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหาร เป็นต้น (คณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร, 2553: 1) ซึ่งตรงกันข้ามกับผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน ในจังหวัดเชียงใหม่กลับเห็นด้วยว่าการพิสูจน์สัญชาติช่วยคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แต่ในกรณีของแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่เป็นคนไทใหญ่ที่มีจากรัฐฉาน ไม่มีบัตรประจำตัวแสดงให้เห็นว่ามีสัญชาติพม่า และไม่กล้าที่จะกลับไปทำบัตรประจำตัวเพื่อขอให้มีการออกหนังสือเดินทางชั่วคราวให้ จึงต้องการให้รัฐบาลไทยมีการรับรองแทน (รับรองสถานะโดยประเทศปลายทาง)

สำหรับความเห็นของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ ในประเด็น การพิสูจน์สัญชาติมีความเห็นสอดคล้องกับเจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชนที่ว่า การให้มีการพิสูจน์ สัญชาติจะส่งผลดีต่อแรงงานข้ามชาติในด้านสวัสดิการตามสิทธิที่กำหนดอย่างไรก็ตามก็มีความเห็นที่แตกต่างในประเด็นที่สำคัญคือไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการรับรองสิทธิจากประเทศไทยให้แทน โดยการอ้างกฏการเก็บภาษีจากรัฐบาลพม่าเมื่อไปขออนุญาตทำบัตรประจำตัว และใบอนุญาต เดินทางชั่วคราว หากมีการยกเว้นให้แรงงานบางคนก็จะมีอาการในลักษณะเดียวกัน และเห็นว่า รัฐบาลได้ดำเนินการช่วยเหลือในด้านการจ้างแรงงานที่ดีเพียงพอแล้ว ดังนั้นจึงเป็นภาระของ แรงงานที่ต้องรับผิดชอบ (เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดงานจังหวัดเชียงใหม่, 2554: สัมภาษณ์) โดยเปรียบเทียบการเตรียมความพร้อมของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศที่ต้องดำเนินการทุก อย่างตามระเบียบของต่างประเทศเพื่อให้ได้รับการจ้างงาน แต่สำหรับทักษะของขงยุทธ แฉล้มวงษ์ ผู้อำนวยการวิจัยแรงงาน สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย เห็นว่าการรับรองสถานภาพของ แรงงานข้ามชาติพม่าโดยรัฐไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว (Unilateral) น่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดสำหรับ กลุ่มแรงงานพม่ากลุ่มพิเศษ ซึ่งขงยุทธหมายถึงกลุ่มที่ยังไม่มีปัญหาการสู้รบกับรัฐบาลกลางพม่า เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ซึ่งต้องเป็นกลุ่มที่เข้าข่าย Displace Persons เท่านั้น เพราะการผลักดัน กลับประเทศกลุ่มพิเศษนี้ก็หนีกลับเข้ามาอีก การให้พิสูจน์สัญชาติที่ประเทศพม่ากับกลุ่มนี้จะ ล้มเหลวได้ ทั้งนี้ขงยุทธ ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าการรับรองสถานภาพแต่เพียงฝ่ายเดียวมิได้ หมายความว่ารัฐไทยจะรับคนเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองหรือผู้ลี้ภัย แต่เพื่อประ โยชน์ในแยก เชื้อชาติและสัญชาติของแรงงานข้ามชาติกลุ่มต่างๆ ในพม่า และเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ แรงงานข้าม สำหรับในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่ารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติโดยกำหนดให้พิสูจน์สัญชาตินี้มีข้อดีหลายประการ อาทิ สถานะของแรงงานจากเป็น ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมาย ซึ่งทำให้ได้การคุ้มครองตามที่กฎหมาย กำหนด และช่วยปัญหาการเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ได้ เพราะผู้หลบหนีเข้าเมืองมักถูกชักจูงและ ล่อลวงขายแรงงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง หรือ ได้รับเพียงบางส่วนและไม่ได้รับการปฏิบัติตามสัญญา ที่ได้รับแจ้งก่อนค้าแรงงาน รวมทั้งลดการการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่รูปแบบการบริหารจัดการ โดยการพิสูจน์สัญชาตินี้ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงกับกลุ่มที่ไม่มีสถานะบุคคลใดๆ ในทาง กฎหมายของพม่าเช่นเดียวกับความเห็นของขงยุทธ จำเป็นต้องแยกกลุ่มเหล่านี้ออกจากกระบวนการ พิสูจน์สัญชาติแล้วพิจารณาช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ภายใต้การคุมควบด้านการเคลื่อนย้ายเพื่อ ป้องกันปัญหาในด้านอื่นๆ ที่จะกระทบต่อสังคมอันสืบเนื่องจากการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย (เมือง, 2554: สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตาม สัญชาติได้กำหนดและดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานกลุ่มนี้ทั้งการแก้ไขปัญหามาในระยะยาวโดย

การพิสูจน์สัญชาติเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองแรงงาน และการดำเนินการในระยะสั้น โดยการให้จดทะเบียนแรงงาน ตลอดจนการตั้งจุดเฉพาะกิจไปดำเนินการจับกุมและปราบปราม ตลอดจนมีการกำหนดโทษแก่นายจ้าง และแรงงานข้ามชาติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และการพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ยังคงพบปัญหาทั้งที่เกิดจากแรงงาน นายจ้าง นายหน้า ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐ อาทิ ปัญหาการจ้างและขายแรงงานผิดกฎหมายที่นำไปสู่ขบวนการค้ามนุษย์โดยกลุ่มเครือข่ายนายหน้าที่กระทำการค้าแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกในการขนส่งแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย โดยวิสา เบ็ญจะมโน กรรมการสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ส่งเสียงให้ดัง ทำให้จริง ยุติการค้ามนุษย์” เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2553 ว่า “ประเทศไทยถูกจัดอันดับความน่าเชื่อถือเรื่องการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อยู่ในกลุ่ม 2 ประเภท Watching List ซึ่งหมายถึง ประเทศที่ต้องมีการเฝ้าระวัง เพราะประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของขบวนการค้ามนุษย์ โดยมีแรงงานจากพม่า ลาว กัมพูชา และจีน เข้ามาใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมาย ถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศรวมทั้งการถูกคุกคามทางเพศ” ทั้งนี้อเมริกาได้มีกฎหมายการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection: TVPA) กฎหมายนี้ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ดุลยพินิจกีดกันทางการค้ากับประเทศต้นทางของสินค้าที่มีการใช้แรงงานโดยไม่ชอบธรรม แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์สอดคล้องกับนายโชคชัย ศรีทอง ผู้ตรวจราชการกรมการจัดหางาน ซึ่งกล่าวในที่ประชุมเดียวกันว่า “ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่น่าเป็นห่วง คือ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้เข้ามาอยู่ในระบบการขออนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงาน จะเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก ซึ่งต่างจากแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในระบบการได้รับอนุญาตทำงานจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับคนไทย” และเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2554 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูนตั้งกระทู้ถามสดนายกรัฐมนตรีนเรื่องปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในประเทศไทยว่า “จากกรณีที่รัฐบาลส่งเสริมการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วน 3 หรือแถว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ขณะนี้มีปัญหาแรงงานต่างด้าวที่มาทำงานในเขตพื้นที่พิเศษอพยพเข้าสู่ กทม. โดยผิดกฎหมาย ซึ่งเรียกเก็บหัวคิว 15,000-18,000 บาท เพื่อสืบทอด ขนแรงงานมาทางรถยนต์ บริษัทไหนจ่ายไม่ถูกจับ แต่บ้านไหนหรือโรงงานไหนไม่จ่ายจะถูกจับ นอกจากนี้ ยังมีการปลอมรายเซ็นเจ้าหน้าที่เพื่อไปจับแรงงานต่างด้าว จนเขตเศรษฐกิจดังกล่าวกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ จึงอยากให้นายกฯ ปลอมตัวไปดูสักวัน เพราะเป็นบรรยากาศการเรียกหัวคิวเข้าข่ายการค้ามนุษย์...” (สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11, 2554: บันทึกเทป)

จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากลุ่มแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้เป็นเพราะกลุ่มคนเหล่านี้เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งอาจเข้าเมืองผิดกฎหมายด้วยตนเองหรือมีขบวนการนายหน้าจากต้นทางสนับสนุน โดยมีทั้งที่ทราบและไม่ทราบอาชีพที่ต้องทำ เมื่อมาถึงประเทศปลายทางเข้าสู่ระบบการทำงานที่ผิดกฎหมาย จึงนำไปสู่การไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ ในระบบการทำงานและความปลอดภัยในชีวิต และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ลักษณะปัญหาเช่นนี้ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้ประเทศคู่ค้าสำคัญของประเทศไทย อาทิ ประเทศสหรัฐและสหภาพยุโรปใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้า รัฐบาลไทยจึงได้มีการมีการตอบสนองต่อเงื่อนไขทางการค้าดังกล่าวโดยการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ถือว่ามีนัยยะสำคัญสำหรับการคุ้มครองผู้ที่ตกอยู่ในขบวนการการค้ามนุษย์ ซึ่งครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติที่ถูกบังคับให้ทำงาน หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ช่วยสนับสนุนพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ซึ่งในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกัน

การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าปี พ.ศ. 2550 – 2554

ในพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเฉกเช่นเดียวกับแรงงานไทย ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ (พิชญานูญขจร, 2554: สัมภาษณ์) พบว่าแรงงานโดยหลักการแล้วแรงงานข้ามชาติทุกสัญชาติได้รับการปฏิบัติในด้านการคุ้มครองแรงงานเท่าเทียมกับคนไทยโดยใช้กฎหมายการคุ้มครองแรงงานฉบับเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดของนายจ้าง ทางสำนักงานฯ จะดำเนินการรับคำร้อง พิจารณาและวินิจฉัย และมีการออกคำสั่ง ซึ่งกรณีลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติมีสิทธิและนายจ้างมีการกระทำผิดต่อลูกจ้าง นายจ้างจะได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติคำสั่งของเจ้าหน้าที่ แต่หากไม่ปฏิบัติตาม ก็จะมีการออกหมายคำสั่งไปยังศาลแรงงาน ซึ่งในกระบวนการนี้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานก็จะติดตามผลการดำเนินคดี ดังนี้ในทัศนะของสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเชียงใหม่เห็นว่าทำให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติลักษณะเดียวกันกับแรงงานไทยถือว่ามีเหมาะสมเพียงพอเนื่องจากแรงงานข้ามชาติทั้งที่มีใบอนุญาตทำงานและไม่มีก็ได้รับการคุ้มครองเนื่องด้วยประเด็นมนุษยธรรม เพียงแต่จำนวนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่เข้ามาแจ้งต่อเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย เพราะมีจำนวนมากที่มีสถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ได้ขึ้น

ทะเบียนเป็นแรงงานกับกรมจัดหางาน หรือเคยขึ้นทะเบียนแต่ไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนอีกเมื่อ บัตรหมดอายุ และหลายกรณีที่พูดภาษาไทยไม่ได้จึงไม่กล้าที่จะเข้ามาแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ จะมีเพียง บางรายที่ให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนนำมา

ข้อมูลความเห็นของสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่สอดคล้องกับ ผลการศึกษาของ ปิงปอนด์ รักอำนวยกิจ (2552: 51) โดยปิงปอนด์ได้นำผลการศึกษาของ The Human Rights Sub-Committee on Ethnic Minorities (2007: 29) มาสังเคราะห์พบว่าพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติอย่างเท่าเทียมกับแรงงาน ไทย โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพทางกฎหมายของแรงงาน แต่สิทธิและการคุ้มครองแรงงานบางอย่าง ยังคงมีอยู่อย่างจำกัด เช่น สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสิทธิในการจ้างงานไม่เท่าเทียมกับ แรงงานไทย และพบว่าแรงงานข้ามชาติมักทำงานเกินกว่าเวลาที่กำหนดในกฎหมายและได้รับ ค่าจ้างที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายและแรงงานเหล่านี้มักจะถูกเอาเปรียบและล่วงละเมิด ทั้งๆ ที่บางครั้งก็เป็นแรงงานที่มีใบอนุญาตทำงาน แรงงานข้ามชาติส่วนมากไม่รู้ถึงสิทธิที่ตนพึงมี ดังนั้น แรงงานเหล่านี้จึงมักตกเป็นเหยื่อหรือถูกคุกคาม โดยเจ้าหน้าที่บางกลุ่ม จะเห็นได้ว่าประเด็น การไม่รู้สิทธิตนเองของแรงงานข้ามชาติเป็นอุปสรรคที่ทำให้การเข้าถึงการคุ้มครองแรงงานเป็นไปได้ยาก แม้ว่าแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองแรงงานภายใต้กฎหมาย ฉบับเดียวกันก็ตาม ดังนั้นการเข้าถึงกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นประเด็นที่พื่อนำมาพิจารณาต่อไป

สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พบว่ามี เนื้อหาที่ถือได้ว่าช่วยปกป้องแรงงานข้ามชาติที่เป็ผู้เสียหายจากกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งการถูก ซื้อขายแรงงาน โดยไม่เต็มใจนั้นก็สามารถอาศัยกฎหมายฉบับนี้มาเป็นเครื่องมือในการคุ้มครอง แรงงานข้ามชาติที่ถูกกระบวนการการค้าแรงงานผิดกฎหมายนำพามายังประเทศปลายทาง (ประเทศไทย) ได้ อาทิ หมวด 4 การให้การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2553: 40 – 41) โดยในมาตรา 33 นั้นให้กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ อย่างเหมาะสม ซึ่งหากเป็นบุคคลสัญชาติอื่นๆ ให้ส่งกลับไปยังภูมิลำเนา โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรมของผู้เสียหาย นอกจากนี้ในมาตรา 37-39 ยังกำหนดกรอบการช่วยเหลือคนต่างด้าวไว้ว่าต้องให้ความช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลเหล่านั้นด้วย จึงอาจถือได้ว่ากฎหมายการ คุ้มครองแรงงานและการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์นั้นเป็นกลไกที่จะช่วยเหลือแรงงาน ข้ามชาติในประเทศที่ได้รับการกระทำไม่เป็นธรรมที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ แต่อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องพิจารณาว่าแรงงานข้ามชาติเข้าถึงกฎหมายเหล่านี้หรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพันเกี่ยวกับการเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวเพื่อการทำงาน ซึ่งจากการศึกษาพันธกรณีระหว่างประเทศตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540: 98 – 100) พบว่าภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยหลักอำนาจอธิปไตยแห่งดินแดน (Principle of Territorial Sovereignty) การปฏิบัติต่อคนต่างด้าวมี 2 แนวคิด โดยแนวคิดแรก ถือว่าการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้าเมืองเป็นเรื่องที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐบาลที่ไม่จำกัดและเป็นอิสระ และแนวคิดที่สองกลับเห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐลักษณะหนึ่งที่จะยอมรับให้คนต่างด้าวเข้าประเทศของตน เนื่องจากถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะส่งเสริมและสนับสนุน การรวมตัวกันของรัฐในประชาคมระหว่างประเทศ อันจะเป็นการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน จากสองแนวคิดนี้ในทางปฏิบัติของนานารัฐ พันธุ์ทิพย์ให้ความเห็นไว้ว่าแทบจะไม่มีกรณีที่น่าปรากฏให้เห็นเลยว่า การที่รัฐไม่ยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศของตนตกเป็นการกระทำที่มีขอบในทางกฎหมายระหว่างประเทศ (International wrongful act) แม้ในกรณีที่มีการกระทำนั้นจะเกิดจากอำนาจตามอำเภอใจของรัฐก็ตาม (Arbitrary Power) กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในเรื่องนี้ไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องยอมรับปฏิบัติต่อคนต่างด้าวในลักษณะที่เท่าเทียมกันในทุกเรื่อง แต่ในทางปฏิบัตินานารัฐจะยอมรับว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะยอมรับคนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศภายใต้เงื่อนไขที่เกิดข้อเท็จจริงอันเป็นภัยโดยตรงและชัดเจนต่อชีวิตของคนต่างด้าวนั้นๆ เท่านั้น จึงเป็นหน้าที่ที่จะให้คนต่างด้าวเข้าภายในดินแดนของตน จากสองแนวคิดของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจะเห็นได้ว่าการอำนาจการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในประเทศใดๆ เป็นอำนาจอธิปไตยที่มีอาจละเมิดได้แม้แต่แนวคิดที่สองที่ส่งเสริมให้มีการเข้าออกระหว่างดินแดนของแต่ละรัฐเพื่อให้เกิดความร่วมมือกัน แต่ก็ไม่จำเป็นต้องกระทำตามก็ได้เว้นแต่ในกรณีที่มีผู้ต้องการเข้าเมืองที่เกิดภัยต่อผู้นั้น รัฐจำเป็นต้องให้ความยินยอมให้เข้าเมืองเพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตเท่านั้น ดังนั้นอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงแห่งดินแดนจึงเป็นเงื่อนไขหลักที่รัฐใดๆ จะไม่ยินยอมให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในดินแดน

สำหรับพันธกรณีตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาจะยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในอาณาเขตประเทศไทยหรือไม่นั้น จากการศึกษาค้นคว้าทางกฎหมายเกี่ยวกับการเข้ามาของคนต่างด้าวเพื่อการทำงานของ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2540: 101 – 102) พบว่าภายใต้ปฎิญญาสิทธิมนุษยชนฉบับนี้มีได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ยอมรับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศและการอพยพออกจากประเทศ แต่ในทางกลับกันกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ทั่วไปที่จะยอมรับการย้ายถิ่นกลับ (Repatriation) แต่มีข้อยกเว้นปฎิญญาได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศในกรณีที่น่ากลั่น

แสวงหาถิ่นที่จะลี้ภัยอันเกิดจากการข่มเหง ดังนั้น โดยผลของปฏิญญานี้ สิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่นเพื่อภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินจึงได้รับการยอมรับในฐานะสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดได้ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) สิทธิเข้าเมืองเพื่อลี้ภัยได้ หากภัยนั้นเกิดจากการกระทำความคิดซึ่งไม่มีลักษณะการเมืองของตนเอง กล่าวคือปฏิญญามีได้รับรองสิทธิของคนต่างด้าวที่หนีการติดตามของรับเพื่อนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดกฎหมายไปลงโทษในความคิดที่มีเว้นแต่ความคิดนั้นจะเป็นความคิดทางการเมือง และ 2) บุคคลย่อมย่อมมีสิทธิเข้าเมืองเพื่อลี้ภัยได้ หากภัยนั้นมิได้เกิดจากการกระทำของบุคคลนั้นเองและการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อความมุ่งประสงค์และหลักของสหประชาชาติ เมื่อพิจารณาปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 แล้วจะเห็นได้ว่าสิทธิการเข้าเมืองจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อบุคคลต่างด้าวได้รับภัยที่มีได้เกิดจากการกระทำของตนเอง แต่อย่างไรก็ตามสิทธินี้จะเกิดไม่ได้เลยถ้ารัฐใดๆ ไม่ยินยอม เนื่องจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิได้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่กล่าวได้ว่ามีอิทธิพลเหนือรัฐในมิติของมนุษยธรรมมากกว่า กล่าวคือแม้ไม่มีสภาพบังคับให้รัฐใดๆ กระทำตาม แต่ส่งผลให้รัฐใดๆ พึงต้องคำนึงตามเพราะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐนั้นๆ ในเวทีโลก ดังนั้นเมื่อรัฐใดรัฐหนึ่งยินยอมให้คนต่างด้าวเข้าเมืองอันเกิดจากเงื่อนไขสองประการข้างต้นแล้ว หลังจากการเข้ามาอาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐแล้ว รัฐจะยังคงมีอำนาจในการจำกัดการย้ายถิ่นภายในรัฐตลอดจนจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของคนต่างด้าว เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งรัฐในด้านความมั่นคง สาธารณสุข หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองของรัฐภายในดินแดนนั้นๆ ได้

กรณีประเทศไทยการเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่านั้นมีทั้งกรณีผู้ที่ประสบภัยในลักษณะเข้าเงื่อนไขสองประการตามสิทธิการเข้าเมืองภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและมีกรณีที่หลบหนีเข้าเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการแบ่งประเภทของผู้เข้าเมืองจากประเทศพม่าสำหรับการบริหารจัดการให้เหมาะสมครอบคลุมการให้สิทธิและจำกัดสิทธิบางประการ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะของพลเมืองไทยที่รัฐจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการปกป้องและรักษา แต่รัฐบาลมุ่งบริหารจัดการในลักษณะของการพยายามจัดบุคคลเหล่านี้ให้เข้าสู่ระบบในรูปแบบเดียวกันโดยให้การผ่อนผันเป็นแรงงานและให้มีการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ดำเนินการกับทุกกลุ่มที่เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่คนต่างด้าวที่มาจากประเทศพม่ามีความหลากหลายลักษณะของการเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการก็ควรต้องคำนึงให้สอดคล้องโดยใช้รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับแต่ละกลุ่มประเภท ซึ่ง พรสุขเกิดสว่าง และ กฤตยา อาชวนิจกุล (2540: 41 – 42) ได้แบ่งกลุ่มประชาชนจากประเทศพม่าออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มตั้งใจมาเป็นแรงงาน 2) กลุ่มตั้งใจอพยพหนีภัยและไม่พบค่าหรือที่พักพิงรองรับ

จึงกระจัดกระจายมาเป็นผู้ใช้แรงงาน เช่น กลุ่มชาวไทใหญ่ที่อพยพเข้ามาทางเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอนในปี พ.ศ. 2539 3) กลุ่มที่ลี้ภัยอยู่ในค่ายพักพิงตามแนวชายแดน และ 4) กลุ่มลี้ภัยทางการเมือง ซึ่งบางคนในกลุ่มนี้ได้ออกมาทำงานหารายได้โดยเป็นแรงงานไร้ฝีมือและมีฝีมือจะเห็นได้ว่ากลุ่มประชาชนจากประเทศพม่ามีความแตกต่างกันออกไป แต่จากระบบการบริหารจัดการคนต่างด้าวที่ผ่านมาโดยเฉพาะสัญญาชาติพม่า ลาว และกัมพูชาของรัฐบาลไทยยังคงปรากฏรูปแบบการให้การผ่อนผันเพื่อเป็นแรงงานในภาคเศรษฐกิจและเพื่อคุ้มครองการเคลื่อนย้ายของแรงงานกลุ่มนี้ จึงยังทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงที่กลุ่มคนเข้าเมืองจากประเทศพม่าซึ่งกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศไทยมีความหลากหลายของวัตถุประสงค์ของการอพยพเข้าเมือง ดังนั้นการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็เป็นที่ยังที่ควรต้องมีฐานข้อมูลของแต่ละกลุ่มอย่างชัดเจน เพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของแต่ละประเภทได้อย่างสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงควบคู่ไปกับการคำนึงถึงสิทธิของแต่ละกลุ่มที่พึงได้รับและสิทธิใดบ้างที่พึงถูกจำกัด ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์แห่งรัฐไทยโดยมิขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการบริหารจัดการคนเข้าเมืองและแรงงานข้ามชาติที่เป็นที่ยอมรับโดยสากล

การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการด้านแรงงานข้ามชาตินั้นรัฐบาลไทยจึงต้องพิจารณากรอบความร่วมมือภายนอกประเทศที่ถือว่าเป็นเงื่อนไขปฏิบัติโดยสากลเช่นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่ถึงแม้ว่าจะไปไม่ผลบังคับในมิติของกฎหมายแต่มีอิทธิพลในมิติของจิตใจที่ยังผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่จักต้องดำเนินภายใต้หลักการโดยสากลมาประกอบเข้ากับบริบทภายในประเทศในด้านสภาวะการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของสังคมไทย โดยเฉพาะอนุสัญญาที่ประเทศไทยได้มีพันธะผูกพันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ประกอบด้วยอนุสัญญาว่าด้วยการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights) และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Decimation) ของสหประชาชาติ นอกจากนี้การกำหนดนโยบายแรงงานยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศเรื่องหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ตลอดจนปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมคนงานอพยพ (Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) ซึ่งในส่วนปฏิญญาอาเซียนนั้นจำเป็นต้องอย่างยิ่งสำหรับเป็นแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นทั้งประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงาน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการรวมตัวเป็นภูมิภาคเดียวกันของอาเซียน ใน

ทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่ายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยควรถูกกำหนดขึ้นภายใต้แนวปฏิบัติและหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาและอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับโครงสร้างสังคมไทยและสภาพการณ์ในด้านต่างๆ ของสังคมไทยเป็นหลัก ซึ่งสาระสำคัญของปฏิญญาและอนุสัญญาที่ควรเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอในบทที่ 6 ต่อไป

จากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยโดยเฉพาะแรงงาน 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชานี้มากกว่าสองทศวรรษนั้นมีภาพสะท้อน แนวคิดการบริหารจัดการหลายแนวคิดผสมกันอยู่ เป็นฐานในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยจากการศึกษาเอกสาร กระทั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคำตอบกระทู้ของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปรากฏให้เห็นถึงแนวคิดที่เป็นใช้เป็นฐานในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับมหภาค โดยผลการศึกษา กระทั่งที่คำตอบกระทู้ที่บันทึกในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติจากการตั้งกระทู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปีต่างๆ พบว่าในปี พ.ศ. 2545 มีกระทู้ถามที่ 944 ร. วันที่ 7 พฤศจิกายน 2545 (กระทู้ถามที่ 992 ร. เล่มที่ 120 ตอนที่ 32 ก, 2546: 109; 111) ซึ่งถามโดยนาวาตรี สุธรรม ระหงษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดสมุทรสาคร โดยนาวาตรีสุธรรม ได้ตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายอย่างไร คำตอบกระทู้โดยผู้แทนนายกรัฐมนตรีคือพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี และนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานโดยผู้ศึกษาสรุปสาระสำคัญบางประเด็นว่า “...นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในด้านการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีในปี 2546 จะเพิ่มความเข้มข้นและกดดันผู้กระทำความผิดกฎหมายมากขึ้น...” “...กำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญด้านความมั่นคงของประเทศ ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ...” จากกระทู้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในปี 2545 ซึ่งเป็นปีหลังจาก 2544 มาเพียงหนึ่งปีโดยในปี 2544 นั้นดังที่กล่าวมาแล้วว่าเป็นปีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารแรงงานก่อนข้างมาก โดยมีมติคณะรัฐมนตรี 28 สิงหาคม 2544 ได้อนุญาตให้ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองในทุกพื้นที่และทุกกิจการสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานได้ และในปีนี้อเอง ได้แยกระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเฉพาะแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ออกจากสัญชาติอื่นๆ ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีหน้าที่ครอบคลุมระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ดังนั้นผลจากการที่อนุญาตให้ทุกพื้นที่และทุกกิจการสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานได้ ยังผลให้เกิดการทะลักเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อมาเป็น

แรงงานจำนวนมาก จึงส่งผลให้แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลเน้นในมิติของการปราบปราม และจับกุมและมีจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาบริหารจัดการ โดยเฉพาะเพื่อให้แรงงานส่งผลในด้านความมั่นคงของประเทศ

นอกจากนี้แล้วยังพบว่าในปี พ.ศ. 2552 มีการตอบกระทู้ถามที่ 088 ร. วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 (กระทู้ถามที่ 088 ร., 2552: 67; 70) ของนายไพฑูรย์ แก้วทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานซึ่งเป็นการตอบกระทู้ถามของ นายสุวโรช พะลัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ที่ถามเกี่ยวกับ นโยบาย มาตรการและวิธีการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งคำตอบกระทู้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมุ่งเน้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยไม่ให้กระทบต่อความมั่นคง จากคำตอบกระทู้ที่ว่า “...รัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง โดยปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดน และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว โดยการจัดระบบการจ้างงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคการผลิตไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทยและความมั่นคงของประเทศ...” และ “...การใช้แรงงานต่างด้าวต้องอยู่ในระบบไม่กระทบการจ้างแรงงานไทยไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ” จากเนื้อหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐมีเป้าหมายของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยเน้นการให้แรงงานตอบสนองต่อภาคการผลิต และต้องอยู่ภายใต้การสามารถกำกับควบคุมได้นั้นหมายถึงการใช้แรงงานต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้แล้วภายในปีเดียวกันซึ่งเป็นการเน้นย้ำว่ารัฐบาลบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยเน้นการจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ในระบบการผลิตของภาคเศรษฐกิจ โดยแรงงานเหล่านั้นต้องไม่มีภัยต่อประเทศ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ตอบกระทู้ถามที่ 119 ร. วันที่ 5 มีนาคม 2552 (ถามที่ 088 ร., 2552: 27; 30) ของนายวัชร เพชรทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ที่ได้ตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาค้าแรงงานในประเทศไทยจำนวนมาก แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายแก้ไขแต่ก็ยังมีลักลอบขนแรงงานเข้ามา ทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้โดยเน้นย้ำเป้าหมายเดียวกันคือ “...การใช้แรงงานต่างด้าวต้องอยู่ในระบบไม่กระทบการจ้างแรงงานไทยไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ”

จากเป้าหมายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เน้นการใช้แรงงานและจะต้องไม่เป็นภัยต่อความมั่นคง จะเห็นได้ว่าตั้งอยู่บนฐานคิดในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวยังคงอยู่ในมิติของ “การใช้” ควบคู่ไปกับ “การระงับภัย” ซึ่งนัยยะสื่อให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีประโยชน์แต่จำเป็นต้องระงับภัยที่เกิดจากตัวแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีสถานะเป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่รัฐบาลผ่อนผันให้สามารถประกอบอาชีพตามที่กำหนดได้ แต่ผลลัพธ์ของการผ่อนผันกลับเป็นเงื่อนไขซึ่งดูให้มีแรงงานต้องการเข้ามาประกอบ

อาชีพในประเทศไทยโดยการลักลอบเข้ามาอีกจำนวนมาก ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของ
 รัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตามแม้ว่าการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา
 จะเน้นการใช้และการระงับภัยแก่รัฐบาลได้มุ่งในด้านการคุ้มครองแรงงานด้วย โดยจะเห็นได้จาก
 การเร่งรัดเจรจากับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจว่า
 ด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลทั้ง 3 ประเทศเพื่อแก้ไขปัญหา
 การหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นรูปธรรม 4 ประการ ได้แก่ 1) มีกระบวนการจ้างงานที่ถูกต้อง 2) มีการ
 คุ้มครองแรงงานตามกฎหมายภายในของประเทศคู่ภาคี 3) มีการส่งกลับที่มีประสิทธิภาพ และ
 4) มีความร่วมมือของส่วนราชการขาดแคลนของประเทศคู่ภาคีเพื่อป้องกันการค้าแรงงาน (กระตุ่มทิม 088 ร.,
 2552: 67; 70)

จากผลการศึกษาพัฒนาการเชิงรูปแบบการบริการแรงงานข้ามชาติข้างต้นนั้น
 ปรากฏให้เห็นว่ารูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวสามสัญชาติ โดยเฉพาะสัญชาติพม่าใน
 ระยะแรก (พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2549) นั้นเป็นการบริหารจัดการระยะสั้น โดยรูปแบบนั้นสะท้อนให้
 เห็นถึงการเน้นการควบคุมตัวแรงงานเนื่องจากแรงงานมีสถานภาพเป็นผู้อพยพจากภัยสงครามแต่
 ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้จึงยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยให้นายจ้างเป็น
 ผู้รับผิดชอบ และรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมแรงงานผ่านนายจ้าง และเป้าหมายของระบบการบริหาร
 จัดการแรงงานดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่มุ่งการตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจของไทยที่จำเป็นต้อง
 อาศัยแรงงานต่างด้าวระดับล่างในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้การบริหารจัดการแรงงาน
 ดังกล่าวอยู่ภายใต้ความเห็นชอบแนวทางของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังที่ได้เสนอมาแล้วข้างต้น
 จึงทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมีภาพของการรักษาความมั่นคงภายในประเทศควบคู่ไป
 ด้วย ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติมีจุดเริ่มต้นจากการให้
 ผู้อพยพพม่าที่หนีภัยสงครามการสู้รบเข้าไปสู่กระบวนการจ้างงานเพื่อตอบสนองความต้องการ
 แรงงานระดับล่างของไทยในบริเวณพื้นที่ชายแดนที่ใกล้พื้นที่พักพิงของผู้อพยพ จึงทำให้ระบบการ
 บริหารจัดการดำเนินมาในมิติของการตอบสนองต่อเศรษฐกิจและมิติการป้องกันภัยของรัฐไป
 พร้อมกัน แต่ในระยะต่อมา (ตั้งแต่ พ.ศ. 2550) พัฒนาการการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินั้นมุ่ง
 เปลี่ยนสถานภาพให้เป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติ และให้มีการนำเข้าแรงงาน
 อย่างถูกกฎหมายไปพร้อมกันด้วยตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานกับ
 สามประเทศภาคี แม้ว่าจะยังมีการผ่อนผันให้ผู้ที่เคยจดทะเบียนได้รับการอนุญาตทำงานต่อเป็นราย
 ปีจนถึง พ.ศ. 2555 เนื่องจากยังมีอุปสรรคหลายด้านโดยเฉพาะการระบบการพิสูจน์สัญชาติของ
 ประเทศพม่า แต่การดำเนินการเพื่อให้แรงงานมีสถานภาพการเข้าเมืองที่ถูกกฎหมายจะทำให้
 การบริหารจัดการแรงงานเข้าสู่มาตรฐานพื้นฐานของการนำเข้าแรงงาน ซึ่งการดำเนินการมาตรการ

ดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานแรงงาน โดยเน้นให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน แต่ทั้งนี้การจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับระดับสภาพปัญหาเนื่องจากปัญหาแรงงานนี้มีความเป็นพลวัตสูงและขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่หากพิจารณาในมิติของการให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยที่มีต่อแรงงานที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแล้ว ถือได้ว่ามีพัฒนาการในทางที่ดีในการคุ้มครองแรงงาน โดยสะท้อนจากพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองการข้ามสัญชาติ ตลอดจนระเบียบอื่นๆ อาทิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยออกจากเขตควบคุมเป็นการชั่วคราวเพื่อเข้าเรียนในสถานศึกษา การให้สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิการเรียนของบุตรคนต่างด้าว เป็นต้น ในแต่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายเหล่านี้ได้รับการนำไปปฏิบัติตามเป้าประสงค์โดยบุคลากรที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ตลอดจนแรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงหรือไม่ด้วย ดังนั้นการบริหารแรงงานข้ามชาติของไทย ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการบริหารจัดการผู้อพยพจากภัยสงครามมาเป็นผู้ใช้แรงงานระดับล่าง และในระยะเวลาต่อมาการหลบหนีเข้าเมืองมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจร่วมด้วยกับปัจจัยทางการเมือง ยิ่งทำให้มีความต้องการหลบหนีเข้าเมืองมาเป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหาหลายด้านตามมา รัฐบาลไทยจึงมีแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการทั้งในมิติของความมั่นคงแห่งรัฐ ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจเป็นหลักโดยเห็นได้จากเป้าหมายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ว่า "...การใช้แรงงานต่างด้าวต้องอยู่ในระบบไม่กระทบการจ้างแรงงานไทยไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ" อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้มีพัฒนาการในเชิงบวกในการนำมิติด้านความมั่นคงแห่งมนุษย์เข้าร่วมเป็นฐานในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการให้สิทธิด้านสาธารณสุขและการศึกษารวมทั้งการคุ้มครองแรงงานภายใต้กฎหมายเดียวกันกับแรงงานไทยทั้งกฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงานและด้านการข้ามสัญชาติ

สรุปผลการศึกษาแนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลัง การบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย

สรุปผลการศึกษาแนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดจากพัฒนาการเชิงเนื้อหาและรูปแบบของระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2554 ซึ่งผลการศึกษาทำให้ทราบว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวพม่า และอีก 2 สัญชาติคือ ลาว และกัมพูชาถูกแยกการบริหารออกจากแรงงานสัญชาติอื่น และแรงงาน 3 กลุ่มนี้ถูกจัดให้ทำงานในฐานะกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ดังนั้นจึงถูกนิยามและแบ่งกลุ่มว่าเป็นแรงงานระดับ

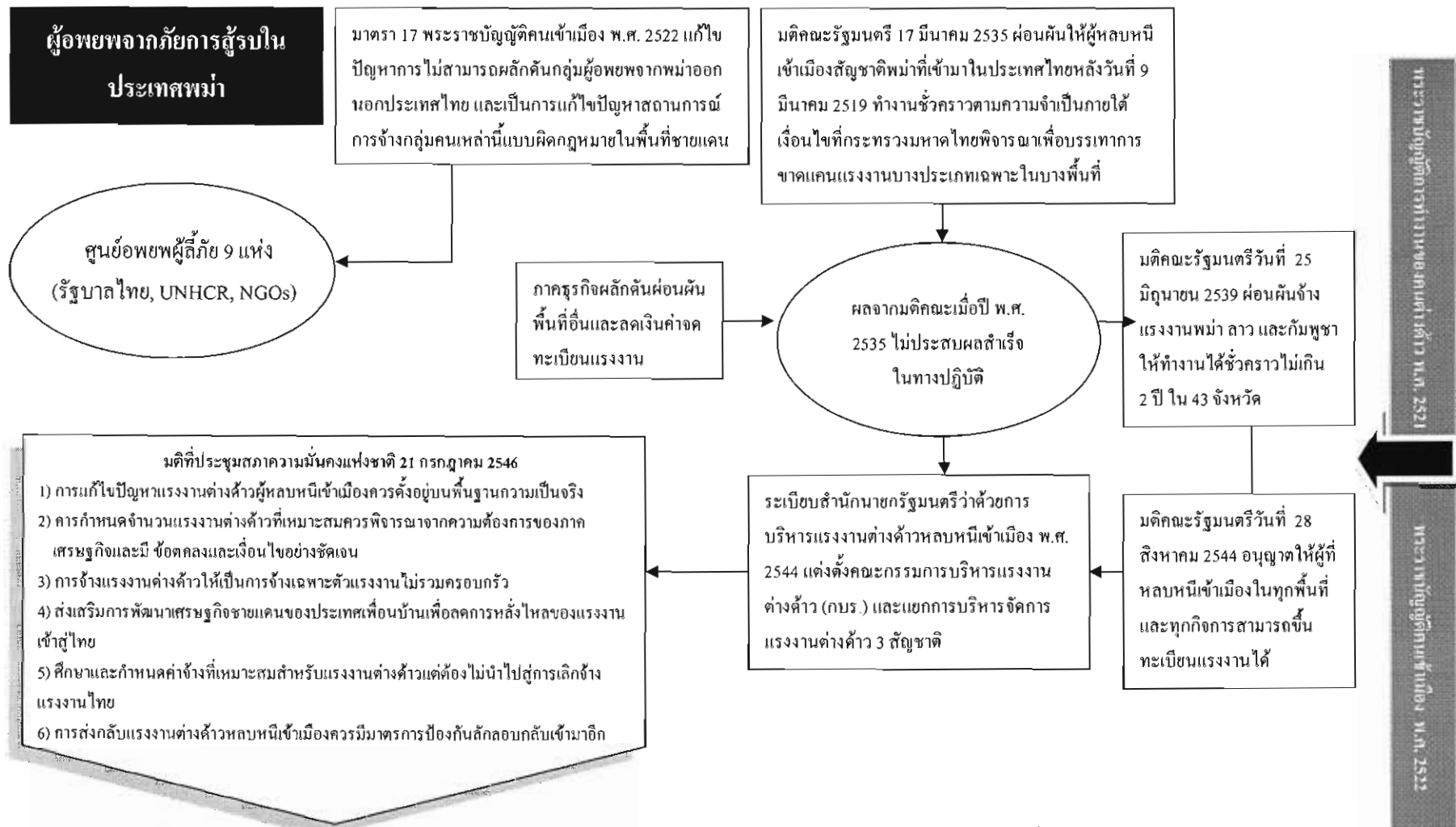
ล่างที่เป็นภาพติดตัวแรงงานกลุ่มเหล่านี้ไปตลอด โดยในการสรุปผลการศึกษานี้ผู้ศึกษาจะได้ขอสรุปเป็นแผนภาพเพื่อประมวลความสัมพันธ์ของนโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผู้อพยพพม่าที่กลายมาเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในสังคมไทย ดังแผนภาพ 8 ซึ่งจากแผนภาพนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าในระยะเริ่มแรกนั้นการบริหารจัดการกับประชาชนพม่าที่อพยพเข้ามาอยู่บริเวณเมืองชายแดนของไทยมิได้มีจุดมุ่งหมายให้กลุ่มประชาชนนี้เข้ามาเป็นแรงงานอย่างแท้จริง เพียงแต่มุ่งแก้ไขปัญหากับกลุ่มผู้อพยพ โดยการสร้างศูนย์อพยพรองรับ แต่สถานการณ์ในประเทศพม่ามีการสู้รบระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อยยังผลให้กลุ่มผู้อพยพไม่สามารถที่จะกลับเข้าไปยังประเทศได้ จึงทำให้อยู่ในศูนย์ เป็นระยะเวลายาวนาน ประกอบกับการที่รัฐบาลไทยไม่สามารถที่จะบริหารจัดการผู้อพยพได้อย่างเหมาะสม ร่วมกับลักษณะของตัวผู้อพยพเองที่มีการลักลอบออกไปรับจ้างที่จะช่วยให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อีกทั้งนายจ้างคนไทยยังพื้นที่ชายแดนเห็นว่าการจ้างแรงงานกลุ่มนี้ช่วยลดต้นทุนในการผลิตทั้งในส่วนของภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยแรงงานคน จึงมีการผลักดันให้รัฐบาลส่งเสริมให้สามารถจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้อย่างถูกต้อง รัฐบาลจึงอาศัยมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แก้ไขปัญหาการที่ไม่สามารถผลักดันกลุ่มผู้อพยพจากพม่าออกนอกประเทศได้ และเป็นการแก้ไขปัญหาสถานการณ์การจ้างกลุ่มคนเหล่านี้แบบผิดกฎหมายในพื้นที่ชายแดน และการอาศัยมาตรา 17 นี้ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการผันผู้อพยพจากประเทศพม่าเข้าสู่เป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในสังคมไทย โดยรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 อนุญาตให้มีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า แต่จากผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ปัญหาการลักลอบจ้างงานและทำงานของผู้อพยพพม่าก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้เพราะผู้อพยพกลุ่มนี้มีความต้องการทำงานจึงทำให้นายจ้างต้องการจ้างงานเนื่องจากสามารถจ้างได้ในราคาถูกเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานคนไทย ดังนั้นภาคธุรกิจจึงมีบทบาทผลักดันให้รัฐบาลผ่อนผันให้สามารถจ้างพื้นที่อื่นได้ และลดเงินค่าจดทะเบียนแรงงาน จึงนำไปสู่การแก้ไขปัญหโดยรัฐบาลได้มีเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ผ่อนผันจ้างแรงงานพม่า ลาว และกัมพูชาให้ทำงานได้ชั่วคราวไม่เกิน 2 ปี ใน 43 จังหวัด

นโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยจึงได้รับอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบายจากภาคธุรกิจตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาด้วยและมีบทบาทในเชิงนโยบายมาจวบทุกวันนี้ และในปี พ.ศ. 2544 ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติของไทย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ในช่วงของ พ.ค.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ในขณะนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลง

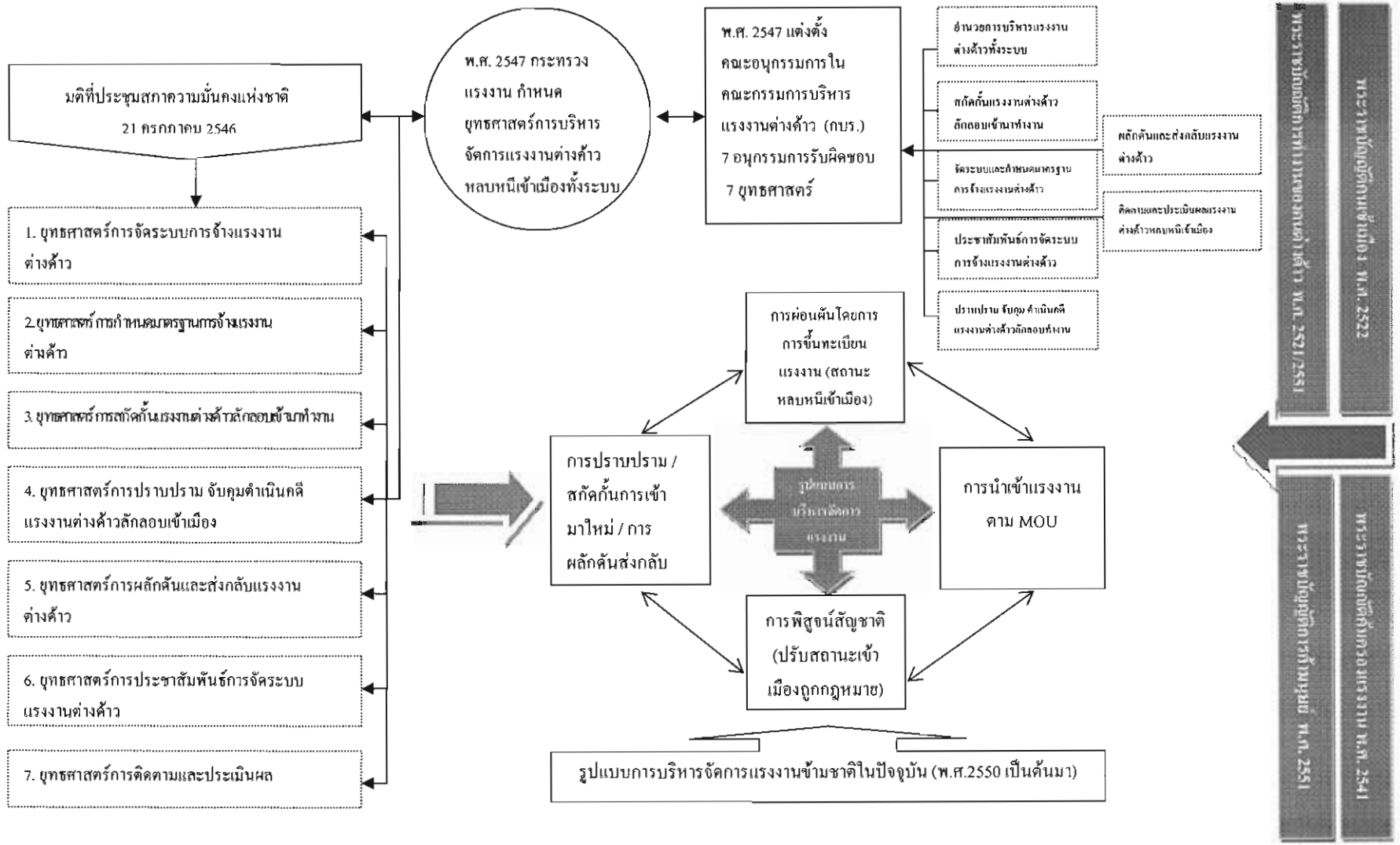
ระบบการบริหารราชการทั้งระบบ โดยในการแรงงานข้ามชาติรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 สิงหาคม 2544 อนุญาตให้ผู้พลานานเข้าเมืองในทุกพื้นที่และทุกกิจการสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานได้ และได้แยกแรงงานข้ามชาติทั้ง 3 สัญชาติออกจากแรงงานสัญชาติอื่น โดยกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวพลานานเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการแรงงาน 3 สัญชาติทั้งระบบ แต่อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้ถูกยึดโยงเข้ากับการบริหารความมั่นคงของรัฐ โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้กระทรวงแรงงานนำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงาน โดยในปี พ.ศ. 2546 สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีมติเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ 6 แนวทาง ได้แก่ 1) การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวพลานานเข้าเมืองควรตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง 2) การกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เหมาะสมควรพิจารณาจากความต้องการของภาคเศรษฐกิจและมี ข้อตกลงและเงื่อนไขอย่างชัดเจน 3) การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เป็นการจ้างเฉพาะตัวแรงงานไม่รวมครอบครัว 4) ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดการหลั่งไหลของแรงงานเข้าสู่ไทย 5) ศึกษาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมสำหรับแรงงานต่างด้าวแต่ต้องไม่นำไปสู่การเลิกจ้างแรงงานไทย และ 6) การส่งกลับแรงงานต่างด้าวพลานานเข้าเมืองควรมีมาตรการป้องกันลักลอบกลับเข้ามาอีก

ในปี พ.ศ. 2547 ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนผ่านกระบวนการบริหารจัดการแรงงานอีกครั้ง โดยในปีดังกล่าวกระทรวงแรงงานกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวพลานานเข้าเมืองทั้งระบบตามแนวทางที่สภาความมั่นคงได้ให้ไว้ 6 แนวทาง ออกมาเป็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ที่ใช้ตั้งแต่ขณะนั้นถึงปัจจุบัน ประกอบด้วย 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งมุ่งเปลี่ยนสถานภาพแรงงานต่างด้าวพลานานเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและสามารถทำงานได้ 2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง 5) ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว 6) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว และ 7) ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล โดยยุทธศาสตร์ทั้งหมดนั้นเป็นที่มาของรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติในปัจจุบันที่ครอบคลุมการผ่อนผันโดยการการขึ้นทะเบียนแรงงานซึ่งแรงงานยังมีสถานะพลานานเข้าเมือง (รูปแบบนี้อาศัยมติคณะรัฐมนตรีโดยจะผ่อนผันให้ถึงปี พ.ศ. 2555 เพื่อให้แรงงานเข้าสู่การพิสูจน์สัญชาติ แต่อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเชื่อว่า ภาคธุรกิจจะต้องเรียกร้องให้มีการขยายระยะเวลาผ่อนผัน

ออกไปอีก) อีกทั้งให้มีการ การนำเข้าแรงงานตาม MOU และการพิสูจน์สัญชาติซึ่งรูปแบบนี้รัฐบาล เชื่อว่าจะตอบ โจทย์ที่ว่า การใช้แรงงานต้องอยู่ในระบบ และไม่เป็นภัยต่อความมั่นคง อันสืบ เนื่องมาจากแรงงานมีสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมาย จึงทำให้สามารถระบุและกำกับแรงงาน ได้รัดกุม กว่า การผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนแรงงาน โดยรูปทั้งหมดที่กล่าวมาถูกดำเนินควบคู่กับการปราบปราม สกัดกั้นการเข้ามาใหม่ และการผลักดันส่งกลับแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองและลักลอบทำงานผิด กฎหมาย และในกระบวนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินี้มีกฎหมายที่สัมพันธ์ด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคน เข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติการข้ามนุษย์ พ.ศ. 2551



ภาพ 9 สรุปนโยบาย กฎหมาย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผู้อพยพพม่า/แรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – 2554

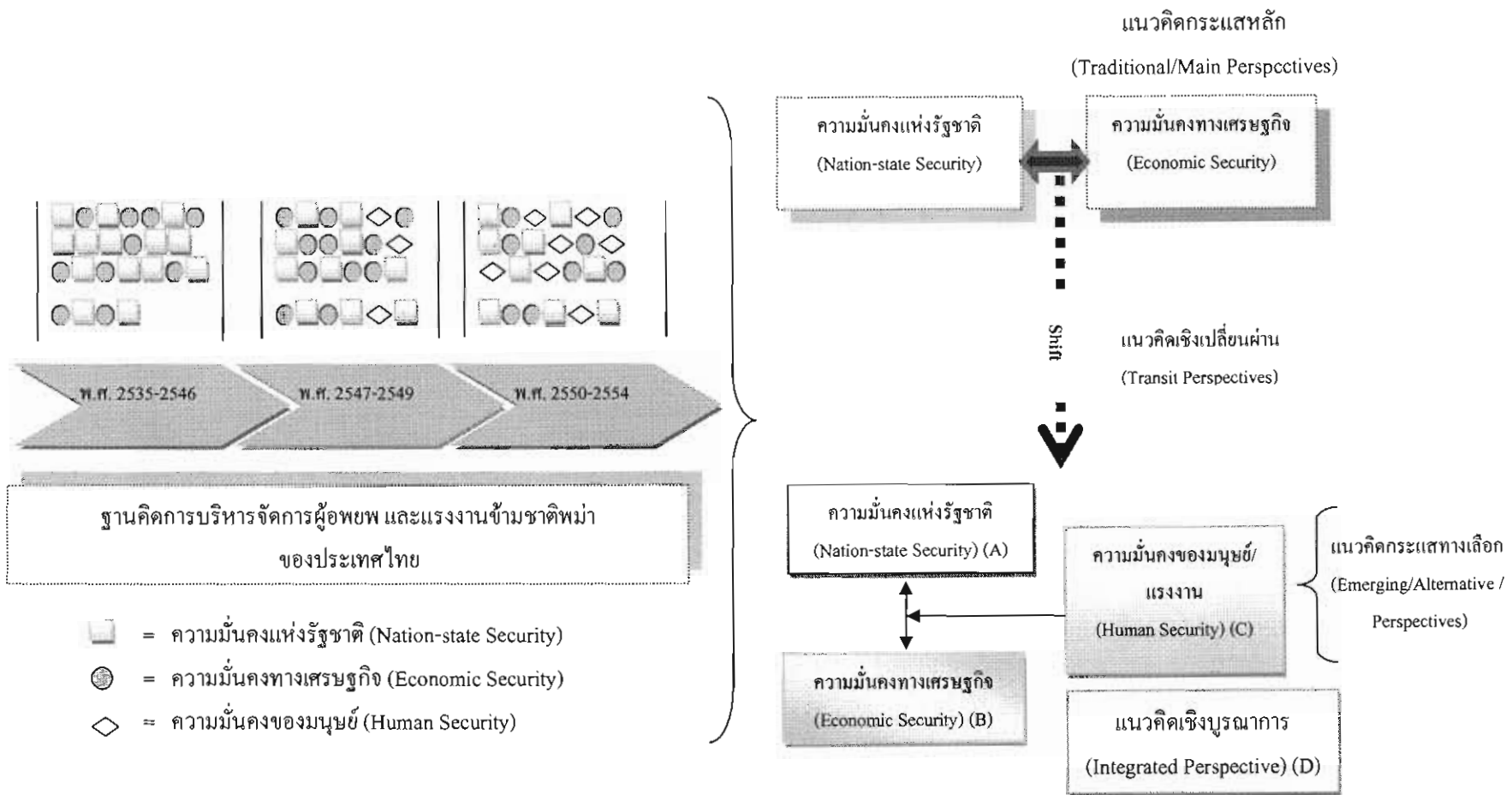


ภาพ 9 (ต่อ)

จากการศึกษาและวิเคราะห์พัฒนาการเชิงเนื้อหาและรูปแบบของระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2554 โดยผู้ศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ช่วง (พ.ศ. 2535 – 2546, พ.ศ. 2547 – 2549, พ.ศ. 2550 – 2554) ซึ่งในแต่ละช่วงระยะเวลามีนัยยะสำคัญในด้านของจุดเปลี่ยนในเชิงของนโยบายการบริหารจัดการเท่านั้น แต่จากการวิเคราะห์แล้วผู้ศึกษาเห็นว่ามีความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทยไม่แตกต่างกันทั้ง 3 ช่วงระยะเวลา โดยพบว่ามีแนวคิดพื้นฐาน 3 แนวคิดดังแผนภาพ 10 งแนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-state Security) เป็นแนวคิดกระแสหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทย โดยมุ่งธำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (State Sovereignty) ดังนั้นนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจึงเป็นในลักษณะการขยายค่อนจากนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายแรงงานข้ามชาติยังผนวกกับแนวคิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) ที่มุ่งใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทยที่พึ่งพิงแรงงานอย่างเข้มข้น แต่ผลของนโยบายดังกล่าวที่มีแนวคิดสองประการเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการกลับสร้างผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติ ในด้านการคุ้มครองแรงงานที่ซึ่งมีบริบทภายนอกประเทศเข้ามามีอิทธิพล จึงนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ซึ่งก็คือการนำแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) มาผสมผสานกับสองแนวคิดแรก การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติของไทยจึงเป็นการส่งผ่านจากแนวคิดความมั่นคงของรัฐชาติและความมั่นคงของเศรษฐกิจที่เป็นแนวคิดกระแสหลักมารับเอาแนวคิดความมั่นคงมนุษย์ที่ถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสทางเลือกเข้าไปผนวกพร้อมด้วย โดยสะท้อนออกมาในรูปของกฎหมายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ค่อนข้างครอบคลุมทั้งให้การตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนให้ความสำคัญในด้านความมั่นคงของประเทศอันอาจเกิดจากแรงงานข้ามชาติไปพร้อมๆกันทั้งสามแนวคิดดังกล่าว ซึ่งจากการบูรณาการทั้งสามแนวคิดนี้จึงส่งผลให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลมีลักษณะที่สะท้อนออกมาเป็น “แนวคิดเชิงบูรณาการ” (Integrated Perspective)

จากผลการศึกษาที่สะท้อนออกมาเป็นแนวคิดเชิงบูรณาการนี้แสดงนัยยะในมิติของเศรษฐศาสตร์การเมืองที่บ่งชี้ว่ารัฐบาลไทยมีแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่รัฐเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มที่เป็นชนชั้นนายทุน รัฐจึงกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติเพื่อทำให้ระบบทุนนิยมทั้งระบบดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ ขณะเดียวกันรัฐมีกลไกทางการเมืองที่ปฏิบัติการเพื่อระบบมิใช่เพื่อรับใช้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งก็คือ แรงงานข้ามชาติพม่ากลุ่มผู้สนับสนุนที่มีบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานภายในและนอกรัฐไทย โดยจะเห็นได้จากพัฒนาการของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าที่ในระยะแรกมุ่งเน้นความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งรัฐชาติ แต่เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนผ่านในบริบทสังคมโลกที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐไทย จึงทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยก้าวไปสู่การทำให้แรงงานข้ามชาติระดับล่างมีความมั่นคงมากขึ้น โดยเน้นให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนั่นบ่งบอกว่ารัฐได้ตัดสินใจนโยบายแรงงานที่สนองต่อทุนอย่างเดียวไม่ได้อีกต่อไป เพราะรัฐไทยหากรัฐไทยตัดสินใจนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่บางกลุ่ม แต่กลุ่มชนชั้นแรงงานได้รับผลกระทบทางลบจะทำให้เกิดกระแสการลุกฮือเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐไทยในเวทีโลกที่แต่ละรัฐมุ่งไปสู่การใช้แรงงานอย่างเป็นธรรมโดยการคุ้มครองสิทธิแรงงาน จึงทำให้รัฐไทยไม่สามารถดำรงอยู่ในในเวทีเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกันทั้งหมดของประเทศต่างๆ ดังนั้นแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าที่แฝงเร้นในรูปของนโยบาย ยุทธศาสตร์ หรือมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลจึงมีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น โดยเห็นได้จากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและการค้ำมนุษย์ที่ให้ปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติเหมือนเป็นแรงงานไทย จากแนวทางการบริหารจัดการดังกล่าวนี้จึงบ่งชี้ชัดว่ารัฐไทย ตระหนักซึ่งพลังแรงงาน (Labour Power) ของแรงงานข้ามชาติพม่าในฐานะผู้ผลิตสินค้าว่าเป็นสิ่งที่มีอรรถประโยชน์ เพราะสินค้าและบริการเป็นผลผลิตของแรงงานมนุษย์ (แรงงานข้ามชาติพม่า) นั้นมีคุณค่า (Value) ซึ่งการที่สินค้ามีมูลค่าได้นั้นมาจากพลังของแรงงาน ฉะนั้น จากผลการศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าดังกล่าวข้างต้น จึงมีลักษณะของพัฒนาการแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังที่รัฐบาลไทยพยายามควบคุมให้ “นายทุน” (Capitalists) ใช้แรงงาน (Worker/Labour) ที่ให้การคุ้มครองมากขึ้นในเชิงหลักการ แต่อย่างไรก็ตามจะเกิดผลในรูปแบบหรือก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไร ผู้ศึกษาจักได้นำเสนอในบทที่ 6 ต่อไป โดยในบทนี้ผู้ศึกษาขอนำเสนอสรุปสาระสำคัญจากผลการศึกษาในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ที่ได้อธิบายเป็นแผนภาพ 10



ภาพ 10 แสดงแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า

บทที่ 5

กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่าง รูปแบบการย้ายถิ่น และการปรับตัวของผู้อพยพพม่า

“ถ้าไทใหญ่ถือมีดถือพร้าคนละค้ำก็ยึดเอาสามอำเภอบ้านเราได้” คำพูดนี้สะท้อนมาจากทัศนะของนักธุรกิจในฐานะประธานหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ที่บ่งชี้ให้เห็นถึงจำนวนประชากรไทใหญ่ที่มีจำนวนมากและเปรียบเสมือนเป็นประชากรของประเทศไทยเองในเขตอำเภอเวียงแหง ฝาง และไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ที่ยังคงอพยพเข้ามาพักพิงและเป็นแรงงานรับจ้างในพื้นที่สามอำเภอและอีกนัยยะหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าการที่กลุ่มคนเหล่านี้สามารถเข้ามายังพื้นที่ดังกล่าวได้ก็ด้วยเหตุความจำเป็นด้านแรงงานที่นายจ้างทุกระดับยังคงต้องการใช้แรงงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสอดคล้องจากคำพูดที่สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของนายจ้างคนไทยที่นิยมจ้างแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จากมุมมองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดเชียงใหม่ที่ว่า “ดี ง่าย ทน ถูก” จึงทำให้นายจ้างไม่นิยมใช้ลูกจ้างคนไทยซึ่งมีพฤติกรรมที่ตรงกันข้ามกับแรงงานไทใหญ่ โดยไทใหญ่เป็นชื่อเรียกของกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มใหญ่ที่สุดในรัฐฉาน ประเทศพม่าซึ่งมีชายแดนติดกับภาคเหนือของประเทศไทย การอพยพเข้ามายังบริเวณอำเภอชายแดนนี้ไม่ได้เป็นการดำรงชีวิตในเขตพื้นที่ดังกล่าวอย่างถาวร แต่มีการย้ายถิ่นภายในประเทศไทยเข้ามายังอำเภอพื้นที่ชั้นในของจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดชั้นในของไทยและย้ายถิ่นออกจากประเทศไทยไปยังประเทศปลายทางอื่นผู้ศึกษาจักได้นำเสนอตามลำดับต่อไป

การนำเสนอผลการศึกษาในหัวข้อนี้เป็นการแสวงหาคำตอบในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 คือ เพื่อศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า ในกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานนี้ผู้ศึกษามุ่งศึกษาครอบคลุมทั้งกระบวนการเริ่มอพยพย้ายถิ่น รูปแบบหรือวิธีการอพยพ ตลอดจนเมื่อเข้ามาถึงพื้นที่ปลายทาง ซึ่งก็คือจังหวัดเชียงใหม่แรงงานกลุ่มที่ศึกษานี้มีการปรับตัวในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมอย่างไรในสังคมที่ถูกแวดล้อมด้วยบริบทใหม่แตกต่างจากพื้นที่ต้นทางก่อนการย้ายถิ่น โดยผู้ศึกษาได้นำทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration Theory) และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แรงงานการย้ายถิ่น (Economic Theories of Migration Labor) มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา โดยปรากฏการณ์การอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทยนั้นมีเหตุปัจจัยและเงื่อนไขที่สลับซับซ้อน แต่เมื่อรัฐบาลไทยได้มีการบริหารจัดการกับปรากฏการณ์ดังกล่าวกับส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์หนึ่งขึ้นมา ซึ่งก็คือปรากฏการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติระดับล่างโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า ซึ่งเป็นแรงงานกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในสาม

ลักษณะที่ประกอบด้วยสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา แรงงานกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ตอบสนองต่อความต้องการของภาคเศรษฐกิจไทยในฐานะที่เป็นอุปทานสำคัญเนื่องจากเป็นแรงงานราคาถูกในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น จากการที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงแรงงานเหล่านี้จึงทำให้ต้องมีระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบทโครงสร้างสังคมไทย และปัจจัยภายนอกสังคมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในกระแสโลกาภิวัตน์และภูมิภาคอนุวัตน์

การเสนอผลการศึกษาระบบการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่าที่ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอถึงปัจจัยในระบบการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของผู้อพยพออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก คือ 1. ปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่า/ต้นทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ และ 2. ปัจจัยบริบทภายในประเทศไทยและบริบทที่สัมพันธ์กับต่างประเทศ และนำเสนอเกี่ยวกับรูปแบบ/วิธีการของการย้ายถิ่น ตลอดจนการปรับตัวของแรงงานในชุมชนที่ยกมาเป็นกรณีศึกษา โดยข้อมูลผลการศึกษานี้เป็นการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิซึ่งเป็นผลการศึกษาปัจจัยการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของประชาชนจากประเทศพม่า ร่วมกับข้อมูลปฐมภูมิซึ่งนำมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตประชาชนพม่าที่เป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ ในลักษณะของกรณีศึกษา (Case Study) มาประกอบเพื่อนำเสนอผลการศึกษาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยขอเสนอผลการศึกษาระบบการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติตามลำดับข้างต้น

ปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่า/ต้นทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ

จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารพบว่าปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่าส่งผลต่อการย้ายถิ่นเข้ามายังประเทศไทย โดยปัจจัยดังกล่าวครอบคลุมทั้งในปัจจัยในด้านปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยปัจจัยทั้งหมดมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงซึ่งกันและกันซึ่งปัจจัยดังกล่าวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากประเทศพม่ามายังประเทศไทยยังบริเวณชายแดน และมีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยในระบบการของการย้ายถิ่นออกจากต้นทางมายังประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับปัจจัยปลายทางภายในประเทศไทยเป็นปัจจัยดึงดูด จึงยังเป็นการเพิ่มพลังในการเคลื่อนย้ายอย่างต่อเนื่องจนจบถึงกระทั่งปัจจุบันนี้ ทั้งนี้ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดอาจมีการเปลี่ยนระดับ และ / หรือรูปแบบ ต่างจากการย้ายถิ่นในอดีต แต่อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์การย้ายถิ่นจากประเทศพม่ามายังประเทศไทยยังคงเป็นปรากฏการณ์รัฐบาลไทยและพม่าพึงให้ความสำคัญเพราะด้วยเหตุของการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นนี้เป็นการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยและต่อผู้ที่อพยพย้ายถิ่นที่ยังไม่สามารถมีแนวปฏิบัติที่สมดุลในทุกมิติต่อคนไทย โดยเฉพาะในชุมชนที่เป็นพื้นที่รองรับ

ผู้ย้ายถิ่น และต่อผู้อพยพย้ายถิ่นกลุ่มดังกล่าว ซึ่งจะได้นำเสนอถึงผลกระทบและแนวทางในเชิงบูรณาการในหัวข้อลำดับต่อไป

สำหรับผลการศึกษาเพื่ออธิบายกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างนี้ผู้ศึกษาได้รวบรวมจากเอกสารรายงานการวิจัย และเอกสารที่เป็นกฎหมาย นโยบาย และเอกสารของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์ตัวแรงงาน และนักพัฒนาองค์กรเอกชนด้านแรงงานเป็นหลัก เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของการย้ายถิ่นและเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติในที่สุด จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการอพยพออกจากประเทศพม่าเข้ามายังฝั่งประเทศไทยนั้นมีปัจจัยทั้ง 4 ปัจจัยร่วมกัน ได้แก่ 1) สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบภายในประเทศ 2) อาชีพ, วิธีการผลิต และรายได้ 3) สถานภาพทางสังคมของประชาชนพม่า และ 4) บริการทางสังคมภายในประเทศ โดยไม่มีเพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการอพยพเข้ามายังประเทศไทย นั้นหมายความว่า การย้ายถิ่นเข้ามายังประเทศไทยของประชาชนพม่าเป็นผลรวมจากทุกปัจจัย แสดงให้เห็นว่าทุกปัจจัยเป็นเหตุเป็นผลเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน โดยมีรายละเอียดแต่ละปัจจัยดังนี้

1. สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบภายในประเทศ ปัจจัยด้านความขัดแย้งทางการเมืองและเหตุการณ์การสู้รบภายในประเทศระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยและความขัดแย้งกับรัฐบาลกับประชาชนโดยตรงยังผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัยด้านนี้เป็นเหตุปัจจัยหลักที่ส่งผลให้เกิดปัจจัยด้านอื่นเกิดขึ้นตามมา ซึ่งผลจากการรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นของประชาชนพม่าเข้ามายังประเทศไทยพบว่าข้อมูลที่ค้นพบมีความสอดคล้องใกล้เคียงกัน โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “พี่คำอิ่น” ซึ่งเป็นประชาชนจากประเทศพม่า แต่เป็นชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน และในปัจจุบันเป็นนักพัฒนาองค์กรเอกชนที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ข้อมูลว่าชนกลุ่มน้อยไทใหญ่ ต้องเผชิญกับความไม่ปลอดภัยจากการสู้รบระหว่างกองกำลังไทใหญ่ และทหารพม่า พี่คำอิ่นได้กล่าวว่าทหารพมามักเข้ามาค้นบ้านของประชาชนเพื่อตามหาทหารไทใหญ่ที่เชื่อว่ามาซ่อนตัวภายในครัวเรือนของประชาชน และค้นหาผู้นำครอบครัวหรือนุตรชายที่เชื่อว่าไปเข้าร่วมกับกองกำลังไทใหญ่ และหากพบทหารพม่าก็จะเผาบ้านนั้นๆ หรืออาจเผาทั้งหมู่บ้าน ซึ่งพี่อิ่นคำเชื่อว่าทหารมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นทหารไทใหญ่และต้องการที่ดินของประชาชนเพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ หรือสร้างบ้านของทหารพม่าบนที่ดินของประชาชน (คำอิ่น, สัมภาษณ์ 2 เมษายน 2554) ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับผลการศึกษาของ พรพิมล ศรีโชค (2547: 210) ซึ่งได้ศึกษาถึง นโยบายส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทย ทำให้ทราบว่าเหตุผลที่ผู้หนีภัยจากประเทศพม่ามาเข้ายังบริเวณชายแดน ไทย-พม่าและมาอาศัยในศูนย์อพยพยังบริเวณจังหวัดชายแดน

ที่ดำเนินโดยรัฐบาลไทยโดยการสนับสนุนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ที่ไม่ต้องการกลับไปยังประเทศพม่ากรณีของผู้หนีภัยชาวกระเหรี่ยงจากทุกพื้นที่พักพิงของกระเหรี่ยงซึ่งได้ประชุมกันในปี ค.ศ. 2002 ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตากมีเหตุผลคือสถานการณ์ในเขตรัฐชนกลุ่มน้อยยังไม่สงบสุข มีบางพื้นที่ที่การสู้รบอาจเบาบางลงบ้าง เพราะทหารพม่าสามารถยึดครองพื้นที่ของกองกำลัง KNU ได้ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของทหารพม่าจะหมดได้ เพราะชาวบ้านถูกบังคับไปเป็นแรงงานให้กับค่ายทหารต่อไป สถานการณ์จึงยังไม่เหมาะสมต่อการส่งกลับผู้หนีภัยอย่างเด็ดขาด โดยสาเหตุที่กลุ่มคนเหล่านี้อพยพเข้ามา Jerrold and Sureepom (2548: 15) ได้อธิบายว่าการเคลื่อนย้ายครั้งใหญ่จากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทยเริ่มในปี พ.ศ. 2527 เมื่อกองทัพพม่าเคลื่อนเข้าสู่รัฐกระเหรี่ยง และจัดตั้งฐานทัพขึ้นใกล้ชายแดนไทย ส่งผลให้พลเรือนชาวกระเหรี่ยงประมาณ 10,000 คน ทะลักเข้าสู่ประเทศไทย และทุกฤดูแล้งจะมีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า จำนวนคนที่แสวงหาที่หลบภัยในประเทศไทยจึงเพิ่มขึ้นเป็น 20,000 คนในปี พ.ศ. 2531 และในปีดังกล่าวนี้เองกองทัพพม่าได้ทำการรัฐประหารและได้จัดตั้งสภา SLORC ขึ้น (State Law and Order Restoration Council) ซึ่งได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก และพยายามกำจัดกลุ่มที่ต่อต้านการปกครองของตน การกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้นักศึกษาพม่าและผู้เรียกร้องประชาธิปไตยแสวงหาที่หลบภัยในประเทศไทย (Burmese Border Consortium, 1996: 19) โดยกลุ่มผู้หลบหนีเข้ามายังประเทศไทยยังรวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ยังบริเวณพื้นที่สู้รบ กลุ่มเหล่านี้เมื่ออพยพเข้ามายังประเทศไทยแล้วมีคณะกรรมการพิจารณารับผู้หนีภัยประจำจังหวัด (Provincial Admissions Bords-PAB) ที่ตั้งโดยรัฐบาลไทยในแต่ละจังหวัดตามแนวชายแดนอนุญาตให้กลุ่มคนต่างๆอยู่ในประเทศไทย หากว่าคนเหล่านี้เป็น “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” และเรียกศูนย์อพยพนี้ว่า “ที่พักพิงชั่วคราว” ซึ่งประกอบด้วย 9 แห่ง คือ ที่พักพิงชั่วคราวบ้านปางควาย บ้านแม่สุริน แม่กองคา และแม่ลามาลหวง จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านแม่หละ อุ่มเป็ยม และนุโพ จังหวัดตาก บ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี และถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 2546: 14)

การที่กองทัพพม่าได้ทำการรัฐประหารและได้จัดตั้งสภา SLORC ขึ้นมานำไปสู่การปราบปรามชนกลุ่มน้อย โดยองค์กรพัฒนาเอกชน Burmese Border Consortium ประมาณการว่าจำนวนของผู้เข้ามาใหม่ประมาณ 800 – 1,000 คนต่อเดือนได้อพยพเข้ามาพักในพื้นที่พักพิงของประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ที่มาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบ และมีอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับใช้แรงงานไปเป็นลูกหาญ แบกอาวุธ แบกเสบียง เป็นผู้ทดลองพื้นที่วางระเบิด และถูกขับไล่ออกจากหมู่บ้านเนื่องจากทหารพม่าเกรงว่าจะให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย และกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน (พรพิมล ตรีโชค, 2547: 219) นอกจากนี้แล้วพรพิมล

ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าสถานการณ์การเมืองของพม่าเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยซึ่งต่างมีกองกำลังเป็นของตนเอง เมื่อตกลงทางการเมืองไม่ได้ จึงนำไปสู่การต่อสู้และเกิดผลกระทบต่อของประชาชนที่บางกลุ่มหลบหนีเข้ามาในเขตประเทศไทยโดยการเข้าไปอยู่พื้นที่พักพิงและบางส่วนหลบหนีกระจ่ายกันของตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยในรูปของแรงงานเถื่อนและแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแต่สถานภาพทั้งหมดของบุคคลเหล่านี้คือหลบหนีออกจากประเทศพม่าและเข้าเมืองไทยอย่างผิดกฎหมาย จากสถานการณ์ข้างต้นของพม่ายังขยายความขัดแย้งไปสู่รัฐบาลพม่ากับประชาชนอื่นสืบเนื่องผลการเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 ที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (The National League for Democracy-NLD) ซึ่งเป็นพรรคพลเรือนชนะการเลือกตั้ง แต่หลังผลการเลือกตั้งรัฐบาลทหารพม่าล้มกระดานการเลือกตั้งดังกล่าวพร้อมกันนั้นได้ปฏิบัติการกวาดล้างนักการเมือง ข้าราชการทหารและพลเรือน นักศึกษา ประชาชน พระภิกษุ สามเณรที่ยืนอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลทหารอย่างรุนแรง ดังนั้นประชาชนส่วนหนึ่งได้หลบหนีไปอยู่ประเทศที่สาม ส่วนประชาชนคนธรรมดาที่ไม่มีทางเลือกก็เดินทางหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยที่มีพรมแดนติดต่อกัน

สอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นส่งผลต่อความดำรงชีพของประชาชนพม่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งกระทบมายังตัวประชาชน โดยตรงทั้งด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและการประกอบอาชีพ จึงทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งได้หลบหนีเข้ามายังประเทศไทยโดยการเดินเท้า กรณีประชาชนจากรัฐฉานของพม่าซึ่งเป็นตัวอย่างของการศึกษาในครั้งนี้ผู้อยู่ในพื้นที่ที่มีกองกำลังชนกลุ่มน้อย คือ กองกำลังไทใหญ่ที่ต่อสู้กับทหารของรัฐบาลพม่าได้รับผลกระทบทางลบโดยตรง ลูกชายซึ่งเป็นผู้อพยพเข้ามายังชายแดนไทยโดยการเดินเท้าเข้ามา ซึ่งเหตุผลที่ผลักดันให้เกิดการอพยพเข้ามาสืบเนื่องจากภาวะการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและกองกำลังไทใหญ่ และผลจากการสู้รบดังกล่าวกระทบต่อเขาโดยตรงคือการถูกบังคับให้ไปใช้แรงงานแก่ทหารพม่า โดยการเป็นลูกหาบกระสุนปืน และอาวุธให้แก่ทหารพม่าเพื่อใช้ต่อสู้กับทหารกองกำลังไทใหญ่ ผู้ศึกษาขอนำเสนอกรณีศึกษาของประชาชนพม่าที่อพยพเข้ามายังประเทศไทยเนื่องจากปัจจัยด้านสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบภายในประเทศ ดังนี้

กรณีลูกชาย ปัจจุบันอายุ 76 ปี เดินทางจากเมืองปิ่น รัฐฉานเข้ามายังชายแดนไทยตอนอายุ 55 ปี พร้อมภรรยาและลูกอีก 8 คน ร่วมกับครอบครัวเพื่อนบ้านอีกสิบกว่าคน เส้นทางที่เดินเท้าเข้ามาคือจากเมืองปิ่นเดินเข้ามาตะเข็บชายแดนอำเภอเวียงแหง และมุ่งตรงมายังอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีรถรับจ้างซึ่งเป็นรถของชาวเขาบ้านบวกจัน ตำบลโป่งแยงที่มีพื้นที่ติดต่ออำเภอสะเมิง ปรึบที่อำเภอเวียงแหงด้วยค่าจ้าง 400 บาท การจ้างรถดังกล่าวสามารถทำได้เนื่องมี

เครือญาติซึ่งเคยเข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างกรมป่าไม้ที่อำเภอสะเมิงก่อนหน้านี้นี้ติดต่อผ่านการเขียนจดหมายฝากกันมาเป็นทอดๆ ในขณะที่เดินทางเท้าเข้ามาได้เข้ามาหลายครอบครัว ซึ่งลูกของนายชายบางคนอายุเพียง 3-4 ขวบจึงต้องจ้างคนที่เดินทางมาพร้อมกันแบกลูกในราคาคนละร้อยกว่าบาท (100 - 200 บาท) ตลอดระยะเวลาที่เดินเท้าซึ่งใช้ระยะเวลา 9 วัน เข้ามาถึงตำบลเปียงหลวง และใช้เวลาอีก 11 วัน ถึงอำเภอเวียงแหง การดำรงชีวิตระหว่างการเดินในป่าเป็นการดำรงชีวิตแค่พอประทังชีวิตเพื่อให้เดินทางถึงจุดหมายปลายทาง โดยทุกครอบครัวที่เดินทางมาพร้อมกันได้นำข้าวสารอาหารแห้งมาหุงและประกอบอาหาร โดยใช้หม้อที่นำมาประกอบอาหารรับประทานร่วมกัน การเดินทางประสบผลสำเร็จโดยไม่ถูกจับกุม เนื่องจากเข้ามาตามช่องทางธรรมชาติที่ไม่มีด่านทหารไทยตั้งอยู่ประกอบกับยังไม่มีความเข้มงวดในการจับกุมผู้ลักลอบข้ามแดนของรัฐบาลไทย และเมื่อเข้ามาถึงอำเภอเวียงแหงก็มีญาติที่จ้างรถมารับไปพักยังบริเวณใกล้กับพื้นที่ปลูกป่าของกรมป่าไม้ เพราะนายชายและครอบครัวที่เดินทางเข้ามาพร้อมกันเข้ามารับจ้างปลูกต้นไม้ให้กรมป่าไม้ที่อำเภอสะเมิงใกล้ๆ อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

“พมานั้นนะ” คือคำตอบที่ถามถึงสาเหตุที่ต้องอพยพเข้ามาอยู่เมืองไทย ลูกชายเคยถูกเกณฑ์ไปเป็นลูกหาบกระสุนปืนและหาบทุกอย่างที่ทหารพม่าสั่งให้ทำตอนอายุ 40 ปี และลูกชายของลูกชายก็เคยถูกบังคับให้ไปเป็นลูกหาบตอนอายุ 18 ปีเช่นเดียวกัน ซึ่งได้อพยพเข้ามาพร้อมกับลูกชายตอนอายุ 20 ปี ลูกชายและลูกชายได้กล่าวว่าทหารพม่าบังคับให้หาบกระสุนปืนเวลาทหารเข้ามายังใกล้หมู่บ้านเพื่อสร้างที่ทำกรทหาร หรือสร้างถนน ได้ค่าจ้างวันละ 25 - 30 บาท แต่บางวันก็ได้ไม่ได้ และหากไม่ทำก็จะถูกทำร้ายร่างกายโดยการทุบตี และไม่สามารถให้เงินแก่ทหารแทนการไปใช้แรงงานได้ บ้านของเพื่อนบ้านในหมู่บ้านเดียวกันกับลูกชายถูกเผา ซึ่งลูกชายได้กล่าวว่า “พม่าได้อินมามีทหารไทใหญ่อยู่ในบ้าน แต่จริงๆ ไม่มี พอไม่เจตทหารไทยใหญ่มันก็เอาหมู เอาควายไปกิน” ส่วนบ้านลูกชายถูกทหารพม่าฯ โยนกและไล่ไปในตอนกลางคืน หมู่บ้านที่ลูกชายอาศัยอยู่จึงมีทหารพม่าเข้ามาตรวจสอบอยู่เป็นประจำเพราะเชื่อว่าคนในหมู่บ้านเป็นทหารไทใหญ่ ลูกชายยังได้ถ่ายทอดว่ามีเพื่อนบ้านที่ลูกชายวัยรุ่นหนีหายไปจากบ้านเพราะเข้าไปหาของป่า และกลับบ้านมาอีกครั้งหลังจากหายออกจากไปนานถึง 1 เดือน

สาเหตุที่หายไปเพราะถูกทหารพม่าสั่งให้ไปเป็นลูกหาบ แล้วถูกปล่อยตัวมาเมื่อทำงานครบ 1 เดือน ซึ่งลูกของเพื่อนบ้านที่ถูกจับตัวไปได้เล่าให้ฟังว่าตลอดระยะเวลาที่ถูกบังคับให้แรงงานได้กินข้าวบ้างไม่ได้กินบ้าง และมีหลายคนที่ถูกบังคับใช้แรงงานพยายามหนีแต่หนีไม่ได้จึงถูกทำร้ายโดยการทุบตีและบางคนได้พยายามหนีหลายครั้งจึงถูกยิงเสียชีวิตก็มี แต่บางคนเคยถูกบังคับใช้แรงงานรอบที่ 2 เลรูทางหนีก็สามารถหนีกลับบ้านได้สำเร็จเพราะรู้เส้นทางหนีนั่นเอง ลูกชายได้ถ่ายทอดเพิ่มเติมว่าคนในหมู่บ้านส่วนใหญ่กลัวทหารพม่ามากไม่กล้าที่จะออก

จากบ้านเพราะกลัวไม่ได้กลับมาอีกเพราะทหารพม่าเห็นมักจะจับไปเป็นแรงงาน คนจึงออกจากบ้านเท่าที่จำเป็น และเมื่อผู้ศึกษาถึงการประกอบอาชีพของลุงชายและชาวบ้าน ลุงชายได้เล่าให้ฟังว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ปลูกข้าว และถั่วดิน ในช่วงเวลาที่ทหารพม่ากับทหารไทใหญ่รบกัน ชาวบ้านจะถูกทหารพม่าเข้ามาในหมู่บ้านแล้วยึดเอาผลผลิตไป “มันเอาไปกินหนึ่ง” ลุงชายลุงชายได้กล่าวเพิ่มเติมว่า “เพราะว่ามันรบกันทำให้ไม่ได้ไปโรงเรียน อ้ายไปเรียนที่วัด แต่ก็ไม่ได้ไปบ้าง ไม่ได้ไปบ้าง” สิ่งที่ชาวบ้านหวาดกลัวมากคือ ถูกสงสัยว่าเป็นคนของไทใหญ่ จึงทำให้หลายครอบครัวหลบหนีเข้ามาเมืองไทย ซึ่งลุงชายตอบว่า “อยู่ที่นี้เย็นดี” (ลุงชาย, 2554: สัมภาษณ์)



ภาพ 11 ลุงชายขณะให้สัมภาษณ์



ภาพ 12 บ้านพักลุงชายที่ปลูกในพื้นที่เจ้าของที่ดินคนไทยในตำบลโป่งแยง อำเภอแม่ริมที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างและทำสวนดอกไม้ได้แต่ให้ลุงชายทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลสวนด้วย

ข้อมูลของนายชายสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ “น้องป๊อ” นักพัฒนาเอกชนหญิงที่หลบหนีเข้าเมืองเนื่องด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับลุงชาย ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนบทบาทจากลูกจ้างในร้านอาหารในอำเภอสันทรายแต่ประสบอุบัติเหตุรถยนต์ชน จนต้องรักษาพยาบาล 1 เดือน จึงไม่สามารถกลับไปทำงานเป็นลูกจ้างร้านอาหารได้อีก และได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิทธิแรงงานจนเข้ามาทำงานยังองค์กรแห่งนี้ เนื่องจากถือได้ว่าเป็นแรงงานที่มีความรู้โดยจบชั้นปริญญาตรีมาจากรัฐฉาน ซึ่งได้กล่าวว่า

“ครอบครัวไม่ได้ลำบากมากเพราะเป็นรายขายของในหมู่บ้าน แต่พ่อกับแม่กลัวทหารพม่ามาเอา (บังคับ) ไป และทหารพม่าไม่ชอบคนที่ได้เรียนหนังสือ หนูจบปริญญาตรีแล้วเลยอยากมาเรียนต่อที่เมืองไทยด้วยเลยเข้ามาอยู่ที่นี้... แต่ยังไม่ได้เรียนเพราะมัวแต่ทำงาน...แต่เดือนหน้าจะได้ไปอบรมที่ประเทศแคนาดา 3 เดือนกลับมาค่อยหาครูที่เรียนอีกครั้ง” (น้องป๊อ, 2554: สัมภาษณ์)

จากคำพูดดังกล่าวเห็นได้ว่าแรงงานบางคนมีความกลัวด้านความปลอดภัยในชีวิต อันเกิดจากทหารพม่าที่ถูกส่งมายังเมืองที่อยู่อาศัยโดยรัฐบาลทหารพม่า จึงไม่ได้มีความเดือดร้อนในด้านเศรษฐกิจแต่ก็มีปัจจัยด้านสังคม คือ ความต้องการศึกษาต่อที่เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นออกจากประเทศต้นทาง ซึ่งสอดคล้องกับ “คำเอ๊ย” ไทยลี้จากเมืองของ รัฐฉานที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทยอันสืบเนื่องมาจากปัจจัยด้านการเมืองคือความหวาดกลัวทหารของรัฐบาลซึ่งสะท้อนได้จากคำพูด

“...ตำรวจ ทหารพม่ามันไม่รักประชาชน บังคับเอา ใช้งานเอาแต่ไม่มีค่าจ้าง อยากได้อะไรก็เรียกร้องเอาเป็นข้าวเป็นเงิน หรือเป็นไก่ เป็นหมู เจ้าหน้าที่เขาจะมาบอกที่ผู้ใหญ่บ้าน ให้ออกเงินคนละเท่านั้นเท่านี้ บางทีก็มาขอข้าวถังหนึ่งถังก็ต่อให้เขา ไม่มีก็ต่อให้เขา ทหารจะปลูกข้าวเกี่ยวข้าวก็มาเอาคนไทไปทำ ไม่มีเงินให้ผู้หญิงก็ไม่ปลอดภัยจะ... ใครๆ ก็ไม่อยากจะอยู่บ้าน ถ้ามีเงินเขาก็จะมาหาซื้อที่ที่แม่สายกันหมด...” (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, 2540: 29)

จากลักษณะปัญหาและกรณีตัวอย่างที่นำเสนอไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองและผลพวงจากการเมืองของประเทศพม่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดของกระบวนการผลักดันให้เกิดตัดสินใจย้ายถิ่นออกจากประเทศพม่าโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีทหารรัฐบาลเข้าไปอาศัยอยู่และยังมีการสู้รบระหว่างกองกำลังทหารรัฐบาลและกองกำลังชนกลุ่มน้อย ยังทำให้เกิดสถานะผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internal Displaced Persons) ในประเทศพม่าเอง โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1976 มีประชาชนพลัดถิ่นภายในประเทศซึ่งส่วนหนึ่งหลบหนีมาเป็นผู้หนีภัยฯ หรือเข้าไปอยู่ร่วมกับประชากรผู้หลบหนีเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยในกรณีของประชาชนในรัฐฉาน (ตอนกลาง) ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนหลักที่ผู้ศึกษากำหนดไว้พบว่า มีผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ 2 ประเภท (Burma Issues อังใน พรพิมล ศรีโชค, 2547: 222) คือ กลุ่มผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่

หลบซ่อนตัวในที่พักชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-พม่า และกลุ่มผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในพื้นที่ บังคับจัดสรร ในปี ค.ศ. 2002 มีจำนวนกลุ่มละ 75,000 สำหรับรัฐฉาน (ตอนใต้) กลุ่มผู้พลัดถิ่น ภายในประเทศที่หลบซ่อนตัวในที่พักชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-พม่า ไม่สามารถประมาณการได้ แต่กลุ่มผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในพื้นที่บังคับจัดสรรในปีเดียวกันนี้มีถึง 125,000 คน พื้นที่จัดสรร ใหม่ประกอบด้วยหมู่บ้านจัดสรรใหม่และศูนย์จัดสรรใหม่ เป็นสถานที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ใกล้ค่าย ทหารหรือใกล้โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เพื่อสะดวกในการบังคับใช้แรงงาน

สอดคล้องกับข้อมูลจาก องค์กรคนเครือข่าย (2554: ระบบออนไลน์) ที่ได้อธิบายว่า จากสภาพปัญหาการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและชนกลุ่มน้อยนำไปสู่การถูกบังคับให้ เคลื่อนย้ายถิ่นฐานในรัฐภาคใต้ และภาคตะวันออก โดยเดิมประมาณร้อยละแปดสิบของประชาชน รัฐฉานอาศัยอยู่ตามชนบท แต่หลังจากที่กองกองทัพเมืองไต (M.T.A.) ภายใต้การนำของขุนต้าได้ วางอาวุธให้กับพม่าในเดือนต้นมกราคม ค.ศ. 1996 และ เพื่อป้องกันการก่อตัวขึ้นมาใหม่ และเพื่อ ตัดฐานกำลังบำรุงของกองกำลังกู้ชาติไทยใหญ่ จึงเกิดการบังคับประชาชนที่อาศัยอยู่ตามชนบทใน ภาคใต้ และภาคตะวันตกของรัฐบาลให้เคลื่อนย้ายจากชนบทเข้าสู่ไปอยู่ในตัวเมือง และชาน เมือง โดยกำหนดเวลาของการเคลื่อนย้ายให้แล้วเสร็จภายใน 3-5 วันเป็นอย่างมาก หากพื้นที่กำหนด ดังกล่าวแล้ว ถูกทหารพบเห็นเข้าก็จะถูกทรมานหรือยิงตาย ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดเหตุการณ์ฆ่าหมู่ เฆมาหมู่ และการข่มขืนอย่างมากมาชระหว่างปี ค.ศ. 1996-2002 ในจำนวนประชาชนที่ถูกไล่หนีหลาย แสนคน โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มหนึ่ง ย้ายไปอยู่ในตัวเมือง หรือบริเวณที่ถูกกำหนดให้ อยู่ 2) กลุ่มหนึ่ง ย้ายเข้าไปอยู่ในป่าลึก ประเภทนี้เป็นพวกที่ค่อนข้างจะยากจน หากไปอยู่ในเมืองก็ คงอดตาย เพราะไม่มีทรัพย์สินและที่ทำกิน จึงต้องเข้าไปอยู่ตามป่าเขา 3. และกลุ่มหนึ่ง ย้ายโดยมุ่ง หน้าเข้าสู่ประเทศไทย กลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเข้ามาอาศัยทำงานรับจ้างดูแลสวนส้ม สวนลิ้นจี่ เป็น ลูกจ้างทำไร่ และทำงานรับจ้างอื่น ๆ อยู่ตามอำเภอชายแดนไทยตั้งแต่เชียงราย เชียงใหม่ และ แม่ฮ่องสอน เช่น อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ นอกจากนี้องค์กรคนเครือข่ายยังระบุอีกว่า มีประชาชน จากรัฐฉานอีกกลุ่มหนึ่ง ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบเมื่อต้นปี พ.ศ. 2545 และลี้ภัยเข้ามายังฝั่ง ไทยจำนวนกว่า 400 คน โดยได้สร้างกระท่อมอาศัยอยู่ภายในวัดหมากกายยอน ต.เปียงหลวง อ.เวียงแหง จ.เชียงใหม่

นอกจากนี้ข้อมูลจากองค์การมนุษยธรรมชายแดนไทย-พม่า (Thailand Burma Border Consortium, 2004: 40) ได้ทำการศึกษาประชากรผู้พลัดถิ่นภายในประเทศพม่า โดยผลการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2547 มีผู้พลัดถิ่นประมาณ 526,000 คน โดยจำนวนผู้พลัดถิ่นลดลงจาก 633,000 ในปี พ.ศ. 2545 เนื่องจากมีการย้ายถิ่นออกจากพื้นที่ที่มีการจัดสรรให้อยู่ โดยอาจย้ายกลับถิ่นฐานเดิม ตั้งรกรากที่อื่น ถูกบังคับให้ย้ายไปอยู่ที่อื่น และหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในฐานะผู้ลี้ภัยหรือ แรงงานข้ามชาติ ซึ่งจากการศึกษาของ Panam and Others (2004: 46-61) ได้สัมภาษณ์ผู้หญิงจำนวน 528 คนจากประเทศพม่าซึ่งเป็นคนรับใช้ในบ้านในเขตจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดตาก พบว่า

สาเหตุที่ทำให้ตนเองและครอบครัวย้ายออกจากหมู่บ้านหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยเพราะเกิดการต่อสู้ภายในประเทศพม่า โดยร้อยละ 38 ของผู้ตอบแบบสอบถามเคยถูกบังคับใช้แรงงานในประเทศพม่า 85 % ของผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มนี้เป็นชนกลุ่มน้อยจากรัฐฉาน 6 % เคยถูกบังคับใช้แรงงานแบกหามให้กองทัพพม่า และ 58 % ตอบว่าคนในครอบครัวของตนถูกบังคับให้ย้ายภายใต้รัฐบาลที่กำหนดยกขึ้น โดยพลการ และผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่เชื่อว่านโยบายเกษตรกรรมของรัฐบาลดำเนินอย่างไร้ทิศทาง โดยกำหนดราคาผลผลิตในราคาที่ต่ำกว่าความเป็นจริงทำให้ครอบครัวพวกเขาขาดทุน

จากสภาพการณ์ที่กดดันต่อการดำรงชีวิตของประชาชนพม่าที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเห็นได้ชัดเจนว่ามีปัจจัยเริ่มต้นจากสถานการณ์การสู้รบและความขัดแย้งทางการเมืองที่นำมาสู่การดำรงชีวิตที่ยากลำบากของประชาชนจนนำมาสู่ภาวะการย้ายถิ่นภายในประเทศพม่าเองและการย้ายถิ่นเข้ามายังชายแดนโดยอาศัยอยู่ทั้งในพื้นที่ทั้งพื้นที่พักพิงและอพยพเข้ามายังเขตเมืองชั้นในของประเทศไทย โดยเฉพาะในจังหวัดที่เป็นพื้นที่อนุญาตให้มีจ้างงานโดยนโยบายของรัฐบาลที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอในเนื้อหาเกี่ยวกับปัจจัยภายในประเทศไทยที่เป็นปัจจัยดึงดูดร่วมให้ประชาชนพม่าอพยพหลบหนีเข้าเมืองไทยเพิ่มขึ้นในลำดับต่อไป



ภาพ 13 แถวของกลุ่มผู้อพยพซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เป็นเครือญาติกันซึ่งเดินทางมาจากตอนกลางและตอนใต้ของรัฐฉานซึ่งเดินทางผ่านหมู่บ้านเล็กๆ แห่งหนึ่งในบริเวณชายแดนของรัฐฉานเพื่อเดินทางมุ่งสู่ชายแดนประเทศไทยโดยในรูปนี้ถ่ายเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลพวงของความรุนแรงทางเมืองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของคนในรัฐฉานอย่างต่อเนื่อง



ภาพ 14 กลุ่มผู้อพยพจากรัฐฉานกำลังมุ่งหน้าเดินทางเข้าใกล้ชายแดนไทย กลุ่มคนเหล่านี้เป็นปาย
ภูเขาจากฉานจำนวนหลายวันเพื่อหาที่ลี้ภัยและสถานที่ที่ปลอดภัยจากการรุกรานจาก
ทหารพม่า



ภาพ 15 กลุ่มผู้อพยพจากรัฐฉานหยุดพักระหว่างเดินทางมุ่งหน้าสู่ชายแดนไทย



ภาพ 16 กลุ่มผู้อพยพพร้อมที่จะเดินทางต่อเข้ามายังชายแดนไทยหลังจากที่หยุดพักก่อนบนไหล่เขา

2. อาชีพ วิธีการผลิต และรายได้

“อยู่ที่นี้เรามีเงิน แต่ไม่มีเวลา อยู่พม่าเรามีเวลา แต่ไม่มีเงิน” เป็นคำพูดของนางคำอิ่นที่เข้ามาอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะแรงงานและผันตนเองมาเป็นนักเคลื่อนไหวทางการเมืองของพม่าผ่านสื่อที่มีฐานดำเนินกิจกรรมในจังหวัดเชียงใหม่ โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนประเทศนอร์เวย์ และปัจจุบันยังได้ทำหน้าที่เป็นแกนนำอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรมไทใหญ่ที่มีศูนย์กลางอยู่ในวัดคู้เต่า อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ นางคำอิ่นได้สะท้อนให้ฟังว่าแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานต้องเผชิญกับการทำงานหนักแต่ก็ทำให้มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและสำหรับการบริจาคในกิจกรรมทางศาสนาและประเพณีสำคัญๆ ของไทใหญ่ที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี เช่น ปีใหม่ไทใหญ่ที่จัดทุกเดือนธันวาคมของทุกปี หรือการทำบุญร่วมกับพี่น้องคนไทย แต่การต้องทำงานหนักจนแทบไม่มีเวลาหยุดพักเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากการทำงานให้กับนายจ้างคนไทยได้ ในทางตรงกันข้ามกับการดำรงชีพอยู่ในประเทศพม่าที่ประชาชนมีเวลาในการทำสวนทำไร่ แต่ก็ไม่มีศักยภาพในสามารถผลิตให้ได้เพียงพอต่อการดำรงชีพ อีกทั้งจำหน่ายได้ในราคาถูก และหลายครอบครัวก็ถูกเอารัดเอาเปรียบจากทหารเพราะเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ทหารก็มายึดไปโดยไม่จ่ายเงินให้ แต่แจ้งชาวบ้านว่าเป็นค่าภาษีที่ต้องชำระ “เงิน” ที่เป็นปัจจัยในการดำรงชีพขณะที่อยู่ในประเทศพม่าจึงแทบจะไม่มีเมื่อเทียบกับเวลาที่มีเพียงพอมากกว่า

ดังนั้นปัจจัยด้านอาชีพ วิธีการผลิต และรายได้ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อตัดสินใจย้ายถิ่นออกของประชาชนจากประเทศพม่าเข้ามาสู่ประเทศไทยในที่สัมพันธ์กับปัจจัยด้านการเมือง ผู้อพยพออกจึงอยู่ทั้งการลี้ภัยทางการเมืองและอพยพออกเพื่อต้องการหางานทำโดยตรง การศึกษาถึงปัจจัยด้านนี้ครอบคลุมนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นมาแล้วกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะนโยบายด้านที่ดินทำกินยังผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรงเนื่องจากเป็นอาชีพหลักของประชาชน ผลการศึกษาพบว่าในรัฐธรรมนูญของพม่าฉบับปี ค.ศ. 1974 ระบุไว้ในมาตรา 1 ว่า “รัฐเป็นผู้ครอบครองที่ดินและแหล่งน้ำ” ซึ่งในเชิงปฏิบัติหมายความว่ารัฐบาลทหารมีเป้าประสงค์ที่จะครอบครองพื้นที่ทั่วประเทศ (พรพิมล ตรีโชติ, 2547: 216) ซึ่ง Hudson and Myo (2000: 9 – 11) เห็นว่าการมีมาตรา 1 นี้เท่ากับรัฐบาลได้จัดระบบการครอบครองที่ดินของบรรดาเจ้าขุนมูลนายที่มีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่หากพิจารณาถึงความมุ่งหมายที่แท้จริงเป็นการสร้างระบบเจ้าขุนมูลนายขึ้นมาอีกครั้งซึ่งก็คือกลุ่มนายทหาร และเมื่อมีในปี ค.ศ. 1988 รัฐบาลพม่าได้กำหนดระดับความเข้มงวดในการครอบครองที่ดินของประชาชนโดยการออกคำสั่ง 2 ฉบับคือ ฉบับที่ 2/78 และ 3/78 โดยสรุปได้ว่า 1) ที่ดินทั้งหมดไม่ว่าพื้นที่การเกษตร พื้นที่สวนและพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดเป็นของรัฐ 2) เฉพาะพืชผลที่รัฐอนุญาตและข้าวเท่านั้นที่เกษตรกร

จะสามารถเพาะปลูกได้ และ 3) ผลผลิตที่ได้ต้องขายให้กับรัฐตามโควต้าและภาษี ดังนั้นตามกฎหมายประชาชนจึงไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน หากประชาชนได้ทิ้งที่ดินทำกินของตนเองที่ดินนั้นจะกลับไปเป็นของรัฐตามกฎหมาย และรัฐจะนำที่ดินที่เวนคืนจากประชาชนไปให้ผู้ประกอบการเอกชนเช่าพื้นที่เพื่อทำเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่และพื้นที่บางส่วนรัฐบาลให้หน่วยทหารเข้าครอบครองเพื่อทำการผลิตอาหารสำหรับกองทัพหรือกองทัพ

จากเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกของเกษตรกรที่ถูกกำหนดแนวทางไปสู่การให้รัฐครอบครอง โดยเฉพาะเมื่อพื้นที่ถูกว่างเว้นจากการเพาะปลูก หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็จะถูกยึดจากเจ้าหน้าที่ทหารสำหรับใช้เป็นพื้นที่ทำประโยชน์ของทหาร ซึ่งในนางคำอินและพ่อครู (อดีตนักเขียนจากรัฐฉาน) ได้ถ่ายทอดให้เห็นถึงการที่ชาวบ้านในฉาน ส่วนใหญ่ถูกริบที่ดินว่า บางคนไม่มีเงินที่จะทำเกษตรใดๆ ที่ดินจึงถูกว่างเว้นไว้เพื่อไปรับจ้างคนอื่นทำงาน ที่ดินที่ถูกว่างไว้ก็จะถูกทหารมายึดแล้วปลูกข้าวของทหารเอง ชาวบ้านก็ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆ ได้ เพราะความเกรงกลัว หรือบางคนได้เข้ามาทำงานรับจ้างที่สวนในเขตอำเภอฝาง พอได้เงินมากเพียงพอจำนวนหนึ่ง คนที่เข้ามารับจ้างก็ต้องการกลับไปทำสวนทำไร่แต่กลับไปก็พบว่าที่ดินถูกทหารยึดไปแล้ว จึงทำให้หลายคนจำเป็นต้องย้อนกลับมารับจ้างอีก แม้ว่าไม่อยากกลับมา นางคำอินได้กล่าวว่า “คนไทใหญ่ก็เหมือนกับคนอื่นทั่วไปที่อยากอยู่บ้าน เพราะอยู่ที่ไหนก็ไม่มีความสุขเท่ากับอยู่ที่บ้านของคน แต่ที่ต้องมาอยู่ที่นี่เพราะมันจำเป็นจริงๆ...ยกเว้นหนุ่มสาวไทใหญ่หลายคนไม่อยากกลับเพราะอยู่ที่นี่สบาย ไม่ต้องทำนาทำสวน เพราะมันลำบาก...” (คำอิน, 2554: สัมภาษณ์)

ในกรณีของลุงชายที่มีลูกถึง 8 คน มีอาชีพปลูกข้าวและปลูกถั่วลิสงโดยมีพ่อค้าจากในเมืองมารับซื้อ โดยลุงชายกล่าวว่า การปลูกข้าวก็ปลูกไว้เพื่อรับประทานในครอบครัวเป็นหลัก มีขายบ้าง ส่วนถั่วลิสงราคาก็ไม่แพงขายได้ไม่กี่ร้อยบาท ลุงชายได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ชาวบ้านคนอื่นๆ ในหมู่บ้านเดียวกับลุงชายก็ทำนาทำไร่เฉกเช่นเดียวกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าวิธีการผลิตของชาวบ้านเป็นวิธีการผลิตเพื่อการยังชีพ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกในครอบครัวซึ่งส่วนใหญ่มีลูกหลายคนนั้นจึงไม่สามารถที่จะนำผลผลิตจำหน่ายเพื่อการดำรงชีพได้อย่างเพียงพอ ในกรณีของลุงชายเมื่อต้องไปรับจ้างทหารลุงชายและลูกชายก็ได้รับค่าจ้างวันละ 25 – 30 บาท แต่บางวันก็ไม่ได้โดยไม่มีสิทธิเรียกร้องเช่นกัน ความยากลำบากในเชิงเศรษฐกิจของชนกลุ่มน้อยดังเช่นที่ได้นำเสนอมานั้นยังได้รับการเอาเปรียบในเชิงของแรงงาน โดยที่เพื่อนผู้ที่อพยพเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่เพื่อมุ่งหวังที่จะทำงานและศึกษาต่อในระดับปริญญาโท โดยเข้ามาอยู่ถึง 7 ปีถึงปีปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) แต่เนื่องด้วยที่ต้องทำงานต่อเนื่องจึงยังไม่ได้ศึกษาต่อ โดยในปัจจุบันที่เพื่อนทำงานเป็นนักพัฒนาในองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิสตรีไทใหญ่ร่วมกับเพื่อนๆ ชาวไทใหญ่

คนไทย และอาสาสมัครชาวต่างประเทศได้สะท้อนให้ฟังว่าทหารพม่านั้นทำมาเพื่อรับประทานเอง แต่ได้บังคับใช้แรงงานชาวไทยใหญ่ให้ทำนาให้ตั้งแต่การเริ่มปลูกข้าวและเก็บเกี่ยวที่ชาวบ้านนั้นจะต้องนำอุปกรณ์มาเอง เช่น รถอีแต๋น น้ำมันรถ และไม้ไผ่ ส่วนการสีข้าวก็ต้องนำไปสียังโรงสีของชาวบ้าน โดยทั้งหมดนี้ชาวบ้านไม่ได้รับค่าจ้างและค่าโรงสีเลย นอกจากนี้แล้วการเกณฑ์ให้ชาวไทยใหญ่ต้องเข้าร่วมพัฒนาหมู่บ้านหรือทำความสะอาดที่สาธารณะก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวไทยใหญ่ต้องสูญเสียเงิน ทั้งนี้เพราะหากไม่ไปเข้าร่วมต้องชำระเป็นเงินทดแทนแรงงานครอบครัวที่ขาดการเข้าร่วมพัฒนาดังกล่าว

จากปัจจัยอาชีพและวิถีการผลิตที่ส่งผลต่อรายได้ของประชาชนชาวไทยใหญ่ จากรัฐงานประเทศพม่าเราจะเห็นได้ว่าปัจจัยนี้มีความสำคัญที่ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ตัดสินใจที่จะย้ายถิ่นออก ซึ่ง สุภางค์ จันทวานิช และคณะ (2540: 10) ได้อธิบายในขั้นตอนของการเริ่มย้ายถิ่นว่ามีสาเหตุสำคัญในขั้นนี้คือตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความค้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ ย้ายถิ่น กล่าวคือการมีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่น และการว่างงานประเทศต้นทาง ซึ่งข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญข้างต้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่ของไไทยนั้น สืบเนื่องจากปัญหาหลักคือ การขาดโอกาสในทางเศรษฐกิจดังที่ สุภางค์ และคณะ ได้อธิบายไว้ โดยเฉพาะการครอบครองปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือ ที่ดินทำกินที่ประชาชนจากรัฐงานประสบปัญหาการโค่นยึดที่ดินอันเป็นฐานทรัพยากรในการยังชีพโดยทหารของรัฐบาล ในส่วนของผู้ที่ไม่ถูกทหารยึดครองที่ดินก็ไม่สามารถดำเนินการผลิตได้อย่างเต็มที่เพราะถูกเกณฑ์แรงงาน หรือจะต้องมีการนำผลิตผลที่ผลิตได้มอบให้แก่ทหารของรัฐบาลบางส่วน ปัจจัยด้านนี้จึงกดดันในการที่จะดำรงชีพได้ตามปกติจึงส่งผลให้ย้ายถิ่นเข้ามาสู่การแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่คาดหวังว่าจะต้องดีกว่าถิ่นที่อยู่เดิม

3. สถานภาพทางสังคมของประชาชนพม่า

ประชาชนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยไม่ว่าจะเข้ามาโดยประสงค์ทางด้านการเมืองหรือต้องการแสวงหาอาชีพที่ดีกว่าในสังคมไทยส่วนใหญ่มีสถานภาพเป็นชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยไทยใหญ่ที่ถูกจับจ้องจากรัฐบาลทหารพม่าว่าเป็นคนของกองกำลังไทยใหญ่ที่ต่อต้านรัฐบาลด้วยหรือไม่ ชนกลุ่มน้อยจึงถูกจัดให้อยู่ในสถานะกลุ่มคนที่เป็นปกติภัยต่อรัฐบาล โดยกฎหมายว่าด้วยพลเมืองพม่า (Burma Citizenship Law) เมื่อปี ค.ศ. 1982 ความตอนหนึ่งระบุไว้ในมาตรา 35 และ 38 ไว้ว่า “สถานภาพความเป็นพลเมืองโดยกำเนิดหรือโดยการให้ (Associated, Naturalized Citizen) จะถูกยกเลิกเพิกถอนในกรณีที่บุคคลนั้นทำการค้าหรือติดต่อกับองค์กรหรือสมาชิกขององค์กรที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ หรือในกรณีที่กระทำการอันก่ออันตรายต่อความมั่นคงและสันติภาพต่อส่วนรวมหรือมีเหตุอันเชื่อได้ว่า บุคคลจะกระทำการดังกล่าว หรือการกล่าวร้ายต่อหรือกระทำในลักษณะอื่นใด หรือกระทำความผิดอันเลวทรามทางศีลธรรม ซึ่งเป็นความผิดที่ผู้กระทำ

ได้รับโทษจำคุกอย่างต่ำ 1 ปี หรือปรับอย่างต่ำ 10,000 บาท” The Guardian 16 October (1992 อ้างใน พรพิมล ตรีโชติ, 2547: 211)

จากว่าด้วยพลเมืองพม่าดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเป็นการกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้ชนกลุ่มน้อยเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งกองกำลังของชนกลุ่มน้อย หรือให้การสนับสนุนในทุกวิถีทาง รวมทั้งเป็นกฎหมายที่คุกคามต่อสภาพข้อเท็จจริง โดยธรรมชาติที่บุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อย เช่น ชนชาติไทใหญ่ ก็ย่อมที่จะให้การตระหนักคุณค่าของกลุ่มชนที่เป็นชนชาติเดียวกัน การฝึกไฟหรือแสวงหาเป้าหมายร่วมกันย่อมสอดคล้องกัน การกำหนดกฎหมายดังกล่าวนี้จึงเป็นการขัดกับสภาพความเป็นจริงของสังคม ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการขยายกองกำลังของชนกลุ่มน้อยให้มีขยายใหญ่เพิ่มขึ้น การใช้เงื่อนไขการเพิกถอนสถานภาพความเป็นพลเมืองจึงเป็นกลไกสำคัญที่รัฐบาลทหารพม่าให้เป็นเครื่องมือหลัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการลดสถานภาพของประชาชน หากเลือกที่จะสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยให้มีสถานภาพเป็นพลเรือนชั้นสองก็ว่าได้

กรณีของพ่อครูได้ถ่ายทอดความรู้สึกถึงความซับซ้อนใจในฐานะนักเขียนหนังสือ ซึ่งพ่อครูได้เปรียบเปรยว่า ทหารพม่ามีความหวาดกลัวนักเขียนที่เป็นชนกลุ่มน้อยเหมือนกับที่รัฐบาลไทยที่เคยไม่ชอบ จิตร ภูมิศักดิ์ และ กุหลาบ สายประดิษฐ์ เพราะกลัวเขียนสร้างความแตกต่างหรือกล่าวหารัฐบาลไว้ว่า

“...ทหารพม่าระแวงนักเขียนเพราะกลัวว่าจะเขียนข้อความต่อต้านรัฐบาลหรือเขียนเพื่อข้อความส่งไปต่างประเทศ พวกเขากลัวชาวต่างชาติมาก แต่จริงๆ ทหารเขาไม่มีความรู้ว่าจะจริงๆ นักเขียนเขาเขียนอะไร...อยู่ที่ไหนเราจึงเป็นเหมือนอีกชนชั้นที่ถูกจ้องจับผิด ทั้งๆ ที่เราไม่ต่างกันเป็น ดิน น้ำ ไฟ เหมือนกัน และก็ไม่ต่างจากคนไทยที่เรา กินข้าว กินปลา เหมือนกัน”

นางคำอินได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“ทหารพม่าเซ็นซิทีฟ (Sensitive) จะบอกว่าใจดีละ คือ พวกเขากลัวว่าพวกเขาจะแอบพูดเรื่องการเมืองหรือเปล่า เป็นพวกระแวงว่า พวกเราจะส่งข้อมูลไปให้ต่างประเทศเข้ามาช่วยเหลือหรือเปล่า ประมานนี้”

จากสภาพของการเป็นพลเมืองที่ถือได้ว่าเป็นพลเมืองชั้นสองของชนกลุ่มน้อยที่ถูกจับตามองเป็นพิเศษ โดยเฉพาะนักเขียนหรือคนที่ถูกสงสัยว่าเป็นแกนนำประสานความร่วมมือไปยังต่างประเทศจะถูกกดขี่ทางด้านวัฒนธรรมที่ซึ่งไม่สามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่ตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติซึ่งทั้งพ่อครูและนางคำอินได้ถ่ายทอดเรื่องราวของชาวไทใหญ่ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้ได้จัดงานประเพณีที่สำคัญ อาทิ ประเพณีปีใหม่ไทใหญ่ โดยทหารจะตรวจสอบข้อมูลการจัดงานทั้งหมดโดยเฉพาะประธานในพิธี ซึ่งโดยธรรมเนียมจะต้องเป็นคนในชนชาตินั้นๆ

กล่าวคือ งานปีใหม่ไทใหญ่ก็ต้องให้คนไทใหญ่เป็นประธานเท่านั้น แต่คนกะฉิ่นซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ใกล้กับรัฐฉานนั้นเกรงกลัวทหาร ฉะนั้นในงานปีใหม่กะฉิ่นๆ ก็จะเชิญทหารเป็นประธาน ซึ่งในธรรมเนียมไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ แต่เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาจึงจำเป็นต้องเชิญมา ในส่วนของคนไทใหญ่ไม่ยอมให้ทหารมาเป็นประธานจึงจำเป็นต้องชี้แจงรายละเอียดของงานทั้งหมด ตั้งแต่เวลาที่เริ่มจัด เวลาปิด รายชื่อนักร้อง รายชื่อเพลงด้วย ทั้งนี้เพราะทหารกลัวว่าจะมีการร้องเพลงต่อต้านรัฐบาลทหารด้วย

นางคำอิ่น ได้เล่าเพิ่มเติมว่ามีอยู่ครั้งหนึ่งที่จัดงานในช่วงตอนเย็นในงานปีใหม่ไทใหญ่ ซึ่งงานเพิ่งเริ่มแต่เวลาประมาณ 19.00 น. ก็มีการปิดไฟแล้วประกาศปิดงาน เมื่อตรวจสอบแล้วทำให้ทราบว่า มีผู้ที่แจ้งให้ปิดงาน เนื่องจากทหารสั่งให้ยุติงาน แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับพบด้วยความหวาดกลัวของคนไทใหญ่ที่มีต่อทหารจึงมีผู้ร่วมงานที่เป็นคนไทใหญ่ด้วยกันได้เป็นผู้ที่เริ่มพูดขึ้นมาว่ามีข่าวลือว่าทหารจะเข้ามาในงานเพื่อสั่งให้หยุดกิจกรรมงานปีใหม่ นางคำอิ่นจึงได้กล่าวว่า สภาพในลักษณะใกล้เคียงแบบนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งไม่ว่าจะเป็นงานบุญหรืองานประเพณีอื่นๆ ที่มีข่าวลือว่าทหารให้ยุติการทำกิจกรรม อันสืบเนื่องมาจากความหวาดกลัวจนทำให้คนไทใหญ่ไม่กล้าที่จัดขึ้นแม้ว่าจะจะเป็นคำสั่งที่จริงหรือเท็จ ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากการถูกระงับหรือทำต่อทรัพย์สินและร่างกายของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ จึงส่งผลต่อสภาพจิตใจที่รับรู้ถึงผลที่จะตามมาหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใดๆ สอดคล้องกับพี่เสือนได้อธิบายว่าในการจัดงานประเพณีต่างๆ ของคนไทใหญ่ในรัฐฉานทุกครั้งต้องทำหนังสือขออนุญาต และถูกกำหนดว่าจะต้องเชิญทหารมาด้วย ดังนั้นการจะเรียนเชิญทหารไทใหญ่หรือผู้ที่ชาวบ้านนับถือที่เป็นคนไทใหญ่นั้นจะต้องแอบเชิญเท่านั้น และหากทหารมาจะทำบุญใครชาวบ้านจะถูกเกณฑ์ให้เข้าร่วม และจะต้องบริจาคเงินด้วย โดยผู้ใหญ่บ้านจะต้องไปเรียกรายเงินจากชาวบ้านและส่งให้ทหารมา ซึ่งชาวบ้านก็ไม่สามารถปฏิเสธได้จากข้อมูลของพ่อครู นางคำอิ่น และพี่เสือนจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรมในเชิงสังคมและวัฒนธรรมให้สอดคล้องกับวิถีความเป็นชนชาตินั้นถูกจำกัด อันสืบเนื่องมาจากการถูกจัดให้เป็นชนชาติชั้นรองเมื่อเปรียบเทียบกับชนชั้นทหารซึ่งเป็นชนชั้นปกครองและเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศพม่า

4. บริการทางสังคมภายในประเทศ

การศึกษาและบริการสาธารณะสุขเป็นปัจจัยที่สำคัญของการดำรงชีพของมนุษย์ แต่บริการสังคมทั้งสองด้านดังกล่าวนี้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงของประชาชนที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า สืบเนื่องมาจากรัฐบาลไม่ได้สนับสนุนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในที่ห่างไกลจากเขตพื้นที่เมืองที่เป็นที่ตั้งของศูนย์กลางราชการกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ระบบการศึกษาของประเทศพม่ายังไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างเป็นระบบ ซึ่งนางคำอิ่น ได้อธิบายว่า ระบบการศึกษาในรัฐฉานนั้นยังไม่ได้ดำเนินการอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล โดยหากพื้นที่

โคมีนักเรียนเข้าเรียนไม่ครบ 50 คน รัฐบาลก็ไม่ส่งครูมาสอน ผู้ปกครองต้องเก็บรวบรวมเงินเพื่อจ้างครูมาสอนกันเอง แต่เมื่อค่าครูมีเงินเดือนน้อยครูจึงไม่ได้ทำหน้าที่สอนอย่างเดียว นางคำอิ่นบอกว่าครูจะนำขนมมาขายให้นักเรียนด้วย ไม่ได้สอนเต็มทีอีกทั้งในช่วงตอนเย็นก็สอนพิเศษเพิ่มเติม จึงทำให้ผู้ปกครองทำงานหนักมากขึ้นเพราะต้องเสียเงินค่าเรียนในตอนเย็นของบุตรหลาน พอเรียนจบก็ไม่มียานพาหนะส่วนใหญ่จึงไม่มีกำลังทรัพย์ที่จะส่งให้เรียนในระดับสูงขึ้นไปได้เพราะต้องเข้าไปเรียนในเมืองที่มีโรงเรียน ผู้ปกครองที่มีบุตรชายจึงให้ลูกหลายเรียนหนังสือในวัด เช่นเดียวกับลูกชายของลุงชายได้ถ่ายทอดให้ฟังไปแล้วนั้น แต่การเรียนก็ไม่ได้ราบรื่นเนื่องจากจะต้องออกไปรับจ้างเป็นลูกหาบ และสภาวะการต่อสู้ระหว่างรัฐทหารพม่าทหารไทใหญ่จึงทำให้การเรียนหยุดชะงักลง

ในด้านการบริการสาธารณสุขก็พบว่า เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่มีบีบบังคับให้เกิดการย้ายถิ่นเข้ามา ที่ลุงชายและลูกชายได้ถ่ายทอดให้ทราบว่า การจะรักษาพยาบาลจะต้องเดินทางเข้าไปในเมืองใหญ่ๆ หมู่บ้านในชนบทจะมีหมอรักษานานๆ ครั้ง ลุงชายได้อธิบายว่า สมัยที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านก่อนอพยพเข้ามาทำงานที่จังหวัดเชียงใหม่ หมอจากในเมืองจะปั่นจักรยานเข้ามาฉีดยาให้ในแต่ละบ้าน ซึ่งคงเป็นยาที่จะต้องฉีดให้ชาวบ้านเพื่อป้องกันโรคแต่ไม่แน่ใจว่าโรคอะไร พอถึงกำหนดก็จะเข้ามาในแต่ละปี แต่หากคนเจ็บป่วยไม่มากนักก็มักจะรักษาหมอยา (หมอแผนโบราณประจำหมู่บ้าน) เหมือนคนเชียงใหม่ สำหรับลุงชายเองยังไม่เคยเดินทางเข้าไปรักษาพยาบาลในเมืองเวลาเจ็บป่วยเพราะมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูง ลูกชายของลุงชายกล่าวเพิ่มเติมว่า รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจในการรักษาผู้ที่เจ็บป่วยหรือในการป้องกันโรคต่างๆ โดยเห็นว่าการไปโรงพยาบาลก็ไม่แน่ใจว่าจะรักษาได้หรือไม่ เพราะทั้งหมอและอุปกรณ์การรักษาก็ขาดแคลนไม่เหมือนที่เมืองไทย สอดคล้องกับนางคำอิ่นที่ได้ให้ข้อมูลว่า เฉพาะปัญหาปากท้องของชาวบ้านยังไม่ได้ได้รับการช่วยเหลือ แต่กลับยังรังเกียจ ก็ไม่มีทางที่พม่าจะให้การช่วยเหลือในด้านความเจ็บป่วยได้ ชาวบ้านที่พอมีฐานะเท่านั้นที่จะสามารถเดินทางจากชนบทเข้าไปรักษาในเมืองได้แต่ก็ไม่ดีเท่าที่ควร คนที่ยากจนซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่จึงไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้เลย เพราะรัฐบาลยังไม่ได้ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาการรักษาพยาบาลอย่างจริงจัง ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพของประชาชนตามมา เราจะเห็นได้ว่าปัจจัยในการเข้าถึงการศึกษาและการสาธารณสุขเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่เป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจที่จะอพยพย้ายถิ่นของประชาชนจากรัฐฉานเข้ามาสู่จังหวัดเชียงใหม่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการเมืองที่ทำให้ประชาชนจากรัฐฉานเข้ามาตามชายแดนไทย-พม่า เช่นเดียวกันที่ปัจจัยในด้านนี้ไปเกี่ยวโยงกับด้านการเมืองภายในประเทศของพม่าที่ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขไม่ได้กำหนดเป็นวาระในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสังคมตามมา โดยเฉพาะการขาดความรู้เพื่อพัฒนาตนเองและเกิดภาวะทุพโภชนาการ

ปัจจัยบริบทภายในประเทศไทยและ บริบทที่สัมพันธ์กับต่างประเทศ

1. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ผลการศึกษาและการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยมีผลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจอพยพย้ายถิ่นเข้า โดยการเข้ามานั้นเป็นในลักษณะของการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายมายังพื้นที่ที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศพม่าและบางส่วนมีการอพยพต่อไปยังเขตพื้นที่อื่นในภายในจังหวัดที่อพยพเข้า และบางกลุ่มอพยพข้ามจังหวัด โดยมีเป้าหมายเหมือนกันคือมุ่งไปประกอบอาชีพที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีค่าจ้างแรงงานสูง ซึ่งถือว่าเป็นการย้ายถิ่นภายในประเทศหลังจากที่มีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของกลุ่มแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งการย้ายงานในพื้นที่ และต่างพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงนายจ้าง ของแรงงานข้ามชาติที่อพยพมาจากประเทศพม่าเป็นไปอย่างมีพลวัตตามค่าจ้างแรงงานเป็นหลัก สาเหตุที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติเข้ามาและมีการ การเข้ามาของผู้อพยพกลุ่มนี้แม้ว่าจะมีปัจจัยด้านการเมืองและปัจจัยอื่นๆคั้งที่ได้นำเสนอแล้วจากประเทศต้นทาง แต่ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้ตัดสินใจย้ายถิ่นก็คือความแตกต่างในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศพม่าที่ไทยนั้นมีความเจริญในด้านเศรษฐกิจมากกว่า ทำให้เกิดการจ้างงานและค่าตอบแทนที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับพม่า จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่บนฐานของการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นในหลายอุตสาหกรรม แต่กลับขาดแคลนแรงงานที่ตรงกับความต้องการของประเภทที่ธุรกิจต่างๆ จนทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับโครงสร้าง

โดยการศึกษาของ Sarawooth (2006: 11) ที่อธิบายสาเหตุสำคัญของการย้ายถิ่นเข้ามาของแรงงานจากประเทศพม่าว่ามีสาเหตุสำคัญมาจากความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2530 – 2540 ที่ทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากประเทศที่ส่งแรงงานออกเป็นประเทศที่นำแรงงานเข้า รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลไทยในปี พ.ศ. 2531 ที่เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ซึ่งเป็นที่มาของการเปิดให้แรงงานข้ามชาติจากชายแดนที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศไทยทั้งพม่า ลาว กัมพูชาเข้าสู่ประเทศไทย และหลังปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยอยู่ในยุคเริ่มต้นของสภาวะฟองสบู่ภาคการก่อสร้างและประมณมีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ (กฤติยา อาชวนิจกุล, 2548: 131) ความต้องการแรงงานนี้กระทำอย่างต่อเนื่องจากการรวมตัวกันของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ความต้องการแรงงานไทยมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยจากการประมาณการความต้องการจ้างแรงงานในอนาคตโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (กระทรวงแรงงาน, 2554: 5) พบว่าแนวโน้มตลาดแรงงานไทยในช่วงปี 2550 ถึง 2555 ยังคงมีความต้องการจ้างแรงงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยคาดว่าในปี 2555 ประเทศ

ไทยน่าจะมีความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มในกลุ่มแรงงานขั้นพื้นฐานรวมทั้งสิ้น ประมาณ 3 แสนราย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมต้นและพร้อมที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2555 ซึ่งมีประมาณปีละ 1 แสนราย จำนวนแรงงานขั้นพื้นฐานที่น่าจะเข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ จะคิดเป็นเพียงร้อยละ 33 ของความต้องการแรงงานส่วนเพิ่มทั้งหมดเท่านั้น นอกเหนือจากปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานใหม่ซึ่งจะเข้ามาเป็นแรงงานขั้นพื้นฐานแล้วยังพบว่ามีปัญหาการเลือกทำงานของแรงงานไทย โดยเฉพาะงานประเภท 3D เนื่องจากแรงงานไทยส่วนใหญ่มองว่ามีความยากลำบากในการทำงาน อีกทั้งผลตอบแทนที่ได้รับยังไม่จูงใจให้แรงงานไทยอยากที่จะเข้าทำงานเมื่อเปรียบเทียบกับงานในโรงงานอุตสาหกรรมหรืองานรับจ้างอื่นๆ ในภาคบริการ จากเหตุผลด้านความขาดแคลนแรงงานไทยประกอบกับการที่แรงงานต่างด้าวสามารถหาได้ง่ายและส่วนใหญ่มีอัตราค่าแรงที่ต่ำกว่าการจ้างแรงงานไทย ส่งผลให้นายจ้างจำนวนมากเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานเพื่อทดแทนแรงงานไทย โดยเฉพาะในกิจการที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้น เช่น กิจการเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง เป็นต้น

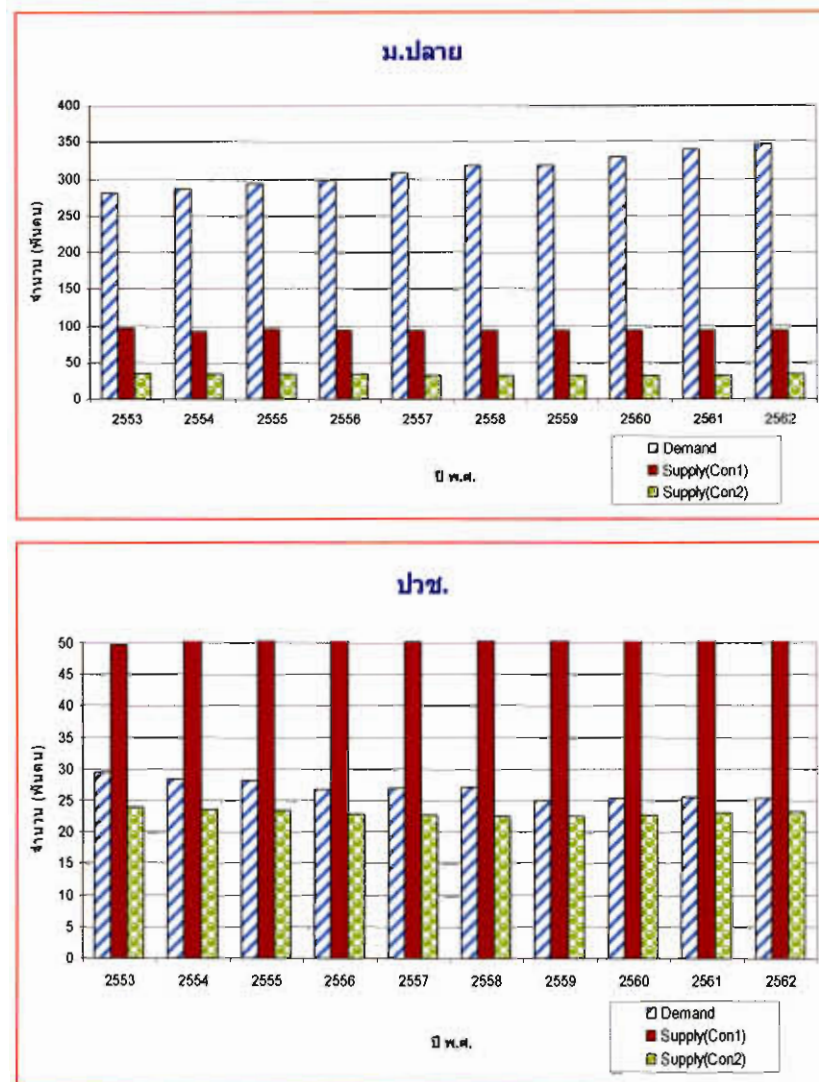
จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน สอดคล้องกับผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยที่ชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานของนายจ้างคนไทยที่สัมพันธ์กับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของไทยว่าอุปสงค์ตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศไทยยังคงมีเพิ่มสูงขึ้นแต่แรงงานไทยที่จะป้อนเข้าสู่ตลาดกับสวนทางกัน กล่าวคือ ภาคการผลิตของไทยต้องการแรงงานขั้นพื้นฐานในระดับประถมและมัธยมศึกษา เช่น ภาคการก่อสร้าง กิจการต่อเนื่องจากการประมง การตัดเย็บเสื้อผ้า และสิ่งทอ แต่ประเภทงานเหล่านี้ค่อนข้างได้รับการจ้างในราคาถูก แต่ด้วยสภาพการขาดแคลนแรงงานนายจ้างมักจะเพิ่มค่าจ้างให้แก่แรงงานไทยสูงขึ้นกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ แต่อย่างไรก็ตามนายจ้างยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้เพราะลักษณะงานมีความลำบาก เสี่ยงต่อความปลอดภัย จึงทำให้แรงงานไทยปฏิเสธ นายจ้างจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเพื่อไม่ให้กระทบต่อการผลิต (กรวยฤทธิ์, 2554: สัมภาษณ์) ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ประธานสภาหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ที่เห็นว่าลักษณะการจ้างงานของภาคการผลิตภายในจังหวัดเชียงใหม่ มักต้องการแรงงานที่ไม่จำเป็นต้องจบการศึกษาในระดับที่สูงแต่ต้องการแรงงานขั้นพื้นฐานจำนวนมาก เพราะลักษณะภาคการผลิตของจังหวัดเชียงใหม่เป็นการผลิตที่อาศัยแรงงานทั้งในส่วนจากร้านค้า ปั้มน้ำมัน โรงแรม ร้านอาหาร การเกษตร และธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีค่อนข้างมากของจังหวัด ธุรกิจเหล่านี้ต้องการแรงงานที่มีความขยันอดทน แรงงานข้ามชาติไทยใหญ่ที่มีอยู่มากในจังหวัดสามารถตอบโจทย์ความต้องการของภาคธุรกิจได้ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบ

กับแรงงานไทย (สัมภาษณ์) เราจะเห็นได้ว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่อาศัยแรงงานอย่างเข้มข้น ขับเคลื่อนของประเทศไทยจึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นเข้ามายังประเทศไทยโดยเฉพาะใน จังหวัดที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเช่นจังหวัดเชียงใหม่

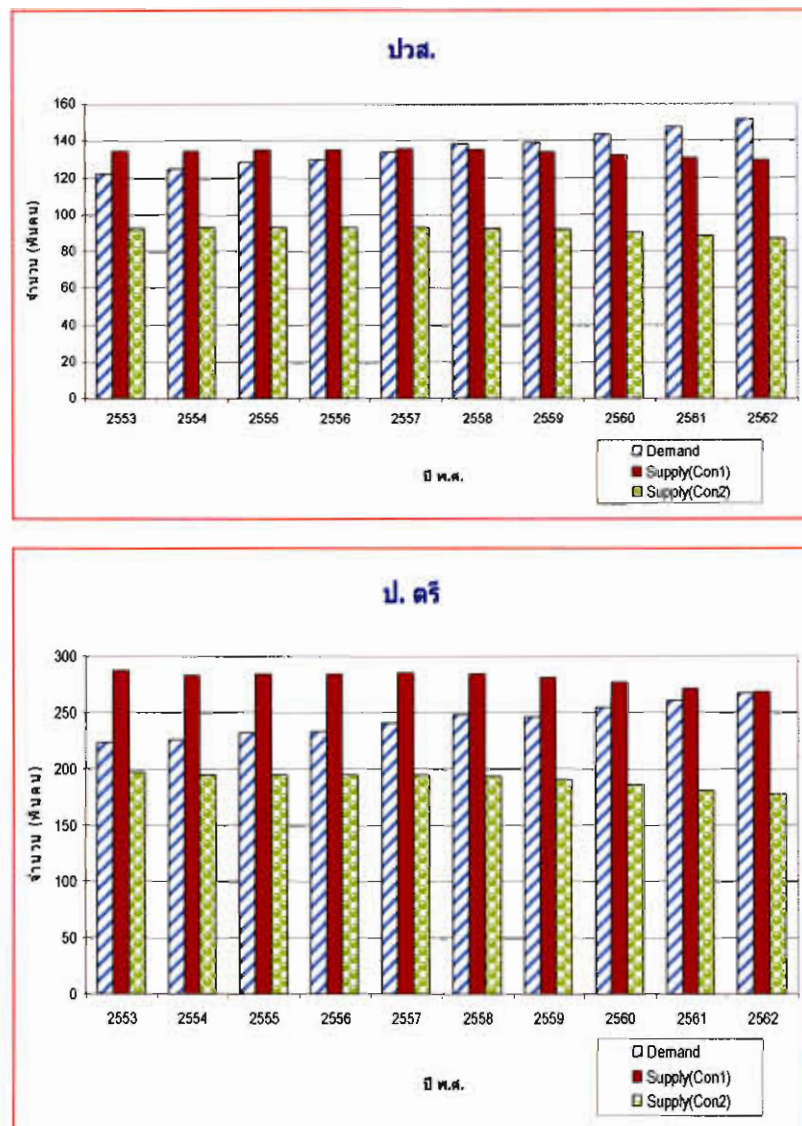
สำหรับจังหวัดเชียงใหม่การได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับกับการเป็นศูนย์กลางการค้า การลงทุน และการบริการก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีไหลเวียนของทุน สินค้า และวัตถุดิบ เข้าภายในจังหวัด เชียงใหม่ ซึ่งส่งผลต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความ สะดวกในการสัญจร และการลำเลียงสินค้า ความสะดวกในด้านโครงข่ายการคมนาคมที่เสริมสร้าง การพัฒนาเศรษฐกิจนี้เป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้การย้ายถิ่นเข้ามาพื้นที่ชั้นในของจังหวัดที่มีอัตราการ จ้างงานสูงกว่าได้โดยสะดวกด้วย กรณี “อ้ายลาว” ที่ลักลอบเข้าเมืองโดยเข้ามาในอำเภอไชยปราการ และเป็นลูกจ้างในสวนกระเทียม และได้เดินทางเข้ามาเป็นแรงงานก่อสร้างในเขตอำเภอสันทราย คอยสะเก็ด และปัจจุบันเป็นแรงงานก่อสร้างในอำเภอเมืองที่มีค่าจ้างสูงกว่าทุกพื้นที่ กรณี “อ้ายดี” ที่เข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่ที่บ้านเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง โดยรับจ้างเป็นแรงงานในสวนของ ชาวบ้านในเวียงแหง ก่อนอพยพมาเป็นแรงงานทำสวนที่ตำบล โป่งแยง อำเภอแมริ่ม แต่ด้วยค่าจ้างที่ น้อยเพียงวันละ 100 บาทจึงไม่เพียงพอต่อการยังชีพ จึงได้ย้ายเข้ามาทำงานเป็นแรงงานก่อสร้างใน เขตตำบลช้างเผือก อำเภอเมืองในปัจจุบันเนื่องจากมีค่าจ้างสูงกว่าถึงว่าละ 250 บาท (ปฏิญา ศิริสารการ, 2554: สัมภาษณ์) จะเห็นได้ว่าการย้ายถิ่นภายในของแรงงานข้ามชาติสามารถกระทำ ได้ง่ายเนื่องจากเส้นทางคมนาคมสะดวก การย้ายถิ่นไปยังพื้นที่ที่มีการจ้างงานสูงกว่าพื้นที่เดิมจึง กระทำได้ง่ายเช่นกัน

จากข้อมูลเบื้องต้นเปรียบเทียบกับการศึกษาในมิติเศรษฐศาสตร์ของสถาบันพัฒนา ที่ดีอาร์ไอ (TDRI) โดยยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ทำให้พบว่าปัจจัยในด้านความต้องการแรงงานของภาค การผลิตของไทยที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ดึงดูดแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อน บ้านเดินทางเข้ามา เนื่องจากภาคการผลิตของไทยต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมากแต่ระบบ การศึกษาของประเทศไทยไม่สามารถผลิตกำลังแรงงานให้สอดคล้องต่อความต้องการกำลังแรงงาน ของภาคการผลิต ดังแผนภูมิต่อไปนี้

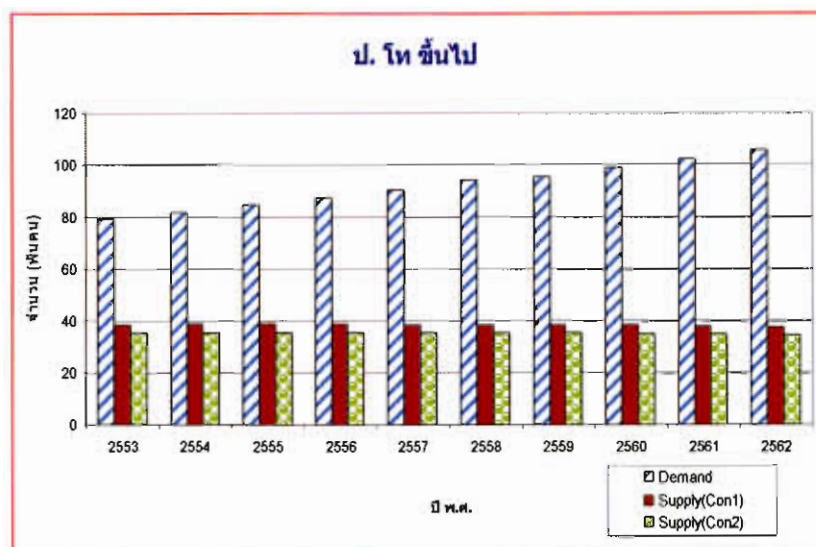
เปรียบเทียบอุปสงค์แรงงานและอุปทานแรงงาน (ตลาดแรงงาน) จำแนกตามระดับ การศึกษาในระดับประเทศ ปี 2553 – 2562



ภาพ 17 เปรียบเทียบอุปสงค์แรงงานและอุปทานแรงงาน (ตลาดแรงงาน) จำแนกตามระดับการศึกษาในระดับประเทศปี 2553 – 2562



ภาพ 17 (ต่อ)



ภาพ 17 (ต่อ)

หมายเหตุ Supply (Con1) = อุปทานแรงงานใหม่ + ผู้ว่างงานที่หางานทำ + ผู้ว่างงานที่ไม่หางานทำ

Supply (Con2) = อุปทานแรงงานใหม่ + ผู้ว่างงานที่หางานทำ

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552: 81)

จากแผนภูมิข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการจ้างงานของประเทศยังคงต้องพึ่งแรงงานระดับล่างในสัดส่วนค่อนข้างสูง ในขณะที่ผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีสัดส่วนการว่างสูงกว่าระดับอื่น ในด้านการผลิตกำลังคนประเทศไทยมีผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายเฉลี่ยเกือบปีละ 3 แสนคน ขณะที่ผู้จบอาชีวศึกษาเฉลี่ยเกือบปีละ 4 แสนคน แต่กลับพบว่าทั้ง 2 กลุ่มมีสัดส่วนผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานน้อยมาก เนื่องจากต้องการเรียนต่อเพื่อให้ได้ใบปริญญาและคาดหวังว่าจะได้งานที่เงินเดือนสูงขึ้น แต่เมื่อพิจารณาสถาปัตยกรรมในระดับมัธยมหรือต่ำกว่า มีอุปสงค์เกินกว่าอุปทานราวปีละ 3 – 4 แสนคนทำให้การขาดแคลนแรงงานระดับล่างอยู่ในขั้นวิกฤติ แต่ที่ผ่านมามาตรานประกอบยังดำเนินการและแข่งขันอยู่ได้ เพราะใช้พวกนักเรียนหยุดเรียนกลางคันและแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ในความเห็นของยุทธจักรจึงมองว่าประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพึ่งแรงงานระดับล่างและแรงงานข้ามชาติไปอีกยาวนาน เนื่องด้วยเป็นอุตสาหกรรมที่มุ่งใช้แรงงานเข้มข้น อีกทั้งการผลิตกำลังแรงงานไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการ ซึ่งก็ส่งผลต่อกำลังแรงงานที่ผลิตที่มีโอกาสว่างงานสูงและเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจด้วย

2. ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานและการบริหารแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ผลการศึกษาในด้านนี้ผู้ศึกษามุ่งศึกษาถึงผลกระทบจากปัจจัยด้านนโยบายแรงงานและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยที่ยังคงกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการแรงงาน

ข้ามชาติไม่ตรงกับปรากฏการณ์ของปัญหาแรงงานข้ามชาติในภาพรวม จึงยังไม่สามารถก่อให้เกิดการใช้แรงงานอย่างเหมาะสม แต่กลับกลายเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการย้ายถิ่นเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ก่อปรกฏกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวและคนเข้าเมืองของไทยที่เอื้อให้เกิดการใช้แรงงานข้ามชาติได้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญเช่นกันที่ทำให้มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากในประเทศไทย กล่าวคือ การย้ายถิ่นเข้ามาของประชาชนจากประเทศพม่ามีปัจจัยในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอันเกิดจากปัญหาด้านการเมืองที่เป็นปัญหาหลักและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในทุกด้านของกลุ่มผู้อพยพ ดังนั้นการอพยพเข้ามาในระยะแรกนั้นเป็นเพราะปัจจัยดังกล่าวข้างต้น แต่การกำหนดนโยบายในด้านผู้อพยพจากภัยสงครามภัยในประเทศกับนโยบายแรงงานข้ามชาติระดับล่างของรัฐบาลกับมาผูกติดและยึดโยงกันจึงส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเชิงมนุษยธรรมและปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายอันส่งผลให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงตามมาออกจากกันได้ โดยจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ที่หลบหนีภัยสงครามจากประเทศพม่าเข้ามาโดยได้จัดสรรพื้นที่ให้ประชาชนที่หลบหนีจากภาวะการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารพม่าอยู่อาศัยเรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” จำนวน 9 พื้นที่ใน 4 จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี แต่เมื่อสถานการณ์การสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยยาวนานขึ้นทำให้มีผู้หนีภัยเพิ่มมากขึ้นและตกค้างในประเทศไทย จึงเกิดการระดมงบประมาณที่ต้องจัดสรรแก่กลุ่มคนในพื้นที่โดยกระทรวงมหาดไทยให้กับจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงชั่วคราว (กระทรวงมหาดไทย, 2552: 5)

สภาพปัญหาด้านงบประมาณที่รัฐบาลเผชิญส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่ภายในศูนย์ฯ ไม่ดีเท่าที่ควร ผนวกกับปัญหาการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดูแลศูนย์ได้อย่างครอบคลุมและตัวผู้อพยพพม่าที่อาศัยอยู่ในศูนย์ต้องการออกไปหางานทำเนื่องจากไม่สามารถดำรงชีพภายในศูนย์ในระยะเวลาที่ยาวนานได้ จึงมีการลักลอบไปขายแรงงานและลักลอบเดินทางเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการไทยมีความต้องการแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากสามารถทดแทนแรงงานไทยที่ไม่ต้องการประกอบอาชีพในสาขาที่เรียกว่า 3D ได้ และแรงงานที่เคยเป็นผู้อพยพจากภัยสงครามภายในประเทศพม่าไม่ปฏิเสธงานที่มีความยากลำบากเหมือนแรงงานไทย และสามารถจ้างในราคาที่ถูกลงได้ จึงนายจ้างจ้างแรงงานได้จำนวนมาก ส่งผลให้นายจ้างที่รวมกลุ่มกันเรียกร้องให้สามารถจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้อย่างถูกกฎหมาย รัฐบาลได้ตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบการ เนื่องจากตัวของรัฐบาลเองไม่สามารถแก้ไขปัญหาในการให้ความช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรมได้อย่างเพียงพอ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในศูนย์พักพิงได้จึงมีการอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานได้โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ที่อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้

ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และมีสิทธิทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่

การอาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีสิทธิทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมากลายเป็นแม่แบบพิมพ์เขียวสำหรับกำหนดนโยบายแรงงานและการบริหารแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยโดยนโยบายในลักษณะของการผ่อนผันระยะสั้น ที่ยังไม่มีการกำหนดนโยบายในระยะยาว ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552: 19) ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองของรัฐบาลไทยว่าเป็นการบริหารโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ผ่านทางสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และกระทรวงแรงงาน โดยนโยบายมักเป็นรูปแบบของนโยบายปีต่อปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 – 2544 ที่รัฐบาลไทยยังคงกำหนดนโยบายไม่คงเส้นคงวาเนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ทั้งในเชิงพื้นที่ อาชีพ และระยะเวลา โดยยังขาดหน่วยงานหลักที่ดูแลเรื่องแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง นอกจากนี้จากศึกษาและวิเคราะห์เอกสารเกี่ยวกับนโยบายแรงงานข้ามชาติพบว่า ในปีพ.ศ. 2544 รัฐบาลได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบขึ้นมา คือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แต่กลับปรากฏว่าโครงสร้างของคณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ประกอบด้วยหน่วยงานที่มาจากหลากหลายองค์กรและเป็นโครงสร้างขนาดใหญ่ที่ทำให้การขับเคลื่อนการแก้ไขและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองและการจ้างแรงงานผิดกฎหมายไม่สำเร็จเท่าที่ควร ต่อมารัฐบาลพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ในระยะยาวโดยให้ประเทศคู่ภาคี พม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์และรับรองสถานะคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ระหว่างการรอบการส่งกลับ โดยการออกหนังสือเดินทาง (Passport) เว้นแต่ประเทศต้นทางไม่สามารถออกหนังสือเดินทางได้ ให้ใช้เอกสารรับรองบุคคลโดยประเทศต้นทางแทนหนังสือเดินทาง และกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกวีซ่าให้อยู่ในราชอาณาจักรโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายที่อาศัยอำนาจมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12 (1) และมาตรา 12 (3) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: 21 – 22)

จะเห็นได้ว่าด้วยนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาแรงงานที่ได้มีการผ่อนผันให้ทำงานได้แต่ยังคงมีสถานะเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้น พยายามมุ่งแก้ไขปัญหาระยะยาวโดยให้มีการออกหนังสือเดินทางจากประเทศต้นทาง แต่อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวก็พยายามเอื้อให้กับตัวแรงงานที่ไม่มีสถานภาพเป็นพลเมืองโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า ให้มีการใช้เอกสารรับรองบุคคลแทนดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่จากผลการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวกลับพบว่าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่กลายเป็นเงื่อนไขให้แรงงานสัญชาติไม่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติและดำเนินการให้ประเทศเพื่อให้ออกหนังสือเดินทาง ดังข้อมูลรายงานของผลการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎรพบว่า การบริหารจัดการแรงงานสามสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยการพิสูจน์สัญชาติมีความล้มเหลวเช่นเดียวกับการขึ้นทะเบียนอนุญาตทำงานของแรงงานสามสัญชาติดังที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 4 เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่ต้องการพิสูจน์สัญชาติพม่าเช่นชนเผ่ากะเหรี่ยงที่ทางการพม่าไม่ยอมรับว่าเป็นสัญชาติของตน และชนชาวพม่าที่อยู่ในกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหาร (คณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร, 2551: -1-) จากผลของการดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่ผ่านมาของรัฐบาลจึงสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของนโยบายและการนำไปปฏิบัติที่ยังก่อให้เกิดผลกระทบและยังกลับกลายเป็นเงื่อนไขดึงดูดประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะจากพม่าเข้ามาอย่างต่อเนื่อง แต่ตัวเลขในการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติกลับน้อยลง ซึ่งไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างกว้างขวางของภาคการผลิต ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) อาทิ นางคำอิ่น พ่อครู พี่เฮือน และน้องปุย กล่าวตรงกันว่าเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีแรงงานไทใหญ่จำนวนมาก แต่เดินสวนกันก็มองออกว่าเป็นไทใหญ่ เพียงแต่ไม่พูดภาษาไทยใหญ่กันเท่านั้น ซึ่งทั้งหมดเชื่อว่ามิมีแรงงานไทใหญ่ในเขตจังหวัดเชียงใหม่ไม่ต่ำกว่า 2 แสนคน และมีผู้อพยพเข้ามาเป็นแรงงานหน้าใหม่ตลอดเวลา เนื่องจากเครือข่ายที่ทำงานอยู่แล้วคอยให้ข้อมูลการเดินทางและจะต้องทำอย่างไรบ้างเมื่อเข้ามาถึงจึงได้บอกกล่าวให้มีการเอกสารที่จะให้กับทางการของไทยล่วงหน้าด้วย ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาแห่งประเทศไทยได้สรุปว่าแนวโน้มนโยบายแรงงานข้ามชาติที่กำหนดปีต่อปี ส่งผลให้จำนวนแรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนลดลง แต่จำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเพิ่มขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552: xiii)

3. ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม สำหรับปัจจัยในด้านนี้ผู้ศึกษามุ่งเน้นอธิบายถึงลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมของสังคมไทย โดยเฉพาะจังหวัดในภาคเหนือที่มีฐานความเชื่อ ค่านิยม และวัฒนธรรมใกล้เคียงกันกับกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่ที่มีการย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ จากผลการสัมภาษณ์ “อ้ายดี” ที่เป็นแรงงานก่อสร้างไทใหญ่, เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (MAP), พี่คำอิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนใน

ด้านสื่อสารมวลชน และพ่อครูซึ่งอดีตเป็นแรงงานในหลายประเภทอาชีพแต่ปัจจุบันทำหน้าที่ให้ความรู้ด้านภาษาและวัฒนธรรมไทใหญ่แก่เยาวชนชาวไทยใหญ่ ณ วัดกู่เต้า มีความเห็นพ้องกันว่า ปัจจัยในด้านนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นคนไทใหญ่ลดความกังวลในด้านปัญหาที่จะเผชิญในพื้นที่ปลายทางที่ต้องการย้ายถิ่นเข้ามา เนื่องจากเห็นว่าพื้นที่ปลายทางดังเช่นเชียงใหม่หรือพื้นที่ในจังหวัดภาคเหนือที่มีพรมแดนติดต่อกับรัฐฉานของพม่าเช่น เชียงราย และแม่ฮ่องสอน นั้นเป็น “คนเมือง” ที่มีความใกล้เคียงในด้านสังคมและวัฒนธรรมไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะวิถีชีวิตที่มีฐานจากสังคมวิถีเกษตรกรรมเหมือนกัน ซึ่งการสะท้อนในด้านนี้ก็มาจากการถ่ายทอดจากกลุ่มผู้ย้ายถิ่นในรุ่นแรกที่เข้ามาทำงานในบริเวณตะเข็บชายแดน โดยเข้ามาเป็นแรงงานในภาคเกษตรเป็นหลัก ซึ่งทำให้การปรับตัวในวิถีชีวิตทั้งในการการกิน การดำรงชีวิตประจำวัน การประกอบกิจกรรมทางศาสนาที่นับถือศาสนาพุทธเหมือนกันกับประชาชนในชุมชนคนไทยที่ส่วนใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ จึงทำให้การรับรู้ในความสำคัญทางศาสนาไม่แตกต่างกัน ส่งผลให้การประกอบกิจกรรมทางศาสนาสามารถดำเนินได้แม้ว่าจะอยู่ในฐานะลูกจ้างที่จะต้องปฏิบัติงานตามที่นายจ้างคนไทยกำหนดไว้ แต่หากในวันสำคัญทางศาสนา ลูกจ้างที่ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานก็จะได้รับยกเว้น ในลักษณะของการ “เข้าใจ” ในการปฏิบัติตนในฐานะพุทธศาสนิกจากผู้ที่คือนายจ้างคนไทย โดย พ่อครูให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าคนเมืองหรือคนเชียงใหม่นิยมทำบุญไม่แตกต่างจากคน ไทใหญ่ และคนเมืองส่วนใหญ่ยังเห็นว่าคนไทใหญ่มักจะส่งเสริมพุทธศาสนา โดยการบริจาคปัจจัยเพื่อบำรุงพุทธศาสนามากกว่าคนเมืองอีกด้วย

จากการสำรวจและการสังเกตของผู้ศึกษาสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ในวันสำคัญทางพุทธศาสนา อาทิ วันมาฆบูชา วันเข้าพรรษา วันออกพรรษา ฯลฯ แรงข้ามชาติไทใหญ่จะได้รับอนุญาตจากนายจ้างให้เข้าร่วมพิธีกรรมทางศาสนาในวันสำคัญเหล่านี้ โดยอนุญาตตั้งแต่ช่วงเช้าถึงช่วงเย็นจึงทำให้แรงงานข้ามชาติไทใหญ่สามารถประกอบกิจกรรมทางศาสนาได้ครบถ้วน และถือโอกาสในวันนั้นพบปะพูดคุยกับแรงงานที่ทำงานในพื้นที่ต่างกัน เพราะส่วนใหญ่แรงงานกลุ่มนี้มีกรรมร่วมกันในวัดที่เป็นศูนย์รวมเฉพาะกลุ่มคน และเป็นที่ยอมรับในกลุ่มคนไทยเช่นกันว่าวัดเหล่านี้ เป็นวันของคนไทใหญ่ เช่น ในเขตอำเภอเมือง ประกอบด้วยวัดกู่เต้า และวันป่าเป้าในวันสำคัญทางศาสนานี้แรงงานไทใหญ่ที่อยู่ต่างอำเภอ ก็เข้ายังวัดในเขตอำเภอเมืองเนื่องจากมีเครือข่ายที่ประกอบอาชีพในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก และดังที่ได้กล่าวแล้วว่าในวันสำคัญนี้กลุ่มแรงงานข้ามชาติไทใหญ่จะใช้เวลานี้ในการพบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน และการดำรงชีวิต เป็นต้น การดำเนินลักษณะเช่นนี้จึงทำให้เกิดเป็นเครือข่ายทั้งในเชิงวัฒนธรรมและเครือข่ายการทำงานที่ค่อนข้างเข้มแข็งในกลุ่มแรงงานไทใหญ่ เนื่องด้วยเหตุความเข้มแข็งของเครือข่ายกลุ่มแรงงานไทใหญ่นี้ส่งผลต่อการสานต่อเพื่อธำรงซึ่ง

ความเป็นชนชาติไทใหญ่ในสังคมไทยสามารถเปิดพื้นที่ หรืออาจกล่าวได้ว่ามี “พื้นที่ทางวัฒนธรรม” ขึ้นมาได้ ในสังคมไทยและได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะประเพณีปอยส่างลอง ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของชนชาติไทใหญ่ ซึ่งได้มีการจัดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องช่วงระหว่างเดือนมีนาคม-เมษายน ของทุกปี กรณีในอำเภอเมืองเชียงใหม่ ศูนย์รวมการค้าประเพณีนี้ คือวัดป่าเป้าและวัดกู่เต้า การดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ดังกล่าวนี้กลายเป็นจุดเชื่อมโยงความสนใจและการให้การยอมรับในด้านวัฒนธรรมจากสังคมไทย และกลายเป็นทรัพยากรทางวัฒนธรรมเพื่อตอบสนองทางการท่องเที่ยว ซึ่งจากคำกล่าวของนางคำอิน และพ่อครู ซึ่งได้กล่าวไว้โดยสรุปได้ว่า คนไทย (คนเมือง) ไม่ยอมรับคนไทใหญ่ แต่ยอมรับวัฒนธรรมไทใหญ่เห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่จังหวัดเชียงใหม่ได้บรรจุปอยส่างลองไว้ในปฏิทินการท่องเที่ยวของจังหวัดซึ่งปรากฏในปฏิทินการท่องเที่ยวของสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่แรงงานไทใหญ่นุกเบิกได้สื่อสารความคล้ายคลึงกันของวัฒนธรรมของคนไทยในจังหวัดเชียงใหม่ส่งต่อไปยังเครือญาติหรือกลุ่มคนไทใหญ่ด้วยกันยังพื้นที่ต้นทางในรัฐฉานก่อนที่จะตัดสินใจย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานมีผลต่อการตัดสินใจร่วมกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจและด้านการเมืองเข้ามาเป็นแรงงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่อื่นๆ ที่มีชายแดนติดต่อกัน จึงถือได้ว่าปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมที่ถูกสื่อสาร ไปยังผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยในภาพเชิงบวก ว่าการเข้ามาอาศัยอยู่และประกอบอาชีพในประเทศไทยจะยังคงสามารถดำรงวัฒนธรรมไทใหญ่ได้เฉกเช่นอยู่อาศัยในบ้านตน กอปรกับลักษณะของคนไทยในสังคมชนบทซึ่งเป็นพื้นที่ที่คนไทใหญ่อพยพเข้ามาอยู่ในระยะแรกนั้นยังจะคงมีภาพของผู้ที่มีความเห็นอกเห็นใจและให้ความช่วยเหลือหรืออุปถัมภ์แก่ประชนไทใหญ่ที่คนไทยรับรู้เป็นกลุ่มที่ได้รับการต้อนรับอันอบอุ่นจากการรุกรานของทหารพม่าและประสบปัญหาความยากจน ความเป็นคนที่มีคามเอื้ออารีของคนไทยจึงถึงสื่อสารไปเช่นเดียวกับการสื่อสารทางวัฒนธรรมระหว่างคนไทยและไทใหญ่ที่มีความคล้ายคลึงกัน จึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่มีชายแดนใกล้กับรัฐฉานของพม่าเช่นเชียงใหม่

ในประเด็นปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลแล้วพบว่า การสื่อสารด้านวัฒนธรรมนี้เป็นปัจจัยสำคัญเช่นกันที่มีผลให้เกิดการตัดสินใจย้ายถิ่น ซึ่งพิจารณาแล้วสอดคล้องกับความเห็นของที่ Tilly and Brow (1968 อ้างใน Choldin, 1973: 165) ที่ได้อธิบายแนวคิด “ระบบอุปถัมภ์ของการย้ายถิ่น” (Auspices of Migration) ซึ่งทั้งสองอธิบายว่าการย้ายถิ่นนั้นมีโครงสร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นและชุมชนที่รับผู้ย้ายถิ่นก่อนที่ผู้ย้ายถิ่นจะย้าย ซึ่งกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มอุปถัมภ์ในการย้ายถิ่นที่มีหลากหลายประเภทและมีความเชื่อมโยงกัน ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่า Tilly and Brow ต้องการชี้ให้เห็นว่า การย้ายถิ่นมิได้

เกิดขึ้นเนื่องจากการมีเครือข่ายเท่านั้น แต่เกิดจากปัจจัยชุมชนปลายทางที่เป็นจุดหมายของการย้ายถิ่นเปิดรับผู้ย้ายถิ่นด้วย โดยผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นรับรู้ได้จากข้อมูลข่าวสารผ่านผู้ที่ย้ายถิ่นก่อนหน้าซึ่งอาจไม่จำกัดเฉพาะเครือข่าย แต่แสดงให้เห็นว่าชุมชนปลายทางใดที่เป็นชุมชนเปิดหรือพื้นที่เปิดยอมรับเป็นปัจจัยเอื้อให้ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นตัดสินใจย้ายได้ง่ายขึ้น ซึ่งทั้งสองเห็นว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งหากพิจารณาถึงผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่าโดยเฉพาะกลุ่มไทใหญ่จากรัฐฉานที่มุ่งเข้ามาประเทศไทยในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ย่อมมีความสอดคล้อง เนื่องจากประชาชนพม้ามักย้ายถิ่นผิดกฎหมายเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยนอกเหนือจากมีชายแดนติดกันแล้ว ปัจจัยด้านสังคมไทยที่แสดงออกให้เห็นถึงภาพลักษณ์ว่าเป็นสังคมเอื้ออาทรในความรับรู้ของต่างชาติย่อมมีส่วนสนับสนุนให้มีผู้ย้ายถิ่นจากพม่าเข้ามา มาก เช่น ในจังหวัดเชียงใหม่มีชุมชนหลายแห่งกลายเป็นพื้นที่รองรับผู้ย้ายถิ่นชาวไทใหญ่จากรัฐฉาน ประเทศพม่าเข้ามาเป็นแรงงานจำนวนมาก อย่างไรก็ตามไม่ว่าด้วยชุมชนปลายทางที่เอื้อให้เกิดการย้ายถิ่น

4. ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ปัจจัยในด้านนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยทั้งสามด้านดังกล่าวข้างต้น เนื่องด้วยประเทศไทยมีภูมิประเทศเชื่อมต่อกับประเทศพม่า โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอต่างๆ ในจังหวัดเชียงใหม่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศพม่าในเขตรัฐฉานถึง 5 อำเภอ คือ อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝาง อำเภอแม่ฮาด และมีจุดช่องทางอนุญาตให้ผ่านแดนชั่วคราวเพื่อส่งเสริมการค้าบริเวณชายแดนและกระชับความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่น คือ จุดผ่อนปรนกัวผาวอก บ้านอรุโณทัย หมู่ 10 ตำบลเมืองนะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งห่างจากที่ทำการประมาณ 123 กิโลเมตร และห่างจากอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ประมาณ 70 กิโลเมตร จุดผ่อนปรนนี้ตั้งอยู่ติดกับบ้านป่าแหม เมืองหาง ประเทศพม่า และจุดผ่อนปรนหลักตั้งบ้านหลักแฉ่ง หมู่ 1 ตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ มีอาณาเขตอยู่ใกล้เคียงกับเมืองเตา เมืองทา เมืองสาต และชุมชนรัฐฉานประเทศพม่า นอกจากตามตะเข็บพรมแดนไทย-พม่าที่มีการอนุญาตให้เข้า - ออกถูกต้องตามกฎหมายแล้วยังมีช่องทางแดนธรรมชาติที่ไม่ได้มีการอนุญาตให้ผ่านแดนอย่างถูกกฎหมาย แต่กลับเป็นช่องทางที่ผู้อพยพย้ายถิ่นนิยมใช้เป็นเส้นทางย้ายถิ่นเข้าสู่ประเทศไทย โดยจังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่กว้างใหญ่เป็นอันดับหนึ่งของภาคเหนือ ในทางทิศเหนือของจังหวัดมีพื้นที่ติดกับรัฐฉานของประเทศสหภาพพม่า โดยมีสันปันน้ำเป็นพรมแดนธรรมชาติ อาทิ คอยคำ คอยหลักแฉ่ง คอยผาวอก และคอยอ่างขาง อันเป็นส่วนหนึ่งของทิวเขาแดนลาวที่เป็นเส้นกั้นอาณาเขตตลอดแนวยาว ประมาณ 227 กิโลเมตร (สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่, 2553: ระบบออนไลน์) และในทิศตะวันออกจังหวัดเชียงใหม่มีอาณาเขตติดกับจังหวัดเชียงราย, จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน โดยเฉพาะจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นเส้นทางที่มีประชาชนจากประเทศพม่าหลบหนีเข้ามาแล้วเดินทางมายังจังหวัดเชียงใหม่ จาก

อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายมีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดท่าขี้เหล็ก ของประเทศพม่าที่มีแม่น้ำสายที่เป็นพรมแดนกั้นระหว่างสองประเทศเท่านั้น จึงยอมง่ายแก่การเข้ามาไม่ว่าจะเป็นการลักลอบเข้ามาเองหรือมีกระบวนการจ้างงานเป็นผู้ดำเนินการนำพาเข้ามา แม้แต่การข้ามแดนแบบถูกกฎหมายโดยใช้บัตรผ่านแดนแบบเข้าไปเยือนกลับผ่านสะพานมิตรไทย-พม่าแห่งที่ 1 ครบบริเวณด่านถาวร แม่สาย จังหวัดเชียงราย และจังหวัดท่าขี้เหล็ก ของพม่า แต่กลับลักลอบเดินต่อเข้ามาพื้นที่ที่ปลายทางอื่นๆ ก็สามารถกระทำได้ง่าย คังกรณีของ “น้องปุย” ที่เดินทางจากบ้านเกิดบริเวณใกล้เคียงกับเชียงคองโดยอาศัยรถโดยสารมาจังหวัดท่าขี้เหล็ก และเดินทางต่อเข้ามาอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย แล้วเดินทางต่อมาที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งตลอดระยะเวลาในการเดินทางอาศัยรถโดยสารประจำทางทั้งหมด และปัจจุบันน้องปุยเป็นนักพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านคุ้มครองสิทธิแรงงานแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่และได้รับการส่งเสริมให้ไปอบรมในประเทศแคนาดาในด้านแรงงานสตรีจากองค์กรระหว่างประเทศ จากกรณีของน้องปุยจะเห็นได้ชัดเจนการที่ประเทศไทยมีภูมิศาสตร์ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทำให้เกิดความสะดวกเข้ามาทั้งผ่านพรมแดนธรรมชาติที่ไม่มีด่านความมั่นคงหรือเข้ามาทางช่องทางปกติที่มีทั้งด่านการค้าและด่านความมั่นคงของประเทศ แต่ยังไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนของประชาชนได้อย่างทั่วถึงเท่าที่ควรเนื่องจากมีจำนวนประชาชนที่เป็นนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการค้าขนาดกลางขนาดเล็ก ร้านค้าแผงลอย หาบเร่ และมีการขนส่งสินค้าอย่างคับคั่งที่เป็นอุปสรรคต่อการควบคุม ในการเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ เช่น “ลุงชาย” พร้อมครอบครัวที่ใช้การเดินทางเท้าเข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่ยังเขตอำเภอเวียงแหง เช่นเดียวกับ “อ้ายดี” และ “อ้ายลาว” ที่ใช้วิธีการเดินทางโดยการจ้างรถรับจ้างมายังบริเวณชายแดนอำเภอเวียงแหงแล้วเดินทางต่อมายังเขตอำเภอเมือง เชียงใหม่ และกรณีของ “ลุงคำใส” ที่ใช้เส้นทางเดินทางเข้ามาบริเวณฝั่งตรงกันข้ามคอยอ่างขาง เขตอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งการจะเข้ามาในเขตพื้นที่คอยอ่างขางของประเทศไทยได้ ลุงคำใสได้อธิบายว่า จะต้องใช้การเดินทางเท้าเข้ามาคอยอ่างขาง ซึ่งก่อนที่จะเดินทางเข้ามาได้นั้นจะต้องจ่ายค่าผ่านด่าน 2 ด่าน ให้ด่านทหารไทใหญ่ และด่านที่เป็นทหารพม่า แล้วจึงเดินทางขึ้นภูเขาซึ่งเป็นภูเขาสูงเคียงกันกับคอยอ่างขางแต่อยู่ในฝั่งประเทศพม่า จะเห็นได้ว่าการเดินทางเข้ามาค่อนข้างกระทำโดยง่ายเนื่องจากมีภูเขาเป็นด่านธรรมชาติกั้น



ภาพ 18 แสดงพรมแดนระหว่างไทยกับพม่าที่มีสะพานข้ามแม่น้ำสายเชื่อมโยงทั้งสองประเทศเข้าหากัน



ภาพ 19 แสดงสภาพบริเวณด่านแม่สาย จังหวัดเชียงรายที่มีการข้ามแดนเป็นวิถีปกติ จึงเอื้อต่อการเดินทางเข้ามายังพื้นที่ด้านในของจังหวัด

ปัจจัยในด้านภูมิศาสตร์นี้สอดคล้องกับ Myron (1985: 446) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับตัวแปรในการย้ายถิ่นในงาน “On international migration and International relations” ซึ่งอธิบายถึงตัวแปรที่มีบทบาทในการกำหนดความเป็นไปของกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติที่มีตัวแปรประการหนึ่งที่สำคัญที่ให้การย้ายถิ่นดำเนินได้อย่างสะดวก ซึ่งก็คือ ตัวแปรความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ปลายทาง (Access Variables) ซึ่งกรณีที่ผู้ย้ายถิ่นจากรัฐฉาน ประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทยในจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดใกล้เคียง เช่น เชียงราย และแม่ฮ่องสอนจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าปัจจัยในด้านพื้นที่ที่มีชายแดนติดกันทำให้สามารถย้ายถิ่นเข้ามาได้โดยสะดวก ดังกรณีตัวอย่างของผู้ให้

ข้อมูลสำคัญข้างต้น ซึ่งปัจจัยในด้านนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักที่ส่งเสริมให้เกิดการย้ายถิ่นได้ โดยสะดวกแม้ว่าจะมีด่านของประเทศพม่าเป็นด่านในการป้องกัน ไม่ให้มีการย้ายถิ่นเข้าประเทศไทยได้โดยง่าย แต่ก็มิได้กระทำโดยจริงจังจากประเทศต้นทาง กอปรกับการมีพื้นที่ติดกันจึงยังส่งเสริมให้การย้ายถิ่นของประชาชนจากรัฐฉานที่มีพื้นที่ติดกับจังหวัดเชียงใหม่ดำเนินได้โดยง่าย

โดยสรุปจากข้อมูลปัจจัยการสนับสนุนให้เกิดการย้ายถิ่นของประชาชนจากประเทศพม่า ซึ่งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นประชาชนจากรัฐฉานที่เป็นชนกลุ่มน้อยไทใหญ่ของประเทศพม่าเป็นประชาชนกลุ่มใหญ่ที่สุดที่มีการย้ายถิ่นข้ามชาติมายังประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจย้ายถิ่นนั้นเนื่องจากเหตุผลหลายประการทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากประเทศประเทศพม่าซึ่งเป็นต้นทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ ซึ่งสอดคล้องกับ สุนิ ฉัตราคม (2523) ที่ได้อธิบายว่าปัจจัยทางสังคมและการเมืองถือทำให้แรงงานบางส่วนอาจต้องอพยพเคลื่อนย้ายไปต่างประเทศเป็นเพราะไม่พอใจในสภาพสังคม และการเมืองที่มีอยู่ สืบเนื่องมาจากความวุ่นวายและความแตกต่างของกลุ่มการเมือง ในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีสภาพปัญหาเริ่มแรกคือปัญหาด้านความขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาลทหารพม่า จึงส่งผลต่อการประสบปัญหาในด้านอื่นๆ ตามมานั้นเป็น ซึ่งก็นำมาสู่การลักลอบย้ายถิ่นผิดกฎหมายเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งการย้ายถิ่นในลักษณะนี้มีความเสี่ยงตั้งแต่กระบวนการเริ่มย้ายถิ่น ระหว่างการย้ายถิ่น และเมื่อเข้ามาถึงพื้นที่ปลายทาง โดยเฉพาะในพื้นที่ปลายทางที่มักไม่ได้รับการยอมรับ แต่การย้ายถิ่นลักษณะนี้ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนไทใหญ่จากรัฐฉานมีการเปรียบเทียบพื้นที่ปลายทางกับพื้นที่ต้นทางการย้ายถิ่น ดังที่ Lee (1966: 50 - 51) ได้อธิบายถึงปัจจัยที่มีบทบาทในการย้ายถิ่นได้แก่ ปัจจัยที่สัมพันธ์กับพื้นที่ต้นทาง (Origin) ซึ่งในปัจจัยนี้ Lee เห็นว่าผู้ย้ายถิ่นมักเปรียบเทียบกับพื้นที่ปลายทางที่ต้องการย้ายถิ่นไปอยู่อาศัยว่ามีสภาพที่ดีกว่าในพื้นที่ต้นทาง และพื้นที่ปลายทาง (Destination) และปัจจัยส่วนบุคคล (Personal Factors) ที่แต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน การย้ายถิ่นจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปรียบเทียบผลประโยชน์ (Advantages) ที่จะได้รับกับผลเสีย (Disadvantages) ที่จะเกิดขึ้น ถ้าผลประโยชน์ที่จะได้รับมีมากกว่าผลเสียหรือต้นทุน (Cost) แล้วประชาชนก็จะตัดสินใจย้ายถิ่น ซึ่งข้อมูลดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้ที่ย้ายถิ่นจากรัฐฉาน ประเทศพม่านั้นมีความเชื่อว่าการย้ายถิ่นเข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่จะทำให้ได้รับการจ้างงาน การมีโอกาสทางสังคมอื่น เช่น การที่บุตรหลานสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาที่ดีกว่า และเมื่อเจ็บป่วยก็จะสามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์ได้ดีกว่าถิ่นที่อยู่เดิมที่ย้ายถิ่นออก ซึ่งโอกาสเข้าถึงบริการทางสังคมเหล่านี้จำกัด ฉะนั้นจึงตัดสินใจย้ายถิ่นออกแม้ว่าจะมีความเสี่ยงในการถูกจับกุมหรือความเสี่ยงอื่นเนื่องจากการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย

รูปแบบ / วิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติ และ การปรับตัวของแรงงานในสังคมไทย

ในด้านของรูปแบบหรือวิธีการย้ายถิ่นและการปรับตัวนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอจากผลของการศึกษาและการวิเคราะห์เอกสารร่วมกับ โดยยกตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เป็นแรงงานข้ามชาติจำนวน 6 กรณีศึกษา ผู้ศึกษาจะยกตัวอย่างประกอบในกรณีที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนใดมีลักษณะที่สอดคล้องกับหัวข้อที่กำหนดไว้ ข้อมูลในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ การสำรวจ และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยนำทฤษฎีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) และทุนทางสังคม (Social Capital) เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบาย ในส่วนของการปรับตัวนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของแรงงานภายใต้บริบทใหม่ในสังคมไทย โดยเป็นการปรับตัวครอบคลุมทั้งการปรับตัวด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งการปรับตัวนี้ผู้ศึกษาจะสะท้อนให้เห็นภาพของการปรับตัวในทุกๆ ด้าน ซึ่งผลจากการศึกษาจะทำให้เห็นว่า การปรับตัวของแรงงานในด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรมนั้นเป็นการกระทำโดยมีปัจจัยในด้านเศรษฐกิจเป็นฐานคิดหลักในการปรับตัวของแรงงาน และการปรับตัวของแรงงานก็มีได้ดำเนินในลักษณะของการเป็นผู้ถูกกระทำ ในทางตรงกันข้ามกับการปรับตัวในลักษณะของการได้ตอบและตอบสนองต่อนายจ้างและตัวแทนอำนาจรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ โดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองผ่าน “คนกลาง” ซึ่งมีทั้งรูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติ หรือตัวบุคคลที่เป็นแกนนำคนไทใหญ่ด้วยตัวเอง ซึ่งกระทำทั้งในรูปของการเจรจาระหว่างบุคคลกับบุคคลหรือดำเนินในลักษณะของการใช้สื่อสารมวลชน ทั้งโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ สื่ออินเทอร์เน็ต เพื่อสื่อสารไปยังรัฐ ทุน และกลุ่มแรงงานข้ามชาติ การกระทำดังที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติไทใหญ่นั้นมีการแสดงต่อทุนหรือนายจ้างคนไทย และอำนาจของรัฐในรูปแบบที่ “ไม่นิ่งเฉย” ในฐานะของผู้ถูกกระทำ (Object) แต่ได้มีปฏิสัมพันธ์ในฐานะของผู้กระทำ (Subject) ด้วย ซึ่งผู้ศึกษาขอนำเสนอผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1. รูปแบบ/วิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติ

ผลการศึกษาถึงรูปแบบหรือวิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานพม่า ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างคือ กลุ่มผู้ที่เป็นแรงงานไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า รูปแบบหรือวิธีการการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะเดินทางมาเป็นกลุ่มที่เป็นเครือข่ายหรือเพื่อนบ้านที่สนิท หากเป็นการเดินทางมาครั้งแรกอาจไม่ได้มาเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ แต่ก็มีผู้ร่วมเดินทางมาพร้อมด้วยซึ่งส่วนใหญ่เดินทางมาด้วยตนเองโดยมิได้อาศัยคนกลางหรือนายหน้า โดยจากการศึกษาของ

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2543: 11) ที่ทำการศึกษาแรงงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่เดินทางอพยพครั้งแรกจำนวน 409 คน โดยมีร้อยละ 73 เดินทางมาโดยไม่ได้อาศัยนายหน้าและร้อยละ 27 อาศัยนายหน้าในการเข้าสู่สังคมไทย โดยเป็นแรงงานชายที่พึ่งนายหน้ามากกว่า ซึ่งกฤตยา และคณะเห็นว่าคงเนื่องจากชายต้องมาหางานทำและที่อยู่อาศัยก่อนแล้วจะเรียกสมาชิกคนอื่นๆภายในครอบครัวและเครือญาติตามมาภายหลัง จากผลการศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเพศชายถือว่าเป็น “ผู้บุกเบิก” (Pioneer) ในการวางรากฐานเครือข่ายการย้ายถิ่นครั้งต่อไปแก่ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นทั้งคนภายในและนอกครอบครัวตามความเห็นของ J. Edward Taylor จากการศึกษาทำให้ทราบว่าผู้อพยพใหม่ที่ต้องการเข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่จะสามารถอพยพเข้ามาโดยไม่ต้องอาศัยนายหน้าอีกต่อไป แต่อาศัยการให้ข้อมูลเส้นทางการเดินทาง อุปสรรค การหางานทำ และที่อยู่อาศัยจากกลุ่มผู้เข้ามาก่อนในยุคแรก โดยในงานชิ้นนี้ยังได้ชี้ให้เห็นว่าการเดินทางเข้ามาครั้งแรกส่วนใหญ่เลือกเข้ามาพร้อมกับคนในครอบครัว เราจะเห็นได้ว่าการเลือกเดินทางมากับคนที่ไว้ใจมากที่สุดคือคนในครอบครัว บ่งชี้ได้ว่าการเดินทางย้ายถิ่นข้ามชาติในความเห็นของผู้ย้ายถิ่นครั้งแรกมีความเสี่ยงจึงจำเป็นต้องเลือกเดินทางกับกับคนที่ไว้ใจสูงสุด

การศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ฌ็อง-ฌัก โยแซก (2547: 78) ที่ได้สัมภาษณ์เชิงลึกถึงวิธีการเข้าสู่จังหวัดเชียงใหม่ของแรงงานที่ครอบครัวหลากหลายกลุ่มจำนวน 40 ตัวอย่างพบว่าแรงงานมากถึง 30 ตัวอย่างที่เข้ามาโดยไม่ได้อาศัยนายหน้า แต่ฌ็อง-ฌัก โยแซกไม่ได้ให้ข้อมูลว่ามีกลุ่มใดชักชวนให้เข้ามาหรือเอื้ออำนวยในการเดินทางเข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ แต่ผู้ศึกษาเชื่อว่าเครือข่ายผู้อพยพ (Migrant Network) ดังที่ Douglas Massey อธิบายไว้จะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำหรับการเดินทาง เนื่องจากมีจำนวนมากว่าครั้งที่ใช้วิธีการเดินทางโดยใช้รถโดยสารมากกว่าเดินทางเท้า ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้ทราบเส้นทางเดินรถที่ต้องมีการต่อรถหลายช่วงเพื่อเข้ามาถึงชายแดนของไทย สำหรับอีก 10 ตัวอย่างในจำนวน 40 ตัวอย่างที่ฌ็อง-ฌัก โยแซกได้ศึกษานั้นอาศัยทั้งนายหน้าชายไทยและพม่า อีกทั้งเจ้าของสถานบริการและตำรวจไทยพาเข้ามา ซึ่ง “นายหน้า” ก็ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่อยู่ใน “Migration Network” ที่สำคัญที่ทำให้การย้ายถิ่นสำเร็จ เพียงแต่ผู้อพยพรุ่นแรกในฐานะที่เป็น “ผู้บุกเบิก” หรือ “Pioneer” ได้ทำหน้าที่ทดแทนบทบาทนายหน้าหลังจากได้เข้ามาทำงานและอยู่อาศัยในพื้นที่ปลายทางแล้ว จึงได้ว่ากลุ่มผู้อพยพในรุ่นแรกได้ทำหน้าที่ถักทอเครือข่ายข้อมูล (Information Network) อย่างลอมพิดลอมถูกในเบื้องต้น แล้วค่อยๆ พัฒนาสร้างเครือข่ายที่มีข้อมูลที่เพียงพอและถูกต้องเพื่อส่งต่อไปยังเครือญาติที่ต้องการย้ายถิ่นตามเข้ามา

จากผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “อ้ายดี” (อายุประมาณ 30 ปี) ซึ่งเป็นแรงงานชาวไทยใหญ่ทำงานเป็นแรงงานก่อสร้างในพื้นที่ตำบลช้างเผือกอำเภอเมือง ที่ถ่ายทอดให้ฟังว่าตนเองเข้ามาพร้อมกับแม่ตั้งแต่ตอนเป็นวัยรุ่น โดยเข้ามาทางบ้าน

เปียงหลวง อ.เวียงแหง โดยได้พักอาศัยที่ศูนย์อพยพบ้านเปียงหลวงซึ่งเป็นการเข้ามาหลังจากที่พ่อได้เข้ามาอยู่ศูนย์อพยพก่อนหน้านี้และได้ออกไปรับจ้างเป็นคณงานในสวนของชาวบ้านคนไทยที่อยู่บริเวณใกล้เคียงดังกล่าว ส่วนอ้ายดีได้ย้ายเข้ามารับจ้างเป็นคณงานในสวนดอกไม้ในตำบลโป่งแยง อำเภอแม่อริม เพราะมีญาติทำงานอยู่ในพื้นที่นั้นหลายคนชักชวนมา ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจของผู้ศึกษาพบว่าในพื้นที่ดังกล่าวเป็นแหล่งเพาะปลูกไม้เมืองหนาวสำคัญของจังหวัด โดยเฉพาะดอกเบญจมาศที่มีราคาดีและสามารถปลูกได้ทั้งปี จากการสอบถามชาวบ้านที่จ้างแรงงานไทใหญ่จึงทราบว่า ชาวบ้านในพื้นที่นี้ปลูกดอกเบญจมาศเป็นหลัก เพราะสามารถปลูกได้ 2 – 3 ครั้งต่อปี จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานช่วยซึ่งส่วนใหญ่นิยมจ้างแรงงานที่เป็นสามีและภรรยา มากกว่า เนื่องจากการจ้างทั้งสามีและภรรยาพร้อมกันก็จะช่วยลดอัตราการออกจากงานกลางคัน หากถูกจ้างแยกจากกันแรงงานไทใหญ่มักจะออกจากการทำงานเพื่อติดตามสามี หรือภรรยาไปยังแหล่งงานอื่นที่คนใดคนหนึ่งไปรับจ้าง ลักษณะเช่นนี้บ่งชี้ให้เห็นว่าตัวของแรงงานแท้ที่จริงแล้วมีอำนาจในการเลือกงานซึ่งมีอัตราการหมุนเวียนเข้าออกงานค่อนข้างมาก ในกรณีของนายจ้างที่เป็นเจ้าของสวนดอกไม้เบญจมาศซึ่งต้องการแรงงานเพื่อที่ได้ผลผลิตในอัตราสูงสุดจึงจำเป็นต้องอาศัยแรงงานไทใหญ่เป็นกำลังผลิต ร่วมกับแรงงานของตัวเอง ซึ่งบางครั้งรอบครัวจึงต้องการจ้างแรงงานไทใหญ่เพียงคนเดียวเพื่อลดต้นทุนการผลิต แต่เมื่อต้องการลดอัตราการทิ้งงานกลางคันจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานทั้งสองคน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากกรณีอ้ายดีที่ทำงานเป็นลูกจ้างที่สวนดอกไม้เบญจมาศที่ตำบลโป่งแยงเพียง 1 ปี และย้ายเข้ามาเป็นแรงงานก่อสร้างโดยการชักชวนของเพื่อนบ้านไทใหญ่เนื่องจากได้ค่าจ้างที่สูงกว่าและด้วยเหตุที่แฟนซึ่งเคยเป็นแรงงานในสวนดอกไม้เดียวกันย้ายเข้ามาเป็นลูกจ้างในร้านอาหารในอำเภอเมือง

กรณีของ “อ้ายลาว” (อายุประมาณ 35 ปี) ก็มีวิธีการย้ายถิ่นเข้ามาเช่นเดียวกันที่ได้อาศัยเครือข่ายญาติในการย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพในจังหวัดเชียงใหม่ อ้ายลาวตัดสินใจย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำได้ไม่ยากเลยเนื่องจากทั้งพ่อและแม่ได้อพยพเข้ามาเป็นแรงงานในสวนกระเทียมที่อำเภอไชยปราการมาก่อนหน้าประมาณ 5 ปี อ้ายลาวซึ่งเดิมอาศัยอยู่กับพี่สาวที่รัฐฉานก็ได้อพยพเข้ามาสมทบซึ่งได้เดินทางมาพร้อมญาติ พอมาถึงที่อำเภอไชยปราการก็ได้เดินทางเข้ามารับจ้างตามสถานที่ก่อสร้างและอาศัยอยู่ในที่ก่อสร้างหลายแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งเขตอำเภอ สันทราย ดอยสะเก็ด และอำเภอเมืองในปัจจุบัน ซึ่งได้ค่าจ้างประมาณวันละ 180 บาทการมุ่งเข้าสู่อาชีพแรงงานก่อสร้างของอ้ายลาวนั้นเพราะมีญาติที่ทำงานอยู่ก่อนแล้วได้สมัครกับผู้ควบคุมงานก่อสร้างคนไทยที่แรงงานไทใหญ่เรียกว่า “นาย” ไว้ล่วงหน้า และนายเองก็ต้องการแรงงานจำนวนมาก จากกรณีของอ้ายลาวแสดงให้เห็นว่าเป็นการเข้ามาโดยมีตำแหน่งรองรับไว้ล่วงหน้า จึงเป็นการประกันความมั่นคงในการทำงานได้ระดับหนึ่งว่าย้ายถิ่นเข้ามาแม้ว่าจะกระทำในลักษณะผิด

กฎหมายแต่มั่นใจได้ว่าจะสามารถมีงานทำและอยู่รอดในเชิงเศรษฐกิจได้ นั่นย่อมหมายถึงการที่จะสามารถได้รับค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ได้

สำหรับในกรณีของ “ลุงชาย” (อายุ 76 ปี) มีความแตกต่างจากสองตัวอย่างแรกคือการเข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่เพราะมีคนในครอบครัวคือ ลูกสาวคนโตในจำนวนลูกทั้งหมด 8 คนของลุงชายเข้ามาทำงานเป็นคนแรกโดยทำงานเป็นลูกจ้างปลูกป่าของกรมป่าไม้ที่อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ลุงชายได้เล่าให้ฟังว่าในลูกสาวคนโตได้เข้ามาจังหวัดเชียงใหม่ทางอำเภอเวียงแหง โดยมาพร้อมกับเพื่อนบ้านที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันแต่ไม่ได้เป็นญาติกัน ลูกสาวในฐานะลูกคนโตเห็นว่าหากอาศัยอยู่ที่บ้านเดิมทั้งครอบครัวก็อาจจะไม่สามารถอยู่รอดได้เพราะสภาพความเป็นอยู่ที่ข้นแค้น ประกอบกับที่ครอบครัวมีพี่น้องถึง 8 คน จึงทำให้ลูกสาวตัดสินใจเดินทางเข้ามาหางานทำที่เมืองไทย โดยการเดินเท้าเข้ามาในพื้นที่เขตอำเภอเวียงแหง และคิดว่าคงทำงานที่อำเภอเวียงแหงก่อนแล้วค่อยๆ ขยับขยายเข้ามาทำงานเป็นลูกจ้างปลูกป่าของกรมป่าไม้ที่อำเภอสะเมิง (เนื่องจากลุงชายไม่ทราบข้อมูลที่แน่ชัดจากลูกสาว จึงไม่ทราบว่าลูกสาวเข้ามาทำงานที่อำเภอสะเมิงได้อย่างไร) และเมื่อลูกสาวคิดว่าได้งานที่มั่นคงแล้วจึงได้หาเส้นทางให้ลุงชายและครอบครัวทั้งหมดอพยพเข้ามาอยู่ด้วย จึงได้นัดหมายให้ลุงชายและครอบครัวเข้ามาอาศัยอยู่และทำงานด้วยในที่เดียวกัน การนัดหมายทำโดยการเขียนจดหมายภาษาไทยใหญ่แบบย่อๆ แล้วฝากส่งต่อกันเป็นทอดๆ ในกลุ่มแรงงานคนไทใหญ่ที่เข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่จนจดหมายนั้นไปถึงพื้นที่ชายแดนอำเภอเวียงแหงและเมื่อมีแรงงานไทใหญ่จะเดินทางกลับบ้านที่รัฐฉานก็นำจดหมายนั้นฝากไปถึงลุงชาย ซึ่งมั่นใจว่าเป็นจดหมายที่ลูกสาวฝากมาจึงได้เตรียมตัวเดินทางเพื่อให้ถึงบริเวณที่นัดหมายตามระยะเวลาที่ลูกสาวคนโตได้นัดหมายไว้ในจดหมาย ลุงชาย ภรรยา และลูกที่เหลืออีก 7 คนเดินทางมาพร้อมกัน โดยการเดินเท้าเข้ามายังเขตอำเภอเวียงแหงยังหมู่บ้านเปียงหลวงเช่นเดียวกับครอบครัวอายุดี เมื่อมาถึงตัวอำเภอเวียงแหงตามที่ลูกสาวได้นัดหมายก็มาอาศัยรับจ้างซึ่งลูกสาวได้จ้างเหมารถของชาวเขาเผ่าม้งที่อยู่ในตำบลโป่งแยงเขตติดต่อกับอำเภอสะเมิงมารับลุงชายและครอบครัวไปส่งให้ลูกสาวที่อำเภอสะเมิง โดยไม่ถูกตรวจสอบใดๆ จากเจ้าหน้าที่ต่างๆ เข้ามาในเส้นทางเดินรถปกติ จากนั้นลุงชายก็ได้มาเป็นลูกจ้างปลูกป่ากับภรรยาที่เดียวกับลูกสาว ส่วนลูกที่โตและสามารถทำงานได้ก็ไปเป็นลูกจ้างทำสวนของเกษตรกรในเขตอำเภอสะเมิงที่ใกล้กับสวนป่าของกรมป่าไม้

ส่วน “พ่อครู” (อายุประมาณ 70 ปี) ซึ่งอดีตเป็นนักเขียนไทใหญ่ในรัฐฉานซึ่งเป็นผู้ที่ขึ้นชอปรงานเขียนของกุหลาบ สายประดิษฐ์ และจิตร ภูมิศักดิ์ พ่อครูเป็นผู้ที่อพยพเข้ามาโดยเดินเท้ามาเพียงลำพัง โดยมาพักอาศัยและทำงานในเขตอำเภอฝางแล้วและเมื่อได้บัตรคนพื้นที่สูงโดยการจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับพื้นที่แล้วจึงค่อยอพยพเข้ามาทำงานในเขตอำเภอเมือง

โดยวิธีการโดยสารรถประจำทางเข้ามาแต่ปัจจุบันได้ทำงานในฐานะผู้สืบทอดประเพณีไทใหญ่ ให้แก่เยาวชนไทใหญ่ที่เข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่โดยการสอนภาษาและวัฒนธรรมไทใหญ่ ให้แก่แรงงานที่เป็นวัยหนุ่มสาวในช่วงเวลาที่สะดวก โดยได้ตั้งเป็นชมรมภาษาและวัฒนธรรมไทใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีพี่คำอิ่นเป็นแกนนำร่วมด้วย พ่อครูในปัจจุบันจึงไม่ได้ประกอบอาชีพแล้วเพราะมีรุ่นลูกเข้ามาทำงานและเลี้ยงดูแทนจึงสามารถดำเนินกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมได้อย่างเต็มเวลาและเป็นศูนย์กลางในการประสานงานในการส่งเสริมวัฒนธรรมไทใหญ่กับแกนนำที่อยู่ต่างประเทศ อาทิ อเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และออสเตรเลีย เป็นต้น ชมรมนี้มีกลุ่มวัยรุ่นที่เข้ามาศึกษาภาษาและวัฒนธรรมไทใหญ่ทำหน้าที่ช่วยเหลือและประสานความร่วมมือทางการวัฒนธรรมไปยังกลุ่มไทใหญ่ที่อยู่ต่างประเทศผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์เช่น Facebook จึงทำให้เครือข่ายนี้มีไร่ดำรงอยู่เพียงพื้นที่เชิงกายภาพเฉพาะในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ในส่วนของ “พี่คำอิ่น” (อายุประมาณ 40 ปี) ซึ่งปัจจุบันเป็นเจ้าของกิจการพัฒนาเอกชนด้านสื่อสารมวลชนให้กับรัฐบาล ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากประเทศนอร์เวย์ดำเนินกิจกรรมในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้ที่ได้พัฒนาตนเองจากเดิมที่เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไปก็เข้ามาสู่การเป็นนักพัฒนาเอกชน การเข้ามาของพี่คำอิ่นมาได้โดยการชักชวนของญาติผู้หญิงซึ่งเข้ามาทำงานก่อนหน้านี้ได้ประมาณสิบห้าปี และปัจจุบันญาติมีบัตรคนพื้นที่สูง และได้สร้างบ้านถาวรอยู่ในเขตพื้นที่อำเภอแม่อริม จังหวัดเชียงใหม่ซึ่งไม่ไกลจากวัดป่าคาราภิรมย์ ซึ่งบริเวณดังกล่าวมีชาวเขาที่ได้อพยพจากเขตพื้นที่สูงของจังหวัดเชียงใหม่เข้ามาอาศัยจำนวนมากของพื้นที่อำเภอแม่อริม การเข้ามาของพี่คำอิ่นจึงมีญาติที่ถือได้ว่ามีความคุ้นชินกับสภาพสังคมของจังหวัดเชียงใหม่ได้ดีทำหน้าที่คอยให้ข้อมูลเส้นทางสำหรับการย้ายถิ่นเข้าและการดำรงชีวิตในทุกๆ มิติในจังหวัดเชียงใหม่แก่พี่คำอิ่นได้ดี จึงส่งผลให้การย้ายถิ่นเข้าของพี่คำอิ่นและการก้าวสู่การประกอบอาชีพได้โดยง่ายเพราะสามารถทราบแหล่งงานล่วงหน้า และยังสามารถอาศัยอยู่กับญาติโดยมีต้องอาศัยอยู่ร่วมกับนายจ้างหรือพักอาศัยในที่อยู่ที่คับแคบหรือไม่ถูกสุขอนามัยเหมือนแรงงานไทใหญ่ส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พี่คำอิ่นสามารถก้าวกระโดดเข้าสู่การเป็นนักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชนได้ เนื่องจากได้มีโอกาสเรียนภาษาไทยและภาษาอังกฤษโดยการสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศที่มีอาสาสมัครต่างประเทศเข้ามาสอนยังศูนย์ภาษาเพื่อแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งกับรับรู้เกี่ยวกับการสอนภาษาไทยและภาษาอังกฤษก็มาจากการที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมทำบุญในวันสำคัญๆ ทางศาสนา ณ วัดที่เป็นศูนย์รวมของแรงงานไทใหญ่จึงทำให้เข้าถึงข้อมูลได้ เช่นเดียวกับ “น้องปุย” (อายุ 25 ปี) ที่เดิมได้รับจ้างในร้านอาหารแล้วปรับเปลี่ยนมาเป็นนักพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านคุ้มครองสิทธิแรงงานไทใหญ่ ซึ่งดังได้เสนอไปแล้วนั้นว่าการย้ายถิ่นเข้ามาของน้องปุยสามารถกระทำได้โดยสะดวกโดยใช้วิธีการเดินทางจากบ้านเกิดที่อยู่ใกล้เคียงกับเมืองเชียงตุงโดยอาศัยรถโดยสารมา

จากจังหวัดท่าซื่อเหล็ก และเดินทางต่อเข้ามาอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย แล้วเดินทางต่อมาที่จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้การเดินทางมาได้มาพร้อมกับเพื่อนผู้หญิงด้วยกันเพียงหนึ่งคน แต่อย่างไรก็ตามการสามารถทราบเส้นทางโดยการโดยสารรถได้นั้นก็สืบเนื่องจากทราบข้อมูลจากคนในหมู่บ้านเดียวกันที่เข้ามาทำงานที่จังหวัดเชียงใหม่แล้วกลับไปเยี่ยมบ้าน ตลอดจนการได้รับรู้ถึงสถานการณ์ทางการเงินของครอบครัวที่มีลูกหลานเข้ามาทำงานในเมืองไทย แม้ว่าจะเป็นข้อมูลทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยเฉพาะการที่หญิงไทใหญ่เข้ามาขายบริการทางเพศหรือเป็นพนักงานอาบอบนวดก็ตาม แต่ในกรณีของน้องป๊วยครอบครัวให้การสนับสนุนให้เข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่เพื่อโอกาสในการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปหลังจากปริญญาตรีแล้วรวมถึงโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่ดีกว่า (น้องป๊วย, 2554: สัมภาษณ์)

จากผลการศึกษาถึงรูปแบบ/วิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 6 กรณีตัวอย่างข้างต้นทำให้ทราบว่าบทบาทของสมาชิกในครอบครัวและเครือข่าย เพื่อน และนายหน้ามีบทบาทในการนำพาให้การย้ายถิ่นข้ามชาติจากรัฐฉาน ประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศไทยประสบผลสำเร็จ โดยสมาชิกในครอบครัวและเครือข่ายถือว่าเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เป็นทุนพื้นฐานและมีความใกล้ชิดกับสมาชิกในครอบครัวและในวงศาความญาติที่ต้องการย้ายถิ่นในรุ่นหลังมีความไว้วางใจมากที่สุดได้ทำหน้าที่สนับสนุนการย้ายถิ่นจากต้นทางเข้ามายังพื้นที่ปลายทางโดยวิธีการผัดภูมิหายหรือการลักลอบเข้าเมืองได้สำเร็จมากที่สุด และนายหน้าที่ถือว่าเป็นทุนทางสังคมเช่นกันมีบทบาทในเฉพาะช่วงแรกที่สมาชิกรุ่นแรกของครอบครัวและเครือข่ายต้องการย้ายถิ่น แต่เมื่อสามารถเข้ามาอยู่ในพื้นที่ปลายทางได้สำเร็จแล้วนายหน้าจะมีบทบาทน้อยลงไป ผู้ที่ย้ายถิ่นรุ่นแรกที่เรียกว่า ผู้บุกเบิก หรือ Pioneer ก็จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นทุนทางสังคมในการเอื้ออำนวยความสะดวกให้สมาชิกและเครือข่ายรุ่นหลังย้ายถิ่นเข้ามาแทน โดยส่วนใหญ่ผู้ที่เป็นผู้บุกเบิกจะเป็นเพศชาย ยกเว้นกรณีลุงชายที่อาศัยลูกสาวคนโตในบรรดาลูก 8 คนเป็นผู้ที่เข้ามายังประเทศไทยเป็นคนแรกให้ข้อมูลเส้นทาง การย้ายถิ่นและการประกอบอาชีพในจังหวัดเชียงใหม่ สมาชิกในครอบครัวและเครือข่ายจึงเป็นทุนทางสังคมที่ได้รับความไว้วางใจมากกว่านายหน้าโดยจะเห็นได้จากผลการศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540: 97) และณัฐภรณ์ ไชยแก้ว (2547: 16) ที่แรงงานข้ามชาติเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่โดยอาศัยนายหน้ามีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่ไม่อาศัยนายหน้า ดังนั้นเราจะเห็นได้ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามชาติประสบความสำเร็จตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นย้ายถิ่นออกจนกระทั่งการย้ายถิ่นเข้าสู่พื้นที่ปลายทางได้นั้น มีกลไกสำคัญได้ทำหน้าที่เป็นทุนทางสังคมสำคัญภายใน “F Connection” ตามแนวคิดของ Porath (1980 อ้างใน Coleman (1988: 96) ได้ชี้ให้เห็นถึงหน้าที่ของ “F Connection” ประกอบด้วย ครอบครัว (Families) เพื่อน (Friends) และบริษัท หรือ หน่วยงาน (Firm) (นายหน้า, ผู้ศึกษา) ซึ่ง

เขาถือว่าเป็น “องค์กรทางสังคม” (Social Organization) ในกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติให้ประสบความสำเร็จ โดยการย้ายถิ่นข้ามชาติดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะมีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดหลายประการดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดึงดูดคนกลุ่มนี้เข้ามาก็คือ ความต้องการเข้าถึง โอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าโดยมีพลังกดดันทางการเมืองระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่กับรัฐบาลทหารพม่าเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนกรดำรงชีพด้วยความยากลำบาก เพราะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงทรัพยากรทางการผลิตของประชาชนชาวไทใหญ่ ในรัฐฉานที่เป็นชนกลุ่มน้อยจึงต้องแสวงหาโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ในประเทศไทย โดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่ที่ประชาชนไทใหญ่ได้รับรู้ถึงสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าจากการที่มีพื้นที่ในเชิงภูมิศาสตร์ใกล้เคียงกันจึงทำให้ประชาชนเกิดการข้ามแดนได้โดยง่ายและได้สื่อสารไปยังประชาชนที่เผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากปัจจัยทางการเมืองภายในประเทศ ต้องการย้ายถิ่นเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่เพื่อแสวงหาปัจจัยเชิงเศรษฐกิจตอบสนองความต้องการด้านกายภาพของผู้ต้องการย้ายถิ่นจึงผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย ซึ่งสาเหตุนี้เองจึงทำให้ผู้ย้ายถิ่นเข้ามาดำรงชีพในฐานะแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำต้องมีการแสดงบทบาทในการหักท้วงต่อสิทธิที่พึงได้รับในฐานะปัจจัยการผลิตที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทยต่อตัวแทนอำนาจรัฐ และนายทุนแม้ว่าจะอยู่ในฐานะผิดกฎหมาย กระบวนการเหล่านี้จะผนวกเข้าไปในกระบวนการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งดังที่ได้เกริ่นนำข้างต้นที่ว่า การปรับตัวของแรงงานมิได้เป็นการปรับตัวโดยความต้องการของกลุ่มผู้ย้ายถิ่นเอง แต่เป็นการปรับตัวภายใต้สภาวะระบบเศรษฐกิจเป็นแกนหลัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการเอาตัวรอดของแรงงานภายในพื้นที่ปลายทางของการย้ายถิ่น ดังที่จะได้อธิบายต่อไปนี้

การปรับตัวของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย

สำหรับผลการศึกษาในด้านการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการศึกษาคือแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าที่เป็นชนชาติไทใหญ่ที่เข้ามาประกอบอาชีพในจังหวัดเชียงใหม่ นั้นผู้ศึกษาได้กำหนดแนวทางศึกษาการปรับตัวครอบคลุมการปรับตัวในด้านของการตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตประจำวัน การกำหนดบรรทัดฐานทางสังคม การประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรม ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความขัดแย้งเชิงชาติพันธุ์และวัฒนธรรม โดยผลการศึกษาในประเด็นนี้ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าเมื่อผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่จากรัฐฉานเข้ามาถึงพื้นที่ปลายทางซึ่งก็คือจังหวัด

เชียงใหม่แล้วพวกเขามีกระบวนการปรับตัวอย่างไร โดยมุ่งเน้นนำเสนอถึงการปรับตัวโดยมีตัวแปร ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขหลักต้น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหญ่ในสังคมของผู้ย้ายถิ่น ชาวไทใหญ่ที่เข้ามาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจจึงเป็น องค์ประกอบหลักที่ทำให้การปรับตัวในระยะแรกของการย้ายถิ่นถูกคำนึงถึงมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามย่อมมีปัจจัยด้านอื่นๆที่มีอิทธิพลต่อการปรับตัวของประชาชนไทใหญ่ในฐานะแรงงานข้ามชาติ ให้ความสำคัญที่จะปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของชนที่มีอัตลักษณ์เชิงวัฒนธรรมร่วมด้วย ข้อมูลใน เนื้อหาหัวข้อนี้จึงมุ่งที่นำเสนอถึงการปรับตัวในทุกๆ ด้านเพื่อฉายภาพถึงกระบวนการปรับตัว ภายใต้อิทธิพลใหม่ในสังคมไทย ซึ่งแรงงานไทใหญ่ต้องพยายามทุกวิถีทางในการที่จะเอาตัวรอดใน สถานะที่กดดันเพราะอยู่ในฐานะของแรงงานระดับล่าง ดังนั้นในกระบวนการดำรงอยู่ใน สังคมไทยที่จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดนั้นก็กลับอาจสร้างผลกระทบต่อสังคมไทย และ ขณะเดียวกันการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยนั้นก็อาจส่งผลกระทบต่อตัวของแรงงาน ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้นำเสนอในเนื้อหาต่อจากนี้ การนำเสนอถึงปรากฏการณ์การปรับตัวในหัวข้อ นี้จะช่วยให้เห็นถึงกระบวนการดำรงอยู่ในสังคมไทยที่มีลักษณะเป็นพลวัต หรือมีความเคลื่อนไหว ต่อปัจจัยแวดล้อมในสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงผ่านเช่นกัน ซึ่งการศึกษาในหัวข้อดังกล่าวนี้เป็นผล การศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีข้อค้นพบดังนี้

1. การปรับตัวในด้านของการตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิต ประจำวัน นั้นพบว่าแรงงานพม่าที่ย้ายถิ่นเข้ามาในจังหวัดเชียงใหม่ที่ส่วนใหญ่เป็นชาวไทใหญ่จาก รัฐฉานนั้น เมื่อเดินทางเข้าถึงเขตพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่แล้วจะอาศัยอยู่ในบริเวณตะเข็บ ชายแดนของเขตพื้นที่ที่ได้มีการย้ายถิ่นในลักษณะเข้าเมืองผิดกฎหมายเข้ามาก่อน เช่นกรณีของ อ้ายลาว อ้ายดี โดยประกอบอาชีพในพื้นที่บริเวณที่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่เข้ามาเป็นเบื้องต้น โดย อ้ายดีนั้นได้อาศัยอยู่กับครอบครัวที่มีบิดาได้หลบหนีเข้ามาอยู่ด้วยเหตุผลความไม่สงบสุขจากการสู้รบของรัฐบาลทหารพม่าและทหารไทใหญ่จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพ ได้ ตามปกติ แต่ไม่สามารถบอกได้ว่าบิดาเข้ามาตอนไหน ทราบแต่ว่าตนเองยังเด็กอยู่ การมาอยู่นานจึง ทำให้บิดาที่ระยะก็ได้อาศัยใน “ศูนย์อพยพบ้านเปียงหลวง” อำเภอเวียงแหง แต่ได้ออกมารับจ้างทำ สวนให้แก่ชาวบ้านบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงและประกอบอาชีพได้ เข้ามาอาศัยอยู่กับครอบครัวนายจ้าง หรืออาศัยอยู่กับญาติที่เข้ามาอยู่อาศัยยังบริเวณที่มีการตั้งที่พักอาศัยผิดกฎหมายยังบริเวณพื้นที่ ชายแดน การอาศัยอยู่หรือประกอบอาชีพยังบริเวณชายแดนในทัศนะของศึกษาเห็นว่าเป็นการรอ โอกาสที่จะมีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตพื้นที่เศรษฐกิจซึ่งนับขณะนี้สื่อให้เห็นว่าการเคลื่อนย้ายของผู้ย้าย ถิ่นกลุ่มนี้จะดำเนินขึ้นเพราะมีจุดมุ่งหมายเพื่อความอยู่รอดในทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเดิม ซึ่งเป็น จุดมุ่งหมายหลักของผู้ย้ายถิ่นจากรัฐฉานเข้ามาในเขตประเทศไทยด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น

ที่ว่า สาเหตุหลักคั่นให้มีการย้ายถิ่นนั้นสัมพันธ์กับสาเหตุด้านการเมืองที่มีความขัดแย้งและการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ภายในประเทศพม่า ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตและไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจที่เพียงพอ เมื่อปัจจัยด้านเศรษฐกิจกระทบต่อการดำรงชีพของกลุ่มชาติพันธุ์จึงเป็นเงื่อนไขการของการพยายามคืนถิ่นย้ายถิ่นด้วยวิธีการที่ผิดกฎหมายเพื่อเข้าสู่การแสวงหาอาชีพในการดำรงชีพในประเทศไทย ฉะนั้นเมื่อเข้ามายังพื้นที่ปลายทางเช่นจังหวัดเชียงใหม่แล้ว เส้นทางการเดินทางดำเนินชีวิตจึงมีปัจจัยเศรษฐกิจเป็นเข็มทิศนำทาง แต่มิได้ดำเนินโดยปราศจากผู้ย้ายถิ่นก่อนหน้าที่อาจเป็นเครือญาติ หรือคนที่ไว้วางใจที่มาจากหมู่บ้านเดียวกันทำหน้าที่เปรียบเสมือน “ไกด์”

การปรับตัวของแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นการปรับตัวโดยมีเงื่อนไขในด้านเศรษฐกิจเป็นหลักมากกว่าการพยายามแสวงหาที่อยู่อาศัยที่ดี หรือการมีสุขอนามัยที่ดี การมีถิ่นที่อยู่อาศัยและมีสุขอนามัยที่ดีเป็นปัจจัยที่แรงงานไทใหญ่ตระหนักเช่นกันแต่มิได้เป็นปัจจัยหลัก การมุ่งแสวงหาโอกาสที่จะมีรายได้ที่สูงกว่าเดิมเป็นปัจจัยที่แรงงานไทใหญ่ที่สัมภาษณ์นั้นให้ความสำคัญทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานที่อยู่ในวัยทำงานและมีบุตรในขณะที่เป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ เพราะนั่นหมายถึงการมีภาระทางการเงินที่เพิ่มสูงขึ้นมาอีก กรณีของ “อ้ายลาว” เป็นตัวอย่างที่มีการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัดเจน กล่าวคือหลังจากแต่งงานกับภรรยาแรงงานก่อสร้างไทใหญ่แล้วเมื่อภรรยาท้องบุตรคนแรกจึงจำเป็นต้องหยุดทำงานก่อสร้าง แต่ด้วยค่าครองชีพที่มากแต่รายได้ลดไปครึ่งหนึ่งของรายได้เดิม จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวทางเศรษฐกิจโดยการนำเงินออมเกือบทั้งหมดไปซื้อสินค้าที่เป็นของใช้ส่วนตัว และอาหารแห้งมาจำหน่ายในแคมป์แรงงานในตำบลสุเทพ อำเภอเมืองโดยให้ภรรยาเป็นผู้ดูแลร้าน ซึ่งจำหน่ายให้แก่แรงงานที่พักอาศัยภายในแคมป์คนงาน ซึ่งสามารถจำหน่ายได้พอสมควร และจำหน่ายได้ดีขึ้นหากไม่มีผู้ค้าจรจากภายนอกเข้ามา ส่วนตัวของอ้ายลาวยังคงเป็นแรงงานก่อสร้างที่ออกไปรับจ้างกับผู้รับเหมา รายย่อยเฉพาะในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อสามารถดูแลภรรยาและสามารถทำหน้าที่ในการซื้อสินค้าเข้ามาจำหน่ายที่ร้านในแคมป์ด้วย

จากการสังเกตสภาพที่อยู่อาศัยในแคมป์ของผู้ศึกษาพบว่า เป็นลักษณะของการนำวัสดุสร้างบ้านเก่ามาใช้ในการก่อสร้างเพื่อพักชั่วคราว สภาพบ้านจึงไม่มั่นคงและเหมาะสมสำหรับพักอาศัยที่ดี และภายในแคมป์มีสถานที่สำหรับให้บุตรหลานของแรงงานได้ศึกษาภาษาไทยใหญ่ และภาษาอังกฤษตลอดจนการร่วมทำกิจกรรมต่างๆที่อาสาสมัครชาวไทย ไทใหญ่ และชาติอื่นๆเข้ามาทำกิจกรรมให้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ใหญ่วัยบ้านหมู่ที่ บ้านห้วยทราย ตำบลสุเทพ ทำให้ทราบว่าพื้นที่ที่แคมป์แรงงานตั้งอยู่นั้นเป็นพื้นที่ของเอกชนซึ่งซื้อไว้เพื่อเตรียมจัดทำบ้านจัดสรร โดยมีการปรับพื้นที่และเตรียมแรงงานไว้สำหรับก่อสร้าง แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการก่อสร้างจึงให้แรงงานได้

สร้างบ้านแบบชั่วคราวอาศัยอยู่ก่อน โดยแรงงานที่อาศัยอยู่ได้ออกไปรับจ้างเป็นแรงงานก่อสร้างกับผู้รับเหมารายย่อยทั้งในพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ และมีบางที่เดินทางไปรับจ้างที่จังหวัดลำพูน หรือพื้นที่อำเภออื่นๆ ของจังหวัดเชียงใหม่ โดยแคมป์ดังกล่าวมีแรงงานมาอาศัยอยู่ประมาณเกือบ 3 ปีมาแล้ว (พ.ศ. 2550) ในช่วงระยะแรกมีจำนวนแรงงานและบ้านพักไม่มากนัก แต่ปัจจุบันขยายเพิ่มมากขึ้นจนเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับในระยะแรก แต่ไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง ซึ่งจากการสำรวจของผู้ศึกษาคาดว่ามีการครอบครัวยุทธของแรงงานไทใหญ่ประมาณไม่น้อยกว่า 50 ครอบครัว และจากมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากการให้ข้อมูลของ “ครูยุทธ” ซึ่งเป็นผู้นำผู้ศึกษาเข้าไปสำรวจยังแคมป์แรงงาน ครูยุทธเป็นอาจารย์ประจำโรงเรียน ห้วยทรายที่มีลูกของแรงงานไทใหญ่ไปศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 จำนวนมาก จึงมีโอกาสเข้าไปทำหน้าที่เยี่ยมผู้ปกครองของนักเรียนอย่างต่อเนื่องจึงทราบจำนวนของผู้ที่ย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจากในช่วงแรกที่เริ่มสร้างแคมป์แห่งนี้

จากจำนวนของแรงงานที่เข้ามาสร้างบ้านพักในพื้นที่แคมป์เพิ่มมากขึ้นจากข้อมูลของผู้ใหญ่บ้านห้วยทรายและครูยุทธ จะเห็นได้ว่าแรงงานมีการย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่ในอำเภอเมืองมากขึ้นเพื่อความสะดวกในการประกอบอาชีพ เนื่องจากมีประเภทอาชีพรองรับได้มากกว่าเขตพื้นที่อำเภอรอบนอกของจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจัยเครือข่ายญาติซึ่งถือว่าเป็นทุนทางสังคมที่มีอยู่เดิมในการย้ายถิ่นเข้ามาในพื้นที่เขตอำเภอตะเข็บชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ของผู้ต้องการอพยพจากรัฐฉาน ประเทศพม่ายังคงเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งงานที่ดีเพื่อการตัดสินใจในการย้ายถิ่นเข้าไปยังแหล่งงานที่เชื่อว่าจะทำให้ตัวของแรงงานได้รับรายได้ที่ดีขึ้น กรณีของ “อ้ายดี” ที่มีการปรับตัวทางเศรษฐกิจโดยการแสวงหาแหล่งงานที่มีรายได้เพิ่มขึ้น โดยพัฒนาจากการเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งมีรายได้ที่น้อยกว่าเข้าสู่การเป็นแรงงานก่อสร้างที่มีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเข้าสู่การเป็นแรงงานภาคก่อสร้างนี้ก็ได้อาศัยเครือข่ายที่ทำงานเป็นผู้ให้ข้อมูล แต่สำหรับการปรับตัวในด้านของการเลือกที่พักอาศัยนั้น อ้ายดีเป็นตัวอย่างของแรงงานไทใหญ่ที่อยู่ในภาคการก่อสร้างที่ไม่สามารถเลือกในการหาที่พักอาศัยได้ เนื่องจากในภาคการก่อสร้างนั้นต้องการใช้แรงงานอย่างเข้มข้นในช่วงระยะเวลาที่เริ่มก่อสร้าง ตัวแรงงานจึงต้องพักในบริเวณสถานที่ก่อสร้างเพื่อความสะดวกในการใช้แรงงาน อีกทั้งสะดวกต่อตัวนายจ้างในการบริหารจัดการแรงงาน นายจ้างที่เป็นผู้รับเหมาหลักของงานก่อสร้างแห่งใดๆ จึงสร้างที่พักชั่วคราวให้แรงงานและครอบครัวอาศัยอยู่ ส่วนผู้รับเหมารายย่อยที่ได้รับการจ้างงานจากผู้รับเหมาหลักอาจมีแรงงานจำนวนหนึ่ง (5 – 10 คน) นำแรงงานโดยการว่าจ้างจากสถานที่ที่มีแรงงานไทใหญ่อาศัยอยู่ตามจุดต่างๆ ซึ่งอาจเข้าไปรับจากแคมป์แรงงานโดยตรง หรือรับจากบริเวณที่มีแรงงานมารอการว่าจ้างงาน เช่น บริเวณตลาดคำเที่ยง อำเภอเมือง สถานที่ก่อสร้างจึงเป็นสถานที่พักอาศัยสำหรับ

แรงงานก่อสร้างในภาคการก่อสร้างของจังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นแรงงานให้กับบริษัทก่อสร้างรายใหญ่ แต่แรงงานก่อสร้างให้กับผู้รับเหมารายเล็กก็จะเป็นแรงงานชั่วคราวเท่านั้นจึงพักอาศัยอยู่ตามแคมป์แรงงาน หรือบ้านเช่าซึ่งจะเช่าอาศัยอยู่เป็นครอบครัวและกลุ่มเครือญาติหรือแรงงานไทใหญ่อาศัยอยู่เท่านั้น เช่น บริเวณโดยรอบวันกู่เต้าและวัดป่าเป้า แต่ก็มีบางที่แรงงานไทใหญ่ได้พักอาศัยโดยการเช่าหอพัก ซึ่งกลุ่มแรงงานเหล่านี้มักเป็นแรงงานในภาคบริการหรือลูกจ้างทั่วไป เช่น ลูกจ้างร้านอาหาร ลูกจ้างในซูเปอร์สโตร์เช่น โลตัส และบิ๊กซี (อายุดี, 2554: สัมภาษณ์) แต่อย่างไรก็ตามจากการสอบถามแรงงานไทใหญ่ที่เช่าอาศัยหอพักอาศัยของ “แม่ศรี” ซึ่งเป็นเจ้าของหอพักใน หมู่ที่ 7 บ้านห้วยทราย ตำบล สุเทพนั้นทราบว่าตัวแรงงานที่เช่าพักอาศัยในหอพักนี้เป็นไทใหญ่ทั้งหมด ส่วนแม่ศรีเองได้ให้ข้อมูลว่าหอพักนี้รับเฉพาะแรงงานไทใหญ่แต่ต้องมีใบอนุญาตทำงานเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าปากครองง่ายกว่าคนไทยตัวโดยแรงงานไทใหญ่ที่อาศัยที่นี่ได้ให้ความเคารพแม่ศรีเหมือน “แม่” เพราะตัวแรงงานได้ฝากบุตรหลานไว้ตั้งแต่แรกคลอดไว้กับแม่ศรี เนื่องจากตัวแรงงานจะต้องทำงานจึงไม่สามารถดูแลบุตรหลานได้ หอพักแห่งนี้จึงมีแรงงานบอกต่อๆ กันให้เข้ามาพักอาศัย (อายุดี, 2554: สัมภาษณ์) ซึ่งน้องชายของแม่ศรีคือ “ช่างทอง” เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างด้วยจึงสามารถที่จะจ้างแรงงานที่เช่าหอพักแม่ศรีทำงานก่อสร้างได้ด้วย จึงสะดวกต่อการไปทำงานเนื่องจากช่างทองเป็นผู้รับตัวแรงงานจากหอพักไปทำงานในช่วงเช้าและนำกลับมาส่งยังหอพักหลังจากเลิกงานในแต่ละวัน



ภาพ 20 แสดงร้านค้าในแคมป์แรงงาน ตำบล สุเทพ ของภรรยาอายุลาว เป็นร้านค้าเพื่อขายสินค้าให้แก่แรงงานภายในแคมป์



ภาพ 21 แสดงรถเร่มาจำหน่ายสินค้าในแคมป์แรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองในการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน

จากข้อมูลเบื้องต้นชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นของแรงงานตั้งแต่เริ่มต้นย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากรัฐฉาน ประเทศพม่าเข้าสู่การเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ในเขตพื้นที่ตะเข็บชายแดน อีกทั้งเมื่อเข้าสู่การเป็นแรงงานยังพื้นที่ที่ย้ายเข้ามาในระยะเริ่มแรกแล้ว ก็มีการย้ายถิ่นภายในประเทศ จากพื้นที่ชายแดนเข้าสู่พื้นที่ที่มีการจ้างงานในอัตราที่สูงกว่านี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าแรงงานมีการปรับตัวทางเศรษฐกิจ เช่น จากการเป็นแรงงานภาคเกษตรกรรมเข้าสู่การเป็นแรงงานภาคก่อสร้างที่มีรายได้สูงขึ้น การปรับตัวลักษณะนี้ก็เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นสอดคล้องตามการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่ Oberg (1997 อ้างใน Jennissen, no date: 1) ได้อธิบายว่าการหมุนเวียนของวงจรการย้ายถิ่นระหว่างประเทศว่าเกิดจากความแตกต่างของค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wage) ระหว่างพื้นที่อัตราค่าจ้างต่ำ (Low -wage region) กับพื้นที่อัตราค่าจ้างสูง (High-wage region) โดยพบว่าการไหลเวียนของทุนจากประเทศที่ค่าจ้างสูงจะไหลเวียนไปยังประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในประเทศหรือภูมิภาคที่มีค่าจ้างต่ำแรงงานที่มีจำนวนมากจึงต้องการย้ายถิ่นไปยังประเทศหรือภูมิภาคที่มีค่าจ้างสูง เพื่อที่จะสามารถสร้างรายได้และมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าประเทศต้นทางที่ย้ายถิ่นมา ขณะเดียวกันประเทศที่มีค่าจ้างสูงต้องการที่จะเคลื่อนย้ายทุนไปยังประเทศที่มีการจ้างแรงงานในราคาต่ำ ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนการผลิต ซึ่ง Oberg ชี้ให้เห็นว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นมีปัจจัยด้านค่าจ้างเป็นแรงจูงใจให้เกิดการย้ายถิ่น ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าการย้ายถิ่นของแรงงานไทใหญ่เมื่อเข้ามาสู่พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่แล้วไม่ได้หยุดนิ่งจะยังคงมีการย้ายถิ่นภายในประเทศจากพื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างต่ำไปยังพื้นที่ค่าจ้างแรงงานสูง ซึ่งนั่นหมายความว่าไม่มีปัจจัยด้านค่าจ้างเป็นปัจจัยจูงใจไม่แตกต่างจากการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเช่นกัน

สำหรับการปรับตัวด้านที่พักอาศัยและการดำรงชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะในการดูแลสุขภาพถือได้ว่าเป็นการปรับตัวตามปัจจัยด้านเศรษฐกิจหรืออาชีพเป็นหลัก แรงงานแทบ

จะไม่มีโอกาสเลือกที่อยู่อาศัยเลยก็ได้ โดยเฉพาะแรงงานก่อสร้างที่ต้องอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างเพื่อความสะดวกในการทำงานซึ่งจะต้องทำอย่างต่อเนื่องทั้งเวลากลางวันและกลางคืน สภาพที่อยู่อาศัยจึงไม่ถูกสุขลักษณะส่งผลต่อการดูแลสุขภาพอนามัยที่ไม่สามารถเลือกให้มีสุขภาพอนามัยที่ดีในพื้นที่ดังกล่าว การที่มีแรงงานไทใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ก่อสร้างจึงเป็นปรากฏการณ์ให้เห็นอย่างชัดเจนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ที่เรียกได้ว่าพื้นที่ก่อสร้างเป็นพื้นที่เฉพาะของแรงงานไทใหญ่ ที่คนเชียงใหม่รับรู้และต้องการมีปฏิสัมพันธ์ใดๆ ในขณะที่แรงงานอยู่ในพื้นที่เฉพาะนั้น ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อผลกระทบต่อชุมชนไทยในลำดับต่อไป ผู้ศึกษาเห็นว่าตัวของแรงงานไทใหญ่นั้นให้ความสำคัญต่อที่อยู่อาศัยในฐานะที่เป็นพื้นที่ในการได้มาซึ่งรายได้เท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นพื้นที่ในการพักผ่อน ซึ่งพิจารณาได้จากการที่แรงงานเลือกอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ หรือพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงแหล่งงานได้ง่าย อีกทั้งเลือกที่จะแสดงตัวในพื้นที่ที่คนไทยรับรู้ว่ามีแรงงานไทใหญ่อาศัยอยู่ หรือเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานไทใหญ่แสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนว่าผู้ที่ต้องการจ้างสามารถเลือกจ้างแรงงานได้ตลอดเวลาในพื้นที่เช่นบริเวณตลาดค้าเตียงดังที่กล่าวข้างต้น การที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดสภาพการอาศัยอยู่ในสังคมไทยและด้วยลักษณะงานที่แยกออกอย่างชัดเจนระหว่างคนไทใหญ่ที่มาจากภูมิลำเนาประเทศพม่าปฏิบัติกับคนไทยในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ศึกษาอยู่นี้ปฏิบัติทำให้เป็นอย่างชัดเจนว่าถูกกำหนดโดยภาคเอกชนในฐานะนายจ้างที่ปฏิบัติตามกรอบแนวนโยบายของภาครัฐของไทย ฉะนั้นการปรับตัวเชิงเศรษฐกิจและการปรับตัวในการเลือกที่อยู่อาศัยจึงมิได้ดำเนินโดยอิสระจากความต้องการของแรงงานไทใหญ่โดยลำพัง ยกเว้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอย่างเช่นกรณีการประกอบอาชีพในฐานะการเป็นนายจ้างซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อจากนี้



ภาพ 22 สภาพที่อยู่อาศัยในลักษณะแคมป์แรงงานตั้งอยู่ในตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่



ภาพ 23 ที่พักอาศัยบริเวณสร้างหมู่บ้านจัดสรร อำเภอดอยสะเก็ด



ภาพ 24 หอพักของแม่ศรีซึ่งมีเฉพาะแรงงานไทใหญ่เช่าอาศัยอยู่

จากการศึกษาการปรับตัวของแรงงานในด้านเศรษฐกิจนี้ทำให้เห็นว่าแรงงานมีพัฒนาการของการปรับตัวโดยพยายามปรับตัวให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากกว่าการปรับตัวในด้านถิ่นที่อยู่อาศัย และการดำรงชีวิตประจำวัน ทั้งนี้อาจมีสาเหตุเนื่องจากการเป็นมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและเป็นแรงงานที่ประกอบอาชีพที่เสมือนแยกเฉพาะแรงงานข้ามชาติทำเท่านั้น จึงทำให้แรงงานไม่มีโอกาสที่จะเลือกในการปรับตัวในสังคมไทยได้มากเท่ากับการปรับตัวด้านเศรษฐกิจที่เป็นภารกิจหลักของการย้ายถิ่นเข้ามาเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นกว่าเดิม ฉะนั้นจึงให้ความสำคัญกับการพยายามเข้าสู่การทำงานที่มีค่าตอบแทนที่สูงขึ้นกว่าที่ตนประกอบในตอนแรกที่ถึงเริ่มย้ายถิ่นเข้า การพยายามหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นของแรงงานข้ามชาติจะเพิ่มทวีคูณมากขึ้นเมื่อมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่นกรณีของอ้ายลาวที่มีการแต่งงานและ

มีลูกจึงจำต้องแสวงหาการทำงานที่มีรายได้ที่มั่นใจได้ว่าจะทำให้เลี้ยงดูสมาชิกใหม่ในครอบครัวได้ จึงมีการวางแผนเพื่อเปลี่ยนแปลงการประกอบอาชีพในฐานะแรงงานก่อสร้างรายวันมาเป็น “ผู้ค้า” แม้ว่าจะมีรายได้ไม่มากนักแต่รายได้ไม่ได้สูญหายไปทั้งหมดแต่ยังมีรายได้เข้ามาอย่างต่อเนื่อง อีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจในด้านการปรับตัวของแรงงานในด้านเศรษฐกิจ คือ กรณี “ลูกพี่” ของอ้ายตี ที่ปัจจุบันนี้อ้ายตีได้ทำงานเป็นลูกจ้างก่อสร้างด้วยนี้ ลูกพี่ของอ้ายตีได้พัฒนาจากเดิมได้เข้ามาเป็น ช่างเดินเข้ามาในลักษณะเช่นเดียวกับอ้ายตี คือมาเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป และก้าวเข้าสู่การเป็น แรงงานก่อสร้างในอำเภอต่างๆ เมื่อเก็บเกี่ยวประสบการณ์จนมีทักษะเพียงพอจนสามารถทำให้นายจ้างคนไทยไว้วางใจให้หาแรงงานไทใหญ่เข้าไปทำงานแทนในงานก่อสร้างที่นายจ้างคนไทย ได้รับเหมาแต่ไม่สามารถทำได้ทันกำหนดการจึงได้ให้ลูกพี่ของอ้ายตีเข้าไปทำแทน จนสามารถ พัฒนาไปเป็นผู้รับเหมารายย่อยได้เอง ซึ่งการปรับตัวในด้านเศรษฐกิจนี้ทำให้เห็นว่าแรงงานมี พัฒนาจ้างลูกจ้างเข้าสู่การเป็นนายจ้างได้ และเมื่อเป็นนายจ้างที่สามารถหาและควบคุมแรงงาน ไทใหญ่ด้วยตัวเองได้จนสามารถตอบสนองต่อความต้องการแรงงานระดับล่างของภาคก่อสร้าง ของจังหวัดเชียงใหม่ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะการเป็นคนไทใหญ่ด้วยกันจึงทำให้ตัวแรงงาน ไทใหญ่เกิดความไว้วางใจได้มากกว่า ปัญหาในด้านการขาดแคลนแรงงานจึงไม่มี อีกทั้งหากต้องการ จำนวนแรงงานเพิ่มเติมในงานก่อสร้างที่ต้องดำเนินอย่างเร่งด่วนก็สามารถหาแรงงาน โดยอาศัย เครือข่ายทางสังคมเป็นกลไกในการสมัครแรงงานได้ตามที่ต้องการ การกรณีนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า แรงงานไทใหญ่เดิมมีการเปลี่ยนสถานะไปเป็น “นายจ้าง” ในลักษณะของการเป็นผู้รับเหมาช่วงจาก ผู้รับเหมาคนไทย และสามารถซื้อวัสดุอุปกรณ์ในงานก่อสร้างและรถปิกอัพขนส่งแรงงานเองได้

ความสามารถในการปรับตัวดังกล่าวข้างต้นบ่งชี้ว่า ตัวของแรงงานมีพลังอำนาจ ต่อรองกับนายจ้างได้เนื่องจากมีศักยภาพในการควบคุมแรงงานด้วยตนเองได้ เนื่องจากมีฐานเครือ ญาติทางสังคมเป็นตัวเชื่อมประสาน อีกทั้งเนื่องจากสภาพความต้องการแรงงานในภาคการก่อสร้าง ของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีการเติบโตอย่างต่อเนื่องจึงทำให้ความต้องการแรงงานสูงตามไปด้วย แต่ ด้วยค่าจ้างแรงงานคนไทยที่สูง จึงทำให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานข้ามชาติไทใหญ่มากกว่าที่สามารถ จ้างได้ในราคาที่ต่ำกว่านั้นย่อมหมายถึงต้นทุนในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่ลดต่ำลงด้วย ดังเช่นข้อมูลจากการสัมภาษณ์วิศวกรบริษัทเอกชนรับเหมาก่อสร้างท่านหนึ่ง ซึ่งควบคุมโครงการ ก่อสร้างของบริษัทที่มีโครงการรับผิดชอบพร้อมกันทั้งก่อสร้างอาคารของหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่งใน เขตอำเภอเมืองและโครงการก่อสร้างอาคารเรียนของมหาวิทยาลัยรัฐแห่งหนึ่งในเขตอำเภอดอย สะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ อีกทั้งบริษัทมีโครงการที่ต้องรับผิดชอบในจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัด กำแพงเพชรในขณะที่รับผิดชอบรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ โดยในแต่ละโครงการมีมูลค่า 80 – 200 ล้านบาท พบว่าการจ้างแรงงานข้ามชาติไทใหญ่เพศชายที่เป็นแรงงานทั่วไปในโครงการ

ก่อสร้างอยู่ในอัตราวันละ 180 – 250 บาท แต่ถ้าแรงงานเพศชายที่มีฝีมือ เช่นสามารถทำงานไม้ได้ จะอยู่ในอัตรา 300 – 500 บาทต่อวัน แรงงานเพศหญิงอัตราวันละ 150 – 180 บาท แต่หากจ้างแรงงานไทยจะไม่สามารถจ้างได้ในอัตราดังกล่าวโดยจะต้องจ้างในอัตราที่สูงกว่าแรงงานไทใหญ่ อีก 2 เท่า อีกทั้งแรงงานคนไทยในทัศนะของวิศวกรเห็นว่ามีความขยันและกระตือรือร้นในการทำงานน้อยกว่าแรงงานไทใหญ่ และควบคุมการทำงานได้ยากกว่าด้วย จึงทำให้ไม่นิยมจ้างแรงงานคนไทยในภาคการก่อสร้าง ในกรณีของบริษัทนี้ต้องการใช้แรงงานก่อสร้างในจำนวนมาก เพื่อทำงานให้เสร็จทันกำหนดการที่หน่วยงานจ้างเหมาซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด ซึ่งหากเสร็จช้าเกินกำหนดก็จะถูกปรับตามเงื่อนไขสัญญา จึงทำให้บริษัทมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องระดมแรงงานอย่างเข้มข้น โดยมีการรับสมัครแรงงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิศวกรให้ข้อมูลว่าการรับสมัครไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการแต่ให้แรงงานที่มีอยู่เดิมบอกกล่าวต่อๆ กันไป เมื่อมีแรงงานเข้ามาสมัครแล้วจึงนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนกับสำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ แต่หากไม่มีแรงงานมาสมัครเพิ่ม ในขณะที่บริษัทต้องการแรงงานในช่วงระยะเวลาเร่งด่วน บริษัทก็จะหมุนเวียนแรงงานไปตามโครงการก่อสร้างต่างๆ ที่บริษัทรับเหมา ซึ่งมีการนำแรงงานจากเชียงใหม่ไปทำงานที่จังหวัดพิษณุโลก หรือจังหวัดกำแพงเพชรด้วย

ด้วยสภาพความจำเป็นใช้แรงงานในภาคการก่อสร้างที่มีมากของจังหวัดเชียงใหม่ จึงทำให้แรงงานที่อยู่ในภาคการก่อสร้างนี้มีการปรับตัวโดยการย้ายงานจากค่าแรงงานที่ต่ำกว่า ไปเป็นแรงงานกับนายจ้างใหม่ที่ให้ค่าจ้างสูงกว่า จึงทำให้อัตราการย้ายงานของแรงงานก่อสร้างมีค่อนข้างสูง ซึ่งกระทบต่อการก่อสร้างเป็นอย่างมาก จึงต้องมีการจ้างแรงงานรายใหม่ๆ เข้ามาแทนที่รายเดิม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานอยู่ประมาณ 3 – 5 ปีที่มีการปรับตัวด้านเศรษฐกิจได้ดีกว่าผู้ที่พึ่งย้ายถิ่นเข้าหรือผู้ที่พึ่งเข้ามาเป็นแรงงานได้เพียง 1 – 2 ปี ซึ่งในความเห็นของวิศวกรท่านนี้เห็นว่าแรงงานที่เข้ามาอยู่นานที่ทำงานอยู่กับนายจ้างที่ให้เงินค่าจ้างที่ตัวแรงงานเห็นว่าเป็นธรรมก็จะทำงานอยู่กับนายจ้างคนหรือบริษัทเดิม โดยได้รับค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นตามทักษะและปริมาณงานที่รับผิดชอบ แต่หากเห็นว่าแทบไม่มีโอกาสในด้านค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นแรงงานก็จะออกจากงาน โดยไม่แจ้งแก่นายจ้างซึ่งนายจ้างหลายรายประสบกับปัญหานี้ จากข้อมูลที่ได้รับทำให้เห็นว่าตัวของแรงงานข้ามชาติมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกำลังการผลิต หรือที่เรียกว่า Labour Power ในระบบเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นกรณีศึกษานี้ ตัวของแรงงานเป็นองค์ประกอบหลักของ “ทุน” (Capital) ซึ่งก็คือนายจ้างที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ส่วนแรงงานข้ามชาติมีสถานะเป็นปัจจัยการผลิต ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายตั้งอยู่บนกระบวนการผลิต ซึ่งเจ้าของทุนเป็นผู้ที่มีอำนาจควบคุมปัจจัยการผลิต และกำหนดอัตราค่าจ้าง ซึ่งจ้างกรณีบริษัทรับเหมาก่อสร้างที่ศึกษามีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับ

อัตราจ้างขั้นต่ำของจังหวัดเชียงใหม่ในขณะศึกษา (พ.ศ. 2553 – 2554) อยู่ที่ 171 และ 180 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554: ระบบออนไลน์) ตามลำดับ เห็นได้ว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ภาครัฐของไทยกำหนดไว้นั้นสูงกว่าที่บริษัทจ้างแรงงานข้ามชาติ จึงแสดงให้เห็นว่าบริษัทรับเหมาก่อสร้างมีอำนาจเหนือแรงงานจึงสามารถกำหนดและควบคุมอัตราค่าจ้างได้ ในภาวะที่แรงงานต้องการค่าจ้างเพื่อความอยู่รอดเท่านั้น

จากข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าเมื่อนายจ้างในฐานะเจ้าของทุนในกระบวนการผลิตมีความต้องการแรงงานสูงในขณะที่แรงงานมีการปรับตัวด้านเศรษฐกิจ โดยการย้ายงานเพื่อเข้าสู่กระบวนการผลิตที่ให้ค่าจ้างที่สูงขึ้น จึงทำให้นายจ้างต้องมีการพิจารณาเลือกแรงงานที่มีทักษะไว้ในกระบวนการผลิต โดยกลายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างด้วยตนเอง เพื่อเลือกที่จะให้กระบวนการผลิตสามารถดำเนินต่อไป จึงทำให้ค่าจ้างแรงงานข้ามชาติสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ก็มีน้อยมากเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะตรงตามที่ต้องการเท่านั้น ขณะเดียวกันแรงงานที่เข้ามาเป็นแรงงานในระยะยาวนานพอสมควร จะมีการปรับตัวทางเศรษฐกิจได้กว่า โดยสามารถเรียนรู้ทักษะการทำงานจากวิศวกร หรือหัวหน้าคนงานคนไทย รวมถึงการมีโอกาสได้รู้จักกับเพื่อนแรงงานไทใหญ่ด้วยกันทำให้เครือข่ายทางสังคมกว้างขึ้น ซึ่งเป็นเครือข่ายที่คอยให้ข้อมูลการทำงานได้หลากหลายมากขึ้นตาม แรงงานกลุ่มนี้ที่มีประสบการณ์การทำงานและการใช้ชีวิตในสังคมไทย มีอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างคนไทยมากขึ้นตาม โดยเฉพาะการต่อรองด้านค่าจ้างผนวกกับทักษะในการทำงานที่สูงกว่าผู้ที่พึ่งย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน จึงทำให้ได้รับค่าจ้างที่ทั้งสองฝ่ายคือตัวแรงงานและนายจ้างพึงพอใจ จึงถือได้ว่าค่าจ้างแรงงานข้ามชาติถูกกำหนดจาก “อำนาจแรงงาน” ฉะนั้นอำนาจแรงงานในกระบวนการผลิตเป็นตัวกำหนดค่าจ้างที่จะได้รับ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างที่ผันตามทักษะการทำงานที่ถือว่าเป็นตัวกำหนดอำนาจของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตามอำนาจแรงงานในที่นี้ผู้ศึกษาพิจารณาพร้อมกับความต้องการแรงงานข้ามชาติอย่างเข้มข้น ผนวกกับการที่แรงงานมีพลังอำนาจเสริมองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านแรงงานข้ามชาติในการคุ้มครองสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะในจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น ที่ทำให้แรงงานในกระบวนการผลิตนี้มีอำนาจในเชิงของการเจรจามากขึ้นในกรณีที่แรงงานไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ก็มีข้อยกเว้นว่าอำนาจนี้จะเข้าถึงได้ก็ต่อเมื่อแรงงานต้องการเท่านั้น ดังนั้นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากพลังแรงงานจึงเป็นนายจ้างในฐานะเจ้าของปัจจัยการผลิตหรือเจ้าของแรงงานข้ามชาติ อำนาจของแรงงานจะเพิ่มขึ้นหากมีอำนาจในการต่อรองแรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งก็คือความต้องการแรงงานในกระบวนการผลิตอยู่ในภาวะวิกฤติ แต่จากข้อมูลที่พบในการสัมภาษณ์วิศวกรของโครงการก่อสร้างดังกล่าวทำให้ทราบว่า คำนายจ้างเองก็มีการปรับตัวในกระบวนการผลิตโดยการหมุนเวียนแรงงาน และเปิดรับสมัครแรงงานอย่างต่อเนื่องเพื่อความเพียงพอโดยเฉพาะ

บริษัทเอกชนที่ได้ศึกษานี้ที่มีการเปิดดำเนินโครงการพร้อมกันถึงจำนวน 3 แห่ง การเปิดรับแรงงานโดยมิได้พิจารณาเงื่อนไขการเปิดจดทะเบียนแรงงานรายใหม่ หรือการต่อทะเบียนแรงงานรายเก่า จึงทำให้ในโครงการก่อสร้างมีทั้งแรงงานที่จ้างผิดกฎหมายในระยะเวลาหนึ่งๆ แต่ก็จะทำให้ถูกกฎหมายเมื่อภาครัฐเปิดให้มีการจดทะเบียนใหม่หรือเปิดให้ต่อในรายเดิม ซึ่งการจดทะเบียนแรงงานใหม่นี้รัฐดำเนินการน้อยมากเพื่อปรับระบบไปสู่การนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งแสดงว่านายจ้างยอมจ้างแรงงานผิดกฎหมายเพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จ ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าแรงงานอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเนื่องจากอยู่ในภาวะที่ผิดกฎหมาย การแสดงอำนาจในการต่อรองจึงเป็นไปได้น้อยมาก ยกเว้นผู้ที่เป็นแรงงานรายเก่าที่มีการเรียนรู้ในกระบวนการทำงานที่สามารถปรับตัวในเชิงเศรษฐกิจได้ระดับหนึ่งแล้ว จึงมีการทักษะในการเจรจาต่อรองกับทุนได้

1. การปรับตัวทางด้านสังคมและวัฒนธรรม นอกจากการปรับตัวด้านเศรษฐกิจที่ผู้ศึกษาเห็นว่าแรงงานให้ความสำคัญมากที่สุดแล้ว ยังมีการปรับตัวในมิติด้านสังคมและวัฒนธรรมที่แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในพื้นที่ศึกษาให้ความสำคัญ โดยจากผลการศึกษาเบื้องต้นทำให้ทราบว่าแรงงานที่ให้ความสำคัญในการปรับตัวด้านสังคมและวัฒนธรรมจะมีความสัมพันธ์กับการปรับตัวในด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติที่มีความสามารถในการปรับตัวในด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพที่ตัวเองมีความพึงพอใจแล้วระดับหนึ่ง โดยผลจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเชิงสังคมและวัฒนธรรมที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในขณะที่อาศัยและประกอบอาชีพอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ และผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในขณะเข้าร่วมกิจกรรมนั้นๆ ด้วย ผลการศึกษามีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมปีใหม่ไต (ไทใหญ่) เมื่อวันที่ 18 – 21 ธันวาคม 2553 ณ วัดคู่เต้า อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาพบว่ากิจกรรมนี้ถือได้ว่าเป็นศูนย์รวมในการพบปะแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่เข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งไม่เฉพาะผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองเท่านั้นแต่เป็นศูนย์กลางในการทำกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมร่วมกันของแรงงานไทใหญ่ทั้งหมดจากทุกพื้นที่ที่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้ โดยในวันดังกล่าวมีสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่ถือได้ว่าเป็น “พ่องาน” ในการสานต่อกิจกรรมปีใหม่ไตในครั้งที่ผู้ศึกษาเข้าไปสังเกต คือ “โอ” (อายุ 25 ปี) ซึ่งได้รวมตัวกับเพื่อนแรงงานในวัยใกล้เคียงกันตั้งเป็นกลุ่ม “เยาวชนไทใหญ่” ในการที่จะพยายามดำเนินกิจกรรมปีใหม่ไต โดยเน้นการนำเสนอความเป็นชนชาติไทใหญ่มากกว่ากิจกรรมเชิงบันเทิงเพียงอย่างเดียว ซึ่งโอได้ถ่ายทอดให้ฟังว่ากิจกรรมปีใหม่ไตที่ผ่านมาตั้งแต่เข้ามาเป็นแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ 4 ปี เห็นว่าเป็นการจัดกิจกรรมที่เน้นความบันเทิง เช่น การเล่นดนตรีและร้องเพลงและมีการดื่มสุราภายในบริเวณวัด ซึ่งมีศูนย์กลางการจัดที่วัดป่าเป้าเป็นหลัก และมีการย้ายมาจัดที่วัดคู่เต้าเมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2552 – 2553) โดยมี

ปัญหาด้านการบริหารจัดการ ซึ่งโอไม่ได้บอกเหตุผล แต่เห็นว่าการจัดที่ผ่านมาไม่มีการตั้งเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน แต่เป็นลักษณะของการช่วยเหลือกันหลายๆฝ่าย ทั้งระดับบุคคล และองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีแรงงานไทใหญ่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ แต่ในปีที่ศึกษานี้มีการตั้งองค์กรที่รับผิดชอบขึ้นมาอย่างชัดเจน ซึ่งโอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าที่ทำหน้าที่ประสานงานกับทุกฝ่ายที่กำหนดขึ้นมา (โอ, 2553: สัมภาษณ์) จากการสังเกตลักษณะของงานที่จัดขึ้นในครั้งนี้พบว่ามีการเน้นการจัดเป็นนิทรรศการภาพเชิงประวัติศาสตร์การเมือง และวัฒนธรรมของชนชาติไทใหญ่ ของรัฐบาลประเทศพม่าเพื่อให้ผู้ที่สนใจจากภายนอกเข้าเยี่ยมชม ซึ่งพบว่ามีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ และมีนักข่าวเข้ามาทำสารคดีด้วย และยังมีการจัดแสดงและจำหน่ายสินค้าเพื่อสื่อให้เห็นความเป็นชนชาติไทใหญ่ ประกอบด้วย อาหารและการแต่งกายไทใหญ่ นอกจากนี้มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามาให้ความรู้และคำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายด้านแรงงานและการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 โดยการประชาสัมพันธ์และแจกเอกสารเป็นภาษาไทยใหญ่ตลอดระยะเวลา 4 วัน

การดำเนินกิจกรรมเชิงวัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในสังคมไทยโดยมีการพยายามรณรงค์ไว้ซึ่งความเป็นตัวตนของชนชาติในพื้นที่ที่ต่างชนชาติ โดยพยายามดำเนินในลักษณะจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้มีการสานต่อวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของชนชาติไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะดำเนินได้ จึงเป็นเป็นการแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้ย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพเพื่อผลเชิงเศรษฐกิจ ยังต้องการแสดงออกซึ่งความเป็น ชนชาติที่มีอารยะของตนโดยเฉพาะ จึงได้มีความพยายามในการที่จะแสวงหาพื้นที่และโอกาสในการแสดงออกแม้ว่าจะกระทำได้อย่างลำบาก ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “พี่คำอิ่น” ที่เป็นแกนนำในการรณรงค์ให้มีการสอนภาษาไทยใหญ่และถ่ายทอดวัฒนธรรมไทใหญ่ โดยตั้งศูนย์ศึกษาภาษาและวัฒนธรรมไทยใหญ่ ณ วัดคูเค้า ที่ได้ถ่ายทอดให้ฟังว่าการแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ หรือจังหวัดใกล้เคียงพยายามอย่างยิ่งในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมที่จัดขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากคนไทใหญ่มีค่านิยมในการทำบุญ โดยเฉพาะการทำบุญโดยการบริจาคเงินแม้ว่าจะมีรายได้น้อยแต่ก็จะแบ่งเงินจำนวนหนึ่งเพื่อบริจาคแก่วัด และถือโอกาสที่จะได้มาพบปะกับญาติพี่น้องที่แยกย้ายกันไปทำงานกับนายจ้าง ซึ่งโอกาสในการลาหยุดงานเหมือนแรงงานไทยทั่วไปไม่สามารถทำได้ แต่หากเป็นวันสำคัญทางศาสนาและวันประเพณีสำคัญของไทใหญ่ที่จัดในจังหวัดเชียงใหม่ แรงงานจะขออนายจ้างมาร่วมงานครึ่งวันเพื่อร่วมพิธีทางศาสนาแล้วกลับไปทำงานต่อ ส่วนในวันสำคัญทางประเพณีของคนไทย เช่น วันสงกรานต์ แรงงานจำนวนมากประสงค์ที่จะเข้าร่วมพิธีรดน้ำดำหัวบุคคลสำคัญของจังหวัด เช่น การดำหัวผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพี่คำอิ่น

ได้เล่าว่าแรงงานแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ให้ความร่วมมือในการที่เข้าร่วมพิธีนี้อย่างต่อเนื่อง โดยบางคนปลีกตัวมาจากโครงการก่อสร้างเพื่อเข้าร่วมงาน 1 – 2 ชั่วโมง โดยมาในชุดคนงานก่อสร้าง แล้วกลับไปทำงานต่อ ซึ่งในทัศนะของพี่คำอิ่นเห็นว่าแรงงานที่เข้ามาอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ หรือในที่ใดๆของประเทศไทยมีความรู้สึกอยากมีส่วนร่วม โดยเฉพาะในด้านศาสนาและประเพณีต่างๆ รวมถึงงานพิธีการสำคัญของไทย อาทิ งานเฉลิมพระชนมพรรษาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระบรมราชินีนาถ ซึ่งแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ได้ให้ความร่วมมือกับส่วนราชการของจังหวัดอย่างต่อเนื่องเช่นกัน พี่คำอิ่นยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าแรงงานส่วนใหญ่มิมีความรู้สึกอยากจะทำบุญคุณแผ่นดินไทย โดยเห็นได้จากการบริจาคเงินที่มีได้บริจาคเฉพาะวัดไทใหญ่เท่านั้น แรงงานข้ามชาติไทใหญ่บริจาคเงินให้วัดที่ตนเองทำงานหรืออาศัยอยู่ใกล้เคียง จนคนเชียงใหม่รับรู้ได้ว่าคนไทใหญ่ชอบทำบุญ เพียงแต่การเข้ามาเป็นแรงงานที่ต้องทำงานตามที่นายจ้างกำหนดจึงทำให้ไม่มีโอกาสในการเข้าไปมีกิจกรรมเชิงสังคมและวัฒนธรรมเมื่อเทียบกับขณะที่อาศัยอยู่ที่ถิ่นที่อยู่เดิม ซึ่งพี่คำอิ่นไปเปรียบเปรยว่า “อยู่ที่โน้นเรามีเวลา แต่ไม่มีเงิน อยู่ที่นี่เรามีเงิน แต่ไม่มีเวลา” เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการย้ายถิ่นเข้ามาของประชาชนจากประเทศพม่าก็เพื่อมุ่งในการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น ฉะนั้นแรงงานเหล่านี้จึงมุ่งทำงานเพื่อหารายได้ จึงยินยอมที่จะทำงานตามที่นายจ้างกำหนด แต่ขณะเดียวกันแรงงานกลุ่มนี้ให้ความสำคัญความเป็นชนชาติที่มีอัตลักษณ์จึงพยายามหาโอกาสในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะธำรงวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของชนชาติตนไว้ ซึ่งปรากฏการณ์นี้เห็นได้ชัดเจนจากการที่แรงงานข้ามชาติไทใหญ่เข้าร่วมประเพณีปอยส่างลอง ณ วัดป่าเป้า อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ประเพณีนี้เป็นศูนย์รวมแรงงานไทใหญ่จากทั่วสารทิศเลยทีเดียว และอาจถือได้ว่าประเพณีนี้กลายเป็นประเพณีเชิงสัญลักษณ์ที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่เลยทีเดียว เนื่องจากถูกกำหนดไว้ในปฏิทินการท่องเที่ยวของสำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ประเพณีนี้คือเม็ดเงินจากนักท่องเที่ยวให้เข้าร่วมงานที่มีความโดดเด่นเชิงวัฒนธรรมของไทใหญ่ในพื้นที่สังคมไทย ฉะนั้นจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าคุณค่าทางวัฒนธรรมที่แรงงานข้ามชาติ ไทใหญ่ได้สานต่อในพื้นที่ของสังคมไทยนั้นสามารถสร้างมูลค่าเชิงเศรษฐกิจผ่านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแก่สังคมไทยได้

การปรับตัวในด้านวัฒนธรรมที่แรงงานไทใหญ่ให้ความสำคัญที่เห็นชัดเจน กรณี “อ้ายดี” (อ้ายดี, 2554: สัมภาษณ์) ที่ผู้ศึกษาสัมภาษณ์พบว่า อ้ายดีซึ่งทำงานเป็นแรงงานก่อสร้างและเมื่อแต่งงานกับหญิงชาวไทใหญ่ที่เป็นแรงงานก่อสร้างเหมือนกัน และมีลูกคนแรกก็เริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงสังคมมากขึ้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเริ่มแรกที่เข้ามาเป็นแรงงานก็ได้เปลี่ยนงานเพื่อให้มีรายได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่เมื่อมีครอบครัวแล้วอ้ายดีก็มุ่งหวังที่จะได้ทำงานกับนายจ้างที่เข้าใจภาระหน้าที่ทางครอบครัว โดยยอมที่จะอยู่กับนายจ้างที่เป็นผู้รับเหมา

ชาวไทใหญ่ที่อาศัยเรียกว่า “ลูกพี่” แต่ก็ได้รับค่าแรงน้อยกว่าอดีตนายจ้างคนไทย ซึ่งอาศัยได้ถ่ายทอดให้ฟังว่า “ลูกพี่” ที่เป็นชาวไทใหญ่ที่มีความเข้าใจมากกว่านายคนไทย โดยสามารถลาไปร่วมกิจกรรมในวันสำคัญของบุตรที่เรียนอยู่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 โรงเรียนห้วยทรายในตำบลสุเทพได้ ทั้งงานวันพ่อแห่งชาติ และงานวันเด็กแห่งชาติ ซึ่งลูกต้องการให้พ่อและแม่เข้าร่วมกิจกรรมมาก ต่างจากที่ทำกับนายจ้างคนไทยไม่สามารถลาไปร่วมได้เลย จะลาได้ในวันหยุดใหญ่ไทใหญ่ที่จัดขึ้นประจำทุกปี ณ วัดคูเด๋อ หรือวัดป่าเป้าได้เพียงเท่านั้น จากข้อมูลดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้ว่าความต้องการมีรายได้สูง แต่หากไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรมได้ แรงงานยอมที่จะปฏิเสธรายได้ที่ดีกว่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาได้เข้าร่วมกิจกรรมวันเด็กแห่งชาติปี พ.ศ. 2554 ได้สอบถามแรงงานข้ามชาติที่พาบุตรหลานมาเข้าร่วมกิจกรรมในวันดังกล่าว ทราบว่า ผู้ปกครองที่เป็นแรงงานข้ามชาติลาหยุดงานได้เฉพาะช่วงเช้าเพื่อเข้าร่วม โดยช่วงบ่ายจะต้องกลับไปทำงานต่อซึ่งมีทั้งเป็นพนักงานทำความสะอาดในสถานที่ราชการและเป็นแรงงานก่อสร้าง นอกจากการพยายามปรับตัวในด้านสังคมดังที่ได้กล่าวมาแล้วผู้ศึกษายังพบว่าแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ความสำคัญ ในการปรับตัวสังคมอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การปรับตัวด้านการศึกษาของบุตรหลานด้วย กรณี “อ้ายลาว” (อ้ายลาว, 2554: สัมภาษณ์) ที่ได้อาศัยอยู่ในแคมป์แรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นพื้นที่บริษัทเอกชนในตำบลสุเทพได้ถ่ายทอดว่า ตนเองมุ่งหวังให้ลูกที่คลอดในขณะที่เป็นแรงงานก่อสร้างในพื้นที่เชียงใหม่ได้มีโอกาสได้เรียนหนังสือให้สูงที่สุด ซึ่งวางแผนไว้ว่าหากลูกมีอายุประมาณ 5 ขวบจะนำเข้าไปเข้าเรียนชั้นอนุบาลยังโรงเรียนใกล้บ้าน และให้เรียนภาษาอังกฤษกับอาสาสมัครต่างประเทศ และเรียนภาษา ไทใหญ่จากกลุ่มเยาวชนไทใหญ่ที่ได้เข้ามาสอนหนังสือภายในแคมป์ที่พักแรงงานด้วย ซึ่งจากการเข้าไปสำรวจของผู้ศึกษาพบว่า มีกลุ่มนักเรียนที่เป็นบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่เลิกเรียนจากการเรียนในโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกับแคมป์แล้ว ได้เตรียมความพร้อมที่จะเรียนภาษาอังกฤษต่อในตอนเย็นที่เริ่มประมาณ 17.00- 17.30 น. และเลิกเรียนประมาณ 20.00 น. ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่อาสาสมัครเตรียมมา ซึ่งมีทั้งการเรียนการสอน และการเล่นเกมส์ต่างๆ สถานที่สอนจะเป็นอาคารไม้ชั้นเดียวที่แรงงานช่วยกันสร้างขึ้นมาสามารถรองรับผู้เรียนได้ประมาณ 10 - 15 คน การเรียนภายในแคมป์นี้ ผู้ปกครองสนับสนุนเต็มที่ทั้งการเรียนภาษาไทใหญ่ โดยมีทัศนนะว่าการที่บุตรหลานเข้าไปเรียนในโรงเรียนของไทยเริ่มจะไม่สามารถเขียนภาษาไทใหญ่ได้ การเรียนจะเป็นการช่วยดำรงภาษาไว้ และเป็นการบ่งชี้ถึงความเป็นชนชาติไทใหญ่ ส่วนการเรียนภาษาอังกฤษก็เพราะต้องการให้บุตรหลานสามารถทำงานได้ในตำแหน่งดีๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ปกครองของแรงงานมีทัศนนะไม่แตกต่างไปจากประชาชนไทยในด้านความจำเป็นของการศึกษา



ภาพ 25 แสดงการปรับตัวด้านการศึกษาของบุตรหลานโดยส่งให้เรียนภาษาไทยใหญ่และภาษาอังกฤษภายในแคมป์แรงงานที่ดำเนิน โดยองค์กรพัฒนาเอกชน ณ ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง

ในส่วนกรณีของ “ลุงชาย” ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลาหนึ่งแรงงานที่ได้มีการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจแล้วก็จะมีการปรับตัวทางด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งลุงชายจากเดิมที่เป็นลูกจ้างปลูกป่าของหน่วยงานราชการ แต่ก็ได้พัฒนาไปเป็นเกษตรกรโดยการเช่าที่สวนของเกษตรกรในตำบลโป่งแยง อำเภอแม่ริมเพื่อปลูกดอกเบญจมาศเป็นหลัก ต่อมาภายหลังมีบุตรหลานที่ได้ย้ายถิ่นเข้ามาพร้อมกันหมดทั้งครอบครัวได้ทำแทน ปัจจุบันลุงชายจึงอยู่ในฐานะศูนย์รวมใจของลูกหลานและเครือญาติตลอดจนแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่ย้ายถิ่นเข้ามาเช่าที่หรือมารับจ้างทำเกษตรกรรมในตำบลโป่งแยง โดยลุงชายได้มีการปรับตัวเพื่อให้สามารถอยู่ในชุมชนคนไทยได้อย่างกลมกลืน อาทิ มีส่วนร่วมพัฒนาหมู่บ้านและวัดในวันที่ 5 ธันวาคม และ 12 สิงหาคมของทุกๆ ปี และร่วมบริจาคเงินเพื่อปรับปรุงโรงเรียนและวัดภายในหมู่บ้านที่ตนและครอบครัวอาศัยอยู่ ซึ่งการทำกิจกรรมเชิงสังคมดังกล่าวกลายเป็นแบบอย่างแก่แรงงานไทใหญ่ที่ได้อาศัยอยู่ในตำบลโป่งแยง นอกจากนี้แล้วข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “พ่อครู” และ “พี่คำอ้น” พบว่าทั้งสองท่านมุ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นชนชาติไทใหญ่ร่วมกับแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่และต่างประเทศ โดยตั้งเป็นชมรมภาษาและวัฒนธรรมไทใหญ่ภายในวัดแก้วเจ้าขึ้นมาเพื่อเป็นศูนย์ประสานงานและถ่ายทอดภาษาและวัฒนธรรมให้แรงงานข้ามชาติไทใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มเขาวชน พี่คำอ้นเป็นผู้หนึ่งที่ได้พัฒนาตนเองจากเดิมที่เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป ก็เข้ามาสู่การเป็นนักพัฒนาเอกชนในปัจจุบัน ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นได้ว่าพี่คำอ้นมีสถานะทางสังคมที่ค่อนข้างดี เนื่องจากได้รับการส่งเสริมการเรียนภาษาอังกฤษ

จากองค์กรต่างประเทศโดยมีอาสาสมัครต่างประเทศเข้ามาสอนที่จัดเป็นศูนย์ภาษาเพื่อแรงงานข้ามชาติ ในจังหวัดเชียงใหม่จึงสามารถเป็นกลางนำในการส่งเสริมวัฒนธรรมไทใหญ่แก่แรงงานข้ามชาติได้

ผลจากการศึกษาในด้านการปรับตัวดังกล่าวจากการสำรวจ สังเกต และการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญข้างต้นทำให้ทราบว่า การปรับตัวทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการทางจิตใจ แต่จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน โครงการ ยุติธรรมแรงงาน ซึ่งทำหน้าที่ในการให้ความรู้เกี่ยวกับการทำงานและคุ้มครองสิทธิแรงงานในพื้นที่ จังหวัดเชียงใหม่พบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับตัวทางด้านสังคม ในขณะที่เป็นแรงงานข้ามชาติ ทั้งนี้เนื่องหากไม่สามารถปรับตัวทางสังคมได้ก็จะส่งผลต่อการ ประกอบอาชีพ การได้รับโอกาสในการจ้างงาน และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของแรงงาน นั้นเอง กรณีการที่แรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่พยายามพูดภาษาไทย และพยายามเรียนรู้กฎหมาย จรรยาบรรณเบื้องต้น โดยเมื่อแรงงานมีเวลาในช่วงเย็นแรงงานจำนวนมากเข้ามาศึกษาภาษาไทยเพิ่มเติม และศึกษาเครื่องหมายจราจรที่โครงการยุติธรรมแรงงานเข้าไปให้ความรู้ ซึ่งดำเนินผ่านศูนย์ ประสานงาน โดยให้แรงงานเข้ามาเรียนในศูนย์ประสานงาน หรือมีเจ้าหน้าที่ของโครงการเข้าไปให้ ความรู้ในโครงการก่อสร้างต่างๆ ซึ่งเครื่องหมายจราจรต่างๆ มีการนำมาแปลเป็นภาษาไทยใหญ่ให้ แรงงาน ได้เรียนรู้ การปรับตัวทางสังคมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมุ่งหวังให้เกิดผลใน ด้านเศรษฐกิจเพื่อให้เอื้อต่อการได้รับการจ้างงาน ซึ่งหากสื่อสารภาษาไทยได้ก็จะมีโอกาสใน การทำงานที่หลากหลายโดยเฉพาะงานที่ต้องสื่อสารกับลูกค้า และการเรียนด้านกฎหมายและการ คมนาคมในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ก็เพื่อสามารถดำรงวิถีการใช้ชีวิตได้ปกติโดยไม่เป็นอุปสรรค ต่อการประกอบอาชีพ และเพื่อให้เท่าทันต่อการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง



ภาพ 26 การปรับตัวทางสังคม: การขับขีรถจักรยานยนต์, การข้ามถนนตรงทางม้าลาย, การ โดยสารรถรับจ้าง (รถแดง) และการขับขีรถยนต์ส่วนบุคคล



ภาพ 27 การปรับตัวทางสังคม: การเรียนรู้เครื่องหมายจราจรที่มีการอธิบายเป็นภาษาไทยใหญ่ ซึ่งจัดทำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่

สรุปจากข้อมูลของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญข้างต้นทำให้ทราบว่าแรงงานไทใหญ่ มุ่งเน้นการปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจเป็นลำดับแรกเพื่อได้มาซึ่งรายได้ในการดำรงชีพและเก็บออมสำหรับการส่งเงินกลับไปยังสมาชิกครอบครัวที่อาศัยอยู่ในถิ่นที่อยู่ที่ย้ายมา แต่บางครอบครัวที่มีสมาชิกของครอบครัวย้ายถิ่นมาทั้งหมดก็จะมีการพยายามแสวงหาอาชีพที่มีความแน่นอนมากขึ้น และเมื่อมีความมั่นคงทางรายได้ระดับหนึ่งแล้วแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ก็จะแสวงหาความมั่นคงทางจิตใจโดยมีการทางสังคมและวัฒนธรรม เพราะเมื่อมาอาศัยและประกอบอาชีพในสังคมไทยได้ระยะเวลาหนึ่งๆ แล้วแรงงานก็มุ่งหวังที่จะสามารถอยู่ในสังคมที่ย้ายถิ่นเข้าอย่างปกติเช่นเดียวกับคนในสังคมที่เข้ามาอาศัยอยู่จึงพยายามเรียนรู้บริบทสังคมไทยและได้พยายามที่จะหาโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมกิจกรรมทางศาสนาและวัฒนธรรมที่มีการจัดทำขึ้น ส่วนการปรับตัวด้านการเมืองถือได้ว่าแรงงานข้ามชาติไม่ให้ความสำคัญในการที่จะปรับตัวเลย เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่เข้ามาอยู่ในชุมชนคนไทยต้องเรียนรู้เพื่อปรับตัวเพื่อให้สามารถอยู่ในสังคมได้โดยให้ประสบปัญหาน้อยที่สุด แต่ก็มีแรงงานบางคนที่สามารถปรับตัวโดยมีพัฒนาการที่ก้าวกระโดดเช่น สามารถพัฒนาไปเป็นผู้รับเหมารายย่อยได้ แม้ว่าจะไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากแรงงานจะสามารถประกอบอาชีพได้เพียงเป็นกรรมกรและคนรับใช้ในบ้านได้เท่านั้น แต่ด้วยจำนวนแรงงานที่มีอยู่มากและมีการย้ายถิ่นที่อยู่ตลอดจนเปลี่ยนงานบ่อยจนยากในการที่จะควบคุมได้ การเปลี่ยนสถานะจากแรงงานข้ามชาติที่เป็นกรรมกรในโครงการก่อสร้างสู่การเป็นนายจ้างได้จึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมด้วย ซึ่งด้วยสภาพดังกล่าวสะท้อนว่าแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาจะต้องแสวงหาโอกาสในการที่จะมีคุณภาพ

ชีวิตที่ดีขึ้น แรงงานข้ามชาติไทใหญ่จึงเป็นการสะท้อนถึงกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติมายังพื้นที่ปลายทางที่คาดว่าจะได้รับ โอกาสเชิงเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น การปรับตัวเมื่อสามารถเข้ามายังพื้นที่ที่ประสงค์ได้แล้วจึงพยายามทุกวิถีทางในการที่จะปรับตัว การปรับตัวดังกล่าวสะท้อนได้จากคำพูดของลุงชายที่ว่า “คนไทใหญ่ต้องปรับตัวเหมือน ตัวต็อกแด้ (ตุ๊กแก) ที่เวลานั้นไปอยู่ ที่ไหนต้องพรางตัวเพื่อไม่คนสังเกตเห็นมันได้ชัด” (ลุงชาย, 2554: สัมภาษณ์)

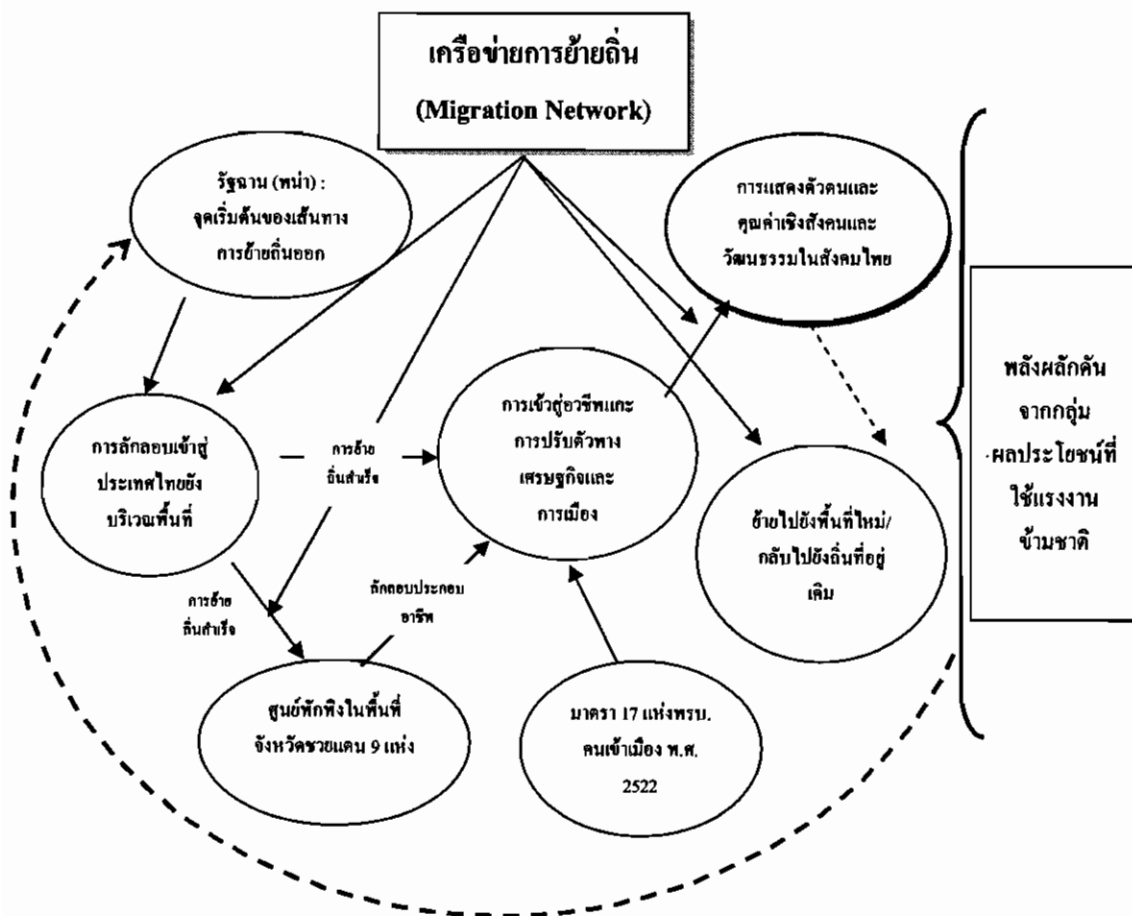
จากศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติ รูปแบบ/วิธีการ และการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติพม่า ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา โดยในพื้นที่ดังกล่าวนี้แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่มาจากประเทศเป็นชนชาติไทใหญ่ จากรัฐฉานประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ สรุปได้ว่าการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานมีปัจจัยต้นทางจากประเทศพม่าที่ประกอบไปด้วยปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ปัจจัยดังกล่าวทั้งหมดผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นผลจากปัจจัยแรกเริ่มคือปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศพม่าที่ส่งผลต่อสภาพความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและสวัสดิภาพทางสังคมของประชาชนพม่า ซึ่งหากปัจจัยทางเศรษฐกิจก็สามารถดำรงชีพได้ แต่ในระยะแรกที่มีการย้ายถิ่นเดิมแรงงานข้ามชาติมีสถานะเป็นผู้อพยพในศูนย์พักพิง และเมื่อไม่สามารถกลับประเทศได้ด้วยเหตุผลความปลอดภัยในชีวิตของผู้อพยพ จึงทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องพักอาศัยยังศูนย์พักพิง แต่ด้วยสภาพของศูนย์ที่มีข้อจำกัดในการดูแลผู้อพยพได้อย่างครอบคลุมจึงมีผู้อพยพหนีออกไปเพื่อเป็นแรงงานรับจ้าง ซึ่งแรงงานเหล่านั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้างได้เป็นอย่างดีเนื่องจากการขยายการลงทุน โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชายแดนจึงมีความต้องการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น ภาคเอกชนจึงมีการเรียกร้องไปยังภาครัฐเพื่อให้มีการจ้างแรงงาน จึงเป็นที่มาของการมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ ฉะนั้น ปัจจัยในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ต้องการแรงงานสำหรับเป็นปัจจัยการผลิตจึงเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานข้ามชาติจากพม่าเข้ามา ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการแรงงานข้ามชาติที่มุ่งหวังการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากการเข้าถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจมากขึ้น ปรัชญาการย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายของประชาชนจากประเทศพม่ามายังประเทศไทยจึงดำเนินขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่มีประชาชนที่เป็นชนชาติไทใหญ่ จากรัฐฉานหลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาเป็นแรงงานจำนวนมาก ซึ่งการย้ายถิ่นผิดกฎหมายนี้สำเร็จได้โดยมีทุนทางสังคมที่สำคัญเป็นปัจจัยขับเคลื่อน คือ เครือข่ายผู้ย้ายถิ่น โดยส่วนใหญ่มักได้แก่ เครือข่ายบุคคลที่มีความใกล้ชิด เช่น สมาชิกในครอบครัว เครือญาติ คนรู้จักที่อยู่อาศัยในชุมชนเดียวกัน และที่ไม่ใช่เครือญาติ เช่น นายหน้า หรือ “F Connection” ที่ประกอบไปด้วยครอบครัว (Families) เพื่อน (Friends) และ บริษัท หรือ หน่วยงาน (Firm) ดังที่ Porath (1980, อ้างใน Coleman (1988: 96) ได้กล่าวไว้ การมีเครือข่ายจะช่วยให้การเดินทางเข้าไปยังประเทศปลายทาง

ได้โดยปลอดภัย อีกทั้งยังสามารถให้ความช่วยเหลือในด้านการติดต่อไปราชการ ติดต่อนายจ้าง การหาที่พักอาศัย เป็นต้น หากเปรียบเทียบกระบวนการย้ายถิ่นข้ามชาติโดยมีเครือข่ายทางสังคมกับ ไม่มีเครือข่ายการย้ายถิ่นแบบมีเครือข่ายย่อมประสบผลสำเร็จมากกว่า

ในการย้ายถิ่นข้ามชาติของประชาชนไทใหญ่จากรัฐฉาน ประเทศพม่าเข้ามายัง จังหวัดเชียงใหม่ในความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่า ไม่ได้เป็นผลจากการมีเครือข่ายการย้ายถิ่น เท่านั้นที่ทำให้มีการย้ายถิ่นของประชาชนไทใหญ่เข้ามาเป็นแรงงานพื้นฐานในพื้นที่จังหวัด เชียงใหม่แต่เป็นผลจากการไหลเวียนของทุน สินค้า และวัตถุดิบ ที่ทำจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะ เมืองเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคเหนือของประเทศไทยจึงได้รับการส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจึงทำให้เกิดการไหลเวียนของทุน ที่ส่งผลให้เมืองมีความเจริญเติบโตเป็น ศูนย์กลางเศรษฐกิจของไทย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Massey (2003: 1 – 12) ที่ได้วิเคราะห์รูปแบบ การอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติไว้ในบทความ “Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century” ว่าการอพยพย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นผลจากการไหลเวียนของทุน สินค้า วัตถุดิบ และข้อมูล ข่าวสาร ผ่านกระแสโลกาภิวัตน์มาตั้งแต่ช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี ค.ศ.1990 และช่วง ระยะเวลาสิ้นสุดสงครามเย็น ซึ่งเป็นผลให้เกิดการไหลเวียนของทุนและปัจจัยอื่นๆ ที่มาพร้อมกับทุน ไป ทั่วโลก จากปรากฏการณ์นี้เอง Massey เห็นว่าเป็นฐานที่มาของการเกิดการอพยพข้ามชาติ หรือ ระหว่างประเทศขึ้นภายใต้โครงสร้างของการเคลื่อนย้ายของทุนและการเกิดความร่วมมือต่างๆ ของ ตลาดทุน สำหรับประเทศในเอเชีย Massey เห็นว่าในปี ค.ศ. 1980 หลายประเทศในเอเชียนอกเหนือจาก ประเทศญี่ปุ่น ได้พัฒนากลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมรวมทั้งประเทศไทยด้วย ที่เรียกว่า “Asian Tiger” ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ 1970 และได้พัฒนาอย่างเข้มข้นในทุนต่างๆ แต่ กลับใช้แรงงานที่ด้อยคุณภาพ ซึ่งเขาได้อ้างจากงานของ Hugo (1995) ดังนั้น Massey เห็นว่า ประเทศต่างๆ ในเอเชียจึงพยายามรักษาแรงงานที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไว้เพื่อทำงาน แต่เป็น การให้อยู่ได้แบบชั่วคราว เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่เข้ามานั้นตั้งถิ่นฐานถาวร เมื่อ พิจารณาแล้วก็จะพบว่าสอดคล้องกับนโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยที่เป็นลักษณะของการผ่อน ผันให้อาศัยอยู่เพื่อทำงานเป็นรายปีเพื่อป้องกันการอยู่อย่างถาวร นอกจากนั้น Massey ได้อธิบายการ ย้ายถิ่นระหว่างประเทศมิได้เป็นผลมาจากผู้อพยพมีฐานะยากจน หรือ อยู่ในพื้นที่ที่ตัดขาดจากโลก ภายนอกที่กลไกตลาดโลกเข้าไปไม่ถึง แต่เป็นผลมาจากข้อมูลข่าวสารและเครือข่ายฐานการผลิต และการมีค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นครอบครัวจึงมักส่งสมาชิกหนึ่งหรือ มากกว่านั้นไปทำงานยังต่างประเทศซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงในด้านรายได้ลง ขณะเดียวกันการ สร้างเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างประเทศ การสื่อสารทางการเมืองและวัฒนธรรมจะช่วยให้ การเคลื่อนย้ายถิ่นระหว่างประเทศถูก รวดเร็ว และง่ายขึ้นตามแนวคิดของ World System

Theory และนอกจากนี้ Massey เห็นว่าผู้อพยพในประเทศที่อพยพเข้ามาจะพัฒนาเครือข่าย “ผู้ย้ายถิ่น” (Migrant Network) ขึ้นมา ซึ่งก็คือ “ครอบครัวและเพื่อน” (Family and Friends) ซึ่งเป็นช่องทางในการติดต่อระหว่างผู้อพยพในพื้นที่เดียวกัน และเป็นช่องทางที่เอื้อต่อการประสานการเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศปลายทางแก่ผู้อพยพรายใหม่ เครือข่ายดังกล่าวนี้มีกระบวนการขยายตัวของมันเองจากความสามารถในการสร้างโครงสร้างของเครือข่ายในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น

จากการศึกษาในประเด็นกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติ รูปแบบ/วิธีการ และการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติที่เป็นชนชาติไทใหญ่ จากรัฐฐานประเทศพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาขอประมวลเนื้อหาเป็นแผนภาพเพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในกระบวนการ ดังนี้



ภาพ 28 แสดงกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติของประชาชนจากประเทศพม่า

จากผลการศึกษาในบทนี้ซึ่งเป็นการศึกษาในวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 คือเพื่อวิเคราะห์กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพมารูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ จากผลการศึกษาเราจะเห็นได้ว่าการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของผู้อพยพมาแม้ว่ามีปัจจัยด้านความไม่มั่นคงปลอดภัยจากการสู้รบภายในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญหลักในการผลักดันให้มีการอพยพเข้าสู่ประเทศไทย สาเหตุที่ตัดสินใจเข้าสู่ประเทศไทยนอกจากมีพื้นที่ติดต่อกันจึงทำให้เดินทางเข้ามาอย่างสะดวกแล้ว แต่เหตุปัจจัยที่ทำให้เลือกเข้าสู่ประเทศไทย คือ ปัจจัยด้านเศรษฐศาสตร์การย้ายถิ่นที่บุคคลยอมแสวงหาพื้นที่ปลายทางที่สามารถเข้าสู่โอกาสในการได้รับการจ้างงานที่จะนำมาซึ่งคุณภาพที่ดีกว่าในพื้นที่ปลายทาง และเมื่อเข้าสู่พื้นที่ประเทศไทยที่กลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาแล้วก็เกิดการปรับตัวตามนโยบายด้านผู้อพยพและแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย โดยนโยบายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเครื่องมือของชนชั้นที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ที่มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล ฉะนั้นรัฐไทยในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม จึงทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติเพื่อตอบสนองในด้านแรงงานระดับล่างให้กับชนชั้นที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งก็คือกลุ่มธุรกิจที่ต้องการแรงงานข้ามชาติราคาถูก ดังนั้นกลุ่มนี้จึงเป็นชนชั้นที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐไทย ขณะเดียวกันรัฐไทยก็ได้ประโยชน์ในด้านการถ่ายโอนความรับผิดชอบต่อผู้อพยพมาที่กลายเป็นแรงงานข้ามชาติไปสู่กลุ่มทุนที่ใช้แรงงาน ตัวแรงงานข้ามชาติพม่าที่ปรับตัวในระบบทุนนิยมของไทยได้ก็สามารถเข้าสู่การครอบครองปัจจัยการผลิตได้ เช่น การเข้าสู่การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างรายย่อย แต่สำหรับผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวและดำรงอยู่ได้ในระบบทุนนิยมได้ จึงกลายเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบและได้รับผลกระทบต่อความมั่นคงของตนเอง จึงเกิดการเรียกร้องความเป็นธรรมของแรงงานข้ามชาติโดยมีองค์กรด้านการเรียกร้องสิทธิแรงงานข้ามชาติทั้งภายในและเชื่อมโยงกับต่างประเทศเข้ามาเป็นตัวกลางขับเคลื่อน ซึ่งเปรียบเทียบได้ว่าเป็นการต่อสู้ทางชนชั้น (Class struggle) ระหว่างชนชั้นที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตกับแรงงานข้ามชาติ โดยเจ้าของปัจจัยการผลิตเป็นชนชั้นที่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น (Exploiters) และชั้นที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ (Exploited) ในทัศนะของมาร์กซ์ ซึ่งปรากฏให้เห็นในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเช่นเดียวกับรัฐไทย และแม้ว่าแรงงานพม่าที่เรียกร้องความเป็นธรรมด้านสิทธิแรงงานข้ามชาติต่อรัฐไทยจะได้รับการตอบสนองในระดับหนึ่ง แต่ยังคงปรากฏภาพของการต่อสู้และเรียกร้องระหว่างสองชนชั้นอยู่ ส่วนแรงงานที่สามารถปรับตัวทางด้านเศรษฐกิจได้ก็จะกลายเป็นชนชั้นที่ครอบครองปัจจัยการผลิต และเกิดการเลื่อนสถานะทางสังคมในสังคมไทยได้ คนกลุ่มนี้ก็จะมีการปรับตัวในด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยการแสดงอัตลักษณ์และคุณค่าเชิงสังคมและวัฒนธรรมในสังคมไทย

บทที่ 6

ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า จากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย

ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย โดยแบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็นสองประเด็นหลัก ประเด็นแรกเป็น “ผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทย” ซึ่งผู้ศึกษาได้นิยามศัพท์ปฏิบัติการเพื่อกำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้ว่าเป็น “ผลกระทบต่อสังคมไทยจากผลของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทยครอบคลุมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ซึ่งผลกระทบนั้นเป็นผลกระทบเชิงนโยบาย และส่งผลกระทบต่อระดับชุมชนไทยที่มีแรงงานข้ามชาติพม่าอาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ โดยแรงงานข้ามชาติพม่าที่อาศัยและประกอบอาชีพในสังคมไทยได้นั้นเป็นผลจากระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นก็มีผลกระทบต่อชุมชนไทยในหลายประการ อาทิ ปัญหาด้านสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจนำไปสู่ความไม่รู้สึกมั่นคงและปลอดภัยทั้งกายภาพและจิตใจของประชาชนในชุมชนที่มีแรงงานอาศัยหรือประกอบอาชีพร่วมอยู่ด้วย และอาจสร้างผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างต่อไป” ประเด็นที่สองเป็น “ผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า” ซึ่งผู้ศึกษาได้นิยามศัพท์ปฏิบัติการไว้ว่าเป็น “ผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติระดับต่างพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยที่รัฐบาลไม่มียุทธศาสตร์ในการกำกับและควบคุมในการบริหารการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กฎกระทรวง มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมเพียงพอ โดยผลกระทบจากการบริหารจัดการดังกล่าวทำให้แรงงานข้ามชาติพม่าขาดความมั่นคงด้านการจ้างงาน สุขภาพ สวัสดิการสังคม และด้านสิทธิแรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นความมั่นคงที่พึงจะได้รับตามกฎหมายที่กำหนดและตามแนวทางการบริหารการคุ้มครองแรงงานตามหลักสากล นอกผลกระทบดังกล่าวแล้วยังเป็นผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงทางด้านจิตใจ”

ผลกระทบทั้งต่อสังคมไทยและต่อความมั่นคงต่อแรงงานข้ามชาติพมานี้เป็นผลมาจากการใช้แรงงานข้ามชาติอย่างเข้มข้นเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ต้องอาศัยปัจจัยแรงงานเข้าสู่ระบบการผลิต แต่เป็นการใช้แรงงานควบคู่กับการควบคุมเพื่อมิให้แรงงานที่อยู่ในสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายกระทบต่อเสถียรภาพแห่งรัฐไทย แต่การที่รัฐไทย

อนุญาตให้ผู้อพยพพม่าสามารถเข้าสู่การเป็นแรงงานในระบบเศรษฐกิจตามข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจได้นั้นกลับพบว่า แรงงานข้ามชาติพม่ามีแนวโน้มสร้างผลกระทบต่อระดับมหภาค โดยเฉพาะในด้านของการทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยในกลุ่มเดียวกันลดลงและในระดับพื้นที่ที่มีการอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติยังพบปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่กระทบต่อคนไทยในชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพ ขณะเดียวกันการที่แรงงานข้ามชาติพม่าต้องการได้รับการจ้างงานเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต้นทาง จึงทำให้พวกเขายอมรับกับสภาพการทำงานที่เผชิญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของพวกเขาเอง เช่น การได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าสภาพการทำงานจริง การไม่ได้รับการคุ้มครองกรณีประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงานการรีดไถ่จากเจ้าหน้าที่รัฐเนื่องจากกลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่แม้ได้รับการขึ้นทะเบียนถูกต้องแต่ยังอยู่ในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมือง สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในชีวิตของแรงงาน นโยบายแรงงานข้ามชาติระดับล่างของรัฐไทยจึงสะท้อนให้เห็นถึงผู้แสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีพลังในการกดดันให้รัฐไทยตัดสินใจตัดสินใจเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพผู้อพยพพม่าไปสู่การเป็นแรงงานระดับล่าง เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ร่วมทางด้านเศรษฐกิจจากการขับเคลื่อนโดยภาคธุรกิจ

ในทัศนะของมาร์กซ์ (ไซริคน์ เจริญสิน โอปาร์, 2551: 246) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากแรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต – การสร้างมูลค่าต่างๆ ยังเป็นสิ่งที่สร้างความมั่งคั่งให้กับชนชั้นนายทุนในรูปของมูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value) กล่าวคือ ชนชั้นแรงงานไม่ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับมูลค่าที่แท้จริงที่แรงงานผลิตได้แต่ได้รับน้อยกว่า ส่วนต่างระหว่างมูลค่าที่แท้จริงที่ผลิตได้ กับค่าแรง/ราคาที่ชนชั้นนายทุนจ่ายให้ คือ มูลค่าส่วนเกินซึ่งเป็นกำไรของชนชั้นนายทุน และเป็นพื้นฐานที่จะนำไปลงทุนเพิ่มขึ้น เพื่อสร้างกำไรให้ตนมากยิ่งขึ้นไปเรื่อยๆ ซึ่งในทัศนะของมาร์กซ์นี้สอดคล้องกับสภาพการณ์การใช้แรงงานข้ามชาติพม่าในสังคมไทย ซึ่งตัวของแรงงานข้ามชาติที่ไม่สามารถปรับตัวยอมรับสภาพนี้ได้จึงเป็นชนชั้นแรงงานที่มีความรู้สึกแปลกแยก (Alienation) สูงเพราะคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นคนมีน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐไทยจะได้ประโยชน์จากการอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจแห่งรัฐแล้ว แต่รัฐก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน โดยรัฐก็ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่แรงงานข้ามชาติ เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาระทางการคลังด้วย

การนำเสนอผลการศึกษาในบทนี้ผู้ศึกษามุ่งจะเสนอผลการศึกษาทั้งประเด็นในด้านผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติด้วย โดยดำเนินการรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับวิธีการศึกษาภาคสนาม

(Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์ ซึ่งเริ่มด้วยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากนั้นใช้วิธีการ Snowball sampling โดยการสอบถามจากตัวอย่างแรงงานคนแรกที่ได้อบรมและสอบถามไปเรื่อยๆ จนผู้ศึกษาเห็นว่าได้ข้อมูลเพียงพอ โดยใช้ในการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured - Interview) ร่วมกับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นกรณีศึกษา (Case Study) เพื่อยกตัวอย่างอย่างเป็นรูปธรรมและจะได้นำข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์ร่วมกับการศึกษาจากเอกสาร นอกจากนี้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยตามที่กำหนดไว้ โดยผลการศึกษาขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

ผลกระทบต่อสังคมไทยในระดับนโยบาย/มหภาค

ในการนำเสนอผลการศึกษาในประเด็นผลกระทบต่อสังคมนี้ ผู้ศึกษากำหนดเนื้อหาในการนำเสนอผลกระทบในระดับนโยบายหรือมหภาคเป็นหลัก เพื่อฉายภาพให้เห็นผลกระทบในระดับภาพรวมของสังคมไทย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินี้ประกอบด้วยผลกระทบทางบวกและทางลบ ดังเนื้อหาที่จะนำเสนอลำดับดังนี้

ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วว่าปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่เป็นผลสืบเนื่องจากการที่มีผู้อพยพจากประเทศพม่าด้วยเหตุภัยที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบภายในประเทศ จากความไม่สงบภายในประเทศของตนเองที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งสภาพปัญหาความไม่สงบภายในประเทศส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และเกิดความยากลำบากในการดำรงชีวิต ดังนั้นเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความต้องการที่มีชีวิตที่ดีกว่าในทางเศรษฐกิจจึงทำให้ประชาชนจากประเทศพม่าโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลทหารพม่าอพยพเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลไทยอนุญาตให้คนกลุ่มนี้อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และถือว่าเป็น “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” แต่การอาศัยอยู่ในระยะยาวในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทำให้ผู้อพยพที่รัฐบาลไทยเรียกว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบกลุ่มนี้ออกจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวออกไปรับจ้างในพื้นที่ใกล้เคียง จนกระทั่งเกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลอนุญาตให้จ้างแรงงานกลุ่มนี้ในพื้นที่จังหวัดชายแดน เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้สามารถตอบสนองต่ออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะต่ำและเป็นงานที่มีความเสี่ยงที่แรงงานไทยปฏิเสธ ผนวกกับการที่รัฐบาลมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยเพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขัน จึงมีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานให้สอดคล้องกับสภาวะการขยายตัวของอุตสาหกรรมของไทย แต่ด้วยแรงงานไทยในระดับ

ล่างเริ่มขาดแคลนมากขึ้น ซึ่งสวนทางกับการใช้แรงงานของภาคการผลิตที่ต้องการแรงงานระดับล่างอย่างเข้มข้น ดังนั้นการลดลงของอุปทานแรงงานไทย ส่งผลให้ค่าแรงปรับตัวสูงขึ้น ยังผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและความสามารถในการแข่งขัน จึงทำให้ภาคธุรกิจเริ่มกำลังกดดันไปยังรัฐบาลเพื่อให้ธุรกิจสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติได้ทุกจังหวัดไม่เฉพาะจังหวัดพื้นที่ชายแดน แรงงานข้ามชาติที่แต่เดิมอพยพเข้ามายังประเทศไทยในฐานะผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าก็เข้าสู่การเป็นแรงงานชาติดระดับล่างในระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างเต็มตัว ซึ่งการเปลี่ยนสถานภาพจากผู้หนีภัยจากการสู้รบมาเป็นแรงงานข้ามชาติที่อาศัยและประกอบอาชีพในสังคมไทยจากอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้ เนื่องจากรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2522: 7) ซึ่งระบุว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆ ก็ได้” ตามมาตรานี้ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้มีสิทธิ 2 ประการตามประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 เรื่อง “การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519” (กระทรวงมหาดไทย, 2538: 11) คือ 1) มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด และ 2) มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ แต่จากสภาพการณ์ที่ได้นำเสนอไปข้างต้นว่าอุตสาหกรรมของประเทศไทยที่เน้นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น จึงทำให้อุปสงค์แรงงานข้ามชาติมีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดประชาชนจากประเทศพม่า โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่มีปัจจัยผลักดันภายในประเทศด้านทางการเมือง ที่ส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของประชาชน เช่นกรณีแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลักดันให้ประชาชนกลุ่มนี้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายเข้ามาสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่ซึ่งมีความต้องการแรงงานมาตอบสนองต่อกระบวนการผลิตที่สามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ ซึ่งนี่คือปัจจัยสำคัญของการเข้าไปมีบทบาทของภาคธุรกิจของไทยผ่านองค์กรทางการค้าของภาคธุรกิจเช่นสภาหอการค้า และสภาอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด และระดับประเทศที่ต้องการให้ภาครัฐยังคงให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานกลุ่มนี้แม้ว่าจะอยู่ในสภาพของการเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามจากระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่

มีจุดเริ่มแรกจากการอนุญาตให้จ้างผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่าง และเมื่อผู้ที่อยู่ในสถานะหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายกลายเป็นอุปทานการผลิตที่จำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจของไทยกลับกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีประชาชนย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายหลังไหลเข้ามาและได้รับการผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานแก่ภาคธุรกิจของไทยมาอย่างยาวนาน จนพัฒนาเป็นปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่มีการบริหารจัดการจากภาครัฐในรูปแบบการแก้ไขปัญหาระยะสั้นเพื่อคงไว้ซึ่งความมั่นคงแห่งรัฐควบคู่กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย ดังปรากฏผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบดังนี้

1. ผลกระทบด้านบวก

ด้วยสภาพอุปทานแรงงานไทยระดับล่างขาดแคลนในภาคการผลิตของไทยที่ซึ่งมีลักษณะธุรกิจต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้น การขาดแคลนดังกล่าวยังผลกระทบต่อภาคการผลิตของไทยที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานกลุ่มดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ผนวกกับการที่รัฐบาลขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 12 ปีในปี พ.ศ. 2542 ส่งผลให้แรงงานที่ออกสู่ตลาดมีการศึกษาที่สูงขึ้น ในขณะที่ตลาดแรงงานยังคงต้องการแรงงานระดับล่างเป็นฐานกำลังหลักในการผลิต เนื่องจากภาคการผลิตโดยส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมในการพัฒนากระบวนการผลิตโดยใช้เทคโนโลยีเป็นฐาน ด้วยข้อจำกัดในด้านทุน ฉะนั้น แรงงานข้ามชาติจึงเป็นแรงงานที่เข้ามาทดแทนภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่างของไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าที่เป็นแรงงานระดับล่างที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภาคการผลิตของไทย จากผลการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย โดย วรารัตนา อิมอุตม และคณะ (2553: 3) ที่ได้ศึกษาสถานการณ์และผลกระทบของแรงงานต่างด้าวในระบบเศรษฐกิจไทยพบว่า การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยรักษาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบางประเภทของไทย เนื่องจากผู้ประกอบการมีทางเลือกในการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีราคาถูกแทนแรงงานไทย ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตและราคาสินค้าถูกลง จึงทำให้สามารถแข่งขันได้ ซึ่งสอดคล้องกับ ขงยูทช แดลัมวงษ์ (2551: 5) ที่อธิบายว่าผู้ประกอบการในทุกสาขาการผลิตมีแรงงานข้ามชาติอยู่สามารถจ้างแรงงานได้ค่อนข้างถูก และแม้ว่าค่าจ้างแรงงานข้ามชาติต่ำแต่ไม่กระทบค่าจ้างคนไทยมากนักเพียงแต่ทำให้ค่าจ้างของแรงงานไทยขยายตัวช้าลงบ้างเท่านั้น นอกจากนี้ขงยูทช ได้วิเคราะห์ว่า การที่แรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น เช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2548 ที่แรงงานข้ามชาติเพิ่ม 153% ขณะที่แรงงานไทยเพิ่มเพียง 13% การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติอย่างมากดังกล่าวส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของ GDP รายสาขาที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานมีผลิตภาพค่อนข้างสูงกว่าบางสาขาการผลิตที่ไม่ค่อยมีแรงงานข้ามชาติทำงาน

ในประเด็นของผลประโยชน์ในด้านการเพิ่มขึ้นของ GDP นี้จากผลการศึกษาของ Pholphirul and Rukumnuaykit (2007: 64) ระบุว่าใน ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2548 แรงงานข้ามชาติได้สร้างประโยชน์ที่แท้จริงทางเศรษฐกิจ (Net Economic Gains) ให้แก่ประเทศไทยเฉลี่ยร้อยละ 0.023 ของ GDP หรือประมาณ 760 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติยังมีผลทำให้ต้นทุนของแรงงานต่อ 1 หน่วยการผลิต (Unit Labor Cost) ของประเทศไทยลดต่ำลง ซึ่งช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่งสอดคล้องกับ ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ (2552: 12) ที่ได้อธิบายผลประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทยว่าการย้ายถิ่นเข้ามาของแรงงานข้ามชาติส่งผลกระทบต่อ การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ภายในประเทศไทย โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมและภาคการก่อสร้าง การจ้างแรงงานข้ามชาติช่วยลดความไม่แน่นอนในกำลังแรงงานในภาคดังกล่าว และส่งผลให้การผลิตมีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากแรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาลดช่องว่างในช่วงระยะเวลาที่สาขาการผลิตดังกล่าวเกิดการขาดแคลน ขณะที่สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี 2550 พบว่าจากสมมติฐานที่ว่ามีแรงงานผู้อพยพจำนวน 1.8 ล้านคน ในประเทศไทยจะทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของ GDP จำนวน 2 พันล้านดอลลาร์ จากการเพิ่มในการหมุนเวียนของค่าเงินและในด้านผลผลิตแม้ไม่มีสถิติที่แน่ชัดว่าแรงงานไทยหรือแรงงานต่างชาติผลิตมากกว่ากัน แต่หากตั้งสมมติฐานให้แรงงานข้ามชาติสร้างผลผลิตเท่ากับแรงงานไทย ในแต่ละประเภทกิจการผลผลิตของแรงงานเหล่านี้จะสูงประมาณ 6.2% ของ GDP ของไทย จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงผลผลิตในเชิงเศรษฐกิจของประเทศไทยจากการจ้างแรงงานข้ามชาติ ที่ยังคงมีความจำเป็นอาศัยแรงงานเหล่านี้อย่างต่อเนื่องในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับ สุมาลี ปิตยานนท์ (2545: 319) ที่มีมุมมองผลดีของการจ้างแรงงานข้ามชาติในด้านการที่ภาคธุรกิจสามารถลดต้นทุนการผลิตที่ส่งผลการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันได้เช่นเดียวกัน โดยเห็นว่าการที่ภาคธุรกิจของไทยจ้างแรงงานข้ามชาติระดับล่างนั้นก่อให้เกิดผลดีในระยะสั้น ในด้านของการช่วยการแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภท เช่น การประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องจากการประมงทะเล การเกษตร การก่อสร้าง โรงสีข้าว เป็นต้น ทำให้กิจการเหล่านี้ซึ่งเป็นกิจการขนาดกลางและขนาดเล็กสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ ตลอดจนเป็นการลดต้นทุนการผลิตจากการที่สามารถใช้แรงงานราคาถูกเป็นปัจจัยในการผลิตทำให้สินค้าเหล่านี้มีต้นทุนที่ต่ำลงสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ และในความเห็นของ Pholphirul, et al. (2010: 25) ที่ได้วิเคราะห์ผลดี (Benefit) จากงานศึกษาทางวิชาการในประเทศไทยเกี่ยวกับการจ้างแรงงานข้ามชาติว่าเห็นพ้องกันว่า การจ้างแรงงานข้ามชาติไม่เฉพาะเพียงแต่จะส่งผลดีต่อการสนับสนุนการลงทุนในภาคเอกชนและช่วยสร้างความเจริญเติบโตต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวมแล้ว

แรงงานข้ามชาติยัง ช่วยลดการขาดแคลนแรงงาน (Labor Shortage) ทั้งในภาคการผลิตที่ต้องใช้แรงงานเข้มข้น (เช่นภาคเกษตรกรรม ภาคการประมง ภาคการก่อสร้าง และค้าปลีก) และนอกภาคการผลิตอย่างเช่นคนช่วยงานในบ้าน รวมไปถึงยังช่วยในการรักษาสถานะทางการแข่งขันของภาคเอกชนไทยในตลาดโลกจากการประหยัลดต้นทุนค่าจ้าง (Cost Competitiveness) ในการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ และจากการสามารถประหยัลดต้นทุนการผลิตโดยการจ้างแรงงานข้ามชาติแล้ว ในความเห็นของ ปิงปอนด์ รักอำนวยกิจ (2552: 13) เห็นเพิ่มเติมว่าจะช่วยในการรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อไม่ให้สูงจนเกินไป เนื่องจากสินค้าผลิตโดยใช้แรงงานเข้มข้นเหล่านั้นนั้นอาจจะนำมาใช้เป็นสินค้าขั้นกลาง (Intermediate inputs) ในการผลิตสินค้าขั้นอื่นๆ ต่อไปได้

ส่วนความเห็นของ กิริยา กุลกลการ (2552: ระบบออนไลน์) เห็นสอดคล้องกับนักวิชาการข้างต้นว่า การนำเข้าแรงงานข้ามชาติมีนัยยะต่อความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย การใช้แรงงานข้ามชาติอาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่นักอุตสาหกรรมสามารถที่จะใช้เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในระยะสั้นระหว่างที่กำลังพยายามเปลี่ยนผ่านความสามารถในการแข่งขันจากการผลิตที่ใช้แรงงานจำนวนมากและค่าแรงงานเป็นหัวใจในการกำหนดความสามารถในการแข่งขันไปสู่การผลิตสินค้าที่ใช้ทักษะฝีมือแรงงานมากขึ้น และมีเครื่องจักรเกี่ยวข้องกับการผลิตมากขึ้น ทางเลือกดังกล่าวมีความสำคัญมากสำหรับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นและกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมที่มักจะมีปัญหา และ / หรือ ความเสียเปรียบในการรักษาความสามารถในการแข่งขันผ่านช่องทางอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนเครื่องจักร หรือการย้ายฐานออกไปลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งนอกจากนี้แล้ว ขงยุทธ แฉล้มวงษ์, (2551: 5) ยังเห็นเพิ่มเติมว่าการมีแรงงานข้ามชาติมาทำงานที่มีทักษะต่ำเป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานไทยที่มีอยู่จำกัดสามารถเลือกงานที่มีค่าจ้างและสวัสดิการที่ดีกว่าในที่แรงงานข้ามชาติปฏิบัติอยู่ ซึ่งก็เป็นแรงงานกดดันให้รัฐบาลต้องสร้างงานที่มีทักษะที่สูงกว่าเพื่อรองรับแรงงานไทยที่มีทักษะสูงขึ้นเพราะมิฉะนั้นการว่างงานในแรงงานกลุ่มนี้จะสูงมากนั้นย่อมแสดงว่าแรงงานข้ามชาติในทักษะของขงยุทธไม่กระทบต่อแรงงานไทยในด้านการแข่งขัน เนื่องจากงานระดับล่างมีลักษณะเฉพาะคือ งาน 3 D (Dirty, Difficult, Dangerous) ซึ่งคืองานที่สกปรก ขากลำบาก และเสี่ยงอันตรายที่ไม่สามารถจ้างแรงงานไทยได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว (1 เมษายน 2554) ที่เห็นสอดคล้องกับขงยุทธ ว่างานที่แรงงานข้ามชาติเข้าไปรับจ้างนั้นเป็นงานที่แยกส่วนออกจากงานของคนไทยอย่างชัดเจน เช่น กิจการก่อสร้าง อุตสาหกรรมสิ่งทอ ประมงและกิจการต่อเนื่องจากประมง ซึ่งกิจการเหล่านี้แม้ว่านายจ้างจะให้ค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำแรงงานไทยก็ยังปฏิเสธ ฉะนั้นในกิจการกลุ่มนี้จึงขาดแคลนแรงงานไทยอย่างยิ่ง การที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานทดแทนจึงช่วยให้กิจการดำเนินต่อไปได้ จึงเห็นว่า

การอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานในกิจการนี้ไม่เป็นการแข่งขันคนไทยหากเป็นการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย และ ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ (2552: 13) ก็เห็นพ้องเช่นเดียวกันกับขงยูทและผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานไทยส่งผลให้แรงงานไทยสามารถเลือกเคลื่อนย้ายทางอาชีพ (Occupation mobility) ไปทำงานในสาขาการผลิตอื่นที่ต้องใช้ทักษะสูงในการการผลิตมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคการผลิตที่ต้องใช้ทุนเข้มข้นหรือต้องใช้แรงงานที่มีระดับการศึกษาสูง เช่น ภาครถยนต์และอุปกรณ์ยานยนต์ ภาคคอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ หรือภาคบริการ เป็นต้น ซึ่งจะเปิดโอกาสในการพัฒนาฝีมือของแรงงานไทยให้สูงยิ่งขึ้นด้วย

จากข้อดีในเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาคข้างต้นเห็นที่ได้นำเสนอเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติช่วยทดแทนแรงงานไทยในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้นซึ่งงานส่วนใหญ่เป็นงานที่สกปรก ขาดลำบาก และเสี่ยงอันตราย และช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของไทย เนื่องจากเป็นแรงงานที่สามารถจ้างในราคาที่ต่ำซึ่งทำให้นายจ้างสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้สาเหตุที่ทำให้แรงงานย้ายถิ่นกลุ่มใหญ่ที่เป็นประชาชนจากประเทศพม่าและเป็นชนกลุ่มน้อยสามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างไทยได้ดีกว่าแรงงานคนไทย เนื่องจากด้วยสภาพปัจจัยด้านความมั่นคงปลอดภัยของแรงงานข้ามชาติที่ประสพภัยภายในประเทศต้นทาง และความต้องการในด้านเศรษฐกิจจึงทำให้แรงงานจำเป็นต้องรับจ้างในทุกสภาพการจ้างงานเพื่อความอยู่รอด จึงเป็นที่นิยมจ้างแม้ว่าจะเป็นแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แม้ว่าแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้จะมีคุณภาพการต่อระบบเศรษฐกิจไทยแต่ละขณะเดียวกันแรงงานกลุ่มดังกล่าวก็ยังมีผลกระทบทางลบต่อสังคมไทยในหลายประการ แต่ด้วยเหตุความจำเป็นในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ รัฐบาลและภาคเอกชนจึงยังไม่แก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด อันเนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และด้วยการกีดกันจากภาคเอกชนที่เป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยผลักดันไปยังรัฐบาลให้ยังคงนโยบายจ้างแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ได้อย่างต่อเนื่อง สภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงยังคงเป็นปัญหาและสร้างผลกระทบต่อสังคมไทยดังผลการศึกษาต่อไปนี้

2. ผลกระทบด้านลบ

แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกแก่ระบบเศรษฐกิจไทย แต่การมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานระดับล่างของไทยกลับมีผลกระทบในทางลบ โดยผลการศึกษาของ Bryant and Rukummuaykit (2007: 48) พบว่าหากอัตราส่วนแรงงานข้ามชาติคือแรงงานรวมทั้งหมดเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ค่าจ้างแรงงานจะปรับตัวลดลงร้อยละ 0.46 ซึ่งมีผลกระทบมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วประมาณ 4 เท่า และภาครัฐยังต้องแบกรับภาระ

สวัสดิการทางสังคมแก่แรงงานต่างด้าวในแต่ละปีอีกด้วย และเนื่องด้วยแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่อพยพย้ายถิ่นมาเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในการดำรงชีวิต การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างด้าวเหล่านี้มีจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องสร้างความกังวลให้กับผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนที่อาจสร้างผลกระทบทางลบให้กับประเทศในระยะยาว แม้ว่าผู้ประกอบการจำเป็นต้องใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้นก็ตาม แต่ในมุมมองกลับกันการจ้างแรงงานข้ามชาติก็เป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในด้านต่างๆ อีกทั้งยังส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสที่จะมีงานทำน้อยลงและมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำไปด้วย ถึงแม้ว่ารัฐจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละพื้นที่ไว้แล้วก็ตาม นอกจากนี้แล้วการที่ผู้ประกอบการพยายามที่จะใช้แรงงานราคาถูกโดยไม่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตประเทศคู่แข่งอาจนำมาเป็นประเด็นกีดกันการค้าได้

ในขณะที่สมชัย จิตสุชน และ นันทพร เมฆาคุณวุฒิ (2546) ได้ทำการศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมหภาคของการจ้างแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่มีต่อประเทศไทยพบว่า ในระยะยาวการมีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองจะมีผลต่อฐานะการคลังของภาครัฐด้วย กล่าวคือในด้านรายจ่ายรัฐบาลอาจมีภาระเพิ่มขึ้นในการให้บริการแก่แรงงานต่างชาติในด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้มักซ่อนเร้นอยู่ในรายจ่ายที่เหมือนเป็นการให้บริการแก่คนไทย และไม่อาจเห็นได้ง่ายในระยะสั้น เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินได้ถูกกำหนดไว้ก่อนหน้าแล้ว แต่จำเป็นต้องดูแลแนวโน้มว่ารายจ่ายในระยะยาวจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรหากแรงงานข้ามชาติมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้การมีแรงงานราคาถูกไหลเข้ามาประเทศตลอดเวลาอาจจะทำให้ภาคธุรกิจไทยไม่ขวนขวายปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ อาจก่อให้เกิดภาวะชะงักงันของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ สุมาลี สถาปิตานนท์ (2545: 319 – 328) ได้สรุปผลกระทบทางลบจากการที่มีแรงงานข้ามชาติระดับล่างเข้ามาทำงานในประเทศไทยว่าการที่มีแรงงานต่างด้าวในบางพื้นที่ในประเทศไทยจำนวนมากอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ค่าจ้างในท้องถิ่นไม่ขยับขึ้น โดยจะถูกกดไว้ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ กลุ่มแรงงานซึ่งจะได้รับผลกระทบนี้ คือ กลุ่มแรงงานไร้ฝีมือรุ่นเก่า ซึ่งไม่สามารถพัฒนาและรับการศึกษา จึงไร้โอกาสพัฒนาทักษะและจะถูกกดอัตราค่าจ้างมากที่สุด ในขณะที่แรงงานที่ใช้ฝีมือและแรงงานกึ่งใช้ฝีมือจะได้รับผลกระทบจากทางด้านโครงสร้างค่าจ้างน้อยกว่าแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากลักษณะของงานที่ทำและอำนาจการต่อรองที่มีมากกว่า ฉะนั้นในความเห็นของสุมาลีจึงเห็นว่าการที่ภาคธุรกิจของไทยมีการจ้างแรงงานข้ามชาติส่งผลต่อโครงสร้างค่าจ้างไทย

นโยบายแรงงานของรัฐบาลที่มีการผ่อนผันให้สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้นั้น หากพิจารณาในระยะยาวส่งผลต่อการการพัฒนาฝีมือแรงงานของไทยทั้งระบบ ซึ่งในความเห็น

ของผู้ศึกษาเห็นว่าการพัฒนาแรงงานนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและภาคเอกชนที่จกต้องมีแผนการพัฒนาในระยะยาวเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์แรงงานอย่างเป็นรูปธรรม แต่ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาในการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของไทยภาคการผลิตของไทยส่วนใหญ่เน้นลดต้นทุนการผลิต โดยการลดต้นทุนทางด้านค่าจ้างแรงงานเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับธุรกิจของตนมากกว่าการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตหรือเพื่อรองรับเทคโนโลยีการผลิตใหม่ๆ และ สุมาลี ปิตยานนท์ (2545: 322) เห็นว่านโยบายผ่อนปรนให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้จึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสนับสนุนให้ผู้ประกอบการใช้แรงงานราคาถูกมากกว่าการเตรียมการเพื่อเพิ่มความสามารถของการผลิตของไทยในระยะยาว ในสถานะที่เศรษฐกิจการค้ามีการแข่งขันกันมาก โดยเห็นว่าความได้เปรียบในการผลิตในระยะยาวไม่อาจยึดติดกับการมีต้นทุนทางด้านแรงงานต่ำเท่านั้น แต่การพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจะเป็นสิ่งที่จำเป็นมากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาตามความเห็นของสุมาลีในประเด็นนี้ เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง โดยพิจารณาให้แรงงานกลุ่มนี้ไปสนับสนุนภาคการผลิตที่ต้องการแรงงานอย่างเข้มข้น และจากการที่แรงงานนี้สามารถตอบสนองต่อการผลิตได้โดยเฉพาะในการด้านการลดต้นทุนการผลิต จึงยังผลกระทบต่อระบบการพัฒนาแรงงานของไทย และพัฒนาระบบการผลิตที่เปลี่ยนผ่านจากการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติสู่การเป็นการผลิตโดยอาศัยฐานเทคโนโลยี ตลอดจนพัฒนาระบบการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายของรัฐด้วย ซึ่งในส่วนของพัฒนาแรงงานไทยนั้นย่อมได้รับผลกระทบจากการที่ภาคการผลิตที่จ้างแรงงานข้ามชาติโดยการสนับสนุนในเชิงนโยบายจากรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยแรงงานไทยไม่ได้รับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานจากภาครัฐและภาคเอกชนให้มีมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานสากล โดยเฉพาะในยุคของการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีที่แรงงานไทยจะได้รับผลกระทบจากการที่จะมีแรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานตามภาวะการลงทุนต่างๆ ขณะเดียวกันภาคเอกชนเองที่เป็นธุรกิจขนาดกลางที่ยังอาศัยแรงงานข้ามชาติอยู่มากหากไม่พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและปรับปรุงในด้านของค่าจ้างแรงงานที่ส่วนใหญ่ยังได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่ค่าจ้างขั้นต่ำก็มีโอกาสประสบกับการผลิตที่มีประสิทธิภาพกว่าจากประเทศคู่แข่งที่พัฒนาไปสู่การใช้เทคโนโลยีเป็นฐานการผลิต และอาจเป็นประเด็นกีดกันการค้าที่มีการแรงงานข้ามชาติอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งปัจจุบันการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศได้มีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนานาประเทศได้หีบยกเอามาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้การกำหนดพิกัดภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers) มาใช้ในการกีดกันทางการค้าแทน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ สุมาลี ปิตยานนท์ (2545: 323) ที่เห็นการที่ประเทศไทยมีการใช้แรงงานต่างด้าวเป็นปัจจัยในการผลิต และมีการจ่าย

ค่าแรงงานที่ไม่เป็นธรรม สามารถที่จะถูกหีบขยักขึ้นมาเป็นปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชน อันเป็นข้ออ้างที่สามารถกีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยในเวทีการค้าโลกได้ ขณะเดียวกันสมาชิกยังเห็นว่าแรงงานต่างด้าวจำนวนมากที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย จะมีการส่งเงินรายได้จำนวนมากกลับประเทศของตนเช่นกัน ซึ่งอาจมีผลทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลด้านบริการได้ และรัฐบาลต้องรับภาระจ่ายสินค้าสาธารณะมากขึ้นจากการที่แรงงานต่างด้าวจำนวนมากลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ได้มีการเสียภาษีให้รัฐ หากแต่สามารถใช้บริการสินค้าสาธารณะที่จัดไว้จากเงินงบประมาณของรัฐบาลไทย เช่น ไฟฟ้า ประปา สาธารณสุข การขนส่ง เป็นต้น ทำให้รัฐจำเป็นต้องจัดบริการเพิ่มมากขึ้น หากในบางครั้งที่รับไม่สามารถจัดได้อย่างพอเพียง ก็จะมีผลต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตของคนไทยได้ เนื่องจากจะต้องแบ่งปันให้กับกลุ่มแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ภาระค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์และรักษาพยาบาลคนต่างด้าวนอกเหนือจากบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดบริการแก่แรงงานข้ามชาติ สุมาลี ปิตยานนท์ (2545: 327) ยังเห็นว่าในด้านบริการสาธารณสุขก็เป็นภาระที่รัฐให้ความช่วยเหลือในเชิงมนุษยธรรม โดยเห็นว่ากระทรวงสาธารณสุขมีการใช้เงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์และรักษาพยาบาลคนต่างด้าวโดยไม่คิดมูลค่าเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข งบประมาณที่ใช้เพื่อการนี้สูงถึง 79,107,282 บาท ในปี 2540 เพิ่มขึ้นเป็น 94,385,245 ในปี 2541 และ 165,379,816 บาทในปี 2542 ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายนี้คิดในฐานเดียวกับคนไทย ยังไม่รวมต้นทุนอย่างอื่นเข้าไปด้วย (เช่น มูลค่าของหน่วยบริการสาธารณสุข) โดยจังหวัดที่มีภาระค่าใช้จ่ายสูงสุดล้วนเป็นจังหวัดที่อยู่ในเขตชายแดนไทย-พม่า ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2543: 58) พบว่ามีแนวโน้มโรคติดต่อบางชนิดที่กำลังจะหมดไปจากประเทศไทยจะกลับเข้ามา เช่น โรคเท้าช้าง ไข้กาฬหลังแอ่น กาฬโรค โรคโปลิโอ เป็นต้น ในขณะที่โรคมลาเรีย โรคอุจจาระร่วงอย่างรุนแรง และวัณโรค เริ่มมีอุบัติการณ์สูง โดยมีแรงงานข้ามชาติเป็นพาหะนำโรค ทำให้ต้องมีการเฝ้าระวังเฉพาะพื้นที่และมีการติดตามผู้ป่วยมารับการรักษา ในหลายกรณีผู้ป่วยที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่มีการย้ายถิ่นและเคลื่อนย้ายออกนอกพื้นที่หรือไปทำงานที่จังหวัดอื่นโดยมิได้แจ้งย้ายหรือแจ้งออกจึงทำให้การควบคุมโรคทำได้ยาก

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติยังก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านความมั่นคงและความสงบสุขของสังคมในความเห็นของ สุมาลี ปิตยานนท์ (2545: 324, 329) ที่เห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในสถานประกอบการอาจถูกกดขี่ในเรื่องของค่าจ้าง สวัสดิการและถูกใช้งานอย่างหนักจากนายจ้าง จากความกดดันเหล่านี้อาจเป็นชนวนที่สำคัญของการก่ออาชญากรรมในสังคม อันปรากฏเป็นข่าวตามสื่อมวลชนบ่อยครั้ง และจากการที่แรงงานข้ามชาติเป็นที่นิยมจ้างจากนายจ้างคนไทยเนื่องจากสามารถจ้างได้ในราคาที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทย จึงเป็นสาเหตุให้เกิด

ขบวนการหรือเครือข่ายอาชญากรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นขบวนการในการลักลอบนำแรงงานออกจากและนำเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย และมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายกลุ่มในหลายขั้นตอน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ขบวนการดังกล่าวค่าสูงทั้งในเชิงของสังคมและความรู้สึกของชุมชนไทย ยังมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันเป็นจำนวนมาก ซึ่ง ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ (2552: 17) เห็นสอดคล้องกับสมมติว่าด้วยความต้องการในการจ้างแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้นประกอบกับปัจจัยผลักดันที่ปังปอนด์ได้อธิบายไว้ข้างต้น ส่งผลให้เกิดกระบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายมาสู่ประเทศไทยมากขึ้นเกินกว่าความสามารถในการควบคุม ซึ่งกระบวนการลักลอบในการนำเข้านี้อาจสร้างโอกาสในการติดสินบนและการฉ้อราษฎร์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนแสวงหาประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมาย นอกจากนี้ปังปอนด์ยังเห็นว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติส่งผลต่อต้นทุนทางสังคมอื่นๆ เพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) การลักลอบนำแรงงานข้ามชาติ (Smuggling) เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย กაც้ายาเสพติด อาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งต้นทุนดังกล่าวมีมูลค่าสูง ซึ่งในประเด็นการค้ามนุษย์ ในความเห็นของผู้กำกับตรวจคนเข้าเมืองใหม่ (สัมภาษณ์ 19 เมษายน 2554) มีความเห็นว่าส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยที่ถูกจัดอันดับจากรายงานการค้ามนุษย์ของ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ปี พ.ศ. 2553 – 2554 ที่ระบุว่าประเทศไทยถูกจัดอยู่ในระดับ “Tier 2 Watch list” ซึ่งหมายความว่า ไทยไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายว่าด้วยการยุติการค้ามนุษย์ของในด้านการค้ามนุษย์จากกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในความเห็นของท่านมองว่าการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานได้จากรัฐบาลของไทยเป็นปัจจัยให้มีขบวนการค้าแรงงานที่มีนายหน้าทั้งคนไทยและคนต่างชาติล่อลวงประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาเป็นแรงงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ที่ถูกล่อลวงมาก็จะถูกส่งต่อไปยังนายจ้างหรือถูกทอดทิ้งหรือถูกจำหน่ายต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้านของไทยเป็นขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งหากไม่สามารถหามาตรการที่เหมาะสมได้จะทำให้ประชาชนจากเพื่อนบ้านทะลักสู่ไทยเนื่องจากมีพื้นที่ติดต่อกัน และเมื่อเข้ามาแล้วก็จะนำไปสู่การสร้างปัญหาอื่นตามมาที่ยากจะควบคุมได้

เราจะเห็นได้ว่าในด้านต้นทุนที่รัฐจะต้องแบกรับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพื่อสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่สังคมไทยที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือในการเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายความมั่นคงทั้งตำรวจและทหารที่ต้องมีภารกิจด้านป้องกันการเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และยาเสพติดที่มาพร้อมกันแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะในจังหวัดตะเข็บชายแดนภาคเหนือ เช่นจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในความเห็นของ ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ (2552: 17) เห็นว่าการเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติส่งผลให้ผู้บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ต้องทำงานหนักขึ้น เช่น ตำรวจที่

ต้องสอดคล้องดูแลความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศเจ้าบ้านที่ต้องแบกรับภาระดังกล่าวเพิ่มขึ้น โดยอาจจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้มากขึ้น เพื่อตรวจตราในเขตพื้นที่ตะเข็บชายแดนที่ช่องทางผ่านจำนวนมาก ซึ่งในความเห็นของรองผู้กำกับการค้าตรวจภูธรภาค 5 ฝ่ายความมั่นคง มีความเห็นในด้านผลกระทบทางลบของแรงงานข้ามชาติระดับล่างในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยสะท้อนจากคำพูดที่ว่า “แรงงานข้ามชาติเหมือนควานทองฟ้าที่ทุกคนมองเห็นแต่ไม่รู้จะเริ่มต้นแก้ไขปัญหาแรงงานจากจุดใด” ซึ่งคำพูดดังกล่าวสื่อให้เห็นว่ามีจำนวนแรงงานข้ามชาติจำนวนมากและมีปัญหาที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติที่มีโครงสร้างปัญหาสลับซับซ้อนจนไม่สามารถจะเริ่มต้นในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมในทุกมิติตรงจุดใด เนื่องจากปัญหาแรงงานนี้สัมพันธ์กับหลายหน่วยงานและหากจัดการไม่เหมาะสมก็จะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกระทบต่อสิทธิของแรงงาน ซึ่งในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านนี้เห็นว่าแรงงานมีคุณภาพในการลดต้นทุนการผลิตของนายจ้าง แต่ขณะเดียวกันก็ไม่เห็นด้วยกับการที่นายจ้างที่มีค่านิยมในการจ้างแรงงานต่างด้าวเพราะเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานทะลักเข้ามายังประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนยังผลกระทบต่อแรงงานไทยที่ไม่ได้รับการจ้างงานเพราะนายจ้างจะต้องจ้างในราคาที่สูงกว่าตามกฎหมายกำหนด แต่การจ้างแรงงานข้ามชาตินายจ้างส่วนใหญ่เล็งที่จะไปปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานจึงสามารถจ้างในราคาที่ต่ำกว่าแรงงานไทย กรณีจังหวัดเชียงใหม่ที่มีแรงงานหลบหนีเข้ามาบริเวณตะเข็บชายแดนในความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านนี้เห็นว่าเสี่ยงต่อการลักลอบนำยาเสพติดเข้ามาด้วย โดยเปรียบเทียบว่าแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาเหมือน “พาหะยาเสพติด” ก็ได้ เพราะจากสถิติการจับกุมยาเสพติดของจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะที่ท่านดูแลด้านความมั่นคงและในฐานะที่เคยปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่มาเป็นเวลาหลายปีพบว่า เป็นชนกลุ่มน้อยจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีเครือข่ายกับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย และมีเครือข่ายที่เป็นแรงงานข้ามชาติชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาเมืองมีเป็นแรงงานด้วย นอกจากนี้แล้วท่านยังเห็นว่าแรงงานข้ามชาติยังก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมในสังคมไทยอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) (2552: 15 – 17) ที่ได้วิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยจากการที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอาศัยอยู่ ว่าเกิดผลกระทบดังนี้

2.1 ปัญหาทางด้านสังคม พบว่าผลกระทบทางด้านสังคมที่เกิดจากการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาต่อคนไทยและตัวแรงงานข้ามชาติเองในด้านอาชญากรรม การมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากนั้น บางครั้งอาจทำให้เกิดการแย่งงานระหว่างแรงงานข้ามชาติด้วยกันเอง ส่งผลให้มีแรงงานข้ามชาติบางส่วนว่างงาน

จึงมักมีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่จำนวนมาก มีการทะเลาะวิวาทจากการตี๋มสุรา และการลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวง และหวาดกลัวภัยจากการที่มีคนต่างด้าวอยู่ในชุมชน โดยสถาบันวิจัยทีดีอาร์ไอได้วิเคราะห์ผลการวิจัยของสำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักสำรวจแห่งชาติพบว่า แรงงานข้ามชาติที่ก่อปัญหาอาชญากรรมขึ้น ส่วนใหญ่มักเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายและไม่ได้ทำการจดทะเบียน เมื่อแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ก่อปัญหาขึ้น ส่วนใหญ่ภายหลังก่อเหตุมักใช้วิธีการหลบไปทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในประเทศ เช่น ญาติ เพื่อน หรือคนที่รู้จัก โดยไม่ได้หนีออกนอกประเทศ และไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่มีการจัดทำประวัติและรูปถ่ายเพื่อยืนยันตัวตนบุคคลแต่อย่างใด และเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นก็ยากจะติดตาม (2) ปัญหาทางสาธารณสุข แม้แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุขต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานข้ามชาติ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่สำคัญ จากรายงานศึกษาเรื่องความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยปี 2546 – 2549 (2546) พบว่าแรงงานส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว เช่น มาลาเรีย ฌโรค เท้าซัง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน ไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากประเทศไทยไม่มีการควบคุมให้ดีแล้ว อาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยได้อีก นอกจากนี้มีผลกระทบต่อการจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตาม ในการแก้ปัญหา ด้านสาธารณสุขของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจังหวัดบริเวณชายแดนจะแบกรับภาระมากหลายร้อยล้านบาท

ดังผลการศึกษาผลกระทบในระดับมหภาคข้างต้นเราจะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งสำหรับประเทศไทยมีแรงงานจากประเทศพม่าเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ที่สุดก่อให้เกิดผลกระทบบวกและผลลบ ซึ่งเดิมการอนุญาตให้ผู้อพยพพม่าเข้ามาอาศัยบริเวณพื้นที่ชายแดนของไทยในฐานะ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” อันสืบเนื่องจากปัจจัยด้านการเมืองภายในประเทศพม่าที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนพม่า ด้วยการบริหาร

จัดการผู้อพยพในฐานะผู้หนีภัยของประเทศไทยที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและด้วยปัจจัยด้านความต้องการสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจึงเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้พวกเขาต้องเข้าสู่การเป็นแรงงานรับจ้างที่สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างคนไทยได้เป็นอย่างดีซึ่งด้วยค่าจ้างที่ถูกเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทย แรงงานที่แปรเปลี่ยนจากผู้หนีภัยจากการสู้รบจึงเข้าสู่การเป็นแรงงานระดับอย่างเต็มรูปแบบด้วยกระบวนการผลักดันของภาคธุรกิจจากองค์กรที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจสำคัญของไทยโดยพลังผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และปัจจัยนี้เองกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมายทะลักเข้ามาอย่างต่อเนื่อง จนเกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในฐานะ โดยเฉพาะผลกระทบด้านลบที่จำเป็นต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการใช้ประโยชน์และป้องกันสภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการจ้างแรงงานกลุ่มนี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาผลกระทบดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับที่ Thurow (1970: 33) เรียกว่าเป็น “ผลกระทบภายนอกของการย้ายถิ่น” (Externalities of Migration) ซึ่งเขาเห็นว่าแรงงานข้ามชาติช่วยเพิ่มรายได้แก่ภาคเอกชน แต่ต้นทุนทางสังคมที่ต้องนำมาใช้บริหารจัดการที่เกิดจากความหนาแน่นของประชากรแรงงานข้ามชาติมากกว่ารายได้ที่ได้รับของภาคเอกชนเอง โดยต้องมีบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้นและมีความแออัดจะมีเพิ่มมากขึ้นด้วย จากความเห็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการที่ภาคธุรกิจจ้างแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นในการที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะแก่แรงงานข้ามชาติ เช่น บริการสาธารณะด้านการรักษาพยาบาล บริการสาธารณะและระบบความมั่นคงปลอดภัยสำหรับคนไทยในกรณีการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านคนเข้าเมืองและด้านความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงผลกระทบต่อสังคมไทยแล้ว เราสามารถแยกพิจารณาได้สองแนวทางตามทัศนะของนักวิจัย

ประการแรกแรงงานข้ามชาติถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่มีบทบาทในการชำระภาษีรายได้ให้แก่รัฐ แม้ว่าไม่ได้จ่ายภาษีรายได้โดยตรง แต่การประกอบอาชีพในภาคเอกชนถือได้ว่าได้มีส่วนให้เกิดรายได้แก่นายจ้างซึ่งนายจ้างมีหน้าที่เสียภาษีรายได้โดยตรง อีกทั้งแรงงานข้ามชาติยังจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคอีกด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงควรจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างครอบคลุมแก่แรงงาน ประการที่สอง การจัดบริการสาธารณะแก่แรงงานข้ามชาติมีผลกระทบต่อต้นทุนทางสังคมของชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติทำงานและอาศัยอยู่ เช่น สิ่งแวดล้อมชุมชนเปลี่ยนไป จึงควรให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะร่วมกับรัฐ แต่แนวคิดที่สองนี้ค่อนข้างเป็นไปได้น้อยเนื่องจากสาเหตุที่ภาคเอกชนนิยมจ้างแรงงานข้ามชาติเนื่องจากต้องการลดต้นทุนการผลิต หากต้องมีภาระค่าใช้จ่ายด้านการจัดบริการสาธารณะร่วมจึงยิ่งเพิ่มต้นทุนการผลิตมากยิ่งขึ้น แต่หากจะให้รัฐรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะตามแนวคิด

แรกก็ย่อมมีผลกระทบต่อระบบการคลัง (Fiscal Effects) ของประเทศได้ จึงจำเป็นต้องสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยให้มีความสมดุลทั้งสองด้าน

นอกจากผลกระทบที่ Thurow เรียกว่าเป็นผลกระทบภายนอกของการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในฐานะประเทศผู้รับแรงงานแล้ว ผลกระทบดังกล่าวยังสอดคล้องกับความเห็นของ Entorf and Moebert (2004: 28) ที่ได้อธิบายถึงด้านผลกระทบต่อสังคมที่มีแรงงานข้ามชาติย้ายถิ่นเข้า ได้อธิบายว่าพลเมืองของประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ารู้สึกกังวลเกี่ยวกับจำนวนตัวเลขอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้น และความต้องการแรงงานผิดกฎหมายในตลาดแรงงานระดับชาติมีส่วนทำให้แรงงานของประเทศที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้านั้นถูกผลักออกจากตลาดแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่การจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้นเจ้าของกิจการไม่ต้องการชำระภาษีให้แก่รัฐ ดังนั้นการทำงานของแรงงานจึงไม่ได้รับการปกป้องด้านแรงงาน แรงงานผิดกฎหมายจึงเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานที่ใช้ทักษะต่ำ โดยเจ้าของกิจการสามารถลดต้นทุนปัจจัยการผลิตด้านแรงงานลง อย่างไรก็ตามเจ้าของกิจการเหล่านั้นก็มีความเสี่ยงที่จะถูกตรวจสอบและถูกลงโทษตามกฎหมาย ซึ่ง Entorf and Moebert ยังเห็นว่าเป็นไปได้ว่าหากเจ้าของกิจการถูกตรวจสอบว่ามีการใช้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ก็จะสามารถลดความต้องการแรงงานประเภทนี้ของตลาดแรงงานลงได้ ดังนั้น Entorf and Moebert (2004: 28) จึงมีความเห็นว่าหากผู้ประกอบการและผู้ย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายถูกตรวจตราอย่างเข้มงวดในระดับชาติก็จะเป็นการควบคุมทั้งสองฝ่ายเพื่อมิให้เกิดความต้องการย้ายถิ่นผิดกฎหมายและควบคุมความต้องการจ้างแรงงานผิดกฎหมายของนายจ้างเนื่องจากมีความเสี่ยงสูงต่อธุรกิจที่จะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติดูถูกกฎหมายในอนาคต ตลาดแรงงานที่ต้องการแรงงานทักษะต่ำจากผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายก็จะลดลงตาม นอกจากนี้เขาทั้งสองคนเห็นว่าการที่ผู้ประกอบการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอาจนำไปสู่ “การเคลื่อนไหวในเชิงเกลียดชังทางวัฒนธรรม” (Xenophobia Movement) ก็ได้ ที่ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ย้ายถิ่นและกระทบต่อระบบเศรษฐกิจระดับบนและกลายเป็นปัญหาที่ยากจะแก้ไขได้โดยสภาพปัญหาดังกล่าวถือว่าเป็นต้นทุนทางสังคมประเภทหนึ่ง ที่กระทบต่อสังคมในวงกว้าง ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สังคมไทยก็เผชิญอยู่เช่นจากผลการศึกษาของสถาบันทีดีอาร์ไอในประเด็นผลกระทบทางสังคมและผลกระทบทางสาธารณสุขที่นำไปสู่ความรู้สึกของคนไทยในการไม่ยอมรับแรงงานข้ามชาติที่นำไปสู่การไม่ยอมรับความต่างในด้านวัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติ

ผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการ บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย

การศึกษาในประเด็นผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยนี้ ผู้ศึกษานำเสนอผลการศึกษาจากแหล่งข้อมูลทั้งทุติยภูมิและจากปฐมภูมิโดยการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และยกตัวอย่างกรณีแรงงานข้ามชาติที่ได้รับผลกระทบและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านแรงงานข้ามชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เพื่อสะท้อนผลกระทบต่อแรงงานอย่างเป็นรูปธรรม ดังที่ได้อธิบายว่าจุดเริ่มต้นของการอนุญาตให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติของไทย คือ พม่า ลาว กัมพูชา ได้นั้นมีจุดเริ่มต้นจากการที่มีผู้อพยพหรือ ที่รัฐบาลเรียกว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบ ได้รับอนุญาตให้คนกลุ่มนี้อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว แต่การบริหารผู้อพยพกลุ่มนี้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จนวกกับระยะเวลาปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศพม่าเองที่ยืดเยื้อ จึงส่งผลให้ผู้อพยพไม่สามารถที่จะอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพได้ จึงเกิดสภาพปัญหา โดยกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย (2552: ระบบออนไลน์) ได้ระบุปัญหาที่พบที่สำคัญคือ ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าลี้ภัยออกนอกพื้นที่พักพิงฯ เพื่อหางานทำเนื่องจากพื้นที่พักพิงไม่มีแนวรั้วกันเขตที่ แม่ซัด ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดในพื้นที่พักพิง และปัญหาการลักลอบนำอาวุธสงครามเข้าไปในพื้นที่พักพิง จึงต้องจัดระบบควบคุมในพื้นที่พักพิงฯ ควบคู่กับมาตรการรักษาความปลอดภัย การตรวจค้นยาเสพติดและอาวุธ รวมถึงการป้องกันการลักลอบออกไปขายแรงงานนอกพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรัดกุม โดยเฉพาะการลักลอบไปขายแรงงาน เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอ และขัดกับวิถีชีวิตของคนที่ต้องการมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและอยากพ้นจากสภาพการอยู่อย่างจำกัดภายในค่ายพักพิง ประกอบกับขณะช่วงระยะเวลาเดียวกันนั้นในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ประเทศไทยกำลังเร่งพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาเครื่องจักรและเทคโนโลยีจากต่างประเทศที่มีราคาสูง อุตสาหกรรมบางประเภทจึงไม่สามารถเข้าถึงระบบการผลิตที่ต้องอาศัยการลงทุนสูงได้ และอุตสาหกรรมบางประเภทไม่สามารถทดแทนได้ด้วยเครื่องจักรและเทคโนโลยีได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงงานจำนวนมากเพื่อลดต้นทุนในการผลิตและชดเชยการทำงาน โดยเครื่องจักรต่างๆ นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมบริการอย่างต่อเนื่องด้วย ประเทศไทยจึงเป็นประเทศที่ต้องอาศัยฐานแรงงานอย่างเข้มข้นในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ผู้หลบหนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าจึงกลายเป็นแรงงานข้ามชาติที่สำคัญ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน และมีการลักลอบเข้ามายังพื้นที่ภายในประเทศเนื่องจากค่าจ้างที่สูงกว่า ในส่วน

ของนายจ้างชาวไทยนั้นมีความต้องการจ้างแรงงานพม่าจำนวนมากเนื่องจากแรงงานข้ามชาติมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยมาก ซึ่งช่วยลดต้นทุนการผลิตของนายจ้างลงจึงเป็นเหตุจูงใจให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมืองกลุ่มนี้มากขึ้น ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้วถือได้ว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านตั้งใจอพยพย้ายถิ่นเข้ามา โดยผิดกฎหมายเพื่อมาเป็นแรงงาน และโดยส่วนใหญ่แรงงานจากประเทศพม่าเป็นกลุ่มแรงงานขนาดใหญ่สุดและเป็นแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นชนกลุ่มน้อยไทใหญ่ที่ประสบสภาวะทางการเมืองที่กระทบต่อการดำรงชีพได้อย่างปกติ จึงเป็นปัจจัยผลักดันให้ชนกลุ่มน้อยนี้ย้ายถิ่นเข้ามาอย่างผิดกฎหมายและมีความต้องการในด้านการเข้าถึงปัจจัยการผลิตเป็นหลัก ประชาชนกลุ่มนี้จึงพยายามทุกวิถีทางในการที่จะเข้ามายังพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นจึงเกิดปรากฏการณ์เข้าเมืองผิดกฎหมายและมีการจ้างงานผิดกฎหมาย ฉะนั้นการย้ายถิ่นผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาประกอบอาชีพจึงกลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ตลอดจนจนกระบวนการการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองแรงงานจากรัฐบาลไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อแรงงาน ดังรายละเอียดดังนี้

ผลการศึกษาเอกสารของของ สุมาลี ปิตายานนท์ (2545: 321) เห็นว่าแรงงานข้ามชาติยังไม่มีสวัสดิภาพในการทำงานและยังไม่ได้รับค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด โดยเห็นว่าแม้ว่ารัฐบาลกำหนดให้นายจ้างจัดสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานแก่แรงงานต่างชาติดังตามกฎหมายแรงงานไทย ซึ่งหมายถึงการจ่ายค่าจ้างแรงงานต้องจ่ายตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับจำนวนสถานประกอบการที่มีจำนวนมาก จึงมีการฝ่าฝืนการจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าที่กำหนด โดยเฉพาะกับแรงงานต่างด้าวที่ไม่รู้กฎหมายไทย และด้วยข้อจำกัดด้านภาษาไทยและอยู่สถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานชั่วคราวเท่านั้น ฉะนั้น โอกาสถูกละเมิดในด้านสิทธิจึงเกิดขึ้นได้ค่อนข้างสูง ซึ่งผลการศึกษาของ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) (2552: 15 – 17) ที่ได้วิเคราะห์ปัญหาของแรงงานข้ามชาติเข้ามาประกอบอาชีพและอาศัยอยู่ในประเทศไทยว่าแรงงานได้รับผลกระทบในด้านการละเมิดสิทธิแรงงาน ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานเกิดขึ้นเสมอๆ ในกิจการที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก เช่นกรณีของแรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอดซึ่งถูกละเมิดสิทธิในทุกด้าน เช่น ค่าแรงเป็นเงินสด (ได้รับเพียง 30% – 50% ของค่าจ้างขั้นต่ำ) ถูกโกงค่าทำงานล่วงเวลา ไม่มีวันหยุด ไม่สามารถลาป่วยได้ ไม่ได้รับค่าชดเชย ฯลฯ ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานอยู่อย่างยากลำบาก เนื่องจากไม่มีสถานะทางกฎหมายจากประเทศต้นทางโดยเฉพาะแรงงานที่มาจากประเทศพม่าและเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้จดทะเบียนต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวว่าจะถูกจับ

เพราะหากแรงงานข้ามชาติมีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิ นายจ้างจะเรียกตำรวจและตรวจคนเข้าเมืองจับกุมส่งกลับประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

นอกจากนี้ข้อมูลผลการศึกษา กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2543: 210) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับเพศ อนามัยเจริญพันธ์ : ประสบการณ์ชีวิตของแรงงานอพยพจากประเทศพม่าซึ่งได้ศึกษาแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ อำเภอมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดระนองที่พบว่าแรงงานที่ศึกษาส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่อยู่สถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองเพียงแต่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ด้วยสถานะนี้เองทำให้ผู้อพยพต้องประสบกับความรุนแรงและการละเมิดสิทธิด้านต่างๆ ซึ่งมีตั้งแต่การถูกโกงค่าแรง ถูกทำร้าย ถูกริดไพอจากเจ้าหน้าที่ ถูกจับกุมและถูกเนรเทศในที่สุด เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นกับผู้ที่มีใบอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมาย ผู้อพยพที่ได้ศึกษามากกว่าหนึ่งในสามเคยถูกจับกุมมาแล้วอย่างน้อยหนึ่งครั้งโดยตำรวจหรือทหาร ซึ่งมักข่มขู่เรียกเงินจากผู้อพยพเพื่อแลกกับการปล่อยตัวหรืออาจจะกักขังผู้อพยพไว้และส่งตัวกลับไปที่ยาขแดนและยังมีประสบการณ์ถูกฉ้อโกงและถูกล่วงละเมิดโดยนายจ้างหรือจากคนอื่นในที่ทำงาน จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงทำให้สภาพชีวิตของแรงงานผิดกฎหมายต้องอยู่กับความหวาดกลัวและสิ้นหวัง เพราะถูกล่วงละเมิดสิทธิในรูปแบบต่างๆ ได้ง่าย ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาทั้งในที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน และเมื่อต้องเผชิญกับความรุนแรงก็มีช่องทางแก้ไขปัญหาที่จำกัด การคุ้มครองทางกฎหมายและความช่วยเหลือด้านต่างๆ ก็มีน้อยมาก ดังนั้นเมื่อผู้อพยพต้องเผชิญกับความรุนแรงหรือการละเมิดสิทธิหนทางเดียวที่เลือกคือการลาออกและหางานใหม่

ในส่วนของผลจากการประชุมเพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดย Chula Global Network ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2552 ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ได้แสดงความเห็นที่สะท้อนเกี่ยวกับผลกระทบของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่กระทบต่อแรงงาน อาทิ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติที่ได้แสดงความเห็นว่า แม้แรงงานข้ามชาติจะมีปริมาณมากขึ้นและมีส่วนสำคัญต่อสภาพการผลิตไทย แต่แรงงานข้ามชาติที่ปฏิบัติงานอย่างถูกกฎหมายมีสัดส่วนที่น้อยมาก ส่งผลต่อการทำงานที่ความปลอดภัยต่ำกว่ามาตรฐานตามกฎหมาย ขาดหลักประกัน การถูกเอาเปรียบ ขั้นตอนการจดทะเบียนที่ซับซ้อน สถานะที่คลุมเครือ ก่อให้เกิดปัญหาเรื้อรังของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสำหรับความเห็นของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติและขอรับรับผิดชอบ รวมถึงอำนาจในการปฏิบัติงานยังคงซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป จึงส่งผลกระทบต่อความยากลำบาก

และสับสนุนแก่ตัวแรงงานข้ามชาติและเจ้าหน้าที่ และแรงงานข้ามชาติยังไม่สามารถตัวเป็นองค์กร
แรงงานของแรงงานข้ามชาติในฐานะผู้ใช้แรงงานเช่นเดียวกับแรงงานไทยซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหา
ขบวนการค้ามนุษย์และกลุ่มผู้มีอิทธิพลในการแสวงประโยชน์กับผู้ใช้แรงงาน

จากข้อมูลปัญหาที่ข้างต้นเห็นได้ว่าสอดคล้องกับผลการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้
สัมภาษณ์แรงงานพม่าที่เป็นชนกลุ่มน้อยไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่พบข้อมูลสภาพปัญหาที่
แรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้เผชิญเช่นเดียวกันกับผลการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งในด้านสวัสดิภาพใน
การทำงานการไม่ได้รับค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด การถูกละเมิดในด้านสิทธิในรูปแบบอื่น
ดังเช่นกรณีของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

นางหนู่ม ไหมแสง นางหนู่มเป็นกรณีศึกษาที่นำเสนอเพื่อแสดงให้เห็นถึงผลกระทบ
ด้านความมั่นคงของแรงงาน โดยเฉพาะเมื่อประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน ซึ่งจะเป็นการฉายภาพ
ให้เห็นถึงสถานการณ์ครอบคลุมเหตุการณ์เมื่อประสบอุบัติเหตุและสภาพความเป็นอยู่หลังจาก
ประสบอุบัติเหตุ โดยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์นางหนู่ม การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์การ
พัฒนาเอกชนที่ให้การช่วยเหลือนางหนู่ม การสังเกต และวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิประกอบ
อาทิ จากเอกสารสถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานและบทเรียนของคณะกรรมการสิทธิแรงงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานของมูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา และฐานข้อมูล
ที่เผยแพร่ทางเว็บไซต์ เป็นต้น นางหนู่ม ไหมแสง จากรายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิแรงงานและ
บทเรียนของคณะกรรมการสิทธิแรงงาน และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์การพัฒนาเอกชนที่
ให้การช่วยเหลือนางหนู่ม นางหนู่มเป็นแรงงานเชื้อชาติไทใหญ่ สัญชาติพม่า จากรัฐฉาน ประเทศพม่า
มีใบอนุญาตทำงานในกิจการก่อสร้างซึ่งขณะที่ประสบอุบัติเหตุครั้งนั้นได้เป็นแรงงานที่ก่อสร้างโรงแรม
ที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีบริษัทรับก่อสร้างขนาดใหญ่เป็นผู้รับจ้าง แต่มีบริษัท
และผู้รับเหมารายย่อยเป็นผู้รับเหมาช่วงหลายราย ในส่วนของนางหนู่มนั้นได้ทำงานอยู่กับบริษัท
รับเหมาช่วง คือ บริษัท A (ชื่อสมมุติ) ซึ่งเป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงขนาดใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดย
วันที่ประสบอุบัติเหตุคือวันที่ 4 ธันวาคม 2549 ซึ่งขณะที่เกิดอุบัติเหตุนางหนู่มทำงานก่อสร้างอยู่ชั้น 2
แบบเทปูนขนาดใหญ่ตกลงจากชั้น 12 ได้รับบาดเจ็บสาหัสต้องพักรักษาตัวที่โรงพยาบาล 11 เดือนโดย
ใช้สิทธิการรักษาพยาบาลจากบัตรประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ และปัจจุบันเป็นผู้พิการ
อัมพาตครึ่งตัวทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพและดำเนินชีวิตได้ตามปกติ นางหนู่มได้รับความ
ช่วยเหลือจากมูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา เพื่อเรียกร้องขอรับเงินทดแทนสำหรับกรณีทุพพล
ภาพจากกองทุนเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 แต่ไม่สามารถได้รับเงินจาก
กองทุนดังกล่าวได้ เนื่องจากเงื่อนไขจากหนังสือสำนักงานประกันสังคมฉบับที่ รส0711/ว751 ลงวันที่
25 ตุลาคม 2544 ที่กำหนดเงื่อนไขสำคัญคือ

1) ต้องมีเอกสารการจดทะเบียนและใบอนุญาตทำงานที่ทางราชการออกให้มา แสดงประกอบกับหนังสือเดินทางหรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และ

2) นายจ้างได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนในอัตราไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้แรงงานข้ามชาติต้องยื่นแบบเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้กับประเทศไทย

ด้วยข้อจำกัดสองประการนี้จึงทำให้บริษัทรับเหมาช่วงไม่สามารถส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนให้แก่แรงงานข้ามชาติได้ ทั้งนี้เนื่องจากนางหนูมก็เหมือนกับแรงงานส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ที่ไม่มีเอกสารตามที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด เพราะเป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่รัฐบาลทหารพม่าปฏิเสธว่าเป็นพลเมืองของตน มีเพียงแต่เอกสารที่กระทรวงมหาดไทยออกให้คือ ทร.38/1 และใบอนุญาตทำงานที่ออกโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน นางหนูมจึงได้รับการผ่อนผันให้ได้อยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยได้ โคนสำนักงานประกันสังคมได้กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบแรงงานข้ามชาติเองจากหนังสือที่ รส 0711/ว751 กำหนดให้นายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติเองในกรณีที่แรงงานข้ามชาติประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน กรณีที่ไม่สามารถแสดงเอกสารสองประการข้างต้นได้ ซึ่งนางหนูมสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ได้มีคำสั่งปฏิเสธคำร้องขอเงินทดแทนเนื่องจากไม่มีคุณสมบัติตามหนังสือสำนักงานประกันสังคมกำหนด โดยมีคำสั่งให้นายจ้างรับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนให้นางหนูม เดือนละ 2,418 บาท เป็นเวลา 15 ปี (มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, 2551: 1) ซึ่งนางหนูมเห็นว่าไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามเดิม และไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ ต่อมาคดีนี้ถูกนำไปร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเผยแพร่คดีเป็นวงกว้างผ่านสื่อ บริษัทรับเหมาช่วง A จึงยอมจ่ายเงินชดเชยในคราวเดียวกัน

จากกรณีนางหนูมผู้ศึกษาได้สัมผัสกับความรู้สึกนางหนูมซึ่งได้สะท้อนให้ฟังว่า หากเลือกที่จะได้รับเงินชดเชย กับรับจ้างทำงานแม้ว่าจะได้รับค่าจ้างเพียงเล็กน้อย แต่ก็สามารถอยู่แบบคนปกติทั่วไปได้ ซึ่งไม่เหมือนในปัจจุบันที่ไม่สามารถเดินทางได้โดยต้องนั่งอยู่บนรถเข็น เวลาต้องไปโรงพยาบาลหรือไปศาลก่อนที่คดีจะสิ้นสุด รดรับจ้างก็ปฏิเสธเพราะต้องยกรถเข็นขึ้นด้วย ปัจจุบันสามีที่เป็นแรงงานไทใหญ่เหมือนกันก็ได้ทอดทิ้งไปมีภรรยาใหม่เพราะตนเองเป็นอัมพาต เงินที่ได้รับชดเชยมาประมาณสี่แสนกว่าบาทในปี พ.ศ. 2551 ปัจจุบันเหลือเพียงสองแสนกว่าบาทในวันที่สัมผัส (พฤษภาคม พ.ศ. 2554) ซึ่งหมดไปกับค่าเช่าห้องพัก ค่ากิน และค่ายา แต่เงินจำนวนก้อนใหญ่ทั้งหมดไปแบ่งให้กับอดีตสามีไปด้วยเพราะเห็นว่าเคยลำบากทำงานมาด้วยกัน นางหนูมกล่าวว่าช่วงที่ยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้พี่สาวซึ่งเป็นแรงงานก่อสร้างเหมือนกันต้องหยุดงานเพื่อดูแล พาเข้าห้องน้ำ อาบน้ำ และซักผ้าให้ ทำให้พี่สาวขาดรายได้ไปด้วย

สภาพปัญหาของนางหนู่มในความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่าแรงงานข้ามชาติที่ทำงานระดับล่างมีความเสี่ยงในด้านความปลอดภัย แต่ด้วยรัฐบาลเล็งเห็นว่ากลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประกอบการหรือนายจ้างในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ได้ด้วยราคาจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทยจึงมีการอนุญาตเป็นการชั่วคราว โดยมีมาตรการผ่อนผันมาอย่างยาวนานเพื่อตอบสนองในเชิงเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในมิติที่จะพัฒนาความมั่นคงของแรงงานโดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติยังมีได้พิจารณากำหนดมาตรการอย่างจริงจังแม้ว่าแรงงานจะได้รับการอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว จำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิควบคู่ด้วยในช่วงระยะเวลาที่อนุญาตให้พวกเขาทำงาน กรณีนางหนู่มจึงสะท้อนปัญหาที่แรงงานข้ามชาติระดับล่างในจังหวัดเชียงใหม่ประสบอยู่ ซึ่งในความเห็นของเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และให้ความช่วยเหลือนางหนู่มเห็นว่าหนังสือที่สำนักงานประกันสังคมกำหนดเป็นการกีดกันการเข้าถึงการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แต่ก็มีได้เห็นว่า เป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้องทั้งหมด เพียงแต่เห็นว่ารัฐบาลควรมีแนวทางอื่นช่วยเหลือเพื่อให้แรงงานสามารถเข้าถึงการคุ้มครองเมื่อเกิดการบาดเจ็บจากการทำงาน โดยเห็นว่ารัฐบาลจะต้องมีมาตรการกำกับนายจ้างให้จ่ายเงินค่าจ้างในอัตราขั้นต่ำแก่แรงงานในเบื้องต้น ซึ่งหากรัฐบาลกำหนดให้แรงงานจ่ายเงินเข้ากองทุนใดๆ ขึ้นมาสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีข้อจำกัดเหมือนนางหนู่ม ตัวของแรงงานก็จะสามารถชำระเงินเข้ากองทุนที่รัฐกำหนดขึ้นมาได้ แต่ในปัจจุบันแรงงานข้ามชาติไม่ได้รับค่าจ้างอัตราขั้นต่ำ แม้แต่คนเดียวเท่าที่เชื่อมแรงงานตามโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ (วันสัมภาษณ์ 24 พฤษภาคม 2554)

ผู้ใหญ่นายคนที่ 1” นายเมือง (นามสมมุติ) อายุ 45 ปี เป็นแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่มา 9 ปี ตำแหน่งผู้ใหญ่เป็นตำแหน่งที่แรงงานข้ามชาติในแคมป์แรงงานก่อสร้างในหมู่บ้านแห่งหนึ่งในเขตอำเภอดอยสะเก็ด เลือกตั้งผู้ใหญ่ว่างงานส่วนใหญ่เห็นว่า จะสามารถประสานความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เมื่อแรงงานประสบปัญหาไปยังเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน คือ โครงการยุติธรรมแรงงาน มูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ซึ่งเป็นองค์กรที่แนะนำให้แรงงานข้ามชาติมีการสร้างองค์กรในการบริหารจัดการภายในแคมป์แรงงาน จากการสัมภาษณ์นายเมืองซึ่งสะท้อนประสบการณ์ของตนเองจากการเข้ามาทำงานที่จังหวัดเชียงใหม่ว่าตนเองเริ่มทำงานเป็นคนงานในสวนส้มที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับค่าจ้างวันละ 70 บาท ส่วนคนงานผู้หญิงวันละ 60 บาท โดยนายจ้างจะหักเงินอีกวัน 10 บาท จนกว่าจะทำงานครบ 6 เดือนถึงจะคืนเงินที่หักวันละ 10 บาทคืน เนื่องจากเกรงว่าแรงงานข้ามชาติที่งานไปทำงานอื่นเขาได้ทำงาน 7 เดือน เพื่อรอที่จะได้เงินที่ถูกหักไปคืน แล้วก็เดินทางเข้ามาทำงานเป็นแรงงานก่อสร้างในอำเภอเมืองโดยการชักชวนของญาติที่ทำอยู่ก่อนแล้ว โดยได้ค่าจ้างวันละ 130 บาทใน

ระยะแรก แต่ปัจจุบันได้วันละ 170 บาท ในด้านสภาพการทำงานนั้นทำวัน 8 ชั่วโมงโดยได้พักช่วงเวลา 12.00-13.00 น. แต่ในระหว่างชั่วโมงทำงานหากแรงงานหยุดพักก็จะถูกหัวหน้าคนงานที่เป็นคนไทยถ่ายรูปเก็บไว้เป็นหลักฐาน และจับเวลาที่หยุดพัก แล้วหักเงิน โดยอัตโนมัติ ซึ่งเมื่อรับเงินซึ่งจ่ายเดือนละ 2 ครั้งเงินที่ได้รับก็จะเหลือจากการที่ถูกหักไปแล้ว โดยที่หน้าของเงินเดือนจะเขียนระบุระยะเวลาที่หยุดพัก ซึ่งในความเห็นของเขาเห็นว่า ในการทำงานบางครั้งมันเหนื่อยมาก และงานก่อสร้างเป็นงานที่หนัก จำเป็นต้องหยุดพักบ้างแต่ก็ไม่ได้พักเป็นเวลานาน ควรที่จะอะลุ่มอล่วยบ้าง ซึ่งได้แจ้งให้กับหัวหน้างานแล้ว และได้รับคำตอบว่าญาติเจ้าของหมู่บ้านซึ่งเป็นหุ้นส่วนสั่งให้ถ่ายรูปและบันทึกเวลาที่แรงงานพัก เขาจึงเห็นว่าเป็นการเอาเปรียบแรงงานจนเกินไป และเห็นว่าคงรู้ว่าพวกตนเองไม่สามารถไปแจ้งเจ้าหน้าที่ได้ ทุกคนในแคมป์แรงงานแห่งนี้จึง สภาพความเป็นอยู่แรงงานทุกคนจะพักภายในแคมป์แรงงานที่หมู่บ้านกำหนดให้ โดยทุกครอบครัวจะต้องจ่ายค่าน้ำและค่าไฟฟ้าเอง แต่ไฟฟ้าจะถูกปิดเวลา 20.00 น. เท่านั้น การจะเดินทางออกไปภายนอกหมู่บ้านเจ้าของหมู่บ้านจะไม่อนุญาตให้ออกในเส้นทางที่ต้องผ่านหมู่บ้าน ซึ่งนายเมืองได้เล่าให้ฟังว่าเจ้าของบ้านที่มาซื้ออาศัยในหมู่บ้านนี้หวาดกลัวแรงงานลักขโมยของและไม่ต้องการให้มีแรงงานเดินทางเข้าออกหมู่บ้านในส่วนประตูด้านหน้าของหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่มีมูลค่าสูง และหากที่แรงงานคนใดใช้เส้นทางที่หมู่บ้านไม่อนุญาตเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของหมู่บ้านก็จะบันทึกชื่อเพื่อให้ทางหมู่บ้านหักเงินค่าจ้าง จากการสังเกตของผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ โดยบ้านแต่ละหลังที่สร้างเสร็จมีมูลค่าค่อนข้างสูงของจังหวัดเชียงใหม่ และบ้านจัดสรรในชื่อโครงการเดียวกันนี้มีมากถึง 21 หมู่บ้านภายในจังหวัดเชียงใหม่ นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านได้ถ่ายทอดให้ฟังว่าเวลาที่มีแรงงานข้ามชาติในหมู่บ้านทั้ง 21 โครงการ แรงงานข้ามชาติทุกคนที่อาศัยอยู่ในแคมป์แรงงานจะถูกหักเงิน 100 บาท เพื่อมอบให้ครอบครัวของผู้เสียชีวิต ผู้ที่เก็บก็คือญาติของเจ้าของหมู่บ้านจัดสรรที่ดูแลทั้ง 21 โครงการ โดยอ้างว่าคนไทยใหญ่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งแต่ละคนไม่สามารถเลี้ยงการจ่ายจำนวน 100 บาทได้ ทั้งนี้เนื่องจากญาติเจ้าของหมู่บ้านได้หักจากเงินเดือนแรงงานข้ามชาติอัตโนมัติเช่นกัน ผู้ใหญ่บ้านกล่าวว่าแรงงานทุกคนเห็นว่าเป็นไม่เป็นการเพราะถือว่าเป็นเงินจำนวนมาก การช่วยเหลือควรช่วยเหลือด้วยความเต็มใจของแต่ละคน ซึ่งเฉพาะหมู่บ้านที่ผู้ศึกษามาสังเกตและสัมภาษณ์นี้มีแรงงานประมาณ 250 คน หมู่บ้านอื่นๆ อีกไม่ต่ำกว่า 200 คน และบางแห่งมีมากถึง 400 คน เมื่อรวมทั้ง 21 โครงการแล้วถือว่าเป็นเงินค่อนข้างมากทีเดียว ซึ่งแรงงานเคยสอบถามไปยังญาติของผู้เสียชีวิตจึงทราบว่าแต่ละรายได้เงินช่วยเหลือเพียงรายละ 20,000 บาทเท่านั้น ส่วนเงินที่เหลือแรงงานเชื่อว่าคงเป็นญาติของเจ้าของหมู่บ้านซึ่งเป็นหุ้นส่วนด้วยนำไปใช้เอง นอกจากแรงงานกลุ่มที่อาศัยในหมู่บ้านแห่งนี้จะถูกเอาเปรียบจากนายจ้างแล้ว พวกเขายังได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งนายเมืองได้เล่าให้ฟังว่ามี

เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาตรวจแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาต โดยเข้ามาประมาณ 20 นาย ได้สั่งให้แรงงานมานั่งรวมตัวกันบริเวณลานที่ว่างข้างๆบ้านพัก ซึ่งในวันที่ตำรวจเข้ามาตรวจสอบนั้นเป็นวันหลังจากที่นายจ้างรวบรวมนำบัตรของแรงงานไปเพื่อที่จะต่อใบอนุญาตทำงานแล้วตามที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ แรงงานส่วนใหญ่ในแคมป์แรงงานจึงยังไม่ได้รับใบอนุญาตคืนจากนายจ้าง นายเมืองในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่ที่แรงงานในแคมป์ให้ความเคารพ จึงยกมือขึ้นเพื่อขอชี้แจงรายละเอียดแก่เจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ได้กล่าวกับนายเมืองว่าไม่ต้องพูดใดๆ ในความรู้สึกของนายเมืองซึ่งได้สะท้อนให้ผู้ศึกษาฟังว่า “ผมรู้สึกว่ามีค่าไม่เท่ากับหมา 1 ตัวเลย เพราะขนาดเราเป็นผู้ใหญ่ยังถูกค่าแบบไม่ฟังอะไรเลย แล้วคนหนุ่มๆ ก็ยังกลัวตำรวจ ผมก็พูดดีๆ ว่าขอพูดอะไรหน่อยนะครับ แต่เค้าบอกว่าไม่ต้องพูด...” (เมือง, 2545: สัมภาษณ์) ซึ่งเหตุการณ์ในวันนั้นจึงทำให้นายเมืองและแรงงานอีกจำนวนมากถูกนำไปสถานีตำรวจและถูกปรับแต่ก็ไม่ได้ถูกผลักดันออกนอกประเทศ

จากข้อมูลผู้ใหญ่บ้านของแคมป์แรงงานข้างต้นแสดงให้เห็นว่าด้วยสถานภาพที่เป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างและเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเพียงแต่ได้รับการผ่อนผันให้สามารถทำงานที่กำหนดได้นั้น กลายเป็นช่องว่างให้นายจ้างเอาเปรียบแรงงานทั้งในด้านค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าแรงงานขั้นต่ำ ซึ่งในจังหวัดเชียงใหม่กำหนดไว้ในปีที่ศึกษา ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วแรงงานข้ามชาติจะต้องได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับคนไทย นอกจากค่าจ้างแล้วในการการคุ้มครองแรงงานที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากนายจ้าง แรงงานที่สัมภาษณ์รวมทั้งแรงงานภายในแคมป์แรงงานแห่งนี้ไม่ได้สามารถเข้าถึงได้ เช่นกรณีที่นายจ้างหักเงินค่าจ้างเนื่องจากกลัวการย้ายงาน การหักเงินเมื่อพักระหว่างการทำงานโดยไม่แจ้งล่วงหน้าและมีการถ่ายรูปเป็นหลักฐาน การหักเงินเพื่อช่วยเหลือแรงงานกรณีเสียชีวิตแต่แรงงานไม่ได้รับเงินทั้งหมดที่เก็บได้ ซึ่งแรงงานไม่สามารถที่จะสอบถามถึงการบริหารจัดการเงินดังกล่าว เพราะกลัวการกลั่นแกล้งและการเลิกจ้างในที่สุด ตลอดจนการถูกแบ่งแยกจากกลุ่มคนไทยที่แสดงให้เห็นถึงการรังเกียจแรงงาน โดยให้หมู่บ้านกำหนดพื้นที่การสัญจรของแรงงานไว้โดยเฉพาะ และหากฝ่าฝืนก็จะถูกหักเงินค่าจ้างที่ได้รับในจำนวนค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว ซึ่งการกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแรงงานจะถูกระบบการหักเงินจากนายจ้างโดยมิชอบเป็นเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้แรงงานกระทำใดๆ ที่กระทบต่อกระบวนการผลิตสินค้าและบริการของนายจ้าง และเป็นเครื่องป้องกันไม่ให้แรงงานแสดงตนในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในฐานะแรงงานข้ามชาติระดับล่าง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้างต้นสอดคล้องกับเอกสารรายงานของ อติศร เกิดมงคล (2551: 4) เรื่อง “แรงงานข้ามชาติจากพม่าในประเทศไทย : มองผ่านนโยบายรัฐไทยและประเด็นสิทธิมนุษยชน” ที่นำเสนอในเวทีประชุม The 4th Asia Human Rights ณ ประเทศเกาหลีใต้ที่สะท้อน

ปัญหาที่แรงงานข้ามชาติพม่าเผชิญเมื่อเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย โดยพบว่าจากการที่รัฐบาลอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติโดยใช้หลักการให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ ยังผลให้นายจ้างต้องรับผิดชอบแรงงานในทุกกรณี เพื่อเป็นการป้องกันแรงงานหลบหนีนายจ้างจำนวนหนึ่งมักจะยึดบัตรประจำตัวและบัตรอนุญาตทำงานของแรงงานไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเมื่อนายจ้างจำเป็นต้องออกไปนอกที่พักหรือสถานที่ทำงาน เมื่อถูกเจ้าหน้าที่เรียกตรวจและไม่สามารถแสดงบัตรได้ก็ทำให้แรงงานเหล่านี้มีความผิดตามกฎหมาย หรือไม่สามารถใช้สิทธิด้านการรักษาพยาบาลได้ทั้งๆที่ตามกฎหมายระบุให้แรงงานเป็นผู้ถือบัตร แต่ด้วยข้อจำกัดของผู้ตรวจแรงงานตลอดจนการให้นายจ้างรับผิดชอบแรงงานทำให้นายจ้างไม่ต้องการให้แรงงานมีการเคลื่อนย้ายหรือหลบหนีจึงยึดบัตรไว้ นอกจากนี้แล้วยังพบปัญหาในด้านค่าจ้างและสิทธิแรงงานตามกฎหมาย ที่พบว่าแรงงานส่วนหนึ่งยังคงอยู่ในระบบการจ้างงานที่นายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ซึ่งปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 และ 4 พ.ศ. 2551, ผู้ศึกษา) ทั้งในเรื่องการรับค่าแรงที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่างๆ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2550 แรงงานหลายคนได้เข้ามาใช้กลไกการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว แต่การตอบโต้จากนายจ้างก็มักจะใช้วิธีการเลิกจ้างทำให้แรงงานไม่สามารถทำงานต่อไปและถูกส่งกลับ นอกจากนี้แล้วแรงงานข้ามชาติยังประสบปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน และค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานในกิจการที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ หรืออันตรายต่อสุขภาพค่อนข้างมาก ทำให้พบว่าหลายครั้งแรงงานจำนวนมากประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน และสูญเสียอวัยวะ พิการ หรือเสียชีวิต โดยปกติแล้วแรงงานสามารถเรียกร้องค่าชดเชยได้จากกองทุนเงินทดแทนที่นายจ้างจ่ายสมทบในกองทุน แต่ที่ผ่านมา นายจ้างส่วนใหญ่ไม่ได้จ่ายเงินสมทบกองทุนนั้นออกจากรายได้แล้ว แรงงานข้ามชาติไม่ได้เข้าระบบประกันสังคมทำให้ยังมีปัญหาบางประการต่อการเข้าไปใช้กองทุน และแรงงานส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในด้านนี้มากนัก นอกจากนี้แล้วยังพบว่าเมื่อแรงงานที่จะต้องได้รับค่าชดเชยจากกรณีต่างๆ เช่น เสียชีวิตและไม่สามารถรับค่าชดเชยด้วยตนเองได้ก็มักจะประสบปัญหาในเรื่องผู้รับค่าชดเชย เนื่องจากปัญหาสถานภาพทางกฎหมายของกลุ่มสมรสหรือหย่าร้าง เช่น ภรรยาของผู้เสียหายไม่ได้มีการจดทะเบียนสมรสหรือมีเอกสารทางราชการรับรองการสมรส หรือ ไม่มีหลักฐานในการรับรองบุตร ทำให้ไม่สามารถรับค่าชดเชยแทนได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการรับค่าชดเชยเป็นอย่างมาก

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแรงงานยังประสบกับรูปแบบการของการเอาเปรียบในรูปแบบอื่นอีกด้วย โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ “ผู้ใหญ่บ้านคนที่ 2” นายบุญ (นามสมมุติ) อายุ 40 ปี เป็นแรงงานข้ามชาติไทใหญ่ เข้ามาทำงานเป็นแรงงานก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ 2 ครั้ง

ครั้งแรกอยู่เพียง 2 ปีแล้วกลับไปไปทำอะไรที่รัฐฉาน แต่ด้วยรายได้ที่ไม่เพียงพอจึงกลับเข้ามาเป็นแรงงานก่อสร้างอีกครั้งในปัจจุบันซึ่งอยู่ติดต่อกันมาถึง 5 ปี แล้ว นายอนุเป็นผู้ใหญ่บ้านของแคมป์แรงงานภายในหมู่บ้านจัดสรรอีกแห่งหนึ่งในเขตอำเภอคอยสะเกิดแต่เป็น โครงการสร้างบ้านจัดสรรขายเดียวกับนายเมือง นายอนุได้ถ่ายทอดให้ฟังว่าเขาถูกเจ้าของหมู่บ้านให้รับเหมางานแทนที่จะจ้างเป็นรายวันซึ่งนายจ้างไม่ยินยอมจำต้องรับเหมา เช่น รับเหมางานสร้างบันได สร้างพื้น หรือสร้างห้องน้ำของบ้านแต่ละหลัง โดยกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ เช่น งานบันไดต้องสร้างภายใน 15 วันซึ่งหากรับเหมาบ้าน 10 หลังก็ต้องทำให้เสร็จ ซึ่งเขาบอกว่า การรับเหมามีข้อได้เปรียบที่สามารถรับเงินก้อนและบางครั้งสามารถกำหนดการทำงานได้เองซึ่งส่วนใหญ่จะทำเสร็จก่อนที่กำหนด แต่ปัญหาที่พบคือ หากช่วงฤดูฝนงานสร้างหลังคายังไม่สามารถทำได้งานอื่นๆ ภายในบ้านที่เขารับผิดชอบก็ไม่สามารถดำเนินได้ หรือบางครั้งงานที่รับเหมาแล้วเสร็จแต่งานส่วนอื่นๆ ที่อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงยังไม่แล้วเสร็จก็ต้องรอ ทำให้ไม่มีรายได้ในระหว่างที่รองาน การรับเหมาได้เงินจำนวนมากก็จริงแต่เป็นความรับผิดชอบระยะยาวที่นายจ้างที่เป็นเจ้าของหมู่บ้านผลกระทบมาให้ เช่น งานสร้างห้องน้ำ หากห้องน้ำของบ้านถูกคำซำรุคหรือเสียหายเมื่อเข้าอยู่แล้วภายใน 1 ปีที่เข้าอยู่นายจ้างกำหนดให้ผู้รับเหมางานนั้นๆ รับผิดชอบทั้งการซ่อมแซม และวัสดุอุปกรณ์ที่ชำรุดนั้นด้วย ซึ่งในความเห็นของนายอนุเห็นว่านายจ้างควรรับผิดชอบอุปกรณ์ แต่ในส่วนค่าแรงงานในการซ่อมแซมสามารถที่จะทำให้ฟรีได้ เนื่องจากทำหน้าที่ที่สร้างและติดตั้งวัสดุอุปกรณ์ แต่ไม่ได้เป็นผู้ที่เลือกวัสดุอุปกรณ์ในการสร้างบ้าน ด้วยเงื่อนไขแบบนี้เขาเห็นว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งสำหรับแรงงานแบบพวกเขาเพราะ ไม่ได้เต็มใจที่จะรับเหมา แต่นายจ้างไม่ยินยอมจำเป็นต้องรับเหมาเพื่อรายได้ของพวกเขาเอง

ด้วยสภาพการทำงานที่แรงงานข้ามชาติได้สะท้อนมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าตัวนายจ้างเป็นผู้กำหนดสภาพการทำงานที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานกำหนดที่ซึ่งจะพิจารณาในลำดับต่อจากนี้ โดยจากการสัมภาษณ์สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่พบว่า แรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่หากมีใบอนุญาตทำงานจะได้รับความคุ้มครองโดยอัตโนมัติจากกฎหมายแรงงานของไทยเฉกเช่นเดียวกับแรงงานไทย ซึ่งนายจ้างจะต้องปฏิบัติตามถูกจ้างภายใต้กฎหมายเดียวกันกับแรงงานไทย ในส่วนของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่มีข้อจำกัดในการตรวจแรงงานที่จะสามารถให้ความคุ้มครองแรงงานได้อย่างทั่วถึงด้วยจำนวนสถานประกอบการและจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนมากในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2554) สำนักงานฯ ต้องรับผิดชอบตรวจสถานประกอบการในจังหวัดเชียงใหม่ในสัดส่วนเจ้าหน้าที่ต่อสถานประกอบการ 13 คน/3,000 แห่ง นอกจากนี้ต้องรับผิดชอบในกรณีที่แรงงานร้องเรียนเข้ามาในส่วนของผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นคนรับใช้ในบ้านที่ไม่ใช่

สถานประกอบการอีกด้วย ฉะนั้นการตรวจตรา นายจ้างว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และดูแลด้านความปลอดภัยในการทำงานจึงกระทำได้อย่างมากในความเห็นของสวัสดิการฯ จังหวัด เชียงใหม่ แม้แต่แรงงานไทยเอง ดังนั้นแรงงานข้ามชาติแม้ว่าไม่ได้ถูกเลือกปฏิบัติแต่ด้วย งบประมาณด้านบุคลากรที่รัฐบาลกำหนดให้เป็นอุปสรรคที่จะดำเนินงานตามภารกิจได้ จึงยอม ส่งผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างของจังหวัดที่มี กรณีแรงงานข้ามชาติร้องเรียนเข้ามาค่อนข้างมาก เนื่องจากมีการมีการจ้างเหมาในลักษณะของการ เหม่าช่วง (Sub-contract) ที่กระทำในลักษณะรับเหมาหลายช่วง ซึ่งในงานก่อสร้าง 1 งานจะมี ผู้รับเหมารายย่อยจำนวน 4-5 ผู้รับเหมาหรือมากกว่านั้นในโครงการขนาดใหญ่ และเมื่อแรงงาน ข้ามชาติได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตในระหว่างการทำงานจึงทำให้ผู้รับเหมาหลักหรือเป็นผู้รับเหมา โดยตรงปฏิเสธที่จะรับผิดชอบความเสียหายนั้น เพราะได้จ้างเหมารายย่อยไปแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ แรงงานข้ามชาติจะเป็นลูกจ้างของผู้รับเหมารายย่อยแต่ละรายที่ไม่มีศักยภาพในการชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่แรงงานได้ ผู้รับเหมารายย่อยจึงหลบหนีทิ้งงานเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายที่ มีมูลค่าสูงแก่แรงงานได้ โดยเฉพาะกรณีเสียชีวิต จึงส่งผลกระทบต่อแรงงานโดยตรงที่ต้องมีการร้องเรียน มายังสำนักงานฯ และร้องเรียนไปยังองค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามาช่วยเหลือ แต่ก็ต้องใช้เวลาานันที่ จะได้รับความช่วยเหลือหรือบางรายไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ เลย (สวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานจังหวัดเชียงใหม่, 2554: สัมภาษณ์)

จากข้อจำกัดในด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะดำเนินการคุ้มครองแรงงานข้าม ชาติตามกฎหมายการคุ้มครองแรงงานจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานข้าม ชาติโดยเฉพาะแรงงานสามสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาไม่ได้พิจารณาทั้งกระบวนการ ซึ่งใน ทิศนะของกรมการสิทธิมนุษยชนท่านหนึ่งที่อยู่ในคณะอนุกรรมการสิทธิแรงงาน เห็นว่าการ บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติของรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญเฉพาะการใช้แรงงาน ผู้ที่ได้ประโยชน์ คือ ผู้ใช้แรงงานซึ่งก็คือภาคธุรกิจและหน่วยงานของรัฐได้ประโยชน์จากการเก็บ เงินค่าขึ้นทะเบียนเป็นแรงงาน แต่ยังไม่มีการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการ คุ้มครองสิทธิแรงงานที่ขึ้นทะเบียนเหล่านั้น เช่น ด้านสุขภาพและการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ของนายจ้าง โดยเฉพาะค่าแรงงานขั้นต่ำ แรงงานจึงยังเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบเพราะการบริหารจัดการ แรงงานมุ่งใช้ประโยชน์ของนายจ้างที่ต้องการลดต้นทุนการผลิตมากกว่าการคุ้มครอง เพราะเห็น ได้อย่างชัดเจนในด้านบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน และ ด้วยเหตุที่มีจำนวนแรงงานจำนวนมาก ซึ่งหากมีการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถดูแล ได้อย่างทั่วถึง จึงเป็นการบริหารเฉพาะหน้าและเป็นการตามแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาขึ้นกับ แรงงานมากกว่าการสกัดปัญหาแรงงานข้ามชาติจึงไม่เพียงแต่ได้รับผลกระทบในด้านสิทธิแรงงาน

เท่านั้น แต่ยังคงถูกเหยียดในฐานะคนที่มีสถานะต่ำกว่าคนในสังคมอีกด้วยในทัศนะของกรมการสิทธิมนุษยชนท่านนี้ (สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2554)

ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2553 ของสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย (2554: ระบบออนไลน์) ได้ระบุว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกำลังดำเนินการความพยายามที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในรายงานฉบับนี้เห็นว่าการค้ามนุษย์สัมพันธ์กับการบังคับใช้แรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยและการบังคับค้าประเวณี ประเทศไทยจึงถูกจัดอันดับอยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องถูกจับตามอง (Tier 2 Watch List) และเห็นว่าหน่วยงานในการการบังคับใช้กฎหมายของไทยยังมีการทุจริตคอร์รัปชันอยู่ทั่วไป แต่รัฐบาลกลับไม่ได้มีการรายงานการสอบสวนคดีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ในขณะที่ปัญหาการค้ามนุษย์ในไทยมีขอบข่ายกว้างขวางและเป็นปัญหาที่รุนแรง แต่มีการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศและบังคับใช้แรงงานเพียงจำนวนเล็กน้อย และมีการคัดแยกเหยื่อค้ามนุษย์เพียงไม่กี่รายในประชากรกลุ่มเสี่ยง จากข้อมูลรายงานนี้สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่ที่ได้ชี้แจงว่าการค้ามนุษย์ไม่สามารถแยกออกจากปัญหาแรงงานข้ามชาติ เพราะแรงงานจำนวนมากถูกหลอกลวงให้เข้ามาทำงาน โดยได้รับค่าจ้างไม่ตรงตามที่ตกลงหรือไม่ได้ทำงานดังที่นายหน้าแจ้งไว้ บ้างก็ถูกบังคับให้ค้าประเวณีในกลุ่มแรงงานหญิง ซึ่งกลุ่มแรงงานที่ประสบปัญหานี้เข้ามามีทั้งสถานะของแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับความคุ้มครองในขณะปฏิบัติงานและเป็นทั้งผู้ที่อยู่ในขบวนการค้ามนุษย์ด้วยในทัศนะของผู้กำกับฯ

เราจะเห็นได้ว่าผลกระทบจากการที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีการตรวจตราใช้แรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อแรงงานโดยตรงและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ที่ในปัจจุบันประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจในด้านการใช้แรงงานที่ถูกต้องและมีความพยายามคว่ำบาตรไม่ให้เอกชนนำเข้าสินค้าที่มีการบังคับใช้แรงงาน ฉะนั้นการที่แรงงานถูกละเมิดสิทธิแรงงานไม่ว่าในด้านค่าจ้าง ความปลอดภัยในการทำงาน ค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุ ล้วนแล้วกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติ และยังคงเป็นปรากฏการณ์ควบคู่สังคมไทยที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างบูรณาการควบคู่กับการใช้แรงงานในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่มีภาคเอกชนเป็นกำลังขับเคลื่อนและมีภาครัฐทำหน้าที่ในการเอื้ออำนวยความสะดวกในฐานะผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งหากพิจารณาถึงความความมั่นคงของมนุษย์หรือความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติในฐานะมนุษย์คนหนึ่งๆ ตามแนวทางของ UNDP ที่ได้ให้ความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์เข้าด้วยกันแล้วแรงงานข้ามชาติระดับล่างในไทยยังถือว่าไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่

กำหนดทั้งหมด เนื่องจาก UNDP ได้กำหนดให้สิทธิมนุษยชนและการพัฒนามนุษย์มีจุดประสงค์ในทิศทางเดียวกัน คือ การสร้างความมั่นคงแก่เสรีภาพ การกินคืออยู่ดี และศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคนทั่วโลก ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้นำเสนอมาแล้วว่า ในประเทศไทยแรงงานข้ามชาติระดับล่างอยู่ในฐานะของปัจจัยการผลิตของกระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่มุ่งลดต้นทุนการผลิต ดังนั้นหนทางในการลดต้นทุนการผลิตก็คือการลดค่าจ้างแรงงาน และด้วยระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลที่ยังคงมีคณาธิปไตยใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งรัฐชาติ การกำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานจึงไม่ได้คำนึงควบคู่กับการใช้ประโยชน์ การจะให้แรงงานข้ามชาติมีความมั่นคงในการดำรงชีพจึงยังมีอุปสรรคในด้านความมั่นคงแห่งชาติในฐานะที่แรงงานมิใช่พลเมืองของรัฐนั่นเอง ซึ่งก็ถือได้ว่าไม่แตกต่างจากรัฐอื่นใด เพียงแต่จำเป็นต้องหาความสมดุลในการใช้ประโยชน์แรงงานและการคุ้มครองแรงงานให้มีความมั่นคงที่พึงจะได้รับนั่นเอง

จากผลการศึกษาของผู้ศึกษาเห็นได้ว่าสอดคล้องกับรายการวิจัยของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับสถาบันวิจัยเอเชียเพื่อการย้ายถิ่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย ที่ได้นำเสนอ “ความมั่นคงของมนุษย์ในการย้ายถิ่น” (Human Security Issues on Migration) โดยได้สรุปถึงกลุ่มผู้อพยพในประเทศไทยว่ามีจำนวน 3 กลุ่มคือ 1) ผู้ไร้รัฐ (Stateless person) 2) ผู้ลี้ภัย (Refugee) และ 3) ผู้พลัดถิ่น/เร่ร่อน/แรงงานข้ามชาติ (Displaced person/ Nomads/ Transnational worker) ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้ประสบกับความไม่มั่นคงในชีวิตขณะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเนื่องจาก Institute for Population and Social Research Issues on Migration and other (no date: 90 – 106) สาเหตุ 3 ประการ

1. รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนในการป้องกันและควบคุมผู้ย้ายถิ่น
2. ผู้อพยพไม่ได้รับ และเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการทางสังคมต่างๆ
3. ผู้อพยพไม่ได้รับการคุ้มครองทางด้านกฎหมายและไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาทางกฎหมาย

กลุ่มตัวอย่างหนึ่งในสามที่ใกล้เคียงกับที่ผู้ศึกษาคำเนิการศึกษา คือ กลุ่มผู้พลัดถิ่น/เร่ร่อน/แรงงานข้ามชาติ (Displaced person/ Nomads/ Transnational worker) พบว่า มีความเสี่ยงทั้งกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้นหางานจนถึงเข้าสู่ระบบการทำงานที่ระบบการทำงานไม่มีความมั่นคง เช่น ขาดความมั่นคงทางกฎหมาย ขาดการดูแลเอาใจใส่จากรัฐบาล (ไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบาล/รัฐบาลไม่มีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ดีในการคุ้มครองที่ชัดเจนเพียงพอ/การขาดความมั่นคงด้านสิทธิและสวัสดิการสังคม) เนื่องจากถูกจ้างงานในฐานะแรงงานไร้ฝีมือที่ได้รับค่าจ้างใน

ราคาต่ำและสภาพการอาศัยอยู่ที่ไม่ดีอย่างเพียงพอ ซึ่งนำไปสู่การมีปัญหาด้านสุขภาพและมีความเสี่ยงที่จะเข้าสู่การค้ามนุษย์ข้ามชาติ (Transnational Human Trafficking) โดยเฉพาะกรณีของผู้หญิงที่มีความเสี่ยงถูกระงับทางเพศ และเด็กที่ขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและการเข้าสู่ตลาดแรงงานในเวลาที่ไม่เหมาะสมจึงกลายเป็นแรงงานงานเด็กที่ถูกเอาเปรียบด้านแรงงาน

จากการศึกษาผลกระทบต่อสังคมไทยและผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงาน โดยพิจารณาจากสมมติฐานในมิติของเศรษฐศาสตร์การเมืองจะพบว่า การหลั่งไหลของแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในสังคมไทยคือแรงงานจากประเทศพม่าที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการผลิตของสังคมไทยเข้าสู่วิถีแห่งทุนนิยม (Capitalism) คั่งนั้นพลังแรงงาน (Labour Power) จึงต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติอย่างเข้มข้นเป็นฐานการผลิต จึงถือได้ว่าแรงงานกลุ่มนี้เป็นสินค้าพิเศษต่อกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม จากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มุ่งเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจให้มีเกิดภาวะทันสมัย ดังนั้นปัจจัยแรงงานจึงเป็นปัจจัยนำเข้าที่มีนัยยะสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรมตามกระบวนการทันสมัย แต่กลับปรากฏว่าการบริหารจัดการของรัฐบาลไทยที่มีต่อแรงงานข้ามชาติระดับล่างได้ยึดโยงกับการบริหารความมั่นคงของรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย จึงสร้างผลกระทบต่อสังคมไทยทั้งในแง่ดีคือการช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันการอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติก็สร้างผลกระทบทางลบต่อสังคมไทย เช่น การที่รัฐต้องรับภาระในการสร้างบริการสังคมเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามผลจากการบริหารจัดการแรงงานของรัฐบาลก็สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติเช่นกัน เนื่องด้วยการที่รัฐมุ่งใช้ประโยชน์แรงงานผนวกกับการควบคุมแรงงานแรงงานจึงยังเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานและการละเมิดสิทธิแรงงาน อาทิ ด้านค่าจ้าง และสวัสดิการที่ภาครัฐยังไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึงแม้ว่าจะยึดความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายครอบคลุมทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติก็ตาม แรงงานข้ามชาติในฐานะผู้ผลิตที่เป็นฐานสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทยจึงยังไม่มี ความมั่นคงแรงงานที่พึงได้รับอย่างแท้จริง ซึ่งผลกระทบของแรงงานข้ามชาติพม่าการศึกษานี้จึงสอดคล้องกับแนวคิดความสัมพันธ์ทางการผลิต (Production Relations) ของมาร์กซ์ (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอสถ, 2554: 246) ที่ชี้ให้เห็นความยุติธรรมระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิมนั้นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตมีลักษณะของเอารัดเอาเปรียบในรูปของมูลค่าส่วนเกินผ่านการผลิตสินค้าและบริการ โดยที่ชนชั้นแรงงานไม่ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับมูลค่าที่แท้จริงที่แรงงานผลิตได้ แต่ได้รับน้อยกว่า และมาร์กซ์เห็นว่าชนชั้นนายทุนได้อาศัยอำนาจและกลไกรัฐเข้ามาช่วยอย่างมาก และเห็นว่าภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแรงงานมีฐานะ

เป็นเพียงสินค้าประเภทหนึ่ง คือ คอขายแรงงานให้กับชนชั้นนายทุนที่เป็นเจ้าของหรือควบคุม
ปัจจัยการผลิตในสังคม ยิ่งไปกว่านั้นภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ชนชั้นแรงงานจะมีความรู้สึก
แปลกแยก (Alienation) สูงเพราะคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นคนมีน้อยลง

บทที่ 7

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ

“...ปัญหาเรื่องการเอาเปรียบแรงงานต่างด้าวมีอยู่จริง แต่ประเทศเราอดไปกันทั้งระบบ ไม่ว่าจะราชการ ทุนธุรกิจก็มองไม่เห็นการเอาเปรียบที่มากเกินไป ทั้งที่ประเทศในภูมิภาคนี้ ไม่ว่าจะเกาหลีใต้ สิงคโปร์ หรือไต้หวัน ซึ่งเริ่มมีการพัฒนาในเวลาไล่เลี่ยกับไทย ค่าจ้างขยับขึ้นไปเป็นเท่าไหนแล้ว” “...ระบบธุรกิจบ้านเราไม่เคยทบทวนตัวเอง ธุรกิจหลักเกือบจะไม่มีความคิดสร้างสรรค์ (Creative Ideas) เติบโตขึ้นมาได้โดยใช้ค่าแรงต่ำมาโดยตลอด นายจ้างเคยชินกับการใช้แรงงานราคาถูก และเมื่อไม่สามารถจ่ายค่าจ้างต่ำๆ ให้คนไทยได้ จึงหันไปเอาเปรียบแรงงานต่างชาติทุกระดับ ซึ่งก็เป็นการเอาตัวรอดแบบธุรกิจ ขณะที่แรงงานต่างด้าวนั้นก็ยินดีให้ค่าแรง เพราะถูกขู่ กลัวว่าจะถูกส่งกลับประเทศ เนื่องจากแรงงานพม่าที่จดทะเบียน มีไม่ถึงครึ่งของจำนวนแรงงานพม่าในประเทศไทยทั้งหมด...”

สำนักข่าวอิศรา (2555: ระบบออนไลน์) คำพูดข้างต้นสะท้อนนัยยะถึงความสัมพันธ์ทางการผลิตของผู้แรงงานหรือเจ้าของทุน และแรงงานที่มีความสัมพันธ์ทางการผลิตโดยสะท้อนออกมาในวิถีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การใช้แรงงานข้ามชาติอย่างเข้มข้นเพื่อตอบสนองต่อภาคธุรกิจ ซึ่ง รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เห็นว่าแรงงานข้ามชาติในฐานะฐานกำลังการผลิตในยุคของการพัฒนาประเทศไทยยังไม่สามารถเข้าถึงค่าจ้างที่เป็นธรรมได้ เนื่องจากกลุ่มทุนต้องการลดต้นทุนการผลิตด้วยค่าจ้างแรงงานที่ถูก ซึ่งรัฐในฐานะผู้กำหนดและกำกับนโยบายทราบถึงสภาพปัญหาดังกล่าว แต่ยังไม่ได้จัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ ซึ่งตัวแรงงานข้ามชาติเองโดยเฉพาะแรงงานพม่าก็ยินดีที่จะได้ค่าจ้างถูกและเอาเปรียบแรงงานเพราะความต้องการอยู่รอด สภาพปัญหาดังกล่าวนี้จึงสะท้อนปรากฏการณ์การย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างและการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้ของรัฐบาลไทยที่การตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการแรงงานอยู่ภายใต้การพิจารณาถึงความอยู่รอดของกลุ่มทุนในฐานะผู้ใช้อุปทาน (Supply) แรงงาน ในฐานะที่เป็นพลังขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ ฉะนั้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับทุนจึงเป็นไปในทิศทางที่

สนับสนุนซึ่งกันและกัน สำหรับแรงงานจึงยังถูกวางไว้ในฐานะปัจจัยการผลิตของระบบเศรษฐกิจ จึงถือได้ว่าพลังการผลิต (Productive force) ซึ่งในที่นี้ก็คือ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของทุน ต่างๆเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ในการผลิต(Productive Relation) และการแลกเปลี่ยนระหว่าง มนุษย์ที่ทำการผลิตด้วยกันระหว่างนายทุน (Capitalist) กับกรรมกร (Worker/Labour) ซึ่งก็คือ แรงงานข้ามชาติพม่า ฉะนั้น ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากผลการศึกษาที่จะ ได้นำเสนอต่อไปนี้จะเป็นการพิจารณาในมุมมองที่สามารถตอบโจทย์ทุกมิติทั้งด้านการใช้แรงงาน และการคุ้มครองแรงงานควบคู่กัน “รัฐ ทุน และแรงงาน” จำต้องถูกอธิบายใหม่ในฐานะผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทย

การนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่านี้ผู้ศึกษามุ่งที่จะ แสวงหาคำอธิบายที่สามารถตอบโจทย์ที่วางไว้คือ “การใช้แรงงานข้ามชาติอย่างเป็นธรรมโดย สมดุลกับความมั่นคงแห่งรัฐและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของไทย” การเสนอยุทธศาสตร์การ บริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินี้ผู้ศึกษานำข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลจากเอกสารทุติยภูมิได้เสนอใน เบื้องต้นมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ เนื้อหา ในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอผลการศึกษาดตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 คือ เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การ บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย การนำเสนอยุทธศาสตร์การ บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยนี้จะเป็นการกำหนดโดยพิจารณาถึงองค์ประกอบ 3 ด้าน ตามกรอบแนวความคิด การศึกษา คือ องค์ประกอบที่ 1) บริบทภายในประเทศ ซึ่งเป็นการพิจารณา ถึงแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง (Fundamental Perspective) ในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของ รัฐบาลไทยที่มีการบูรณาการแนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-state Security) ความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ (Economic Security) ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ของไทยซึ่งจากผลการศึกษาทำให้ทราบว่าการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ปรากฏมีแนวคิดพื้นฐาน เบื้องหลังสองแนวคิดดังกล่าวมีผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบต่อสังคมไทยและตัวของแรงงาน ข้ามชาติ ฉะนั้น ในการกำหนดยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติจึงต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบที่ 2) คือ บริบทภายนอกประเทศ ที่ประกอบด้วยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 อนุสัญญาว่า ด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR), อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination : CERD) ของสหประชาชาติ ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศเรื่องหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและการ ส่งเสริมคนงานอพยพ (Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant

Workers) ซึ่งในหลักการและแนวทางในปฏิญญาต่างๆดังกล่าวนี้มีแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังปรากฏคือ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน (Human Security) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสทางเลือก (Emerging/Alternative/ Perspectives) ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสากลที่ผู้ศึกษานำมาพิจารณาในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยพิจารณาร่วมกับสถานการณ์โครงสร้างแรงงานภายในประเทศ สถานะด้านเศรษฐกิจ, การเมือง, สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งผู้ศึกษาจักได้นำเสนอผลการศึกษาโดยแบ่งออกเป็นแนวนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเป็นลำดับแรก และเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการตามลำดับ ผลการศึกษามีดังนี้

ผลการศึกษาแนวนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า

ผลการศึกษาในหัวข้อนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาในระดับนโยบาย/ประเทศเป็นลำดับแรกเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างบูรณาการ โดยมีผลการศึกษา ดังนี้

การจูงใจและการควบคุมนายจ้าง

ผลจากการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่าแนวนโยบายในการควบคุมและการจูงใจนายจ้างเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากการย้ายถิ่นข้ามชาติโดยวิธีการผิดกฎหมายของผู้ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านนั้นต้องการมาประกอบอาชีพ โดยเฉพาะประชาชนจากประเทศพม่ามีปัจจัยดึงดูดที่สำคัญคือนายจ้างคนไทยที่ต้องการแรงงานราคาถูกซึ่งการนิยมนายจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมาย เพราะทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานเข้าสู่ระบบการขออนุญาตซึ่งมีค่าใช้จ่ายต่อคนสูงในมุมมองของนายจ้างในกรณีแรงงานเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ต้องการได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งในปัจจุบันมีทั้งในส่วนของค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานที่มีอายุไม่เกิน 1 ปี ฉบับละ 900 บาท ค่ายื่นคำขอ 100 บาท และค่าตรวจประกันสุขภาพ 1,900 บาท (ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท) ในทัศนะของนายจ้างที่จำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากถือได้ว่ากระทบต่อต้นทุน จึงมักผลักภาระไปยังลูกจ้างที่เป็นแรงงาน จึงทำให้ไม่ต้องการเข้าสู่ระบบการอนุญาตให้จ้างงานที่ถูกกฎหมายเช่นเดียวกัน โดยยอมอยู่ในสภาพที่ผิดกฎหมายซึ่งเป็นช่องว่างให้นายจ้างเอาเปรียบแรงงานได้ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามามีผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอีกด้วย ฉะนั้น จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัยที่จะลดปัญหาในเบื้องต้นจึงควรเป็นการควบคุมนายจ้าง โดย

การกำหนด “มาตรการเชิงภาษี” เป็นเครื่องมือควบคุมนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลร่วมกับ “มาตรการเชิงกฎหมาย” สำหรับนายจ้างที่เป็นบุคคล โดยมาตรการเชิงภาษีจะเป็นการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า หรือทวิคูณ กรณีตรวจแรงงานแล้วพบการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายโดยไม่มีกรวยกเว้น สำหรับมาตรการเชิงกฎหมายใช้วิธีการปรับนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานผิดกฎหมายในอัตราที่สูง เช่นเดียวกัน ซึ่งการใช้มาตรการทางการเงินเป็นเครื่องมือควบคุมอย่างจริงจัง เชื่อได้ว่าจะช่วยลดอุปสงค์แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของนายจ้างได้ ทั้งนี้มาตรการลักษณะนี้จะประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการตรวจแรงงานที่เป็นระบบอย่างเหมาะสมจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่ง ปัจจุบันคือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่จากการสัมภาษณ์สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดเชียงใหม่ทราบว่า มีข้อจำกัดในการพนักงานตรวจแรงงาน ดังนั้นจำเป็นต้องพิจารณาหน่วยงานด้านภาษีโดยตรงคือกรมสรรพากรที่มีหน้าที่ในการกำหนดอัตราก้าวหน้าเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กปร.)

ขณะเดียวกันมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นพ้องว่า “มาตรการจูงใจ” ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะให้นายจ้างเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกกฎหมาย ซึ่งนั่นหมายถึงการที่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติจะได้รับการคุ้มครองเบื้องต้นทั้งในด้านสุขภาพและป้องกันการคุกคามสิทธิในด้านต่างๆจากเจ้าหน้าที่รัฐจากการที่เป็นแรงงานผิดกฎหมายได้ด้วย เช่น รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 ที่มองว่าการลดภาษีจูงใจนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ และปฏิบัติตามเงื่อนไขกฎหมายทุกประการพึงได้รับการส่งเสริมในมาตรการทางภาษีเช่นกันแต่เป็นการลดภาษี ทั้งนี้ผู้ศึกษาเห็นพ้องด้วย เพียงแต่จำเป็นต้องมีการพิจารณาลดหย่อนภาษีในอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสมกับขนาดของธุรกิจและช่วงระยะเวลาที่ลดภาษี ทั้งนี้จะเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างตระหนักถึงผลประโยชน์ธุรกิจของตนที่จะได้รับความคุ้มครองกับการรับผิดชอบต่อสังคมไทยและลูกจ้างไปพร้อมกันด้วยในทัศนะของรองผู้กำกับฯ นอกจากนี้แล้วการที่นายจ้างจะได้รับการพิจารณาลดหย่อนภาษีจากการที่จ้างแรงงานที่ถูกกฎหมายแล้วพึงต้องพิจารณาว่า ได้ให้ลูกจ้างทำงานที่มีลักษณะงาน หรือเงื่อนไขตรงกับที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตเท่านั้นด้วย (ทั้งนี้ควรพิจารณาเพิ่มเติมประเภทของงานที่ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอเพิ่มเติมเพื่อขยายฐานของประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำได้ด้วยในหัวข้อลำดับที่ 7)

การพัฒนากองทุนแรงงานข้ามชาติจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติ (ค่า Levy)

จากผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจำเป็นต้องมีงบประมาณที่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการ

ด้านแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อเป็นงบประมาณสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติทั้งระบบที่ซึ่งมีงบประมาณจำกัด ซึ่งในปัจจุบันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ โดยข้อเท็จจริงแล้วรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดเก็บเงินกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (Levy) แต่ในปัจจุบันได้มีการขยายเวลาออกไปจากเดิมที่ต้องเก็บครั้งแรกวันที่ 4 – 17 มกราคม 2554 แต่เนื่องด้วยช่วงเวลาที่กฎกระทรวงมีผลบังคับใช้เป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของลูกจ้าง จึงก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแก่นายจ้างและลูกจ้างแรงงานข้ามชาติ และเพื่อให้การบริหารแรงงานข้ามชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2554 ให้ชะลอการเก็บเงินประกันค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้ขยายเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวงดังกล่าวออกไปเป็น 1 มีนาคม 2555 ซึ่งในความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐที่ศึกษาพิจารณาเห็นว่าการจัดเก็บเงินประกันค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร หรือ ค่า Levy จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐมีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันไม่ได้มีการกิจเฉพาะด้านแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะในความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ แต่ภารกิจด้านแรงงานข้ามชาติเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของหน่วยงาน อาทิ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ตำรวจภูธรภาค 5 สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่ ที่ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากหน่วยงานดังกล่าวได้ให้ข้อมูลว่าภารกิจด้านแรงงานข้ามชาติพม่าถือว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างมีขอบข่ายกว้างขวางอีกทั้งจำนวนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น แต่งบประมาณในการดำเนินการมีจำกัดจึงส่งผลต่อการว่าจ้างบุคลากรของหน่วยงานให้เพียงพอต่อสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เช่นกรณีของสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่มีสัดส่วนของเจ้าหน้าที่และแรงงานคนไทยและข้ามชาติ

ในส่วนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็มีข้อจำกัดในด้านสถานที่และบุคลากรในกรณีที่เกิดตัวแรงงานข้ามชาติเพื่อรอส่ง หรือนำพาแรงงานออกนอกราชอาณาจักรที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามแนวทางสากลเพื่อป้องกันปัญหาการกระทบต่อสิทธิของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่อยู่ในการขายการถูกล่อลวงของกระบวนการค้ามนุษย์ อันจะยังผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาเวทีการค้ามนุษย์โลกที่พึงระมัดระวังอย่างยิ่ง จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติมาอาศัยอยู่และประกอบอาชีพจำนวนมากจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณเฉพาะ ซึ่งงบประมาณดังกล่าวนี้พึงนำไปสู่

การบริหารจัดการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาและการป้องกันปัญหาสำหรับประชาชนคนไทยในพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอยู่ เนื่องจากผลจากการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบในพื้นที่รับแรงงานข้ามชาติมีปัญหาในหลายๆ ประการ อาทิ ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งปัญหาในด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกัน ฉะนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เป็นกลุ่มใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเห็นว่าจำเป็นต้องเก็บจากผู้ที่ใช้แรงงานข้ามชาติซึ่งก็คือ นายจ้างคนไทย โดยผู้ศึกษาเห็นว่าสอดคล้องกับหลัก “ผู้ใช้เป็นผู้จ่าย” ซึ่งเป็นการให้นายจ้างในฐานะผู้ที่ต้องการแรงงานข้ามชาติทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบ ขณะเดียวกันแรงงานข้ามชาติก็จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อร่วมเนื่องด้วยทั้งสองฝ่ายได้ผลประโยชน์ในรูปของแรงงานและรายได้ แต่ภายใต้เงื่อนไขนี้จะต้องให้หน่วยงานรัฐร่วมรับผิดชอบเช่นกันเพราะรัฐมีรายได้จากการออกใบอนุญาตให้ทำงานและการประกันสุขภาพแม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้เปลี่ยนสภาพของแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายให้มีสถานภาพเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติ แต่การเก็บเงินในลักษณะของ Levy มีความจำเป็นอย่างยิ่งทั้งในด้านการนำเงินกองทุนนี้มาจัดสรรให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานทั้งกระบวนการตั้งแต่การอนุญาตให้ทำงาน การคุ้มครองแรงงาน การกำกับควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบแรงงานข้ามชาติต่างๆ ตลอดจนด้านความมั่นคง

อย่างไรก็ตามรูปแบบและวัตถุประสงค์ของการนำเงิน Levy ไปใช้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันที่มีทิศทางที่ชัดเจนในด้านการเปลี่ยนสถานภาพของแรงงานให้เข้าเมืองและทำงานถูกต้องกฎหมาย ในความเห็นของผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวเห็นว่าการจัดเก็บค่า Levy มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในอนาคตมีการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่อาจจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนทั้งคนไทยและแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาประกอบอาชีพได้รอบด้านมากกว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาค ดังนั้น งบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงพึงมีอย่างเพียงพอในการดำเนินการกิจกรรมตามที่รัฐบาลมอบหมาย รัฐบาลก็ต้องหารายได้จากผู้ที่รับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในรูปของภาษี แต่ภาษีนี้อยู่ในลักษณะของการชำระร่วม “ไตรภาคี” ที่ประกอบด้วยแรงงาน นายจ้าง และรัฐคล้ายคลึงกับกองทุนประกันสังคม ที่ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันและผลประโยชน์ก็จะตกกับทุกฝ่ายด้วยนั่นเอง ซึ่งผู้อำนวยการให้ให้แนวทางว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ริเริ่มวางแผนที่จะศึกษาถึงแนวโน้มนโยบายในการจัดเก็บอีกครั้งเพื่อให้ความเหมาะสมกับสถานการณ์ และแนวโน้มของการบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าประเด็นของ

แรงงานข้ามชาติจะถูกกลายจากแนวคิดพื้นฐานที่เน้นประเด็นความมั่นคงแห่งรัฐเป็นหลักมาสู่การบริหารจัดการเพื่อผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและการคุ้มครองทั้งตัวแรงงานและประชาชนคนไทยที่อยู่ในพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ ฉะนั้น รายได้จากค่า Levy พึงไม่ใช้เป็นค่ากองทุนสำหรับส่งแรงงานข้ามชาติกลับเมื่อสิ้นสุดการเลิกจ้างหรือการประสงค์กลับของแรงงาน แต่ควรเป็นกองทุนที่ใช้สำหรับดูแลแรงงานข้ามชาติขณะที่อาศัยอยู่ภายในประเทศไทยในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤต เพื่อป้องกันมิให้กระทบต่องบประมาณของรัฐบาลได้จากรายได้ส่วนอื่นๆ และควรนำค่า Levy จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปของเงินอุดหนุนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่คนไทยภายในชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนที่มีแรงงานข้ามชาติมาอาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ และเงินที่ท้องถิ่นได้รับการอุดหนุนจะต้องใช้เพื่อผลประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติ เช่น การรักษาพยาบาลครอบคลุมมากกว่าบัตรประกันสุขภาพ ซึ่งหมายความว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการเก็บค่า Levy จะต้องได้รับประโยชน์ทั้งสองฝ่ายที่เป็นคนไทยและแรงงานข้ามชาติที่มีภาครัฐ เอกชน และแรงงานข้ามชาติรับผิดชอบร่วมกัน

การกำหนดพื้นที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติ

ข้อมูลจากการศึกษาพบว่าแนวโน้มนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่สำคัญในการที่จะช่วยให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระหว่างที่ประกอบอาชีพในฐานะแรงงานในประเทศไทย คือ การกำหนดพื้นที่ที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติหรือที่เรียกว่าการกำหนดโซนนิ่ง (Zoning) โดยกำหนดเป็นพื้นที่เฉพาะของแรงงานอาศัยอยู่เท่านั้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ อาทิ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ผู้กำกับการค้าตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดเชียงใหม่ นักวิชาการชำนาญการ สำนักงานจัดหางาน จังหวัดเชียงใหม่ เห็นว่าการกำหนดพื้นที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติจะช่วยในด้านของการควบคุมและคุ้มครองแรงงานไปพร้อมกัน เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบทุกฝ่ายทั้งด้านความมั่นคงและการคุ้มครองแรงงานสามารถที่จะตรวจสอบแรงงานและให้ความช่วยเหลือแรงงานได้อย่างถูกต้องทั้งในด้าน ทั้งนี้เพราะในพื้นที่ดังกล่าวจะมีการกำหนดระเบียบจำนวนแรงงานที่พักอาศัยและระเบียบการอาศัยอยู่อย่างชัดเจน ส่งผลให้แรงงานต้องพึงปฏิบัติร่วมกัน การกำหนดพื้นที่อยู่อาศัยเฉพาะแรงงานข้ามชาติจะทำให้ลดปัญหาอื่นๆ ตามมาจากการที่มีแรงงาน

โดยผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว พิจารณาเห็นว่าแนวคิดนี้ต่างประเทศได้นำมาใช้แล้วประสบผลสำเร็จ อาทิ ประเทศสิงคโปร์ข้อเสนอในการกำหนดพื้นที่อยู่

อาศัยของแรงงานข้ามชาตินั้นผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวเห็นว่าเป็นแนวคิดที่ต่างประเทศใช้เพื่อกำหนดในการควบคุมและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติควบคู่กัน เช่น กรณีประเทศสิงคโปร์ที่มีแรงงานคนไทยเข้าไปเป็นแรงงานในภาคการก่อสร้างจำนวนมาก รัฐบาลจึงกำหนดพื้นที่อยู่อาศัยบริเวณชานเมือง โดยรัฐบาลสร้างที่อยู่อาศัยบนพื้นที่ของรัฐและสร้างรั้วกันซึ่งบริเวณดังกล่าวแยกออกจากชุมชนคนสิงคโปร์ เพื่อป้องกันปัญหาการต่อต้านแรงงานข้ามชาติที่จะเข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกันคนสิงคโปร์ที่มีความต่างในด้านวัฒนธรรมและการดำเนินวิถีชีวิตประจำวัน โดยในบริเวณที่พักที่รัฐบาลกำหนดไว้ นั้นจะมีบริการทางการแพทย์ สนามกีฬา และพื้นที่สำหรับนันทนาการด้วย การเข้า-ออกจากศูนย์ที่พักได้นั้นจะต้องมีนายจ้างมารับ-ส่งเท่านั้น และต้องทำการสแกนนิ้วมือแรงงานแต่ละคนอย่างเคร่งครัด เพื่อควบคุมจำนวนผู้ที่พักอาศัยได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้จะช่วยให้แรงงานได้รับสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่พึงจะได้รับ ทั้งในด้านที่พักที่มีความปลอดภัย การเดินทางไปการทำงาน และการได้รับการส่งเสริมให้ทำกิจกรรมต่างๆเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจการทำงานภายในศูนย์ ซึ่งการกำหนดพื้นที่อยู่อาศัยส่งผลให้ตัวของแรงงานข้ามชาติเอง ไม่ถูกเหยียดในเชิงชาติพันธุ์และวัฒนธรรมที่ไม่อาจต้องเผชิญในชุมชนพื้นที่ปลายทาง สำหรับสังคมสิงคโปร์เองมีความมั่นใจในด้านปัญหาอาชญากรรมที่อาจเกิดจากแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนในด้านของการควบคุมโรคระบาดที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวนโยบายการกำหนดพื้นที่หรือโซนนิ่งที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติจะส่งผลดีในหลายประการ อาทิ ช่วยในด้านการควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานในระหว่างที่อาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยได้ ซึ่งประเภทของแรงงานที่จะได้รับอนุญาตให้พักอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ นั้นจะต้องเป็นผู้ที่เข้าเมืองและได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งช่วยให้สามารถแยกแรงงานที่ถูกกฎหมายออกจากประเภทที่ลักลอบทำงานได้ และช่วยลดปัญหาในด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมจากการที่แรงงานต้องอาศัยในพื้นที่แออัดและไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งการอาศัยในพื้นที่ที่กำหนดจำเป็นต้องพัฒนาระบบความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่เหมาะสม อีกทั้งจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่แรงงาน นำมาซึ่งการเข้าถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวจะลดการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของนายจ้างคนไทยอีกด้วย หากใช้แนวทางของสิงคโปร์ที่กำหนดโซนนิ่งอย่างชัดเจนดังที่ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งจะเป็นการบังคับนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติไปในตัวว่า ต้องมีการจ้างที่ถูกกฎหมายเท่านั้นและเมื่อจ้างแล้วจะต้องอยู่ในพื้นที่พักอาศัยที่รัฐกำหนดเท่านั้น นับขี้นี้ย่อมจะช่วยลดอุปสงค์ของผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นเข้ามาประกอบอาชีพผิดกฎหมายด้วยสืบเนื่องมาจากมีมาตรการด้านที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามในมาตรา

นี่ก็เหมาะสมเฉพาะแรงงานประเภทกรรมกรทั่วไปที่นายจ้างสามารถมารับ-ส่งจากที่พักไปยังสถานที่ทำงานได้ ซึ่งแรงงานประเภทคนรับใช้ในบ้านจำเป็นต้องพักอาศัยกับนายจ้าง ซึ่งกรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณากว้างแต่มีมาตรการอื่นๆ ที่เหมาะสมควบคุมและคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติเฉพาะ

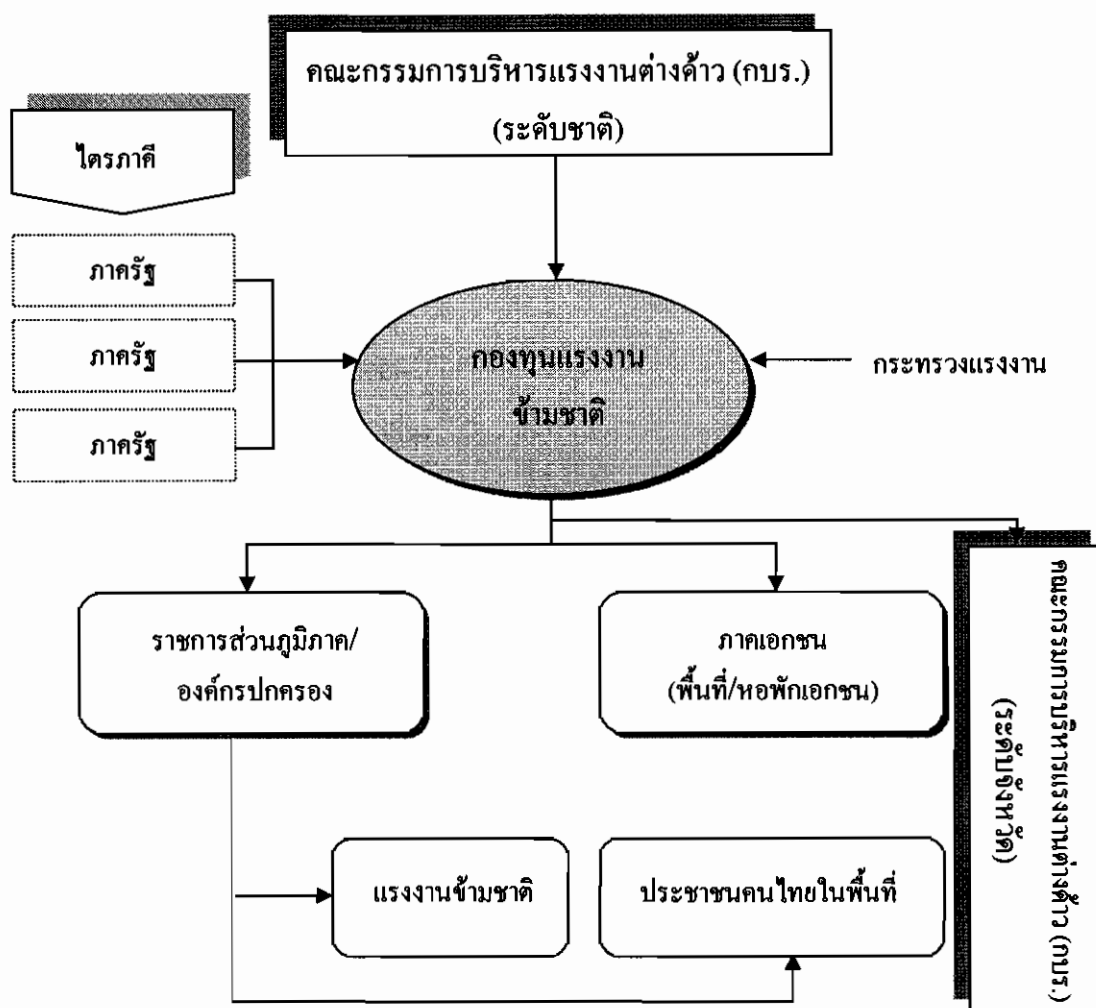
อย่างไรก็ตามในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าอย่างเช่นกรณีจังหวัดเชียงใหม่ที่มีแรงงานข้ามชาติไทใหญ่จำนวนมาก และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศและภายในประเทศอย่างต่อเนื่องจึงยากแก่การจัดหาพื้นที่สำหรับพักอาศัยสำหรับแรงงานได้อย่างเพียงพอ และประเด็นที่พึงพิจารณาคือ เมื่อจัดที่พักอาศัยแล้วรัฐบาลจะมีจัดเก็บค่าที่พักในรูปแบบใด สัดส่วนเท่าไรที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงรายรับของแรงงานที่เกือบทั้งหมดได้รับค่าแรงงานต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ อีกทั้งสภาพปัญหาของจังหวัดเชียงใหม่ที่แตกต่างจากกรณีประเทศสิงคโปร์คือ แรงงานที่มีอยู่ในพื้นที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่เป็นครอบครัวและมีบุตรขณะที่เข้ามาเป็นแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องพิจารณากำหนดแนวทางอื่นร่วมด้วย แต่ถือได้ว่าแนวทางนี้จะช่วยลดปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายรายได้ในระยะยาว ซึ่งทางผู้อำนวยการสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าในการจัดหาพื้นที่เพื่อจัดทำที่พักอาศัยสำหรับแรงงานข้ามชาติจำเป็นต้องกำหนดไว้หลากหลายรูปแบบออกไป แต่วัตถุประสงค์หลักคือการจัดสวัสดิการพื้นฐานให้แก่แรงงาน โดยได้ประโยชน์ในด้านการควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานและป้องกันมิให้แรงงานถูกละเมิดสิทธิในด้านต่างๆ ด้วย โดยรูปแบบของการจัดสรรพื้นที่อาจดำเนินในพื้นที่ของรัฐบางส่วน หรือพื้นที่ของเอกชนโดยรัฐลงทุนเองหรือลงทุนร่วมกัน หรืออีกรูปแบบหนึ่งคือ ดำเนินในลักษณะของการสร้างความร่วมมือให้เจ้าของหอพักขนาดต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันเปิดรับแรงงานข้ามชาติและมีการบริหารจัดการภายใต้การกำกับของหน่วยงานของรัฐบาลที่มีอยู่ซึ่งก็คือคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) หรือสร้างหน่วยงานย่อยภายในคณะกรรมการที่มีอยู่แล้ว ซึ่งรูปแบบนี้รัฐไม่ต้องลงทุนใหม่ ซึ่งผู้อำนวยการฯ ได้แจ้งว่ากำลังอยู่ในช่วงที่ศึกษาเพื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย ซึ่งในเบื้องต้นเห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีความเหมาะสมที่จะนำร่องเนื่องจากมีพื้นที่และมีหอพักเอกชนจำนวนมาก ซึ่งในประเด็นของการสร้างความร่วมมือไปยังเจ้าของธุรกิจหอพักให้เข้าผู้ศึกษาเห็นว่ามิแนวนุ่มเป็นไปได้แค่ด้วยสภาพข้อจำกัดที่หอพักนั้นสร้างกระจัดกระจายอาจยากต่อการควบคุมแต่อย่างไรก็ตามแนวทางนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาคมในพื้นที่ด้วยก็ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งแนวทางที่ดีทั้งแรงงาน นายจ้าง และภาครัฐในการควบคุมและคุ้มครองไปพร้อมกัน ข้อเสนอในการกำหนดพื้นที่อาศัยเฉพาะแรงงานข้ามชาตินี้ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดเชียงใหม่เห็นพ้องด้วย เพราะเห็นว่าจะสามารถควบคุมแรงงานข้ามชาติได้ขณะเดียวกันก็ช่วยให้อพยพสิทธิแรงงานที่อาจถูกเอาเปรียบเจ้าหน้าที่ได้หากมี

การเคลื่อนย้ายอย่างเสรี แต่เห็นว่าการกำหนดพื้นที่นั้นควรเป็นพื้นที่ชายแดนเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลต้องกำหนดมาตรการในฝั่งของนายจ้างในการอนุญาตให้จ้างงานได้ในอุตสาหกรรมบางประเภทที่สามารถจัดตั้งในเขตพื้นที่ชายแดนไปพร้อมกันด้วย

การมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

แนวนโยบายนี้จะเป็นผลจากแนวทางที่ 2 คือ การพัฒนากองทุนแรงงานข้ามชาติ หรือการจัดเก็บค่า Levy จากไตรภาคีและสอดคล้องกับมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2555 ที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวเพิ่มเติมในระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ซึ่งการมอบอำนาจนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการส่วนกลาง คือ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กปร.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งการมอบอำนาจนี้เพื่อให้ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถกำหนดแผนงานและโครงการต่างๆ ในระดับท้องถิ่นโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ซึ่งการจัดทำแผน/โครงการของท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะของการเสริมสร้างนโยบายของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนากองทุนแรงงานข้ามชาติจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติ (ค่า Levy) ที่ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่าพึงนำเงินจากกองทุนนี้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับแนวนโยบายการกำหนดพื้นที่เฉพาะของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งต้องให้ราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการกำกับแนวนโยบายนี้ ตลอดจนให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ในการตรวจตราการจ้างงานของนายจ้าง หากมีโรงงานหรือสถานประกอบการที่จ้างแรงงานข้ามชาติอยู่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งก็จะช่วยลดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานในระดับจังหวัดด้วย ดังนั้นลักษณะของการมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นจะดำเนินในลักษณะที่มีโครงสร้างการบริหารงานเช่นเดียวกับระดับชาติ แต่มีหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ร่วมด้วย

จากแนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้างต้นที่ได้นำเสนอที่ประกอบด้วย 1) การจูงใจและการควบคุมนายจ้าง 2) การพัฒนากองทุนแรงงานข้ามชาติจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงานข้ามชาติ (ค่า Levy) 3) การกำหนดพื้นที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติ และ 4) การมอบอำนาจให้ราชการภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาสรุปเป็นแผนภาพเพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของสี่แนวทาง ดังนี้



ภาพ 29 แสดงแนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า

จากภาพผู้ศึกษาเสนอให้มีการแยกกองทุนแรงงานข้ามชาติออกจากกองทุนแรงงานคนไทย และแยกออกจากแรงงานที่อยู่ในกลุ่มแรงงานฝีมือและเข้าเมืองถูกกฎหมาย แต่กองทุนนี้พัฒนาเฉพาะของกลุ่มแรงงานไร้ฝีมือหรือกรรมกรที่มีสามสัญชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา กองนี้เป็นลักษณะกองทุนนำร่องที่พัฒนาขึ้นเพื่อแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงาน และเป็นกองทุนที่รองรับแรงงานกลุ่มนี้ที่เข้าสู่ระบบการพิสูจน์สัญชาติและอยู่ในสถานภาพที่ถูกกฎหมาย ซึ่งการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนจะอยู่ในอัตราที่ต่ำที่กระทบต่อทุกภาคีน้อยที่สุด เงินกองทุนจะใช้สำหรับกรณีแรงงานกลับประเทศซึ่งเป็นเงินชดเชยการเลิกจ้างก่อนกำหนดหรือเป็นเงินสะสมเมื่อทำงานครบตามที่รัฐบาลอนุญาตและต้องเดินทางออกนอกประเทศ หรือสำหรับแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงเงินชดเชยกรณี

ประสบอุบัติเหตุหรือเสียชีวิต โดยกองทุนนี้มีที่มาของเงินสะสมในลักษณะ ไตรภาคี ที่ประกอบด้วย รัฐ เอกชน (นายจ้าง) และลูกจ้างแรงงานข้ามชาติ และมีคณะกรรมการบริหารแรงงานด้าว (กปร.) ทำหน้าที่ดำเนินนโยบาย และกระทรวงแรงงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการ กองทุนนี้จะจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่ ซึ่งจะเป็นพื้นที่ที่ถูกโชนนิ่ง หรือการจำกัดพื้นที่อาศัยอยู่ ที่อาจเป็นที่อยู่โดยหน่วยงานจัดสรรเอง หรือร่วมมือกับเอกชนเพื่อใช้สิ่งปลูกสร้างที่เอกชนมีอยู่แล้ว หรือจะจัดขึ้นมาใหม่สำหรับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ ซึ่งเอกชนก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ โดยที่รัฐไม่ต้องลงทุนซื้อที่ดินและสร้างสิ่งปลูกสร้างใหม่เอง แต่รัฐทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับพื้นที่ผ่านกลไกของรัฐในหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัดทำหน้าที่ อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษานำเสนอให้เป็นกองทุนสำหรับสามสัญชาตินำร่อง แต่กองทุนนี้สามารถขยายเพื่อรองรับแรงงานสัญชาติอื่นที่อยู่ในกลุ่มแรงงานระดับล่างหรือใช้กำลังกายเป็นหลักตามความเหมาะสม

การการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ

จากแนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่สี่ ประการข้างต้นจะไม่ประสบผลสำเร็จหากไม่ดำเนินควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ซึ่งจากการศึกษาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญและจากการสังเกต และสำรวจพื้นที่ที่มีทำพบว่าสิทธิที่สำคัญที่แรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่พึงต้องได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองอย่างยิ่งคือ ด้านสวัสดิการการจ้างงานและสิทธิการรวมตัวของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งโดยหลักการแล้วแรงงานข้ามชาติทั้งผิดและถูกกฎหมายย่อมได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 เท่าเทียมกับแรงงานไทยภายใต้หลักการ “ไม่เลือกปฏิบัติ” และการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ “เป็นประเด็นมนุษยธรรม” แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วแรงงานข้ามชาติที่ศึกษาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง สืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและบุคลากรในการตรวจแรงงานเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานข้ามชาติไทใหญ่ที่ศึกษาเกือบทั้งหมดไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ จำนวนชั่วโมงในการทำงานที่ถูกบังคับให้ทำล่วงเวลาในตอนกลางคืนติดต่อกันในงานก่อสร้างที่ต้องทำงานให้เสร็จตามกำหนด เพื่อป้องกันการต้องปรับหากส่งมอบงานล่าช้าของบริษัทรับเหมาหรือนายจ้าง และไม่ได้รับสวัสดิการเพิ่มเติมตามสภาพการจ้างงานที่เหมาะสม เช่น ที่พักอาศัยที่ถูกสุขลักษณะและปลอดภัย และการได้รับเงินชดเชยกรณีได้รับบาดเจ็บ ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต

นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่าการได้รับการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานข้ามชาติจะช่วยให้สมาชิกที่เป็นแรงงานข้ามชาติได้รวมกลุ่มกันในการปกป้องผลประโยชน์และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างแรงงานข้ามชาติด้วยกัน โดยเห็นว่าการรวมกลุ่มสหภาพจะเป็นกลไกในการช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการกำกับนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งจะทำให้ลดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงานในมาตราที่ 6 นั้นมีที่มาจากความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในการสมาคม (Right to The Freedom of Association) ที่เป็นสิทธิสำคัญของมนุษย์ทุกคนที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับรองไว้ในมาตรา 20 ว่า บุคคลมีสิทธิสมาคมในเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ และหลักการนี้ได้รับการรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิของพลเมืองมาตรา 22(1) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาตรา 8(1) แห่งสหประชาชาติที่รับรองว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการสมาคมกับผู้อื่น รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยพึงต้องส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติได้รับสิทธิการรวมตัวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินในระดับสากลที่ยึดหลักปฏิบัติว่าแรงงานข้ามชาติจะต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานในประเทศและสอดคล้องกับปรากฏการณ์การข้ามชาติของแรงงานที่จะกลายเป็นวิถีปกติในสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงผ่าน โดยเฉพาะในการกลายเป็นภูมิภาคเดียวกันของประชาคมอาเซียน ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้แรงงานสามารถต่อรองกับนายจ้างเพื่อให้ได้รับสภาพเงื่อนไขการจ้างงานตามกฎหมายกำหนด โดยรัฐก็จะกลายเป็นภาคีหนึ่งที่สำคัญในสหภาพแรงงานด้วยที่ประกอบด้วยภาคีแรงงานข้ามชาติและภาคนายจ้าง การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติก็จะอยู่ในลักษณะไตรภาคีเช่นเดียวกับการพัฒนากองทุนแรงงานข้ามชาติ ดังนั้นในการดำเนินยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติก็จะสามารถดำเนินผ่านสหภาพแรงงานข้ามชาติที่มีทุกตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยกระบวนการมีส่วนร่วมก็ย่อมทำให้เกิดคุณภาพการจัดการมากกว่าการทำให้รูปแบบดำเนิน โดยรัฐฝ่ายเดียวที่มีเอกชนในส่วนของนายจ้างมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐ

การควบคุมชายแดน

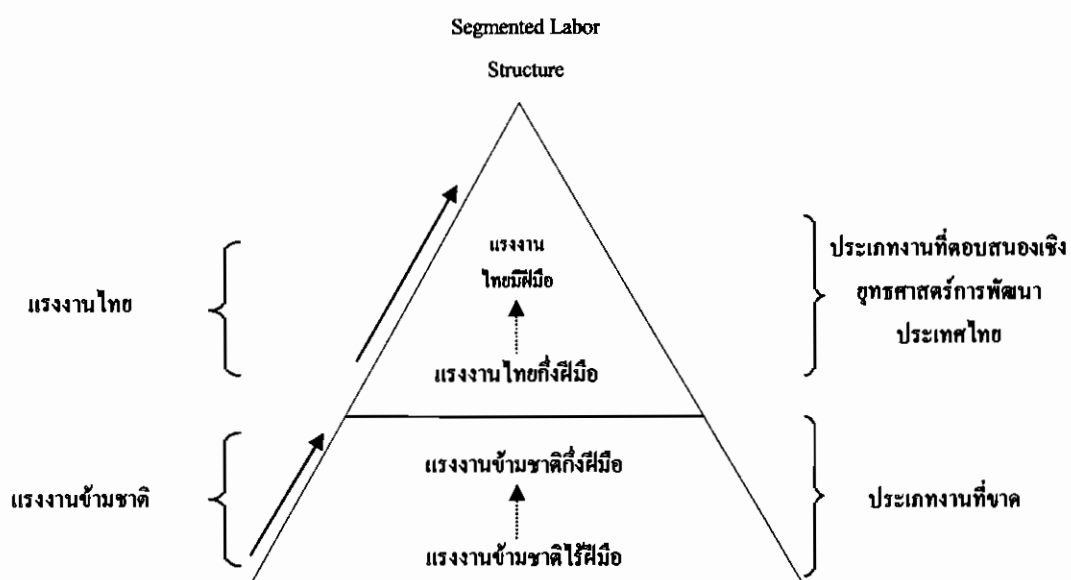
ผลจากการศึกษาพบว่าปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการย้ายถิ่นข้ามชาติในรูปแบบของการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายประสบผลสำเร็จคือ การไม่มีการควบคุมพื้นที่ชายแดนอย่าง

เข้มงวด ทั้งอุปสรรคของด่านพรมแดนตามธรรมชาติที่สามารถเข้าเมืองโดยการเดินเท้าได้ การที่เจ้าหน้าที่ชายแดนไม่ปฏิบัติกฎหมาย และขาดแคลนงบประมาณในการส่งเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่ชายแดนอย่างเพียงพอกับช่องทางที่สามารถเดินทางข้ามมาได้ และเมื่อพื้นที่ชายแดนอยู่ห่างไกล ศูนย์กลางอำนาจรัฐจึงทำให้กลายเป็นพื้นที่ของการกระทำผิดกฎหมาย ทั้งขบวนการค้าแรงงานผิดกฎหมาย การเคลื่อนย้ายแรงงานผิดกฎหมาย สิ่งของผิดกฎหมาย การควบคุมพื้นที่ชายแดนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาให้กลายเป็นพื้นที่ที่ถูกกฎหมาย โดยอำนาจรัฐสามารถแผ่ขยายควบคุมได้ เพื่อป้องกันปัญหาทั้งขบวนการค้าแรงงาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการค้าสิ่งผิดกฎหมาย โดยเฉพาะยาเสพติดที่อาจแผ่มากับแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากพื้นที่ชายแดนไทย – พม่า นอกจากนี้การควบคุมพื้นที่ชายแดนจะต้องครอบคลุมภารกิจด้านการผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายอีกด้วย เพื่อสามารถส่งแรงงานออกนอกราชอาณาจักรและป้องกันการขี้ขลาดผิดกฎหมายข้ามมาอีก ซึ่งการควบคุมชายแดนจำเป็นต้องมีการปฏิรูปในด้านกรอบอัตราค่าจ้าง โครงสร้างพื้นฐาน การกำกับและติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การพัฒนาทักษะการทำงานของแรงงานข้ามชาติ

การพัฒนาทักษะการทำงานในที่นี้หมายความเฉพาะประเภทของงานที่จำเป็นต่อการบางภาคการผลิตและบริการที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดประเภทของอุตสาหกรรมที่จะสามารถพัฒนาทักษะได้ ในแนวทางนี้ภาคเอกชน แรงงาน ภาครัฐตลอดจนภาควิชาการเห็นพ้องกันเนื่องจากภาคเอกชนที่จ้างแรงงานข้ามชาติมั่นใจในการจ้างงานเพราะการพัฒนาทักษะแรงงานจะช่วยลดการทิ้งงานและการย้ายงานของแรงงาน และช่วยให้นายจ้างตัดสินใจนำแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกกฎหมายมากขึ้น หากสามารถพัฒนาทักษะการทำงานของแรงงานได้เพราะการจ้างแรงงานตามระบบในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นการลงทุนที่ค่อนข้างสูง จึงทำให้ให้มีการเล็งผลที่จะนำแรงงานเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องอันสืบเนื่องมาจากต้นทุนการจ้างแรงงานที่สูงนั่นเอง ประเภทของงานที่สามารถพัฒนาทักษะในระยะแรกนั้น ในความเห็นของผู้อำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวเสนอแนะซึ่งเห็นสอดคล้องกับความเห็นของขงชยุทธ์ แลล้มวงษ์ คือ การพัฒนาทักษะแรงงานข้ามชาติจากผู้ที่ไร้ฝีมือเป็นแรงงานที่กึ่งฝีมือ ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพิงเชิงโครงสร้างจากแรงงานกลุ่มนี้ การส่งเสริมให้มีการฝึกทักษะจะช่วยลดการเปลี่ยนงาน หรือการทิ้งงานของแรงงานและช่วยให้แรงงานมีความมั่นคงสอดคล้องกับการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจร่วมกันของกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งนี้การพัฒนาแรงงานจะต้องไม่กระทบ

ต่อแรงงานไทย โดยจะต้องแยกส่วนโครงสร้างแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวออกจากกัน โดยแสดงเป็นโครงสร้างแรงงานที่แยกระดับชั้นประเภทอาชีพกับแรงงานไทย (Segmented labour Structure)



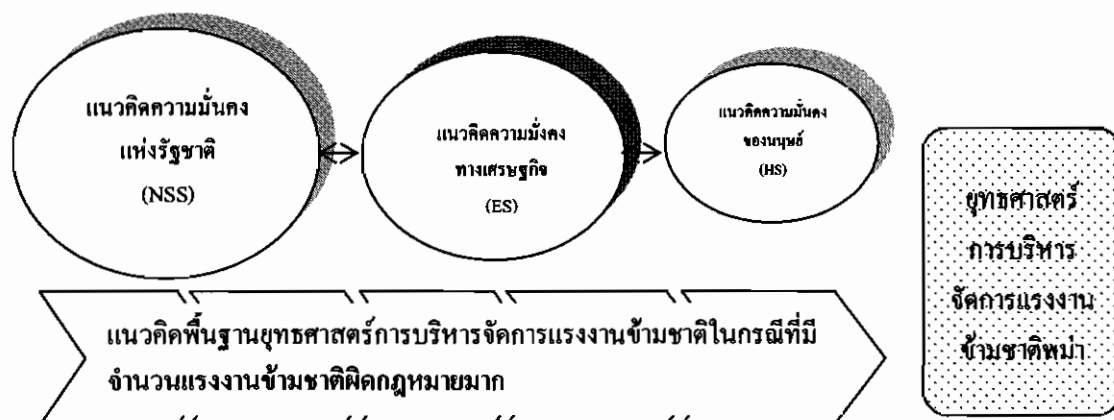
ภาพ 30 แสดงโครงสร้างแรงงานที่แยกระดับชั้นประเภทอาชีพกับแรงงานไทย

จากภาพเป็นการสรุปความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยผู้ศึกษาขอนำเสนอเป็นแผนภาพเพื่ออธิบายให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาทักษะของแรงงานข้ามชาติจากแรงงานไร้ฝีมือเข้าสู่การเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานมีฝีมือในบางประเภทอาชีพที่พิจารณาเห็นว่าไม่สามารถจ้างแรงงานไทยได้อย่างเพียงพอ โดยประเภทอาชีพที่จะให้แรงงานข้ามชาติระดับล่างสามารถพึงได้รับการพิจารณาร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติระดับล่างสามัญชาติ ซึ่งปัจจุบันประเภทอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานประกอบได้ คือ กรรมกร และคนรับใช้ในบ้านเท่านั้น แต่จากการศึกษาพบว่าประเภทอาชีพที่แรงงานข้ามชาติพม่าได้รับว่าจ้างจากนายจ้างในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะอาชีพแรงงานก่อสร้างนั้นมิได้เป็นตามที่กฎหมายกำหนดให้ประกอบได้เฉพาะเป็นกรรมกรที่ใช้กำลังกาย แต่ได้รับการจ้างให้ทำงานในลักษณะงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือ อาทิ งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ซึ่งถือว่ากฎหมายไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติกลุ่มดังกล่าวนี้ได้ แต่ด้วยสภาพการขาดแคลนแรงงานที่จะปฏิบัติงานดังกล่าวอย่างที่ได้ออกให้เห็นนี้ จึงทำให้นายจ้างจำเป็นต้องจ้างแรงงานข้ามชาติซึ่งปรากฏให้เห็นในทุกโครงการก่อสร้างที่ผู้ศึกษาได้ไปสำรวจและสัมภาษณ์ในส่วนของแรงงานและวิศวกรผู้ควบคุมงานก่อสร้างขนาดใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่

ฉะนั้น จากสภาพการณ์ที่ปรากฏกับกฎหมายที่บัญญัติจะเห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการแรงงานข้ามชาติระดับล่างที่แท้จริงกรณีในภาคการก่อสร้าง จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาขยายประเภทอาชีพที่สามารถอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติระดับล่างประกอบได้ ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญและจากการศึกษาสภาพข้อเท็จจริงโดยการสำรวจเฉพาะพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จึงขอเสนอประเภทอาชีพที่พึงต้องมีการพิจารณาอนุญาตเพิ่มเติมโดยการจัดประเภทของกลุ่มอาชีพที่มีการจ้างงานอยู่แล้วเพียงแต่กำหนดให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น แรงงานก่อสร้างที่เป็นกรรมกรใช้กำลังแรงงานให้สามารถประกอบอาชีพที่จากเดิมไม่อนุญาต คือ งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่นได้ และเมื่อจัดประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติระดับล่างทำได้แล้วก็ดำเนินการให้นายจ้างสามารถนำลูกจ้างเข้าสู่ระบบการพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่จากเดิมแรงงานกลุ่มใหญ่สามสัญชาตินี้ถูกจัดให้เป็นกลุ่มไร้ฝีมือ เข้าสู่การมีทักษะที่เป็นมาตรฐานแรงงานมากขึ้นและอย่างไรก็ตามก็ต้องแยกออกจากกลุ่มแรงงานไทย ดังนั้นกลุ่มแรงงานข้ามชาติอาจได้รับการมีทักษะและถูกจัดกลุ่มเป็นประเภท “แรงงานกึ่งฝีมือ” เพื่อแยกประเภทอาชีพที่ถูกจัดกลุ่มให้แรงงานไทยประกอบซึ่งจะเป็นประเภท “แรงงานมีฝีมือ” ซึ่งจะทำให้โครงสร้างแรงงานภายในประเทศไทยมีการแยกส่วนกันอย่างชัดเจนระหว่างแรงงานมีฝีมือสำหรับแรงงานคนไทยโดยเป็นแรงงานไทยจะถูกยกระดับฝีมือแรงงานเพื่อป้อนเข้าสู่ภาคการผลิตที่ตอบสนองเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยที่มุ่งเน้นให้แรงงานเข้าสู่มาตรฐานแรงงานที่เป็นสากลและตอบสนองต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีของประชาคมอาเซียน อีกส่วนหนึ่งภายในโครงสร้างแรงงานของประเทศไทยจะถูกจัดสรรให้กับแรงงานข้ามชาติกึ่งฝีมือ โดยประเภทของงานที่จะให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่การยกระดับให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือจะต้องเป็นประเภทของงานที่ขาดแคลนอย่างแท้จริง เพื่อให้การประกอบอาชีพของแรงงานข้ามชาติไม่กระทบต่อแรงงานไทย แนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินี้จะสอดคล้องกับผลการศึกษาในประเด็นผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อระบบเศรษฐกิจไทยที่พบว่าแรงงานข้ามชาติสามสัญชาตินี้ไม่กระทบต่อการว่างงานของแรงงานไทยเพราะเป็นงานที่แยกส่วนกันอย่างชัดเจน อีกทั้งการยกระดับฝีมือแรงงานจะป้องกันการย้ายงานของแรงงานข้ามชาติเมื่อแรงงานมีความมั่นคงในการทำงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามแนวทางนี้จำเป็นต้องพิจารณาประเภทอาชีพที่จะสามารถอนุญาตได้แก่แรงงานข้ามชาติอย่างเคร่งครัด โดยพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงด้านอุปสงค์ของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะงานที่ไม่มีอุปทานแรงงานที่เป็นไทยเท่านั้นเพื่อทดแทนการขาดแคลนแรงงานของภาคธุรกิจทุกขนาดไม่ว่าจะเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่อย่างรอบคอบต่อไป

สรุปแนวนโยบายกำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแบบบูรณาการจำเป็นต้องพิจารณาบริบทด้านปรากฏการณ์ด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติที่กระทบต่อสังคมไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมเป็นหลัก และจำเป็นต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขภายนอกประเทศที่กระทบต่อการกำหนดยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติของไทยด้วย ยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติที่จะ

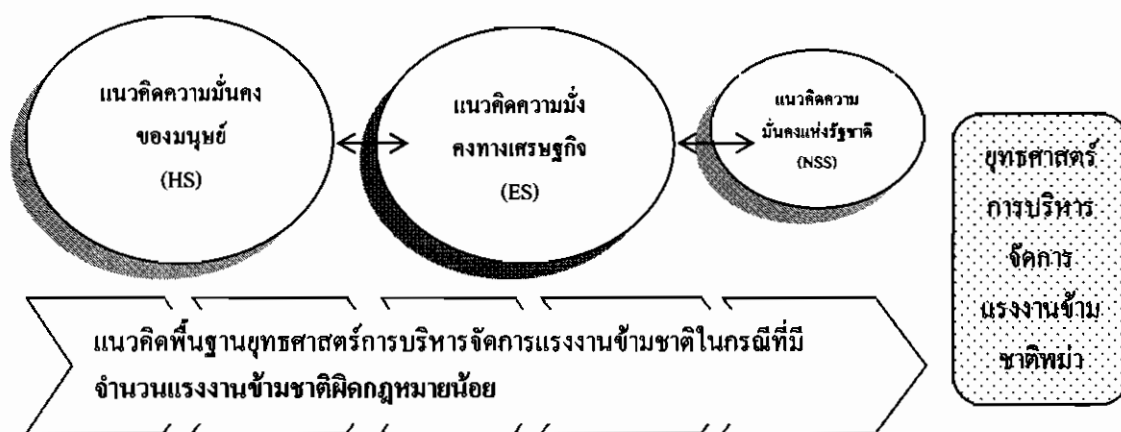
ถูกกำหนดขึ้นมาจึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ดังที่กล่าวด้วย โดยแนวคิดพื้นฐานยุทธศาสตร์จะต้องมีความเป็นพลวัตในลักษณะที่ผู้ศึกษาขอออกเป็นแผนภาพประกอบดังนี้



ภาพ 31 แสดงแนวคิดพื้นฐานยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกรณีที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมาก

แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-State Security: NNS) จะเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีระดับความสำคัญหรืออาจเรียกว่าความเข้มงวดสูงสุดในการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกรณีที่มีแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายจำนวนมากและเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลเหนือแนวคิดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Security: ES) ซึ่งมีระดับความสำคัญรองลงมา จึงทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน (Human / Labour Security: HS/LS) ถูกจัดอันดับในการให้ความสำคัญลำดับสุดท้าย อันสืบเนื่องมาจากรัฐพิจารณาเห็นว่าการที่มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐอันเป็นผลมาจากแรงงานข้ามชาติไม่ใช่พลเมืองของประเทศไทย ในทางตรงกันข้ามหากมีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมากลดลงแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์จะเคลื่อนย้ายจากระดับที่มีความสำคัญน้อยที่สุดมาแทนที่แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งจะมีขนาดความสำคัญเท่ากับแนวคิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ในที่นี้มีได้หมายถึงแนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติจะถูกเบียดบังให้มีความสำคัญน้อยที่สุด แนวคิดนี้ยังคงดำรงอยู่เป็นพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ เพียงแต่แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจะโดดเด่นและชัดเจนมากขึ้น อันเป็นผลจากการมีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายก็ย่อมมีภัยต่อรัฐน้อยลง แต่หากปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายเพื่อเข้ามา

เป็นแรงงานมีการเปลี่ยนแปลง แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติก็จะกลายเป็นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่เด่นชัดขึ้นมาแทนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งจะเป็นการเคลื่อนย้ายของแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์อย่างเป็นทางการให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เปลี่ยนผ่านนั่นเอง



ภาพ 32 แสดงแนวคิดพื้นฐานยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในกรณีที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายน้อย

จากผลการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากเอกสารทุติยภูมิ และผลการศึกษาแนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์จากการศึกษาภาคสนาม และผู้ศึกษาได้สรุปแนวทางและแนวนโยบายยุทธศาสตร์ว่าจำเป็นต้องอยู่ภายใต้แนวคิดพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น จึงขอนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างบูรณาการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ

การนำเสนอยุทธศาสตร์ต่อไปนี้เป็นกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ได้นำเสนอมา 7 ประการข้างต้น โดยยุทธศาสตร์นี้เป็นเพียงยุทธศาสตร์ที่เสนอให้สอดคล้องกับผลการศึกษาที่ใช้พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา ดังนั้นผลการนำเสนอยุทธศาสตร์จึงเป็นการนำพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นฐานในการกำหนดแล้วฉายภาพในวงกว้างออกไปในระดับภาพรวมของประเทศไทย จังหวัดเชียงใหม่มีแรงงานที่เป็นประชาชนจากประเทศพม่าเชื้อชาติไทใหญ่จากรัฐฉานที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทยในพื้นที่อำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่ย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยและประกอบ

อาชีพจำนวนมาก จึงทำให้การบริหารจัดการแรงงานในพื้นที่นี้มีลักษณะเฉพาะจากพื้นที่อื่นที่มีแรงงานสัญชาติและเชื้อชาติอื่นที่หลากหลาย แต่อย่างไรก็ตามการนำเสนอยุทธศาสตร์นี้เป็นการมองเชื่อมโยงถึงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่รัฐบาลพึงกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติทั่วประเทศ เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการจึงเป็นการสะท้อนยุทธศาสตร์ 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับจังหวัดเชียงใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตาราง 7 การกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ

แนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
ความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ	1. การจ้างงานและ นายจ้าง การจ้างงานและนายจ้าง	<p>เพื่อสนับสนุนนายจ้างให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ ถูกกฎหมายและ เพื่อปรับระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับโครงสร้างแรงงานไทย</p> <p>* ปัจจุบันรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2555 ให้ขยายระยะเวลาการพิสูจน์สัญชาติและผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 และวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกจนถึงวันที่ 14 ธันวาคม 2555 เพื่อเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จ</p>	<p>(1) ศึกษาโครงสร้างแรงงานไทยเพื่อกำหนดอุปสงค์แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติให้สอดคล้องกับอุปสงค์ที่แท้จริง</p> <p>(2) นำผลการศึกษามาวิเคราะห์เพื่อกำหนดประเภทกลุ่มกิจการที่มีความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติโดยแบ่งเป็นกลุ่มที่มีความต้องการตามข้อเท็จจริงที่ได้จากผลการศึกษาและพิจารณา อนุญาตให้มีการจ้างงานได้เฉพาะกิจการที่มีความต้องการแรงงานข้ามชาติสูง ประกอบกับการพิจารณาโครงสร้างแรงงานไทยร่วม กิจการที่แรงงานไทยสามารถเข้าไปทำงานได้ต้องไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติ</p> <p>* (3) พิจารณาขยายเวลาในการกำหนดให้แรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติดำเนินการพิสูจน์สัญชาติออกไปอีก 1 ปี (ธันวาคม 2556) โดยแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าโดยพิจารณากำหนดให้แรงงานที่ต้องไปพิสูจน์สัญชาติไม่ต้องขออนุญาตออกนอกเขตพื้นที่จากปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่อนุญาตให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดทำหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติพม่าที่ได้รับการผ่อนผันอยู่ในราชอาณาจักรเดินทางไปพิสูจน์สัญชาติตามที่กำหนด</p>

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องต้น ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ, ความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน	การจ้างงานและนายจ้าง (ต่อ)		(4) ปรับปรุงระบบทะเบียนให้แรงงานข้ามชาติมีบัตรเพื่อแสดงตนเอง (Identity Card) ที่สามารถระบุประเภทอาชีพ
	2. การจัดตั้งกองทุนแรงงานข้ามชาติ	เพื่อนำเงินกองทุนจัดสรรไปยังหน่วยงานในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวในระดับจังหวัดและท้องถิ่น	(5) ใช้มาตรการทางภาษี และมาตรการกฎหมายในการจูงใจนายจ้างให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมาย (1) กำหนดค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำที่สุดเพื่อกระทบต่อนายจ้างและแรงงานข้ามชาติน้อยที่สุดในการที่นายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการจ้างแรงงาน และแรงงานต้องจ่ายเพื่อเป็นการสะสมเงินเมื่อถูกเลิกจ้างหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างตามรัฐบาลกำหนด (2) รัฐบาลจ่ายเงินสมทบกองทุน (3) จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นผ่านคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัด

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
ความมั่นคงแห่งรัฐชาติ	3. การบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่อาศัยและทำงานในเขตพื้นที่รับผิดชอบและเพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันระหว่างแรงงานข้ามชาติและป้องกันปัญหาความขัดแย้งและผลกระทบต่อประชาชนคนไทยในชุมชน	<p>(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่มาจากการทำประชาคมจากประชาชนคนไทยในพื้นที่ที่สอดคล้องกับแนวทางของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัดและระดับประเทศ</p> <p>(2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัด</p> <p>(3) บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงาน ในการป้องกันการลักลอบการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย</p>
ความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน, ความมั่นคงแห่งรัฐชาติ	4. การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานข้ามชาติ	เพื่อป้องกันและควบคุมแรงงานข้ามชาติ และเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในด้านความปลอดภัย อีกทั้งเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติให้สามารถอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถูกสุขลักษณะ	<p>(1) รัฐบาลส่งเสริมการสร้างนิตมอุตสาหกรรมยังพื้นที่ชายแดนในเขตอำเภอชายแดนจังหวัดเชียงใหม่โดยใช้มาตรการทางภาษีจูงใจภาคเอกชน</p> <p>(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ร่วมกำหนดและติดตามการทำงานในระดับท้องถิ่น เช่น การพิจารณาพื้นที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติ</p>

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องต้น ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
	การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงาน ข้ามชาติ (ต่อ)		<p>(3) รัฐลงทุนหรือประสานความร่วมมือไปยังหอพักเอกชนในการดำเนินการสร้างที่พักสำหรับแรงงานข้ามชาติร่วม</p> <p>(4) กำหนดมาตรการเข้า-ออกพื้นที่อย่างชัดเจนและถือปฏิบัติอย่างเข้มงวดโดยกำหนดระเบียบและโทษอย่างชัดเจน</p> <p>(5) ติดตั้งระบบความปลอดภัย</p> <p>(6) ส่งเสริมกิจกรรมเชิงสันตนาการเพื่อลดภาวะความตึงเครียดจากการทำงานของแรงงานตามสมควร</p>
ความมั่นคงของ มนุษย์/แรงงาน	5. การส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิแรงงาน	- เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่ารับรองว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีและสิทธิเท่าเทียมกัน	<p>(1) ควบคุมการจ้างงานของนายจ้างให้มีการดำเนินการตามกฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัดทั้งด้านค่าจ้าง และสวัสดิการดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร, ห้ามนายจ้างหักค่าจ้างไว้เพื่อการอื่นยกเว้นกฎหมายให้หัก - ให้มีการจ่ายค่าจ้างถูกต้องตามอัตราค่าจ้างที่ระบุตามสัญญา

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ แรงงาน (ต่อ)	การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ แรงงาน (ต่อ)	- เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อทำงาน โดยต้องช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานอย่างเท่าเทียมกับคนในชาติ เช่น สภาพการทำงาน ค่าตอบแทน ฯลฯ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ต้องให้สิทธิของคนงานในการมีเสรีภาพในการสมาคม (Freedom of Association)	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดชั่วโมงการทำงานตามสภาพความเป็นจริง และตามลักษณะงานให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับลักษณะงานและห้ามให้ทำงานเกินกว่าที่ตกลงเว้นข้อยอมเป็นลายลักษณ์อักษรและได้รับผลตอบแทนตามที่ตกลง - กำหนดเวลาพักระหว่างการทำงาน, ค่าทำงานล่วงเวลา และวันหยุดและวันลา - สิทธิประโยชน์อื่นๆจากการทำงานตามกฎหมายกำหนด อาทิ การจัดที่พักอาศัยและอาหาร,การรักษาพยาบาล,การศึกษาและอบรม ฯลฯ <p>(2) พิจารณาอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานข้ามชาติได้ในรูปแบบไตรภาคี</p> <p>(3) สร้างกลไกการแจ้งและร้องเรียนการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิแรงงานข้ามชาติในระดับจังหวัดและท้องถิ่น โดยให้อำนาจแก่ศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติประจำจังหวัดที่จะจัดตั้งขึ้นตามยุทธศาสตร์ที่ 7 ในการดำเนินการพิทักษ์สิทธิแรงงาน โดยอาศัยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551</p>

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ, ความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน	6. การพัฒนาทักษะฝีมือและมาตรฐานแรงงาน	เพื่อพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานข้ามชาติที่จะเป็นการช่วยยกระดับความสามารถในการผลิตและการแข่งขันของภาคการผลิตต่างๆของประเทศไทย และป้องกันการออกจางานหรือละทิ้งงานขอแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งเป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานร่วมกันของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในฐานะที่เป็นพลเมืองของประชาคมเศรษฐกิจเดียวกัน (ASEAN Economic Community)	(1) นายจ้างรับผิดชอบฝึกทักษะอาชีพตามที่แนวทางที่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวกำหนด (2) นายจ้างดำเนินการทดสอบฝีมือแรงงาน (3) นายจ้างดำเนินการจ้างงานแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการฝึกทักษะฝีมือแรงงาน (4) กรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้การรับรองหน่วยงานของนายจ้างที่ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานตามที่กรมกำหนด
ความมั่นคงแห่งรัฐชาติ	7. การบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนระดับจังหวัด	ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดทราบความจำเป็นในการใช้แรงงานข้ามชาติและทราบสภาพพื้นที่ชายแดนได้เป็นอย่างดีจึงสามารถวางยุทธศาสตร์บริหารจัดการ โดย	(1) จังหวัดที่มีอาณาเขตติดกับชายแดนประเทศเพื่อนประเทศพม่าควรตั้ง “ศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนประจำจังหวัด” ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในนามของคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติ (กบร.) และผู้ว่าฯ แต่งตั้งมีกรรมการแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนประจำจังหวัด

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
การบริหารแรงงานข้ามชาติ และการจัดการชายแดนระดับ จังหวัด (ต่อ)	บูรณาการแนวปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้าด้วยกัน ในระดับจังหวัดร่วมกับท้องถิ่นที่ สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ดังกล่าวได้	ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการ หรือ ผู้แทนในระดับจังหวัด หรืออำเภอจากหน่วยงาน ต่อไปนี้ - ที่ทำการปกครองจังหวัด (กลุ่มงานปกครองและกลุ่มงาน ความมั่นคง) - สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง - สำนักงานประกันสังคม - สำนักงานจัดหางาน - สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน - สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด - ตำรวจภูธรจังหวัด - ตำรวจตระเวนชายแดนที่ตั้งในพื้นที่ชายแดน - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ - องค์กรภาคธุรกิจ (หอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด) โดยหน้าที่ของคณะกรรมการมีหน้าที่บริหารแรงงานข้ามชาติ และควบคุมชายแดนในเชิงรุกในการป้องกันและดูแลการเข้าออก เมืองอย่างเป็นระบบตามที่กฎหมายกำหนด และกำกับให้มีจ้าง แรงงานข้ามชาติและตรวจคัดกรอง โรคที่อาจมากับประชาชนที่ เข้ามาเป็นแรงงานบริเวณชายแดน	

ตาราง 7 (ต่อ)

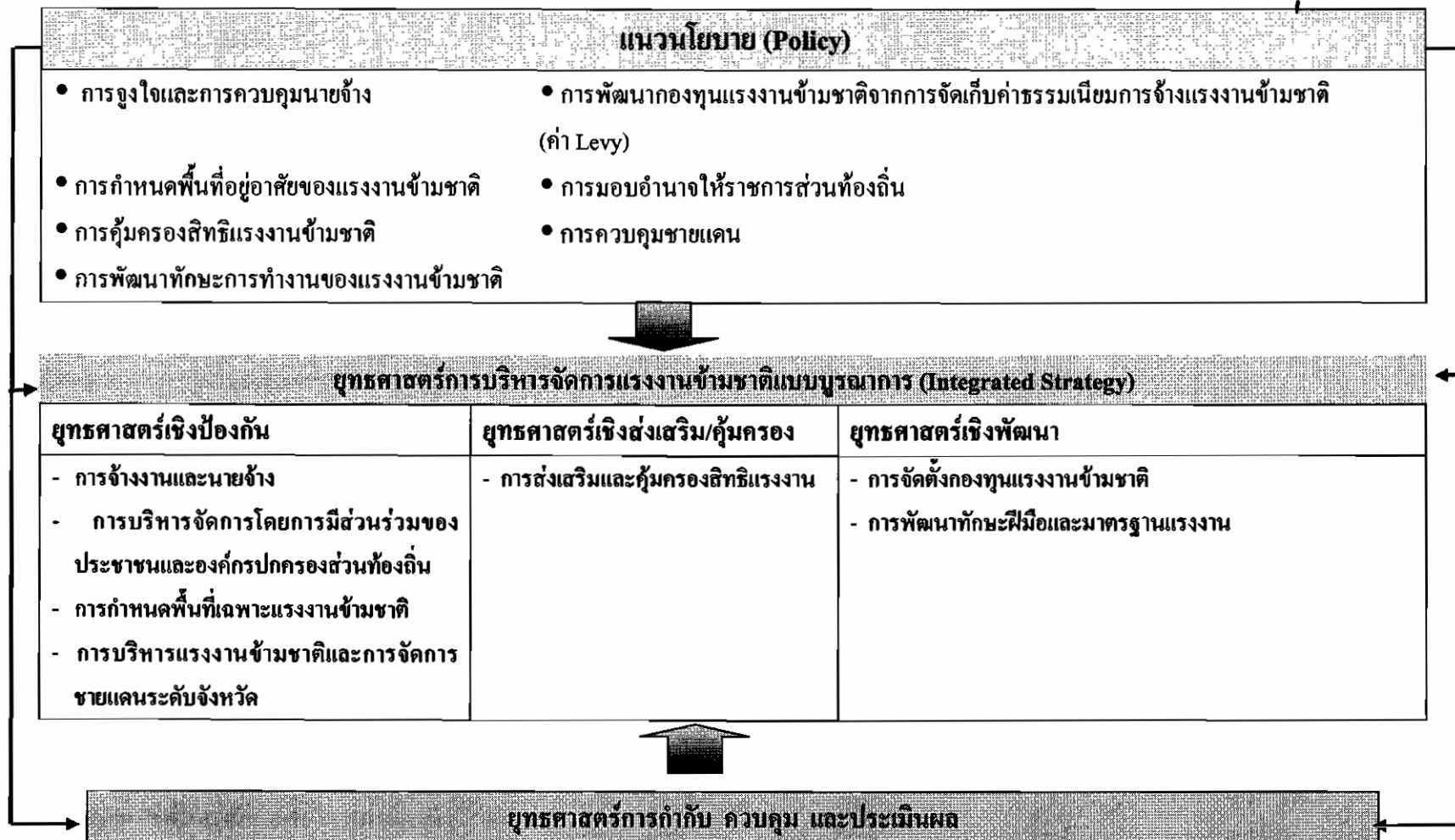
แนวคิดพื้นฐานเบื้องต้นของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
ยุทธศาสตร์การบริหาร แรงงานข้ามชาติและการ จัดการชายแดนระดับจังหวัด (ต่อ)	<p>* ปัจจุบันพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่าง ด้าว พ.ศ. 2551 มาตรา 14 กำหนดให้คนต่างด้าว ซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มี ชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งมีเอกสารใช้แทน หนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง สามารถทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดน หรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าวได้ แต่ใน ปัจจุบันประเทศไทยมีข้อตกลงกับประเทศเพื่อน บ้านให้ใช้หนังสือผ่านแดน (Border Pass) ในการ เดินทางระหว่างชายแดน ซึ่งหนังสือผ่านแดน มิใช่เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมืองของไทย จึงไม่สามารถนำมา ขออนุญาตทำงานในพื้นที่ชายแดนได้</p>	<p>* (2) พิจารณาอนุญาตให้แรงงานที่มีภูมิลำเนาและเป็นคน สัญชาติของประเทศ 3 ประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยใช้ หนังสือผ่านแดน (Border Pass) ขออนุญาตทำงานภายในท้องที่ที่ อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ชายแดน เพื่อ ป้องกันปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวบริเวณ ชายแดน และแก้ไขปัญหาการเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานของคนต่าง ด้าวในเขตตัวเมืองชั้นใน</p>	

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องต้น ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
ความมั่นคงแห่ง รัฐชาติ, ความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ, ความมั่นคง ของมนุษย์/แรงงาน	8. การกำกับ ควบคุม และ ประเมินผล	เพื่อกำหนดมาตรการกำกับ ควบคุม บุคลากรจาก หน่วยงานต่างๆที่รับผิดชอบในแต่ละยุทธศาสตร์ และเพื่อประเมินผลยุทธศาสตร์เพื่อนำผลการ ประเมิน ไปปรับปรุงยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ มากขึ้น หรือพิจารณายุทธศาสตร์อื่นเพิ่มเติม สอดคล้องตามผลการประเมิน	<p>(1) จัดตั้งคณะกรรมการกำกับและควบคุมยุทธศาสตร์เพื่อให้ ทุกยุทธศาสตร์ 7 ประการข้างต้น โดยจัดตั้งคณะกรรมการกำกับ และควบคุมเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการบริหารแรงงานต่าง ด้าว (กบร.) แต่แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมที่มีจากองค์กรที่เป็น สถาบันทางวิจัยด้านแรงงานและสถาบันการศึกษาด้านแรงงาน เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ศูนย์การ วิจัยชายถิ่นแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจัดให้มี “คณะกรรมการกำกับและควบคุมระดับจังหวัด” ที่เป็น องค์ประกอบหนึ่งในคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติ ประจำจังหวัดทำหน้าที่วิจัยประเมินผลยุทธศาสตร์เพื่อนำผลไปสู่ การกำกับ ควบคุมให้ยุทธศาสตร์ประสบผลสำเร็จ</p> <p>(2) ดำเนินการผลักดันและส่งกลับแรงงานตามมาตรา 54 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อย่างจริงจังและกำหนด มาตรการป้องกันการกลับเข้ามาอย่างเป็นระบบ</p>

ตาราง 7 (ต่อ)

แนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง ของยุทธศาสตร์	ยุทธศาสตร์	เหตุผล	แนวปฏิบัติ
	การกำกับ ควบคุม และ ประเมินผล (ต่อ)		<p>(3) กำกับการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่เกี่ยวข้องกับ ขบวนการนำพาแรงงาน การปลอมแปลงเอกสาร ทะเบียน และ บัตรประจำตัว</p> <p>(4) กระทรวงแรงงานควรออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ครอบคลุมพนักงานราชการของกรมการจัดหางานและเจ้าหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่ง ในการตรวจแรงงานเพื่อกำกับและควบคุมให้มีการจ้างงานถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวพ.ศ 2551</p>



ภาพ 33 แสดงความสัมพันธ์แนวนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์แรงงานข้ามชาติและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ

จากแผนภาพสรุปได้ว่ายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างบูรณาการจะต้องครอบคลุมยุทธศาสตร์เชิงป้องกันที่ประกอบด้วย การจ้างงานและนายจ้าง การบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานข้ามชาติ และการบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนระดับจังหวัด ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งหมดนี้มุ่งเน้นเพื่อมิให้มีการกระทำใดๆ ที่ผิดกฎหมาย ทั้งการจ้างงานนายจ้างจะต้องจ้างแรงงานที่ถูกกฎหมายตามที่รัฐกำหนดเท่านั้น และเป็นยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น การต่อต้าน และการเกลียดชังทางวัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติ (Cultural Xenophobia) จากประชาชนที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ในส่วนของการกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานข้ามชาติ นี้จะเป็นการดำเนินการในลักษณะของการจัดการด้านพื้นที่ที่รัฐต้องกำหนดมาตรการส่งเสริมนายจ้างที่ต้องการใช้แรงงานข้ามชาติเข้าไปตั้งโรงงานหรือสถานประกอบในพื้นที่ชายแดนและมีมาตรการป้องกันมิให้แรงงานเคลื่อนย้ายภายในประเทศกรณีเป็นแรงงานงานไปเข้าเย็นกลับ และในกรณีที่นายจ้างไม่สามารถไปจัดโรงงานหรือสถานประกอบจำเป็นต้องตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมืองหรือชุมชน รัฐต้องดำเนินการกำหนดพื้นที่อาศัยอยู่ของแรงงานให้ชัดเจนและเหมาะสม อาจอยู่ในรูปแบบรัฐลงทุนเอง เอกชนลงทุน หรือร่วมมือกับเอกชนที่เป็นหอพักอยู่แล้วในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายแยกออกจากแรงงานที่ผิดกฎหมาย และเป็นการส่งเสริมสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยแก่แรงงานข้ามชาติภายใต้หลักการความรับผิดชอบร่วมในด้านค่าใช้จ่ายของทุกภาคในการดูแลสุขภาพด้านที่อยู่อาศัย อีกทั้งมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องการบริหารจัดการชายแดนเพื่อป้องกันการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและการควบคุมให้มีการดำเนินการผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายหรือแฝงเข้ามาในรูปของแรงงานที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ

นอกจากนี้การนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการในกำหนดยุทธศาสตร์เชิงส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานข้ามชาติภายใต้เงื่อนไขการพัฒนานั้นไม่กระทบต่อแรงงานงานไทย โดยยุทธศาสตร์ทั้งหมดมาจากแนวนโยบายในระดับชาติที่มีแนวโน้มให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวนโยบายและมีแบ่งอำนาจรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารจัดการลงสู่ระดับพื้นที่มากขึ้น ภายใต้แนวคิดที่ว่าชุมชนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับสภาพปัญหาที่ข้อมที่จะเข้าใจบริบทแวดล้อมได้ดีกว่า โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติซึ่งมีความต่างในเชิงเชื้อชาติที่ขึ้นอยู่กับพื้นที่ตั้งว่าติดต่อกับชายแดนประเทศใด ตลอดจนเข้าจนบริบทแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ได้ดีกว่า โดยเฉพาะประเด็นของการบริหารจัดการชายแดนที่เป็นประตูด่านแรกของการเข้าเมืองอย่างผิดหรือถูกกฎหมายของ

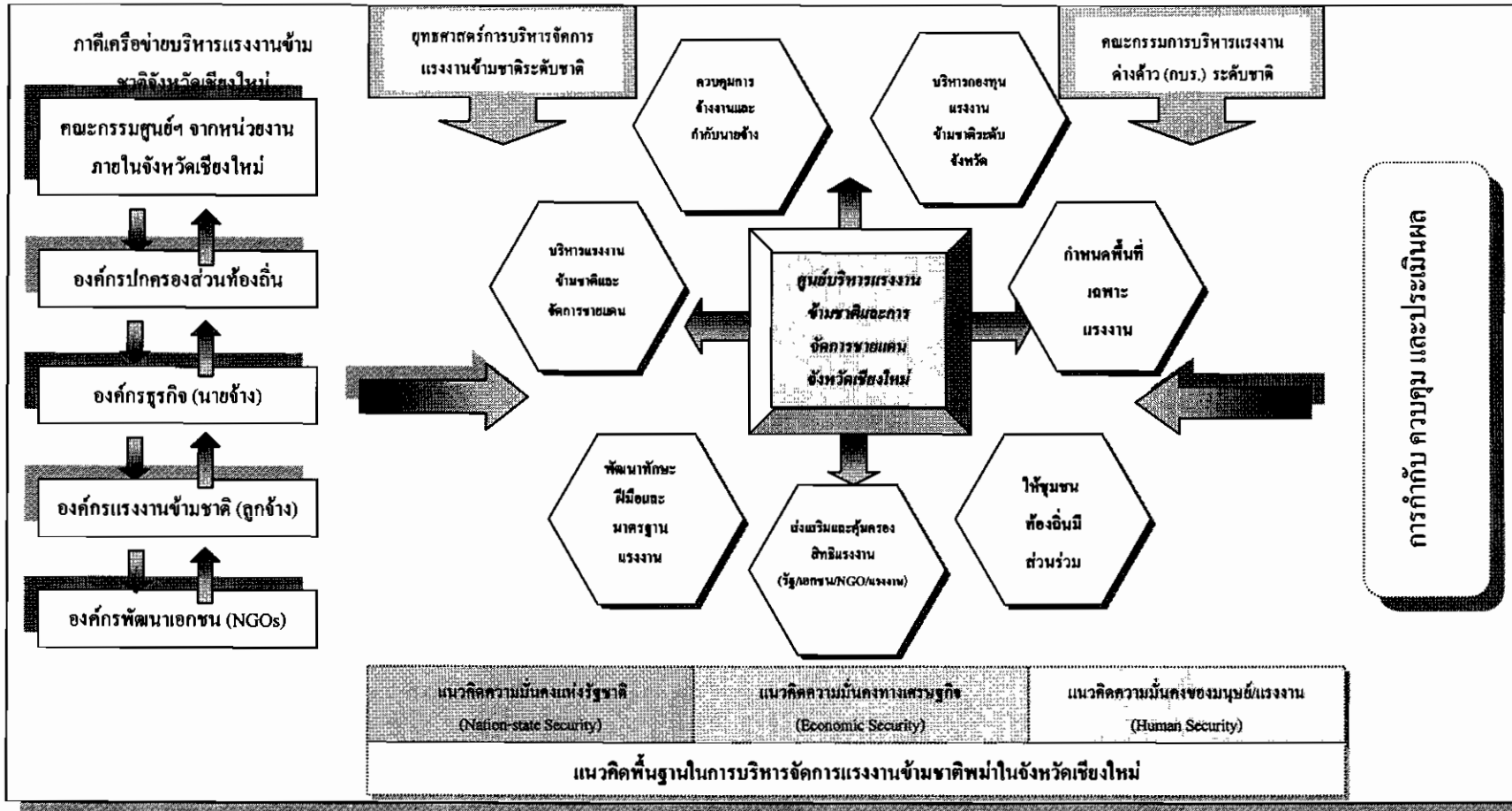
ประชาชนที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย ส่วนท้องถิ่นต้องมีบทบาทอย่างยิ่งที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการป้องกันและเฝ้าระวัง โดยเฉพาะท้องถิ่นที่อยู่ในอำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่ ฉะนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างบูรณาการจำเป็นต้องดำเนินทุกยุทธศาสตร์ควบคู่กัน และทุกยุทธศาสตร์จะมียุทธศาสตร์การกำกับ ควบคุม และประเมินผลเป็นคู่ขนานเพื่อติดตามและกำกับให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของแต่ละยุทธศาสตร์และให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วย ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้สรุปยุทธศาสตร์เพื่อเห็นเงื่อนไขระยะเวลาที่พึงดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับผลการศึกษา ดังนี้

ตาราง 8 สรุปยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับผลการศึกษา

ประเภทของยุทธศาสตร์	ประเด็นยุทธศาสตร์	ข้อเสนอแนะด้านเงื่อนไขเวลา (ปี)			
		0-1	2-3	4-5	หมายเหตุ
ยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน	- การจ้างงานและนายจ้าง	✓			
	- การบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		✓		
	- การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานข้ามชาติ		✓		
	- การบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนระดับจังหวัด	✓			
ยุทธศาสตร์เชิงส่งเสริม/คุ้มครอง	- การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน	✓			
	- การจัดตั้งกองทุนแรงงานข้ามชาติ	✓			
ยุทธศาสตร์เชิงพัฒนา	- การพัฒนาทักษะฝีมือและมาตรฐานแรงงาน			✓	
ยุทธศาสตร์ประเมินผล	- การกำกับ ควบคุม และประเมินผล	✓	✓	✓	

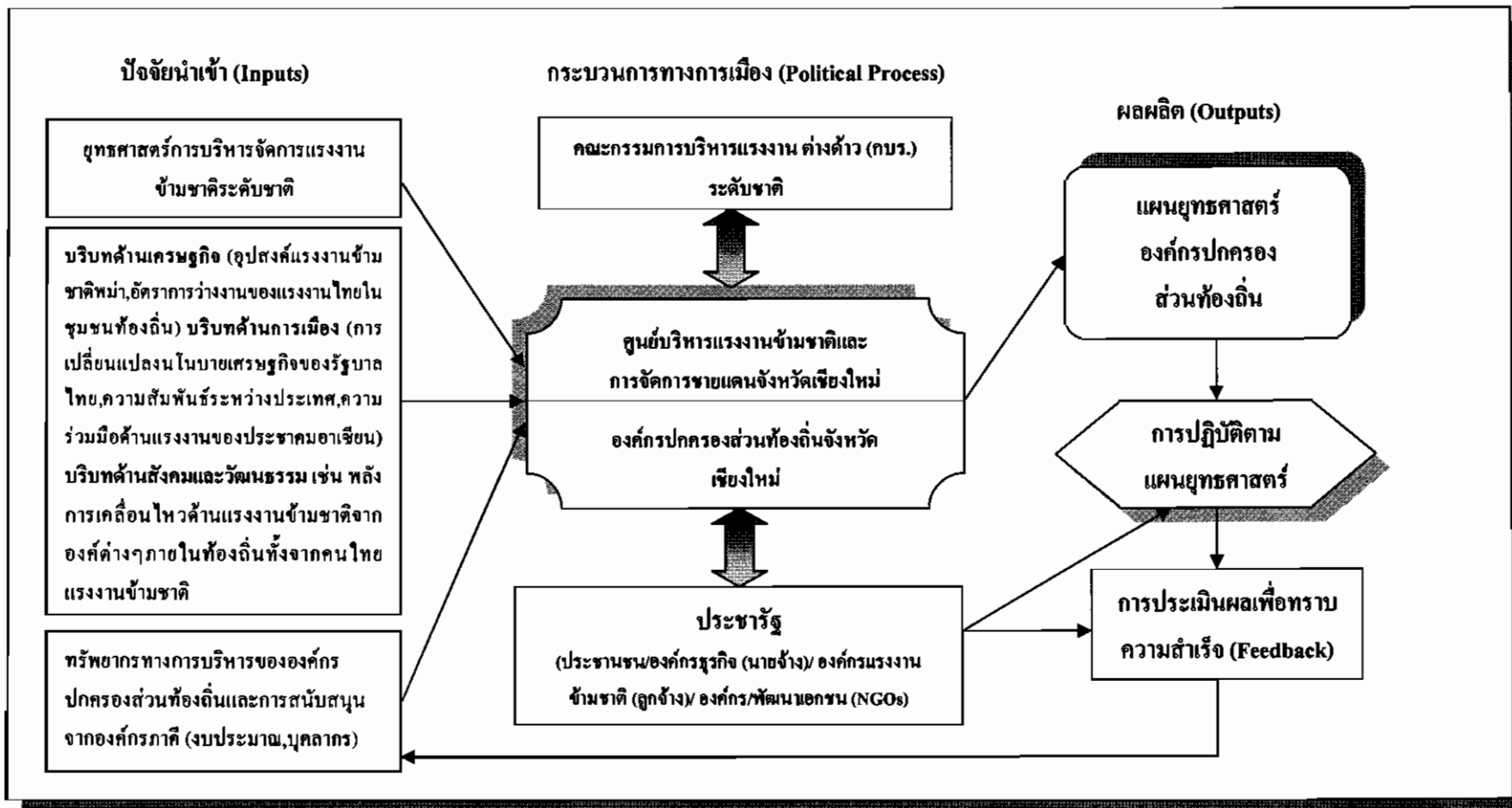
ผู้ศึกษาสรุปยุทธศาสตร์ข้างต้นออกมาเป็น**ตัวแบบยุทธศาสตร์ (Strategy Model)** การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ดังนี้

ตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการ



ภาพ 34 แสดงตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการ

ตัวแบบประชาธิปไตย (Participatory State Model) สำหรับกำหนดแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่



ภาพ 35 แสดงตัวแบบประชาธิปไตย

จากแผนภาพ 33 เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้ศึกษานำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าที่ได้จากการศึกษาและได้นำเสนอข้างต้น 8 ยุทธศาสตร์ มาประยุกต์ออกมาเป็นตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการ โดยมีการปรับยุทธศาสตร์บางประการที่เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจด้านการบริหารแรงงานข้ามชาติที่มีอาจแยกออกจากการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล แต่ตัวแบบที่นำเสนอเป็นการนำแนวทางยุทธศาสตร์ระดับชาติมาปรับเปลี่ยนให้เกิดความเหมาะสมกับปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งยุทธศาสตร์ในตัวแบบดังกล่าวนี้ประกอบด้วย

1. การควบคุมการจ้างงานและการกำกับนายจ้างของแรงงานข้ามชาติ
2. การดำเนินการบริหารกองทุนแรงงานข้ามชาติระดับจังหวัด
3. การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานในแต่ละอำเภอของจังหวัดเชียงใหม่
4. การให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมทั้งภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ภาคเอกชน, องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่ (NGO) และองค์กรแรงงานข้ามชาติมีบทบาทคู่ขนาน
6. การพัฒนาทักษะฝีมือและมาตรฐานแรงงาน
7. การบริหารแรงงานข้ามชาติและจัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่
8. การกำกับ ควบคุม และการประเมินผล โดยหน่วยงานภาครัฐด้านความมั่นคงและหน่วยงานเชิงวิชาการเข้ามาทำหน้าที่ประเมินผล
9. โดยยุทธศาสตร์ทั้ง 8 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้มีเมื่อเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำลังใช้อยู่ตั้งแต่ปี 2547 – ปัจจุบัน ได้แก่ 1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว 2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว 3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน 4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง 5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว 6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว 7. ยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล ซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์จากผลการศึกษานี้กำหนดขึ้นมาจากแนวคิดพื้นฐานที่สร้างความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติ (Human Security) มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกประเทศในด้านความร่วมมือของประชาคมอาเซียนและอิทธิพลของแนวคิดการรับรอง

สิทธิแรงงานข้ามชาติจากองค์กรที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองแรงงาน อาทิ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และแนวทางการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานร่วมกันของประชาคมอาเซียนจึงทำให้ยุทธศาสตร์คอบใจทวิบริบทภายนอกประเทศที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย อีกทั้งยุทธศาสตร์ที่ได้จากการศึกษานี้ยังคอบใจทวิในด้านการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่รัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานจึงให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมทั้งภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การควบคุมของรัฐเนื่องจากประเด็นแรงงานข้ามชาติยังอยู่ในมติดความมั่นคงแห่งรัฐชาติในสายตาของรัฐ

ยุทธศาสตร์จากผลการศึกษาดังกล่าวเมื่อนำมากำหนดเป็นต้นแบบการบริหารจัดการระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เรียกว่า “ศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่” ตามต้นแบบที่นำเสนอข้างต้น โดยศูนย์ฯ ดังกล่าวนี้มีหน้าที่ 2 ประการ คือ 1) ดำเนินยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าตามยุทธศาสตร์รัฐบาลหรือยุทธศาสตร์ระดับชาติ และ 2) ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติโดยพิจารณาบริบทของจังหวัดเชียงใหม่เป็นฐานในการพิจารณากำหนดซึ่งจำต้องมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และประชาชนในพื้นที่ที่มีแรงงานอาศัยหรือทำงานอยู่ และยุทธศาสตร์นี้จะมีแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์โดยบูรณาการสามแนวคิดเข้าด้วยกัน คือ ความมั่นคงแห่งรัฐชาติ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน ซึ่งศูนย์ฯ นี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการและมีหน้าที่ใน

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว (กบร.) จึงสามารถที่จะทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหารศูนย์ฯ โดยบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ที่ทำการปกครองจังหวัด (กลุ่มงานปกครองและกลุ่มงานความมั่นคง) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานประกันสังคม สำนักงานจัดหางาน สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจตระเวนชายแดนที่ตั้งในพื้นที่ชายแดน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เข้ามาดำเนินภารกิจต่างๆ ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตามนโยบายของรัฐบาลอยู่แล้ว แต่มีหน่วยงานที่ได้นำเสนอเพิ่มเติมที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีแรงงานอาศัยและทำงานอยู่ ตลอดจนองค์กรภาคธุรกิจ ซึ่งก็คือสภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งถือได้ว่าจะจะเป็นภาคีสำคัญในการที่จะให้องค์กรสององค์กรนี้มีการบริหารจัดการภายในองค์กรในด้านของการกำหนดแนวทางบริหาร

ควบคุม และมาตรการบังคับการใช้แรงงานข้ามชาติพม่ากันเองภายใต้การกำกับของหน่วยงานรัฐ ซึ่งจะช่วยให้หน่วยงานที่ใช้แรงงานมีความรับผิดชอบเบื้องต้นในการตรวจสอบ ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงต้องได้รับการกระจายอำนาจการจัดการแรงงานข้ามชาติร่วมใน ฐานะที่สามารถเข้าถึงข้อมูลแรงงานข้ามชาติได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ อยู่ในจังหวัดควรเข้ามามีบทบาทในการส่งผู้บริหารหรือผู้แทนหน่วยงานเข้ามาเป็น กรรมการบริหารศูนย์ฯ ในระดับจังหวัดด้วย และมีบทบาทในด้านการปฏิบัติตามแนวทางของ ศูนย์ฯ ในการบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดน ซึ่งก็คือภาพที่ 34 ที่แสดงให้เห็น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชนในพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาประกอบอาชีพและอาศัย ซึ่งตัวแบบการ ทำงานในภาพดังกล่าวนี้เรียกว่า “ตัวแบบประชารัฐ”

ตัวแบบประชารัฐจะเป็นแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติระดับท้องถิ่น ที่เน้นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรธุรกิจ (นายจ้าง) องค์กรแรงงานข้ามชาติ (ลูกจ้าง) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งเป็นภาคีในระดับจังหวัดเชียงใหม่ แต่ในระดับท้องถิ่นจะ เน้นบทบาทภาคีที่ตั้งอยู่ในระดับดินนั้นๆ เข้ามาทำหน้าที่ปฏิบัติตามแนวทางการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติของจังหวัดเชียงใหม่ และทำหน้าที่เสนอปัญหาที่พบและแนวทางในการแก้ไขที่ เหมาะสมและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับประเทศ และจังหวัดเชียงใหม่ ตลอดจนพิจารณา บริบทด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในการแสดงบทบาทในฐานะของผู้แก้ไข ปัญหาเพื่อบรรเทาการทำหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง ฉะนั้น องค์กรภาคีในตัวแบบประชารัฐจะทำ หน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติระดับท้องถิ่นเข้าไปสู่แผนยุทธศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะ เจ้าภาพจัดเก็บ หรือ/และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและองค์กรภาคีอื่นในท้องถิ่น และองค์กร ปกครองร่วมกับองค์กรภาคีจักได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนฯของท้องถิ่น ต่อไป ตลอดจนทำหน้าที่กำกับและประเมินผลเพื่อทราบถึงความสำเร็จของท้องถิ่นตนเอง และเป็น ข้อมูลสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดเชียงใหม่ และระดับประเทศต่อไป

การที่จังหวัดเชียงใหม่จะสามารถจัดตั้ง “ศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติและการ จัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่” ดังกล่าวนี้ได้รัฐบาลพึงต้องนำ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ บริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551” มาเป็นกลไกในการมอบอำนาจให้ ผู้ว่าฯ ได้ ฉะนั้นการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติตามตัวแบบที่ได้เสนอข้างต้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า

ผู้เกี่ยวข้องในส่วนของหน่วยงานภาครัฐทั้งระดับภูมิภาคและท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลได้ประโยชน์ในด้านของพัฒนาจังหวัดและประเทศที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยขับเคลื่อนในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐทุนนิยม (Capitalism State) ที่ถือได้ว่ารัฐได้ทำหน้าที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ ผ่านหน่วยงานที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของรัฐ ซึ่งหน่วยงานย่อยที่เป็นองค์ประกอบของระบบเศรษฐกิจในรัฐทุนนิยมนั้นมีปัจจัยแรงงานที่เป็นพลังผลักดันให้ทุนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้บรรลุตามเป้าหมายแห่งวิถีทุน คือ การได้มาซึ่งผลกำไรสูงสุด ดังนั้นในรัฐไทยในฐานะที่เป็นรัฐทุนนิยมจึงมีภาคเอกชนที่เป็นหน่วยงานย่อยเป็นตัวแสดงหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยมีแรงงานข้ามชาติพม่าที่เป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่ที่สุดทำหน้าที่เป็นพลังแรงงาน (Labour Power) ในระบบการผลิตที่ยังคงเป็นการผลิตที่ต้องอาศัยแรงงานอย่างเข้มข้น เมื่อจำเป็นต้องใช้แรงงานอย่างเข้มข้นภาคธุรกิจจึงต้องอาศัยแรงงานราคาถูกในกระบวนการผลิตเพื่อดำรงไว้ซึ่งผลกำไรและความอยู่รอดของธุรกิจทั้งระบบ แรงงานข้ามชาติพม่าจึงเป็นปัจจัยสำคัญในฐานะแรงงานที่มีคุณค่าต่อภาคการผลิตของไทย เนื่องจากสามารถเข้ามาทดแทนการขาดแคลนแรงงานระดับล่างของแรงงานไทยได้ที่ไม่ต้องการปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยง ยากลำบาก และสกปรก อย่างไรก็ตามตัวของแรงงานข้ามชาติพม่าเองก็ได้ผลประโยชน์จากการที่รัฐบาลมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานกลุ่มนี้ซึ่งมีสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองไม่ถูกดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมือง แต่แปรเปลี่ยนให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลายเป็นแรงงานในภาคการผลิตของไทย อีกทั้งแรงงานพม่าที่มีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายหากพิสูจน์สัญชาติและมีหนังสือเดินทางก็จะได้อนุญาตให้ทำงานได้ และสามารถเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองสิทธิแรงงานและการพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานตามยุทธศาสตร์ที่เสนอ

ดังนั้นแรงงานข้ามชาติพม่าจึงได้ผลประโยชน์สองประการ ประการแรกไม่ถูกดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และประการที่สองได้ประโยชน์ในรูปของค่าตอบแทน ที่แม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนที่ต่างจากแรงงานไทยแต่ด้วยการขับเคลื่อนขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่จึงมีแนวโน้มที่จะปกป้องให้แรงงานได้รับค่าตอบแทน และค่าชดเชยที่ดีขึ้น จึงจะทำให้แรงงานมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าพื้นที่ต้นทางการย้ายถิ่น จึงจะเห็นได้ว่าการแสดงบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติเป็นกลไกสำคัญให้แรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบการคุ้มครองมากขึ้น ซึ่งตัวขององค์กรเองก็ได้รับประโยชน์ในรูปของกองทุนเงินช่วยเหลือจากองค์กรที่ให้การสนับสนุนในระดับชาติและนานาชาติด้วย ส่วนประชาชนคนไทยในพื้นที่หากมีบทบาทตามตัวแบบยุทธศาสตร์ที่เสนอก็คงจะได้รับประโยชน์ในด้านของความปลอดภัย หรือการปรับตัวที่จะอยู่ร่วมกับแรงงานที่มีความแตกต่างในด้านภูมิหลัง อันสืบเนื่องมาจากชุมชนท้องถิ่นไม่ว่าจะอยู่ในรูปของประชาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้แสดงออกซึ่งความเห็นต่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่แต่เดิมเป็นพื้นที่สงวนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงเท่านั้น

ดังนั้นจากตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินี้ก็เชื่อได้ว่าจะสามารถนำไปสู่ผลประโยชน์แก่หน่วยงานทุกฝ่ายและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทั้งกระบวนการบริหารจัดการ รวมถึงแรงงานข้ามชาติพม่าด้วย เนื่องจากตัวแบบนั้นประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน ยุทธศาสตร์เชิงส่งเสริม/คุ้มครอง และยุทธศาสตร์เชิงพัฒนา และจะทำให้บริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพราะมีหน่วยยุทธศาสตร์และหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบอำนาจไว้ในฐานะตัวแทนของรัฐแต่รัฐบาลก็ยังคงอำนาจในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติเพื่อเป็นแนวปฏิบัติทุกจังหวัดที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติ การมอบอำนาจนี้จะสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) ที่ทางการบริหารจัดการภาครัฐที่จำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านกระบวนการจัดการของภาครัฐแนวดั้งเดิมที่ที่รวมศูนย์กลาง (Centralization) อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้ขาดมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในการดำเนินกิจการสาธารณะ ซึ่งการบริหารจัดการของภาครัฐแบบดั้งเดิมที่กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การดำเนินการไว้อย่างซับซ้อน ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารที่ไม่สามารถเท่าทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ที่ดำเนินอย่างเสรี เช่นเดียวกันกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับบริบทภายนอกและภายในประเทศทุกระดับ เพราะแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นพลวัต ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานจึงต้องพิจารณาถึงปรากฏการณ์ดังกล่าว ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐจึงต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือพลเมือง (Citizen's Participation) ซึ่งยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าข้างต้นจึงเป็นการให้มีหุ้นส่วนใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย นั่นก็คือประชาชนหรือพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมแทน โดยพลเมืองนั้นมีสิทธิทางการเมือง (Political Rights) ตามแนวคิดของ Marshall (1977) (อ้างใน จุมพล หนิมพานิช, 2548: 54) ซึ่งหมายถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง (Political Power) และการมีส่วนร่วมของประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งเป็นการรวมตัวของประชาชนเพื่อทำกิจกรรมสาธารณะจะก่อให้เกิดศักยภาพอันเนื่องมาจากการรวมตัว การรวมตัวจะช่วยให้เกิดการพัฒนาระดับท้องถิ่นได้ดีอีกด้วย และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการภาครัฐ และตามยุทธศาสตร์ฯ จากผลการศึกษาดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจดังกล่าวจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในกิจการต่างๆที่รัฐพึงกระทำ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินกิจการที่มีคล่องตัวจึงย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการกิจการภายในท้องถิ่นรวมถึงการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติได้ถูกต้องเหมาะสมกับปรากฏการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้

บทที่ 8

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย : การศึกษาแรงงานพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่” นี้ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัย 4 ข้อ ได้แก่

1. เพื่อวิเคราะห์แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย
2. เพื่อศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ
3. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย
4. เพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาคำเนินการรวบรวมข้อมูลและใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ร่วมกับวิธีการศึกษาภาคสนาม (Field Research) ซึ่งประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth - Interview) ร่วมกับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation) การอภิปรายกลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) ตลอดจนการสำรวจโดยใช้พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา (Case Study) เท่านั้น นอกจากนี้ผู้ศึกษาเข้าร่วมประชุมทางวิชาการระดับนานาชาติด้านสิทธิมนุษยชน การสัมมนาทางวิชาการ และการสัมมนาเพื่อแสวงหาหนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับประเทศ โดยข้อมูลที่รวบรวมได้จะถูกนำไปวิเคราะห์ใน 2 รูปแบบ คือ 1) การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และ 2) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction)

ขอบเขตการศึกษาผู้ศึกษาใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบนิรนัย (Inductive Approach) และแบบอุปนัย (Inductive Approach) โดยใช้วิธีคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Approach) เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์ร่วมกับวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการให้การสนับสนุนนโยบายสาธารณะ (Policy Analysis and Policy Advocacy) เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนของการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ ภายใต้แนวคิดกระแสหลัก (Mainstream Perspectives) และกระแสทางเลือก

(Alternative Perspectives) ในการบริหารจัดการแรงงาน ซึ่งผู้ศึกษากำหนดขอบเขตเนื้อหาการศึกษา คือ ศึกษาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทย โดยศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2554 และแบ่งช่วงระยะเวลาศึกษาออกเป็น 3 ช่วง คือ พ.ศ. 2535 – 2546, พ.ศ. 2547 – 2549 และ พ.ศ. 2550 – 2554 และศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวของผู้อพยพพม่าที่เข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงผลกระทบจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า และรวบรวมผลการศึกษาเพื่อนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย ซึ่งนำกรอบทฤษฎี แนวคิดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับสากล หลักการ แนวทาง ปฏิญญา ความร่วมมือในระดับอาเซียนและนานาชาติในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ผนวกกับแนวคิดพื้นฐานในการบริหารแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมกับโครงสร้างสังคมไทย และสถานการณ์โครงสร้างแรงงานภายในประเทศ ตลอดจนปัจจัยสภาวะด้านเศรษฐกิจ, การเมือง, สังคมและวัฒนธรรมของไทยและแรงงานข้ามชาติพม่า โดยคำนึงถึงความแตกต่างเชิงเชื้อชาติ และวัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติพม่าด้วย ซึ่งผลการศึกษสามารถสรุปได้ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยแนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย

สรุปผลการศึกษาแนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทยซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดจากพัฒนาการเชิงเนื้อหาและรูปแบบของระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – พ.ศ. 2554 ซึ่งผลการศึกษาทำให้ทราบว่าการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวพม่า และอีก 2 สัญชาติ คือ ลาว และกัมพูชาถูกแยกการบริหารออกจากแรงงานสัญชาติอื่น และแรงงาน 3 กลุ่มนี้ถูกจัดให้ทำงานในฐานะกรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน ดังนั้นจึงถูกนิยามและแบ่งกลุ่มว่าเป็นแรงงานระดับล่างที่เป็นภาพติดตัวแรงงานกลุ่มเหล่านี้ไปตลอด โดยผลการศึกษาพบว่าในระยะเริ่มแรกนั้นการบริหารจัดการกับประชาชนพม่าที่อพยพเข้ามาอยู่บริเวณเมืองชายแดนของไทยมิได้มีจุดมุ่งหมายให้กลุ่มประชาชนนี้เข้ามาเป็นแรงงานอย่างแท้จริง เพียงแต่มุ่งแก้ไขปัญหากับกลุ่มผู้อพยพโดยการสร้างศูนย์อพยพรองรับ แต่สถานการณ์ในประเทศพม่ามีการสู้รบระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อยยังผลให้

กลุ่มผู้อพยพไม่สามารถที่จะกลับเข้าไปยังประเทศได้ จึงทำให้อยู่ในศูนย์ฯ เป็นระยะเวลายาวนาน ประกอบกับการที่รัฐบาลไทยไม่สามารถที่จะบริหารจัดการผู้อพยพได้อย่างเหมาะสม ร่วมกับลักษณะของตัวผู้อพยพเองที่มีการลักลอบออกไปรับจ้างที่จะช่วยให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อีกทั้งนายจ้างคนไทยยังพื้นที่ชายแดนเห็นว่าการจ้างแรงงานกลุ่มนี้ช่วยลดต้นทุนในการผลิตทั้งในส่วน of ภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยแรงงานคน จึงมีการผลักดันให้รัฐบาลส่งเสริมให้สามารถจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้ถูกต้อง รัฐบาลจึงอาศัยมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แก้ไขปัญหาการที่ไม่สามารถผลักดันกลุ่มผู้อพยพจากพม่าออกนอกประเทศได้ และเป็น การแก้ไขปัญหาสถานการณ์การจ้างกลุ่มคนเหล่านี้แบบผิดกฎหมายในพื้นที่ชายแดน และการอาศัยมาตรา 17 นี้ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการผันผู้อพยพจากประเทศพม่าเข้าสู่เป็นแรงงานข้ามชาติ ระดับล่างในสังคมไทย โดยรัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 อนุญาตให้มีการผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลน แรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า แต่จากผลการดำเนินงานตามมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าว ปัญหาการลักลอบจ้างงานและทำงานของผู้อพยพพม่าก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้ เพราะผู้อพยพกลุ่มนี้มีความต้องการทำงาน และนายจ้างก็มีความต้องการจ้างงานเนื่องจากสามารถ จ้างได้ในราคาถูกเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานคนไทย ดังนั้นภาคธุรกิจจึงมีบทบาทผลักดันให้ รัฐบาลผ่อนผันให้สามารถจ้างพื้นที่อื่นได้ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า และอีกสองสัญชาติ คือ ลาว และกัมพูชาถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีที่มาจากกระบวนการ ผลักดันของภาคธุรกิจเนื่องจากสภาพการค้าและอุตสาหกรรมของแต่ละจังหวัดก็สามารถผลักดัน ให้รัฐบาลอนุญาตจ้างแรงงานผู้อพยพพม่าได้ทุกพื้นที่ของประเทศไทย และยังมีบทบาทในการ ชับชั่งและมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย รัฐบาลไทยในฐานะที่เป็นรัฐทุนนิยมที่อาศัย หน่วยทางเศรษฐกิจ คือ ภาคธุรกิจเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจจึงต้องกระทำตามเพื่อให้กลไก เหล่านี้ยังคงทำหน้าที่อยู่ได้ ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการ แรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทยนั้นมีแนวคิดที่มุ่งให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความมั่นคง โดยการ ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิต

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการแรงงานกลุ่มนี้ถูกยึดโยงเข้ากับการบริหารความ มั่นคงของรัฐ โดยให้สภาพความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและกำหนดแนวทางการ บริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้กระทรวงแรงงานนำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การบริหาร จัดการแรงงาน ซึ่งนั่นก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการผู้อพยพที่เข้ามาสู่การเป็นแรงงาน ข้ามชาติพม่าระดับล่างมิได้มีเพียงฐานแนวคิดการป้อนแรงงานเข้าสู่ระบบการผลิตที่มีกลุ่มทุนเป็น

กลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกันมีแนวคิดที่มองแรงงานเหล่านี้เป็นต่างดาวที่กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ หน่วยงานหลักในการบริหารความมั่นคงของรัฐไทย คือ สภาความมั่นคงจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดทิศทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแก่รัฐไทยด้วย แม้ว่ารัฐบาลไทยจะบริหารจัดการผู้อพยพที่เข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติโดยมุ่งให้ระบบเศรษฐกิจมีความมั่นคงภายใต้การบริหารความมั่นคงของรัฐไปพร้อมกัน แต่อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการประชาชนกลุ่มนี้เมื่อมาเป็นแรงงานข้ามชาติที่ประกอบอาชีพในประเทศไทยแล้วก็ได้ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเช่นเดียวกันกับแรงงานที่เป็นคนไทยถึงแม้ว่าจะเป็นแรงงานที่อยู่สถานภาพที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวโดยการไปรายงานตัวกับกระทรวงมหาดไทย และขอขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานกับกระทรวงแรงงาน หรือแม้แต่ผู้ที่ไม่ดำเนินตามทั้งสองเงื่อนไข แต่เข้าไปเป็นแรงงานก็ได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 เท่าเทียมกับคนไทยและสืบเนื่องจากเป็นแรงงานที่ไม่เข้าสู่การดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดทำให้กลายเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ ที่มีขบวนการนายหน้าจากต้นทางสนับสนุนร่วมกับนายหน้าในพื้นที่ประเทศไทยที่เป็นพื้นที่ปลายทาง จึงทำให้นำไปสู่การไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ ในระบบการจ้างงานและความปลอดภัยในชีวิต และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ซึ่งส่งผลให้ประเทศคู่ค้าสำคัญของประเทศไทย อาทิ ประเทศสหรัฐและสหภาพยุโรปใช้เป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้า รัฐบาลไทยจึงได้มีการมีการตอบสนองต่อเงื่อนไขทางการค้าดังกล่าวโดยการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญสำหรับการคุ้มครองผู้ที่ตกอยู่ในขบวนการการค้ามนุษย์ ซึ่งครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติที่ถูกบังคับให้ทำงาน หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ช่วยสนับสนุน ซึ่งในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าแรงงานจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายก็ตาม แต่แรงงานส่วนใหญ่ไม่รู้สิทธิของตนเองของตนเองจึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้การเข้าถึงการคุ้มครองแรงงานเป็นไปได้ยาก จากผลการศึกษาจึงสรุปได้ว่าแนวคิดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าที่เดิมนั้นอยู่ในสถานภาพของผู้อพยพที่หลบหนีภัยจากการต่อสู้อันตรายระหว่างทหารของรัฐบาลและชนกลุ่มน้อย และเข้ามาสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของประเทศไทยเนื่องจากนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานของรัฐบาลที่มุ่งให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการควบคุมพฤติกรรมและการดำรงชีพของแรงงานเหล่านั้นเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐด้วย แต่ขณะเดียวกันปัจจัยสถานการณ์ภายนอกประเทศโดยเฉพาะกติกาสากลที่มีผลต่อการบริหารจัดการผู้อพยพและแรงงานข้ามชาติที่เน้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกับแรงงานภายในชาติ จึงทำให้รัฐบาลมีการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเหล่านั้น

ในมิติที่ให้แรงงานได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทย จึงทำสรุปได้ว่าแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการแรงงานเป็นการบูรณาการแนวคิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งรัฐชาติ และความมั่นคงของมนุษย์/แรงงานเข้าไว้ด้วยกันที่เรียกว่า “แนวคิดเชิงบูรณาการ” (Integrated Perspective)

สรุปผลการศึกษาระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ

ผลการศึกษาในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาแบ่งประเด็นผลออกเป็น 2 หัวข้อย่อย คือ 1. ปัจจัยในกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของผู้อพยพพม่า ซึ่งผู้ศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก คือ 1.1. ปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่า / คับทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ และ 1.2. ปัจจัยบริบทภายในประเทศไทยและบริบทที่สัมพันธ์กับต่างประเทศ และ 2. รูปแบบการอพยพย้ายถิ่นและการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ โดยขอสรุปผลการศึกษาในแต่ละหัวข้อย่อยที่กำหนดไว้ข้างต้นตามลำดับ ดังนี้

1. ปัจจัยในกระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างของผู้อพยพพม่า

สรุปผลการศึกษาปัจจัยในด้านนี้ครอบคลุมทั้งปัจจัยในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยปัจจัยทั้งหมดมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจากประเทศพม่ามายังประเทศไทยยังบริเวณชายแดนและมีการเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ศึกษาแบ่งเป็นเป็น 1.1 ปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่า/คับทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ และ 1.2. ปัจจัยบริบทภายในประเทศไทยและบริบทที่สัมพันธ์กับต่างประเทศ ดังนี้

1.1 ปัจจัยบริบทภายในประเทศพม่า/คับทางของการย้ายถิ่นข้ามชาติ พบว่ามีปัจจัยย่อยภายในปัจจัยนี้อีก 4 ปัจจัย ได้แก่

- 1) สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบภายในประเทศ
- 2) อาชีพ, วิธีการผลิต และรายได้
- 3) สถานภาพทางสังคมของประชาชนพม่า
- 4) บริการทางสังคมภายในประเทศ

1.2 ปัจจัยบริบทภายในประเทศไทยและบริบทที่สัมพันธ์กับต่างประเทศ พบว่ามีปัจจัยย่อยภายในปัจจัยนี้อีก 4 ปัจจัย ได้แก่

- 1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
- 2) ปัจจัยด้านนโยบายแรงงานและการบริหารแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย
- 3) ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม
- 4) ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์

2. รูปแบบ / วิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติและการปรับตัวของแรงงานในสังคมไทย

2.1 รูปแบบ/วิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติ สรุปลงการศึกษาถึงรูปแบบหรือวิธีการย้ายถิ่นข้ามชาติของแรงงานพม่าพบว่า แรงงานไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีรูปแบบหรือวิธีการการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยมาเป็นกลุ่มที่เป็นเครือข่ายหรือเพื่อนบ้านที่สนิท หากเป็นการเดินทางมาครั้งแรกอาจไม่ได้มาเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ แต่ก็มีผู้ร่วมเดินทางมาพร้อมด้วยซึ่งส่วนใหญ่เดินทางมาด้วยตนเอง โดยมีได้อาศัยคนกลางหรือนายหน้า เนื่องจากมีเครือข่ายแรงงานไทใหญ่ที่เป็นเพื่อน และเครือข่ายอยู่ในพื้นที่ปลายทางคือจังหวัดเชียงใหม่ที่เดินทางมาทำงานครั้งแรก โดยส่วนใหญ่เป็นแรงงานผู้ชายที่เข้ามาก่อนและมีการพึ่งนายหน้า จึงถือว่าเป็น “ผู้บุกเบิก” (Pioneer) ในการวางรากฐานเครือข่ายการย้ายถิ่นครั้งต่อไปแก่ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นทั้งคนภายในและนอกครอบครัว จึงทำให้ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นเข้ามาเป็นแรงงานในจังหวัดเชียงใหม่ไม่ต้องอาศัยนายหน้าอีกต่อไป แต่อาศัย “Kinship Network” ที่ประกอบด้วยสมาชิกภายในครอบครัวและเครือข่ายเป็นสำคัญที่ทำให้การย้ายถิ่นสำเร็จ โดยสมาชิกในครอบครัวและเครือข่ายถือว่าเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เป็นทุนพื้นฐานและมีความใกล้ชิดกับสมาชิกในครอบครัวและในวงศาคณาญาติที่ต้องการย้ายถิ่นในรุ่นหลังมีความไว้วางใจมากที่สุด ได้ทำหน้าที่สนับสนุนการย้ายถิ่นจากต้นทางเข้ามายังพื้นที่ปลายทาง โดยวิธีการผัดทวนหมายหรือการลักลอบเข้าเมืองได้สำเร็จมากที่สุด

2.2 การปรับตัวของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทย สรุปลงการศึกษาในด้านการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยพบว่า แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าที่เป็นชนชาติไทใหญ่ที่เข้ามาประกอบอาชีพในจังหวัดเชียงใหม่มีการปรับตัวครอบคลุมการปรับตัวในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- 1) การปรับตัวในด้านของการตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตประจำวัน
- 2) การปรับตัวทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

สรุปจากผลการศึกษากระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้พหุพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาตินี้ ผู้ศึกษาได้สรุปขั้นตอนในกระบวนการทั้งหมดว่ามีจุดเริ่มต้นในการย้ายถิ่นออก คือ รัฐฉาน (พม่า)

การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยยังบริเวณพื้นที่ชายแดนโดยประเทศไทยมีจังหวัดที่ติดต่อกับประเทศพม่า 10 จังหวัด โดยในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่มีอำเภอที่ติดต่อกับประเทศพม่าในพื้นที่ของรัฐฉาน 4 อำเภอ เมื่อผู้อพยพพม่าหลบหนีภัยสงครามภายในประเทศเข้ามา รัฐบาลไทยสร้างศูนย์พักพิงในพื้นที่จังหวัดชายแดน 9 แห่งในจังหวัดชายแดนโดยความช่วยเหลือของ UNHCR แต่ผู้อพยพมีการลักลอบออกจากศูนย์อันสืบเนื่องมาจากการอยู่อาศัยที่ยาวนานและสภาพภายในศูนย์ที่ไม่เอื้อต่อการพักอาศัยจึงทำให้ผู้อพยพลักลอบประกอบอาชีพ โดยเป็นลูกจ้างชั่วคราวแก่นายจ้างทั้งนายจ้างที่เป็นบุคคลทั่วไปและนิติบุคคล ซึ่งปรากฏว่าผู้อพยพเหล่านั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้างคนไทยเป็นอย่างดี จึงนำไปสู่การเรียกร้องจากรายงานให้รัฐบาลอนุญาตให้จ้างผู้อพยพเป็นแรงงานได้ ซึ่งรัฐบาลก็พิจารณาเห็นว่าเป็นการวิธีการหนึ่งที่จะช่วยลดสภาพปัญหาภายในศูนย์ฯ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายแก่ผู้อพยพ แต่ที่สำคัญกระบวนการเรียกร้องนั้นดำเนินอย่างเป็นรูปธรรมผ่านหอการค้าของจังหวัดชายแดน จึงนำไปสู่การอนุญาตจ้างผู้อพยพได้โดยอาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เมื่อเข้าสู่การทำงานแล้วผู้อพยพจึงเข้ามาสู่การเป็นแรงงานอย่างเต็มรูปแบบในฐานะแรงงานระดับล่าง จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวด้านเศรษฐกิจเพื่อแสวงหานายจ้างที่ให้ค่าตอบแทนได้ดีกว่า จึงเกิดการย้ายถิ่นภายในประเทศในรูปแบบของการลักลอบทำงานข้ามเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ปรากฏการณ์การจ้างผู้อพยพจากประเทศพม่ากลายเป็นแรงดึงดูดให้ประชาชนจากประเทศพม่าที่มีปัจจัยผลักดันในด้านฐานะและสถานภาพระดับล่างในสังคมพม่า โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยไทใหญ่ที่อาศัยอยู่ในรัฐฉานเขตติดต่อกับจังหวัดเชียงใหม่ย้ายถิ่นเข้ามาเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมโดยอาศัยเครือข่ายการย้ายถิ่นเป็นทุนทางสังคมให้การย้ายถิ่นเข้ามาแม้ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นผิดกฎหมายประสบผลสำเร็จ และเมื่อย้ายถิ่นสำเร็จสามารถเข้าสู่การประกอบอาชีพได้แล้ว กลุ่มแรงงานที่เป็นไทใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ได้มีการรวมตัวกันเพื่อแสดงตัวตนและคุณค่าเชิงสังคมและวัฒนธรรมในสังคมไทย อาทิ การสืบสานปอยสางลอง

ผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย

ผู้ศึกษาได้แบ่งผลการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ด้าน คือ 1. ผลการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสังคมไทย และ 2. ผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า โดยสามารถสรุปข้อมูลผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1. **ผลกระทบต่อสังคมไทยในระดับนโยบาย/มหภาค** ผู้ศึกษามุ่งนำเสนอผลกระทบในระดับนโยบายหรือมหภาคเป็นหลัก เพื่อฉายภาพให้เห็นผลกระทบในระดับภาพรวมของสังคมไทย โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาตินี้ประกอบด้วย

1.1 **ผลกระทบทางบวก** สรุปได้ว่าแรงงานข้ามชาติพม่ากลุ่มนี้สามารถตอบสนองต่ออุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะต่ำและเป็นงานที่มีลักษณะ 3 D (Dirty, Difficult, Dangerous) ที่ซึ่งแรงงานไทยปฏิเสธ เมื่อรัฐบาลมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยเพื่อให้มีศักยภาพในการแข่งขัน จึงมีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานให้สอดคล้องกับสถานะการขยายตัวของอุตสาหกรรมของไทย แต่ด้วยแรงงานไทยในระดับล่างเริ่มขาดแคลนมากขึ้น ซึ่งสวนทางกับการใช้แรงงานของภาคการผลิตที่ต้องการแรงงานระดับล่างอย่างเข้มข้น ดังนั้นการลดลงของอุปทานแรงงานไทยส่งผลให้ค่าแรงปรับตัวสูงขึ้นยังผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและความสามารถในการแข่งขัน แรงงานข้ามชาติพม่าจึงเข้ามาแทนที่แรงงานไทยที่ช่วยรักษาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจบางประเภทของไทย อาทิ ภาคเกษตรกรรม ภาคการประมง ภาคการก่อสร้าง และค้าปลีกเนื่องจากผู้ประกอบการมีทางเลือกในการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีราคาถูกแทนแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติจึงเป็นปัจจัยการผลิตที่ส่งผลดีต่อการสนับสนุนการลงทุนในภาคเอกชนและช่วยสร้างความเจริญเติบโตต่อเศรษฐกิจไทยโดยรวม

1.2 **ผลกระทบด้านลบ** สรุปได้ว่าแม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกแก่ระบบเศรษฐกิจไทย แต่การมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานทดแทนแรงงานระดับล่างของไทยกลับมีผลกระทบในทางลบ เช่น การเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานรวมทั้งหมดภายในประเทศจะส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานปรับตัวลดลง และภาครัฐยังต้องแบกรับภาระสวัสดิการทางสังคมแก่แรงงานต่างด้าวในแต่ละปีอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลในระยะยาวจากการมีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองต่อฐานะการคลังของภาครัฐด้วย กล่าวคือในด้านรายจ่ายรัฐบาลอาจมีภาระเพิ่มขึ้นในการให้บริการแก่แรงงานต่างชาติในด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม และมีแนวโน้มโรคติดต่อบางชนิดที่กำลังจะหมดไปจากประเทศไทยจะกลับเข้ามา เช่น โรคเท้าช้าง ไข้กาฬหลังแอ่น กาฬโรค โรคโปลิโอ เป็นต้น ซึ่งผลกระทบดังกล่าวถือว่าเป็น “ผลกระทบภายนอกของการย้ายถิ่น” (Externalities of Migration) ของแรงงานข้ามชาติพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยและพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

2. ผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย

ผลการศึกษาการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลไทยส่งผลต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่า อาทิ แรงงานข้ามชาติยังไม่มีสวัสดิภาพในการทำงานและยังไม่ได้รับค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐมีไม่เพียงพอที่จะดำเนินการกำกับนายจ้างเมื่อเทียบกับจำนวนสถานประกอบการที่มีจำนวนมาก จึงมีการฝ่าฝืนการจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าที่กำหนด โดยเฉพาะกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่รู้กฎหมายไทย และการที่แรงงานข้ามชาติพม่าอยู่สถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานชั่วคราวเท่านั้นจึงเป็นช่องว่างที่ทำให้แรงงานข้ามชาติตกอยู่ในสถานภาพของการเป็นแรงงานชั้นสอง แม้แรงงานข้ามชาติพม่าที่ซึ่งเป็นแรงงานจำนวนมากที่สุดนั้นจะมีส่วนสำคัญต่อผลิตภาพของภาคการผลิตต่าง แต่แรงงานข้ามชาติที่ปฏิบัติงานอย่างถูกกฎหมายมีสัดส่วนที่น้อยมาก ส่งผลต่อการทำงานที่ความปลอดภัยต่ำกว่ามาตรฐานตามกฎหมาย ขาดหลักประกัน และด้วย ขั้นตอนการจดทะเบียนที่ซับซ้อน จึงทำให้แรงงานและนายจ้างปฏิเสธที่จะดำเนินการตามกฎหมายกำหนด ก่อให้เกิดปัญหาเรื้อรังของการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ สำหรับในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นแรงงานข้ามชาติชนกลุ่มน้อยไทใหญ่ได้รับผลกระทบด้านความมั่นคงจากการทำงาน โดยเฉพาะเมื่อประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน แม้ว่ามีใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ด้วยเป็นแรงงานที่มีสถานภาพที่เข้าเมืองผิดกฎหมายเพียงแต่ได้รับการผ่อนผันโดยการจดทะเบียนเป็นแรงงาน จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน และกองทุนประกันสังคม เนื่องจากรัฐบาลกำหนดให้แรงงานที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเท่านั้นจะได้รับเงินจากกองทุน แต่ด้วยบริษัทส่วนใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะกิจการก่อสร้างหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินสมทบร่วม จึงจ้างแรงงานในรูปของจ้างเหมาช่วงไปยังนายจ้างหรือผู้รับเหมารายย่อยที่ไม่อยู่ในรูปของนิติบุคคล แนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในลักษณะนี้จึงทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองจากการทำงานได้ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติไทใหญ่ในจังหวัดเชียงใหม่ยังได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จับกุมแรงงานแม้ว่ามีใบอนุญาตทำงานที่ถูกต้องก็ตาม แรงงานหลายคนจึงถูกจับกุมและถูกปรับ อีกทั้งแรงงานข้ามชาติไทใหญ่เห็นว่าตนเองไม่มีความมั่นคงด้านจิตใจและรู้สึกแปลกแยกจากคนไทย และบางรายถูกเหยียดในเชิงเชื้อชาติ และภาษาจากคนไทยบางกลุ่มแต่ก็ไม่มากนัก

ผลการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย

ผลการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1. ระดับชาติ และ 2. ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยยุทธศาสตร์ทั้งสองระดับนี้กำหนดขึ้นมาภายใต้แนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการโดยบูรณาการ 3 แนวคิด คือ แนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ (Nation-state Security) แนวคิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) และแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน (Human Security) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ระดับชาติ สรุปลผลการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มยุทธศาสตร์หลัก โดยในแต่ละกลุ่มยุทธศาสตร์ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ภายในกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ยุทธศาสตร์เชิงป้องกัน ประกอบด้วย 1.1 ยุทธศาสตร์การจ้างงานและนายจ้าง 1.2 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1.3 ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนระดับจังหวัด และ 1.4 ยุทธศาสตร์การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานข้ามชาติ

กลุ่มที่ 2 ยุทธศาสตร์เชิงส่งเสริม/คุ้มครอง ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน

กลุ่มที่ 3 ยุทธศาสตร์เชิงพัฒนา ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การจัดตั้งกองทุนแรงงานข้ามชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาทักษะฝีมือและมาตรฐานแรงงาน

2. ระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สรุปลผลการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าการกำหนดยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ที่จะต้องดำเนินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยกำหนดออกมาเป็น “ตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการ” ซึ่งตัวแบบนี้มุ่งเน้นให้ยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่นั้นมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของราชการส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของจังหวัดให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนบริบทเชิงภูมิศาสตร์ของจังหวัดเชียงใหม่ โดยกลไกการดำเนินการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดนั้นผ่านการจัดตั้ง “ศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่” โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เป็นประธาน และมีกรรมการมาจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

แบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายรองรับการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในระดับจังหวัด

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาพัฒนาการการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าและแรงงานข้ามชาติพม่าพบว่าแรงงานพม่านั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากกลุ่มผู้อพยพพม่าซึ่งเป็นผู้ที่หนีภัยการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า โดยการบริหารจัดการกับกลุ่มผู้อพยพรัฐบาลได้ตั้งศูนย์อพยพตามจังหวัดชายแดนไทย-พม่า แต่การบริหารจัดการศูนย์อพยพยังไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ มีเพียงการช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรมและควบคุมไม่ให้ผู้อพยพออกนอกพื้นที่ควบคุมเพื่อป้องกันการหลบหนีเข้าไปยังพื้นที่ชั้นในของประเทศไทย ประกอบกับสถานการณ์การสู้รบของประเทศพม่ามีความต่อเนื่องจึงทำให้ผู้อพยพเริ่มไม่สามารถอยู่ในศูนย์ฯ ได้เป็นระยะเวลานั้นติดต่อกัน จึงได้มีการออกมายังนอกศูนย์เพื่อรับจ้าง และนายจ้างนิยมจ้างเนื่องจากมีราคาถูก จึงมีการเรียกร้องให้สามารถจ้างแรงงานกลุ่มนี้ได้อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลได้มีการอนุญาตให้นายจ้างสามารถจ้างแรงงานได้โดยมีมติคณะรัฐมนตรีที่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนผู้อพยพพม่าให้เข้าสู่การเป็นแรงงานระดับล่าง เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 จากจุดเริ่มต้นดังกล่าวนี้จึงทำให้ประเทศไทย และพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่มีแรงงานข้ามชาติพม่าชนกลุ่มน้อยไทใหญ่อาศัยและทำงานอยู่จำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับชนชาติอื่น ซึ่งผู้ศึกษาขออภิปรายผลการศึกษาตามลำดับเนื้อหาของการศึกษาโดยอาศัยกรอบแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) เป็นกรอบในการอภิปราย ดังนี้

แนวคิดหลักที่เป็นความเชื่อพื้นฐานเบื้องหลังการบริหารจัดการผู้อพยพพม่าของรัฐบาลไทย

จากผลการศึกษาที่พบว่าแนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่านั้นมีพัฒนาการของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติ โดยการบริหารจัดการของรัฐบาลที่มุ่งแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลเผชิญจากการมีผู้อพยพพม่าเข้ามาหลบภัยในเขตประเทศทั้งปัญหาในด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ต้องการแรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้นขณะเดียวกันมุ่งที่จะควบคุมผู้อพยพกลุ่มนี้ในฐานะที่มีไร่พลเมืองของรัฐ ดังนั้นแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าอยู่ถูกกำหนดภายใต้แนวคิดที่มุ่งให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการควบคุมผู้อพยพที่จะเข้าสู่การเป็นแรงงาน

ข้ามชาติให้แก่ระบบเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด ซึ่งเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ที่อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 มีสิทธิอาศัยอยู่และมีสิทธิทำงานชั่วคราวได้ ซึ่งในมติ กำหนดไว้คือ

1. มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระยะเบี่ยงข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด

2. มตินี้รับรองให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวมีสิทธิทำงานชั่วคราวตามความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่

จากมติดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนสถานะชั่วคราวของแรงงานที่ผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมายภายใต้สถานะที่เป็นแรงงานใต้การควบคุมของรัฐเท่านั้น รัฐสามารถที่จะดำเนินการใดๆ ก็ได้เพื่ออนุญาต หรือระงับ หรือควบคุมผู้อพยพที่กลายเป็นแรงงานข้ามชาติ มตินี้จึงก่อให้เกิดการใช้แรงงานของภาคการผลิตและขณะเดียวกันแรงงานที่อยู่ในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องถูกควบคุมในฐานะที่มีไซพลเมืองของรัฐไทย ซึ่งจากมติแรกเริ่มนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมีแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อที่จะมุ่งหวังผลประโยชน์ในมิติเศรษฐกิจแค่เป็นการกำหนดนโยบายแรงงานเพื่อตอบสนองเศรษฐกิจที่จะต้องไม่กระทบต่อเสถียรภาพแห่งรัฐ สาเหตุที่รัฐไทยกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติมีปัจจัยด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นแนวคิดพื้นฐานเบื้องหลัง เนื่องจากปัจจัยตลาดแรงงานของไทยระดับล่างตึงตัวจนถึงขั้นขาดแคลนกำลังแรงงานในบางสาขาอาชีพ เช่น ประมงทะเล เกษตร ผู้ช่วยแม่บ้าน ก่อสร้าง อุตสาหกรรม เป็นต้น และการเจริญเติบโตของสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้โครงสร้างของตลาดแรงงานบิดเบือนทั้งๆที่ขาดแคลนแรงงานไทยระดับล่าง แต่ภาคธุรกิจผิบบังเปิดโรงงานที่ใช้แรงงานเข้มข้นและคาดหวังให้รัฐอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานค่าจ้างในระยะยาว จากจุดนี้สะท้อนให้ว่าการที่รัฐไทยกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาตินั้นมีอิทธิพลของทุนที่ต้องการใช้แรงงานข้ามชาติผลักดัน เนื่องจากรัฐถูกขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐโดยทุน รัฐจำต้องกำหนดนโยบายเอื้อต่อผลประโยชน์แห่งทุน ขณะเดียวกันเราจะเห็นได้ว่าการที่รัฐกำหนดนโยบายอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติพมานี้สะท้อนว่า ระบบการศึกษาของไทยเป็นการศึกษาเพื่อชนชั้นกลาง (Middle Class) และชนชั้นนำ (Elite Class) เป็นส่วนใหญ่ โดยจะเห็นได้จากอุปทาน (Supply) แรงงานในกลุ่มจำนวนผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด แต่อุปสงค์แรงงานกลุ่มที่ภาคการผลิตต้องการมากที่สุดกลับกลายเป็นแรงงานที่อยู่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และอาชีวศึกษา แต่ระบบการศึกษาของไทยผลิตกลุ่มนี้ได้น้อยที่สุด ซึ่งระบบการศึกษาของไทยกลับเน้นผลิตกำลังแรงงาน

ในระดับปริญญาตรี ดังนั้นผู้สำเร็จการศึกษาในกลุ่มนี้จึงว่างงานสูงสุด จึงบ่งชี้ให้เห็นว่าการผลิตกำลังแรงงานของรัฐไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานอย่างแท้จริง ซึ่งในตลาดแรงงานของไทยยังคงต้องการตลาดแรงงานระดับล่าง แรงงานข้ามชาติพม่าจึงเข้ามาทดแทนตลาดแรงงานระดับล่างของไทย โดยพลังกดดันของกลุ่มทุนที่จำเป็นต้องอาศัยกำลังแรงงานข้ามชาติพม่าขับเคลื่อนการผลิต รัฐไทยจึงยินยอมให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะทุนทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐ แต่อย่างไรก็ตามรัฐไม่ได้ให้ทุนทำหน้าที่แทนรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยลำพังรัฐยังคงทำหน้าที่ออกกติกากำกับทุน

ฉะนั้น ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จึงเป็นกลุ่มผู้ประกอบการที่มีความต้องการใช้แรงงานที่จำเป็นต่อการผลิต ขณะเดียวกันรัฐได้ประโยชน์ในด้านของการโอนถ่ายการควบคุมผู้อพยพที่ถูกเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นแรงงานให้ผู้ใช้แรงงาน คือ ภาคเอกชนทำหน้าที่ในการดูแลผู้อพยพในฐานะแรงงานแทน โดยรัฐบาลทำหน้าที่ออกกฎเกณฑ์มาควบคุมพฤติกรรมของภาคเอกชนเพื่อให้เอกชนมีการนำแรงงานเข้าสู่การจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยหากไม่ปฏิบัติตามนายจ้างมีความผิด ซึ่งพฤติกรรมของรัฐบาลในฐานะผู้ที่เป็นโครงสร้างส่วนบนนั้นจะมีแนวโน้มของการผลักความรับผิดชอบต่อแรงงานไปยังนายจ้างที่มีความต้องการแรงงาน ฉะนั้นความต้องการของนายจ้างกับความต้องการของรัฐจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภาคการผลิตที่จ้างแรงงานข้ามชาติก็ได้รับประโยชน์ในด้านการจ้างแรงงานราคาถูก ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่อาศัยแรงงานเป็นฐานการผลิตอย่างเข้มข้น ซึ่งมีรัฐบาลในฐานะผู้อำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและขณะเดียวกันรัฐบาลก็เน้นนโยบายความมั่นคงของประเทศเพื่อป้องกันมิให้การใช้แรงงานข้ามชาติของระบบเศรษฐกิจกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ รัฐบาลจึงได้ผนวกนโยบายสองประการนี้เข้าไว้ด้วยกันในฐานะที่รัฐต้องอาศัยกลไกการทำงานของกลุ่มทุนประเภทต่างๆขับเคลื่อนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งที่รัฐไทยถูกพิจารณาในฐานะที่เป็น “รัฐทุนนิยม” (Capitalism State) ดังนั้น นโยบายแรงงานข้ามชาติที่เป็นผลผลิตของรัฐจึงอยู่ในรูปของส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มทุนสามารถใช้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติทุกวิถีทาง ซึ่งการที่กลุ่มทุนได้รับประโยชน์ก็ย่อมบ่งชี้ว่ารัฐก็ได้ประโยชน์เช่นกัน เพราะทั้งสองจำต้องพึ่งพาในรูปของผลประโยชน์ต่างตอบแทน นอกจากกลุ่มทุนแล้วระบบราชการซึ่งเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลก็มีบทบาทต่อความสำเร็จของนโยบาย การตัดสินใจของรัฐบาลจึงมีอาจหลีกเลี่ยงการคำนึงถึงการอยู่รอดของรัฐบาลและระบบการเมือง การตัดสินใจของรัฐบาลจึงถือได้ว่าเป็น “พฤติกรรมเชิงเหตุผล” (Rational Behavior) ซึ่ง Bruno (1983) เห็นว่าเป็นพฤติกรรมการทำงานของสถาบันการเมืองและพฤติกรรมของรัฐบาล พรรคการเมือง ผู้สนับสนุนทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการ จึงมักเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากพฤติกรรมเชิงเหตุผลการตัดสินใจของรัฐจึงทำให้เห็นว่าข้าราชการเป็นกลุ่มคนที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการที่จะเป็นตัวแทนรัฐในการดำเนินหน้าที่ควบคุมกลุ่มทุนที่ใช้แรงงานให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนด รัฐจึงมิได้กำกับพฤติกรรมของข้าราชการที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด จึงส่งผลให้ข้าราชการบางกลุ่มได้รับประโยชน์จากการที่รัฐอนุญาตให้มีการใช้แรงงานข้ามชาติ ซึ่งสะท้อนได้จากผลกระทบที่แรงงานข้ามชาติได้รับจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในระบบราชการในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าแรงงานจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการที่รัฐอนุญาตให้ภาคการผลิตใช้แรงงานในค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย แต่เมื่อพิจารณาแล้วแรงงานได้รับผลประโยชน์จากแนวนโยบายของรัฐที่ผันสถานะของแรงงานข้ามชาติจากผู้อพยพและจะต้องถูกควบคุมภายในพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้ไว้เท่านั้น ที่ซึ่งส่งผลให้ผู้อพยพเปรียบเสมือนบุคคลที่ถูกควบคุมในพื้นที่จำกัดและรอรับการช่วยเหลือของรัฐที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานเท่านั้น มาสู่การเป็นแรงงานที่ได้รับค่าจ้างแรงงานที่ได้รับตามความสามารถในการผลิตของแรงงานแต่ละทุนตามวิธีการผลิตของทุนที่แรงงานจะได้รับค่าจ้างตามความสามารถแตกต่างกันออกไป ดังนั้นแรงงานก็ย่อมได้รับผลดีจากการเป็นแรงงาน และเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ปลายทางของการย้ายถิ่นออกแล้วค่าจ้างมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน จึงทำให้ประชาชนจากประเทศพม่าหลังไหลเข้ามายังประเทศไทยเพื่อเป็นแรงงานเนื่องจากค่าจ้างแรงงานเป็นปัจจัยดึงดูดเข้ามาในรูปของการย้ายถิ่นผิดกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ นั่นจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าจุดเริ่มต้นของนโยบายแรงงานข้ามชาติแม้ว่าจะมีแนวคิดพื้นฐานที่มุ่งตอบสนองต่อภาคการผลิต แต่อย่างไรก็ตามแรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตก็มีอุปสงค์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยยอมรับกับสภาพของการถูกกดค่าแรงงานและการไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างจริงจัง ซึ่งก็กลายเป็นมิติหนึ่งให้มีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเข้ามาถึงพื้นที่การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยการทำหน้าที่ให้การเรียกร้องผลประโยชน์และความเป็นธรรมให้แก่แรงงานข้ามชาติพม่า ซึ่งเป็นการทำหน้าที่สะท้อนผลจากการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติกลับไปสู่รัฐบาลไทย โดยการผนวกเครือข่ายการปกป้องและคุ้มครองแรงงานในรูปของนานาชาติเข้ามา จึงทำให้แนวนโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงในมิติของการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงถือได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้รับประโยชน์จากการเคลื่อนไหวการคุ้มครองสิทธิแรงงานและการให้แรงงานเข้าถึงกระบวนการคุ้มครองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะประโยชน์ในด้านผลงานขององค์กรขณะเดียวกันก็ส่งผลดีต่อแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการกระทำที่ไม่เป็นธรรมจากแนวนโยบายและการกระทำของรัฐด้านแรงงานข้ามชาติ

สรุปได้ว่ารัฐไทยในระบบทุนนิยมได้รับผลประโยชน์จากการตัดสินใจนโยบายแปรเปลี่ยนสภาพของผู้อพยพพม่าให้เข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่าง เพื่อตอบสนองต่อ

ความต้องการของกลุ่มทุนในระบบเศรษฐกิจของรัฐซึ่งทั้งระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจต่างก็ทำหน้าที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับทัศนะของ Stuart Mill (Cited in Allan Drazen, 2000: 4 – 5) ที่ว่าเศรษฐกิจไม่ได้แยกออกจากการเมืองอย่างแท้จริงแต่ระบบการเมืองนั้นเป็นปัจจัยกำหนดผลลัพธ์ของระบบเศรษฐกิจ พลังการเมืองเป็นกลไกในการตัดสินใจที่มีอิทธิพลอย่างยิ่ง จะเห็นได้ว่าทั้งระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจต่างก็มีพลังผลักดันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน แม้ว่าทั้งสองระบบมีบทบาทในระบบสังคมแตกต่างกัน แต่ในมิติของผลลัพธ์ของการดำเนินบทบาทมีจุดมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกันคือการอยู่รอดของระบบ การทำงานของทั้งสองจึงจำเป็นต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ดังนั้น นโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลมีฐานคิดเพื่อมุ่งให้เกิดความมั่นคงแห่งรัฐและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และระบบสังคมของสังคมโลก จึงส่งผลให้มีนิติการบริหารจัดการแรงงานจกต้องดำเนินให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อม จึงทำให้แนวคิดในการใช้แรงงานข้ามชาติของไทยได้ผนวกแนวคิดการใช้แรงงานที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น ฉะนั้น จึงแสดงให้เห็นว่านโยบายแรงงานข้ามชาติพม่าของไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดความมั่นคงของแรงงานเข้ามาด้วย โดยเห็นได้จากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติพม่าที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ได้เข้าสู่กระบวนการการได้รับการผ่อนผันและอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้คุ้มครองแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ด้วยจึงถือได้ว่าเป็นการได้ประโยชน์ และการควบคุมแรงงานอย่างเข้มงวดแรงงานก็ได้รับการคุ้มครองแม้ว่าแรงงานไม่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลแต่เมื่ออยู่ในฐานะของลูกจ้างของนายจ้างคนไทย พวกเขาเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองจากรัฐไทยผ่านกฎหมาย นอกจากนี้แล้วยังมีคุ้มครองแรงงานที่เข้ามาสู่กระบวนการการทำงาน โดยถูกบีบบังคับให้ทำงานที่ไม่ประสงค์ทำงานประเภทนั้นๆหรือเป็นลูกหลอกลวงผ่านกระบวนการนายหน้าที่เป็นคนไทยหรือคนชาติเดียวกัน เมื่อถูกขบวนการเหล่านี้พาเข้ามายังประเทศไทยคนกลุ่มนี้ก็มีพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 รองรับ แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือการค้ามนุษย์ที่เชื่อว่ามีแนวคิดพื้นฐานมาจากการมุ่งให้แรงงานข้ามชาติมีความมั่นคงในการทำงานและคุ้มครองสิทธิแรงงานก็ตาม แต่ด้วยข้อจำกัดในการบุคลากรหน่วยงานภาครัฐและการกำกับการทำงานของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ตลอดจนจำนวนแรงงานข้ามชาติพม่าที่มีจำนวนมากจึงทำให้แรงงานข้ามชาติพม่าไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองและป้องกันสิทธิที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง แต่ก็เป็นการบ่งชี้ว่ารัฐให้ความสำคัญในการที่จะนำแนวคิดในการคุ้มครองและป้องกันแรงงานมาผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐ ซึ่งรัฐเองก็ได้รับผลประโยชน์จากการที่รัฐมุ่งคุ้มครองและป้องกันแรงงานในสาขาใดที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเองด้วยที่หากไม่ดำเนินการตามวิถีที่

ปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นสากล ก็ย่อมทำให้รัฐไม่เป็นรัฐที่ไม่ยอมรับและตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งในเวทีการเมืองระหว่างประเทศนำประเด็นสิทธิมนุษยชนมากำกับพฤติกรรมของรัฐและกำกับวิถีแห่งค้ำจุนที่จกต้องมุ่งคุ้มครองและให้ความสำคัญกับสิทธิของแรงงานไปพร้อมกันด้วย ดังนั้น แนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าของรัฐบาลจึงมีกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์ทั้งมวลดังที่กล่าวเพียงแต่ได้รับประโยชน์ในมิติที่แตกต่างกันออกไปในรูปของความมั่นคง การเติบโตของรัฐ การลดต้นทุนการผลิต ค่าจ้าง ผลการดำเนินงาน ตลอดจนผลประโยชน์ในเชิงลบที่มีขอบจากพฤติกรรมที่แสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ

กระบวนการเข้าสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทยของผู้อพยพพม่า รูปแบบการอพยพย้ายถิ่น และการปรับตัวในฐานะแรงงานข้ามชาติ

จากการที่แรงงานข้ามชาติพม่าที่มีที่มาจากการบริหารจัดการของรัฐไทยโดยเปลี่ยนสถานภาพการเป็นผู้อพยพมาสู่การเป็นแรงงานข้ามชาติระดับล่างนั้น และการเป็นแรงงานให้ภาคการผลิตของไทยถือว่าทั้งรัฐ นายจ้าง และแรงงานข้ามชาติพม่าตลอดจนกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจากการอนุญาตจ้างแรงงานข้ามชาติพม่าได้รับประโยชน์ โดยในส่วนของแรงงานที่สามารถสะสมค่าจ้างและมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นจึงนำไปสู่การเป็นปัจจัยดึงดูดประชาชนพม่าเข้ามาในรูปแบบของการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย ซึ่งผนวกกับปัจจัยด้านการย้ายถิ่นผลักดันให้เกิดความต้องการย้ายถิ่นด้วย กระบวนการที่เกิดขึ้นจึงเป็นหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะย้ายถิ่นด้วยทุนทางสังคมของการย้ายถิ่นที่เป็นสมาชิกภายในครอบครัว เครือญาติ เพื่อน ที่ประสบผลสำเร็จจากการเป็นแรงงานในประเทศไทยในลำดับแรก หรือการย้ายถิ่นผิดกฎหมายโดยอาศัยนายหน้าคนไทยหรือคนพม่า ซึ่งกลุ่มเครือข่ายดังกล่าวที่สนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติประสบผลสำเร็จจึงเป็นการทำหน้าที่ของ “F Connection” ในระบบการย้ายถิ่นข้ามชาติที่ประกอบด้วยครอบครัว (Families) เพื่อน (Friends) และ บริษัท หรือ หน่วยงาน (Firm) ซึ่งก็คือบริษัทนายหน้าที่ทั้งถูกและผิดกฎหมาย Porath (1980 อ้างใน Coleman, 1988: 96) กลุ่มคนทั้งหมดจึงถือว่าเป็น “ห่วงโซ่การย้ายถิ่น” (Chain Migration) Litwak (1960: 131) ซึ่งส่วนใหญ่ดำเนินในลักษณะของการลักลอบเข้าตามพื้นที่ชายแดน ด้วยสภาพพื้นที่ที่เอื้ออำนวยที่มีช่องทางธรรมชาติและด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอ หรืออาจด้วยเหตุการณ์ทำหน้าที่ไม่รัดกุม หรือการที่เจ้าหน้าที่ชายแดนประพฤตินิยมชอบ จึงทำให้ประชาชนจากพม่าเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายจำนวนมากในสังคมไทย โดยเฉพาะจังหวัดชายแดน เช่น เชียงใหม่

ฉะนั้น จากแนวนโยบายแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยที่ตอบสนองต่อภาคการผลิตหรือกลุ่มทุน จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์การย้ายถิ่นผิดกฎหมาย โดยการสนับสนุนของเครือข่ายดังที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อมาเป็นแรงงานในประเทศไทยของประชาชนพม่า โดยมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ดังกล่าวนั้นเริ่มต้นตั้งแต่ตัวประชาชนพม่าที่เมื่อย้ายถิ่นเข้ามาประสบผลสำเร็จ และได้รับการจ้างงานก็ย่อมมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าพื้นที่ต้นทางของการย้ายถิ่นออก แม้ว่าในกระบวนการย้ายถิ่นและการอยู่ในสภาพแรงงานระดับล่างที่มีคุณภาพชีวิตที่เปรียบเทียบกับแรงงานไทยและคนไทยแล้วมีคุณภาพที่แตกต่างกว่า แต่อย่างไรก็ตามจากการที่เข้ามาประกอบอาชีพ หรือการที่ต้องปรับตัวเชิงเศรษฐกิจโดยการย้ายงาน หรือมีการเข้าออกงานบ่อยครั้งก็ตาม แรงงานข้ามชาติพม่าก็ยังที่จะเลือกเข้ามาอยู่และประกอบอาชีพในไทย โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่มีแรงงานไทใหญ่ที่มีกระบวนการย้ายถิ่นเข้ามาในรูปของการผิดกฎหมายจำนวนมาก และในระหว่างกระบวนการย้ายถิ่นเพื่อให้สามารถเข้ามาในดินแดนไทยได้นั้นจะต้องจ่ายเงินในรูปของส่วยจากพื้นที่ชายแดนเพื่อให้เข้ามาพื้นที่ภายในของจังหวัดให้สำเร็จ หรือการต้องสูญเสียเงินให้แก่กระบวนการค้าแรงงาน ประชาชนพม่าก็ยอมที่จะเสี่ยงเพื่อเชื่อว่าเป็นพื้นที่ปลายทางทำให้มีสภาพเศรษฐกิจที่ดี ดังนั้นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากความต้องการย้ายถิ่นออกเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของพวกเขา ผู้ที่ได้รับประโยชน์อีกกลุ่มหนึ่งจึงเป็นผู้ที่อยู่ในกระบวนการย้ายถิ่นตั้งแต่เริ่มต้นการย้ายถิ่น ระหว่างการย้ายถิ่น และในพื้นที่ปลายทาง ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือละเลยจึงทำให้ประชาชนพม่าเล็ดลอดพื้นที่อำนาจรัฐไทยครบบริเวณชายแดนเข้ามาในพื้นที่ชั้นในของจังหวัด โดยขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติทั้งที่เป็นคนไทยหรือคนพม่าเองจึงเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากการที่รัฐไทยยินยอมในรูปของนโยบายแรงงานข้ามชาติให้ภาคธุรกิจสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้ ซึ่งผลประโยชน์จากการหลั่งไหลเข้ามาเป็นแรงงานราคาถูกของประชาชนพม่าก็ตกแก่ภาคธุรกิจในด้านการลดต้นทุนการผลิตจากการจ้างแรงงานราคาถูก จากการที่ภาคธุรกิจใช้ปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงานราคาถูกจึงทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าสู่การแข่งขันในกลุ่มประเทศที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้นในเวทีกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชีย นั่นจึงข่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐไทยในฐานะผู้กำกับนโยบายเศรษฐกิจก็จึงกลายเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ของภาคธุรกิจในเวทีการแข่งขันเศรษฐกิจที่ต้องการแข่งขันพื้นที่ของความเป็นผู้นำที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ

เมื่อแรงงานข้ามชาติพม่าที่อยู่ในฐานะของการเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทยแล้ว แรงงานยังมีการปรับตัวเชิงเศรษฐกิจเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีในด้านรายได้และสภาพความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากกรณีแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ที่เมื่อเข้ามาเป็นแรงงานในพื้นที่เริ่มแรกที่ย้ายถิ่นเข้ากลุ่มผู้ย้ายถิ่นพม่าจะเป็นลูกจ้างในภาคการเกษตรในพื้นที่ชายแดน และ

มีการอาศัยเครือข่ายข้อมูลจากเครือข่ายการย้ายถิ่นเดิมในการที่จะเข้าสู่การจ้างงานที่นายจ้างสามารถให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า ดังนั้น แรงงานกลุ่มนี้ที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมจึงมีการย้ายถิ่นภายในจังหวัดเข้ามาในพื้นที่ของภาคการก่อสร้างและภาคการบริการที่มีค่าตอบแทนที่สูงว่า สาเหตุของการปรับตัวทางเศรษฐกิจ ก็เพื่อมุ่งหวังค่าตอบแทนแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมที่มีอัตราการเข้าออกงานของแรงงานข้ามชาติพม่าสูง นายจ้างภาคเกษตรกรรมจึงต้องสูญเสียแรงงานและหาแรงงานข้ามชาติพม่าที่ย้ายถิ่นเข้ามาใหม่เข้ามาแทนที่ และเมื่อเข้ามาแล้วก็มีอัตราการย้ายงานออกไปสู่ภาคการผลิตที่มีค่าตอบแทนสูงกว่าในเขตเมือง นายจ้างกลุ่มนี้จึงได้รับผลกระทบทางลบต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรมอันเกิดจากการปรับตัวทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติพม่า ซึ่งยังผลดีแก่แรงงานข้ามชาติที่สามารถเข้าสู่โอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า และมีการสะสมทุนในรูปของเงิน ทอง และยานพาหนะ ที่นำไปสู่การปรับสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นของแรงงานกลุ่มที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตนี้ ซึ่งทำให้แรงงานที่มีความสามารถสะสมปัจจัยการผลิตก้าวเข้าสู่การเป็นนายจ้างได้ในสังคมไทย เช่น กรณีจังหวัดเชียงใหม่ที่มีแรงงานข้ามชาติไทใหญ่พัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจก้าวสู่การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างรายย่อยและมีแรงงานไทใหญ่เป็นลูกจ้าง ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าการปรับตัวทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติพม่าดำเนินไปอย่างเป็นพลวัต ซึ่งยังผลประโยชน์เชิงบวกให้แก่พวกเขา แต่ขณะเดียวกันก็มีแรงงานข้ามชาติพม่าบางคนที่ไม่สามารถยอมรับกับสภาพการจ้างงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยเฉพาะที่ค่าจ้างที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนดก็จะเข้าสู่การเรียกร้องความเป็นธรรมโดยการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางเจรจาเพื่อปกป้องผลประโยชน์แรงงานข้ามชาติ แรงงานกลุ่มนี้จึงยังได้รับการปกป้องสิทธิโดยการสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสร้างความสมดุลของระบบทุน ดังนั้นจึงถือได้ว่าหากแรงงานไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐและกลุ่มทุน องค์กรพัฒนาเอกชนก็จะทำหน้าที่คุ้มครองและปกป้องไว้ซึ่งสิทธิที่แรงงานพึงได้รับ แรงงานจึงยังได้รับผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน

เมื่อแรงงานสามารถปรับตัวด้านเศรษฐกิจตามความสามารถในการปรับตัวของแรงงานแต่ละบุคคลได้แล้ว สิ่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนคือแรงงานมีการปรับตัวทางวัฒนธรรม กล่าวคือแรงงานข้ามชาติพม่าดังกรณีแรงงานไทใหญ่ ที่เข้ามาอยู่และทำงานในจังหวัดเชียงใหม่และมีรายได้พอที่สามารถสละเงินบางส่วนเพื่อกิจกรรมเชิงศาสนาและวัฒนธรรมไทใหญ่ได้ พวกเขาจะกระทำอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นวัฒนธรรมร่วมของแรงงานไทใหญ่ที่ปรากฏขึ้นในพื้นที่วัฒนธรรมหลักเช่นเชียงใหม่ กรณีการสืบสานประเพณีปอยส่างลอง ที่เป็นศูนย์รวมการสืบสานประเพณีสำคัญของแรงงานไทใหญ่ จนพัฒนาไปสู่การกำหนดเป็นประเพณีสำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ที่หน่วยงานของรัฐทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัดมุ่งส่งเสริมให้ดึงดูดนักท่องเที่ยว

เข้ามาสัมผัสเชิงใหม่ที่มีความเป็นพหุวัฒนธรรม ซึ่งนั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าการชำระไว้ซึ่งวัฒนธรรมไทใหญ่กลับสร้างคุณค่าในเชิงเม็ดเงินแก่ภาครัฐและภาคเอกชนในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริการของจังหวัดเชียงใหม่ด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าการเข้ามาประกอบอาชีพของแรงงานข้ามชาติที่มีได้ทอดทิ้งความเป็นอัตลักษณ์ (Identity) เดิมของเชื้อชาติคนจะยังผลประโยชน์แก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่เป็นภาคการผลิตหลักของประเทศไทย โดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่ อย่างไรก็ตามที่ไม่ใช่เฉพาะรัฐกับเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ได้ประโยชน์ แต่การที่รัฐยอมรับให้วัฒนธรรมของกลุ่มคนที่รัฐมีคติที่ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐสามารถดำเนินได้ในพื้นที่เปิดก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าแรงงานไทใหญ่มีพื้นที่ในการแสดงและชำระไว้ซึ่งความเป็นอัตลักษณ์ของคนได้อย่างเปิดเผย แม้ว่าในมิติของการเป็นแรงงานในระบบเศรษฐกิจ และระบบการเมืองรัฐจะยังคงควบคุมแรงงานไว้อย่างเข้มงวดก็ตาม แต่การได้แสดงออกซึ่งวิถีแห่งวัฒนธรรมคนในพื้นที่ต่างวัฒนธรรมก็ทำให้แรงงานไทใหญ่ได้ผลประโยชน์ในเชิงความมั่นคงทางจิตใจมากขึ้น

ผลกระทบต่อสังคมไทยและความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติพม่าจากการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทย

จากผลการศึกษาที่พบว่าการที่รัฐมีนโยบายที่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติพม่าได้นั้นมีผลด้านบวกต่อระบบเศรษฐกิจไทยในภาพรวมที่มีปัจจัยการผลิตในราคาที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานคนไทย และแรงงานข้ามชาติพม่าที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดสามารถทดแทนแรงงานคนไทยในกิจการที่เรียกว่า 3 D (Dirty, Difficult, Dangerous) ได้อย่างเต็มกำลังการผลิต ดังนั้นในมิติของเศรษฐกิจการเมืองที่สะท้อนว่ารัฐไทยในฐานะที่เป็นรัฐทุนนิยม จึงต้องอาศัยโครงสร้างส่วนล่างที่สำคัญในการขับเคลื่อนทุน คือ พลังแรงงาน (Labour Power) ดังนั้นแรงงานที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติพม่าจึงถือได้ว่าเป็นพลังแรงงานที่มีอรรถประโยชน์ตามแนวคิดของ Marx ซึ่ง พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ (2546: 77) ได้ อธิบายตามแนวคิดของ Marx ว่าแรงงานมนุษย์จึงเป็นแรงงานสังคม (Social Labour) โดยออตโนมิตี คือ การได้รับการยอมรับอย่างทันทีและตรงไปตรงมาว่ามี “ประโยชน์” ดังนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าแรงงานข้ามชาติพม่าสร้างผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจให้สังคมไทยในรูปของการเป็นพลังแรงงานที่ช่วยผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำเนินบรรลุตามวิถีของทุน ซึ่งนั่นก็คือ “การสร้างผลกำไร” ให้เกิดขึ้นต่อระบบผู้ที่ได้รับประโยชน์จึงเป็นทั้งรัฐในฐานะที่เป็นโครงสร้างส่วนบนของรัฐทุนนิยม และประโยชน์ก็ยังเกิดแก่กลุ่มทุนที่อาศัยพลังแรงงานข้ามชาติเป็นกลไกในการพัฒนาทุนให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้น

อย่างไรก็ตามผลกระทบที่เกิดขึ้นมิใช่มีเพียงแต่ผลด้านบวก แต่มีผลกระทบด้านลบที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยที่มีแรงงานคนไทยอยู่ในระบบกลับได้รับผลกระทบด้วย โดยเห็นได้จากผลการศึกษาที่พบว่า การเพิ่มขึ้นของอัตราส่วนแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานรวมทั้งหมดภายในประเทศจะส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานไทยปรับตัวลดลง และภาครัฐยังต้องแบกรับภาระสวัสดิการทางสังคมแก่แรงงานต่างด้าวในแต่ละปีอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลในระยะยาวจากการมีแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองต่อฐานะการคลังของภาครัฐด้วย ตลอดจนคนไทยที่เป็นกลุ่มที่ได้รับผลจากการที่รัฐยินยอมให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นแรงงานให้กับภาคการผลิต เช่น การเกิดความมั่นคงทางจิตใจและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเสี่ยงต่อโรคติดต่อที่มากับแรงงาน และอาจนำไปสู่การต่อต้านในประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งเรียกว่าการ “ผลกระทบภายนอกของการย้ายถิ่น” (Externalities of Migration) จากแรงงานข้ามชาติพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่มีแรงงานข้ามชาติไทใหญ่จำนวนมาก ดังนั้นการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาจึงสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของรัฐโดยภาพรวม แต่ในระดับชุมชนแล้วยังมีความรู้สึกแปลกแยก หรือปฏิเสธการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ จึงนำไปสู่การหวาดกลัวคนต่างเชื้อชาติและนำไปสู่การเคลื่อนไหวในเชิงเกลียดชังทางวัฒนธรรม (Xenophobia Movement) จากประชาชนคนไทยบางกลุ่มที่ไม่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการที่รัฐไทยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเข้ามาอาศัยและประกอบอาชีพ แต่คนไทยที่อาศัยแรงงานข้ามชาติจะมีพฤติกรรมในทางตรงกันข้ามคือให้การยอมรับเนื่องจากเป็นแรงงานที่สามารถจ้างในราคาที่ถูกลงและมีความขยันมากกว่าแรงงานไทยที่สะท้อนด้วยคำพูดที่ว่า “ดี ง่าย ทน ถูก” ในทัศนะของผู้จ้างแรงงานข้ามชาติพม่าจึงเป็นกลุ่มคนไทยที่ได้รับประโยชน์โดยตรงนั่นเอง จากทัศนะของนายจ้างในระบบเศรษฐกิจของไทยที่เห็นว่าแรงงานข้ามชาติพม่า ดี ง่าย ทน ถูก จึงนำมาสู่การใช้ประโยชน์ให้เกิดผลิตภาพสูงสุด จึงยังผลกระทบต่อความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติ ที่ซึ่งรัฐยังคงไม่สามารถกำกับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในมิติของการคุ้มครองแรงงานได้อย่างแท้จริง เพราะการที่รัฐให้นายจ้างรับผิดชอบต่อแรงงานข้ามชาติในรูปของสวัสดิการ การชดเชย หรือตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย รัฐก็เห็นว่ากระทบต่อนายจ้างในระบบทุนนิยมของรัฐ ที่ซึ่งย่อมกระทบต่อการสนับสนุนรัฐในรูปของทุนเช่นกัน รัฐไทยจึงยังไม่เอาใจใส่ต่อการกำกับให้ระบบราชการที่เป็นกลไกการควบคุมให้มีการดำเนินตามกฎหมายให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมเพราะกระทบต่อฐานสนับสนุนรัฐในรูปแบบต่างๆ แรงงานข้ามชาติพม่าจึงได้รับผลกระทบในด้านสวัสดิภาพในการทำงานซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของแรงงานที่ไม่มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างและรัฐ แรงงานที่สามารถปรับตัวในเชิงเศรษฐกิจได้จึงเป็นผู้ที่สามารถดำรงชีวิตในสังคมไทยได้แม้ว่าจะมีไม่

สามารถเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองจากรัฐได้อย่างแท้จริง ดังนั้นผู้ที่ได้รับประโยชน์จึงเป็นกลุ่มทุนที่จ้างแรงงานข้ามชาติและทำหน้าที่สนับสนุนรัฐนั่นเอง

จากผลการศึกษาด้านผลกระทบของแรงงานข้ามชาติพม่าการศึกษาที่หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิด “ความสัมพันธ์ทางการผลิต” (Production Relations) ของมาร์กซ์ (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร, 2551: 246) ที่ชี้ให้เห็นความอยู่ดีมีสุขระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิมนั้นความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตมีลักษณะของเอารัดเอาเปรียบในรูปของมูลค่าส่วนเกิน (Surplus value) ผ่านการผลิตสินค้าและบริการ โดยที่ชนชั้นแรงงานไม่ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับมูลค่าที่แท้จริงที่แรงงานผลิตได้ และมาร์กซ์เห็นว่าชนชั้นนายทุนได้อาศัย “อำนาจและกลไกรัฐ” เข้ามาช่วยอย่างมาก ซึ่งจากผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่ากลุ่มธุรกิจในฐานะทุนมีบทบาทอย่างยิ่งในการเรียกร้องและผลักดันให้รัฐอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนแรงงานและผลักดันสู่การใช้แรงงานในรูปแบบอื่นทั้งการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานตามข้อตกลงกับรัฐบาลพม่าเพื่อให้สามารถมีแรงงานเพียงพอกับความต้องการ ซึ่งในทัศนะของมาร์กซ์เห็นว่าภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแรงงานมีฐานะเป็นเพียงสินค้าประเภทหนึ่ง คือ คอยขายแรงงานให้กับชนชั้นนายทุนที่เป็นเจ้าของหรือควบคุมปัจจัยการผลิตในสังคม ซึ่งส่งผลให้ชนชั้นแรงงานมีความรู้สึกแปลกแยก (Alienation) สูง เพราะคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นคนมีน้อยลงภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าแรงงานก่อสร้างไทใหญ่ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้สะท้อนภาพตนเองในสังคมไทยที่มีคุณค่าต่ำอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในในสายตาของเจ้าหน้าที่รัฐไทยที่ตรวจสอบและจับกุมแรงงานแม้ว่าจะได้รับการผ่อนผันโดยการขึ้นทะเบียนแรงงานถูกกฎหมาย หรือกรณีที่แรงงานไทใหญ่ได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างคนไทยที่แตกต่างจากแรงงานไทยแม้ว่าจะอยู่ในสถานะแรงงานด้วยกัน นั้นย่อมสะท้อนให้เห็นว่าในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมของไทยนี้แรงงานข้ามชาติพม่าในมุมมองของทุนจึงเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ส่วนแรงงานข้ามชาติพม่าเองก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธการถูกปฏิบัติที่เกินกว่าพลังแรงงานที่กระทำให้แก่ทุน เพราะพลังแรงงานส่วนเกินนั้นถือว่าเป็นมูลค่าส่วนเกิน ซึ่งก็คือผลกำไรในระบบทุนนิมนั่นเอง แรงงานข้ามชาติพม่าจึงมีกลไกสำคัญ คือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามาแสดงบทบาทในฐานะองค์กรที่มีพลังในการผลักดันให้รัฐไทยขับเคลื่อนนโยบายและการปฏิบัติที่เกิดความเป็นธรรมตามหลักสากลเพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติพม่าในสังคมไทย ดังนั้น แรงงานข้ามชาติพม่าจึงมีแนวโน้มที่จะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมตามหลักการสากลในด้านการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติในทิศทางที่ดีขึ้น

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าแบบบูรณาการของรัฐบาลไทย

จากผลการศึกษายุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในระดับชาติ และในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าอยู่ภายใต้แนวคิดพื้นฐานการบริหารจัดการที่บูรณาการแนวคิดความมั่นคงแห่งรัฐชาติ แนวคิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์/แรงงาน ที่สะท้อนออกมาในรูปของยุทธศาสตร์ที่บูรณาการในมิติเชิงป้องกันที่ประกอบด้วย การจ้างงานและนายจ้าง การบริหารจัดการ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดพื้นที่เฉพาะแรงงานข้ามชาติ และการบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนระดับจังหวัด ซึ่งยุทธศาสตร์ทั้งหมดนี้ มุ่งเน้นเพื่อมิให้มีการกระทำใดๆ ที่ผิดกฎหมาย ทั้งการจ้างงานนายจ้างจะต้องจ้างแรงงานที่ถูกกฎหมายตามที่รัฐกำหนดเท่านั้น และเป็นยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น การต่อต้าน หรือการเกลียดชังทางวัฒนธรรมของแรงงานข้ามชาติ (Cultural Xenophobia) จากประชาชนคนไทยที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่น โดยการให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ อีกทั้งมียุทธศาสตร์เชิงส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาแรงงานข้ามชาติภายใต้เงื่อนไขการพัฒนานั้นไม่กระทบต่อแรงงานไทย ที่ซึ่งประกอบด้วยการจัดตั้งกองทุนแรงงานข้ามชาติและการพัฒนาทักษะฝีมือและมาตรฐานแรงงานที่รัฐกำหนดให้เอกชนที่ใช้แรงงานต้องทำหน้าที่ในการพัฒนาแรงงานข้ามชาติ จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ส่งเสริมและคุ้มครอง ตลอดจนการพัฒนาฝีมือและมาตรฐานแรงงาน โดยรัฐร่วมมือกับเอกชน เป็นการตอบสนองต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อรัฐไทยให้ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยเน้นความรับผิดชอบต่อแรงงานที่ต้องมุ่งให้การคุ้มครอง โดยเฉพาะอิทธิพลของปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อทำงาน (ฉบับแก้ไข) พ.ศ.2492 ที่ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันมีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือให้บริการแก่แรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาทำงานประเทศโดยไม่คิดมูลค่า และมีการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมือง ถูกกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันกับคนในชาติ ซึ่งรัฐไทยเมื่อกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ตอบสนองให้สอดคล้องกับบริบทภายนอกประเทศ ก็ย่อมเกิดประโยชน์ในเชิงของการจัดการภาพลักษณ์ของประเทศที่ในเวทีการค้าระหว่างประเทศผนวกประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้ามามีค้ำประกันทางการค้า

นอกจากนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวถือได้ว่ารัฐไทยได้ตอบสนองที่จะรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนาแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งไปสู่ความร่วมมือ

พัฒนาให้เป็นตลาดเดียวกัน จึงจำเป็นต้องพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานและพัฒนามาตรฐานแรงงานให้สามารถสนองต่อการใช้แรงงานร่วมกันในอนาคตที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมุ่งให้แรงงานมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าจากผลการศึกษาดังนั้นแสดงให้เห็นว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีได้พิจารณาแรงงานข้ามชาติในฐานะภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐจึงต้องมียุทธศาสตร์การป้องกันหรือควบคุมในมิติเดียว แต่มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการที่จะพัฒนาแรงงานให้เข้าสู่การเป็นพลเมืองของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนร่วมกันในฐานะที่ไทยและพม่าเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน และยุทธศาสตร์ที่กำหนดความนี้ไม่ได้ละเลยในด้านของการส่งเสริมให้ภาคประชาชนคนไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แรงงานข้ามชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนองค์กรตัวแทนนายจ้างเข้ามามีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ต้องสร้างการตระหนักให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยการมีฉันทามติร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติทั้งระบบที่แต่เดิมผูกยึดอำนาจการบริหารจัดการไว้เฉพาะหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเท่านั้น ดังนั้นยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลดีมิใช่เฉพาะคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอันสืบเนื่องมาจากการได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนจึงทำให้ยุทธศาสตร์โดยเฉพาะในระดับจังหวัดเชียงใหม่ที่อาศัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 จัดตั้งศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้นหากรัฐเลือกใช้การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยเริ่มคลายอำนาจผูกขาดไว้ที่รัฐส่วนกลาง แล้วการปรับเปลี่ยนหรือโอนถ่ายอำนาจบ้างส่วนมาให้แก่ระดับพื้นที่เชื่อได้ว่ารัฐจะสามารถบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับพื้นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Heme1 (1983 อ้างใน ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2529: 189) ที่สะท้อนให้เห็นว่าวิธีที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมืองของรัฐคือการเปลี่ยนแปลงงกติกากฎเกณฑ์ของระบบ นั่นคือการเลือกใช้กลไกการตัดสินใจ เช่น ใช้กลไกการวางแผนผสมผสานกับกลไกตลาด หรือกลไกอื่นๆ ให้เกิดความเหมาะสม กลไกการวางแผนที่ว่าในที่นี้จึงเป็นกลไกการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคในระดับพื้นที่จังหวัดนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย: การศึกษาแรงงานพม่าในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่” ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในประเด็นต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงแนวคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่า

1. แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าพึงตั้งอยู่บนมิติของการใช้และพัฒนาแรงงานควบคู่กันอย่างสมดุลเพื่อให้เกิดการได้รับประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติและแรงงานเองได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ ที่เหมาะสมกับโครงสร้างแรงงานของประเทศไทย โดยแนวคิดที่ถือว่าพลเมืองของรัฐอื่นเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐจะถูกสร้างสรรค์แทนที่ด้วยแนวคิดการร่วมกันพัฒนาแรงงานร่วมกันในฐานะของพลเมืองของประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทยและพม่าตลอดจนเหล่ามวลสมาชิกทั้งหมดของอาเซียนที่ไม่สามารถต่อต้านจากกลายเป็นภูมิภาคเดียวกันได้ แต่เป็นการคลายแนวคิดความมั่นคงอย่างระมัดระวังเพื่อให้ให้มีขบวนการอื่นแอบแฝงจากการที่รัฐไทยยินยอมให้มีการเข้า-ออกรัฐ ได้ตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เช่น ขบวนการค้ายาเสพติด และสินค้าหนีภาษีที่แฝงเร้นมาพร้อมกับแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ดังนั้นรัฐไทยและพม่าจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประเทศร่วมกันภายใต้แนวคิดความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์

2. แนวคิดพื้นฐานในการพัฒนานโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าพึงต้องยอมรับและตระหนักว่าเป็นบุคคลที่มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน โดยมีแบ่งแยกว่ามีความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และวัฒนธรรม แต่มีคุณค่าในฐานะมนุษย์ที่มีความต้องการพื้นฐานและความต้องการในการแสวงความเจริญก้าวหน้าเพื่อดำรงชีวิตที่ดี ดังนั้น คุณค่าใดที่แรงงานไทยได้รับจากการปฏิบัติจากรัฐไทย แรงงานข้ามชาติพึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาให้เข้าถึงโอกาสเช่นเดียวกันตามความเหมาะสม

3. แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าควรมุ่งส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ระบบการผลิตของกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนที่จะเป็นตลาดร่วมในการใช้ฐานแรงงานเดียวกันในปี ค.ศ. 2015 และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการแรงงานอพยพของ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และป้องกันและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติของไทยตามหลักปฏิบัติสากลซึ่งจะช่วยให้ภาพลักษณ์ของการใช้แรงงานข้ามชาติของไทยดีขึ้น โดยเฉพาะในสายตาของประเทศสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรเนื่องจากเป็นประเทศคู่ค้าหลักของไทย

4. แนวคิดพื้นฐานในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติมุ่งมาตั้งอยู่ในรูปของการป้องกันปัญหา และการบริหารจัดการชายแดนเพื่อไม่ให้เกิดการหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายของประชาชนพม่ารายใหม่เพื่อควบคุมให้มีการเข้าเมืองเพื่อเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามความร่วมมือในการใช้แรงงานร่วมกันของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และจะต้องป้องกันปราบปรามขบวนการค้าแรงงานอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้กระทบประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย

5. รัฐพึงต้องเปลี่ยนผ่านความคิดจากเดิมที่เห็นว่าประเด็นแรงงานข้ามชาติเป็นอำนาจของหน่วยงานภาครัฐด้านความมั่นคงต้องแสดงบทบาทเท่านั้นในการจัดการปัญหา แต่รัฐพึงต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ว่าปัญหาแรงงานข้ามชาติต้องได้รับการแสวงหาทางออกจากทุกภาคส่วนทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในระดับพื้นที่ ระดับประเทศ และระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติเข้ามามีบทบาทในการสะท้อนปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกัน

6. รัฐพึงต้องกระจายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับปรากฏการณ์ด้านแรงงานข้ามชาติในแต่ละชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติมีปรากฏการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในเชื้อชาติของแรงงานข้ามชาติ ภูมิแรงงานข้ามชาติพม่ามีความหลากหลายชาติพันธุ์ หรือประเภทอาชีพที่แรงงานข้ามชาติประกอบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวบรวมข้อมูลในระดับพื้นที่ได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ซึ่งจะทำให้สามารถบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระดับประเทศและระดับจังหวัด ร่วมกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานข้ามชาติเฉพาะในพื้นที่เขตความรับผิดชอบของตนบรรจุไว้ในแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งจะเป็นการให้โอกาสประชาชนในพื้นที่เสนอปัญหาข้อเรียกร้อง หรือแนวทางการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมกับท้องถิ่นใดๆ ได้ โดยแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นนี้จะต้องไม่ขัดแย้งต่อแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ และระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนะการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในระดับพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

ผู้ศึกษาเห็นว่าการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติพม่าในจังหวัดเชียงใหม่พึงต้องตั้งอยู่บนฐานของการบริหารจัดการที่รับผิดชอบร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (Collective Responsibility Management) อาทิ

1. การจะให้ศูนย์บริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ตามยุทธศาสตร์ที่ได้จากการศึกษาดำเนินได้ต้องมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องสร้างกลไกการส่งต่อข้อมูลสำหรับการบริหารจัดการ คณะกรรมการบริหารศูนย์สามารถติดต่อประสานงานกันอย่างทันท่วงที พึงต้องสร้าง “Migrant Unit” ขึ้นมาประจำของแต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานกับศูนย์ฯ โดยตรง ซึ่งในทุกหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน (สภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่) ภาคประชาชน แรงงานข้ามชาติ/NGOs ซึ่ง Migrant Unit อาจเป็นระดับบุคคลหรือคณะบุคคลรับผิดชอบ และจะต้องจัดทำฐานข้อมูลพื้นที่ และแรงงานข้ามชาติให้ทันสมัยผ่านฐานข้อมูลออนไลน์ที่เหมาะสม และกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของศูนย์เพื่อเป็นการติดตามผลการดำเนินงาน ตลอดจนทำหน้าที่สร้างความรู้ความเข้าใจด้านแรงงานข้ามชาติแก่ประชาชนคนไทย และประชาสัมพันธ์แก่นายจ้าง และแรงงานข้ามชาติในด้านของภารกิจที่ต้องดำเนินการ

2. ปรับระบบการบริหารจัดการชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่ โดยสร้างระบบการกำกับและควบคุมชายแดนเพื่อตรวจตราพื้นที่ที่มีประชาชนจากประเทศพม่ามีโอกาสหลบหนีเข้ามา จึงจำเป็นต้องเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ และมีการกำหนดค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่เพิ่มเติม ซึ่งอาจนำมาจากกองทุนการจ้างแรงงานข้ามชาติในระดับจังหวัดที่รัฐจัดสรรให้ และดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามในการป้องปรามการหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง

3. จังหวัดเชียงใหม่พึงต้องเป็นพื้นที่นำร่องโดยกำหนดเป็น โครงการนำร่อง (Pilot Project) ด้านการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่แรงงานข้ามชาติพม่า โดยการทำให้ลักษณะของการทำสัญญากับหอพักเอกชนในพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติอาศัยอยู่จำนวนมาก โดยพัฒนาต้นแบบในเขตชุมชนเมืองก่อน เช่น ในเขตตำบลช้างเผือก และตำบลสุเทพ อำเภอเมือง ซึ่งมีแรงงานกระจายพักตามหอพักเอกชน บ้านเช่า โดยศูนย์การบริหารแรงงานข้ามชาติและการจัดการชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ต้องมีการประเมินจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ในสองพื้นที่ดังกล่าว และดำเนินการเจรจากับเอกชนทั้งสองส่วนของนายจ้าง และธุรกิจที่พักในการที่จะนำแรงงานข้ามชาติเข้าสู่การมีที่พักอาศัยที่ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัย โดยมีภารกิจที่พักในการที่จะนำแรงงานข้ามชาติเข้าสู่การมีที่พักอาศัยที่ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัย โดยมีภารกิจกำหนดค่าใช้จ่ายที่ไม่แรงงานสามารถเข้าถึงได้ และคณะกรรมการของศูนย์ที่เกี่ยวข้องก็ทำหน้าที่กำหนดหอพัก หรือศูนย์พักต้องพิจารณาหาพื้นที่ที่

รัฐจัดสรรและสร้างเป็นชุมชนต้นแบบที่พักอาศัยของแรงงานข้ามชาติพม่าโดยพิจารณาความเหมาะสมและร่วมมือกับภาคเอกชนในส่วนของอาคารที่พัก และการบริหารจัดการชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

4. ศูนย์ฯ ต้องสร้างกลไกโดยกำหนดช่องทางต่างๆ เพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นทางการหากได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากนายจ้าง และจากบุคคลอื่น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ดังนั้น ศูนย์ฯ ต้องสร้างกลไกการประสานความร่วมมือเข้าสู่แรงงาน โดยยินยอมให้แรงงานมีการรวมตัวเป็นองค์กรแรงงานเพื่อเป็นช่องทางเชื่อมต่อระหว่างศูนย์ฯ กับแรงงานข้ามชาติพม่า ขณะเดียวกันต้องสร้างช่องทางในการแจ้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชนคนไทยหากมีการพบเห็นการกระทำที่ผิดกฎหมายของแรงงานข้ามชาติเชื่อมโยงลงไปในระดับชุมชนด้วยเพื่อเป็นการให้เบาะแสแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. สร้างกลไกการทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติที่ตั้งอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ และมีเครือข่ายการทำงานช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติเชื่อมโยงกับองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับประเทศ หรือนานาชาติ ตลอดจนองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านแรงงานข้ามชาติ เพื่อองค์กรพัฒนาเอกชนจะได้ทำหน้าที่เชิงรุกด้านการรณรงค์หรือยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติพม่าหรือสัญชาติอื่นที่สอดคล้องกับหลักการสากลด้านการป้องกันและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะได้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติพม่าเข้าถึงสิทธิอันพึงได้ของแรงงานจากกฎหมายต่างๆ ที่ไทยได้นำมาปฏิบัติกับแรงงานข้ามชาติอย่างเท่าเทียมกับแรงงานไทย อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ขาดบุคลากรที่จะให้ความรู้และเข้าถึงแรงงานข้ามชาติได้ และองค์กรเหล่านี้จะได้ทำหน้าที่ในการผลักดันการกำหนดนโยบาย หรือมาตรการด้านแรงงานข้ามชาติที่นำไปสู่การปฏิบัติที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทย อันจะนำมาซึ่งภาพลักษณ์การละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ ซึ่งจะทำให้นานาชาติที่ตระหนักในด้านการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติและเป็นคู่ค้าของไทยระงับความสัมพันธ์ทางการค้าหรือคว่ำบาตรทางการค้าประเทศไทยในฐานะผู้ผลิตที่ใช้แรงงานเปรียบเสมือนแรงงานทาส

6. จัดให้มีระบบการบริการด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมแก่แรงงานข้ามชาติ เช่น โรงพยาบาลแต่ละแห่งกำหนดแผนกบริการแก่แรงงานข้ามชาติ และมีหน่วยงานเคลื่อนที่ให้บริการแก่แรงงานในที่อยู่อาศัยของแรงงานในข้อที่ 2 เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาด้านสาธารณสุขที่อาจเกิด

จากแรงงานข้ามชาติพม่าและส่งผลกระทบต่อประชาชนคนไทย ทั้งโดยความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสำรวจและอำนวยความสะดวก

7. ทดลองจัดให้มีการยกระดับฝีมือแรงงานข้ามชาติพม่าในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเป็นโครงการนำร่องของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะเป็นการยกระดับจากแรงงานไร้ฝีมือสู่การเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ โดยในที่นี่จำเป็นต้องเป็นแรงงานที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นแรงงานที่ขาดแคลนและไม่กระทบต่อแรงงานคนไทย การยกระดับฝีมือแรงงานนี้จะตอบสนองต่อการที่ประเทศไทยและประเทศพม่าในฐานะประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะก้าวเข้าสู่การใช้แรงงานร่วม ซึ่งแม้ว่าจะกำหนดประเภทอาชีพแรงงานทักษะเท่านั้น แต่การยกระดับฝีมือของแรงงานข้ามชาติพม่าระดับล่างของไทยโดยให้จังหวัดเชียงใหม่นำร่องจะก่อให้เกิดผลดีในด้านความร่วมมือระหว่างไทยและพม่า อีกทั้งช่วยปัญหาในด้านการย้ายงานของแรงงานข้ามชาติได้ เพราะหากพวกเขาได้รับการพัฒนาทักษะ ก็ย่อมจะส่งผลต่อความต้องการในการทำงานในระยะยาว ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อนายจ้างที่ประสบปัญหาการเข้า-ออกงานง่ายของแรงงาน และอีกทั้งตัวแรงงานข้ามชาติเองก็จะได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่ดีมากขึ้น เนื่องจากการพัฒนาทักษะของแรงงานที่ดำเนินตามกรอบความร่วมมือของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในรูปของพหุภาคีในทุกระดับ

ข้อเสนอแนะวิธีวิทยาการวิจัย

1. ควรกำหนดวิธีการศึกษาแบบผสมผสาน (Mixed Method) ที่มีการเพิ่มเติมในส่วนของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ควบคู่ไปกับวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพเพียงอย่างเดียว หากมีการศึกษาด้วยวิธีการเชิงปริมาณจะทำให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการยืนยันปรากฏการณ์ที่ศึกษาได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2. ควรศึกษาครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนหน่วยงานภาครัฐของประเทศพม่าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงาน เพื่อจักได้ข้อมูลที่ครบถ้วนจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากประเทศต้นทางและปลายทางของการอพยพและย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลผลการศึกษาที่ถูกต้องและครอบคลุมมากขึ้น

3. ควรศึกษาโดยกรณีศึกษา (Case Study) ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ ที่ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีผลการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ดีเยี่ยม (Best Practice) อาทิ ประเทศสิงคโปร์ มากำหนดไว้ในศึกษาด้วย ทั้งนี้เนื่องจากทั้งประเทศไทยประเทศพม่า และประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต้องร่วมมือตามกรอบความ

ร่วมมือของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฉะนั้นในการศึกษาจึงพึงกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องด้านการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศที่เป็นต้นแบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่ดีด้วย

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรพิจารณากรอบแนวคิดในการศึกษาปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติที่เข้ามายังประเทศไทยเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการเมือง ตลอดจนสังคมและวัฒนธรรมของประชาคมอาเซียนที่ซึ่งจะกระตุ้นให้พื้นที่ของการย้ายถิ่นข้ามชาติมิได้เป็นเพียงการข้ามแค่ระดับสองชาติแต่อาจเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ที่จะยังให้เกิดผลกระทบจากการย้ายถิ่นข้ามชาติที่เป็นทั้งผลดีและผลลบอย่างไรในฐานะที่ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศผู้รับประเทศผู้ส่งแรงงานข้ามชาติในอาเซียน

2. ควรศึกษาพื้นที่จังหวัดอื่นเป็นกรณีศึกษา (Case Study) ซึ่งอาจพิจารณาศึกษาจังหวัดในภูมิภาคอื่นที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติพม่าแต่ภูมิภาคหลังของแรงงานข้ามชาติพม่านั้นต่างกัน อาทิ กลุ่มชาติพันธุ์ และภูมิสำเนา เพื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาที่จังหวัดเชียงใหม่ที่ส่วนใหญ่แรงงานข้ามชาติพม่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ไทใหญ่ ซึ่งอาจจะทำให้ได้ผลการศึกษาที่หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งอาจจะศึกษาเปรียบเทียบแรงงานข้ามชาติสัญชาติลาว และกัมพูชา เนื่องจากแรงงาน 2 สัญชาตินี้รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการเหมือนกับแรงงานสัญชาติพม่า โดยแยกการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติออกจากสัญชาติอื่น ซึ่งจะช่วยให้ทราบผลการศึกษาที่กว้างขวางมากขึ้น

3. ควรศึกษาเชื่อมโยงปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศพม่าที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของพม่า ที่ซึ่งอาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานข้ามชาติพม่าอพยพกลับประเทศ โดยควรศึกษาคาดการณ์ผลกระทบระยะยาวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยที่คงยังอาศัยแรงงานอย่างเข้มข้นเป็นปัจจัยนำเข้าในระบบการผลิต เพื่อจักได้ข้อมูลผลการศึกษาเชิงวิชาการในการนำไปกำหนดยุทธศาสตร์ป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบด้านแรงงานต่อระบบเศรษฐกิจไทยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้

บรรณานุกรม

- กระทู้ถามที่ 088 ร. 2552. **ราชกิจจานุเบกษา**. (2 กุมภาพันธ์): 27; 30; 67; 70.
- กระทู้ถามที่ 992 ร. เล่มที่ 120 ตอนที่ 32 ก. 2546. **ราชกิจจานุเบกษา**. (21 เมษายน): 109; 111.
- กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2550. **มรรควิธีเศรษฐศาสตร์การเมือง 1**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
กรมการจัดหางาน. 2550. **การตรวจติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานการบริหารจัดการแรงงาน
ต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ตามมติคณะรัฐมนตรี 2550**. กรุงเทพฯ: กระทรวง
แรงงาน.
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2549. **รายงานสถานการณ์ความมั่นคงของ
มนุษย์ระดับประเทศ ประจำปี 2549**. กรุงเทพฯ: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง
ของมนุษย์.
- กระทรวงมหาดไทย. 2538. **ประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 เรื่อง “การ
ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519”**.
กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- กระทรวงมหาดไทย กองการต่างประเทศ. 2552. “สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพและ
หลบหนีเข้าเมือง”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://fad.moi.go.th/content.php?>
(15 มีนาคม 2552).
- กระทรวงแรงงาน. 2554ก. “มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา
<http://www.labour.go.th/ilo/index.htm>. (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- _____ 2554ข. “แรงงานชะลอการเก็บเงินต่างด้าวเข้ากองทุนฯ ออกไป 1 ปี”. [ระบบ
ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.mol.go.th/anonymouse/news>. (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- กฤตยา อาชวนิจกุล และ กนกวรรณ ธรรมวรรณ. 2543. **เรื่องเพศ อนามัยเจริญพันธ์ และความ
รุนแรง: ประสบการณ์ชีวิตของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า**. นครปฐม: สถาบันวิจัย
ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และ พรสุข เกิดสว่าง. 2540. **เส้นทางแรงงานหญิงจากประเทศเพื่อนบ้านสู่
ธุรกิจการค้าบริการทางเพศในประเทศไทย**. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กิริยา กุลกลการ. 2552. “แรงงานต่างด้าวกับการรักษาความสามารถในการแข่งขันของ
อุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มไทย”. **ประชาชาติธุรกิจ** 33, 4134 (สิงหาคม): 97.

กุศล สุนทรธาดา และ อุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์. 2540. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบ
เข้าเมืองและ ความคิดเห็นของภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้อง. นครปฐม: สถาบันวิจัย
ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ขจักษ์ บุรุษพัฒน์. 2545. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ. กรุงเทพฯ: สมาคม
ความมั่นคงปลอดภัยแห่งประเทศไทย.

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง. 2549. คู่มือการจัดระบบการจ้างแรงงาน
ต่างด้าว. กรุงเทพฯ: กรมประชาสัมพันธ์.

คำอิน. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน. 2554. สัมภาษณ์. 2 เมษายน.

_____. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน. 2554. สัมภาษณ์. 23 กรกฎาคม.

จุมพล หนิมพานิช. 2548. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย.
นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่. 2554. สัมภาษณ์. 22 เมษายน.

ช่างทอง. ชาวบ้านคนไทย. 2554. สัมภาษณ์. 6 เมษายน 2554.

ชุตินา สุวรรณ์เดชา. 2546. “การเคลื่อนย้ายแรงงานและการย้ายถิ่น”. น. 26. ใน เศรษฐศาสตร์
แรงงานและแรงงานสัมพันธ์. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร. 2554. วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และ
ความเป็นอื่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิทยา.

ณัฐภรณ์ ไชยแก้ว. 2547. สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแรงงานพม่าในเมืองเชียงใหม่.
เชียงใหม่: วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นรา รัตนรุจ. 2552. คู่มือสำหรับผู้ดำเนินการอบรมหลักสูตรเรื่องการเสริมสร้างศักยภาพเจ้าหน้าที่
รัฐเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: องค์การระหว่างประเทศเพื่อ
การโยกย้ายถิ่นฐาน.

นโรดม ปาลกะวงศ์ ณ อยุธยา, ผู้แปล. 2541. ภูมิศาสตร์ประชากร (Population Geography).
กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.

น้องปุย. เจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา เมือง เชียงใหม่. 2554. สัมภาษณ์.
20 เมษายน.

น้อย. ครู. 2554. สัมภาษณ์. 1 สิงหาคม.

ปฎิญา ศิริสารการ. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2554. สัมภาษณ์. 1 สิงหาคม.

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2550. “มาศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองกันเถิด” น. 45. ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2550. *มรรควิธีเศรษฐศาสตร์การเมือง (1)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. 2529ก. “ปรัชญาและวิธีวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์การเมือง” น. 54. ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2529. *วิธีวิทยาศาสตร์สังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. 2529ข. “โลกชีวิตและระบบ: มิติใหม่ทางการศึกษาเศรษฐศาสตร์ - การเมือง”. น. 2. ใน กนกศักดิ์ แก้วเทพ. 2529. *วิธีวิทยาศาสตร์สังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปึงปอนด์ รักอำนวยกิจ. 2552. *บทสังเคราะห์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการและแรงกดดัน ในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. 2545. “ข้ามพรมแดน กับคำถามเรื่องอัตลักษณ์ วัฒนธรรมพื้นที่และความ เป็นชาติ”. *วารสารสังคมศาสตร์* 15 (1): 12.
- ผู้ใหญ่นบ้าน หมู่ 7 ต.สุเทพ เมือง เชียงใหม่. 2554. สัมภาษณ์. 1 สิงหาคม.
- พรพิมล ตรีโชติ. 2548. *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารพม่า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย.
- พรสุข เกิดสว่าง และ กฤตยา อาชวนิจกุล. 2540. *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่าจากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- พ่อครู. *อดีตแรงงานก่อสร้างไทใหญ่*. 2554. สัมภาษณ์. 2 เมษายน.
- พัชรราวดี วงศ์บุญสิน. 2550. *โครงการวิจัยการเพิ่มผลิตภาพกำลังแรงงานอาเซียน (ส่วนที่ 1-2)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- พิชญา บุญขจร. ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองเชียงใหม่. 2554. สัมภาษณ์. 21 เมษายน.
- พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. 2546. *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พีเฮียน. *เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (Swan)*. 2555. สัมภาษณ์. 11 กรกฎาคม.
- ฟิลิป มาร์ติน. 2546. *แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน.
- _____. 2552. *การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพในประเทศไทย: เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในขณะที่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวและการเรียนรู้จาก วิถีปฏิบัติที่ดี*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน.

- มติชนรายสัปดาห์. 2547. โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย โดยการสนับสนุนของ สกว.
24 (1262): 37.
- มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา. 2551. ใบแจ้งข่าวสำหรับการเผยแพร่เรื่องด่วน. กรุงเทพฯ:
มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา. (เอกสารอัดสำเนา).
- เมือง. ผู้ใหญ่บ้านไทใหญ่. 2554. สัมภาษณ์. 1 สิงหาคม.
- แม่ศรี. เจ้าของหอพักสำหรับแรงงานไทใหญ่. 2554. สัมภาษณ์. 6 เมษายน
ขงยุทธ. ครู. 2554. สัมภาษณ์. 1 สิงหาคม.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์. 2548. การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันกับแรงงาน
ต่างด้าว: กรณีศึกษาของจังหวัดสมุทรสาคร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
_____. 2551. นโยบายการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติระยะยาว: ความต้องการทาง
เศรษฐกิจและต้นทุนทางสังคม. เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ธรรมชาติของการ
จัดระบบแรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษาและสถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. 2553. อนาคตสถานการณ์แรงงานไทยในมุมมองด้านตลาดแรงงาน. 24
ธันวาคม 2553 ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ. กรุงเทพฯ: (เอกสารประกอบการประชุม).
- _____. ผู้อำนวยการวิจัยการพัฒนาแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
2554. สัมภาษณ์. 1 สิงหาคม.
- ขงยุทธ แฉล้มวงษ์ เกษมสันต์ จินฉวาโส และ ศักคินา สนิชศักดิ์โยธิน. 2539. การศึกษาเชิง
นโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติดังกล่าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย : กรณีศึกษา
จังหวัดตาก. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
ลูงชาย. แรงงานไทใหญ่. 2554. สัมภาษณ์. 3 กรกฎาคม.
- วรางคณา อิมอุคม และ ณัฐพงษ์ เจริญทรัพย์. 2553. “สถานการณ์และผลกระทบของแรงงาน
ต่างด้าวในระบบเศรษฐกิจไทย”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://www.bot.or.th/Thai/
Economic.Conditions/Thai/South/EconomicPapers/ResearchPaper/foreignlabor.pdf](http://www.bot.or.th/Thai/Economic.Conditions/Thai/South/EconomicPapers/ResearchPaper/foreignlabor.pdf).
(24 กุมภาพันธ์ 2554).
- วิทยาลัยประชากรศาสตร์. 2550. “แรงงานและการย้ายถิ่น”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา
http://www.cps.chula.ac.th/html_th/pop_base/labour/labour_017.htm. (17 มีนาคม 2550)
- วิพรรณ ประจวบเหมาะ นพวรรณ จงวัฒนา พ็ชรราชพิชัย วงศ์บุญสิน สุวัฒนา วิบูลย์เศรษฐ์ และ
มยุรี นกยูงทอง. 2544. ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อสภาพการณ์ของแรงงานข้ามชาติ:
กรณีศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ขมาภรณ์ กิตติจิรส. 2544. การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายในประเทศไทย: กรณีศึกษา
มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพนธ์ปริญญาโท,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถานการณ์แรงงานต่างด้าว. 2554. [บันทึกเทป]. กรุงเทพฯ: สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย
ช่อง 11.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทย
ภายใต้ยุคการพิสูจน์สัญชาติ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สภาความมั่นคงแห่งชาติ. 2553ก. “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550 – 2554”.
[ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.nsc.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=990&Itemid=42. (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- _____. 2553ข. “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา
http://www.nsc.go.th/files/attach_doc/strategy_doc/strategy1_13.pdf. (24 กุมภาพันธ์
2554).
- สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการการแรงงาน. 2553. ข้อเสนอเชิงนโยบายแรงงานต่างด้าว : การ
พิสูจน์สัญชาติและการปฏิรูประบบบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย
กรณีศึกษา จังหวัดภูเก็ต. กรุงเทพฯ: สภาผู้แทนราษฎร.
- สมชัย จิตสุชน และ นันทพร เมธาคุณวุฒิ. 2546. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจมหภาคของการจ้าง
แรงงานอพยพ 3 สัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศไทย.
- สมบัติ ชำรงค์วุฒิส. 2541. นโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนา
บริหารศาสตร์.
- สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดเชียงใหม่. 2554. สัมภาษณ์. 19 เมษายน.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. 2538. โลกาวัดันและแรงงาน. กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์.
- สำนักข่าวอิสรา. 2555. “นักวิชาการ” ชี้ไทยบอดี้มองไม่เห็นการเอาเปรียบแรงงานพม่า”.
[ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://isranews.org/%E0%B8%82%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A7/56-isranews/7035-2012-06-05-09-39-45.html>.
(24 กุมภาพันธ์ 2554).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2522. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 2544 – 2554”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_dep=pcgr&id=71 (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2555. “ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/news.php?keyword=ปฏิญญาสิทธิมนุษยชน&begin_date=&end_date=. (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- สำนักงานจัดหางานจังหวัดเชียงใหม่. 2554. “การจัดระบบจ้างงานแรงงานต่างด้าว (รายละเอียดขั้นตอนวิธีการ การพิสูจน์สัญชาติ)”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.cmemployment.org/wp/default.asp?id=11&n=>. (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่. 2553. “เขตรับผิดชอบ”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://chiangmaimm.com/th/2011-11-08-08-26-35.html>. (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. 2552ก. กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- _____. 2552ข. “สถิติรายเดือน 2552”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://115.31.137.7/workpermit/main/Stat/SMonth/2552/sm08-52.pdf>. (24 กุมภาพันธ์ 2554).
- สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. 2549. คู่มือการจ้างแรงงานต่างด้าว. กรุงเทพฯ: กรมประชาสัมพันธ์.
- สุณี ฉัตราคม. 2523. เศรษฐศาสตร์แรงงานระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- _____. 2548. การย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน และการถูกหลอกลวงของแรงงานต่างชาตินในประเทศ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย.
- สุภางค์ จันทวานิช อมรทิพย์ อมรภิบาล อังคณา กมลเพชร วิทยา สวัสดิ์วุฒิพงศ์ สุระ คุณคงคาพันธ์, ปราณี มหาศักดิ์พันธ์ สมาน เหล่าคำรังชัย สมยศ ลีตระกูล และ บรรลือฤทธิ์ ทาทอง. 2540. การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไทย-พม่าและสถานการณ์เสี่ยงต่อโรคเอดส์ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นพื้นที่แม่สอดและแม่สายรายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย
- สุมาลี ปิตยานนท์. 2545. ตลาดแรงงานไทยกับนโยบายรัฐ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- สุรัสวดี สกลชัย. 2547. การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- องค์กรคนเครือข่าย. 2552. “สถานการณ์รัฐฉานในปัจจุบัน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.khonkhurtai.org/index.php?option=com_content&view=article&id=79:2009-11-24-07-01-00&catid=31:general&Itemid=46 (24 กุมภาพันธ์ 2552).
- อดิศร เกิดมงคล. 2551. “แรงงานข้ามชาติจากพม่าในประเทศไทย: มองผ่านนโยบายรัฐไทยและประเด็นสิทธิมนุษยชน”. ใน การประชุม The 4th Asia Human Rights. ประเทศเกาหลี. (เอกสารอัดสำเนา).
- อนันต์ เกตุวงศ์. 2541. หลักและเทคนิคการวางแผน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- أيادی. รายงานไทใหญ่. 2554. สัมภาษณ์. 1 กรกฎาคม.
- أيาลาว. รายงานไทใหญ่. 2554. สัมภาษณ์. 25 กรกฎาคม.
- ไอ. ผู้นำเขาวชนไทใหญ่. 2553. สัมภาษณ์. 18 – 19 ธันวาคม.
- Alkire, S. 2003. **A Conceptual Framework for Human Security**. New Jersey: Prentice-Hall.
- Allan, D. 2000. **Political Economy in Macroeconomics**. New Jersey: Princeton University Press.
- Amnesty International. 2002. **The UN and refugees' human rights : A manual on how UN human rights mechanisms can protect the rights of refugees**. London: Amnesty International.
- Arnold, W. 1960. “National Security” as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, 67, 4: 481-502.
- Barker, A. J. no date. “Joel Arthur Barker’s The New Business of Paradigm: 21st Century Edition”. [Online]. Available http://www.thenewbusinessofparadigms.com/media/preview/Transcript21stCentPreview_NBOP.pdf. (1 August 2010).
- Borjas, G. 2003. “The Labor Demand Curve is Downward Sloping : Reexamining the Impact of Immigrations on the Labor Market” **Quarterly Journal of Economics** 118: 1335 – 1374.
- Bruno S. F. 1983. “Politics, Economics, and the Underground Economy” pp. 22. In **The Political Process and Economics Change**. Kristen R. Monroe. (Editor). New York: Agathon Press.

- Choldin, H. M. 1973. "Kinship Networks in the Migration Process". **International Migration Review** 7: 163 – 176.
- _____. 1999. **Kinship Network In The Migration Process**. Vertovec Steven and Cohen Robin. (Editors). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Coleman, S. J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital". **The American Journal of Sociology**, [Online]. 94, (Supplement): Available <http://econ.tau.ac.il/papers/publicf/Zeltzer2.pdf> (14 November 2009).
- Dye, R. Thomas. 1972. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-Hall.
- Edward, J. T. 2006. "International Migration and Economic Development". [Online]. Available http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P09_SYMP_Taylor.pdf. (14 November 2009).
- Edward, J. T., Jorge Mora, and Richard Adams. 2005. "Remittances, Inequality and Poverty: Evidence from Rural Mexico". [Online]. Available <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/60287/2/05-003.PDF>. (14 November 2009).
- Edwards, Alejandra Cox and Manuelita, Ureta. 2003. "International, Remittances and Schooling: Evidence from EL Salvador". **Journal of Development Economics** 72, 2, (Special Issue): 429 – 461.
- Entorf, Horst and Moebert, Jochen. 2004. The Demand for Illegal Migration and Market Outcomes. **Intereconomics** January/February: 16.
- Ernest, Gellner. 1994. **Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals**. London: Hamish Hamilton.
- Everett, S. Lee. 1966. A Theory of Migration. **Demography**. [Online] 3, 1. Available <http://www.jstor.org/stable/2069963>. Final.aspx?reportid=126&template=2R2C&yeartype=M&subcatid=11. (19 June 2010).
- Frey, S. Bruno. 1983. "The Public Choice View of International Political Economy". **International Organization** 38, 1: 199-223.
- Fukuyama, Francis. 1999. "Social Capital and Civil Society". [Online]. Available <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm#II>. http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P09_SYMP_Taylor.pdf (14 April 2010).

- Helga, Hafiendorf. 1991. "The Security Puzzle: Theory – Building and Discipline – Building in International". **International Studies Quarterly**. [Online]. 35, 1 (March): 3-17. Available [http:// www.jstor.org/pss/2600386](http://www.jstor.org/pss/2600386).
http://www.cps.chula.ac.th/html_th/pop_base/labour/labour_017.htm. (17 มีนาคม 2550)
- Hudson, R. Nancy and Myo, Nyunt. 2000. "Arbitrary Confiscation of farmers' Land by the State Peace and Development Council (SPDC) Military Regime in Burma". [Online]. Available http://burmalibrary.org/docs4/Arbitrary_confiscation-ncgub.pdf. (14 November 2009).
- Institute for Population and Social Research Issues on Migration and other. no date. **Human Security Issues on Migration**. Bangkok: Mahidol University.
- Institute for Strategic Studies. 2000. "The Concept of national security policy and national strategy. (Part 2: National security policy and strategy in a democratic South Africa)". [Online]. Available <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-81891201/concept-national-security-poli>. (14 November 2009).
- Jennissen, Roel. 1974. "Economic theories of international migration and the role of immigration policy". [Online]. Available <http://epc2006.princeton.edu/download.aspx?submissionId=60112>. (14 November 2009).
- Kritaya, Archavanitkull. 2000. "Sex, Fertility, and Violence: The Experiences of Burmese Migrant Workers", Nakhon Pathom: Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Lucas , Robert. 2008. **International Labor Migration in a Globalizing Economy**. Washington DC: Carnegie Endowment.
- MacDonald, S. John and MacDonald D, Leatrice. 1964. "Chain Migration, Ethnic Neighborhood Formation and Social Network". **Milbank Memorial Fund Quarterly** 42: 82.
- Maier, S. Charles. Peace and security for the 1990s. In Joseph J. Romm. 1993. "Defining national security: the nonmilitary aspects". [Online]. Available <http://books.google.co.in/books?id=shxDOnuVcyYC>. (22 September 2010).
- Massy, Douglas. 2003. "Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century". [Online]. Available <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Massey.pdf>. (14 November 2009).

- Ministry of Health Labour and Welfare. 1999. "Annual Report on Health and Welfare, Japan Ministry of Health. Labour and Welfare". [Online]. Available <http://www.mhlw.go.jp/english/wp/wp-hw/ingex.html>. (14 November 2009).
- Myron, Weiner. 1985. "On International Migration and International Relations". [Online]. Available <http://www.jstor.org/pss/1973247> (6 November 2009).
- Patton, Michael Quinn. 1990. **Qualitative Evaluation and Research Methods**". 2nd ed. CA: Sage.
- Pholphirul, Piriya and Rukumnuaykit, Pungpond. 2007. **Economic Contribution o Migrant Workers to Thailand**. The 4th National Conference of Economists. Chiang Mai: Chiang Mai University.
- Pholphirul, Piriya Rukumnuaykit, Pungpond, Kamlai, Jongkon. 2010. **Do Immigrants Improve Thailand's Competitiveness?**. Bangkok: The World Bank.
- Piore, J. Michael. 1979. **Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ravenstein, G. E. 1889. "The Laws of Migration". **Journal of the Statistical Society of London** 48 (June): 167 – 235.
- Sherman, H. 1987. **Foundation of Radical Political Economy**. New York: M.E. Sharpe.
- Smith, M. 1996. **Fatal Silence: Freedom of Expression and the Right to Health in Burma**. London: Article 19.
- Stanko, Dariusz. 2004. **Social Security in Theory and Praticce : An Essay**. Osaka: Osaka University.
- Thailand Burma Border Consortium. 2004. "Internal Displacement and Vulnerability in Eastern Burma". [Online]. Available <http://www.tbcc.org/idps/report-2004-idp-english.pdf>. (14 November 2009).
- Thurow, C. Lester. 1970. **Investment in Human Capital**. Belmont CA: Wadsworth Publishing Company.
- United Nations Development Program. 1994. "Human Development Report 1994". [Online]. Available <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>. (24 August 2010).

_____. 1999. "Human Development Report 1999". [Online]. Available
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1999_EN.pdf. (24 August 2010).

_____. 2000. "Human Development Report 2000". [Online]. Available
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2000/> (24 August 2010).

United Nations High Commissioner For Refugees Thailand. 2011. "A temporary living place for
Myanmarese evacuees". [Online]. Available <http://www.unhcr.or.th/th/where/thailand>.
(4 April 2011).

Venketeswaran, K. S. 1996. **Burma: Beyond the Law**. London: Article 19.

World Bank. 2006. **Global Economic prospects : Economic Implications of Remittances and
Migration**. Washington DC: World Bank.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
พ.ศ. ๒๕๕๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑
เป็นปีที่ ๖๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีการผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขูด การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

“การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชิญด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

“องค์กรอาชญากรรม” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจนมีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสามซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิใช่คุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้ประธานศาลฎีกา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

ให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกข้อบังคับ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับประธานศาลฎีกา กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๖ ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้ อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จาก บุคคลที่คนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

มาตรา ๗ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด ฐานค้ามนุษย์

(๑) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๒) อุปการะ โดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิด ฐานค้ามนุษย์

(๓) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูก จับกุม

(๔) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิด ฐานค้ามนุษย์เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ถูกลงโทษ

(๕) ซักชวน ชี้นำ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรม เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

มาตรา ๘ ผู้ใดเตรียมเพื่อกระทำความผิดตามมาตรา ๖ ต้องระวางโทษหนึ่งใน สามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๙ ผู้ใดสมคบ โดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดตาม มาตรา ๖ ต้องระวางโทษไม่เกินกึ่งหนึ่งของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าผู้ที่สมคบกันกระทำความผิดคนหนึ่งคนใดได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกันผู้ร่วมสมคบด้วยกันทุกคนต้องระวางโทษตามที่ได้บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกระทงหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้นต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดที่ได้มีการสมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้

มาตรา ๑๐ ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา ๖ ได้กระทำโดยร่วมกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปหรือโดยสมาชิกขององค์กรอาชญากรรม ต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้กึ่งหนึ่ง

ในกรณีที่สมาชิกขององค์กรอาชญากรรมได้กระทำความผิดตามมาตรา ๖ สมาชิกขององค์กรอาชญากรรมทุกคนที่เป็นสมาชิกอยู่ในขณะที่กระทำความผิด และรู้เห็นหรือยินยอมกับการกระทำความผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นแม้จะมีได้เป็นผู้กระทำความผิดนั้นเอง

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำเพื่อให้ผู้เสียหายที่ถูกพาเข้ามาหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรตกอยู่ในอำนาจของผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๑๑ ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๖ นอกราชอาณาจักร ผู้นั้นจะต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นำมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒ ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยแสดงตนเป็นเจ้าของพนักงานและกระทำการเป็นเจ้าพนักงาน โดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการนั้น ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๑๓ ผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

กรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดกระทำความผิดใดตามพระราชบัญญัตินี้เสียเอง ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา ๑๕ ให้ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

หมวด ๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

มาตรา ๑๕ ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปคม.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ปกค. เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟู และการประสานงานระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ไม่น้อยกว่าเจ็ดปี ด้านละหนึ่งคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และมีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขานุการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๓) กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

(๔) กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์

(๕) ส่งเสริมและกำกับดูแลให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการ เพื่อ ประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ด้านการ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมของ องค์กรดังกล่าว

(๗) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การ จ่ายเงินการเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน

(๘) วางระเบียบเกี่ยวกับการรายงานสถานะการเงินและการจัดการกองทุนเพื่อ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ส่งเสริมและกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ปกค.

(๑๐) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ต้อง ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๑๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจาก ตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) นายกรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่หรือมีความ ประพฤติเสื่อมเสีย

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ขาดการประชุมสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันเป็นกรรมการแทน เว้นแต่ว่าการดำรง ตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งก็ได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วแต่ยังมิได้ มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่

มาตรา ๒๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รอง ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม หากรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจ ปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการ ลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

คณะกรรมการต้องมีการประชุมอย่างน้อยปีละสามครั้ง

มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปกค.” ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่ นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการ ท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง สาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสอบสวน คดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านการป้องกัน การปราบปราม การบำบัดฟื้นฟูและการประสานงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไม่น้อยกว่า เจ็ดปี ด้านละสองคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นกรรมการ และมีรอง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการ ปกค. มีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการ โดยอาจแต่งตั้งจากข้าราชการหรือภาคเอกชนก็ได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการ ปกค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคมให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๓) จัดให้มีและกำกับการดำเนินการตามโครงการรณรงค์และการให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๔) จัดให้มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ติดตามและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะกรรมการ

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา ๔๔ (๔)

(๗) จัดทำและกำกับแผนปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๘) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๒๔ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของคณะกรรมการ ปกค. โดยอนุโลม

คณะกรรมการ ปกค. ต้องมีการประชุมอย่างน้อยปีละครั้ง

มาตรา ๒๕ คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. มอบหมายก็ได้

ให้นำมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานโดยอนุโลม

มาตรา ๒๖ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค.
 - (๒) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้
 - (๓) จัดระบบงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งช่วยเหลือเยียวยาและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้มีประสิทธิภาพ
 - (๔) จัดให้มีการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
 - (๕) จัดให้มีข้อมูลสารสนเทศและการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
 - (๖) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. หรือตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. มอบหมาย
- ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดงบประมาณและบุคลากรให้เพียงพอและเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๓

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๒๗ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน

(๒) ตรวจสอบบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์เมื่อผู้นั้นยินยอม แต่ถ้าผู้นั้นเป็นหญิงจะต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ตรวจ

(๓) ตรวจสอบยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์อยู่ในยานพาหนะนั้น

(๔) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น ยึด หรืออายัด เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพยานหลักฐานในการค้ำมนุษย์ หรือเพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ และหากเน้นซักว่าจะเอาหมายค้นมาได้ พยานหลักฐานนั้นอาจถูกโยกย้าย ซ่อนเร้น หรือทำลายไปเสียก่อน หรือบุคคลนั้นอาจถูกประทุษร้าย โยกย้าย หรือซ่อนเร้น

ในการใช้อำนาจตาม (๔) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้นและรายงานเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้ รวมทั้งผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ตลอดจนจัดทำสำเนารายงานดังกล่าวให้ไว้แก่ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ค้น ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งมอบสำเนารายงานนั้นให้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการเข้าค้นในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นต้องดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือรองผู้กำกับการตำรวจขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับเจ็ดขึ้นไป ทั้งนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นส่งสำเนารายงานเหตุผลและผลการตรวจค้น บัญชีพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์และบัญชีทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ต่อศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้นหรือศาลอาญา ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงหลังจากสิ้นสุดการตรวจค้นเพื่อเป็นหลักฐาน

ในการดำเนินการตาม (๒) และ (๓) พนักงานเจ้าหน้าที่อาจสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาทำแทนได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะขอความช่วยเหลือจากบุคคลใกล้เคียงเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ แต่จะบังคับให้ผู้นั้นช่วยโดยอาจเกิดอันตรายแก่ผู้นั้นไม่ได้

มาตรา ๒๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ทั้งนี้ ให้อย่างน้อยให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้การคุ้มครองบุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายเกินกว่ากำหนดเวลาในวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาต ทั้งนี้ ศาลจะอนุญาตได้ไม่เกินเจ็ดวัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ไว้ด้วยก็ได้

การจัดให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวตามมาตรานี้ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานที่อันสมควรซึ่งมีห้องขังหรือสถานคุมขัง ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ให้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน โดยเคร่งครัด

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อสารสนเทศอื่นใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาซึ่งเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับประธานศาลฎีกา

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็น ดังต่อไปนี้

(๑) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(๒) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(๓) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งดังกล่าวให้

ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังจากที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ให้ศาลมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

ในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจร้องขอให้บุคคลใดช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกรายละเอียดผลการดำเนินการนั้น และให้ส่งบันทึกนั้นไปยังศาลที่มีคำสั่งโดยเร็ว

บรรดาเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์ในการสืบสวนและใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีความผิดฐานก้ามนุญย์เท่านั้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๑ ก่อนฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการก้ามนุญย์ พนักงานอัยการโดยตนเองหรือโดยได้รับคำร้องขอจากพนักงานสอบสวนจะนำผู้เสียหายหรือพยานบุคคลมาขึ้นคำร้องต่อศาล โดยระบุนการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าได้มีการกระทำความผิดและเหตุแห่งความจำเป็นที่จะต้องมีการสืบพยานไว้โดยพลันก็ได้

ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือพยานบุคคลจะให้การต่อศาลเอง เมื่อผู้เสียหายหรือพยานบุคคลแจ้งแก่พนักงานอัยการแล้ว ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้า

ให้ศาลสืบพยานทันทีที่ได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ในการนี้ หากผู้มีส่วนได้เสียในคดีคนใดยื่นคำร้องต่อศาลแถลงเหตุผลและความจำเป็นขอถามค้านหรือตั้งทนายความถามค้านเมื่อเห็นสมควรก็ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตได้ และให้นำความในมาตรา ๒๓๗ ทวิ วรรคสาม และวรรคสี่แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าต่อมามีการฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยในการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๑ ก็ให้รับฟังพยานดังกล่าวในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้

มาตรา ๓๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๔

การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

มาตรา ๓๓ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณี วัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

การให้ความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง อาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้

มาตรา ๓๔ เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้เสียหาย ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิและประสงค์ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายตามที่ได้รับแจ้งจากปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

การเรียกค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะเวลาที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้

คำพิพากษาในส่วนที่เรียกค่าสินไหมทดแทน ให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญาและในกรณีที่ศาลสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษา และให้อธิบดีกรมบังคับคดีมีหน้าที่ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีนี้ด้วย

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง และการบังคับคดีตามวรรคสามมิให้เรียกค่าธรรมเนียม และให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายระหว่างที่อยู่ในความดูแลไม่ว่าบุคคลนั้นจะพำนักอยู่ ณ ที่ใด ไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการดำเนินคดี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายด้วย

ในกรณีที่ผู้เสียหายจะให้การหรือเบิกความเป็นพยานในความผิดฐานก้ำมูญขี้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นพยานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

ถ้าผู้เสียหายต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือถ้าบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะกระทำผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้นๆ หรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศนั้น

มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

มาตรา ๓๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักฐานเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานก้ำมูญขี้ในต่างประเทศ หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทยจริงหรือไม่ หากบุคคลนั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลนั้นเดินทางกลับ

เข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่โดยไม่ชักช้า และให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้นั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายในต่างประเทศเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและก่อนออกนอกราชอาณาจักร สถานะของการได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่เป็นการชั่วคราวยังไม่สิ้นสุด เมื่อได้ตรวจพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความถูกต้องของผู้เสียหายที่ถือเอกสารแล้ว หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้ผู้เสียหายนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้นั้น และให้ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ตามสถานะและระยะเวลาที่เป็นอยู่เดิมก่อนออกไปนอกราชอาณาจักร

ในกรณีที่ผู้เสียหายในต่างประเทศเป็นคนต่างด้าวและไม่มีเอกสารประจำตัว แต่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้ที่มีหรือเคยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อได้ตรวจพิสูจน์สถานะของการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของผู้นั้นแล้ว หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้ผู้เสียหายนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้นั้นและให้ได้รับการพิจารณาให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ตามสถานะและระยะเวลาที่เป็นอยู่เดิมก่อนออกไปนอกราชอาณาจักร

มาตรา ๔๐ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ จำนวนคดี การดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการดำเนินงานในอนาคตเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๔๑ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

หมวด ๕

กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

มาตรา ๔๒ ให้จัดตั้งกองทุนในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เรียกว่า “กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน ประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้
- (๔) เงินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๕) ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
- (๖) เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินของกองทุนหรือที่ได้จากการจัดหารายได้
- (๗) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๔๓ เงินและดอกผลที่กองทุนได้รับตามมาตรา ๔๒ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๔๔ เงินและทรัพย์สินของกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การช่วยเหลือผู้เสียหายตามมาตรา ๓๓
- (๒) การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๓๖
- (๓) การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ตามมาตรา ๓๕

(๔) การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ปกค. กำหนด

(๕) การบริหารกองทุน

มาตรา ๔๕ ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนสามคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนจากภาคเอกชน จำนวนสองคนซึ่งเกี่ยวข้องกับงานด้านพัฒนาสังคม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านป้องกันและ

ปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือด้านการเงิน เป็นกรรมการ และให้รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๔๖ ให้นำมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุน และการแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยอนุโลม

มาตรา ๔๗ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔
- (๒) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๓) รายงานสถานะการเงินและการจัดการกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๘ การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๔๙ ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน จำนวนห้าคนประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การสังคมสงเคราะห์ และการประเมินผลด้านละหนึ่งคนและให้รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน โดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- (๒) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ
- (๓) เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคล

ใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผล

มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลและบัญชีทำการส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อให้คณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

รายงานผลการสอบบัญชีตามวรรคสอง ให้รัฐมนตรีเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

หมวด ๖

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๕๒ ผู้ใดกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ไม่ถึงสิบแปดปีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

มาตรา ๕๓ นิติบุคคลใดกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท

มาตรา ๕๔ ผู้ใดขัดขวางการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์ เพื่อมิให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถ้าเป็นการกระทำอย่างหนึ่ง

อย่างใดดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้เสียหายหรือพยานเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่ไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ใช้กำลังบังคับ ชู่เจ็ญ ช่มชู่ ช่มชืนใจ หลอกลวง หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่นเพื่อมิให้ผู้เสียหายหรือพยานไปพบพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือไม่ไปศาลเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ หรือเพื่อให้ผู้นั้นให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความอันเป็นเท็จ หรือไม่ให้ข้อเท็จจริงหรือเบิกความ ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหายหรือไร้ประโยชน์ เอาไปเสีย แก้ไข เปลี่ยนแปลง ปกปิด หรือซ่อนเร้น เอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ หรือปลอม ทำ หรือใช้เอกสารหรือพยานหลักฐานใดๆ อันเป็นเท็จในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน หรือเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(๕) ใช้กำลังบังคับ ชู่เจ็ญ ช่มชู่ ช่มชืนใจ หรือกระทำการอันมิชอบประการอื่นต่อกรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของคณะทำงาน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๕ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติตามหน้าที่หรือกฎหมาย

(๑) รู้ว่ามีการยื่นคำขอเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๓๐ แล้วเปิดเผยแก่บุคคลที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้รู้ว่ามีหรือจะมีการยื่นคำขอเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นยื่นคำขอสูญเสียโอกาสที่จะได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารนั้น หรือ

(๒) รู้หรือได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามมาตรา ๓๐ แล้วเปิดเผย แก่บุคคลที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้รู้เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

มาตรา ๕๖ ผู้ใดกระทำการหรือจัดให้มีการกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) บันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียงหรือสิ่งอื่นที่สามารถ แสดงว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ ทั้งนี้ ไม่ว่าขั้นตอนใดๆ

(๒) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงาน สอบสวนหรือในทางพิจารณาคดีของศาลที่ทำให้บุคคลอื่นรู้จักชื่อตัว ชื่อสกุลของผู้เสียหายจากการ กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์หรือบุคคลในครอบครัวผู้เสียหายนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศ ประเภทใด

(๓) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ภาพหรือเสียง ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศประเภท ใด เปิดเผยประวัติ สถานที่อยู่ สถานที่ทำงาน หรือสถานศึกษาของบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการ กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำที่ผู้กระทำจำต้องกระทำเพื่อ ประโยชน์ของทางราชการในการคุ้มครองหรือช่วยเหลือผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายยินยอมโดย บริสุทธิ์ใจ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๕๗ ให้โอนเงินทุนสงเคราะห์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้า มนุษย์ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ว่าด้วยการดำเนินงานและ การใช้จ่ายเงินสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็นทุนประเดิมแก่ กองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็กและกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค้านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงานบริการหรือขอตาน บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าวเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ข

**กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ**

**กรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ
(ILO Multilateral Framework on Labour Migration)**

หลักการและแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกมัดว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติบนพื้นฐานของสิทธิซึ่งได้รับฉันทานุมัติจากที่ประชุมไตรภาคีของผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยกรอบพหุภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ (ณ กรุงเจนีวา วันที่ 31 ตุลาคม – 2 พฤศจิกายน 2548)

วิธีการสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน

รัฐบาล โดยการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างควรดำเนินการให้มีความร่วมมือกันในระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ภายใต้การบริหารงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการจ้างงาน¹ บรรดารัฐบาลองค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้างควรทำงานร่วมกันกับ ILO ในการส่งเสริมนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานในระดับระหว่างประเทศและในระดับระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาคที่มีความสอดคล้องกันตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดข้างต้นนี้ ในขณะที่เดียวกัน ILO ก็ควรที่จะส่งเสริมการเจรจากับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยมีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาวิธีการจัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานที่สอดคล้องกัน โดยมีกรอบพหุภาคีของ ILO ที่มีผลผูกมัดซึ่งว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานเป็นฐานอ้างอิง

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติตามหลักการข้างต้นได้

1. พัฒนาการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานระหว่างรัฐบาลและในหมู่รัฐบาลต่างๆ ด้วยกัน
2. พัฒนาการเจรจาและความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลในเรื่องนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน โดยปรึกษาหารือกับหุ้นส่วนทางสังคม ประชาคมและองค์กรของแรงงานข้ามชาติ

3. ส่งเสริมข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างประเทศปลายทางกับประเทศต้นทางตามความเหมาะสมเพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านต่างๆ ของการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน เช่น วิธีการรับเข้าทำงาน การไหลเวียนของแรงงานความเป็นไปได้ในการนำครอบครัวของแรงงานให้มาอยู่ร่วมกันนโยบายการผสมผสานระหว่างเชื้อชาติ และการย้ายกลับถิ่น และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวโน้มในเรื่องมิติหญิงชายของแรงงาน

4. ส่งเสริมการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือ โครงการและแผนงานที่ก่อให้เกิดหรือที่เพิ่มโอกาสให้แรงงานทั้งหญิงและชายในประเทศกำลังพัฒนา ใด้งานที่มีคุณค่าทำ

5. สร้างกลไกสำหรับการปรึกษาหารือไตรภาคีในระดับภูมิภาคในระดับระหว่างประเทศและในระดับพหุภาคี

6. ส่งเสริมข้อตกลงทวิภาคีระหว่างองค์กรลูกจ้างต่างๆ ในประเทศต้นทางและประเทศปลายทางโดยการจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและการย้ายโอนสมาชิกระหว่างกัน

7. ส่งเสริมบทบาทของ ILO ในฐานะที่เป็นผู้นำในด้านการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานรวมถึงการมีปฏิริยาตอบสนองกับหน่วยงานอื่นๆ ในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับประเด็นการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน

การป้องกันและการคุ้มครองการเคลื่อนย้ายถิ่นที่ถูกปฏิบัติโดยมิชอบ

1. รัฐบาลควรพัฒนาจัดทำและนำมาตรการในการป้องกันการปฏิบัติโดยมิชอบ การลักลอบนำคนเข้าเมือง และการค้ำมนุษย์อย่างผิดกฎหมายมาใช้ โดยมีการปรึกษาหารือกับหุ้นส่วนทางสังคม นอกจากนี้รัฐบาลควรมุ่งที่จะกระทำการป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานที่ผิดปกติทางกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติตามหลักการข้างต้นได้

1. รับเอาข้อบัญญัติทางกฎหมายและนโยบายในการป้องกันการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน โดยไม่ถูกต้องและขจัดสภาพการเคลื่อนย้ายถิ่น โดยมิชอบ รวมถึงการค้าแรงงานข้ามชาติชายและหญิง มาใช้ปฏิบัติ

2. เน้นมาตรการต่างๆ ที่มีจุดมุ่งหมายในการตรวจค้นและบ่งชี้การปฏิบัติอันมิชอบต่อแรงงานข้ามชาติให้เข้มงวดยิ่งขึ้นรวมถึงการล่วงเกินและความรุนแรงทางกายภาพและทาง

เพศ การจำกัดความเคลื่อนไหว การเป็นทาสหนี้สิน การถูกบังคับใช้แรงงาน การยึดหน่วงค่าจ้าง การจ่ายค่าจ้างต่ำหรือการประวิงการจ่ายค่าจ้างและผลประโยชน์ต่างๆ การยึดหนังสือเดินทางหรือบัตรประชาชนหรือเอกสารเดินทาง และการขู่ที่จะฟ้อง กล่าวโทษต่อทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเศรษฐกิจที่อยู่นอกวิถีทางปกติของกฎข้อบังคับและความคุ้มครอง เช่น งานบ้าน

3. นำวิธีการเยียวยาที่มีประสิทธิผลและสามารถเข้าถึงได้มาใช้ปฏิบัติกับแรงงานที่ถูกละเมิดสิทธิโดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานภาพของการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานดังกล่าว รวมถึงวิธีการเยียวยาสำหรับการผิดสัญญาว่าจ้าง เช่น การชดเชยทางการเงิน

4. กำหนดบทลงโทษและเบี้ยปรับแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติโดยมิชอบแก่แรงงานข้ามชาติ

5. รับเอามาตรการที่สนับสนุนแรงงานข้ามชาติและเหยื่อของการลักพาที่ผิดกฎหมายให้กล่าวโทษการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดการแสวงหาประโยชน์การละเมิดสิทธิของพวกเขาโดยคำนึงถึงกรณีแวดล้อมพิเศษของสตรีและเด็กและเพื่อให้เป็นไปตามนั้นจัดให้มีกลไกสำหรับแรงงานข้ามชาติในการยื่นคำร้องทุกข์และแสวงหาการแก้ไขเยียวยาโดยปราศจากการข่มขู่หรือการตอบโต้

6. ห้ามยึดเอกสารประจำตัวของแรงงานข้ามชาติ

7. สร้างและเสริมความเข้มแข็งช่องทางหรือโครงสร้างสำหรับการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขสภาพการเคลื่อนย้ายถิ่นอันมิชอบ

8. เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการลักพาที่ผิดกฎหมายเพื่อเตือนผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อถึงอันตรายของการกระทำดังกล่าว และทำให้สาธารณชนตระหนักถึงเรื่องดังกล่าว

9. ช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์และสภาพของการเคลื่อนย้ายถิ่นโดยมิชอบโดยให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ความต้องการเฉพาะของสตรีและเด็ก

10. รับเอานโยบายในการแก้ไขสาเหตุพื้นฐานและผลการทบทของการค้ามนุษย์โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อกระเด็นที่เกี่ยวกับเพศ

11. ให้การสนับสนุนการจัดการ โฆษณาชวนเชื่อที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน

2. การบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐทุกรัฐย่อมมีสิทธิอธิปไตยในการพัฒนาจัดทำ นโยบายของตนเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและบรรทัดฐาน

ระหว่างประเทศอื่นๆ รวมถึงแนวทางปฏิบัติควรมีบทบาทสำคัญตามความเหมาะสมในการทำให้ นโยบายเหล่านี้มีความสอดคล้องกัน มีประสิทธิผลและเป็นธรรม

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติทาง หลักการข้างต้นได้

1. จัดทำนโยบายและนำนโยบายที่สอดคล้องกัน มีเนื้อหาครอบคลุม มีความต่อเนื่อง และโปร่งใสมาใช้ปฏิบัติ เพื่อที่จะบริหารจัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยที่จะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานข้ามชาติทุกคนและต่อสมาชิกในครอบครัวของ แรงงานเหล่านั้นและต่อประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง
2. รับรองให้มีความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน นโยบายการจ้างงานและนโยบายอื่นๆ แห่งชาติ เพื่อเป็นการตระหนักถึงผลทางสังคมและทาง เศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางของการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานและเพื่อส่งเสริมงานที่มี คุณค่าสำหรับทุกคน และเป็นงานเต็มเวลาที่ก่อให้เกิดผลผลิตและเสรีภาพในการเลือกทำงาน
3. จัดทำและนำนโยบายระดับชาติ ตลอดจนนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของ แรงงานในระดับภูมิภาคและระดับพหุภาคีตามแนวทางของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและ บรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและข้อสัญญาพหุภาคีด้วยแรงงานข้ามชาติมาใช้ปฏิบัติตาม ความเหมาะสม
4. ปฏิบัติตามนโยบายที่รับรองว่าสิ่งที่เสี่ยงที่สุดที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติบางกลุ่ม รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างไม่ถูกต้องกำลังประสบอยู่นั้นได้รับการแก้ไข
5. รับรองว่านโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานเป็นเรื่องอ่อนไหวในประเด็น เรื่องเพศและการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศที่บ่อยครั้ง บรรดาแรงงานสตรีต้องประสบในกระบวนการการเคลื่อนย้ายถิ่น
6. จัดให้กระทรวงแรงงานมีบทบาทสำคัญในการจัดทำนโยบาย การจัดทำ รายละเอียด การบริหาร และการจัดการการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานเพื่อรับรองว่าข้อเท็จจริงใน นโยบายแรงงานและการจ้างงานจะได้รับการพิจารณาด้วย
7. จัดให้มีกลไกเพื่อรับรองให้มีการประสานงานและการปรึกษาหารือกันใน ระหว่างกระทรวง เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน

8. รับรองให้โครงสร้างและกลไกที่มีลักษณะเฉพาะภายในกระทรวงต่างๆ และอาจรวมถึงหน่วยงานพิเศษที่ดูแลประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติมีอำนาจหน้าที่และความสามารถที่จำเป็นในการพัฒนาจัดทำและนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานมาใช้ปฏิบัติ

9. รับรองให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องมีงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ที่พอเพียงสำหรับดำเนินนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน

10. จัดให้มีกระบวนการแบบไตรภาคีเพื่อรับรองให้มีการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน และนำความคิดเห็นขององค์กรดังกล่าวมาพิจารณา

3. ควรพิจารณาถึงการขยายวิถีทางที่เป็นไปได้สำหรับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานตามปกติ โดยคำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงานและแนวโน้มทางประชากร

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติตามหลักการข้างต้นได้

1. จัดตั้งระบบและโครงสร้างสำหรับการวิเคราะห์ตลาดแรงงานเป็นระยะๆ และอย่างเป็นรูปธรรม โดยนำเอาประเด็นเกี่ยวกับเพศของแรงงานมาพิจารณาและซึ่งรวมเรื่องดังต่อไปนี้

1.1 มิติของสาขา อาชีพ และภูมิภาคที่มีความขาดแคลนแรงงาน สาเหตุของการขาดแคลน และประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับอุปทานแรงงานฝีมือทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง รวมถึงภาครัฐ สาธารณสุข และการศึกษา

1.2 ความขาดแคลนแรงงานฝีมือทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง รวมถึงภาครัฐ สาธารณสุข และการศึกษา

1.3 ผลกระทบระยะยาวของแนวโน้มของประชากรที่มีต่ออุปสงค์และอุปทานแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการย้ายเข้าสู่วัยชรา และการเติบโตของอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงาน

2. จัดทำนโยบายที่โปร่งใสสำหรับการรับเข้าทำงานการจ้างงานและที่อยู่อาศัยของแรงงานข้ามชาติ โดยตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน รวมถึงความต้องการของตลาดแรงงาน

3. ในสถานการณ์ที่เอื้ออำนวย จัดทำนโยบายและกระบวนการคัดกรองระดับทวิภาคี หรือระดับภูมิภาค หรือพหุภาคี เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติ

4. ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้โครงการบูรณาการระดับภูมิภาค

5. รับรองให้โครงการการทำงานชั่วคราวตอบสนองต่อความต้องการของตลาดที่มีอยู่และให้โครงการดังกล่าวเคารพต่อหลักการการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานข้ามชาติและแรงงานในประเทศ โดยแรงงานตามโครงการดังกล่าวได้รับสิทธิตามที่กล่าวถึงในหลักการข้อที่ 8 และ 9 ของกรอบงานนี้

4. การเจรจาทางสังคมเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งต่อการพัฒนาจัดทำนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานที่มีเหตุผล และควรจะทำให้การส่งเสริมและนำไปใช้ปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติตามหลักการข้างต้นได้

1. จัดทำหรือเสริมสร้างความแข็งแกร่งของขบวนการการเจรจาทางสังคมในระดับชาติเพื่อรับรองให้มีการปรึกษาหารือกันในเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานในทุกๆ ด้าน รวมถึงการจัดเตรียมแผนงานและข้อมูลทางการศึกษา และการจัดการบริการและความช่วยเหลือให้แก่แรงงานข้ามชาติ และบรรดาชายและหญิงที่กำลังคิดจะเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อหางานทำตามความต้องการที่แตกต่างกัน
2. อำนวยความสะดวกให้องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีสาธารณะระดับระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ระดับชาติและเวทีสาธารณะอื่นๆ รวมถึงการจัดให้มีขบวนการการปรึกษาหารือระดับไตรภาคี
3. ส่งเสริมการเจรจาและการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างเกี่ยวกับ โอกาสในเชิงปฏิบัติและสิ่งท้าทายที่องค์กรประสบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติ
4. ส่งเสริมการเจรจาและการปรึกษาหารือกับองค์กรลูกจ้างเกี่ยวกับข้อกังวลที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานและบทบาทขององค์กรในการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติ
5. จัดให้แรงงานข้ามชาติทั้งชายและหญิงเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจาและการปรึกษาหารือ

5. รัฐบาลและหุ้นส่วนทางสังคมควรปรึกษากับประชาสังคมและสมาคมแรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับนโยบายการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงาน

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติตามหลักการข้างต้นได้

1. ร่วมกันกับหุ้นส่วนทางสังคมในการระบุประชาสังคมและสมาคมแรงงานข้ามชาติที่สำคัญที่ให้การส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติเพื่อปรึกษาหารือและให้การสนับสนุน
2. สนับสนุนให้มีการจัดตั้งเครือข่ายหุ้นส่วนทางสังคม ประชาสังคมและสมาคมแรงงานข้ามชาติ

6. สิทธิมนุษยชนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดก็ตาม ควรได้รับการส่งเสริมและการคุ้มครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติทั้งหมดควรได้ประโยชน์จากหลักการและสิทธิในปฏิญญาของ ILO ปี 2541 ว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานและการติดตามเรื่องดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นในอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO ทั้ง 8 ฉบับและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติตามหลักการข้างต้นได้

1. รัฐบาลควรรับรองให้มีการนำกฎหมายและวิธีปฏิบัติแห่งชาติที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาใช้กับแรงงานข้ามชาติทุกคนและให้ได้รับความเคารพโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
2. ควรจัดทำข่าวสารข้อมูลให้แรงงานข้ามชาติทราบถึงสิทธิมนุษยชนและข้อพันธะของตนและช่วยเหลือพวกเขาในการปกป้องสิทธิของตน
3. รัฐบาลควรจัดให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติที่บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจัดการฝึกอบรมเรื่องสิทธิมนุษยชนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่น

4. ควรมีการรับรองบทบัญญัติแห่งกฎหมายและนโยบายนำมาใช้ปฏิบัติ และใช้บังคับเพื่อ

4.1 รับรองให้แรงงานข้ามชาติทั้งชายและหญิงมีสิทธิในเสรีภาพในการสมาคมตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ เมื่อพวกเขาเหล่านั้นเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานแล้วก็ให้สิทธิที่จะรับตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้นได้ให้ความคุ้มครองพวกเขาจากการถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากกิจกรรมของพวกเขาในสหภาพแรงงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 98 และรับรองให้องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างปฏิบัติตามสิทธิดังกล่าวเหล่านี้

4.2 คุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากสภาพของการถูกบังคับใช้แรงงานถึงการเป็นทาสของหนี้สินและของการค้ามนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติในสภาพผิดปกติทางกฎหมายหรือกลุ่มแรงงานข้ามชาติซึ่งอาจตกอยู่ในภาวะเสี่ยง

4.3 รับรองในเรื่องอายุขั้นต่ำที่จะรับเข้าทำงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 138 และในการห้ามใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดอย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานเด็กข้ามชาติและลูกหลานของแรงงานข้ามชาติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182

4.4 จัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อแรงงานข้ามชาติในการจ้างงานและในอาชีพต่างๆ

7. (ก) มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศทั้งหมดใช้บังคับแก่แรงงานข้ามชาติเว้นแต่จะได้ระบุเป็นอย่างยิ่ง กฎหมายและกฎข้อบังคับแห่งชาติเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติควรยึดถือมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและบรรทัดฐานอื่นๆ ระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางปฏิบัติ

(ข) การคุ้มครองแรงงานข้ามชาตินั้น จำเป็นต้องตั้งอยู่บนรากฐานทางกฎหมายที่เป็นธรรมโดยมีกฎหมายระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานอ้างอิงในการพิจารณาจัดทำกฎหมายและนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาตินั้น รัฐบาลควรใช้หลักการอันสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อทำงาน (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ปี 2492 (ฉบับที่ 97) อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ (ข้อกำหนดเพิ่มเติม) ปี 2518 (ฉบับที่ 143) และข้อแนะนำข้อที่ 86 และ 151 ที่แนบท้ายอนุสัญญาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันระหว่างพลเมืองของประเทศกับแรงงานข้ามชาติในสถานการณ์ปกติและมาตรการขั้นต่ำของการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทั้งหมด หลักการในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน

ข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานข้ามชาติปี 2533 นั้นควรนำมาพิจารณาด้วยเช่นกัน เมื่ออนุสัญญาเหล่านี้ได้รับการให้สัตยาบันแล้วก็ควรนำมาใช้ปฏิบัติอย่างเต็มที่

(ค) นอกจากนี้กฎหมายและนโยบายแห่งชาติก็ควรตั้งอยู่บนแนวทางมาตรฐานอื่นๆ ของ ILO ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจ้างงาน การตรวจแรงงานการประกันสังคม การคุ้มครองสตรี มีครรภ์ การคุ้มครองค่าแรง ความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในการทำงาน รวมทั้งมาตรฐานในสาขาอาชีพอื่นๆ เช่น ภาคเกษตรกรรม การก่อสร้าง และ โรงแรมและภัตตาคาร

แนวทางการปฏิบัติ

แนวทางการปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติ ตามหลักการข้างต้นได้

1. คำนึงถึงบรรดาอนุสัญญาของ ILO และบรรทัดฐานอื่นๆ ในระดับระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำนึงถึงหลักการที่สำคัญของอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ 97 และ 143 และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัวของแรงงานข้ามชาติปี 2533 โดยให้ความเคารพอย่างเต็มที่ต่ออนุสัญญาดังกล่าวที่ได้รับการให้สัตยาบันแล้ว และพิจารณาการให้สัตยาบันแก่อำนาจของอนุสัญญาที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันและการนำข้อกำหนดดังกล่าวไปใช้ปฏิบัติ
2. รับเอามาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อรับรองให้แรงงานข้ามชาติทั้งหมดได้ประโยชน์จากข้อกำหนดของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องตามหลักการข้อ 8 และ 9 ของกรอบงานนี้
3. รับเอานโยบายแห่งชาติที่ให้การส่งเสริมและมีจุดประสงค์ในการรับรองการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานข้ามชาติตามปกติที่ถูกกฎหมายกับพลเมืองของประเทศเกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน และวิธีปฏิบัติแห่งชาติและการให้เข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมตามอนุสัญญาฉบับที่ 97
4. รับเอามาตรการที่รับรองให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่ภายในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันกับพลเรือนของประเทศเกี่ยวกับการจ้างงานและโอกาสที่จะได้รับการฝึกอบรมหลังจากทำงานมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว และเมื่อสูญเสียงานไปก็ให้อนุญาตให้มีเวลาอย่างเพียงพอเพื่อหางานอื่นทำตามอนุสัญญาฉบับที่ 143 และข้อแนะนำข้อที่ 151 ของอนุสัญญาดังกล่าว
5. รับเอามาตรการที่รับรองให้บรรดาแรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่เดินทางออกจากประเทศที่ตนทำงานอยู่มีสิทธิจะได้รับค่าตอบแทนและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกี่ยวกับการทำงานที่

ค้ำชำระและอาจถึงกำหนดชำระ และหาเหมาะสมก็ให้คงอยู่ในประเทศต่อไปเป็นระยะเวลาพอสมควรเพื่อหาทางเรียนเรื่องค่าจ้างไม่ได้ชัะนั้น

6. รับเอามาตรการที่รับรองให้แรงงานข้ามชาติที่ได้รับเข้าทำงานอย่างถาวรแล้วได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศในกรณีที่ไม่สามารถทำงานได้

7. รับรองว่าข้อจำกัดในเรื่องสิทธิของแรงงานข้ามชาติชั่วคราวจะไม่เกินมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

8. รับเอามาตรการที่รับรองให้ทบัพัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานแห่งชาติ และกฎหมายและกฎข้อบังคับทางสังคมให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติชายและหญิงทั้งหมด รวมถึงคนรับใช้ในบ้านและกลุ่มแรงงานที่มีความเสี่ยงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจ้างงาน การคุ้มครองสตรีมีครรภ์ ค่าจ้าง ความปลอดภัยและอาชีวภาพอนามัยในการทำงานและสภาพในการทำงานอื่นๆ ตามบรรทัดฐานของ ILO ที่สอดคล้อง

9. เข้าร่วมทำข้อตกลงระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค หรือระดับพหุภาคีเพื่อจัดการคุ้มครองประโยชน์จากกาประกันสังคม รวมถึงการมีสิทธิในการประกันสังคมที่ติดตัวไปกับแรงงานข้ามชาติในสภาพปกติและให้ตามความเหมาะสมแก่แรงงานข้ามชาติในสภาพผิดปกติทางกฎหมาย

10. รับเอามาตรการที่รับรองให้แรงงานข้ามชาติพร้อมด้วยสมาชิกครอบครัวที่ติดตามแรงงานมาด้วยสามารถเข้ารับบริการด้านสุขภาพ โดยอย่างน้อยให้สามารถเข้ารับบริการบริการการรักษาพยาบาลฉุกเฉินได้ และให้แรงงานข้ามชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายและสมาชิกครอบครัวที่ติดตามมาด้วยได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันกับพลเรือนของประเทศในเรื่องการรักษาพยาบาล

11. รับเอามาตรการที่รับรองให้แรงงานข้ามชาติทุกคนได้รับค่าจ้างที่จ่ายให้คน โดยตรงเป็นประจำ ให้แรงงานดังกล่าวเมื่อการจ้างงานสิ้นสุด ซึ่งเป็นไปตามบรรทัดฐาน ILO ที่เกี่ยวข้องและตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติของประเทศ

12. รับเอามาตรการที่รับรองทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติให้แรงงานข้ามชาติทุกคนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับแรงงานที่เป็นพลเมืองของประเทศในเรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในการทำงานรวมถึงมาตรการที่เกี่ยวกับความเสี่ยงภัยเฉพาะอย่างในบางสาขาอาชีพและบางภาคเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรม การก่อสร้างการเหมืองแร่ การโรงแรมและภัตตาคาร งานบ้าน และเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยเฉพาะอย่างยิ่งที่แรงงานสตรีประสบ และส่งเสริมให้แรงงานมีโอกาสที่ดีในสถานที่ทำงานเท่าที่เป็นไปได้

13. รับเอามาตรการที่จะเปลี่ยนรูปกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากระบบให้เป็นเศรษฐกิจในระบบและที่จะรับรองให้แรงงานข้ามชาติในกิจกรรมดังกล่าวได้รับประโยชน์จากสิทธิที่อ้างถึงในหลักการข้อ 8 และ 9 ของกรอบงานนี้

14. องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างควรบรรจุข้อกังวลจำเพาะของแรงงานข้ามชาติทั้งชายและหญิงเข้าไปในกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมและการเจรจาทางสังคม

8. สิทธิของบรรดาแรงงานข้ามชาติตามที่อ้างถึงในหลักการข้อ 8 และ 9 ของกรอบงานนี้ควรให้ควรได้รับความคุ้มครองโดยการบังคับใช้กฎหมายและกฎข้อบังคับของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและตามบรรทัดฐานระดับภูมิภาคที่เหมาะสม

แนวทางปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติดังต่อไปนี้อาจมีคุณค่าในการก่อให้เกิดผลทางด้านการปฏิบัติตามหลักการข้างต้นได้

1. ขยายการตรวจแรงงานให้ครอบคลุมสถานที่ทำงานทุกแห่งที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ เพื่อที่จะตรวจสอบสภาพการทำงานและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามสัญญาการจ้างงาน
2. รับรองให้สำนักงานผู้ตรวจแรงงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีทรัพยากรที่จำเป็น และให้พนักงานตรวจแรงงานได้รับการฝึกอบรมอย่างพอเพียงในการแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิของแรงงานข้ามชาติและความต้องการต่างๆของแรงงานข้ามชาติทั้งชายและหญิง
3. ส่งเสริมให้มีการจัดทำสัญญาการจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดข้อผูกพันและความรับผิดชอบและกลไกสำหรับการจดทะเบียนสัญญาเช่นนั้นตามที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ
4. ส่งเสริมและปรึกษาหารือกรอบพหุภาคีของ ILO กับองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เพื่อรับรองมิให้หลักการการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานข้ามชาติกับแรงงานที่เป็นพลเมืองของประเทศและการใช้สิทธิที่อ้างถึงในหลักการข้อ 8 และ 9 ของกรอบงานนี้ถูกละเลยในนโยบายและแผนงานต่างๆ
5. จัดให้มีการเยียวยาต่อการละเมิดสิทธิอย่างมีประสิทธิภาพให้แก่แรงงานข้ามชาติทุกคนในการยื่นคำร้องทุกข์ และแสวงหาการแก้ไขเยียวยาโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ การข่มขู่หรือการตอบโต้

6. จัดให้มีการเชี่ยวชาญสำหรับการที่บุคคลและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานและการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติทำการละเมิดสิทธิของแรงงานเหล่านั้น
7. จัดให้มีบทลงโทษ และการปรับสำหรับผู้ที่ได้รับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นฐาน
8. จัดข่าวสารข้อมูลให้แก่แรงงานข้ามชาติเกี่ยวกับสิทธิของพวกเขาและช่วยเหลือพวกเขาเหล่านั้นในการปกป้องสิทธิของตน
9. จัดข่าวสารข้อมูลให้แก่องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติ
10. จัดให้บริการการตีความและการแปลเท่าที่จำเป็นสำหรับแรงงานข้ามชาติในระหว่างกระบวนการทางการปกครองและทางกฎหมาย
11. ให้การบริการทางกฎหมายตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติของประเทศให้แก่แรงงานข้ามชาติที่มีเรื่องเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานและการเคลื่อนย้ายถิ่น

ภาคผนวก ก

ประวัติผู้วิจัย

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางสุพัตตรา ตันตจิรียาพันธ์
เกิดเมื่อ	9 ธันวาคม 2520
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2539 – 2542 สังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต (สส.บ.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2544 – 2546 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รป.ม.) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2552 ประกาศนียบัตรวิชาภาษาอังกฤษเฉพาะอาชีพ (ครู) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จังหวัดนนทบุรี
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2547 – ปัจจุบัน อาจารย์ประจำหลักสูตร สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์