

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว ในอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิด 4 แนวคิดมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ คือ แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าว แนวคิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน แนวคิดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ และแนวคิดการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าว

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ได้เกิดชุดความคิดสามประการที่มีความสำคัญต่อแนวคิดทฤษฎีการย้ายถิ่น ซึ่ง Stephen Castles ได้สรุปไว้ดังนี้ (กุศล สุนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, 2540: 9-10)

2.1.1 ทิศทางด้านเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจ (The neo-classical economic equilibrium perspective)

แนวคิดนี้มีอ้างอิงถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น โดยมองว่าการย้ายถิ่นเกิดจากปัจจัยผลักดัน เช่น ความยากจน การขาดแคลน ที่ดิน การมีประชากรมากเกินไปในประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสในการมีงานทำ ค่าตอบแทน ความทันสมัยของประเทศผู้รับ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่อย่างเช่น George J. Borjas (1989 และ 1990) มองว่าผู้ย้ายถิ่นแต่ละคนจะทำการตัดสินใจเลือกว่าจะย้ายไปประเทศใด ขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ในตลาดแรงงาน และจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันของค่าตอบแทนในระยะยาว ก่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ

2.1.2 แนวคิดเชิงโครงสร้างที่มองย้อนประวัติศาสตร์ (The historical-structural approach)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่วิจารณ์แนวคิดของกลุ่มคลาสสิกใหม่ ว่า การที่มองแต่ละบุคคลว่าสามารถมีทางเลือกได้อย่างอิสระนั้นไม่เป็นจริง ความจริงแล้วความไม่เท่าเทียมกันเกิดจากโครงสร้างทางทรัพยากรและพลังอำนาจต่างๆ ในแต่ละประเทศที่แตกต่างกันไปมาตั้งแต่เดิม ประกอบกับนโยบายการเข้าประเทศของประเทศผู้รับจะเป็นข้อจำกัดประการสำคัญต่อทางเลือกของผู้ย้ายถิ่น แนวคิดเชิงโครงสร้างที่มองย้อนประวัติศาสตร์นี้ มีรากฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองต่างๆ ซึ่งเน้นความเท่าเทียมกันของการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในระบบเศรษฐกิจโลก การย้ายถิ่นจึงถูกมองว่าเป็นการหลั่งไหลของแรงงานราคาถูกมาสู่แหล่งทุน ส่งผลถึงการพัฒนาที่ไม่ทัดเทียมกันตลอดชั่วกาลนาน และการเอาเปรียบทรัพยากรจากประเทศที่ยากจนไปสู่ประเทศที่ร่ำรวยมากขึ้นไปอีก

2.1.3 แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่น (Migration approach)

แนวคิดนี้ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มประเทศต่างๆ systems ที่อยู่ในระหว่างการมีกระแสของผู้ย้ายถิ่นสูง มันอาจจะประกอบด้วยประเทศเพียง 2 ประเทศ แต่มันอาจมีประโยชน์มากกว่า ถ้าได้พยายามที่จะรวมเอาประเทศหลายๆ ประเทศ ซึ่งถูกเชื่อมโยงโดยระบบอื่นๆ เข้ากับระบบของการย้ายถิ่น เพื่อวิเคราะห์ระบบการย้ายถิ่นเชิงภูมิภาค เช่น ภูมิภาคแปซิฟิกใต้ ภูมิภาคอาเซียน หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจมีการนำเอาภูมิภาคที่สภาพภูมิศาสตร์ที่ไกลออกไปเข้ามาเชื่อมโยงด้วย เช่น ระบบการย้ายถิ่นที่รวมเอาฟิลิปปินส์และอเมริกาเข้ามา ซึ่งแนวคิดเชิงระบบของการย้ายถิ่น วางกรอบแนวคิดโดยตรวจสอบทุกมิติของความสัมพันธ์ระหว่างกระแสการไหลของคน และกระแสอื่นๆ เช่น กระแสทุน สินค้าและเทคโนโลยี โดยแบบจำลองจะเน้นให้เห็นกระแสของสิ่งต่างๆ ดังกล่าวในเชิงความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ เช่น การล่าอาณานิคม การส่งทหารไปประจำตามฐานทัพ การมีอำนาจอิทธิพลทางการเมือง การแทรกซึมทางการค้า อีกทั้งมีความเชื่อมโยงกันภายในระบบการย้ายถิ่นเอง ซึ่งสามารถทำให้เข้าใจปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้กว้างขวางขึ้น

แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่นยังช่วยให้เข้าใจการไหลเวียนของประชากร และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงทิศทางการระหว่างประเทศผู้ส่งและผู้รับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์ (ซึ่งแต่ก่อนได้ตัดชนบนออกมา) การเปิดตัวสู่ระบบเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยี และอิทธิพลทางวัฒนธรรม การย้ายถิ่นทั้งภายใน (จากชนบทสู่เมือง) และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งต่างๆ การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาเกือบทั้งหมดมักจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรเสมอ แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่นยังรวมไปถึงกระแสการย้ายถิ่นแต่ละกระแสที่จะก่อเกิดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างทั้งในระดับจุลภาค และระดับมหภาค

โครงสร้างระดับมหภาค หมายถึง ปัจจัยด้านสถาบันในระดับที่กว้างขึ้น เช่น เศรษฐศาสตร์การเมืองของตลาดโลก ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกฎหมายโครงการบริหารและมาตรการต่างๆ ที่รัฐนำมาใช้ควบคุมการย้ายถิ่น ส่วนโครงสร้างระดับจุลภาค หมายถึง เครื่องมือและการปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการที่ได้รับการพัฒนาโดยผู้ย้ายถิ่นและโดยชุมชน เพื่อแก้ไขผลพวงของการย้ายถิ่น โดยเครื่องมือที่ไม่เป็นทางการจะผูกมัดผู้ย้ายถิ่นและผู้ที่ไม่ได้ย้ายถิ่นเข้าด้วยกันอย่างซับซ้อน โดยอาศัยบทบาททางสังคมและสายสัมพันธ์ส่วนตัว

ครอบครัวและชุมชนนับว่ามีความสำคัญต่อเครือข่ายในการย้ายถิ่น เพราะการตัดสินใจการย้ายถิ่นโดยปกติไม่ได้กระทำโดยคนใดคนหนึ่งแต่ครอบครัวจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยและจะมีความเป็นไปได้ยิ่งขึ้น ถ้ามีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงเชิงครอบครัว ทำให้มีความช่วยเหลือทั้งทางด้านเงินทุนและเชิงวัฒนธรรมประเพณี นอกจากนี้ยังช่วยเหลือในขบวนการปรับตัวในถิ่นปลายทางด้วย โดยปกติลูกโซ่ของกระบวนการย้ายถิ่นเริ่มต้นจากปัจจัยภายนอก เช่น เริ่มต้นโดยการเคลื่อนย้ายของคนหนุ่มสาว โดยเฉพาะผู้ชายที่เป็นนักบุกเบิก เมื่อการย้ายถิ่นเริ่มขึ้น ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่ก็ตามผู้ย้ายถิ่นรุ่นก่อนๆ มา และได้รับความช่วยเหลือจากคนรู้จักหรือคนสนิทในถิ่นปลายทาง เครือข่าย ดังกล่าวซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์เชิงเครือญาติหรือมาจากถิ่นต้นทางเดียวกันซึ่งจะให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดหาที่พักหางาน ติดต่อราชการ เป็นต้น ทำให้ผู้ที่อยู่ในกระบวนการย้ายถิ่นปลอดภัยกว่าและสามารถจัดการได้ดีกว่า ทั้งหมดนี้เป็นผลของการ “เบิกร่อง” (Beaten path effect) ซึ่งจะทำให้มีคนย้ายไปสู่พื้นที่ที่ญาติหรือเพื่อนร่วมชาติอาศัยอยู่ก่อน อาจกล่าวได้ว่า ทรายใดที่การย้ายถิ่นของมนุษย์เกิดขึ้น การย้ายถิ่นก็จะกลายเป็นกระบวนการทางสังคมที่ดำรงอยู่ได้ด้วยตนเอง

2.2 แนวคิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน

อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544:42) ได้สรุปแนวคิดนี้ว่า ในศตวรรษที่ 17 แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งแต่เดิมถือเป็นเรื่องภายในรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อหาหนทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น ภายหลังจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ.1945 ต่อมาในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 สมัชชาสหประชาชาติได้มีมติรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) และปฏิญญาฯ นี้ได้เป็นพื้นฐานหรือหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติและนานาประเทศ

กฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ เน้นการส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชน สิทธิทางสังคมและอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ลีลาศ ความคิดเห็นในทางการเมือง ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม กำหนดหรือสถานะอื่นใดเพื่อก่อให้เกิดสันติภาพ ความเสมอภาค และความมั่นคง ยั่งยืนในสังคมนานาชาติ ไม่ว่าบุคคลนั้นๆ จะอยู่ในประเทศที่จะยอมรับสัจยบันเรื่องนี้หรือไม่ก็ตาม

อนุสัญญาของสหประชาชาติ ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นทุกคนและสมาชิกในครัวเรือน ไม่ว่าจะมิสสถานะหรือสถานภาพอย่างไร ดังนี้ 1.สิทธิที่จะออกประเทศใดๆ รวมทั้งประเทศของตน 2.สิทธิที่จะใช้ชีวิต 3.ห้ามการทรมานใช้แรงงานอย่างโหดเหี้ยม 4.ห้ามมิทาสหรือบีบบังคับให้ทำงาน แม้เจ้าตัวยินยอมก็ตาม 5.มีอิสระในความคิด 6.มีอิสระและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น 7.เคารพซึ่งความเป็นส่วนตัว 8.มีสิทธิครอบครองทรัพย์สิน 9.มีเสรีภาพและความมั่นคง 10.เคารพต่อเกียรติภูมิของแต่ละบุคคล 11.สามารถพึ่งพาความยุติธรรมจากศาล 12.ไม่รู้ข้อโทษทางอาญา 13.กำหนดบทลงโทษต่อผู้ผิดสัญญาจ้างงาน 14.คุ้มครองเอกสารเกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่น 15.มีกระบวนการเข้าสู่ดูแลผู้ที่ถูกเนรเทศ 16.มีการคุ้มครองทางการเจรจา 17.ยอมรับสถานภาพของบุคคล 18.ไม่มีการเลือกปฏิบัติในสถานภาพการจ้าง 19.มีสิทธิในการร่วมสมาคม 20.มีสิทธิในการประกันสังคม 21.มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาในทางการแพทย์

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1919 ต่อมาได้ผนวกเข้าเป็นองค์กรชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1946 สมาชิกก่อตั้ง ILO เดิมมี 45 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งี่ร่วมก่อตั้งองค์การด้วย ปัจจุบัน มีสมาชิก 178 ประเทศ โดย ILO มีหน้าที่หลักที่สำคัญคือ ส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม ตลอดจนสิทธิมนุษยชนและสิทธิของแรงงาน และมีแนวทางการสร้างระบบระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมทั้งแรงงานย้ายถิ่นด้วย ดังนี้

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานตามมาตรฐานสากล ได้ปรากฏในบทนำของธรรมนูญ ILO ซึ่งระบุถึงวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความเสมอภาคในสังคม คุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกย่องมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้างและให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และในปี ค.ศ. 1944 ที่ประชุมของ ILO มีข้อสรุปปรับหลักการสำคัญขององค์การและได้มีการออกปฏิญญาแห่งฟิลาเดลเฟีย (The Declaration of Philadelphia) ดังนี้

1. แรงงานไม่ใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นเรื่องที่สำคัญ สำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน

3. ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่ได้ ย่อมเป็นปฏิบัติต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกแห่งทุกหน
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา ทั้งสวัสดิภาพทางด้านวัตถุ และพัฒนาการด้านจิตใจ ภายใต้เงื้อมมือของเสรีภาพ ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนทางเศรษฐกิจและโอกาสอันทัดเทียมโดยมิได้คำนึงถึง เชื้อชาติ หรือเพศใดๆ ทั้งสิ้น (วารสารแรงงานสัมพันธ์, พฤษภาคม-มิถุนายน 2544:35)

บทบาทหน้าที่อันสำคัญของ ILO คือ การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติหรือรับเป็นแนวทาง ในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานในด้านแรงงาน เสรีภาพในการรวมตัวกันของคนงาน การร่วมเจรจาต่อรองการจัดการใช้แรงงานบังคับ การได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งมาตรฐานอื่นๆ ที่เป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำงาน

จากการเป็นสมาชิก ILO ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามธรรมเนียมขององค์การและนับจนถึงปัจจุบัน (เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2546) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา ILO เพียง 13 ฉบับ อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ ค.ศ.1930 อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน ค.ศ.1951 และประเทศไทยได้ออกกฎหมายที่ถือได้ว่าอยู่ในแนวมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 อีกทั้งยังได้จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบโดยตรงทางด้านแรงงาน

2.3 แนวคิดการนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ

วรวิทย์ เจริญเลิศและบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2540:43) ได้สรุปแนวคิดนี้ว่า ในหลายปีที่ผ่านมาการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมไปยังต่างจังหวัด ส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลของการผลักดันจากรัฐบาล โดยการให้สิทธิประโยชน์และการกระจายโครงสร้างพื้นฐานแต่สาเหตุหนึ่งของการเคลื่อนย้ายออกคือ การมีแรงงานไม่เพียงพอในช่วงที่ผ่านมา จึงมีเสียงเรียกร้องจากนักธุรกิจในส่วนภูมิภาคให้มีการเปิด “นำเข้า” แรงงานต่างด้าวอย่างเสรี

การสนองตอบข้อเรียกร้องนี้ ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยในระยะแรกให้กำหนดพื้นที่ 4 จังหวัดติดชายแดนเป็นเขตทดลองให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวและต่อมาได้ขยายเป็น 10 จังหวัด แต่ตามข้อเท็จจริงกลับพบว่าแรงงานต่างด้าวได้เคลื่อนย้ายลงไปสู่จังหวัดต่างๆ รวมทั้งกรุงเทพฯ ด้วย โดยมีการประมาณการว่า มีคนงานต่างด้าวที่หลบหนีและไม่มีใบอนุญาตทำงานอาศัยอยู่ในประเทศไทยกว่า 700,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากประเทศพม่า โดยแรงงานพม่าดังกล่าว ใช้กำลังกายทำงานเป็นหลัก หรือ แรงงานประเภทไร้ฝีมือ ส่วนใหญ่จะทำงานประเภท “3ส” ที่แรงงานไทยไม่ยอมทำ

คือ สกปรก เสียงอันตราย และสุดลำบาก และจะพบมากในงานเกษตร เช่น สวนยาง ประมง และก่อสร้าง

การพิจารณาแรงงานต่างด้าวในด้านเศรษฐกิจ เป็นการมองในมิติที่แคบ เพราะมองแรงงานเป็นเพียงปัจจัยการผลิต และไม่ใช่ “คน” ในระยะเวลาที่สถานะเศรษฐกิจมีการขยายตัวและต้องเผชิญกับสถานการณ์การแข่งขันสูง ก็จะเปิดให้มีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเนื่องจาก “ขาดแคลนแรงงาน” หรือ/และ “ค่าแรงถูก” เพราะฉะนั้นแรงงานเหล่านี้ที่โดนดูดซับเข้ามาสู่การผลิต จะต้องเผชิญกับปัญหาการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของสภาพการจ้าง ขาดสวัสดิการในการทำงาน ขณะเดียวกัน เมื่อเศรษฐกิจเข้าสู่ภาวะถดถอยจะมีนโยบายผลัดออก และการปกป้อง “การจ้างงานภายในประเทศ” มีการใช้มาตรการต่างๆ เช่น การสอดส่อง ตรวจสอบ และใช้กำลังเพื่อผลัดออก ฯลฯ ภาวะเช่นนี้จะนำมาสู่การเผชิญหน้าและการใช้ความรุนแรงการป้องกันและปราบปรามจากภาครัฐ

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ (2540:47-53) สรุปว่าแนวคิดในการนำเข้าแรงงานต่างชาติหรือแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ โดยเฉพาะกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานวางอยู่บนพื้นฐานวิธีคิด 3 แนวคิดคือ

2.3.1 แนวคิดมนุษยนิยมหรือการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน (Labour Protection)

แนวคิดนี้มองว่า ผู้ใช้แรงงานทั้งโลกคือพี่น้องกัน มีชะตากรรมที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบทุนนิยมร่วมกัน ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแบ่งแยกก็ดกันเพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนาและเพศ ซึ่งเป็นแนวคิดขององค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่

2.3.2 แนวคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน

เป็นแนวคิดของนักธุรกิจทั่วไปที่มองว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความอยู่รอดของการพัฒนาธุรกิจของตน เพราะเห็นว่ามีปัญหาขาดแคลนงานที่คนไทยไม่ทำหรือหากคนทำยาก มีข้อเสนอจากหอการค้าจังหวัดและกลุ่มนักธุรกิจใน 3 เรื่องสำคัญ คือ 1.ขอให้รัฐบาลลดหรือเลิกเงินค่าประกันตัวแรงงานต่างด้าว 2.ให้จัดตั้งศูนย์บริการครบวงจรเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการที่ต้องการพาแรงงานต่างด้าวมาจดทะเบียน โดยให้ยกหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การให้บริการพร้อมกัน และ 3.ให้ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายค่าตอบแทนแรงงานขั้นต่ำหรือผ่อนผันการใช้กฎหมายค่าตอบแทนขั้นต่ำชั่วคราวในเขตส่งเสริมการลงทุนต่างจังหวัดหรือเขตจังหวัดชายแดน เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการขยายการลงทุนไปสู่ต่างจังหวัดไม่ย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งรัฐบาลได้ตอบสนองแก่นักธุรกิจหลายเรื่อง ยกเว้น การผ่อนผันการใช้กฎหมาย

คำตอบแทนขั้นต่ำเพื่อกระตุ้นการลงทุนและหน่วยงานสาธารณสุขไม่สามารถมาตรวจสุขภาพ
คนงานที่ศูนย์บริการครบวงจรได้

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ (2540ข:53) เสนอแนะว่า สิ่งที่รัฐไทยพึงทำในการจัดการ
ปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในประเทศไทย ควรมุ่งประโยชน์สองด้านคือ 1. เพื่อส่งเสริม
และเอื้ออำนวยความสามารถของกลไกทางด้านระบบเศรษฐกิจของประเทศ 2. เพื่อนำไปสู่
ความสำเร็จที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวเหล่านั้น โดยมีได้ละเลยความมั่นคงแห่งรัฐ
เพราะว่าประโยชน์สูงสุดของสังคม ไม่ใช่การเป็นทุนนิยมที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง
(Unrealistic capitalism) หรือเป็นมนุษยนิยมที่ไร้เหตุผล (Irrational Humanism) หรือชาตินิยมสุดขั้ว
(Extreme Nationalism) การรักษาจุดระหว่างแนวความคิดทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ยากจะทำ แต่ทำได้หาก
มีความตั้งใจที่จะทำ และจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายทุน ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนสังคมโดยรวม
กล่าวคือรัฐนั่นเอง

Juliet Cheetham(1972:3-9) สรุปว่า กรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง
(Immigrants) ของประเทศต่างๆ มาจากพื้นฐานความคิด ดังนี้

1. คนเข้าเมืองคือคนแปลกหน้า แนวคิดนี้เป็นหลักการในยุค Laissez-faire ซึ่งเชื่อว่า
คนเข้าเมืองจะกลับคืนถิ่นในไม่ช้า ดังนั้นรัฐจึงเพิกเฉยประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมของคนเข้า
เมือง และไม่ยอมรับในฐานะที่เท่าเทียมกันกับคนในชาติ โดยเฉพาะหากพื้นฐานของคนเข้าเมืองมี
ความแตกต่างกับวัฒนธรรมในชาติ ทำให้คนเข้าเมืองถูกกีดกันในสิทธิต่างๆ

2. คนเข้าเมืองและชนชั้นคนทำงาน แนวคิดนี้จะพิจารณาคนเข้าเมืองในฐานะที่เป็น
ต้นเหตุของปัญหาสังคมและยังคงถูกกีดกันจากสิทธิประโยชน์ต่างๆ โดยพิจารณาว่าคนเข้าเมืองคือผู้
มาใหม่และเต็มใจจะทำงาน โดยไม่สนใจเงื่อนไข สถานที่ในการทำงาน แม้จะอยู่ในสถานภาพที่
ต่ำสุดของสังคม แนวคิดนี้จะยอมรับคนเข้าเมืองในฐานะแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาชดเชยความไม่
เพียงพอของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ยังคงตระหนักว่า คนเข้าเมืองจะกลายเป็นคนทำงานที่มีลักษณะ
ถาวรและจะมีสภาพคล้ายกับคนงานชั้นล่างของประเทศตน ที่เป็นภาระของสังคม

3. คนเข้าเมืองและคนกลุ่มน้อย แนวคิดนี้พิจารณาคนเข้าเมืองเป็นสมาชิกส่วนหนึ่ง
ของคนกลุ่มน้อย มีเอกลักษณ์และวัฒนธรรมที่แตกต่าง โดยมีการจัดการและปกครองกันเองในกลุ่ม
มีการพึ่งพาตนเองในระดับหนึ่ง จึงมีการติดต่อกับคนในชาติไม่มากนัก เพราะต้องการเพียงสิทธิเพียง
แค่การทำงานและอยู่อย่างสันติในวิถีชีวิตของตนเอง เมื่อความขัดแย้งในเอกลักษณ์และวัฒนธรรม
กับคนในชาติมีเพิ่มสูงขึ้น จึงเกิดการผสมกลมกลืนกับคนในชาตินั้น และเมื่อคนเข้าเมืองอาศัยอยู่เป็น
ระยะเวลาหนึ่งก็จะต้องการมีสิทธิการเป็นพลเมืองและต้องการรับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและ
สังคม

2.4 แนวคิดการละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว

อดิศร เกิดมงคล (2542:173-175) ได้สรุปปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวว่าประเทศไทยได้พยายามจัดการแรงงานต่างด้าวมาตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งการจัดการอยู่บนพื้นฐานของการควบคุมแรงงานเหล่านี้ และทดแทนความไม่เพียงพอของแรงงานในบางกิจการ ดังนั้นที่ผ่านมาจึงเป็นการจัดการที่เรียกว่า “ควบคุมการปกครอง” โดยการประสานสองแนวคิดเข้าด้วยกัน คือ แนวคิดความมั่นคงของชาติ และแนวคิดทุนนิยมเสรีบนผลประโยชน์ของนายทุน ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว จนทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวในลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.4.1 แรงงานราคาถูก

กล่าวกันว่าเหตุผลหนึ่งที่มีการใช้แรงงานต่างด้าว เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีค่าแรงที่ต่ำกว่าแรงงานไทยประมาณ 20-50 เปอร์เซ็นต์ ตามแต่ประเภทกิจการและจังหวัดที่ทำงานอยู่ แม้ว่าในทางนโยบายจะกำหนดว่าให้มีการใช้กฎหมายเดียวกับแรงงานไทย แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีการรองรับ จึงทำให้ได้รับค่าแรงที่ต่ำมาก ขณะเดียวกันแรงงานกลุ่มนี้ยังถูกปิดโอกาสในการสร้างอำนาจต่อรองต่อนายจ้าง เนื่องจากมีฐานะเป็นผู้ผิดกฎหมายลักลอบเข้าเมือง จึงขาดสิทธิในการต่อรองในเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการ

นอกจากปัญหาข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับค่าแรงตรงเวลา หรือบางกรณีก็ไม่ได้รับค่าแรงเลย เนื่องจากไม่มีสถานภาพเหมือนกับแรงงานคนไทย ซึ่งทำให้นายจ้างบางคนฉวยโอกาสทุจริต และแรงงานเหล่านี้ ก็ไม่กล้าเรียกร้องใดๆ เพราะกลัวว่าหากถูกเลิกจ้างจะต้องตกอยู่ในสถานะผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและจะถูกส่งตัวกลับไปทันที ซึ่งปัญหานี้นำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ตามมา เมื่อแรงงานถูกกดขี่กันมากๆ ก็ทำร้ายนายจ้าง กลายเป็นปัญหาสังคมตามมา

2.4.2 ชั่วโมงการทำงานยาวนานกับสภาพการจ้างงานที่ย่ำแย่

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานใกล้ชิดกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ได้ข้อมูลตรงกันว่าแรงงานต่างด้าวจะต้องทำงานเป็นระยะเวลาที่ยาวนานถึง 10-12 ชั่วโมง/วัน ทำให้คนงานมีเวลาพักผ่อนน้อย ส่งผลกระทบต่อจิตใจและสภาพร่างกายอย่างมาก แม้กิจการบางแห่งจะบอกว่าเป็นการทำงานล่วงเวลา แต่ก็ยังเป็นลักษณะที่จำเป็นต้องทำและยากที่จะปฏิเสธ เนื่องจากส่งผลการจ้างงานในอนาคต และบางแห่งถือว่าเป็นชั่วโมงการทำงานปกติ นอกจากนี้ ยังพบว่าบางส่วนต้องหันไปพึ่งยาเสพติดประเภทกระตุ้นประสาทเพื่อให้สามารถทำงานได้ ซึ่งพบว่ามีทั้งจากการที่คนงานใช้เอง เจ้าของกิจการนำมาให้ใช้ และคนภายนอกแนะนำให้ใช้

2.4.3 ใบอนุญาตทำงาน : เศษกระดาษ หรือหลักประกัน

มาตรการดำเนินการในด้านแรงงานต่างด้าว คือ การที่นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมาประกันตัวและลงทะเบียนเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงาน โดยมีเหตุผลที่ต้องการทราบถึงจำนวนและที่อยู่ของแรงงานต่างด้าว รวมถึงการควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าวให้อยู่ในการดูแลของรัฐและนายจ้าง แต่ที่ผ่านมาใบอนุญาตกลับไม่เอื้อให้เกิดผลดีต่อแรงงานต่างด้าวมากนัก และนายจ้างเองก็ไม่ได้นำแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวหรือขึ้นทะเบียนดังกล่าว เนื่องจากกลัวว่าจะเป็น การเปิดเผยตัวและจะถูกตรวจสอบจากทางราชการมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีช่องทางอื่นที่สามารถทำให้ใช้แรงงานต่างด้าวได้โดยไม่ต้องทำใบอนุญาตคือการจ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่บางคน ฝ่ายแรงงานต่างด้าว เมื่อได้ใบอนุญาตก็ยังถูกเจ้าหน้าที่จับกุมหรืออุกฤษฏ์ไถ่อยู่ ขณะเดียวกันแรงงานต่างด้าวยังรับภาระค่าใช้จ่ายในการทำใบอนุญาต โดยนายจ้างจะหักจากค่าแรง เมื่อทำใบอนุญาตแล้วหากไม่พอใจนายจ้างหรือเจ้าของกิจการก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้อีกด้วย ทำให้แรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ต้องการใบอนุญาต เพราะไม่ว่าจะมีใบอนุญาตหรือไม่ก็ตามยังคงถูกปฏิบัติเสาะจากรัฐอยู่ดี ทั้งในเรื่องสวัสดิการและการได้รับบริการจากภาครัฐในด้านต่างๆ เช่น การบริการสาธารณสุข นอกจากนี้ปัญหาที่กล่าวมา แรงงานต่างด้าวยังอยู่ในกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนระดับต้นๆ ของประเทศ ไม่ว่าจะถูกทำร้ายร่างกาย การล่วงละเมิดทางเพศจากนายจ้าง และเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะแรงงานพม่ากลายเป็นหมายที่ถูกใช้ระบายนโยบายความรู้สึกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีมานานแต่ครั้งประวัติศาสตร์ นำไปสู่การสร้างความเกลียดชังทางเชื้อชาติซึ่งนับวันปัญหานี้จะรุนแรงมากขึ้น

พรสุข เกิดสว่างและกฤตยา อาชวนิจกุล (2540:47-52) สรุปว่า เนื่องจากแรงงานต่างด้าวอยู่ในสถานะของผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และส่วนใหญ่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตจึงอาจถูกละเมิดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ได้ง่ายอย่างยิ่ง โดยปัญหาความรุนแรงและการละเมิดสิทธิในรูปแบบต่างๆ ที่แรงงานต่างด้าวได้รับผลกระทบ ได้แก่

1. ความรุนแรงจากนายหน้าค้าแรงงานและนายจ้าง

นายหน้าค้าแรงงานอาจล่อลวงประชาชนทั้งจากบริเวณชายแดน ที่พักพิงผู้ลี้ภัย หรือจากสถานที่ทำงานหนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่ง โดยฝ่ายแรงงานเองไม่ได้ตกลงยินยอมหรือเห็นด้วยในเงื่อนไข เช่น ไม่ได้เต็มใจออกมาทำงาน ให้ทำงานผิดกฎหมาย (ตัดไม้เถื่อนหรือขนยาเสพติด) ทั้งนี้หมายถึงการล่อลวงโดยให้คำมั่นสัญญาเกี่ยวกับค่าแรงซึ่งมิได้เป็นความจริง หรือตั้งหนี้สินเป็นค่าหัวนำส่งในราคาสูง โดยให้นายจ้างรับผิดชอบเพื่อซื้อตัวแรงงาน และหนี้สินอาจทบดอกเบี้ยผูกพันจนแรงงานไม่สามารถใช้คืนได้หมด และไม่มีโอกาสรับค่าเหนื่อยของตน จนไม่ต่างอะไรกับการเป็นแรงงานทาสนั่นเอง

แรงงานส่วนใหญ่มีทัศนคติต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบโดยไม่ปรึกษาคน เนื่องจากทราบว่าตนเข้าเมืองและทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงไม่มีทางเลือกมากนัก บุคคลที่เข้าประเทศมาใหม่จะไม่ทราบอัตราค่าแรงที่แน่นอนและบางครั้งนายจ้างอาจจะไม่จ่ายเงินเท่าที่ตกลง หรือจดไว้เป็นบัญชีแต่ไม่ยอมให้จริง โดยมีรายงานที่สอดคล้องในหลายจังหวัดว่า เจ้าของกิจการบางรายเรียกตำรวจมาจับคนงานของตนเพราะไม่ต้องการจ่ายค่าแรง ในขั้นที่เรียกว่าโชคร้ายที่สุดที่แรงงานต่างด้าวอาจพบเจอคือ การทำงานที่หนักแต่ไม่ได้รับค่าแรง รวมถึงให้ทำงานที่เสี่ยงอันตรายโดยได้รับค่าแรงที่น้อยนิดหรือไม่ได้รับเลย บางคนถูกบังคับให้ขายบริการโดยไม่เต็มใจและอาจมีการทุบตีทำร้ายหรือสร้างหนี้ผูกพันไว้ตลอด บางคนต้องขาดอิสระเพราะนายจ้างเกรงว่าตนจะมีความผิด เพราะว่าให้ที่พักพิงและยังใช้ชีวิตอยู่ให้ต้องอยู่ในสถานประกอบการ/โรงงานเพื่อมิให้หนีหรือหลบหนีในกรณีทำงานแล้วนายจ้างไม่จ่ายเงิน

2. ความรุนแรงอันเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐไทย

เจ้าหน้าที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับคนข้ามชาติ ได้แก่ ตำรวจ ตำรวจตระเวนชายแดน ทหาร ตำรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น ซึ่งพบว่า มีรายงานถึงการหาผลประโยชน์ในทางมิชอบอยู่เสมอ เช่น การรีดไถในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยอาจถูกจับกุมและถูกขู่เรียกเอาเงินเป็นการส่วนตัว ทั้งที่แรงงานส่วนใหญ่จะต้องถูกหักค่าคุ้มครองจากค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นรายเดือนอยู่แล้ว และในบางครั้งอาจถูกทำร้ายร่างกายและจับกุมคุมขังหากแรงงานไม่สามารถจ่ายเงินได้ นอกจากนี้ยังพบว่า มีรายงานจำนวนมากเกี่ยวกับการทุบตี ทำร้าย ข่มขู่ ใช้งานหนัก กระทั่งการข่มขืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและตำรวจตระเวนชายแดนในบางพื้นที่ แรงงานบางคนถูกเจ้าหน้าที่จับกุมทั้งที่มีใบอนุญาตทำงานตามมาตรการผ่อนผัน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจไปจับไปพร้อมกับแรงงานอื่นๆ จำนวนมาก รวมถึงยึดใบอนุญาตนั้นไปโดยเจ้าตัวไม่ทราบสาเหตุ และเมื่อถูกคุมขังและถูกผลักดันออกจากชายแดน ก็มีนายหน้าค่าแรงงานเข้ามาเสนอตัวเพื่อจะจ่ายค่า “ปล่อยตัว” ซึ่งเจ้าหน้าที่แห่งนั้นคิดเป็นเงิน 300 บาท โดยค่าปล่อยตัวนี้จะถูกรวมเข้ากับค่านำส่งและคิดเป็นหนี้ผูกพันต่อไป กล่าวโดยสรุปคือ มีข้อมูลของการละเมิดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ตั้งแต่ระดับเบาที่สุดจนถึงกระทั่งการเสียชีวิตในที่คุมขัง ทั้งหมดอาจไม่เกิดขึ้นในทุกหนแห่งและไม่ใช่ว่าพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ทุกคน แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงและไม่สมควรที่มนุษย์จะกระทำต่อมนุษย์ด้วยกัน

3. ความรุนแรงอันเกิดจากชาตินิยมของคนไทย

เกิดขึ้นจากการที่คนไทยถูกฝังให้เกลียดและรังเกียจแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะชาวพม่า จากประวัติศาสตร์ ความรังเกียจนี้แสดงออกในลักษณะการไม่ยอมให้ความช่วยเหลือ ไม่อยากดูแล

รับภาระ จนกระทั่งไปถึงการถูกเหยียดหยามและการทำร้ายร่างกาย อีกทั้งยังถูกมองว่าเข้ามาสร้างปัญหาและเข้ามาแย่งงานคนไทย นอกจากนี้พบว่า สื่อในท้องถิ่นบางสื่อได้ลงข้อความที่กระตุ้นแนวคิดชาตินิยมให้คนไทยเกิดความรู้สึกรุนแรงมากขึ้น กล่าวได้ว่าความรู้สึกชาตินิยมของคนไทยเป็นความรู้สึกที่ปราศจากเหตุผล โดยสมควรต่อมนุษย์ผู้ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นกับสงครามในประวัติศาสตร์เลยแม้แต่น้อย และเป็นอารมณ์รุนแรงที่มีได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายใดทั้งสิ้น

2.5 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วีระวุฒิ เนียมน้อย (2537:75-81) ได้ศึกษาสิทธิมนุษยชนกับการจับกุมแรงงานต่างด้าวผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จากการสัมภาษณ์ผู้ถูกคุมขังเพื่อรอการเนรเทศออกนอกประเทศ โดยตรวจคนเข้าเมือง ที่กองบังคับการตำรวจภูธร จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 80 รายพบว่า กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในระยะปี 2536 ร้อยละ 98.0 มีสัญชาติพม่า โดยลักลอบเข้าเมืองด้วยตนเองและมาเพียงคนเดียวไม่นำครอบครัวมาด้วย เข้ามาตามช่องทางต่างๆ เช่น ด้านหนองออก ด้านแม่สาย และด้านแม่สอด เป็นต้น แม้จะทราบดีว่า ปัจจุบัน พม่าได้ออกกฎหมายห้ามบุคคลลักลอบเข้าเมืองไทยและอาจมีบทลงโทษที่รุนแรง แต่เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศไม่ดีและปัญหาภายในทางการเมือง จึงหลบหนีเข้าเมืองไทยเพื่อประกอบอาชีพหารายได้ และส่วนใหญ่ต้องการอยู่ในเมืองไทยไม่เกิน 1 ปี ซึ่งผู้ลักลอบเข้าเมืองทราบว่า การเข้ามาเมืองไทยนั้น มีความผิดฐานเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และการสื่อสารภาษาไทยไม่ได้ทำให้เสียเปรียบในการประกอบอาชีพ สำหรับอาชีพที่ทำคือ กรรมกร/คนงาน

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ (2540ก:73-74) เสนอในรายงานการวิจัยเรื่อง “ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย” ว่า มาตรการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติหรือการมาจดทะเบียนของแรงงานข้ามชาติเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อรัฐจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางมาตรการจัดระเบียบและการบริหารที่คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ไปพร้อมกับการพิทักษ์สิทธิผู้ใช้แรงงาน ไม่ว่าแรงงานนั้นจะเป็นแรงงานไทยหรือแรงงานต่างชาติดก็ตาม และประหยัดค่าใช้จ่ายทางสาธารณสุขของรัฐที่ปีหนึ่งจะต้องเสียมากกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท ซึ่งความสำเร็จของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติจักเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากรัฐขาดแนวคิดที่ชัดเจนและการขาดการบริหารจัดการในส่วนขององค์กรรัฐเองเพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับมาตรการในการจัดระบบ ที่มีประสิทธิภาพและมีผลต่อการควบคุม มีดังนี้

1. การจัดการข้อมูลจำนวนแรงงานต่างชาติให้เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อสามารถรับทราบความเคลื่อนไหวของแรงงานต่างชาติที่เคลื่อนย้ายและเข้าออกอยู่ตลอดเวลา ซึ่งการจัดการข้อมูลดังกล่าว จะทำให้ได้ข้อมูลจำนวนที่แท้จริงมากที่สุด โดยอาศัยฐานข้อมูลที่หลายหน่วยงานได้พยายามประเมินตลอดมา อาทิ เช่น สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล หอการค้าสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงแรงงาน ที่ได้ใช้หลายๆ วิธีรวมกัน อีกทั้งไม่ควรคิดว่าเป็นการจัดการข้อมูลเพื่อให้ได้ตัวเลขมาเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมองไปในอนาคตข้างหน้าด้วยว่า จะใช้ข้อมูลเหล่านี้เพื่อประโยชน์อะไร และอย่างไร

2. มาตรการในการจัดทำระบบทะเบียนและฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้ ถือเป็นแนวทางขั้นพื้นฐานซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งมาตรการนี้จะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อ รัฐบาลเห็นความสำคัญและมีแนวนโยบายที่ชัดเจน ในการจัดระบบข้อมูลทางด้านทะเบียนที่เชื่อมโยงที่ชัดเจน ในการจัดระบบข้อมูลทางด้านทะเบียนสำหรับแรงงานต่างชาติที่เชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน อาทิเช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงสาธารณสุข กรมการจัดหางาน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และอื่นๆ อีกทั้ง ควรจะใช้คำจำกัดความของคำว่า “แรงงานต่างชาติ” ที่เหมาะสมสอดคล้องร่วมกัน สำหรับการลดปัญหาความซับซ้อนและสับสนดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วกับการจัดทำทะเบียนชาวเขาและชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ ในการจัดทำทะเบียนดังกล่าวยังจำเป็นต้องคำนึงถึงมาตรการป้องกันการปลอมแปลงบัตร การสวมบัตรและการขายบัตรด้วย

3. การนิรโทษกรรม ซึ่งหากไม่มีการนิรโทษกรรม โอกาสที่แรงงานต่างชาติที่หลบหนีอยู่จะมาปรากฏตัวนั้นคงเป็นไปได้ยาก และคงจะสร้างปัญหาต่อไปเรื่อยๆ แม้ว่ารัฐบาลจะเปิดให้มีการจดทะเบียนรอบต่อไป เพราะสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองและมีความผิดตามกฎหมายจึงกลัวความผิดโดยสภาพการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นที่ประเทศมาเลเซียด้วยในตอนแรกรัฐบาลมาเลเซียได้เปิดให้มีการลงทะเบียน แต่ปรากฏว่ามีผู้มาลงทะเบียนเพียง 5% ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด ในที่สุดจึงต้องประกาศนิรโทษกรรมกับแรงงานข้ามชาติบางประเภทได้แก่ แม่บ้าน แรงงานเกษตร และกรรมกรก่อสร้าง ในช่วงระยะเวลาต่างๆ กัน เป็นผลให้มีนายจ้างพาลูกจ้างมาจดทะเบียนเพิ่มขึ้นอย่างมาก

แนวทางทั้ง 3 ประการที่กล่าวมา ล้วนมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างยิ่ง จนไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด มาตรการใดๆ ที่จะมีขึ้นเพื่อการจัดการและควบคุมแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายจึงจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางทั้งสามนี้ไปพร้อมๆ กัน

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ (2540:54-58) เสนอในรายงานการวิจัยเรื่อง “บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย” ว่า การ

เปลี่ยนนโยบายจาก “ควบคุมปกครอง” สู่ “การบริหารคุ้มครอง” แรงงานข้ามชาติให้เข้าสู่ระบบกฎหมายแรงงานมีข้อดี ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ป้องกันนายจ้างจำนวนมาก แสวงหาผลประโยชน์การจ้างแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือและไร้อำนาจต่อรองจำนวนมาก เพียงเพราะควบคุมได้ง่าย เอาเปรียบได้ง่ายกว่า ลดต้นทุนการผลิตได้มากกว่า โดยไม่ยอมจ้างคนไทยให้เต็มที่ต่อเนื่อง ไม่ยอมปรับปรุงเทคโนโลยีประสิทธิภาพการผลิต ยกย่องขีดความสามารถในการประกอบการ และพัฒนาความรู้ทักษะฝีมือการทำงานของแรงงานอย่างจริงจัง ให้สามารถแข่งขันในระบบเศรษฐกิจตลาดโลกได้อย่างทัดเทียมก้าวหน้าในระยะยาว

ประการที่สอง เพื่อประโยชน์ในเวทีการต่อรองทางการค้าและสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน ไม่ทำให้ประเทศคู่ค้ารายใดรายหนึ่ง หรือองค์การค้าโลกหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือองค์การนิรโทษกรรมสากล นำปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานแห่งชาติ มาเป็นเงื่อนไขกีดกันทางการค้า หรือตัดสิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศไทยได้

ประการที่สาม ทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์จากการเก็บภาษีจากการอนุญาตให้ทำงานอย่างเป็นระบบ เพราะแรงงานข้ามชาติต้องจ่ายให้รัฐบาลเหมือนแรงงานไทยทั่วไปเพื่อนำภาษีและค่าธรรมเนียมเหล่านี้มาจัดบริการทางสังคมการศึกษาพัฒนาฝีมือและสาธารณสุขอย่างเป็นธรรมเหมาะสมต่อไป โดยรัฐบาลไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่าย (ซึ่งมีแต่จะเพิ่มขึ้น) ในการดูแลแรงงานเหล่านี้ ดังเช่นที่เป็นอยู่

ประการที่สี่ ทำให้แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายหลุดพ้นจากความเป็นอาชญากรที่ต้องอยู่อย่างหวาดกลัว หลบซ่อน และได้รับความกดดันนานาประการ ส่งผลให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงานมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย ที่พวกเขาพึ่งพิงอาศัยได้มากขึ้น ตลอดจนช่วยลดปัญหาสังคมปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปด้วย

นอกจากนี้ ยังเสนอว่าหลักการบริหารและคุ้มครองต้องยึดหลักการดังต่อไปนี้

1. ต้องยึดหลักการการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ (equal treatment) นโยบายรัฐควรมีความแตกต่างกันของแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพแตกต่างกัน อาทิ การให้สวัสดิการและคุ้มครองการทำงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน ค่าตอบแทน สุขภาพ สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

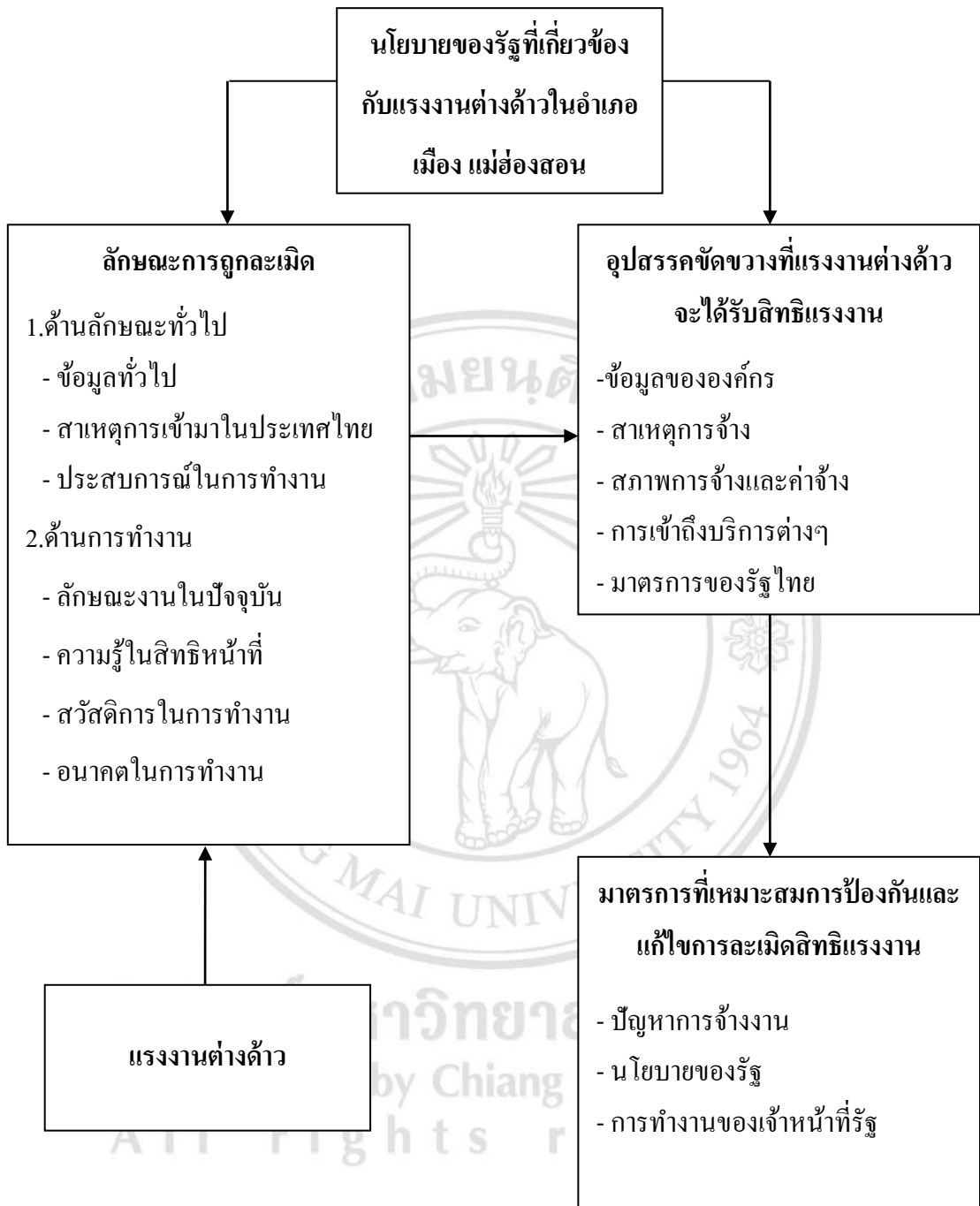
2. ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย อาทิ การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงาน การให้ความรู้แก่แรงงานต่างชาติในเรื่องสิทธิของตนการปรับกฎหมายภายในให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เป็นต้น

3. การแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ต้องกระทำในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
4. นโยบายแรงงานข้ามชาติ จะต้องแยกแยะระหว่างผู้ลี้ภัยทางการเมืองกับคนอพยพเข้ามาหางานทำ
5. รัฐจะต้องปรับมุมมองใหม่ คือ จะต้องมองก้าวพ้นจากแรงงานข้ามชาติ ที่มองเพียงแค่เป็นปัจจัยในการผลิต จุดสมดุลระหว่างสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงแห่งรัฐเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องหาทางออก
6. ปรับนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการเปิดเสรีทางการค้าเชื่อมโยงเสรีภาพแรงงานและการพัฒนาคุณภาพฝีมือคนงาน

2.6 กรอบแนวคิดการดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การละเมิดสิทธิแรงงานของแรงงานต่างด้าว ในอำเภอเมือง แม่ฮ่องสอน ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved



ภาพที่ 2 แสดงกรอบแนวคิด