

บทที่ 1

บทนำ



1.1 สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations -- ASEAN) เป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือ ตลอดจนคลี่คลายและบรรเทาปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคตลอดระยะเวลามากกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา การก่อตั้งอาเซียน ในปี ค.ศ.1967 (พ.ศ. 2510) ซึ่งเป็นยุคที่บรรยากาศของสงครามเย็นในภูมิภาคยังคงคุกรุ่นอยู่นั้น นอกเหนือไปจากแถลงการณ์ในปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งเน้นเรื่องการเร่งรัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมแล้ว¹ วัตถุประสงค์ที่แฝงอยู่ในปฏิญญาดังกล่าวก็คือการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศในภูมิภาคเป็นสำคัญ² จนถึงปัจจุบันนับได้ว่าอาเซียนประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง กล่าวคือ สามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกในระดับปกติ ไม่เกิดความขัดแย้งจนถึงขั้นใช้กำลังระหว่างกันอันเป็นปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกที่สำคัญในระยะแรกของการก่อตั้งอาเซียน นอกจากนี้ ภายใต้กรอบอาเซียน ประเทศสมาชิกยังสามารถพัฒนาเศรษฐกิจจนถึงระดับที่บางประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ได้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (newly industrialized country - NIC) อย่างน้อยที่สุดในระยะก่อนหน้าวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี ค.ศ.1997 ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศสมาชิก นอกจากนี้ อาเซียนยังมีบทบาทในการเป็นผู้นำในการแก้ปัญหาความมั่นคงของภูมิภาคในเวทีโลก อาทิ ในการพยายาม

¹ ปฏิญญาสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ปฏิญญากรุงเทพฯ) กรุงเทพฯ 8 สิงหาคม 2510

² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Pranee Saipiroon-Thiparat, *ASEAN Security Cooperation: Problems and Prospects* (Ph.D. Dissertation, Princeton University U.S.A., 1995) ได้มีวิเคราะห์ว่าการก่อตั้งอาเซียน มีปัจจัยหลักคือประเด็นด้านความมั่นคงและการเมืองในภูมิภาค นั่นคือการต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการระบุประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจนในความตกลงที่เป็นเอกสารก่อตั้งอาเซียนก็ตาม

ร่วมกันแก้ไขปัญหาก็พบปะระหว่างปี ค.ศ.1978-1989 จนได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การสิ้นสุดของสงครามเย็นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ส่งผลให้บรรยากาศความมั่นคงในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไป ภัยคุกคามด้านความมั่นคงจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มิได้เป็นประเด็นหลักที่เป็นประโยชน์ร่วมกันและอยู่ในความสนใจอย่างสำคัญของสมาชิกอาเซียนอีกต่อไป ปัญหาก็พบปะ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้อาเซียนสามารถรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้นในฐานะกลุ่มประเทศที่สามารถสร้างพลังต่อรองในเวทีระหว่างประเทศก็ได้ยุติลงในระดับหนึ่ง โดยการจัดการเลือกตั้งภายใต้การดูแลของสหประชาชาติในปี ค.ศ.1993 ผลที่ตามมาคือ ในยุคหลังสงครามเย็น ประเด็นปัญหาในภูมิภาคไม่ได้จำกัดตัวอยู่ในเรื่องความมั่นคงอีกต่อไป เนื่องจากมีประเด็นปัญหาในลักษณะปัญหาข้ามชาติ (transnational issues) หรือปัญหาข้ามพรมแดน (transbordering issues) เข้ามาทำทลายต่ออาเซียน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องการแพร่กระจายของโรคภัยร้ายแรง เช่น เอดส์ ปัญหาสภาวะแวดล้อม ดังกรณีของมลพิษอันเกิดจากการเผาทำลายป่าในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศอาเซียนส่วนใหญ่ตั้งแต่ปี ค.ศ.1991 เป็นต้นมาและทวีความรุนแรงมากขึ้น ในปี ค.ศ.1997 และยังคงส่งผลต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน สภาวะโลกร้อน การก่อการร้ายข้ามชาติ ขบวนการฟอกเงินระหว่างประเทศ ปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศ ปัญหายาเสพติด และกรณีล่าสุด คือปัญหาวิกฤตการณ์การเงินระหว่างประเทศในภูมิภาค เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ อาเซียนในฐานะองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริงในระดับพหุภาคีเพียงองค์การเดียวที่มีคุณสมบัติในการสร้างกรอบความร่วมมือขึ้นเพื่อเผชิญกับประเด็นปัญหาใหม่ๆ จึงจำเป็นต้องมีกลไกเพื่อรองรับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบรรดาประเทศสมาชิก ทั้งนี้เป็นเพราะประเด็นปัญหาข้ามชาติหรือปัญหาข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นปัญหาซึ่งประเทศใดเพียงประเทศหนึ่งไม่สามารถที่จะจัดการได้โดยลำพังหรือแม้ในระดับทวิภาคีอีกต่อไป เพราะปัญหาเหล่านั้นไม่ได้เกิดขึ้นและจำกัดตัวอยู่ในพรมแดนของขอบเขตอำนาจการจัดการของรัฐใดรัฐหนึ่ง หากแต่เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคโดยรวม และมีแนวโน้มที่อาจจะขยายขอบเขตที่ส่งผลกระทบต่อประชาคมโลกอย่างรุนแรงยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารคมนาคมในปัจจุบัน ก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ ซึ่งหมายถึงการที่เทคโนโลยีเหล่านั้นส่งผลให้ระยะทาง และเวลาแคบลง ดินแดนที่เคยขวางกั้นการติดต่อไร้ความหมาย ผลก็คือทำให้พลวัตรของการเปลี่ยนแปลงในสังคมหนึ่งๆ ส่งผลกระทบต่อสังคมการเมืองอื่นๆ อย่างเป็นลูกโซ่³ ลักษณะของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวทำให้บทบาทของ "รัฐชาติ" ในฐานะที่เป็นผู้แสดงหลักและแนวคิดเรื่อง "อำนาจอธิปไตย" (sovereignty) ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายในรัฐลดความสำคัญลงไปด้วย⁴ ดังนั้น ความร่วมมือในระดับพหุภาคีในกรอบของภูมิภาค หรือในบางกรณีในระดับโลก ได้กลายเป็นทางเลือกในการดำเนินนโยบายที่สำคัญในการที่รัฐจะจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาโดยรัฐหนึ่งรัฐใดเพียงรัฐเดียว⁵

ในปัจจุบัน ปัญหาข้ามชาติที่เป็นปัญหาสำคัญในระดับโลกประการหนึ่งคือ การอพยพของแรงงานข้ามชาติโดยหลบเลี่ยงการดำเนินการทางกฎหมาย ในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีแนวโน้มในลักษณะที่จะนำไปสู่การพัฒนาเชิงทุนนิยมเสรีสูงขึ้น⁶ การย้ายแรงงานข้ามชาติถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เป็นผลมาจากพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านลบ และการเปลี่ยนแปลงในด้านพัฒนาการทางบวก กล่าวคือ ความสำเร็จในแง่เศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาตนเองขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรม สู่ระบบการผลิตเชิงอุตสาหกรรม ความต้องการแรงงานทั้งที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ และแรงงานฝีมือจึงเพิ่มสูงขึ้น เมื่อมีการพัฒนาจนถึงระดับที่อุปทานแรงงานในประเทศไม่เพียงพอ การนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศจึงเป็นแนวทางการลดช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานของแรงงานในประเทศ ทั้งยังเป็นการเพิ่มศักยภาพ

³ สนธิ ลิ้มทองกุล *โลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ, 2537), หน้า 1-17.

⁴ Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Border* (Boulder : Syracuse University Press, 1980), pp. 2-5. ; Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Colorado : Westview Press, 1984), pp. 15.

⁵ Chris Lamb, "Transnational Problems," in *ASEAN-UN Cooperation in Preventive Diplomacy* eds, Sarasin Viraphol and Werner Pfennig (Bangkok : Ministry of Foreign Affairs, 1995), pp. 123-146.

⁶ Eddy Lee, "Globalization and Labour Standards: A Review of Issues," *International Labour Review* 136,2 (Summer 1997), pp. 2-22.

ภาพในการแข่งขัน โดยการลดค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าแรงงาน โดยอาศัยแรงงานไร้ฝีมือจากต่างประเทศเป็นทางออกของอุตสาหกรรมในประเทศที่ต้องการมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในตลาดโลกอีกด้วย ในขณะที่เดียวกัน การที่บางประเทศไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ อุปสงค์ของแรงงานมีน้อยจนเกิดแรงงานล้นตลาดขึ้น การข้ามประเทศเพื่อค่าแรงงานจึงเป็นช่องทางในการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถหาได้ในประเทศของตนด้วย การอพยพแรงงานสามารถอธิบายโดยประยุกต์ใช้แนวคิด "Flying Geese Model" ของยามามูระ⁷ นั่นคือแรงงานจะย้ายจากประเทศที่มีระดับการพัฒนาน้อยกว่าไปยังประเทศที่มีการพัฒนาสูงกว่าต่อกันไปเป็นทอดๆ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา สถานการณ์การย้ายถิ่นของประชากรโลกมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ มีการคาดการณ์ว่าในแต่ละปีจะมีผู้ย้ายถิ่นฐานรวมประมาณ 70-85 ล้านคน ในจำนวนนี้อยู่ในทวีปยุโรปมากที่สุด⁸ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นจากประเทศที่ยากจนมาเป็นแรงงาน (ทั้งที่ถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย) ในประเทศที่ร่ำรวยกว่า (ตารางที่ 1) และในหลายๆ กรณี ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็เป็นผลมาจากการย้ายถิ่นข้ามชาติของคนกลุ่มนี้อาทิ ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากคนเชื้อสายละตินในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

⁷ Walter Hatch and KoZo Yamamura, "Flying Geese Model," *Asia in Japan Embrace* (Cambridge University Press, 1996), pp. 20-40. ยามามูระได้อธิบายพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกว่ามีรูปแบบในลักษณะห่านบิน นั่นคือ จะมีประเทศผู้นำที่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตขั้นสูง (หมายถึงประเทศญี่ปุ่น) ซึ่งจะโอนย้ายเทคโนโลยีที่ต่ำกว่าไปยังประเทศที่มีระดับการพัฒนาตามหลังมาเป็นทอดๆ ไป (นั่นคือ ไต้หวัน เกาหลีใต้ จีน)

⁸ กฤตยา อาชวนิชกุล วรรณภา จารุสมบุญ และอัญชลี วรางค์รัตน์, *ความซับซ้อนและสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 1-5.

ตารางที่ 1-1 : ประมาณการจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติแยกตามทวีป เมื่อปี ค.ศ.1995
(หน่วย : ล้านคน)

ทวีป	ผู้ย้ายถิ่นที่ทำงาน	ผู้ติดตามผู้ย้ายถิ่น	รวม
แอฟริกา	6-7	12-14	18-21
อเมริกาเหนือ	8	8-10	16-18
อเมริกากลางและอเมริกาใต้	3-5	4-7	7-12
เอเชียใต้, ตะวันออกเฉียงใต้, ตะวันออก	2-3	3-4	5-7
เอเชียตะวันตก (กลุ่มประเทศอาหรับ)	6	2-3	8-9
ยุโรป**	11-13	15-17	26-30
รวม	36-42	44-55	80-97

ที่มา : International Labour Organization, *Bearing the Brunt of the Asian Economic Crisis: the Impact on Labour Rights and Migrant workers in Asia*. Available from <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/mdtmanila/speeches/miworker.htm>

หากพิจารณาจากตารางที่ 1-1 จะเห็นได้ว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคหนึ่งที่มีปัญหาการอพยพแรงงานข้ามชาติ (โดยเฉพาะแรงงานผิดกฎหมาย) ไม่ว่าจะเป็นการอพยพของแรงงานจาก ประเทศลาว กัมพูชา พม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานไทยหลังไหลเข้าทำงานในสิงคโปร์ และมาเลเซีย แรงงานจากฟิลิปปินส์ที่กระจายตัวทำงานอยู่ในทุกประเทศในภูมิภาค ดังปรากฏในผลการสำรวจของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งคาดการณ์ว่ามีแรงงานไทยที่ผิดกฎหมายทำงานในสิงคโปร์กว่า 36,000 คน⁹ ในประเทศมาเลเซีย ดาโต๊ะอะมีรุদ্ดีน กาสา รุดดีน ปลัดกระทรวงพัฒนาวิสาหกิจ

⁹ สุภางค์ จันทวานิช "จากอาเซียนถึงอาเซียน ไปไม่ถึงดวงดาวเพราะสะดุดขาตัวเอง กรณีแขวนคอแรงงานไทยในสิงคโปร์," *มติชน* (23 มีนาคม 2539): 21.

ระบุว่า จนถึงเดือนตุลาคม ค.ศ.1995 มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในโครงการก่อสร้างใหญ่ๆ ในภาครัฐและเอกชนในมาเลเซียประมาณ 1,700,000 คน โดยในจำนวนนี้ประมาณ 580,000 คนเป็นแรงงานเถื่อน¹⁰ ในประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (Thailand Development Research Institute --TDRI) ระบุว่า มีแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายกระจายอยู่ทั่วประเทศเท่าที่สำรวจได้กว่า 700,000 คน¹¹

ตารางที่ 1-2 ประมาณการผู้อพยพย้ายถิ่นผิดกฎหมายบางประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย

	ญี่ปุ่น	เกาหลี	ไต้หวัน	มาเลเซีย	ไทย
บังคลาเทศ	5,864	6,939	-	246,400	-
กัมพูชา	-	-	-	-	81,000
จีน	38,957	53,429	-	-	-
อินโดนีเซีย	-	1,013	2,700	475,200	-
เกาหลี	52,854	-	-	-	-
มาเลเซีย	10,926	-	400	-	-
พม่า	5,957	-	-	25,600	810,000

¹⁰ ศูนย์ข่าวภาคใต้ "รัฐปิดช่องทางค้าแรงงานพม่าคนมีสัญจรายได้นับสิบล้าน." *ผู้จัดการรายวัน* (27 มิถุนายน 2539): 13.

¹¹ สถิติตัวเลขแรงงานต่างชาติจากหน่วยงานต่างๆ มักจะเป็นข้อมูลที่ไม่ตรงกัน โดยมีตัวเลขอยู่ระหว่าง 700,000-1,000,000 คน ทั้งนี้เพราะการลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้องทำให้ไม่มีหลักฐานการอ้างอิงที่แน่ชัด และ แรงงานเหล่านี้กระจายตัวและโยกย้ายไปยังจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอน นอกจากนี้ แรงงานบางกลุ่มเป็นชนกลุ่มน้อยที่เดินทางเข้าออกระหว่างชายแดนไทย-พม่าทำให้ไม่สามารถสำรวจจำนวนที่แน่ชัดได้ ประมวลจาก สุเชษฐ์, "ปัญหาเรื่องแรงงานต่างชาติและผู้ลี้ภัยในต้นศตวรรษที่ 21," *รัฐจักร* (12 มกราคม 2540): 11. ; "เหลียวหลังแลหน้าแรงงานต่างชาติ," *ผู้จัดการรายวัน* (12 ธันวาคม 2539): 13. ; ธีรพล ขุนเมือง "ผ่านขั้นแรงงานต่างด้าวรัฐบาลชวน หลีกภัย กู้วิกฤตคนไทยกว่า 1 ล้านตกงาน," *มติชน* (1 กุมภาพันธ์ 2541): 9. และกฤตยา อาชวนิชกุล วรรณภา จารุสมบุรณ์ และอัญชลี วรางค์รัตน์, *ความซับซ้อนและสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย*, หน้า 1-15.

ตารางที่ 1-2 (ต่อ)

	ญี่ปุ่น	เกาหลี	ไต้หวัน	มาเลเซีย	ไทย
ปากีสถาน	4,766	3,350	-	12,000	-
ฟิลิปปินส์	42,627	6,302	5,150	9,600	-
ไต้หวัน	9,403	-	-	-	-
ไทย	38,191	2,528	6,000	8,000	-
เวียดนาม	-	3,181	-	-	-
อื่นๆ	72,242	18,285	5,750	23,200	109,000
รวม	281,157	95,627	20,000	800,000	1,000,000

ที่มา : Graziano Batistella and Maruja M.B.Asis, *The Crisis and Migration in Asia*. (Quezon City: Scalabrini Migration Center, 1999) p.26.

ประเด็นปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมายในเอเชียเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายๆ ประเทศในภูมิภาคมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ปรากฏการณ์นี้ไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็น ประเด็นปัญหาเร่งด่วนในขณะนั้น เพราะระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างสูงโดยเปรียบเทียบของประเทศที่เป็นเป้าหมายของการอพยพ ทำให้มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานทั้งในระดับแรงงานฝีมือและกรรมกรเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ แรงงานภายในประเทศเองก็มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการของลักษณะงานบางประเภท การเข้ามาของแรงงานต่างชาติจึงเป็นการตอบสนองต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี

เมื่อเกิดสภาวะชะลอตัวทางเศรษฐกิจประกอบกับการที่บางประเทศก้าวเข้าสู่จุดอิ่มตัวในการจ้างงาน อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมมาเป็นภาคบริการ¹² และที่สำคัญก็คือเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจใน

¹² ไอพีเอส, "เอเชียกันแรงงานต่างชาติ," *สยามรัฐ* (10 มีนาคม 2539): 12.

ภูมิภาคในปี ค.ศ.1997 อันมีสาเหตุจากการขาดดุลย์บัญชีเดินสะพัด หนี้ต่างประเทศและอัตราเงินเฟ้อที่มีอัตราสูงขึ้นเรื่อยๆ การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์มีราคาตกต่ำ¹³ วิกฤตทางเศรษฐกิจปรากฏอย่างชัดเจน เมื่อประเทศไทยประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวเมื่อกลางปี ค.ศ.1997 ทำให้ค่าเงินของแต่ละประเทศในภูมิภาคมีมูลค่าลดลงอย่างมากโดยเปรียบเทียบกับดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งทำให้นัสนที่ภาคเอกชนมีอยู่เพิ่มมูลค่าสูงขึ้นตามค่าเงินที่เปลี่ยนแปลงไป กิจการต่างๆ ที่ไม่สามารถรับภาระหนี้สินได้อีกต่อไปจึงจำต้องยุบเลิกการดำเนินงาน โดยเฉพาะการประกอบการที่ต้องการแรงงานจำนวนมาก จากสถิติในเดือนธันวาคม ค.ศ.1997 มีสถานประกอบการที่ปิดกิจการถึง 839 แห่ง และมีแนวโน้มที่จะปิดกิจการอีกถึง 154 แห่ง¹⁴ ซึ่งส่งผลให้มีคนว่างงานกว่า 1,000,000 คนในประเทศไทย¹⁵ ในประเทศมาเลเซีย ได้มีการชลอการก่อสร้างสาธารณูปโภคของรัฐ และโครงการใหญ่ๆ หลายโครงการในภาคเอกชน ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างให้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเช่นกัน นอกจากนี้ วิกฤตทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้สถานการณ์ในประเทศอินโดนีเซียทรุดลงก็ส่งผลให้มีการอพยพแรงงานมายังประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์เป็นจำนวนมากมหาศาลเช่นกัน¹⁶

ผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (*International Labour Organisation - ILO*) กล่าวว่าสภาพเศรษฐกิจที่เลวร้ายในภูมิภาค ก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่เอื้อต่อการอพยพแรงงานไปยังประเทศอื่นเพื่อแสวงหางานอย่างผิดกฎหมายมีอัตราสูงขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่ยังคงมีความต้องการแรงงานราคาถูก ประเทศที่สถานการณ์แรงงานข้ามชาติน่าเป็นห่วง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ คือ ประเทศไทย มาเลเซีย และเกาหลีใต้¹⁷

¹³ "วิกฤตค่าเงินเอเชีย...." *ผู้จัดการรายวัน* (28 มกราคม 2541): 24.

¹⁴ "ข้อมูลการเลิกจ้างและแนวโน้มการเลิกจ้าง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2540." *สยามรัฐ* (1 มกราคม 2541): 14.

¹⁵ ธีรพล ขุนเมือง, เมือง "ฝ่าแผนขับแรงงานต่างด้าวรัฐบาลชวน หลีกภัย ภู่วิกฤตคนไทยกว่า 1 ล้านตกงาน." *มติชน* (1 กุมภาพันธ์ 2541): 9.

¹⁶ "Asian Crisis Fuels Fears of Illegal Immigration," *The Nation* (18 March 1998): A7.

¹⁷ Ibid.

สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวส่งผลให้ปัญหาแรงงานข้ามชาติทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น เมื่ออุปสงค์หรือความต้องการของแรงงานมีลดลงอันเนื่องมาจากการขาดสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ ในขณะที่แนวโน้มการอพยพของแรงงานต่างชาติดังกล่าวกลับมีสูงขึ้น แรงงานต่างชาติจึงกลายมาเป็นส่วนเกินของสังคมที่จำเป็นจะต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบเพื่อมิให้กลายมาเป็นปัจจัยที่อาจสร้างปัญหาทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มาตรการที่ชัดเจนประการหนึ่ง คือ การผลักดันแรงงานผิดกฎหมายเหล่านั้นกลับประเทศ¹⁸

เมื่อพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง อันเป็นผลต่อสภาวะการจ้างงานตามที่ได้กล่าวข้างต้น ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทยที่ไทยจำเป็นต้องส่งกลับจึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ และต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

หากพิจารณาประเด็นปัญหาแรงงานต่างชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สถิติแรงงานต่างชาติในระดับแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือที่มีอยู่ในประเทศกว่า 1,000,000 คน กระจายอยู่ทั่วประเทศนั้น เป็นแรงงานสัญชาติพม่ากว่า 700,000 คน¹⁹ นั้นย่อมหมายถึงความรุนแรงของปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจึงมีบุคคลสัญชาติพม่าเป็นสำคัญ (โปรดดูตารางที่ 1-3 ประกอบ)

¹⁸ ไอทีเอส "เอเชียกันแรงงานต่างชาติ," *สยามรัฐ* (10 มีนาคม 2539): 12. และ ธีรพล ขุนเมือง "ผ่านขั้นแรงงานต่างด้าวรัฐบาลชวน หลีกภัย ภู่วิกฤตคนไทยกว่า 1 ล้านตกงาน," *มติชน* (1 กุมภาพันธ์ 2541): 9.

¹⁹ พรสุข เกิดสว่าง และ กฤติยา อาชวนิชกุล, *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ* (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 1-5. ; อภิวิจ สุปรียาวุฒพงศ์, "เจาะชีวิตแรงงานพม่าปัจจัยการผลิตราคาถูกลงบนเส้นทางกตจี," *มติชน* (20 กันยายน 2540): 9.

ตารางที่ 1-3 ประมาณการจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ปี	แรงงานต่างชาติทั้งหมด	แรงงานพม่า (คน)
2530	38,000	*
2533	65,000	*
2537	525,480	334,123
2539	700,000	400,000
2540	1,000,000	700,000

หมายเหตุ : * ไม่มีข้อมูล

ที่มา : พรสุข เกิดสว่าง และ กฤติยา อาชวนิชกุล, *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ*, หน้า 5.

เมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงทางภูมิศาสตร์ที่ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าเป็นระยะทางกว่า 2,000 กิโลเมตร ดังนั้นการที่จะสกัดกั้นไม่ให้ชาวพม่าหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย หรือผลักดันให้ชาวพม่าออกจากดินแดนไทยโดยสมบูรณ์นั้นย่อมจะเป็นเรื่องที่ยากยิ่งหรือเกือบเป็นไปไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจแต่อย่างใดที่ชาวพม่าได้หลบหนีและลักลอบเข้ามาทำงานเป็นแรงงานผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะมีอัตราสูงขึ้นเรื่อยๆ²⁰

²⁰ กุศล สุนทรธาดา และ อุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 18. ; ธีรพล ชุนเมือง, “ฝ่าแผนขับแรงงานต่างด้าวรัฐบาลชวน หลีกภัย กู้วิกฤตคนไทยกว่า 1 ล้านตกงาน,” *มติชน* (1 กุมภาพันธ์ 2541): 9. และ พรสุข เกิดสว่าง และ กฤติยา อาชวนิชกุล, *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่ปัญหาแรงงานข้ามชาติ* (นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 1.

การพยายามแก้ไขการทะลักเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมายที่มีการกระจายตัวทั่วประเทศ (โปรดดูตารางที่ 4) และในบางครั้งก็ได้เดินทางต่อไปยังประเทศที่สามส่งผลให้ปัญหานี้ขยายตัวเป็นปัญหาในระดับพหุภาคีและในที่สุดอาจกลายเป็นปัญหาในระดับภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นั้น มาตรการของฝ่ายไทยโดยฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนแรงงานเหล่านี้เพื่อสร้างมาตรการในการควบคุมแรงงาน หรือการผลักดันแรงงานกลับประเทศ จึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดและยั่งยืน การดำเนินการในระดับทวิภาคีระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า ซึ่งฝ่ายไทยได้พยายามผลักดันให้ฝ่ายพม่าให้ความสนใจกับประเด็นนี้มากขึ้นนั้นก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ในระดับที่น่าพอใจ เพราะท่าทีของพม่าที่ไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เกิดจากแรงงานพม่าในประเทศไทย²¹ จึงไม่สามารถสร้างมาตรการร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 1-4 : ประมาณการแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย ปี ค.ศ. 1996

ภูมิภาค	จำนวน (คน)
ภาคใต้	99,176
ภาคเหนือ	167,822
ภาคกลาง	14,016
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5,838
ภาคตะวันออก	38,875
ภาคตะวันตก	48,730
กรุงเทพ	275,340
ปริมณฑล	83,843
รวม	733,640

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อ้างใน "นายจ้างเมินจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตาม ครม.," *ผู้จัดการรายวัน* (10 กันยายน 2539): 14.

²¹ นิทัศน์, "ไทย-พม่า ปัญหาที่ทุกฝ่ายต้องแก้ไข," *สาละวิน* 25 (กรกฎาคม 2540): 1,2-5.

จากสถานการณ์ที่แสดงให้เห็นข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหา แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายมีลักษณะของ "ความเป็นปัญหาข้ามพรมแดน" ที่ทั้งไทยและพม่าไม่สามารถแก้ปัญหาคำนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวหรือระดับทวิภาคี ดังนั้น การพิจารณาว่าการสร้างกรอบหรือกลไก ตลอดจนจนแนวปฏิบัติ (regimes) ในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายใต้กรอบอาเซียน มีความเป็นไปได้หรือไม่เพียงใด มีข้อสนับสนุน (จุดแข็ง) มีข้อจำกัด(จุดอ่อน)อย่างไรบ้าง จึงเป็นประเด็นที่ควรนำมาศึกษา

1.2 ทบทวนวรรณกรรม

จากการสำรวจผลงานวิชาการเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถจำแนกงานออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) งานวิชาการส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานพม่า (2) งานวิชาการที่ศึกษาบทบาทของอาเซียนกับประเด็นปัญหาข้ามชาติ และ (3) ผลงานวิชาการที่พิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานข้ามชาติ

ในส่วนที่ว่าด้วย แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า มีลักษณะการอธิบายหลากหลาย โดยพิจารณาปัจจัยภายในประเทศพม่าเอง และวิเคราะห์ผลกระทบต่อประเทศปลายทาง เป็นต้น

ผลงานของ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์ เรื่อง *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง*²² เป็นการศึกษาเพื่อหาคำตอบใน 3 ประเด็นคือ (1) การเข้ามาและกระบวนการการจ้างแรงงานข้ามชาติ พบว่าการเข้ามาของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย มาจากสาเหตุทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยแรงงานส่วนหนึ่งมีแนวโน้มที่จะไม่กลับบ้านเมืองของตน แรงงานต่างชาติเป็นที่ต้องการทั้งในภาคการเกษตร การประมง และการก่อสร้าง โดยแรงงานเหล่านี้มีทั้งการเข้ามาทำงานโดยผ่านนายหน้า ญาติพามา และเดินเข้ามาสมัครเอง (2) ศึกษาผลกระทบจากการผ่อนผันให้มีแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ซึ่งพบว่า ก่อให้เกิดการแย่งงานจากแรงงานไทย แต่ส่งผลดีต่อการลดต้นทุนของนายจ้างเพราะค่าจ้างต่ำ และ (3) ศึกษาความคิดเห็น

²² กุศล สุนทรธาดา และ อุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540)

ของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องต้องนโยบายของรัฐบาลเรื่องแรงงานต่างชาติ ซึ่งพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายบางส่วนเห็นด้วยในประเด็นที่ว่ามีการขาดแคลนแรงงานในบางสาขา และแรงงานต่างชาติสามารถทดแทนแรงงานระดับล่างของไทยได้เป็นอย่างดี

ผลงานเรื่อง *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าจากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ*²³ เป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยหลักของการที่มีแรงงานพม่าจำนวนมากลอบหนีไปยังประเทศต่างๆ ทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในประเทศไทย ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีผลต่อการอพยพหลบหนีของชาวพม่ามี 4 ประการ คือ (1) การเกณฑ์แรงงานทาส (2) การโยกย้ายถิ่นฐานของประชาชนโดยอำนาจรัฐ (3) การเลือกปฏิบัติทางศาสนา และ (4) การควบคุมบังคับและขูดรีดประชาชน นอกจากนี้ ความยากจน และ ปัญหาทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้มีการย้ายถิ่นฐานด้วย

ในผลงานส่วนที่ว่าด้วยบทบาทของอาเซียนในประเด็นปัญหาข้ามชาตินั้น จะมีลักษณะที่เป็นการอธิบายในภาพรวมมากกว่าที่จะเป็นการเจาะประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งอย่างชัดเจน กล่าวคือ

บทความเรื่อง "Transnational Problems " โดย Chris Lamb²⁴ อธิบายถึงความร่วมมือระหว่างองค์การสหประชาชาติกับอาเซียนในการพยายามเข้ามาแก้ปัญหาต่อประเด็นปัญหาข้ามชาติต่างๆ คือ ปัญหาการค้ายาเสพติดข้ามชาติ ปัญหาโจรสลัด ปัญหาการอพยพข้ามชาติและการลักลอบนำเข้าคนต่างด้าว รวมถึงตลอดถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม

หนังสือเรื่อง *New Challenges for ASEAN: Emerging Policy Issues*.²⁵ โดยมี Amitav Acharaya และ Richard Stubb เป็นบรรณาธิการร่วม เสนอประเด็นปัญหาข้ามชาติใหม่ๆ ที่กลายมาเป็นปัญหาร่วมของประเทศอาเซียนในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 คือ ปัญหามลพิษทางทะเลและอากาศ ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหาสิทธิมนุษยชน โดยมีการเสนอ

²³ พรสุข เกิดสว่าง และ กฤติยา อาชวนิชกุล, *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่ปัญหาแรงงานข้ามชาติ* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540)

²⁴ Chris Lamb, "Transnational Problems," pp. 123-138.

²⁵ Amitav Acharaya, and Richard Stubb, eds., *New Challenges for ASEAN: Emerging Policy Issues* (Vancouver: UBC Press, 1995)

ประเด็นปัญหา และความพยายามในการแก้ปัญหา อธิบายวิธีการที่อาเซียนตอบสนองต่อประเด็นปัญหาเหล่านั้น ตลอดจนพิจารณาถึงบทบาทของประเทศแคนาดาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในส่วนที่ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาระหว่างชาติ ผลงานที่มีอยู่มุ่งเน้นการดำเนินการฝ่ายเดียว โดยไม่ได้มีการพิจารณาถึงการแก้ไขปัญหาระดับพหุภาคีเลย อาทิ หนังสือเรื่อง *การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชาและลาวที่ลักลอบเข้าเมือง*²⁶ โดยมี สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ แกร์รี โรเซอร์ และ สุภางค์ จันทวานิช เป็นบรรณาธิการร่วม พิจารณากุณิมิหลังของแรงงานต่างชาติและวิเคราะห์ถึงปัญหาในการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ซึ่งเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาระหว่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยว่าก่อให้เกิดปัญหาในหลายมิติ คือ ปัญหาในเรื่องการจัดการของภาครัฐที่มีได้จัดการในเรื่อง กำลังคน งบประมาณ และเวลา อย่างเหมาะสม นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปัญหาในส่วนนายจ้าง ได้แก่ การที่นายจ้างไม่เข้าใจจุดประสงค์ของการจดทะเบียน การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การหนีประกันของแรงงาน ประกอบกับการขาดมาตรการสกัดกั้นแรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศอย่างได้ผลจึงทำให้มีแรงงานใหม่เข้ามาอยู่ตลอดเวลา จนทำให้มาตรการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

ผลงานวิชาการและงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดคำถามที่สำคัญต่อประเด็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายคือ ในขณะที่ปัญหานี้เป็นปัญหาข้ามชาติที่ต้องการการแก้ไขโดยความร่วมมือในระดับพหุภาคีเป็นสิ่งสำคัญ หากแต่จากงานวิชาการที่ปรากฏ ไม่ได้มีการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงบทบาทขององค์การความร่วมมือที่มีอยู่ในภูมิภาค คืออาเซียนในการจัดการกับประเด็นปัญหานี้โดยตรงเลย คำถามข้างต้นได้กลายเป็นแรงจูงใจให้เกิดความต้องการที่จะศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาระหว่างชาติโดยใช้กรอบความร่วมมือที่มีอยู่แล้วในลักษณะของการสร้างกลไก วิถีปฏิบัติ แนวทางร่วม (regimes) ในอาเซียน โดยเลือกพิจารณาปัญหาแรงงานผิดกฎหมายสัญชาติพม่าในประเทศไทยเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อเชื่อมโยงไปสู่ความเป็นไปได้

²⁶ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ แกร์รี โรเซอร์ และสุภางค์ จันทวานิชย์, *การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง* (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540)

ในการสร้างกลไกวิถีปฏิบัติร่วมในการแก้ไขปัญหาในระดับภูมิภาค ซึ่งในที่นี่ได้ตั้งหัวข้อในการศึกษาไว้ว่า “อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย”

การที่เลือกอาเซียนมาเป็นกรอบในการพิจารณาแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้น มีเหตุผลที่สำคัญหลายประการ คือ

1. อาเซียนเป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีเจตนารมณ์ในการเข้ามามีบทบาทในการจัดการต่อประเด็นปัญหาที่เป็นปัญหาร่วมกันของประเทศสมาชิก
2. ประเด็นปัญหานี้เป็นประเด็นปัญหาข้ามชาติ ซึ่งการดำเนินการโดยฝ่ายเดียวหรือสองฝ่ายไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมการจัดการปัญหาในลักษณะนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศคู่กรณีไม่ยอมรับรู้ และให้ความสนใจหรือพยายามที่จะแก้ไขปัญหา และเมื่อปัญหานี้มีได้สิ้นสุดแค่เพียงประเทศไทย แต่กลับขยายตัวต่อเนื่องต่อไปยังประเทศสมาชิกอื่นๆ ในภูมิภาคด้วย จึงส่งผลให้ประเด็นนี้ เป็นปัญหาของอาเซียนโดยปริยาย การศึกษาโดยใช้อาเซียนเป็นกรอบในการแก้ไขจึงเป็นการศึกษาที่จะสามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาได้ตรงจุดในที่สุด

ปัญหาแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเป็นประเด็นปัญหาที่ชัดเจน เพราะประเทศไทยเป็นประเทศหน้าด่านที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับที่จะดึงดูดแรงงานพม่าที่ต้องการเข้ามาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ และแรงงานพม่าที่ทะลักเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมหาศาลนั้น ได้สร้างปัญหาต่อฝ่ายไทยอย่างชัดเจน

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ดังที่ได้พิจารณาในตอนต้นแล้วว่าปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะประเทศคู่กรณี หากแต่เป็นปัญหาของภูมิภาค ที่ต้องการความร่วมมือในระดับภูมิภาคในการแก้ไข ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ คือ

- 1.3.1 ความเป็นไปได้ของการสร้างกลไก วิถีปฏิบัติ กรอบความร่วมมือ (regimes) ขึ้นมาภายในอาเซียน เพื่อสนองตอบต่อประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติผิด

กฎหมาย ศึกษาข้อจำกัด ข้อเสนอแนะ ที่เป็นรูปธรรม ซึ่งอาจจะเป็นต้นแบบในการสร้างแนวปฏิบัติร่วมสำหรับการจัดการแก้ไขปัญหาข้ามชาติในประเด็นอื่นต่อไป

- 1.3.2 พิจารณาว่าอาเซียนมีศักยภาพที่จะเผชิญกับประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในบรรดาประเทศสมาชิกได้เพียงใดด้วยกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากประสบการณ์การแก้ไขปัญหามา
- 1.3.3 แนวทางที่ประเทศไทยจะสามารถใช้การดำเนินการผ่านอาเซียนในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะพิจารณาวิธีการแก้ปัญหาผ่านกรอบความร่วมมือในภูมิภาคเป็นสำคัญ นั่นคือพิจารณาความเป็นไปได้ในการสร้างกรอบและกลไก ความร่วมมือ (regimes) เพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาข้ามชาติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคในยุคหลังสงครามเย็น เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยจะเน้นการพิจารณาแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าในประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา

1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ

ประเด็นปัญหาข้ามชาติ (transnational/ transborder issues) คือประเด็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดขึ้นกับประเทศใดประเทศหนึ่ง เป็นประเด็นปัญหาที่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว รัฐใดรัฐหนึ่งเพียงรัฐเดียวไม่สามารถควบคุมได้ และปัญหานั้นเป็นอุปสรรคสำคัญต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจและความเจริญมั่งคั่งของชาติ²⁷ โดยปัญหาที่ถือว่าเป็นประเด็นปัญหาข้ามชาตินั้น แต่ละประเทศจะเผชิญปัญหาในลักษณะเดียวกัน (common problem) และมีความวิตกกังวลต่อประเด็นปัญหาในทิศทางเดียวกัน (common concern)

จากนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาแรงงานข้ามชาติ เป็นปัญหาข้ามชาติ กล่าวคือแต่ละประเทศในภูมิภาคมองว่าปัญหาแรงงานข้ามชาตินี้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ

²⁷ Chris Lamb. "Transnational Problems," p. 124.

ความมั่นคงในระดับกว้าง (comprehensive security) และต่างก็ต้องการผลักดันแรงงานเหล่านั้นกลับประเทศ นอกจากนี้ การที่แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานและได้รับค่าจ้างแรงงานที่ต่ำนั้น ส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานของคนในประเทศปลายทางให้ไม่เป็นไปตามโครงสร้างที่แท้จริง และ ก่อให้เกิดการขัดขวางการพัฒนาและการลงทุนเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของคนในประเทศปลายทางด้วย²⁸ ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้การดำเนินการโดยฝ่ายเดียวของประเทศปลายทางของการอพยพของแรงงานไม่สามารถทำได้สำเร็จ หากต้องการความร่วมมือในระดับภูมิภาคเป็นกลไกกลางในการแก้ไขปัญหา²⁹

แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย หมายถึงผู้ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินเวลาที่อนุญาตให้อยู่ได้ ถือวีซ่าที่ไม่อนุญาตทำงาน แต่ลักลอบทำงาน เช่น วิชานักเรียน หรือทำงานที่สงวนไว้สำหรับเฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้นๆ³⁰

ในการศึกษานี้ จะจำกัดขอบเขตของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ซึ่งหมายถึง

1. บุคคลสัญชาติ และเชื้อชาติพม่าที่อพยพมาจากจังหวัดต่างๆ ในประเทศพม่า
2. ชนกลุ่มน้อยต่างๆ หลากหลายชาติพันธุ์ที่อยู่ในดินแดนของประเทศพม่า ไม่ว่าจะเป็ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง หรือมอญ ซึ่งแม้ว่าคนพวกนี้จะไม่มองตนเองว่าเป็นชาวพม่า และรัฐบาลพม่าก็ไม่นับรวมชนกลุ่มนี้เป็นบุคคลสัญชาติพม่าก็ตาม³¹

²⁸ แสงจันทร์ สีด้า. "ซีทางออกแรงงานพม่าไทยต้องใช้เวทีอาเซียนแก้ไข." *ผู้จัดการรายวัน* (13 มีนาคม 2541): 5.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

³⁰ กฤตยา อาชวนิชกุล วรณา จารุสมบุรณ์ และอัญชลี วรางค์รัตน์, *ความซับซ้อนและสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย*, หน้า 7.

³¹ นิทัศน์, "ไทย-พม่า ปัญหาที่ทุกฝ่ายต้องแก้ไข," หน้า 3.

1.6 กรอบความคิด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งพิจารณาบทบาทของอาเซียนในการจัดการกับประเด็นปัญหาข้ามชาติใหม่ๆ โดยจะพิจารณาจากประสบการณ์การสร้างกลไก วิธีปฏิบัติ (regimes) ที่ดำเนินอยู่แล้วในอาเซียนเป็นแนวทางวิเคราะห์ วิจารณ์จุดอ่อน จุดแข็ง อุปสรรคของวิธีปฏิบัติในการจัดการและความพยายามแก้ไขปัญหา กรอบความคิดที่ใช้ในการพิจารณาวิเคราะห์ในการศึกษานี้ คือแนวคิดเรื่อง “international regimes” ซึ่งจะนำมาใช้ในการอธิบายการสร้างกรอบหรือกลไกเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาในระดับพหุภาคีในการแก้ปัญหาในภูมิภาค

Stephen D. Krasner ได้ให้คำจำกัดความของ regimes ว่าหมายถึง กลุ่มของหลักการ มาตรฐาน กฎเกณฑ์ และ วิธีการในการตัดสินใจ ซึ่งมาบรรจบกันในความคาดหวังของตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ³² ซึ่งในความคิดของ Krasner นั้น regimes จะไม่ใช่ความร่วมมือของรัฐในระยะสั้นๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในอำนาจหรือมีการเปลี่ยนแปลงในความสนใจในผลประโยชน์ของรัฐ

Robert O. Keohane ผู้ซึ่งศึกษาแนวคิดว่าด้วยความร่วมมือ โดยใช้คำ “สถาบัน” (institutions) แทน regimes โดยให้นิยามคำว่า ว่าหมายถึง รูปแบบทั่วไปหรือ การจัดหมวดหมู่ ของกิจกรรมหรือการจัดการที่มนุษย์สร้างขึ้นโดยเฉพาะซึ่งจะมีรูปแบบการจัดองค์การอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้³³

ในการศึกษานี้ได้ประมวลการให้คำจำกัดความข้างต้น และนิยาม “regimes” ที่จะใช้ประยุกต์กับการศึกษานี้ว่าหมายถึง หลักการ (principles) มาตรฐาน (norms) กฎเกณฑ์ (rules) ข้อตกลง (governing arrangement) ซึ่งข้อตกลงเหล่านั้นจะมีผลต่อพฤติกรรมและนโยบายของรัฐ อันนำไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐ การที่

³²Stephen D. Krasner. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables,” in *International Regimes*. (Ithaca: Cornell Press, 1985), p.2

³³ Robert O. Keohane. “International Institutions: Two Approaches,” in *International Institutions & State Power: Essay in International Relations Theory*. (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 158-175.

รัฐต่างๆ จะยอมรับหลักการบางประการที่ควบคุมพฤติกรรมของรัฐนั้น เพราะรัฐเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎกติกาเหล่านี้ว่าจะมีมากกว่าการดำเนินการโดยลำพัง³⁴

การที่รัฐยอมรับกฎเกณฑ์และการสร้างกลไกร่วม (regimes) เพราะผลประโยชน์อันจะเกิดจากความร่วมมือใน 3 ประเด็นที่สำคัญ คือ (1) เป็นการระดมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อร่วมรับผิดชอบในปัญหาร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก (2) สร้างบรรทัดฐาน (norms) และหลักการ (principles) ในอันที่จะเป็นแนวทางที่ภูมิภาคจะใช้เป็นมาตรฐานในการแก้ไขปัญหา และ (3) เป็นการรับภาระร่วมกันอันนำไปสู่การลดและแบ่งเบาค่าใช้จ่ายและทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการกับประเด็นปัญหานั้นๆ "regimes" จะไม่ใช่ความร่วมมือของรัฐเพียงระยะสั้นๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในอำนาจรัฐหรือมีการเปลี่ยนแปลงในความสนใจในผลประโยชน์ของรัฐ

จะเห็นได้ว่า ความหมายของ "regimes" ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องมีการจัดตั้งองค์การ หรือหน่วยงานอย่างเป็นทางการเพื่อบังคับบัญชา หากเกิดจากความสมัครใจของรัฐที่เห็นประโยชน์จากการสร้างกฎเกณฑ์และกลไกร่วม เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่จะส่งผลผูกพันต่อรัฐและเพื่อผลประโยชน์ของรัฐนั้นๆ เองในระยะยาว นอกเหนือไปจากองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นสถาบันต่างๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การความร่วมมือสวนภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งอาเซียน แล้ว ความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ยังไม่มีความเป็นสถาบัน อาทิ ความตกลงในเวที ASEAN Regional Forum - ARF ความตกลงในการแก้ไขปัญหาหมอกควันมลพิษในอาเซียน SWAP Agreement ก็ถือว่าเป็น "regimes" ชนิดหนึ่งเช่นกัน ในที่นี้หากต้องการพิจารณาว่า ก. เป็น regimes หรือไม่ ก็ต้องพิจารณาว่า ก. นั้นเป็นปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมของรัฐ สามารถสร้างความคาดหวังต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ และกำหนดบทบาทของรัฐได้หรือไม่นั่นเอง

ความร่วมมือในอาเซียนนั้น มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเรื่อง functional cooperation นั่นคือ ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกจะเริ่มจากสาขาที่ที่ไม่ส่งผลกระทบทางการเมืองและความมั่นคง นั่นคือความร่วมมือด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยได้รับอิทธิพล

³⁴Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," p.2.

จากแนวคิดที่ว่า ความร่วมมือด้านดังกล่าว เมื่อประสบความสำเร็จก็จะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ความร่วมมือทางการเมืองเป็นรูปธรรมในที่สุด³⁵ การก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. 1967 ซึ่งสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกยังคงมีความคุกรุ่นอยู่ ดังนั้นการที่จะให้ประเทศสมาชิกเข้ามาร่วมมือกันได้จึงต้องเริ่มจากการร่วมมือด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองและความมั่นคง ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่อ่อนไหวระหว่างประเทศเหล่านั้นก่อน

ปัญหาที่เกิดกับอาเซียนในปัจจุบันคือ ประเด็นความร่วมมือด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่การเมือง และเศรษฐกิจบางประการที่อาศัยกรอบความร่วมมือเฉพาะด้านของอาเซียนในสมัยก่อตั้งนั้น ไม่สามารถครอบคลุมประเด็นปัญหาในปัจจุบันอีกต่อไปทั้งนี้เพราะความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างมากในการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้ปัญหาเฉพาะด้าน ไม่ว่าจะเป็นวิชาการ สิ่งแวดล้อม แรงงาน และ อื่นๆ ไม่สามารถจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องนี้ได้อีกต่อไป หากแต่ได้ส่งผลกระทบไปยังการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจด้วย ดังนั้นแนวคิด regimes จึงเข้ามามีบทบาทในการเป็นกรอบที่ช่วยเสริมส่วนที่ขาดหายไปในการร่วมมือด้านอื่นๆ ของอาเซียน เพราะความร่วมมือตามแนวคิด regimes นั้น ไม่จำกัดตัวอยู่กับความร่วมมือที่มีได้เกี่ยวข้องกับการเมือง ความมั่นคง หรือประเด็นใดๆ ก็ตามที่ไม่ได้เป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหว (sensitive issues) เท่านั้น ความร่วมมือสามารถเริ่มขึ้นในสาขาใดๆ ก็ได้ เมื่อผู้ที่เข้าร่วมใน regimes ต่างเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากความร่วมมือนั้น

ปัญหาแรงงานข้ามชาติ เป็นประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการโดยลำพัง หรือการดำเนินการในระดับทวิภาคี ปัญหานี้จะคลี่คลายไปได้ก็โดยที่ประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องหันมาสร้างกรอบความร่วมมือที่จะประกอบไปด้วยแนวทางในการปฏิบัติ มาตรฐาน กฎเกณฑ์ ที่เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามของทุกฝ่ายเพื่อร่วมรับภาระและจัดสรรค่าใช้จ่ายร่วมกัน โดยทุกประเทศจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ กำหนดบรรทัดฐานของการปรึกษาหารือร่วมกันเมื่อเกิดปัญหาเหล่านั้นขึ้น

³⁵ โปรดดูรายละเอียดเรื่อง Functional Cooperation เพิ่มเติมจาก David Mitrany, *A Working Peace System : An Argument for Functional Development of International Organization.* (London : Oxford University Press, 1943)

กล่าวโดยสรุป การใช้ "regimes" เป็นกลไกในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ส่งผลต่อความร่วมมือระหว่างรัฐ 3 ประการที่สำคัญ³⁶ คือ

1. เป็นการสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจระหว่างประเทศในภูมิภาค (confidence building measures)
2. เป็นการจัดการและหาแนวทางแก้ไข "ประเด็นความมั่นคงในความหมายกว้าง" (comprehensive security) ซึ่งหมายถึงความมั่นคงที่ขยายออกจากแนวความคิดเรื่องความมั่นคงแบบเก่าที่เน้นเฉพาะความมั่นคงด้านการทหาร ไปสู่การพิจารณาแง่มุมอื่นๆ ร่วมด้วย ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงในแง่มุมทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคม
3. เป็นการสร้างกรอบเวทีเพื่อการเจรจา และการร่วมมือระหว่างรัฐในประเด็นเฉพาะต่างๆ

1.7 สมมติฐาน

อาเซียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาแรงงานข้ามชาติของประเทศสมาชิกได้ เนื่องจากกลไกมีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอในการร่วมกันแก้ไขปัญหา

1.8 แนวทางและแหล่งข้อมูลในการศึกษา

การศึกษาในหัวข้อนี้ จะใช้วิธีการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก ทั้งที่เป็นข้อมูลในระดับปฐมภูมิ และข้อมูลในระดับทุติยภูมิ กล่าวคือ

- ข้อมูลในส่วนที่ว่าด้วยปัญหาแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทย

ข้อมูลส่วนนี้มีการจัดทำเป็นงานวิจัยไว้พอสมควร หากแต่ก็มีความจำกัดในเรื่องความทันสมัยของข้อมูล ดังนั้น จำเป็นต้องมีการติดตามข้อมูลที่มีความ "สด" ของข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นจากสื่อมวลชนทุกรูปแบบ หรือหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้โดยตรง และทางอ้อม เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าว

³⁶ Chris Lamb, "Transnational Problems," p. 124.

กรองแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชีย องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นต้น

- ข้อมูลที่ว่าด้วยการดำเนินการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งฝ่ายเดียว และในระดับ ทวิภาคี เป็นข้อมูลในระดับปฐมภูมิเป็นหลัก โดยจะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน นโยบายในประเด็นนี้เป็นสำคัญ

- ข้อมูลที่ว่าด้วยอาเซียน

เพื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการทำงาน และแนวทาง หรือกลไกที่มีอยู่ในการจัดการแก้ไขประเด็นปัญหาใดประเด็นปัญหาหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงบทบาทในประเด็น ที่ทำการศึกษา คือปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั่นเอง โดยพิจารณาจากโครงสร้างกลไกที่ดำเนินอยู่แล้วในเอกสารพื้นฐานอาเซียนเป็นหลัก

- ข้อมูลประกอบอื่นๆ

ส่วนนี้จะเป็นการศึกษาจากผลงานวิชาการต่างๆ ในภาพกว้างทั้งที่เป็นนักวิชาการชาวไทย และชาวต่างประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐาน และเป็นส่วนประกอบให้เกิดความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการวิเคราะห์งานชิ้นนี้

1.9 โครงร่าง

บทที่ 1. บทนำ

บทที่ 2. ปัญหาแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียนและในประเทศไทย

บทที่ 3. กลไกอาเซียนกับการแก้ปัญหาเฉพาะด้าน : พิจารณาการแก้ปัญหาข้ามชาติผิดกฎหมาย

บทที่ 4. การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายผ่านอาเซียน : ข้อจำกัด แนวโน้ม และ ข้อเสนอแนะ

1.10 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ศึกษากลไกของการร่วมมือที่มีอยู่ของอาเซียน ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึง จุดแข็ง จุดอ่อน และอุปสรรคในการร่วมมือในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา "ความไม่คืบหน้า" ในความร่วมมือได้ในที่สุด
2. แสวงหาแนวทางการแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. พัฒนาแนวทางในการสร้างหรือขยายกรอบความร่วมมือในด้านอื่นๆ ของอาเซียน เพื่อเป็นการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระบบระหว่างประเทศได้อย่างทันที่ และเหมาะสม
4. เป็นรูปแบบ (model) ของการจัดการกับปัญหาข้ามชาติในประเด็นอื่นๆ