

การจัดการแรงงานข้ามชาติโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย



น.ส. บุรณิจจ์ ตันติวุฒพิงศ์

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Malaysia's management of Rohingya migrant workers



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

การจัดการแรงงานข้ามชาติโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย

โดย

น.ส.บุรณิฉน์ ตันติวุฒิมงคล

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



# # 6280068024 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Rohingya, Migrant workers, Malaysia

Buranit Tantiwutipong : Malaysia's management of Rohingya migrant workers. Advisor: Asst. Prof. KASIRA CHEEPPENSOOK, Ph.D.

This thesis is a study of the management of Rohingya migrant workers in Malaysia. By studying human security towards the management of Rohingya workers in Malaysia this will lead to analysis of labor problems management approaches from both the Malaysian Government and Non-Governmental Organizations in conceptual framework of human security based on the concept of critical security and the concept of migration are components of the analysis.

From the study, found that Malaysia is an important part in labor management from policy or management by providing assistance to workers so they can live their lives in accordance with the basic principles of humanity and human security, which are essential to maintain a safe quality of life through legal measures, foreign workers are able to the same rights as Malaysian workers under the Provident Fund, receiving compensation or social security. In addition, several international human rights instruments have been signed. Including the basic conventions of the International Labor Organization on forced labor. As a result, Malaysia is aware of measures taken by the state to protect migrant workers. Although the Malaysian government attaches great importance to the human security of foreign workers, it is not international standards as it should. Thus, cooperation between the Malaysian government and non-governmental organizations such as the United Nations High Commissioner for Refugees has been established. and labor movement groups in Malaysia, such as the Tenaganita group, that have supported the management of international problems. In order to have a framework for the implementation in the same direction, Non-Governmental Organizations are only a part of promoting but cannot intervene in Malaysia's internal politics. Therefore, the management of foreign workers is also a priority. and relying on the government rather than emphasizing the real part of labor.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: International Relations

Student's Signature .....

Academic Year: 2020

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จได้เป็นอย่างดีจากการได้รับการสนับสนุนจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษามีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษา ความรู้ และคำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ตลอดเวลาในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ต้องขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพทุธิกุล ประธานสอบ และ อาจารย์ ดร. ภาณุ ภัทร จิตเที่ยง กรรมการ ที่ได้ให้ความกรุณาสำหรับการสอบในครั้งนี้

พร้อมทั้งได้ให้คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์เป็นอย่างมาก

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารนิพนธ์ฉบับนี้จะให้ความรู้และเป็นประโยชน์ต่อผู้อื่นต่อไป

บูรณิฉฉ ฉันทิวฉฉฉฉ



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญภาพ .....	8
บทที่ 1 .....	9
บทนำ .....	9
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	9
คำถามวิจัย .....	14
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	14
ระเบียบวิธีการวิจัย .....	14
กรอบแนวคิดของการวิจัย.....	15
การทบทวนวรรณกรรม .....	18
โครงสร้างวิจัย.....	23
บทที่ 2 .....	24
กรอบแนวคิด และความเป็นมาของชาวโรฮิงญาในประเทศพม่า .....	24
2.1 กรอบแนวคิด Human Security และ Critical Security.....	24
2.2 แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่น และความเป็นมาของชาวโรฮิงญาในประเทศพม่าที่นำไปสู่การ เป็นคนไร้สัญชาติ.....	30
2.3 สรุป .....	35
บทที่ 3 .....	36

การจัดการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานชาวโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย .....	36
3.1 การจัดการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน .....	41
3.1.1. รัฐบาลมาเลเซีย.....	42
3.1.2. องค์กรนอกภาครัฐ.....	45
3.2 สรุป.....	52
บทที่ 4 .....	53
ปัญหา อุปสรรคของการจัดการ และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการแก้ปัญหาของประเทศ มาเลเซีย .....	53
4.1 ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการ.....	55
4.2 ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	60
4.2.1. รัฐบาลมาเลเซีย.....	61
4.2.2. องค์กรนอกภาครัฐ.....	62
4.3 สรุป.....	65
บทที่ 5 .....	67
บทสรุป.....	67
บรรณานุกรม.....	71
ประวัติผู้เขียน.....	76



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 ข้อมูลสถิติที่ได้มีการระบุถึงการอพยพย้ายถิ่นฐาน.....	10
ภาพที่ 2 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีการจ้างงานชั่วคราวผ่าน Visit Pass (VP-TE) จำแนกตามสัญชาติ เดือนมิถุนายน 2019.....	37
ภาพที่ 3 สัดส่วนของแรงงานข้ามชาติในภาคเศรษฐกิจหลักของมาเลเซีย.....	40
ภาพที่ 4 ตารางอัตราการเก็บภาษีภาคการผลิตของประเทศมาเลเซีย.....	56



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเด็นเรื่องของชาวโรฮิงญาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาานาน และมีผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือความเสียหายจากปัญหานี้โดยตรง ซึ่งชาวโรฮิงญามีถิ่นฐานที่ประเทศพม่าโดยถูกรัฐบาลกดขี่และไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน พวกเขาไม่ถูกนับเป็นส่วนหนึ่งของชนชาติพันธุ์ของประเทศพม่าจากการถูกปฏิเสธการได้รับสิทธิในการเป็นพลเมืองของประเทศ ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาต้องกลายเป็นคนไร้สัญชาติไปโดยปริยาย

การที่เป็นคนไร้สัญชาตินี้ก็ทำให้ชาวโรฮิงญาไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ต้องพลัดถิ่นฐานไปยังประเทศอื่น หรือตามสถานที่พักพิงชั่วคราวต่างๆ ทำให้ชาวโรฮิงญาส่วนนี้ไม่ได้รับการสาธารณสุข การศึกษา อาหารสำหรับการดำรงชีพ การรักษาโรค หรือการช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ทำให้ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจน ไม่ได้รับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาต้องมีการเอาตัวรอดด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การหลบหนีเข้าประเทศ การเป็นแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งทำให้เกิดเป็นปัญหา และส่งผลกระทบต่อประเทศที่มีความเกี่ยวข้องทำให้เกิดเป็นวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศก็ได้ ถึงแม้ว่าจะมีการจัดประชุม หรือมีการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันไม่ว่าจะเป็นประเทศพม่า ประเทศไทย หรือประเทศมาเลเซีย เนื่องจาก มีการอพยพและย้ายถิ่นฐานเพื่อหางานทำ รวมถึงการแสวงหาชีวิตใหม่มากยิ่งขึ้น จึงทำให้เกิดขบวนการลักลอบนำพากลุ่มคนเหล่านี้เข้าประเทศต่างๆ อาทิ ประเทศมาเลเซีย ประเทศบังกลาเทศ และประเทศไทย ซึ่งมีการทำเป็นกระบวนการ โดยจะต้องมีการจ่ายเงินให้กับนายหน้าในการประสานงานตั้งแต่ประเทศต้นทาง ระหว่างทาง จนถึงประเทศปลายทาง หรือประเทศที่สามด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การลักลอบขนชาวโรฮิงญาเข้าประเทศโดยที่ส่งไปที่ประเทศมาเลเซียโดยทางรถยนต์ รถไฟ รวมถึงทางเรือ บางครั้งอาจจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้มีอิทธิพลร่วมขบวนการด้วยเช่นกัน

จากข้อมูลสถิติได้มีการระบุถึงการอพยพย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮิงญา โดยประเทศมาเลเซีย นั้นก็เป็นกลุ่มประเทศเป้าหมายหนึ่งของผู้อพยพชาวโรฮิงญา โดยมีการอพยพเป็นอันดับสอง รองจาก ชาวพม่า<sup>1</sup>

Refugees in Malaysia: countries of origin

<b>Myanmar</b>		153 770	
Rohingya	97 750	Chin	23 730
		Myanmar Muslim	9 550
		Rakhine/Arakanese	3 850
		Other Myanmar refugees	18 890
<b>Pakistan</b>	6 410	<b>Yemen</b>	3 460
		<b>Somalia</b>	3 200
		<b>Sri Lanka</b>	1 870
		<b>Other</b>	1 420
		<b>Syria</b>	3 160
		<b>Afghanistan</b>	2 270
		<b>Iraq</b>	1 360
		<b>Palestine</b>	770

Source: UNHCR, "Figures at a Glance in Malaysia," August 2019. <https://www.unhcr.org/en-au/figures-at-a-glance-in-malaysia.html>

ภาพที่ 1 ข้อมูลสถิติที่ได้มีการระบุถึงการอพยพย้ายถิ่นฐาน

การที่ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศเป้าหมายสำหรับชาวโรฮิงญา เนื่องจาก ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศมาเลเซียเป็นมุสลิมมีการนับถือศาสนาอิสลาม และประเทศมาเลเซียนั้นเป็นประเทศปลายทางที่สำคัญสำหรับผู้อพยพทางด้านเศรษฐกิจ ได้มีการเปิดรับแรงงานข้ามชาติ และการลงทุนจากต่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษที่ 19 ทำให้มาเลเซียยังคงเป็นจุดหมายปลายทาง รวมถึงเป็นประเทศต้นทางและทางผ่านสำหรับผู้ชาย ผู้หญิง หรือเด็กที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการบังคับใช้แรงงาน (US Department of State 2012)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Elina Noor, "Foreign and Security Policy in the New Malaysia," (Lowy Institute for International Policy, 2019), 6.

<sup>2</sup> Amarjit Kaur, *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*, Migration and Integration in Europe, Southeast Asia, and Australia (Amsterdam University Press, 2015), 2.

มาเลเซียเป็นประเทศที่มีประวัติอันยาวนานในการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งผู้ลี้ภัยไม่ได้อาศัยอยู่ในค่ายเท่านั้น แต่มักจะอาศัยอยู่ในใจกลางเมืองหรือรอบเมือง ซึ่งมักจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของประชากรที่อยู่ชายขอบ การกระจายตัวกระจายอยู่ในสภาพแวดล้อมในเมืองนั้น ส่งผลให้ยากแก่การป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ หรือให้การสนับสนุนการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตาม เมืองต่างๆก็ยังมีโอกาส และเป็นปัจจัยขับเคลื่อนในการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยที่เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่เหล่านั้นเมื่อเทียบกับนอกเมืองหรือการตั้งค่ายพักแรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเศรษฐกิจนอกระบบสำหรับการจ้างงานที่ได้มีความสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน อาทิ ช่วงทศวรรษ 1970 ที่ประเทศมาเลเซียประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิต ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดสำหรับผู้อพยพที่มีทักษะต่ำถึงปานกลางเข้ามาในประเทศ ทำให้ในปี 2016 ประเทศมาเลเซียมีแรงงานข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 13 ของแรงงานทั้งหมด รวมทั้ง มีการระบุว่าคนงานที่ไม่มีเอกสารอยู่ในมาเลเซียเป็น 40% ของแรงงานต่างชาติ<sup>3</sup> รวมไปถึง สาเหตุที่ชาวโรฮิงญาได้มีการลี้ภัยมายังมาเลเซียนั้น เนื่องจากว่า มาเลเซียแตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน จากการให้ความคุ้มครองทางสังคม และความปลอดภัยขององค์กรสำหรับผู้ลี้ภัยอย่าง UNHCR และ NGOs ของมาเลเซียที่เป็นปัจจัยสำคัญเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆในภูมิภาค<sup>4</sup> การมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ที่ตั้งอยู่ในมาเลเซีย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบผู้ลี้ภัย คนไร้สัญชาติ รวมไปถึงชาวโรฮิงญา ในรูปแบบของการลงทะเบียนและเอกสารสำหรับการปกป้องและให้ความช่วยเหลือ จากการให้ความช่วยเหลือของ UNHCR นั้น ได้มีผู้ขอลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในมาเลเซียจำนวน 158,510 คนภายใต้การจดทะเบียนของ UNHCR โดย 44,870 คนเป็นชาวโรฮิงญา ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียต้องการที่จะอาศัยอยู่ที่นั่นแทนที่จะย้ายไปประเทศที่สามที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ การที่ชาวโรฮิงญาได้มีบัตรประจำตัวที่ได้รับจาก UNHCR นั้นเปรียบเสมือนการป้องกันจากการถูกกักขัง และยังช่วยให้สามารถหางานทำได้เช่นกัน รวมถึง เด็กที่เป็นผู้ลี้ภัยสามารถได้รับการศึกษาในโรงเรียน มีการมอบเงินทุนและการบริจาคให้กับศูนย์การเรียนรู้ และการรักษาในสถานพยาบาลจากการร่วมมือกับรัฐบาลมาเลเซียในการประกันสุขภาพที่ยั่งยืนสำหรับประกันสุขภาพผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา<sup>5</sup> นอกจากนี้ เมื่อเดือนธันวาคม 2013 มาเลเซียอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา 40 คน สามารถเข้าเมืองได้และการที่

<sup>3</sup> Katrina Munir-Asen, "(Re)Negotiating Refugee Protection in Malaysia Implications for Future Policy in Refugee Management," (2018): 7.

<sup>4</sup> Ibid., 5-6.

<sup>5</sup> Farah Hanim Binti Mohamed Ismail Rizwan Rafi Togoo "Security Dilemma of Rohingya Refugees in Malaysia," *Open Journal of Political Science* 11 (2021): 14.

ประเทศมาเลเซียมีโครงสร้างทางสังคมจากการตั้งถิ่นฐานของชุมชนชาวโรฮิงญาเป็นระยะเวลานาน อย่างไรก็ตามไม่เป็นทางการที่มาจากมาเลเซียและความเหมือนกันในการนับถือศาสนาอิสลาม จึงทำให้ชาวโรฮิงญาไม่รู้สึกรับการแปลกแยกหรือโดดเดี่ยวเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม วิกฤตชาวโรฮิงญายังเป็นภัยคุกคามด้านความมั่นคงที่สำคัญสำหรับประเทศทางทะเล เช่น มาเลเซีย รวมทั้ง ปัญหาแรงงานข้ามชาติหรือชาวต่างชาติที่ไม่มีเอกสารในมาเลเซีย ประมาณ 2-4 ล้านคนที่อาศัย และทำงานในระบบเศรษฐกิจที่เป็นตลาดแรงงานที่ไม่ได้รับการควบคุม โดยส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในเมือง จากการที่นายจ้างไม่สามารถหาแหล่งแรงงานปกติที่เข้าถึงได้เพียงพอเพื่อตอบสนองความต้องการ (ด้วยต้นทุนที่สมเหตุสมผล) ดังนั้น นายจ้างบางรายจึงหันไปใช้แรงงานที่ผิดกฎหมายและไม่ได้รับการควบคุม การปรากฏตัวของแรงงานข้ามชาติในมาเลเซียยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาหรือเพิ่มผลผลิต และลดต้นทุนการทำงาน เช่น การทำงานเป็นเวลานาน และการได้รับค่าแรงต่ำในภาคต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจ อาทิ ภาคการผลิต การบริการ การก่อสร้าง และการเพาะปลูก ที่ได้ให้ความสำคัญหรือเน้นการส่งออกและอุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก จึงต้องมีการพึ่งพาแรงงานค่าจ้างต่ำและแรงงานเหล่านี้จะต้องเผชิญกับงานที่สกปรก งานอันตราย และงานยาก หรืองานลักษณะ 3D เป็นส่วนใหญ่<sup>6</sup> ดังนั้น แรงงานชาวโรฮิงญาในประเทศมาเลเซียถือเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนเศรษฐกิจด้านตลาดแรงงานของมาเลเซียเป็นอย่างมาก การจ้างแรงงานที่ไม่มีเอกสารควบคุมนี้ยังก่อให้เกิดอาชญากรรมและการแสวงประโยชน์ที่ได้แพร่กระจายไปทั่วระบบเศรษฐกิจในมาเลเซีย สิ่งนี้เองที่จะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ แรงงานเหล่านี้ยังกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่มีการถกเถียงและเกิดการแบ่งขั้วในบริบทภายในประเทศและระดับภูมิภาค<sup>7</sup> นอกจากนี้ ปัญหาด้านแรงงานที่เกิดขึ้นแล้วนั้น ปัญหาที่ผู้ลี้ภัยขาดสถานะทางกฎหมาย ทำให้ขาดโอกาสระยะยาวในประเทศมาเลเซียก็ส่งผลให้มีความเป็นอยู่อย่างคนชายขอบ ไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน รวมถึงสิทธิในการทำงาน การศึกษาและการบริการด้านสุขภาพที่จำเป็นแม้ว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม จึงทำให้รัฐบาลและภาคประชาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNHCR มีการสร้างกลไกหรือแนวทางการจัดการแรงงานให้มีความเหมาะสม เนื่องจาก โรฮิงญาเป็นกลุ่มที่มีความ

<sup>6</sup> ANDIKA WAHAB, "Migrant Workers and Covid-19 Outbreak in Malaysia " *ikmas working Paper* (2020): 8.

<sup>7</sup> Richard Towle, "Challenges and Way Forward in Handling Rohingya Refugees in Malaysia," The UN Refugee Agency Malaysia.

ต้องการความคุ้มครองที่สำคัญ หลายคนมีความเสี่ยงที่จะถูกเอาเปรียบ ถูกกักขัง และผู้ลี้ภัยชาว  
โรฮิงญาบางส่วนที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนมักจะมีความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น การจัดการด้านแรงงานจึงได้เป็นประเด็นที่น่าสนใจต่อการศึกษา เพราะว่า ประเด็น  
ด้านสิทธิมนุษยชนยังคงเป็นประเด็นที่สำคัญ และมีความเกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรต่างๆ อีกทั้ง  
ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศที่เกี่ยวข้อง เพราะว่า วิกฤตมนุษยธรรมโรฮิงญาด้านสิทธิ  
มนุษยชนไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
ในหลายมิติ ทั้งนี้ การศึกษาถึงแนวทางการจัดการแรงงานโรฮิงญาของประเทศมาเลเซียนั้น ผู้วิจัยได้  
ทำการศึกษาต่อไปว่าทางประเทศมาเลเซียได้มีแนวทางการจัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างไรและ  
ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ได้ส่งผลต่อแรงงาน หรือต่อประเทศมาเลเซียอย่างไรบ้าง เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึง  
การจัดการของประเทศมาเลเซียในเรื่องของแรงงานข้ามชาติและเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา  
ดังกล่าวเป็นปัญหาที่ยากจะแก้ไขต่อไป



## คำถามวิจัย

ประเทศมาเลเซียมีการจัดการแรงงานโรฮิงญาที่ได้ส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์อย่างไร

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเกี่ยวข้องของความมั่นคงของมนุษย์ต่อการจัดการแรงงานชาวโรฮิงญาประเทศมาเลเซีย
2. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการปัญหา หรือทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ ที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานชาวโรฮิงญาประเทศมาเลเซีย

## ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้เขียนจะใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีที่จะนำมาใช้ และสำรวจงานศึกษาวิจัย รายงานของกลุ่มองค์กรอื่นๆ เพื่อทำการศึกษา โดยมีรายละเอียดวิธีการศึกษา ดังนี้

### 1. การรวบรวมข้อมูล และศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง

โดยจะมีการศึกษาข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Data) เช่น จากพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับการจ้างงาน กฎหมายว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง และแหล่งข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR บนฐานข้อมูลออนไลน์ และการศึกษาข้อมูลชั้นรอง (Secondary Data) โดยการศึกษาเอกสาร (Documents Research) ศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การศึกษาประวัติความเป็นมาของชาวโรฮิงญาแนวคิดทฤษฎี แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การศึกษางานเกี่ยวกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย การศึกษาการจัดการของภาครัฐหรือทางเลือกที่มีต่อแรงงานของประเทศมาเลเซีย รวมถึงการศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาแรงงานชาวโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย

### 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ นำมาประมวลผลวิจัยตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ อันได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยพิจารณาจากประเด็นหลักที่ศึกษาคือวิธีการหรือการดำเนินการใดที่ทางประเทศมาเลเซียได้มีการใช้ในการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานชาว

โรฮิงญา ทั้งนี้จะแบ่งประเด็นเนื้อหาเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1.ประเด็นแรกเกี่ยวกับภาครัฐทั้งประเทศพม่า และประเทศมาเลเซีย 2.ประเด็นที่สองเกี่ยวกับภาคธุรกิจ 3.ประเด็นที่สามเกี่ยวกับองค์กรนอกภาครัฐ และ 4.ประเด็นเรื่องของการจัดการแก้ไขปัญหาของประเทศมาเลเซีย โดยวิเคราะห์จากจากข้อมูลที่ได้รับการศึกษาจากเอกสารทั้งหมด จากนั้น จึงนำประเด็นหลักมาพิจารณาถึงแนวทางการในการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของวิธีการ และการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานชาวโรฮิงญาประเทศมาเลเซีย

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยที่ได้นำมาใช้ในการศึกษาการจัดการแรงงานชาวโรฮิงญาของประเทศมาเลเซียนั้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้ทฤษฎีหรือแนวคิด Human Security ที่มีพื้นฐานจากแนวคิด Critical security Studies โดยแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ แสดงให้เห็นถึงนโยบายของความปลอดภัย ซึ่งความหมายโดยกว้างของความมั่นคงมนุษย์คือ เสรีภาพจากความต้องการและเสรีภาพจากความกลัว รวมถึง เสรีภาพและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับพื้นฐานความต้องการส่วนบุคคล นอกจากนี้ ความมั่นคงของมนุษย์นั้นเป็นเรื่องปกติในการปรับทิศทางารรักษาความปลอดภัยของแต่ละบุคคลให้สอดคล้องกับระดับสากลที่ได้รับการยอมรับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล<sup>8</sup> นักวิชาการด้านความมั่นคงของมนุษย์ยืนยันว่าสำหรับคนจำนวนมากในโลก ภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่ที่สุดต่อความมั่นคง อาจเป็นภัยมาจากความขัดแย้งในเรื่องของโรค ความหิวโหย การปนเปื้อนของสิ่งแวดล้อมหรือความรุนแรงทางอาญาและสำหรับคนอื่น ๆ ภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่มักจะมาจาก 'ภายนอก' ความมั่นคงของมนุษย์ยังทำให้เกิดผลกระทบที่สำคัญสำหรับวิวัฒนาการของรัฐอธิปไตยตามแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ แนวคิดของ 'อำนาจอธิปไตยตามเงื่อนไข' จึงได้รับความสำคัญอีกครั้งผ่านความมั่นคงของมนุษย์ ความชอบธรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐไม่เพียงการควบคุมดินแดน แต่ยังรวมถึงการปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนบางประการ และสวัสดิการสำหรับประชาชน<sup>9</sup> ซึ่งความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะต้องสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองความมั่นคงของรัฐกับการปกป้องเสรีภาพและชีวิตของพลเมือง

<sup>8</sup> Edward Newman, *Critical Human Security Studies* (Cambridge University Press, 2010), 78-79.

<sup>9</sup> Ibid.



เนื่องจาก ความมั่นคงของมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญ และเป็นสิ่งพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับในความเป็นอยู่ที่ดี สามารถดำรงชีวิตได้บนเสรีภาพ และปราศจากความหวาดกลัว รวมทั้ง มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงทำให้ความมั่นคงของมนุษย์มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ และให้ความสนใจแก่บุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ 1.ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้ง ผู้อพยพลี้ภัย ผู้ยากจนและหิวโหย 2.กลุ่มที่ถูกกีดกันจากสังคมทั้งทางเชื้อชาติและประเพณี และ 3.ความไม่เท่าเทียมของกลุ่มต่างๆในสังคมที่ดำรงอยู่ยาวนาน<sup>10</sup> ซึ่งจากการที่ชาวโรฮิงญานั้นต้องกลายเป็นผู้อพยพลี้ภัยเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ไม่มีที่พักอาศัยเป็นหลักแหล่ง และจะต้องมีการอพยพไปยังประเทศต่าง ๆ นั้น ก็แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามด้านมิติการดำรงชีวิตบนพื้นฐานของความปลอดภัย จากภัยคุกคามชาวโรฮิงญาที่ไม่ได้รับสิทธิการคุ้มครองใดๆ จากรัฐบาล เช่น การเข้าถึงการศึกษา สิทธิในการรักษาโรค รวมทั้ง การไม่ได้รับการป้องกันจากเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ กรณีของชาวโรฮิงญายังคงถูกคุกคามและละเมิดสิทธิมนุษยชนจากความรุนแรงความขัดแย้งด้านระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะประเด็นทางศาสนาและเชื้อชาติ ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาจำเป็นต้องมีการอพยพย้ายถิ่นฐาน จากการที่ชาวโรฮิงญาต้องมีการอพยพย้ายถิ่นฐานนั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องการย้ายถิ่นมาเป็นกรอบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ทำความเข้าใจถึงสาเหตุความเป็นมาและปัจจัยที่ทำให้เกิดขึ้น ซึ่งการย้ายถิ่นหรือการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) และ ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นออกจากพื้นที่ต้นทาง ได้แก่ ความยากจน ภาวะการว่างงาน การขาดที่ดินทำกิน เป็นแรงผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายไปยังที่อื่นที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีโอกาสด้านคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ส่วนปัจจัยดึงดูด ได้แก่ โอกาสในการแสวงหางานที่ดีกว่าจากความต้องการแรงงานของตลาด ค่าจ้างที่สูง สภาพแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์ และเทคโนโลยีที่สูงกว่าของประเทศปลายทาง ที่จะทำให้อพยพสามารถที่จะสร้างความมั่นคง และความปลอดภัยในชีวิตให้แก่ตนเองและครอบครัวได้ ซึ่งในกรณีของชาวโรฮิงญานั้นลักษณะของการย้ายถิ่นจะมีลักษณะที่พิเศษอย่างหนึ่งก็คือ การอพยพโดยถูกบังคับ หรือ Forced Migration ที่เป็นการย้ายถิ่นอาจจะถูกบังคับโดยรัฐบาลหรือจากสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศ การย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮิงญาไปประเทศปลายทาง ก็เป็นโอกาสที่จะทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีและ

<sup>10</sup> สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, "โครงการศึกษาและพัฒนามาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์," 54.

ปลอดภัยขึ้นจากเดิมได้<sup>11</sup> ส่งผลให้เป็นการเพิ่มของจำนวนผู้ย้ายถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยการเข้าไปเป็นแรงงานข้ามชาติ แต่การย้ายถิ่นฐานของแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่แล้วนั้นจะต้องมีการเสียเงินจำนวนมากให้กับนายหน้าในการเป็นผู้ประสานงานไปยังประเทศปลายทาง อีกทั้ง จะต้องคอยหลบหลีกเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อไม่ให้ถูกการจับกุม ดังนั้น เพื่อที่จะนำไปสู่การศึกษาแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาของประเทศมาเลเซีย ความขัดแย้งที่เกิดไม่ได้เป็นปัญหาภายในของประเทศพม่าแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยอื่นๆที่หลากหลาย รวมทั้ง เหตุการณ์เหล่านี้ได้มีรัฐและองค์กรต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหา ทั้งจากมาตรการ แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรอื่นๆ รวมไปถึง การดำเนินคดีตามกฎหมาย การป้องกันและการปราบปราม เป็นต้น

จากแนวคิดข้างต้นเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาจากแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อผู้อพยพและแรงงานแล้วนั้น จะมีความเข้มงวดหรือผ่อนปรนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในช่วงนั้นๆ เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากเข้มงวดเท่าใด ก็จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดมากขึ้นเท่านั้น ทางตรงข้ามหากนโยบายที่ผ่อนปรนจากการบังคับใช้กฎหมาย ก็อาจจะไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินการของรัฐ ซึ่งรัฐบาลของทุกประเทศต่างมุ่งให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการร่วมมือกันแก้ปัญหา นี้ แม้ว่ารัฐบาลแต่ละประเทศต้องบริหารบ้านเมืองภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน โดยพิจารณาจากสาเหตุหลายประการ เช่น อำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ พื้นฐานด้านมนุษยธรรม สภาพทางการเมืองภายในประเทศ การตอบสนองจากประชาคมระหว่างประเทศในการร่วมมือด้านความช่วยเหลือและความพยายามในการแก้ไขปัญหาอย่างถาวรของแรงงานชาวโรฮิงญา เป็นต้น รวมทั้ง การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติ หรือแรงงานชาวโรฮิงญานั้นได้มีความเคลื่อนไหวอย่างเป็นพลวัต ทำให้ต้องมีการใช้ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาให้มีความเป็นรูปธรรมขึ้นมา

ดังนั้น จากกรณีแรงงานชาวโรฮิงญา ทำให้เห็นถึงบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการกำหนดมาตรการ หรือแนวทางการจัดการต่างๆ เพื่อป้องกันการฉวยโอกาสของนายจ้างและการพยายามลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามแนวทางการปฏิบัติต่อชาวโรฮิงญาที่มีมาอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะมาจากภาครัฐทั้งจากประเทศต้น

<sup>11</sup> Sukhumvit Saiyasopon and Krisda Na Nong Kai Wikanda Tangtriamjai "The Factors Effecting Neighbor Migrants Workers in Thailand," *Proceedings of 14th International Conference on Humanities and Social Sciences 2018 (IC-HUSO 2018)* (2018): 1079-80.

ทางและประเทศปลายทาง อย่าง ประเทศพม่าและประเทศมาเลเซีย จะมีการปฏิบัติต่อชาวโรฮิงญา จนเกิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จนทำให้ปราศจากซึ่งความมั่นคงของมนุษย์ที่เป็นสิ่งพื้นฐานที่ควรจะได้รับ รวมไปถึง การที่ชาวโรฮิงญาต้องตกไปสู่การเป็นแรงงานนอกระบบ ก็ส่งผลให้เกิดเป็นวิกฤตมนุษยธรรมชาวโรฮิงญาขึ้น ประเด็นดังกล่าว ไม่ใช่เรื่องระดับประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ส่งผลต่อประเทศอื่นๆในภูมิภาคเช่นกัน ทั้งนี้ การจัดการหรือแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีชาวโรฮิงญานั้น สามารถเกิดเป็นรูปธรรมได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการดำเนินการแก้ไขปัญหาของชาวโรฮิงญา ก็คือ เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ที่จะต้องมีการดำเนินการให้มีความสอดคล้องต่อประเด็นนี้ด้วยเช่นกัน เพื่อลดโอกาสในการสร้างความเสียหายใหญ่แก่สิ่งที่มีคุณค่า อย่างเช่น คุณภาพชีวิตของมนุษย์ รวมถึง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าว กลายเป็นวิกฤตการณ์ที่เป็นอุปสรรค และเป็นปัญหาต่อความมั่นคงต่อไป

#### **การทบทวนวรรณกรรม**

วรรณกรรมที่ศึกษาส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนโยบายแรงงานภาครัฐของประเทศมาเลเซีย และผู้อพยพลี้ภัยชาวโรฮิงญาในประเทศมาเลเซีย จะให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเรื่องแรงงานนอกระบบไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด ซึ่งมักจะปรากฏในกลุ่มที่ยากจน รวมถึง กลุ่มที่ไม่มีสิทธิทางกฎหมายจะเป็นกลุ่มเป้าหมายมากกว่ากลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมาย เนื่องจาก ปัญหาด้านเชื้อชาติและการไม่มีโอกาสกลับไปยังประเทศถิ่นฐานของตนเอง<sup>12</sup> จากการทบทวนวรรณกรรมได้มีงานเขียนเกี่ยวกับประเด็นของชาวโรฮิงญาไว้มากมาย ซึ่งจะขอแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ 1.ประเด็นแรกเกี่ยวกับภาครัฐทั้งประเทศพม่า และประเทศมาเลเซีย 2.ประเด็นที่สองเกี่ยวกับภาคธุรกิจ 3.ประเด็นที่สามเกี่ยวกับองค์กรนอกภาครัฐ 4.ประเด็นเรื่องของนโยบายการแก้ไขปัญหาของประเทศมาเลเซีย และบทสรุป

<sup>12</sup> เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, "โครงการการคุ้มครองมนุษย์ในกลุ่มทนายทนายที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า" (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2010), 4.

## 1. ประเด็นเกี่ยวกับภาครัฐ

โดยจะมีทั้งตัวแสดงของภาครัฐตั้งแต่ประเทศพม่าที่เป็นประเทศต้นทางและประเทศปลายทางอย่างประเทศมาเลเซีย

**1.1 ประเทศต้นทางอย่างประเทศพม่า** ชาวโรฮิงญาเป็นชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมในประเทศพม่า ซึ่งตั้งอยู่ในรัฐยะไข่ แม้ว่าชาวโรฮิงญาได้อ้างว่าเป็นผู้ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมในรัฐยะไข่ แต่ก็ไม่ได้ถูกนับเป็นพลเรือนจากทางรัฐบาล รวมทั้ง รัฐบาลของพม่าไม่ได้รวมกลุ่มชาติพันธุ์ชาวโรฮิงญาไว้ในกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมด ซึ่งมี 135 เชื้อชาติ จึงทำให้ชาวโรฮิงญากลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ<sup>13</sup> สถานการณ์ความมั่นคงในพม่ายังคงเป็นปัญหาต่อสถานะผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา จากวิกฤตการณ์การปะทะกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มติดอาวุธ และทหาร ในปี 2016 และ 2017 ที่ได้มีปฏิบัติการกวาดล้างทางทหาร ส่งผลให้เกิดผลกระทบและการสูญเสียชีวิต ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างชุมชนและศาสนา จนทำให้ชาวโรฮิงญาต้องมีการอพยพละทิ้งถิ่นฐานของตนเอง สถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง

การอพยพย้ายถิ่นฐานของแรงงานชาวโรฮิงญานั้นเป็นส่วนหนึ่งจากความขัดแย้งรุนแรงในรัฐยะไข่ของประเทศพม่า ที่เป็นส่วนทำให้ชาวโรฮิงญาไร้สิทธิความเป็นพลเมืองของประเทศ ความรุนแรงที่แพร่หลายนี้ผลักดันให้ชาวโรฮิงญาเกิดการอพยพออกนอกประเทศ ซึ่งประเทศมาเลเซียก็เป็นประเทศหนึ่งที่ผู้ลี้ภัยเลือกที่จะเดินทางมาด้วยเช่นกัน เนื่องจาก ประเทศมาเลเซียมีข้อดีในหลายๆด้านมากกว่าค่ายลี้ภัยต่างๆ อาทิ ประเทศบังกลาเทศ โดยชาวโรฮิงญามีความหวังว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยกว่าในการใช้ชีวิต และได้รับการสนับสนุนในฐานะมุสลิม ส่วนใหญ่การลักลอบขึ้นอยู่กับการเดินทางทางเรือ เพื่อที่จะเดินทางไปยังประเทศมาเลเซีย พร้อมทั้งมีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในมาเลเซียและจำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางมายังประเทศมาเลเซียเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา<sup>14</sup>

การลักลอบของชาวโรฮิงญามายังประเทศมาเลเซียได้มีการเกิดวิกฤตเรือขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม ปี 2015 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลได้มีการผลักดันเรือที่บรรทุกผู้อพยพชาวโรฮิงญาปล่อยให้ติด

<sup>13</sup> Nehginpao Kipgen, *The Rohingya Conundrum*, Institute of Peace and Conflict Studies vols., A Year in Transition (2017), 3.

<sup>14</sup> Gerhard Hoffstaedter and Louise Perrodin, *Life in Limbo: Refugees in Malaysia*, Illusions of Democracy (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2019), 189.

อยู่กลางทะเล<sup>15</sup> นอกจากนี้ชาวโรฮิงญายังเป็นหนึ่งในกลุ่มถูกข่มเหงและยังคงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมาอย่างต่อเนื่อง โดยชาวโรฮิงญาถือเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความแตกต่างจากประชาชนของประเทศพม่าทั้งทางด้านศาสนา ชาติพันธุ์และภาษา เป็นต้น การไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นประชาชนของพม่าส่งผลให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ (stateless) มีการอพยพไปยังประเทศต่างๆ ซึ่งประเทศมาเลเซียก็เป็นประเทศปลายทางสำหรับชาวโรฮิงญาด้วยเช่นกัน

**1.2 ประเทศปลายทางอย่างประเทศมาเลเซีย** ชาวโรฮิงญาได้มีการอพยพไปประเทศมาเลเซียในปี 1978 อย่างไรก็ตาม ชาวโรฮิงญาที่อาศัยอยู่ในกัวลาลัมเปอร์ได้มีจำนวนมากขึ้นในภายหลัง 1992<sup>16</sup> การที่ประเทศมาเลเซียเป็นจุดหมายของชาวโรฮิงญาด้วยเหตุผลเชิงชาติพันธุ์จากการที่ได้รับสนับสนุนในฐานะมุสลิมแล้วนั้น การลี้ภัยไปในประเทศที่ไม่มีอุปสรรคในการเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายและมีอิสระในการเดินทางนี้เอง ทำให้ประเทศมาเลเซียถูกนำมาใช้เป็นประเทศผ่านแดนที่มีการลักลอบขนคนเข้าเมืองที่พวกเขาสามารถทำงานได้ง่ายขึ้น และประหยัดเงินสำหรับการเดินทางต่อไปยังประเทศอื่นๆ<sup>17</sup> ประกอบกับแนวทางที่ค่อนข้างเปิดกว้างของรัฐบาลมาเลเซียต่อการย้ายถิ่นฐานของแรงงาน เนื่องจาก ธุรกิจได้พึ่งพาแรงงานอพยพเพื่อผลกำไรสูงสุด ดังนั้น ประเทศมาเลเซียจึงเป็นแม่เหล็กดึงดูดแรงงานอพยพจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้าน

## 2. ประเด็นเกี่ยวกับภาคธุรกิจ

ประเทศมาเลเซียได้มีนโยบายการรับแรงงานเข้ามาหลังจากในปี 1950 และได้มีปรับกลยุทธ์และแผนการสร้างงานตั้งแต่ปี 1995 โดยเนื้อหาจะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐในนโยบายการย้ายถิ่นสำหรับแรงงานข้ามชาติ รัฐบาลได้มีการเสนอสิ่งจูงใจเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ การผลิตเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายวิสัยทัศน์ 2020 ของมาเลเซียในการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีเป้าหมายต้องการพึ่งพาแรงงานต่างชาติอย่างต่อเนื่องและการดำเนินการของภาครัฐนั้น ก็เพื่อการควบคุมกำกับ การเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยมีการมีการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจ

<sup>15</sup> RUJI AUETHAVORNIPIPAT, *Addressing the Root Causes of Conflict-Driven Human Trafficking in Southeast Asia*, East-West Center vols. (2017), 2.

<sup>16</sup> Diana Wong and Tan Pok Suan, *Looking for a Life' Rohingya Refugee Migration in the Post-Imperial Age*, Transnational Flows and Permissive Politics (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012), 84.

<sup>17</sup> Madeleine Nyst and John Coyne, *People Smuggling in Southeast Asia*, People Smugglers Globally. Australian (Australian Strategic Policy Institute, 2017), 13.

ด้านแรงงานต่างด้าวเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดหาแรงงานต่างชาติทักษะต่ำ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการร่วมโดยหน่วยงานเอกชนด้านแรงงานก่อนที่จะมีส่งไปยังกรมตรวจคนเข้าเมือง<sup>18</sup>

จากความเจริญรุ่งเรืองและการขยายตัวของภาคการผลิตทางการเกษตรของประเทศมาเลเซียก็ส่งผลให้มีการขยายตัวของแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับอนุญาต ในรายงาน MTUC 2550 พบว่าปัญหาการค้ามนุษย์ในมาเลเซียแย่ง เนื่องจาก มีการนำเข้าแรงงานมากถึง 500 คนที่ถูกขาย หรือถูกจ้างงานแบบชั่วคราว<sup>19</sup> และในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาผู้อพยพชาวโรฮิงญาบางส่วนได้ถูกบังคับใช้แรงงานในภาคการเกษตรอย่างการทำงานในสวนปาล์ม และการบังคับใช้แรงงานในเรือประมง<sup>20</sup>

### 3. ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรนอกภาครัฐ

ในปี 1998 สำนักงาน UNHCR ในกัวลาลัมเปอร์ได้รับการติดต่อจากชาวโรฮิงญาเพื่อคุ้มครองเป็นครั้งแรก นอกจากนั้นในปี 2002 UNHCR ได้มีการออกใบรับรองคุ้มครองชั่วคราว (TPR) ซึ่งมีอายุรับรองหกเดือน และในปี 2005 TPR ได้รับการขยายระยะเวลาให้มีผลบังคับใช้เป็นเวลาสามปี โดยประโยชน์ของบัตรจาก UNHCR นี้ ไม่ได้มีการรับประกันต่อชาวโรฮิงญาแต่อย่างใด แต่การที่มีบัตรนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการแสดงความเห็นใจต่อชาวโรฮิงญามากขึ้น เมื่อได้มีการแสดงบัตรรับรองคุ้มครองจาก UNHCR<sup>21</sup> นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยชาวพม่าในประเทศมาเลเซียได้มีการลงทะเบียนกับ UNHCR เกินร้อยละ 90 เปอร์เซนต์ แม้ว่ามาเลเซียจะไม่ใช่อุ้งนมาในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ การมีกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ลี้ภัยเช่นนี้ก็ทำให้ผู้ลี้ภัยในมาเลเซียเข้าถึงสถานบริการสุขภาพท้องถิ่น โรงเรียน จากการดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชน<sup>22</sup> รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้สำรวจความเป็นไปได้สำหรับความร่วมมือที่มากขึ้นในการต่อสู้กับลักษณะเฉพาะของการย้ายถิ่นฐานที่ผิดปกติ เช่น การลักลอบขนผู้อพยพ เป็นต้น<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Kaur, *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*, 88.

<sup>19</sup> Ibid., 95.

<sup>20</sup> Jamille Bigio and Rachel Vogelstein, *Understanding Human Trafficking in Conflict*, The Security Implications of Human Trafficking (Council on Foreign Relations, 2019), 7.

<sup>21</sup> Suan, *Looking for a Life' Rohingya Refugee Migration in the Post-Imperial Age*, 7.

<sup>22</sup> , *ISIS Focus* (2014): 7.

<sup>23</sup> Brian L. Job, *Refugees, Idps, and Regional Security*, : Cscap Regional Security Outlook 2009-2010. Asia Pacific (Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 2009), 34.

#### 4. ประเด็นเรื่องการจัดการแก้ไขปัญหาของประเทศมาเลเซีย

จากการที่รัฐบาลมาเลเซียมีบทบาทที่คลุมเครือมากต่อชาวโรฮิงญาที่ได้มีการดำเนินการในเชิงรุก โดยมีแผนการที่ให้ใบอนุญาตการทำงาน IMM13 เพื่อให้ชาวโรฮิงญาทำงานได้ถูกกฎหมาย ซึ่ง IMM13 เป็นใบอนุญาตทำงาน 1 ปี รวมถึง มีชาวโรฮิงญาบางส่วนที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน 3 ปี โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการเกษตรและภาคการผลิต สำหรับเหตุผลที่รัฐบาลมาเลเซียมีความสนใจปัญหาของชาวโรฮิงญาคือ อันดับแรกชาวโรฮิงญาเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานนอกระบบและเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลักของมาเลเซีย ดังนั้น ชาวโรฮิงญาเปรียบเสมือนตัวแปรสำหรับนโยบายเศรษฐกิจของมาเลเซีย และอันดับที่สองชาวโรฮิงญาถูกนำไปใช้ในการเป็นข้อโต้แย้งระหว่าง UNMO และ PAS ของคู่แข่ง ซึ่งเป็นพรรคอิสลามของมาเลเซีย อาทิ การที่ชาวโรฮิงญาเป็นตัวแทนของชาวมุสลิมที่ถูกกลั่นแกล้งที่จะเกี่ยวข้องกับความเป็นปึกแผ่นชุมชนข้ามชาติของชาวมุสลิม<sup>24</sup>

แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็มีความกังวลของรัฐบาลมาเลเซียด้วยเช่นกัน คือ 1.การเปิดโอกาสสนับสนุนการทำงานของผู้ลี้ภัยจะส่งผลให้เกิดความกังวลด้านความปลอดภัยที่ทำให้เกิดการเข้าไปทำงานที่ประเทศมาเลเซียเพิ่มมากขึ้น และ 2.รัฐบาลจะต้องมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นในการให้บริการขั้นพื้นฐานและบริการทางสังคมสำหรับผู้ลี้ภัย<sup>25</sup> ซึ่งรัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซียประกาศว่าควรที่จะส่งชาวโรฮิงญากลับประเทศพม่า แต่ในความเป็นจริงกฎหมายระหว่างประเทศยังคงห้ามไม่ให้มีการขับไล่บุคคลไว้สัญชาติ

โดยสรุปว่า การอพยพย้ายถิ่นของชาวโรฮิงญาถูกขับเค้นอย่างชัดเจนจากความขัดแย้งที่รุนแรงในรัฐยะไข่ของประเทศพม่า ถ้าไม่มีการแก้ไขปัญหานี้ก็จะทำให้เครือข่ายที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบยังคงดำเนินต่อไปและส่งผลให้สถานการณ์เหล่านี้ยิ่งเพิ่มความเสี่ยงที่ชาวโรฮิงญาจะถูกเอารัดเอาเปรียบมากยิ่งขึ้น โดยปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนและยากที่จะแก้ไขได้โดยง่าย แต่การที่ได้มีวิธีการจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาก็สามารถป้องกันและช่วยเหลือชาวโรฮิงญาที่ได้รับผลกระทบจากเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามการปกป้องชาวโรฮิงญาไว้สัญชาตินี้ ไม่เป็นเพียงปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นการแก้ไขปัญหากับที่ได้รับความสนใจในระดับระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นไปในการช่วยเหลือชาวโรฮิงญาที่ได้รับผลกระทบ

<sup>24</sup> Perrodin, *Life in Limbo: Refugees in Malaysia*, 191-92.

<sup>25</sup> Puteri Nor Ariane Yasmin, "Opportunities for Refugee Access to Work in Malaysia," *Institute of Strategic and International Studies* (2019): 2.

## โครงสร้างวิจัย

บทที่ 1 การเริ่มต้นจากที่มาและความสำคัญของการจัดการแรงงานชาวโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย คำถามของการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย กรอบความคิดของการวิจัย และการทบทวนวรรณกรรมที่นำมาใช้ในการศึกษาการจัดการแรงงานชาวโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย

บทที่ 2 การเสนอแนวคิด Human Security ที่มีพื้นฐานจากแนวคิด Critical Security และแนวคิดเรื่องการย้ายถิ่นรวมถึง ความเป็นมาของชาวโรฮิงญาในประเทศพม่า จนนำไปสู่การเป็น คนไร้สัญชาติ โดยกฎหมาย กลไกของรัฐ รวมถึงความรุนแรงอื่นๆ ที่ชาวโรฮิงญาต้องเผชิญจากการไร้สถานะทางพลเมืองส่งผลให้เกิดการอพยพ ภัยจากถิ่นฐานของตนเอง

บทที่ 3 การจัดการและแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานชาวโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย โดยการวิเคราะห์การจัดการของประเทศมาเลเซีย รวมถึงการดำเนินการขององค์กรนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา

บทที่ 4 ปัญหา อุปสรรคของการจัดการและข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการแก้ปัญหาของประเทศมาเลเซีย

บทที่ 5 บทสรุป



## บทที่ 2

### กรอบแนวคิด และความเป็นมาของชาวโรฮิงญาในประเทศพม่า

การศึกษาในบทที่ 2 เป็นการศึกษากรอบแนวคิด Human Security ที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิด Critical Security รวมถึง แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่น และความเป็นมาของชาวโรฮิงญาในประเทศพม่าที่นำไปสู่การเป็นคนไร้สัญชาติ ส่งผลให้เกิดการอพยพลี้ภัยจากถิ่นฐานตนเอง

#### 2.1 กรอบแนวคิด Human Security และ Critical Security

แนวคิด Critical Security เป็นการศึกษาความมั่นคงเชิงวิพากษ์สนใจความมั่นคงในเชิง “วาทกรรม” <sup>26</sup> กล่าวคือ การระบุว่าจะอะไรคือความมั่นคงมักจะเกี่ยวข้องกับนิยามว่าด้วยภัยคุกคามต่อความมั่นคง ซึ่งโดยมากมาจากศัตรู ความเข้าใจเรื่องความมั่นคงและภัยคุกคามจึงเป็นประดิษฐกรรมทางสังคม ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางเวลา และบริบททางการเมือง อาทิ ช่วงสงครามเย็น ภัยคุกคามความมั่นคงของโลกเสรีนิยมและพันธมิตรสหรัฐอเมริกาที่ได้มีขบวนการต่อสู้เพื่อสิทธิพลเมืองของชาวแอฟริกันอเมริกันได้ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ คำนี้ได้ถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในหน่วยงานความมั่นคงที่สอดส่องและจับกุมประชาชนที่ถูกกล่าวหาเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศ แม้ว่า วาทกรรมเรื่องภัยคอมมิวนิสต์ได้หายไปหลังสงครามเย็น แต่ก็ได้มีวาทกรรมเรื่องภัยก่อการร้ายที่ได้กลายเป็นกระบวนทัศน์ความมั่นคงใหม่ จากเหตุก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา จึงทำให้ภัยคุกคามได้เปลี่ยนจากพรรคคอมมิวนิสต์เป็นกลุ่มก่อการร้าย อำนาจของวาทกรรมทำให้ความมั่นคง หรือภัยคุกคามของกลุ่มหนึ่งปรากฏเด่นชัด นอกจากนี้ การศึกษาความมั่นคงเชิงวิพากษ์นั้น ยังศึกษาวาทกรรมความมั่นคงจากกระบวนการประกอบสร้างความมั่นคง ได้แก่ กระบวนการที่ทำให้ประเด็นหนึ่งๆ กลายเป็นเรื่องความมั่นคง ทั้งๆ เรื่องนั้นมีความเป็นการเมือง โดยมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้ถกเถียงถึงนิยามความหมายรวมถึง วิธีการรับมือกับประเด็นดังกล่าว<sup>27</sup>

ตามทฤษฎีเชิงวิพากษ์ได้อ้างความเป็นจริงที่สร้างขึ้นเพื่อสังคมและต้องการมองเห็นเบื้องหลังของโลก ที่ได้มีการวิจารณ์ในจุดยืนของทางการหรือรัฐบาล ดังนั้น ความแตกต่างระหว่าง Critical Security และแนวทางของรัฐบาลนั้น เริ่มต้นที่คำจำกัดความ ที่เกิดจากการกระทำของความรุนแรงที่ไม่ใช่รัฐมีแรงจูงใจทางการเมือง เพื่อจะได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ แน่แน่นอนว่าคำจำกัดความนี้จะถูกกล่าวถึงในทางตรงกันข้ามกับคำจำกัดความของ Critical Security ที่กำหนดไว้ว่าเป็นการกระทำทาง

<sup>26</sup> จันจิรา สมบัติพูนศิริ, "กระบวนการประกอบสร้าง 'ความมั่นคง' (Securitization): แนวคิดและตัวอย่าง," The 101.world.

<sup>27</sup> Ibid.

การเมืองโดยใช้เครื่องมืออื่น ๆ นอกเหนือจากเครื่องมือทางการเมือง รวมถึง กำลังทางทหารเพื่อเอาชนะกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐหรือกลุ่มที่โต้แย้งเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย<sup>28</sup> อีกทั้ง แนวคิดด้านความมั่นคงจะกระตุ้นให้เกิดการมุ่งเน้นไปที่คำถามพื้นฐานต่างๆ เช่น ความมั่นคงของใครหรือการจัดลำดับความสำคัญของความมั่นคง เป็นต้น แนวคิด Critical Security เชิงวิพากษ์ทำหน้าที่ชี้ให้เห็นถึงความมั่นคงที่มีความสำคัญและความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น โดยมีความเชื่อมโยงมาถึงวาทกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ จากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP's) ได้มีรายงานการพัฒนามนุษย์เมื่อปี 1994 ซึ่งกำหนดให้ความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 'เสรีภาพจากความกลัว' และ 'เสรีภาพจากความต้องการ' การที่ประชาชนสามารถแสดงออกในทางเลือกของตนได้อย่างปลอดภัยและมีความอิสระ มีศักยภาพ มีการดูแลรับผิดชอบตนเอง รวมทั้ง มีโอกาสที่จะแสวงหาความต้องการของตนเอง ความมั่นคงของมนุษย์นั้นถือเป็นการวิพากษ์อย่างรุนแรงถึงความล้มเหลวของรัฐในการจัดหาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรและการพยายามที่จะปฏิรูปการรักษาความปลอดภัย เพื่อมุ่งเน้นไปที่สิทธิและความต้องการของประชาชนมากกว่าการรักษารัฐ ซึ่งหลายรัฐไม่เพียงแต่ล้มเหลวในหน้าที่การให้ความปลอดภัยเท่านั้น แต่กลับบ่อนทำลายสวัสดิภาพพลเมืองด้วยเช่นกัน<sup>29</sup>

โดยความมั่นคงของมนุษย์ หรือ Human Security นั้น ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1990 สามารถเห็นได้จากบริบททางประวัติศาสตร์และสังคมผ่านการขยายขอบเขตแนวความคิดความมั่นคงให้กว้างมากกว่าการให้ความสำคัญด้านความมั่นคงแห่งชาติ โดยยึดรัฐเป็นศูนย์กลางในดำเนินนโยบาย ซึ่งสามารถเรียกแนวคิดใหม่ทางความมั่นคงที่เกิดขึ้นว่าเป็น ความมั่นคงแบบใหม่ ซึ่งนักวิชาการด้านความมั่นคงของมนุษย์ยืนยันว่าสำหรับคนจำนวนมาก ภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่ที่สุดต่อความมั่นคงนั้นมาจากความขัดแย้งภายใน อาทิ โรคภัย ความหิวโหย การปนเปื้อนของสิ่งแวดล้อมหรือความรุนแรงทางอาญา แต่สำหรับคนอื่นๆ ภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่กว่าอาจมาจากรัฐของพวกเขาเองแทนที่จะมาจากศัตรูภายนอก นอกจากนี้ ความมั่นคงของมนุษย์นั้นไม่จำเป็นให้ความสำคัญกับความมั่นคงของรัฐมากเกินไป เพราะ อาจจะส่งผลเสียต่อความต้องการสวัสดิการของมนุษย์ ดังนั้น แนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ไม่เพียงพอต่อ

<sup>28</sup> Felix Seidler, How Can Critical Security Studies Approaches Be Applied to the 'the War on Terrorism'?, (2009), <https://www.grin.com/document/137857>.

<sup>29</sup> Christopher S. Browning and Matt McDonald, "The Future of Critical Security Studies : Ethics and the Politics of Security," *European Journal of International Relations* (2013): 243.

สวัสดิการของมนุษย์<sup>30</sup> จึงทำให้เกิดแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่มีความแตกต่างจากแนวคิดความมั่นคงแบบเดิม โดยจะมีลักษณะพื้นฐานดังนี้ การให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็นเป้าหมายหลักของความมั่นคง เมื่อปัจเจกบุคคลเป็นเป้าหมายหลักของความมั่นคงแล้ว ทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับความคุ้มครองทางความมั่นคง แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจะมีการกีดกันหรือไม่ให้ความสนใจกับสิทธิของกลุ่มคนบางกลุ่ม อาทิ สตรี เด็ก และคนพลัดถิ่น เป็นต้น แต่ภายใต้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์นั้น ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการประกันความมั่นคง เมื่อความมั่นคงของมนุษย์ได้ให้ความสำคัญจากรัฐมาสู่มนุษย์หรือความเป็นปัจเจกบุคคลแล้วนั้น ก็ทำให้ชนิดและลักษณะของภัยคุกคามแตกต่างไปจากเดิมและมีการขยายขอบเขตที่กว้างขึ้น จากที่ให้ความสำคัญกับรัฐหรือภัยคุกคามทางทหารเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน การที่ภัยคุกคามได้มีการขยายตัวกว้างออกไป ก็อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงของรัฐ ล้วนแต่สร้างความเสียหายและเป็นอันตรายได้ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล สังคม รัฐ หรือระบบระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การที่ปัจเจกบุคคลได้มีความสำคัญและอยู่ภายใต้กรอบนโยบายความมั่นคงจากที่เมื่อก่อนประเด็นปัญหาต่างๆไม่ได้รับความสนใจหรือความสำคัญจากรัฐ แต่กลับได้เป็นประเด็นสำคัญทางด้านปัญหาทางความมั่นคง ก็จะทำให้เกิดเป็นการจัดการความมั่นคงที่มีความเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น<sup>31</sup> สิ่งต่างๆเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารากฐานของความมั่นคงนั้นอยู่ที่ประชาชนเป็นหลักและการที่มนุษย์ไม่มีภาวะของความมั่นคงก็ย่อมที่จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกรัฐ

เมื่อความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองปัจเจกบุคคลแล้วนั้น ความมั่นคงของมนุษย์ที่สำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ความมั่นคงปลอดภัยเท่านั้น แต่รวมไปถึงความเป็นอยู่ที่ดีหรือการมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้น สิ่งที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์สามารถเป็นได้ทั้งความรุนแรงทางกายภาพหรือความรุนแรงทางตรง ซึ่งเป็นความรุนแรงที่กระทำต่อร่างกาย เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การก่อการร้าย อาชญากรรม และยาเสพติด เป็นต้น หรือจะเป็นความรุนแรงทางอ้อม ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง เช่น ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม ความด้อยโอกาสทางการศึกษา และอื่นๆ นอกจากนี้ ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์

<sup>30</sup>Newman, *Critical Human Security Studies*, 78-79.

<sup>31</sup> สถาบันพระปกเกล้า, "Thailand's Next : ก้าวต่อไปไทยแลนด์," (2018), 18.

สามารถเป็นได้ทั้งภัยคุกคามที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ได้แก่ การมีรายได้ที่ไม่เพียงพอและการไม่สามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพ และภัยคุกคามที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น ความรู้สึกของการไร้ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ความกลัวต่อความขัดแย้งรุนแรงและการขาดอำนาจในการควบคุมชีวิตของตนเอง เป็นต้น นอกจากนี้ ภัยคุกคามของมนุษย์ก็สามารถเป็นไปได้ทั้งภัยคุกคามแบบดั้งเดิมที่เป็นภัยคุกคามทางการทหารก็ได้ เช่น สงคราม การใช้อาวุธนิวเคลียร์ และภัยคุกคามที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม ได้แก่ ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจ สังคมสิ่งแวดล้อม รวมถึงคุณภาพชีวิต<sup>32</sup> ดังนั้น มนุษย์ควรที่จะได้รับการปกป้อง และการปกป้องคุ้มครองนั้นมิได้อยู่หลากหลายไม่ได้จำกัดอยู่แค่ทางกายภาพเท่านั้น แต่รวมไปถึงคุณค่าอื่นๆ ด้วยเช่นกัน เช่น ความเป็นอยู่ที่ดี ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ การมีสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น

ความมั่นคงของมนุษย์จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ไม่ใช่แนวคิดเพียงแค่อยุทธศาสตร์ให้กว้างออกไปเท่านั้น แต่ยังมีวิเคราะห์ความมั่นคงจากรัฐมาสู่ปัจเจกบุคคล จากมุมมองนี้จึงทำให้สถานะของปัจเจกชนที่แต่เดิมมีฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ ได้กลายเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญเท่ากับรัฐและตัวแสดงอื่นๆ ที่มีผลต่อความมั่นคงระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน เมื่อแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินไปในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีวิธีการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ที่แตกต่างจากความมั่นคงในสมัยก่อน ได้แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์ควรใช้เครื่องมือด้านการพัฒนามนุษย์และการปกครองที่เป็นมนุษยธรรม หากมีความจำเป็นต้องมีการบังคับก็ควรปรากฏในรูปของการคว่ำบาตรมากกว่าการใช้ความรุนแรง การสร้างความมั่นคงของมนุษย์อย่างยั่งยืนจากทั้งหน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งภาครัฐและเอกชน จากการร่วมมือกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ รวมถึง ไม่นับการใช้อำนาจทหาร แต่ควรเป็นการแก้ไขความขัดแย้งโดยการสร้างความเข้าใจอย่างสันติ<sup>33</sup>

กรณีของชาวโรฮิงญาที่เป็นกลุ่มชนชาติหนึ่งที่ถูกคุกคามและไม่มีความมั่นคงของชีวิต จากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากรัฐและการถูกกีดกันสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับภัยคุกคามต่อสุขภาพและชีวิต อย่างเช่น การที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุขหรือการศึกษา ความเท่าเทียมทางกฎหมาย หรือการได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ ส่งผล

<sup>32</sup> Ibid., 22.

<sup>33</sup> Ibid., 23.

ให้มีการดำรงชีวิตที่ยากลำบาก ชาวโรฮิงญาจึงจัดเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านความมั่นคงของชีวิต และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน จากเหตุปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้ชาวโรฮิงญาไม่มีความมั่นคงในชีวิต และต้องเผชิญกับภัยคุกคามหลายๆด้านในประเทศของตนเองแล้วนั้น ทำให้ชาวโรฮิงญาเกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานของตนเองไปยังประเทศปลายทาง โดยมีความหวังว่าจะมีคุณภาพชีวิตที่ปลอดภัย และมีความมั่นคงกว่าที่เป็นอยู่ แต่ในทางกลับกันชาวโรฮิงญามีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับความเสี่ยง ของความมั่นคงของมนุษย์ในรูปแบบอื่นด้วยเช่นกัน คือ การต้องตกเป็นแรงงานนอกระบบ เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่มีความท้าทายและสำคัญในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจาก คนกลุ่มนี้ไม่มี ศักยภาพหรืออำนาจในการต่อรอง ทำให้เผชิญกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานที่ไม่มีคุณภาพ ค่าตอบแทนอยู่ในระดับต่ำ รวมถึง ไม่มีความปลอดภัยต่อชีวิต ทำให้ชาวโรฮิงญานั้นขาดการได้รับความคุ้มครองสิทธิและการรับรองสวัสดิการพื้นฐานที่แรงงานพึงได้รับ จากการขาดสถานภาพและการคุ้มครองทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาตินอกระบบแล้วนั้น ทำให้ชาวโรฮิงญาบางส่วนตกเป็นเหยื่อ ของการค้ามนุษย์ จากการแสวงหาประโยชน์ที่มีแนวโน้มจะเกิดตั้งแต่ประเทศต้นทาง จากการ หลอกลวงของนายหน้าเพื่อชักนำให้เข้ามาทำงานทั้งในสภาพถูกบังคับหรือกึ่งถูกบังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้แรงงานหรือกระทำการถูกลักพาตัวเพื่อนำไปใช้แรงงานในบางงาน เป็นต้น<sup>34</sup> ด้วย สาเหตุนี้ ทำให้ชาวโรฮิงญาเป็นกลุ่มคนที่ได้รับความสนใจจากหลายๆประเทศหรือองค์กรต่างๆที่ได้ให้ ความสำคัญเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ สิทธิความเท่าเทียม หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ มนุษย์ทุกคนพึงได้รับอย่างเสมอภาค โดยไม่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของชาติพันธุ์ เพศ ศาสนา หรือ เรื่องอื่นๆ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญสำหรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์คือ มนุษย์เป็นเป้าหมายสูงสุดใน ทุกๆด้าน ความมั่นคงของมนุษย์จึงมีความสำคัญในการเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ประชาชน และส่งเสริมให้สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆที่ควรจะได้รับในฐานะมนุษย์คนหนึ่ง

นอกจากนี้ ได้มีสถานการณ์ที่เป็นการคุกคามความมั่นคงของชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นจากการ กระทำของภาครัฐประเทศพม่า นั่นก็คือ การโจมตีครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2016 พร้อมทั้งได้มีการ กล่าวหาว่าเกิดจากการโจมตีของชาวโรฮิงญา ส่งผลให้ตั้งแต่นั้นมา มีการปะทะกันระหว่างชาวโรฮิงญา และกองกำลังความมั่นคงอยู่เสมอ รวมทั้ง มีการวางเพลิงหมู่บ้าน บังคับให้หลายร้อยคนออกจากบ้าน

<sup>34</sup> ศูนย์สันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, United Nations Development Programme Thailand., "ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566," (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์, 2556), 18-21.

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนี้ได้รับการอธิบายว่าเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่นักข่าวต่างประเทศและผู้สังเกตการณ์อิสระ ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าสู่รัฐยะไข่ประเทศพม่าได้ ซึ่งการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ชาวโรฮิงญาบางส่วนต้องตกไปสู่ขบวนการค้ามนุษย์ด้วยกัน ประกอบกับในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีการค้นพบหลุมศพในค่ายของการค้ามนุษย์ที่ถูกทิ้งร้างบริเวณชายแดนไทย - มาเลเซียในช่วงวิกฤตทะเลอันดามัน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2015 เป็นหลักฐานที่ชัดเจนว่าความไม่มั่นคงของประเทศพม่าที่มีต่อชาวโรฮิงญานั้นได้ส่งผลกระทบต่อกลายเป็นปัญหาข้ามชาติ ด้วยผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัย จากการที่ชาวโรฮิงญาได้ถูกข่มเหงและใช้ความรุนแรงจากภาครัฐมาเป็นเวลานาน โดยปราศจากการให้ความช่วยเหลือจากกลุ่มต่างๆ ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาบางส่วนได้มีการหนีไปใช้ความรุนแรงเพื่อการมีชีวิตรอด<sup>35</sup> ทำให้ชาวโรฮิงญาจำเป็นต้องมีการย้ายถิ่นฐานที่ส่วนใหญ่เป็นการถูกบังคับให้ย้ายถิ่นจากรัฐบาลพม่า สิ่งนี้เองที่ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ เช่น ประเทศมาเลเซียที่ไม่สามารถบรรลุผลในเรื่องของการส่งชาวโรฮิงญากลับไปสู่ประเทศพม่าได้และเป็นไปได้ว่าจะได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งในรัฐยะไข่ด้วยกันจากการอพยพที่เกิดขึ้น เนื่องจากในปี 2012 ได้มีเหตุการณ์การพบเรือบรรทุกชาวโรฮิงญากว่า 7,000 คน ในน่านน้ำสากล ซึ่งหลายประเทศรวมทั้งมาเลเซียได้มีการส่งเตรียมพร้อมในการสกัดกั้นไม่ให้ขึ้นฝั่ง จนกลายเป็นกระแสกดดันจากนานาชาติจนไปสู่การหารือร่วมกันในประเทศกลุ่มที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าข้อมูลจากทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซียจะรับความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาครั้งนี้ แต่ก็เป็นการกำหนดของระยะเวลาในการช่วยเหลือเป็นเวลา 1 ปี ไม่ใช่การช่วยเหลือแบบระยะยาว<sup>36</sup> ทำให้รัฐบาลของมาเลเซียต้องมีความรับผิดชอบในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งในอนาคตรัฐบาลจำเป็นต้องประสานงานหรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค เพื่อเป็นการรับรองว่าจะมีการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัยและเป็นระเบียบ เพื่อลดการบังคับโยกย้ายในประเทศมาเลเซียและภูมิภาคโดยรวม โดยนโยบายการลี้ภัยของมาเลเซียควรกล่าวถึงสิ่งที่เกิดขึ้นกับชาวโรฮิงญาในช่วงระหว่างการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย การส่งตัวกลับ รวมถึง การตั้งถิ่นฐานใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อชาวโรฮิงญาที่มีแนวโน้มที่จะยังคงอยู่ในประเทศเป็นระยะเวลาหนึ่ง<sup>37</sup>

<sup>35</sup> STEVEN CM WONG and PUTERI NOR ARIANE YASMIN, "Does Taking a Hard-Line Approach to the Rohingya Problem Work?," *Institute of Strategic and International Studies*, no. 4 (2017): 4.

<sup>36</sup> พจนานันท์ รัตนศรีทอง, "นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ: สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล" (วิทยาลัษณ์ป้องกันราชอาณาจักร, 2559), 45.

<sup>37</sup> YASMIN, "Does Taking a Hard-Line Approach to the Rohingya Problem Work?," 6.

จากกรณีของชาวโรฮิงญาที่ได้กลายเป็นคนไร้รัฐและไม่ได้มีสถานะเป็นพลเมืองในประเทศบ้านเกิด อย่างประเทศพม่า ทำให้ต้องอพยพไปยังประเทศที่สามหรือประเทศปลายทาง ประเด็นความขัดแย้งทางชาติพันธุ์นี้นำไปสู่ความรุนแรงระหว่างชาวโรฮิงญากับชาวพม่าในรัฐยะไข่ จนกลายเป็นวิกฤตการณ์อพยพโยกย้ายถิ่นแบบไม่ปกติของชาวโรฮิงญาที่เกิดจากการหลบหนีมาด้วยตนเอง ถูกหลอกลวง หรือการถูกบังคับจากหน้านาย ซึ่งการอพยพย้ายถิ่นฐานนั้น โดยส่วนมากชาวโรฮิงญาจะมาทางเรือประมงที่บรรทุกมาอย่างแออัด อีกทั้งถูกผลักดันจากหลายๆประเทศให้ลอยคว้างคว้างอยู่กลางทะเลเป็นเวลานาน จนเริ่มขาดแคลนน้ำ อาหาร ทำให้หลายคนมีอาการเจ็บป่วยและมีจำนวนไม่น้อยที่ต้องเสียชีวิตระหว่างเดินทาง ภาพของชาวโรฮิงญาบนเรือประมงที่ร้องขอความช่วยเหลือและพยายามมีชีวิตรอดนั้น ได้ถูกนำเสนอผ่านสื่อมวลชนไปทั่วโลก ทำให้กลายเป็นวิกฤตด้านมนุษยธรรมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ครั้งใหญ่ที่สุด<sup>38</sup> ก็สามารถอธิบายได้จากแนวคิดการย้ายถิ่น จากความเป็นมาของชาวโรฮิงญาในประเทศพม่าสู่การเป็นคนไร้สัญชาติ ส่งผลให้เกิดการอพยพลี้ภัยจากถิ่นฐานตนเอง

## 2.2 แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่น และความเป็นมาของชาวโรฮิงญาในประเทศพม่าที่นำไปสู่การเป็นคนไร้สัญชาติ

การย้ายถิ่นฐานของมนุษย์นั้นเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน สาเหตุของการย้ายถิ่นนั้นเกิดจากปรากฏการณ์หลายอย่าง อาทิ เพื่อการดำรงชีวิต ความรุนแรงจากภัยธรรมชาติ ซึ่งการย้ายถิ่นฐานในปัจจุบันนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะด้วยกระแสแห่งโลกาภิวัตน์ที่มีการเชื่อมโยงกัน จึงทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานมากขึ้นกว่าสมัยก่อน แต่การย้ายถิ่นฐานนั้นไม่มีเพียงแต่เป็นการย้ายถิ่นฐานแบบปกติทั่วไป ในทางกลับกันก็มีการย้ายถิ่นฐานที่เป็นการหลบหนีเข้าเมืองนั่นเอง สิ่งนี้ทำให้นานาประเทศมีความกังวลกับปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจาก จะก่อให้เกิดกระบวนการซึ่งรัฐไม่อาจที่จะควบคุมได้ อาทิ แรงงานนอกระบบ จำนวนอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่กระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศทั้งสิ้น กรณีของผู้หลบหนีอย่างชาวโรฮิงญานั้นก็เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยเข้าเมืองที่เป็นปัญหาในภูมิภาคที่ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ยิ่งโดยเฉพาะช่วงที่เกิดสถานการณ์ของความขัดแย้งภายในประเทศพม่า ก็ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาที่มีการอพยพย้ายถิ่นฐานเพิ่มมากขึ้น ปัญหาของการอพยพ

<sup>38</sup> ศิววงศ์ สุขทวี, "โรฮิงญา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 1.

ของชาวโรฮิงญานั้น จัดเป็นกลุ่มคนที่ไม่เป็นที่ต้องการของรัฐต้นทางและรัฐปลายทาง จึงทำให้ชาวโรฮิงญาตกเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ได้โดยง่าย

จากการย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮิงญาสามารถอธิบายได้จากแนวคิดการย้ายถิ่นฐาน หมายถึง การเคลื่อนย้ายจากสถานที่หนึ่งไปยังสถานที่หนึ่ง มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย โดยการย้ายถิ่นฐานนั้นมี 2 ประเภท คือ การย้ายถิ่นภายในประเทศ หรือ Internal Migration ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่ภายในอาณาเขตเดียวกัน เช่น ภายในรัฐหรือประเทศเดียวกัน และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ หรือ International Migration เป็นการย้ายถิ่นข้ามประเทศโดยเข้าไปอยู่ในดินแดนของประเทศหนึ่ง ซึ่งการศึกษานี้ได้ให้ความสำคัญกับการย้ายถิ่นระหว่างประเทศที่เกิดจากการเป็นบุคคลไร้รัฐ จากสถานการณ์ความรุนแรงภายในประเทศที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชาวโรฮิงญาหรือเป็นการย้ายถิ่นแบบที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น หรือการลี้ภัย (Refugee)<sup>39</sup> กรณีของชาวโรฮิงญาเป็นชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามในประเทศพม่าและไม่ได้รับเป็นพลเมืองหรือกลุ่มชาติพันธุ์ภายใต้กฎหมายพลเมืองปี 1982 ด้วยเหตุนี้ ชาวโรฮิงญาต้องเผชิญกับนโยบายเลือกปฏิบัติโดยรัฐบาลของพม่าที่สืบต่อกันมาเป็นเวลานาน<sup>40</sup> การเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในประเทศทำให้ชาติพันธุ์กลุ่มอื่นๆ ต้องสูญเสียฐานะจากเหตุการณ์ดังกล่าว และจากการยึดอำนาจของรัฐบาลทหารนายพลเน วิน เริ่มใช้นโยบายที่ผลักดันให้คนเชื้อสายต่างชาติโดยเฉพาะชาวอินเดียและจีนให้ออกจากประเทศ ต่อมาก็ขยายไปถึงกลุ่มชาวโรฮิงญาในอาระกันที่ทำให้เกิดการผลักดันชาวโรฮิงญาในเวลาต่อมา และแก้ไขกฎหมายความเป็นพลเมืองฉบับใหม่ที่ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาสูญเสียความเป็นพลเมืองของรัฐอย่างถาวร จนต้องเผชิญกับความรุนแรงตามกฎหมายในที่สุด ตั้งแต่การยึดอำนาจของกองทัพพม่าชะตากรรมของชาวโรฮิงญา ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง จากที่มีสถานะเป็นพลเมืองของประเทศ กลายเป็นผู้อพยพภายในบ้านเกิดที่เป็นแรงผลักดันให้ชาวโรฮิงญากลายเป็นผู้อพยพออกจากถิ่นฐานในที่สุด<sup>41</sup> ชาวโรฮิงญาถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคล จากการที่ชาวโรฮิงญาสูญเสียสถานะความเป็นพลเมืองจากการใช้ความรุนแรงและกฎหมายจากรัฐบาล กลุ่มคนชาวโรฮิงญาเริ่มถูกจำกัดสิทธิทางกฎหมาย อาทิ การบังคับเวนคืนที่ดิน ถูกบังคับให้เสียภาษีประเภทอื่นๆ นอกจาก ภาษีที่ดิน ที่ดินของชาวโรฮิงญาหรือถูกเช่าโดยชาวโรฮิงญาที่ต้องตกเป็นเป้าหมายในการยึดมาเป็นของรัฐ เพื่อก่อสร้างถนน สาธารณูปโภคหรือในกิจการ

<sup>39</sup> รัตนศรีทอง, "นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ: สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล," 18.

<sup>40</sup> Institute of Peace and Conflict Studies, "Myanmar in Transition: Ethnic Conflicts, External Interests and Political Changes," (2014), 9-10.

<sup>41</sup> สุขทวี, "โรฮิงญา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน," 46.



อื่นๆของรัฐ เป็นต้น อีกทั้งมีข้อจำกัดด้านการสมรสและการมีลูกโดยกฎหมายของรัฐ รวมถึง มีการเรียกร้องสิทธิจากเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตสำหรับการแต่งงาน ถูกควบคุมการเดินทางในกรณีที่ชาวโรฮิงญาที่มีความต้องการเดินทางออกจากเขตพื้นที่ของตนเองจะต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนทุกครั้ง นอกจากนี้ ชาวโรฮิงญายังตกเป็นเป้าหมายในการบังคับใช้แรงงานก่อสร้างในโครงการของรัฐและการก่อสร้างฐานปฏิบัติการทางทหารของกำลังชายแดน การบังคับใช้แรงงานกลุ่มชาติพันธุ์นั้นก็สามารถเกิดขึ้นได้ทั่วไปในประเทศพม่า<sup>42</sup> การที่รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นประชาชนชาวพม่าโดยให้เหตุผลว่าประเทศพม่าเป็นเมืองพุทธแต่ชาวโรฮิงญาเป็นคนอิสลาม และชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ไม่ยอมใช้ภาษาพม่าในการสื่อสารและหากกลุ่มใดมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการชนกลุ่มน้อยก็จะถูกตัดขาดจากการเป็นพลเมืองและต้องหลบหนีอพยพออกนอกประเทศ ส่วนใหญ่หลบหนีไปบังกลาเทศ ปากีสถาน ซาอุดีอาระเบีย มาเลเซีย และประเทศไทย ซึ่งมีผู้อพยพบางส่วนที่ตกค้างก็จะต้องอาศัยอยู่ตามค่ายผู้อพยพลี้ภัยตามแนวชายแดน ทำให้ชาวโรฮิงญากลายเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติและเป็นผู้อพยพในที่สุด<sup>43</sup>

จากสถานการณ์ต่างๆที่เป็นปัจจัยผลักดันให้ชาวโรฮิงญาต้องเกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศปลายทางหลังจากที่ต้องสูญเสียสถานะการเป็นพลเมืองในประเทศพม่า ประเทศเพื่อนบ้านทางตะวันตกก็ได้เป็นเป้าหมายแรกของการอพยพของชาวโรฮิงญา ต่อมาประเทศมาเลเซียก็ได้เป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มคนอพยพชาวโรฮิงญามากขึ้น โดยชาวโรฮิงญาเริ่มมีการอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศมาเลเซีย เนื่องจาก มีความเชื่อว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ได้ให้ความดูแลและออกเอกสารรับรอง สามารถขอผ่อนผันอยู่ในประเทศมาเลเซียโดยไม่ต้องถูกจับกุมหรือส่งกลับประเทศ พร้อมทั้ง ช่วยดำเนินการให้เดินทางไปประเทศที่สามได้ แต่อย่างไรก็ตาม ทาง UNHCR นั้นไม่สามารถดูแลผู้อพยพทั้งหมดได้ จึงทำให้ชาวโรฮิงญาบางส่วนที่ตกค้างอยู่ในประเทศมาเลเซียอยู่ในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองและบางส่วนก็ถูกผลักดันมายังชายแดนมาเลเซีย-ไทย และการอพยพมายังประเทศมาเลเซียนั้นก็ได้เพิ่มมากยิ่งขึ้นหลังปี พ.ศ.2006 เนื่องจาก การเป็นประเทศนับถือศาสนาอิสลามที่มีการเปิดรับแรงงาน จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่พยายามส่งเสริมและผลักดันให้มาเลเซียเป็นศูนย์กลางภูมิภาคของการลงทุน เพื่อให้การพัฒนา

<sup>42</sup> Ibid., 54.

<sup>43</sup> สัตถ์ศัน นันทิภาคย์ศิริชัย, "แนวทางการแก้ปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของภาครัฐแบบบูรณาการ" (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559), 7.

เศรษฐกิจเป็นไปตามวิสัยทัศน์ 2020 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 6 จากการกำหนดอนาคตประเทศมาเลเซียไว้ว่า มาเลเซียจะต้องเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในปี 2020 โดยมาเลเซียจะเป็นประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมที่พึ่งพาตนเองได้ มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มีความเป็นอยู่ที่ดี มีการศึกษาระดับมาตรฐานสากล มีความมั่นคงทางการเมืองและประชาชนมีสุขภาพจิตที่ดี ดังนั้น เพื่อให้เศรษฐกิจมีการเติบโตตามที่ตั้งเป้าไว้นั้น แรงงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของเยาวชนมาเลเซีย ทำให้พลเมืองมาเลเซียปฏิเสธการทำงานประเภทแรงงานระดับล่างทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมบริการ<sup>44</sup> ส่งผลให้มีความต้องการแรงงานระดับล่างเป็นจำนวนมากในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียจึงกลายเป็นจุดมุ่งหมายปลายทางที่สำคัญอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การอพยพของชาวโรฮิงญาไม่ได้มีความราบรื่นเสมอไป เพราะ การอพยพจะเดินทางโดยเรือเป็นส่วนมาก บางครั้งมีการสกัดกั้นไม่ให้ขึ้นฝั่งจากประเทศปลายทาง เนื่องจาก ทั้งจากประเทศต้นทางและประเทศปลายทางนั้นได้มองว่าชาวโรฮิงญาเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง การผลักดันออกนอกประเทศจึงเกิดขึ้นและมีแนวโน้มของความขัดแย้งขึ้นระหว่างกันด้วยเกี่ยวกับผู้อพยพชาวโรฮิงญา ดังนั้น การอพยพมาทำงานของชาวโรฮิงญาในประเทศมาเลเซีย ก็เป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญของขบวนการค้ามนุษย์ด้วยกัน จากการใช้เครือข่ายหลบหนี เพื่อไปประเทศมาเลเซียจากการเดินทางโดยใช้เส้นทางทางทะเล เมื่อมีขบวนการของการลักลอบพาผู้อพยพออกนอกประเทศมากขึ้น ก็ทำให้มีการเรียกร้องค่าใช้จ่ายสำหรับการหลบหนีมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งการเดินทางในแต่ละครั้งโดยเรือประมงที่มีขนาดใหญ่ขึ้นจากเรือขนาดเล็ก 80-100 คนเป็นเรือที่สามารถบรรทุกได้ 300 หรือ 500 จนถึง 1,000 คน และใช้เวลาในการเดินทางไม่เกินสองอาทิตย์ ไม่รวมการจอดรอรับ-ส่ง เรือบรรทุกชาวโรฮิงญาเหล่านี้จึงไม่ได้มีลักษณะของการล่องลอยอยู่กลางทะเล ทำให้มีการใช้ระยะเวลาในการเดินทางน้อยลง จากนั้นก็จะมีการรับช่วงต่อประสานงาน เพื่อขึ้นฝั่งตามที่นัดหมายเพื่อเดินทางต่อไปยังชายแดนและข้ามชายแดนไปยังประเทศมาเลเซียในที่สุด<sup>45</sup>

<sup>44</sup> รัตนศรีทอง, "นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ: สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล," 44-45.

<sup>45</sup> สุขทวี, "โรฮิงญา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน," 65.

จากสถานการณ์ในประเทศที่เป็นภัยคุกคาม ส่งผลต่อความปลอดภัยที่ไม่มั่นคงในชีวิต การไร้สถานะทางพลเมืองของชาวโรฮิงญาและการถูกบังคับย้ายถิ่นจากภาครัฐ ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาไม่สามารถที่จะดำเนินชีวิตได้อย่างปกติภายในประเทศของตนเอง เนื่องจาก ไร้การสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ควรจะมีทั้งด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข การมีคุณภาพชีวิตที่ดี ด้านการประกอบอาชีพ หรือ เสรีภาพต่างๆ การมีข้อจำกัดด้วยเหตุปัจจัยหลายๆ อย่าง ประกอบกับบุคคลกลุ่มนี้ต้องประสบกับเหตุการณ์ความรุนแรงที่นำมาซึ่งความอันตรายถึงชีวิต จึงเป็นสิ่งสำคัญทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานเพื่อไปสู่การมีความมั่นคง และปลอดภัยในคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า จะเห็นได้ว่าความมั่นคงในชีวิตและการอพยพย้ายถิ่นฐานนั้นจะมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน จากปัจจัยผลักดันที่เป็นปัญหาจากประเทศต้นทาง หรือ Push Factors และปัจจัยดึงดูด หรือ Pull Factors ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจจากประเทศปลายทางที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรขึ้น แต่ในกรณีของชาวโรฮิงญาที่เป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของประเทศใดๆ การอพยพย้ายถิ่นฐานเพื่อหลบหนีออกมาจากประเทศตนเองและการเดินทางไปยังประเทศเพื่อนบ้านต่างๆ นั้นยังเป็นการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และต้องเผชิญกับอำนาจรัฐในการที่จะพยายามควบคุมการลักลอบเดินทางเข้าเมือง เพราะ กลุ่มชาวโรฮิงญานั้นไม่ได้เป็นที่ต้องการของรัฐทั้งจากต้นทางและรัฐปลายทาง ทำให้ชาวโรฮิงญาต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง ปัญหาชาวโรฮิงญายังกระทบถึงปัญหาด้านความมั่นคง ตลอดจนการสร้างความไม่ไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ รวมถึง เป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศต่างๆ ในการที่จะต้องควบคุมดูแล<sup>46</sup> ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อด้านใดด้านหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ได้มีความเชื่อมโยงและก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นคงของมนุษย์ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ชาวโรฮิงญาควรจะมีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิต

<sup>46</sup> รัตนศรีทอง, "นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ: สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล," 39.

## 2.3 สรุป

จากแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่ได้ให้ความสำคัญในการปกป้องคุ้มครองมนุษย์ ซึ่งไม่เพียงแต่ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตเท่านั้น แต่รวมไปถึงการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี ปราศจากความกลัว รวมไปถึง การมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ แต่สำหรับชาวโรฮิงญานั้นกลับตรงกันข้าม เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงที่เกิดจากภาครัฐ ทำให้เป็นกลุ่มชนชาติที่ถูกรีดรอนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ควรจะมี ความมั่นคงของมนุษย์ถูกคุกคามส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต มีการใช้ชีวิตที่ยากลำบาก ต้องมีการอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศปลายทาง โดยมีความหวังว่าจะมีคุณภาพชีวิตที่ปลอดภัยและมั่นคงกว่าที่เป็นอยู่

แต่ในทางกลับกันการอพยพย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮิงญานั้นมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับความเสี่ยงของความมั่นคงของมนุษย์ในรูปแบบอื่นด้วยเช่นกัน คือ การต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หรือการเป็นแรงงานนอกระบบ เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่มีความท้าทายสำคัญในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญนั้นก็คือ ประเทศมาเลเซีย เนื่องจาก เป็นประเทศที่มีการนับถือศาสนาอิสลามที่มีการเปิดรับแรงงานจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่พยายามส่งเสริมและผลักดันให้มาเลเซียเป็นศูนย์กลางภูมิภาคการลงทุน เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้และมีการเติบโตตามเป้าหมาย แรงงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาเยาวชนมาเลเซียทำให้พลเมืองมาเลเซียปฏิเสธการทำงานเป็นแรงงานระดับล่างทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมบริการ ส่งผลให้มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก จาก การที่ชาวโรฮิงญาต้องการที่จะอพยพออกจากประเทศ ก็เกิดเป็นเครือข่ายสำหรับการจัดหาแรงงานนอกระบบขึ้น ซึ่งทำกันเป็นขบวนการตั้งแต่ประเทศต้นทางจนถึงประเทศปลายทาง

จะเห็นได้ว่า ชาวโรฮิงญานั้นไม่มีความปลอดภัยสำหรับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน และมีภัยคุกคามต่อความมั่นคงในชีวิตมาเป็นเวลานาน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นจะต้องมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือดำเนินนโยบาย เพื่อทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ชนที่แท้จริง

### บทที่ 3

#### การจัดการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานชาวโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย

การศึกษาในบทที่ 3 เป็นการศึกษาการจัดการ แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานของประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้ จะรวมไปถึงการดำเนินการขององค์กรนอกภาครัฐที่ได้มีความเกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหา

ประเทศมาเลเซียเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญสำหรับผู้อพยพทางเศรษฐกิจและเปิดกว้างสำหรับแรงงานข้ามชาติ มีการลงทุนจากต่างประเทศมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งมีแรงงานชาวจีนและชาวอินเดียที่มีอิทธิพลเหนือกระแสการอพยพในช่วงก่อนหน้านี้ แต่ในปัจจุบันชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และผู้อพยพชาวเอเชียชาติอื่นๆ ได้มีการอพยพคิดเป็นประมาณร้อยละ 25 ของแรงงานในประเทศมาเลเซีย การรวมกลุ่มที่มีมากขึ้นในภูมิภาคและการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมอย่างรวดเร็วได้ทำให้บริบทของการเคลื่อนย้ายแรงงานเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรวมไปถึงชาวโรฮิงญาที่ได้มีประเทศปลายทางในการอพยพย้ายถิ่นฐาน คือ ประเทศมาเลเซียเป็นอันดับต้นๆ นั้นส่งผลให้เกิดขบวนการลักลอบพาผู้อพยพย้ายถิ่นเข้าประเทศทางทะเลแบบผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น แม้ว่าจะมีแนวทางที่เกี่ยวข้องของการจัดการปัญหาคนไร้รัฐชาวโรฮิงญาที่ได้มีการอพยพ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ ทำให้ผู้อพยพบางส่วนสามารถที่จะตกไปสู่กระบวนการของแรงงานนอกระบบได้โดยง่าย เหตุการณ์ดังกล่าว ได้เกิดเป็นแนวทางสำหรับการจัดการแรงงานของประเทศมาเลเซียและองค์กรนอกภาครัฐทั้งกลุ่มในประเทศอย่างกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงาน และระหว่างประเทศอย่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR

ดังนั้น เพื่อเป็นการแสดงถึงการจัดการ รวมไปถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานที่จะเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้นแล้วนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึง การจัดการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานของประเทศมาเลเซียที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อแนวทางความมั่นคงของมนุษย์เท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องได้รับการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง และบทบาทขององค์กรนอกภาครัฐที่เป็นส่วนสนับสนุนการจัดการด้านแรงงานของรัฐบาล รวมไปถึง การกำหนดแนวปฏิบัติที่จะทำให้มีความเป็นมาตรฐานสากลผ่านกลไกต่างๆ และส่วนบทสรุป

จากข้อมูล ณ สิ้นปี 2017 มีแรงงานข้ามชาติ 164 ล้านคนทั่วโลก แม้ว่าแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ 68 เปอร์เซ็นต์ อพยพไปยังประเทศที่มีรายได้สูง แต่สัดส่วนที่มีนัยยะสำคัญจำนวน 28 เปอร์เซ็นต์ ถูกบันทึกว่าทำงานในประเทศที่มีรายได้ปานกลาง เช่น มาเลเซีย ผู้อพยพแรงงานคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 ของกำลังแรงงานในมาเลเซีย (รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร) ประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติในมาเลเซียแตกต่างกันไป ตั้งแต่ 3 ล้านคนจนถึง 5.5 ล้านคน ซึ่งประกอบด้วยแรงงานข้ามชาติทั้งที่มีเอกสาร และไม่มีเอกสาร (ระหว่าง 1 ล้านคนถึง 3.5 ล้านคน)<sup>47</sup>

Nationality	Sector						Total
	Domestic Worker	Construction	Manufacturing	Services	Plantations	Agriculture	
Indonesia	90,718	162,421	136,394	43,325	205,177	75,890	713,925
Nepal	60	7,927	251,503	73,892	3,045	9,886	346,313
Bangladesh	122	197,796	206,843	85,350	34,657	19,884	544,652
India	1,059	11,033	2,902	51,142	28,603	26,239	120,978
Myanmar	66	11,704	79,186	16,151	906	3,789	111,802
Pakistan	29	27,464	3,329	9,098	5,764	16,943	62,627
Philippines	32,154	2,939	4,599	6,132	3,445	3,747	53,016
Viet Nam	432	2,804	14,195	2,012	51	560	20,054
China	196	9,593	1,337	5,272	12	24	16,434
Thailand	318	951	193	12,256	547	2,196	16,461
Sri Lanka	553	240	3,315	1,127	186	154	5,575
Cambodia	1,447	130	1,211	647	101	346	3,882
Lao PDR	15	0	9	13	0	4	41
<b>Total</b>	<b>127,169</b>	<b>435,002</b>	<b>705,016</b>	<b>306,417</b>	<b>282,494</b>	<b>159,662</b>	<b>2,002,427</b>

ภาพที่ 2 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีการจ้างงานชั่วคราวผ่าน Visit Pass (VP-TE) จำแนกตามสัญชาติ เดือนมิถุนายน 2019

<sup>47</sup> WAHAB, "Migrant Workers and Covid-19 Outbreak in Malaysia".

การอพยพของแรงงานที่ได้เดินทางมาที่ประเทศมาเลเซียนั้นไม่เพียงเฉพาะช่วงเวลานี้เท่านั้น แต่ได้มีการอพยพมาก่อนหน้านี้ ตั้งแต่ระหว่างปี 1971-1990 ที่รัฐบาลมาเลเซียได้มีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ หรือ NEP เป็นนโยบายและแนวทางที่จะสนับสนุนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ค่อนข้างเปิดกว้างในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศมาเลเซีย เพื่อขจัดความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางชาติพันธุ์ในด้านต่างๆ ของสังคม ทำให้ NEP ได้ส่งผลกระทบต่อแนวโน้มการย้ายถิ่นของประเทศมาเลเซีย โดย NEP มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ เพื่อขจัดความยากจนโดยไม่คำนึงเชื้อชาติและเพื่อปรับโครงสร้างทางสังคมจัดการระบบเชื้อชาติด้วยหน้าที่ทางเศรษฐกิจ รวมถึง รัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับปัญหาความไม่เท่าเทียมทางชาติพันธุ์มากกว่าการขจัดความยากจนภายใต้นโยบายนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ NEP รัฐบาลได้ให้สิทธิพิเศษกับกลุ่มคนด้อยโอกาสโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา การจ้างงาน และการเข้าถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน<sup>48</sup>

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ก็ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน จากการกำหนดวิสัยทัศน์ภาครัฐได้เปิดโอกาสสำหรับแรงงาน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจทั้งด้านภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมทำให้มีการเดินทางมายังประเทศมาเลเซียเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง จากการถูกชักชวนเพื่อไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย เพราะว่า กลุ่มที่ต้องการเดินทางไปนั้นมีญาติหรือคนรู้จักที่มีความมั่นคงหลังจากได้ไปตั้งถิ่นฐานที่นั่นก่อนหน้านี้ ส่งผลให้เกิดเป็นขบวนการนำพาไปยังชายแดนเพื่อเข้าประเทศ ซึ่งขบวนการเหล่านี้ มีลักษณะของขบวนการค้าข้ามชาติที่ประกอบไปด้วยคนภายในประเทศต้นทางจนกระทั่งไปถึงประเทศปลายทาง โดยการนำพาของขบวนการนั้นส่วนใหญ่จะให้คำสัญญากับผู้อพยพว่า จะจ่ายค่าเดินทางให้โดยการหักเงินจากการทำงานในประเทศมาเลเซียจำนวนประมาณ 5,000 – 6,000 ริงกิต ให้กับนายหน้าหรือบางคนที่ต้องการเดินทางจะต้องจ่ายค่าเรือเพื่อการอพยพจำนวน 2,000 – 3,000 จิตและส่วนที่เหลือจะต้องจ่าย เมื่อเดินทางถึงจุดหมายปลายทางแล้ว<sup>49</sup>

การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นในประเทศมาเลเซียในแง่องค์ประกอบเชิงพื้นที่ของระบบการย้ายถิ่น ได้แก่ ประการแรก การย้ายถิ่นในช่วงแรกจะมีความเชื่อมโยงด้านดินแดนอาณาเขตของยุโรปและเป็นลักษณะสำคัญของชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งการเคลื่อนย้ายไปยังประเทศมาเลเซีย

<sup>48</sup> Yoshimi Chitose, "Effects of Government Policy on Internal Migration in Peninsular Malaysia: A Comparison between Malays and Non-Malays," *The International Migration Review* 37 (2003): 1192-94.

<sup>49</sup> สุขทวี, "โรฮิงญา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน," 84.

เป็นการย้ายถิ่นแบบร่วมสมัยในภูมิภาคเอเชีย ตามรูปแบบของการย้ายถิ่นขั้นกรรมาซีภายในภูมิภาค ประการที่สอง องค์ประกอบของแรงงานที่เคลื่อนย้ายได้เปลี่ยนจากผู้ย้ายถิ่นที่มีทักษะต่ำเป็นหลัก มาจนถึงผู้ย้ายถิ่นที่มีความหลากหลายมากขึ้น ประกอบด้วยผู้ที่เป็นมืออาชีพมีทักษะสูงและทักษะน้อย เป็นต้น ประการที่สาม การแทรกแซงเชิงนโยบายโดยประเทศต่างๆ อาทิ ประเทศมาเลเซีย ส่งผลให้มีการใช้นโยบายการย้ายถิ่นแบบวงกลมที่เฉพาะเจาะจง และมีการเติบโตของการเคลื่อนย้าย ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของทั้งประเทศผู้ส่งแรงงานและประเทศปลายทางที่รับแรงงาน และประการที่สี่ การเคลื่อนย้ายที่ถูกบังคับมากขึ้นและจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น ได้นำไปสู่การเคลื่อนย้ายแบบผิดปกติหรือจากการบังคับให้เกิดการโยกย้ายจากสถานการณ์ความรุนแรง เป็นต้น<sup>50</sup>

การย้ายถิ่นฐานของแรงงานนอกระบบที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆนั้น ก็จะสวนทางกับเอกลักษณ์ประจำชาติ หรือ ความสมดุลทางชาติพันธุ์ที่ทำให้เกิดความหลากหลายระหว่างประชากรชาวมาเลเซียกับผู้อพยพชนชาติอื่นๆ<sup>51</sup> ดังนั้น การย้ายถิ่นฐานของแรงงานนอกระบบยังคงเป็นปรากฏการณ์ในประเทศมาเลเซีย เนื่องจาก ช่องว่างของนโยบายที่เหมือนเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ ทักษะต่ำเข้ามามากขึ้น<sup>52</sup> อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อบกพร่องในแง่ของนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เป็นประเด็นปัญหาต่อสาธารณชน เกี่ยวกับความสามารถของรัฐในการควบคุมการย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกตินี้ได้ ส่วนใหญ่เป็นเพราะ ประเทศมาเลเซียไม่ประสบความสำเร็จในการรวมนโยบายแรงงานต่างชาติเข้ากับกรอบเศรษฐกิจและสังคมที่กว้างขึ้น เนื่องจาก ธุรกิจต่างๆยังคงต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเพื่อผลกำไรสูงสุด อีกทั้ง การเปลี่ยนวาระทางการเมืองยังนำไปสู่การปราบปรามแรงงานที่ไม่มีเอกสารจากรัฐ ซึ่งมีผู้มีเอกสารประมาณ 700,000 คน นอกนั้นเป็นผู้ที่ไม่มีเอกสารมากกว่าหนึ่งล้านคน ทำให้ประเทศมาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีสัดส่วนแรงงานต่างชาติสูงสุด และจากสัดส่วนในจำนวนแรงงานทั้งหมดจากสามในสี่ของแรงงานที่เป็นผู้อพยพทั้งหมดนั้นเป็นแรงงานชายที่ได้รับการว่าจ้างเป็นหลัก ส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการก่อสร้างและการเพาะปลูก ส่วนผู้หญิงส่วนใหญ่จะเป็นงานบริการหรือแม่บ้านเป็นหลัก

<sup>50</sup> Kaur, *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*, 75.

<sup>51</sup> Amy Gurowitz, "Migrant Rights and Activism in Malaysia: Opportunities and Constraints," 59 (2000): 863-64.

<sup>52</sup> Kaur, *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*, 76.



จากตารางข้างล่างจะเป็นการแสดงสัดส่วนของแรงงานตามภาคเศรษฐกิจในประเทศมาเลเซีย โดยอันดับที่ 1 จะอยู่ในภาคเกษตรกรรม อันดับที่ 2 ภาคอุตสาหกรรม อันดับที่ 3 การก่อสร้าง และอื่นๆตามลำดับ

Sector	1985 (%)	1990 (%)	2000 (%)	2005 (%)	2009 (%)
<b>Agriculture*</b>	50.1	37.7	24.8	26	26.1
<b>Manufacturing</b>	6.9	8.8	38.1	32.1	34.6
<b>Construction</b>	15	34.4	8.5	15.5	15.6
<b>Services (non-domestic)</b>	20.3**	19.1	6.7	8.8	10.6
<b>Domestic services</b>			22	17.6	13.1
<b>Total (%)</b>	95.3	99.5	100	100	100
<b>Total (number)</b>	212,000	441,000	807,000	1,815,000	1,918,000

\* Includes forestry, fishing and mining

\*\* Includes domestic service

Source: Devadason & Chan (2010)

ภาพที่ 3 สัดส่วนของแรงงานข้ามชาติในภาคเศรษฐกิจหลักของมาเลเซีย

จากที่มีจำนวนแรงงานต่างชาติในมาเลเซียมากกว่าจำนวนแรงงานทั้งหมดนี้ ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายของรัฐบาลมีความพยายามที่จะหาแนวทางการแก้ไขแรงงานข้ามชาติอยู่บ่อยครั้ง ไม่ที่จะเป็นการตอบสนองต่อความกังวลของประชาชนในประเทศหรือจากสถานะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ แต่เกือบทุกครั้งต้องมีการหยุดชะงักและมีข้อยกเว้นที่อนุญาตให้แรงงานดังกล่าวสามารถทำงานหรืออยู่ต่อไปได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า ในภาคการผลิตและการเกษตรบริษัทหรือนายหน้าต่างๆ สามารถที่จะจ้างแรงงานต่างชาติได้ในค่าแรงที่ถูก เพราะไม่สามารถที่จะหาคนท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ ทั้งนี้ไม่ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังประเทศมาเลเซียจะเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายหรือเป็นแรงงานนอกระบบแบบผิดกฎหมาย ต่างก็ได้มีการถูกคุกคามความปลอดภัยในชีวิต และละเมิดสิทธิมนุษยชนแรงงานอยู่เช่นกัน นอกเหนือจากการทำร้ายร่างกายแล้ว สภาพสังคมก็ไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิตที่ดี

ข้อมูลในปี 2009 รัฐบาลมาเลเซียได้มีการเปิดเผยตัวเลขที่แสดงให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียถูกลงทะเบียนมากกว่า 20,000 คน ระหว่างปี 2002 – 2008 ในขณะที่การล่องละเมิดทางร่างกายก็เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน อาทิ คนงานที่ทำงานสวนในประเทศมาเลเซียไม่ได้รับอนุญาตให้ออกจากพื้นที่เพาะปลูก ถูกทำร้ายร่างกายจากนายจ้างและได้รับเงินเดือนเพียงเล็กน้อย แต่ก็เป็นเรื่องปกติที่แรงงานข้ามชาติจำนวนมากจะทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างในช่วงแรกของการจ้างงานในมาเลเซีย เพื่อให้ครอบคลุมค่าธรรมเนียมที่ตัวแทนจัดหางานเรียกเก็บ แต่ในบางกรณีที่แรงงานทำงานโดยไม่มีค่าจ้างเป็นเวลานานกว่า 6 เดือน ทำให้แรงงานข้ามชาติมักถูกประเมินค่าแรงงานต่ำเกินไป รวมทั้งแรงงานจะต้องเผชิญกับความยากลำบากในการขอใบอนุญาตการทำงานและตามโรงงานขนาดใหญ่บางแห่งได้มีการจ้างคนงานโดยไม่ได้รับอนุญาตจากสัญญาที่ว่าจะช่วงเร่งกระบวนการอนุมัติใบอนุญาต ก่อนที่จะมีการเซ็นสัญญาหรือลงนามในบันทึก กรณีเช่นนี้ค่าจ้างจะถูกระงับไว้จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตการทำงาน และไม่ได้รับเงินคืนด้วยเช่นกัน

### 3.1 การจัดการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน

การที่แรงงานไม่มีความมั่นคงในชีวิตขั้นพื้นฐานตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ หรือ Human Security อย่างที่ควรจะเป็น จากที่ต้องเผชิญกับงานลักษณะ 3D คืองานที่สกปรก งานอันตราย และงานยากเป็นส่วนที่ใหญ่ จึงนำไปสู่แนวทางการจัดการแรงงานที่ได้มีหน่วยงานต่างๆ เข้ามามีบทบาทสำคัญสำหรับเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานเหล่านี้ ผ่านกลไกทางด้านกฎหมาย นโยบาย ทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศตามแนวปฏิบัติสากล ส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลมาเลเซียและองค์กรนอกภาครัฐ ต่อการจัดการแรงงานให้ไปตามหลักความมั่นคงของมนุษย์ผ่านการดำเนินนโยบายหรือโครงการ รวมทั้ง การให้ความช่วยเหลือ แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลมาเลเซียได้มีวิธีการจัดการหรือรูปแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยตลอด แต่ไม่ปฏิบัติตามแนวทางหลักสิทธิมนุษยชนหรือความมั่นคงของมนุษย์เท่าที่ควร จากผลประโยชน์ที่ได้จากแรงงานก็เป็นปัจจัยหนึ่ง แต่เพื่อการปรับตัวต่อเรื่องความมั่นคงของมนุษย์และลดการเป็นประเด็นข้อถกเถียงจากสังคม ทำให้เกิดเป็นการจัดการต่อประเด็นด้านแรงงาน เพื่อทำให้แรงงานต่างๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขในระยะยาวต่อไป

### 3.1.1. รัฐบาลมาเลเซีย

จากปัญหาด้านแรงงานที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลมาเลเซียได้มีการเตรียมการเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยทางรัฐบาลของมาเลเซียได้มีการดำเนินนโยบายสำหรับผู้ลี้ภัย จากการให้ความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับแรงงานต่างชาติ เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้มีความปลอดภัยในชีวิตมากยิ่งขึ้น ประเทศมาเลเซียได้มีการจัดการและควบคุมแรงงานเริ่มต้นในปี 1951 โดยแรงงานต่างชาติเกือบทั้งหมดในประเทศมาเลเซียได้รับสิทธิเช่นเดียวกับแรงงานมาเลเซีย ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานปี 1951 พระราชบัญญัติเงินทดแทนสำหรับคนทำงานปี 1952 และพระราชบัญญัติประกันสังคมของพนักงานปี 1969 นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวหลายฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับการจ้างงานปี 1968 หรือ Employment Restriction Act ระเบียบเกี่ยวกับข้อจำกัดใบอนุญาตการจ้างงานปี 1969 เป็นต้น

ช่วงทศวรรษที่ 1980 กระทรวงและแผนกตรวจคนเข้าเมืองของมาเลเซีย ได้มีการพัฒนาขั้นตอนเพื่อรับมือกับการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติ จึงมีการจัดตั้งศูนย์กักกันใหม่เพื่อกักขังคนงานแรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือที่เป็นวีซ่าอาชญากร รวมทั้ง แรงงานที่หลบหนีจากนายจ้างที่ถูกปฏิบัติอย่างทารุณกรรม นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสมาคมความมั่นคงของมาเลเซียทำการตรวจค้นคนเข้าเมืองและจับกุมคนงานที่ไม่มีเอกสารด้วยเช่นกัน<sup>53</sup> อย่างไรก็ตาม ประเทศมาเลเซียได้มีการกำหนดอัตราโทษสำหรับผู้ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือทำงานนอกเหนือจากสิทธิที่จะทำได้จากพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับการจ้างงานปี 1968 หรือ Employment Restriction Act โดยกำหนดอัตราโทษสำหรับบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ขณะเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมืองที่ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต้องระวางโทษปรับ 10,000 ริงกิต หรือจำคุก 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และถูกเซ็น 6 ครั้ง รวมทั้งนายจ้างที่รับแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาก็ต้องมีโทษด้วยเช่นกันและหากอยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาต หรือ Over Stay จะต้องโดนปรับวันละ 30 - 50 ริงกิต และถูกกักกันรอส่งตัวกลับ เมื่อรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงจะสามารถกลับไปยังประเทศต้นทางได้<sup>54</sup>

<sup>53</sup> ChorSwang Ngin, "Illegal Birth and the Dilemma of Color, Culture, and Citizenship in Malaysia," *Women's Studies Quarterly* 38 (2010): 203-05.

<sup>54</sup> สุภาวดี ไชยโชค, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ" (2562), 44.

นอกจากนี้ ประเทศมาเลเซียยังมีการกำหนดนโยบายทางอาชีพเพื่อเป็นการสงวนสิทธิ์ให้กับประชาชนภายในประเทศ โดยนโยบายรัฐบาลของมาเลเซียอนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้ทุกภาคการผลิต ยกเว้น อาชีพ 134 อาชีพที่สงวนไว้สำหรับแรงงานท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือ เนื่องจาก รัฐบาลต้องการให้ช่างฝีมือและกึ่งฝีมือเป็นคนงานมาเลเซีย รวมทั้งเป็นการลดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติด้วยเช่นกัน<sup>55</sup> ทั้งนี้ แรงงานชาวต่างชาติจะไม่อยู่ภายใต้ระเบียบเหล่านี้ หากได้รับการจัดการโดยบริษัทจัดหาแรงงานของเอกชนหรือจากกลไกทางกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งทำให้แรงงานบางส่วนไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และต้องอยู่ภายใต้อำนาจของนายจ้างที่สามารถจะระงับหนังสือเดินทาง และกำหนดมาตรฐานแรงงานของตนเองได้

การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลหรือการเมืองภายในของมาเลเซีย เมื่อปี 2018 ก็เป็นส่วนสำคัญต่อการกำหนดสภาพแวดล้อมต่อการจัดการหรือการดำเนินนโยบายอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยกลุ่มพันธมิตรฝ่ายค้านปากาตัน ฮาราปัน (Pakatan Harapan หรือ PH) ที่สามารถชนะกลุ่มแนวร่วมรัฐบาลรีซัน เนชั่นแนล (Barisan Nasional หรือ BN) นำโดยนายกรัฐมนตรีนาจิบ จากพรรคอัมโน (United Malays National Organization หรือ UMNO) เมื่อปี 2018 ชัยชนะของ PH ค่อนข้างเป็นสัญลักษณ์ของเส้นทางประชาธิปไตยของมาเลเซีย เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีมีความหลากหลายทางเพศและชาติพันธุ์ รวมทั้ง มุ่งมั่นที่จะทำให้มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมจากการพยายามแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา ชาวปาเลสไตน์ และให้คำมั่นที่จะให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย เพื่อให้สถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศเป็นปกติ จากการประกาศเร่งให้สัญชาติแก่บุคคลไร้สัญชาติที่มีคุณสมบัติครบถ้วนในประเทศแล้ว แม้ว่าจะนำไปใช้กับชาวอินเดียที่ไม่มีสัญชาติเป็นหลัก และอาจจะใช้ไม่ได้กับผู้ลี้ภัยไร้สัญชาติก็ตาม แต่ก็เป็นขั้นตอนร่วมในการรับรองบุคคลไร้สัญชาติและสิทธิที่สัมพันธ์กัน แม้ว่าจะมีการดำเนินการระหว่างกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ของมาเลเซีย หรือ MOHA และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR เกี่ยวกับสิทธิในการทำงานสำหรับผู้ลี้ภัยแต่ยังมีข้อจำกัดต่อการเปลี่ยนแปลงนี้อยู่ เช่น การจัดทำเอกสาร การลงทะเบียนระหว่างผู้ลี้ภัยและการได้รับความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับขอบเขตของปัญหา จำเป็นต้องมีการจัดหาทรัพยากรและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบริหาร การพัฒนานโยบายผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นมีความท้าทายและสำคัญ

<sup>55</sup> Ibid., 42-44.

ต่อการให้คำสัญญาของรัฐบาลต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องและเพื่อเป็นการจัดการกระแสการย้ายถิ่น ทำให้รัฐบาลได้มีการขึ้นทะเบียนเพื่อระบุตัวตน ทำให้สามารถติดตามตัวได้ตลอดเวลา เพื่อความปลอดภัยของผู้ลงทะเบียน เนื่องจาก จะถูกดึงออกโซนสีเทาหรือ Grey Zone ซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกแสวงหาผลประโยชน์และสิ่งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมาเลเซียโดยรวม สำหรับการลดช่องว่างการมีปัญหาระหว่างกันของรัฐต่างๆที่ต้องเผชิญกับความท้าทายร่วมกันของการย้ายถิ่นแบบผสมผสานในภูมิภาค<sup>56</sup> รวมทั้ง เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของชาวโรฮิงญาและรัฐบาลที่จะเป็นการส่งเสริมการค้าเสรีชีวิตในมาเลเซียให้มีความปลอดภัย เนื่องจาก แรงงานต่างชาติยังเป็นทรัพยากรที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ยังต้องมีการพึ่งพาอยู่

ปัจจัยที่ทำให้ผู้ลี้ภัยในมาเลเซียได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองภายในประเทศได้นั้น เนื่องจากว่า ประเทศมาเลเซียมีจำนวนประชากรที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ประกอบการ ประกอบกับบางอาชีพไม่เป็นที่นิยมทำงานของชาวมาเลเซีย จึงจำเป็นต้องนำเข้าแรงงานต่างชาติ เพื่อทำงานดังกล่าวแทน โดยกิจการที่มีความต้องการมาก ได้แก่ ภาคงานก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรมการผลิต และภาคการบริการ เป็นต้น

การที่ประเทศมาเลเซียได้มีการจัดการด้านแรงงานทั้งด้านการดำเนินนโยบายและการกำหนดอัตราการโทษ วิเคราะห์ได้ว่า รัฐบาลมาเลเซียได้มีการปรับตัวต่อการให้ความสำคัญต่อสิทธิของแรงงานต่างชาติที่ได้อาศัยอยู่ในประเทศ เห็นได้จากการให้แรงงานต่างชาติสามารถที่จะรับสิทธิเช่นเดียวกับแรงงานมาเลเซียภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ การรับเงินทดแทน หรือประกันสังคม รวมทั้ง ประเทศมาเลเซียได้มีการลงนามในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ รวมถึงอนุสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน ทำให้มาเลเซียทราบถึงมาตรการที่รัฐดำเนินการเพื่อปกป้องแรงงานข้ามชาติ<sup>57</sup> นอกจากนี้ มาเลเซียได้ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ผ่านการริเริ่มระดับภูมิภาคจากปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วยการย้ายถิ่นที่ผิดปกติและปฏิญญาร่วมอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์

แม้ว่าทางรัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ของแรงงานต่างชาติ แต่ก็ได้ไม่ได้เป็นไปตามกรอบความมั่นคงของมนุษย์เท่าไรนัก เนื่องจาก ประเทศมาเลเซียได้ปฏิเสธที่จะ

<sup>56</sup> Towle, "Challenges and Way Forward in Handling Rohingya Refugees in Malaysia".

<sup>57</sup> Ngin, "Illegal Birth and the Dilemma of Color, Culture, and Citizenship in Malaysia," 203-05.

สนับสนุนอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงาน ซึ่งจะกำหนดให้ต้องจัดหาสภาพแรงงานมาตรฐานให้กับแรงงานโดยไม่คำนึงถึงถิ่นกำเนิด<sup>58</sup> รวมทั้งรัฐบาลมาเลเซียและรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติปี 1951 เกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย<sup>59</sup> ถึงแม้ว่าจะมีพรรคการเมืองในมาเลเซียได้ให้คำมั่นที่จะให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยก็ตาม เพื่อให้สถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศเป็นปกติ เนื่องจาก ผู้ลี้ภัยเป็นแรงงานที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ แต่เรื่องนี้ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จและความต้องการแรงงานต่างชาติภายในประเทศยังมีความจำเป็นอยู่มาก จากการที่มีค่าแรงถูก จนไม่สามารถที่จะหาคนในท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมได้ ซึ่งเกิดเป็นข้อยกเว้นจากรัฐบาลที่จะอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างชาติเพื่อที่ลดต้นทุนของการผลิต ทำให้การจัดการของรัฐบาลยังไม่ครอบคลุมถึงความมั่นคงของมนุษย์เท่าที่ควร อาจจะเป็นการเข้าใจในความมั่นคงของมนุษย์เพียงบางมุมมองหรือมิติหนึ่งๆที่ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดการของรัฐโดยตรง แต่มิติที่ไม่ได้ส่งผลกระทบเร่งด่วนหรือเป็นปัญหาสำคัญก็อาจจะยังไม่สามารถที่จะนำมาเป็นกรอบแนวทางสำหรับการจัดการแก้ไข เพื่อส่งเสริมให้เกิดเป็นความมั่นคงของมนุษย์ได้ อีกทั้ง การที่องค์กรนอกภาครัฐได้มีส่วนสนับสนุนความมั่นคงมนุษย์ของแรงงานในประเทศมาเลเซีย นั้น ก็จะเป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลปรับปรุงการปฏิบัติหรือการดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อลดการกีดกันจากองค์กรนอกภาครัฐต่อเรื่องที่จะเป็นการละเมิดความมั่นคงของมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน

### 3.1.2. องค์กรนอกภาครัฐ องค์กรมหาวิทยาลัย

องค์กรนอกภาครัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดการสำหรับการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานให้มีแนวทางเป็นสากลมากยิ่งขึ้นต่อการประสานความร่วมมือด้านการทำงานกับรัฐบาลมาเลเซีย ดังนั้น เพื่อที่จะทำให้กรอบของความมั่นคงมนุษย์ด้านแรงงานต่างชาติมีความชัดเจนมากขึ้น การร่วมมือกับองค์กรนอกภาครัฐอย่าง สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR และกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงานในประเทศมาเลเซีย อย่างกลุ่ม Tenaganita ก็เป็นส่วนสำคัญเนื่องจาก การจัดการขององค์กรนอกภาครัฐระดับระหว่างประเทศจะมีแนวปฏิบัติหรือ

<sup>58</sup> Ingrid Nielsen and Sen Sendjaya, "Wellbeing among Indonesian Labour Migrants to Malaysia: Implications of the 2011 Memorandum of Understanding," 117 (2013): 924-25.

<sup>59</sup> Ngin, "Illegal Birth and the Dilemma of Color, Culture, and Citizenship in Malaysia," 203-05.

มาตรการในการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นระบบและองค์กรเหล่านี้ไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการเมืองภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ได้มีบทบาทที่สำคัญต่อชาวโรฮิงญา เนื่องจาก เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไร้รัฐและไร้สถานะ รวมทั้ง มีการอพยพแบบผิดกฎหมาย การพยายามหลบหนีของชาวโรฮิงญาจะมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือรูปแบบการอพยพระหว่างประเทศ แม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหา แต่ชาวโรฮิงญายังคงต้องพึ่งพาเครือข่ายลักลอบขนแรงงาน เพื่อนำพวกเขาไปยังพื้นที่ทางกฎหมายและทางสังคมอื่นๆ เพื่อการดำรงชีวิตใหม่ จนทำให้เป็นปัญหาในด้านกฎหมายจากความไม่เท่าเทียมกันของสังคมทั้งระดับชาติและระหว่างประเทศ

ด้วยความช่วยเหลือจากสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ที่มีต่อชาวโรฮิงญาเริ่มเมื่อปี 1998 ที่สำนักงาน UNHCR ในกัวลาลัมเปอร์ประเทศมาเลเซีย ได้รับการติดต่อจากชาวโรฮิงญาเพื่อการคุ้มครองเป็นครั้งแรก ต่อมาในปี 2002 ทาง UNHCR ได้มีการออกจดหมายคุ้มครองชั่วคราวหรือ TPR มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 6 เดือนให้กับชาวโรฮิงญาที่ขึ้นทะเบียนและในปี 2005 จดหมายคุ้มครองชั่วคราวหรือ TPR ได้มีการขยายให้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 3 ปี<sup>60</sup> การให้ความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ที่มีต่อชาวโรฮิงญานั้น ก็มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐบาลมาเลเซียและองค์กรนอกภาครัฐในหลายๆด้าน ได้แก่ การลงทะเบียนโครงการ POC หรือ Persons of Concern ซึ่งเป็นประเภทบุคคลในความห่วงใยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จำนวน 150,430 ซึ่งประมาณ 56,000 คนเป็นชาวโรฮิงญา การลงทะเบียนโครงการ POC สามารถทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว เข้าถึงบริการพื้นฐานได้ อย่าง การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น ทำให้ผู้ลี้ภัยที่ลงทะเบียนด้วยบัตรประจำตัวจากทางราชการสามารถมีโอกาสในการพึ่งตนเอง<sup>61</sup> รวมถึง เป็นแนวทางการร่วมมือที่ได้มุ่งเน้นสำหรับการควบคุมการเข้ามาของแรงงานที่ไม่มีเอกสารเป็นสำคัญ โดยแรงงานส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างชั่วคราวและคนงานที่ไม่มีความชำนาญ หรือมีลักษณะกึ่งถูกกฎหมายจะได้รับวีซ่าทำงานชั่วคราวมีระยะเวลา 3 ปี และสามารถที่จะต่ออายุได้อีกสองครั้ง ในขณะที่ชาวต่างชาติถ้าหากมีการแต่งงานกับชาวมาเลเซีย สามารถได้รับสัญชาติมาเลเซียด้วยเช่นกัน แต่หากการแต่งงานนั้นเป็นเรื่องที่

<sup>60</sup> Rizwan Rafi Togoo "Security Dilemma of Rohingya Refugees in Malaysia," 16.

<sup>61</sup> Towle, "Challenges and Way Forward in Handling Rohingya Refugees in Malaysia".

ผิดกฎหมาย ผู้ที่ทำเช่นนี้ก็จะมีความเสี่ยงที่จะถูกเพิกถอนงาน เพิกถอนใบอนุญาตทันที รวมไปถึง การถูกเนรเทศให้ออกนอกประเทศ ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปี 2006 ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาได้รับใบอนุญาต IMM 13 เป็นใบอนุญาตทำงาน 1 ปี รวมถึง มีชาวโรฮิงญาบางส่วนที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน 3 ปี

2. ปี 2013 กระทรวงมหาดไทย (ในความร่วมมือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง สหประชาชาติ หรือ UNHCR และการตรวจคนเข้าเมือง) ได้มีการประกาศว่ารัฐบาลจะออกใบอนุญาต ทำงานให้กับผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซีย

3. ปี 2016 กระทรวงมหาดไทยของมาเลเซียได้มีโครงการนำร่องสำหรับชาวโรฮิงญา 300 คนที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR เพื่อทำงานในภาค เกษตรและภาคการผลิต แต่ในที่สุดโครงการนี้ล้มเหลว เนื่องจาก ไม่ได้คำนึงถึงเงื่อนไขที่นำไปสู่การรับ จำนวนแรงงานที่น้อยเกินไป

สำหรับชาวโรฮิงญาที่มีใบอนุญาต IMM 13 นั้นจะมีสิทธิเข้าถึงสวัสดิการต่างๆของรัฐ เช่น ลูกๆสามารถเข้าถึงการศึกษา มีส่วนลด 50 เปอร์เซ็นต์สำหรับค่ารักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลของรัฐ เป็นต้น<sup>62</sup>

จากการเข้ามามีบทบาทขององค์กรนอกภาครัฐที่มีส่วนช่วยเหลือชาวโรฮิงญาในประเทศ มาเลเซียจากสถานะผู้อพยพลี้ภัยจนกลายเป็นผู้ที่สามารถทำงานชั่วคราวในประเทศไปสู่แรงงานตาม กฎหมายได้ ทำให้วิเคราะห์ได้เป็นสองส่วนคือ **ส่วนแรก**การให้ความช่วยเหลือที่เป็นส่วนเฉพาะองค์กร นอกภาครัฐ จากการออกบัตร TPR เป็นการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ทำให้ชาวโรฮิงญา สามารถที่จะใช้ชีวิตโดยที่มีความปลอดภัยมากขึ้น ไม่ต้องหวาดกลัวต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือจะกล่าว ได้ว่าการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ได้มี หน้าที่รับผิดชอบต่อการปกป้องและให้สิทธิความคุ้มครองด้านมนุษยชนในรูปแบบของการลงทะเบียน และเอกสาร<sup>63</sup> จะส่งผลดีด้านกฎหมายและความสงบเรียบร้อยในมาเลเซียที่จะทำให้ผลกระทบจาก ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนผู้ลี้ภัยลดลง **ส่วนที่สอง**การสนับสนุนการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาลมาเลเซีย

<sup>62</sup> Yasmin, "Opportunities for Refugee Access to Work in Malaysia," 1.

<sup>63</sup> Rizwan Rafi Togoo "Security Dilemma of Rohingya Refugees in Malaysia," 16.



กับองค์กรนอกภาครัฐที่ได้ใช้กรอบกลไกมาตรฐานระหว่างประเทศเป็นการส่งเสริมแนวทางการดำเนินงานของมนุษย และเป็นแนวทางการจัดการปัญหาแรงงานชาวโรฮิงญาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีประสิทธิภาพ จากลงทะเบียนฐานข้อมูลระดับชาติและการจัดกิจกรรมรณรงค์ต่างๆ เพื่อให้มีกรอบปฏิบัติทางกฎหมายที่เหมาะสมและเป็นการรับประกันว่าการบังคับใช้กฎหมายจะมีการดำเนินการที่เท่าเทียม โดยไม่มีการจับกุม การติดสินบนและการกักขังตามอำเภอใจ กิจกรรมหรือการรณรงค์นั้นได้แก่ การจัดตั้งช่องดาวเทียมช่องแรกที่เป็นตัวแทนของชุมชนชาวโรฮิงญาทั่วโลกหรือ Rohingya Vision โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ได้มีการอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนหน่วยงานท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือเป็นรายบุคคล เช่น การเข้าถึงด้านสุขภาพแก่ชาวโรฮิงญา นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่จะฝึกอบรมและให้ความรู้ต่อชาวโรฮิงญาเพื่อทำหน้าที่เป็นพลังเชิงบวกและการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม<sup>64</sup> การจัดตั้งสภาโรฮิงญาอุลามา และ madrassas ในปี 2005 และ surau ในปี 2007 โดย อูस्ताซ เอ (Ustaz A) ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินสำหรับชุมชนเพื่อเป็นการรองรับเยาวชนชาวโรฮิงญา แต่ยังคงเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการ การจัดตั้งสภาทำให้มีลักษณะของสังคมที่ทำให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่น สามารถเข้าถึงการศึกษาด้านศาสนา ครอบครัวชาวโรฮิงญาหลายครอบครัวสามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชาวมาเลเซียที่เป็นคนท้องถิ่นได้ จากการทำหน้าที่เป็นผู้สอนศาสนาจากคัมภีร์อัลกุรอาน ทำให้ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่พูดภาษามลายูได้คล่องโดยเฉพาะคนรุ่นใหม่ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์กับสังคมมลายูในท้องถิ่นยังคงมีความคลุมเครือโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสถาบันอิสลามที่เป็นทางการในประเทศ<sup>65</sup> และการเคลื่อนไหวด้านแรงงานของกลุ่ม Tenaganita มุ่งเน้นไปที่แรงงานสตรีและกลุ่มคนงานภาคเกษตรกรรม เพื่อรองรับการเติบโตของแรงงานข้ามชาติองค์กรได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการย้ายถิ่นในการให้ความช่วยเหลือตามแนวทางสิทธิ โดยมีการอ้างว่า สิทธิของผู้ย้ายถิ่นคือ สิทธิมนุษยชนที่ควรได้รับการยอมรับในคุณค่าและการคุ้มครอง เช่นเดียวกับองค์กรแรงงานข้ามชาติอื่นๆ ที่ได้อ้างถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายระดับประเทศในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติ จากดำเนินงานภายใต้การเชื่อมโยงที่ดีกับองค์กรแรงงานข้ามประเทศและเครือข่ายนักเคลื่อนไหวข้ามชาติจำนวนมาก โดย Tenaganita ได้มีการเคลื่อนไหวด้านสื่อมวลชนจากการเผยแพร่แถลงการณ์ในนาม CARAM-ASIAว่า ยินดีกับรัฐบาลในการให้วันพักผ่อนกับผู้ใช้แรงงาน แต่ก็ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงการไม่บังคับใช้อย่าง

<sup>64</sup> Ibid., 19.

<sup>65</sup> Suan, *Looking for a Life' Rohingya Refugee Migration in the Post-Imperial Age*, 87-88.

ต่อเนื่อง โดยขบวนการสหภาพแรงงานของมาเลเซียส่วนหนึ่งก็ได้รับแรงกดดันจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization (ILO) ที่มุ่งการรณรงค์เพื่อปกป้องสิทธิของแรงงานที่มีการอพยพเข้ามา ด้วยเหตุนี้ จึงมีการส่งเสริมแรงงานข้ามชาติให้มีการจัดการและพัฒนาตนเองให้มีประสิทธิภาพ<sup>66</sup> จากข้อมูลการสำรวจระหว่างวันที่ 2 มกราคม 2013 ถึง 30 เมษายน 2013 ของชาวโรฮิงญาทั้งผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัยทั้งหมด 48 คน พบว่า การมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจมาเลเซียจากผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ (64.6%) ในแง่ของรายได้มีการตั้งข้อสังเกตที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก ผู้ตอบแบบสำรวจชาวโรฮิงญาสองคน (12%) แจ้งว่าพวกเขาได้รับรายได้ต่อเดือนระหว่าง 500 ถึง 1,000 ริงกิตมาเลเซีย สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีโอกาสได้งานทำ แต่รายได้ต่อเดือนของพวกเขายังไม่ถึงค่าแรงขั้นต่ำตามที่รัฐบาลมาเลเซียกำหนดในปี 2016 (1,000 ริงกิตต่อเดือนหรือสูงกว่า) ประการที่สอง ผู้ตอบแบบสอบถามชาวโรฮิงญาที่ประกอบอาชีพอิสระทั้งหมด (ผู้ตอบแบบสอบถามแปดคนหรือ 47% ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 17 คน) ได้รับรายได้ต่อเดือน 1,500 ริงกิตขึ้นไป แสดงให้เห็นว่าการประกอบอาชีพอิสระสร้างรายได้ค่อนข้างสูงกว่ามากกว่าค่าแรงขั้นต่ำเมื่อเทียบกับชาวโรฮิงญาที่มีงานทำ สำหรับผู้ตอบแบบสอบถามชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ที่มีงานทำรายได้ต่อเดือนจะพิจารณาจากการทำงานหนัก ความเต็มใจ และความสามารถในการทำงานล่วงเวลา<sup>67</sup>

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรนอกภาครัฐอื่นๆ ที่ได้มีแนวทางในการจัดการปัญหาด้านแรงงานเช่นกัน ได้แก่ องค์กรช่วยเหลือสตรีหรือ WAO และองค์กรทางศาสนา คือ สำนักงานอัครสังฆมณฑลเพื่อการพัฒนามนุษย์หรือ AOHD ที่มีส่วนร่วมในการสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างชาติ และเมื่อปี 2008 องค์กรสหภาพแรงงานระหว่างประเทศหรือ ITUO ได้มีการเรียกร้องให้ประเทศต่างๆที่เป็นตัวแทนในองค์กรปกครองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสนับสนุนข้อเสนอในการร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการคุ้มครองแรงงาน<sup>68</sup> รวมทั้ง ตั้งแต่เดือนกันยายน

<sup>66</sup> Juanita Elias, "Making Migrant Domestic Work Visible: The Rights Based Approach to Migration and the 'Challenges of Social Reproduction'," *Review of International Political Economy* 17 (2010): 851.

<sup>67</sup> Andika Ab. Wahab, "Rethinking Refugees as Economically Isolated: The Rohingyas Participation in Informal Economy in Klang Valley, Malaysia," *Journal of ASEAN Studies* (2017): 107-08.

<sup>68</sup> Ngin, "Illegal Birth and the Dilemma of Color, Culture, and Citizenship in Malaysia," 205-06.

2016 รัฐบาลมาเลเซียได้มีการส่งเสริมสิทธิของชาวโรฮิงญาในเวทีระดับภูมิภาคและระดับโลก เกี่ยวกับโครงการนำร่องการทำงานสำหรับผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา 300 คน ซึ่งเริ่มในเดือนมีนาคม 2017<sup>69</sup>

การที่แรงงานต่างชาติหรือชาวโรฮิงญาได้มีสภาพการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัยมีความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น ส่วนหนึ่งจากการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรนอกภาครัฐเข้ามาจับบทบาทในการสนับสนุนและให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง การดำเนินการต่างๆ ทั้ง การประสานความร่วมมือ การจัดกิจกรรม เพื่อให้เป็นไปแนวทางของการเคารพสิทธิมนุษยชน องค์กรนอกภาครัฐจึงมีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนแนวทางสากลของแรงงานให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก เป็นองค์กรที่ได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชนมาเป็นระยะเวลานานและมีกลไกที่เป็นแนวทางสากลในระดับระหว่างประเทศ อาทิ การมีกลุ่มเครือข่ายเคลื่อนไหวอยู่ในหลายๆ ประเทศ ได้แก่ กลุ่มเครือข่ายชาวโรฮิงญาที่เคลื่อนไหวอยู่นอกประเทศให้กลุ่มประเทศมุสลิมนานาชาติ โดยเฉพาะเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>70</sup> ทำให้แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ใช่ระดับภายในประเทศเพียงเท่านั้น แต่การเคลื่อนไหวหรือการจัดกิจกรรมขององค์กรนอกภาครัฐในแต่ละครั้งก็ทำให้สามารถที่จะรับรู้ได้อย่างแพร่หลายไปทั่วโลก

การที่ประเทศมาเลเซียมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก ก็ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหา อุปสรรคต่อการจัดการและการปราบปรามแรงงานนอกระบบอย่างจริงจัง จะเห็นได้จาก การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจและบุคลากรของมาเลเซียมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่บ่อยครั้ง<sup>71</sup> ตั้งแต่การขู่กรรโชกต่อผู้อพยพย้ายถิ่นแบบผิดปกติในมาเลเซียและตามแนวชายแดนไทย - มาเลเซีย หรือยังมีช่องทางสำหรับการลักลอบนำแรงงานต่างชาติเข้าประเทศแบบผิดกฎหมาย แต่ด้วยการใช้หลักการที่เป็นที่ยอมรับระดับสากลของกฎหมายระหว่างประเทศที่ทำให้รัฐบาลมาเลเซียได้มีการคำนึงถึงปัจจัยด้านมนุษยธรรมและมีการเคารพหลักการของการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศภายใต้อนุสัญญาผู้ลี้ภัยที่จะทำให้ชีวิตหรือเสรีภาพของพวกเขาเหล่านั้นถูกคุกคามหรือมีความเสี่ยงที่จะถูกข่มเหง ด้วยเหตุนี้ จึงมีการอนุญาตให้ผู้ขอลี้ภัยและผู้ลี้ภัยสามารถอยู่ในประเทศชั่วคราวได้ แต่สิ่งนี้ยังขัดต่อนโยบายของรัฐบาลในการไม่รับผู้ลี้ภัยและได้พิสูจน์ให้เห็นถึงปัญหาเป็น

<sup>69</sup> Towle, "Challenges and Way Forward in Handling Rohingya Refugees in Malaysia".

<sup>70</sup> ผศ.ดุลยภาค ปรีชาวิเศษ, โรฮิงญา รัฐชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความขัดแย้ง (มติชน: มติชน, 2017), 219.

<sup>71</sup> Kaur, *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*, 97.

ครั้งคราว จึงต้องหากลไกที่ดีและเหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหานี้<sup>72</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การที่มาเลเซียยังได้รับประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจากแรงงานข้ามชาติที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มผลผลิตเช่น ความเต็มใจและความสามารถในการทำงานเป็นเวลานาน ทำให้เกิดการหมุนเวียนแรงงานน้อยลงเมื่อเทียบกับคนงานในท้องถิ่น และลดต้นทุนของค่าแรงขั้นต่ำในภาคต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจ อาทิ ภาคการผลิต การบริการ การก่อสร้าง และการเพาะปลูกที่ยังคงเน้นการส่งออก และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก จากผลการศึกษาสหพันธ์นายจ้างมาเลเซีย รายงานว่าเหตุผลสำคัญที่คนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 78) ของบริษัทสมาชิก 101 แห่งจ้างแรงงานข้ามชาติ คือ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน<sup>73</sup>

ดังนั้น สามารถอธิบายได้ว่า การเข้ามามีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมขององค์กรนอกภาครัฐต่างๆ ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการในภาพรวมทั้งหมดที่จะเป็นส่วนเสริมต่อแนวทางการความมั่นคงของมนุษย์ แต่ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวได้อย่างเต็มตัว เพราะ การที่มาเลเซียยังคงได้รับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจากแรงงานข้ามชาติ ทั้งเรื่องของค่าแรง การใช้งานที่คุ้มค่า และประหยัดทรัพยากรคนทำงาน จึงทำให้การจัดการแรงงานต่างชาติดังเป็นบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาลในการแก้ไข และยังเห็นมนุษย์หรือแรงงานเป็นวิธีการเศรษฐกิจเพื่อบรรลุถึงจุดมุ่งหมายคือความมั่นคงของรัฐ ถึงแม้ว่าบางครั้งการแก้ไขปัญหาจากการเคลื่อนไหวขององค์กรนอกภาครัฐ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อเป็นการลดความขัดแย้ง แต่หากภาครัฐยังเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากแรงงานเป็นสำคัญก็อาจไม่ได้เป็นไปตามแนวทางการความมั่นคงของมนุษย์แบบสากลทั้งหมด เพียงเป็นการแสดงให้เห็นว่าทางภาครัฐก็ไม่ได้นิ่งเฉยแต่ได้มีท่าทีใส่ใจต่อปัญหานี้ด้วยเช่นกัน

การดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและความมั่นคงของมนุษย์จะต้องมีการขับเคลื่อนนโยบาย มาตรการความช่วยเหลือและความร่วมมือไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งจากการจัดการของรัฐบาลและการส่งเสริมจากองค์กรนอกภาครัฐทั้งที่เป็นกลุ่มภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการป้องกันการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์

<sup>72</sup> Aizat Khairi, "Managing the Challenges of Refugees and Their Rights in Malaysia," (2010): 8.

<sup>73</sup> WAHAB, "Migrant Workers and Covid-19 Outbreak in Malaysia " 8.

### 3.2 สรุป

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้หลายภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องได้มีความพยายามที่จะหาแนวทางการแก้ไขเรื่องแรงงานข้ามชาติอยู่เสมอ ซึ่งไม่เพียงแต่ภาครัฐเท่านั้น แต่ยังมีองค์กรนอกภาครัฐอย่าง UNHCR ที่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาที่เป็นอยู่เพราะ การให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลักพื้นฐานที่แรงงานพึงมี และเพื่อเป็นการป้องกันการถูกละเมิดสิทธิต่างๆ เนื่องจาก แรงงานส่วนใหญ่ยังถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งจากการถูกทำร้ายจากนายจ้าง ไม่ได้รับค่าแรงจากการทำงาน สภาพความเป็นอยู่หรือสภาพสังคมที่ไม่เอื้ออำนวยในความปลอดภัยต่อการดำรงชีวิต รวมทั้ง การมีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนมีส่วนเกี่ยวข้อง

การที่ประเทศมาเลเซียเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของแรงงาน ทำให้ทางรัฐบาลได้ดำเนินการจัดการเพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยในด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับแรงงานต่างชาติ รวมทั้ง การผลักดันแรงงานเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองทางด้านกฎหมาย แรงงาน จะได้ทำให้แรงงานทั้งหมดได้รับการคุ้มครองทางด้านสวัสดิภาพของแรงงานตามที่กฎหมายของประเทศมาเลเซียได้มีการกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อแรงงานจะได้ไม่ตกเป็นเหยื่อหรือถูกล่อลวงเข้าไปสู่ขบวนการแรงงานผิดกฎหมาย อาจมองได้ว่าเป็นการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจวิธีหนึ่ง นอกจาก การดำเนินการภายในประเทศแล้วนั้น ยังมีองค์กรนอกภาครัฐที่เป็นหน่วยงานสำคัญในการสนับสนุนให้มีการจัดการ แก้ไขปัญหาตามแบบสากลมากขึ้น เพื่อให้มีกรอบการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน และให้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพยั่งยืนต่อไป

แม้ว่าจะมีแนวทางการสำหรับการแก้ไขปัญหา แต่ด้วยการที่ปัญหานี้ได้เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน ทำให้หลายภาคส่วนได้รับผลกระทบ จึงทำให้มีกรอบหรือมาตรการในการแก้ไขที่แตกต่างกันไปตามสาเหตุและปัจจัย ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหา อุปสรรค ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไปถึงข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการแก้ปัญหาของประเทศมาเลเซียในบทถัดไป

#### บทที่ 4

### ปัญหา อุปสรรคของการจัดการ และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการแก้ปัญหาของประเทศ มาเลเซีย

การศึกษาบทนี้เป็นการศึกษาปัญหา อุปสรรคของการจัดการ และข้อเสนอแนะแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาของประเทศมาเลเซีย

แรงงานนอกระบบนั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากที่รัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ New Economic Policy (NEP) เพื่อเป็นการขจัดความยากจนและปรับโครงสร้างทางสังคมลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนพื้นเมืองที่เป็นชาวมาเลเซียและประชาชนชาวต่างชาติ ด้วยการผลักดันให้มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของ NEP และเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามวิสัยทัศน์ 2020 ในปัจจุบันที่ได้ให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีแนวทางการเปิดรับแรงงานต่างชาติจากการออกนโยบายเปิดรับแรงงานต่างชาติจากรัฐบาลมาเลเซีย ทำให้มีแรงงานทั้งที่ถูกกฎหมายและนอกระบบที่ได้เกิดเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อการควบคุมของรัฐบาล จึงทำให้ต้องมีแนวทางการจัดการสำหรับแรงงานต่างชาติ เพื่อเป็นการควบคุมและแก้ไขปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการเนื่องจากกรอบเศรษฐกิจสังคมที่เปิดกว้างและการดำเนินนโยบายสำหรับการแก้ไขปัญหานั้นจะต้องใช้ระยะเวลา

การมีนโยบายเปิดรับแรงงานของรัฐบาลประเทศมาเลเซีย ทำให้เกิดเป็นปัญหาด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ได้เป็นประเด็นต่อสาธารณชนเกี่ยวกับความสามารถของรัฐในการควบคุมการย้ายถิ่นที่ผิดปกติ ส่วนใหญ่อาจเป็นเพราะ ประเทศมาเลเซียไม่ประสบความสำเร็จในการรวมนโยบายแรงงานต่างชาติเข้ากับกรอบเศรษฐกิจและสังคมที่กว้างขึ้น เนื่องจาก ธุรกิจจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเพื่อเพิ่มผลกำไรสูงสุด<sup>74</sup> สาเหตุจาก ค่าแรงราคาถูก ทำงานคุ้มค่ามากกว่าแรงงานในประเทศ จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการใช้แรงงานเพิ่มมากขึ้น ทำให้ปัจจุบันปัญหาแรงงานนอกระบบเป็นปัญหาทางสังคมและความมั่นคงที่สำคัญ ซึ่งในบรรดาแรงงานนอกระบบเหล่านี้ ก็ได้มีชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งแอบแฝงอยู่ด้วยคือ ชาวโรฮิงญา ส่งผลให้เกิดเป็นขบวนการลักลอบนำกลุ่มคนเหล่านี้เข้าประเทศผ่านการดำเนินการโดยนายหน้า มีการเรียกเก็บเงินสำหรับจัดการเรื่องการเดินทาง ส่วนขบวนการก็ได้รับผลประโยชน์จากการขายชาวโรฮิงญาให้กับนายจ้างปลายทาง<sup>75</sup>

<sup>74</sup> นางสาวอริยพร โพธิ์ใส, "โรฮิงญากับการค้ามนุษย์," สารพันปัญหากฎหมาย มี.ค.-เม.ย. 2009 (2009): 115.

<sup>75</sup> Ibid., 117.

การที่ชาวโรฮิงญามีจุดมุ่งหมายสำหรับการเดินทางไปประเทศที่สาม โดยเฉพาะประเทศมาเลเซียส่วนหนึ่งก็จากนโยบายทางเศรษฐกิจทำให้ผู้อพยพมีความคิดว่าถ้าไปทำงานที่ประเทศมาเลเซียแล้วนั้นจะทำให้มีงาน มีรายได้ และทำให้มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับแนวคิดที่ว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ประจำประเทศมาเลเซียมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการต่อชาวโรฮิงญา เนื่องจาก เป็นชาวมุสลิมเหมือนกันจึงมีการผลักดันให้การรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยได้ง่ายกว่าประเทศอื่น จากการอพยพของชาวโรฮิงญาเพื่อแสวงหาความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจก็สามารถอธิบายด้วยปัจจัยดึงดูด หรือ Full Factors ที่มาเลเซียสามารถมอบโอกาสในการเริ่มต้นชีวิตและโอกาสที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ส่วนปัจจัยผลักดัน หรือ Push Factors สำหรับชาวโรฮิงญานั้นปัจจัยหลักก็มาจากสถานการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศพม่า จากการปราบปรามของรัฐบาลทำให้ถูกปฏิเสธสิทธิการเป็นพลเมือง จึงเป็นการผลักดันให้ชาวโรฮิงญาที่มีความต้องการออกจากประเทศเพื่อที่จะหาชีวิตใหม่ในประเทศใกล้เคียงทั่วภูมิภาค

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ชาวโรฮิงญาเลือกเดินทางโดยมีจุดหมายปลายทางคือ มาเลเซีย และปัญหาการย้ายถิ่นแบบผิดปกติเช่นนี้จะยังคงเป็นปรากฏการณ์ในมาเลเซีย ถ้ายังมีช่องว่างสำหรับเปิดโอกาสของการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำเพื่อผลกำไร อีกทั้ง แรงงานนอกระบบก็ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการแข่งขันที่ผู้ประกอบการจำนวนมากจำเป็นต้องพึ่งพากลุ่มคนเหล่านี้ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถลดต้นทุนและเพิ่มพูนกำไรให้แก่ผู้ประกอบการได้ ดังนั้น ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจประเทศมาเลเซียส่วนหนึ่งนั้นก็ขึ้นอยู่กับแรงงานข้ามชาติเป็นอย่างมาก<sup>76</sup> ถึงแม้ว่า จะมีแนวทางการจัดการทั้งรัฐบาลมาเลเซียและองค์กรนอกภาครัฐที่ได้มีบทบาทสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ยังเป็นข้อบกพร่องบางประการ ส่งผลให้การจัดการแรงงานยังไม่มีประสิทธิภาพและยังไม่มีผลสอดคล้องต่อความมั่นคงของมนุษย์

ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึง ปัญหาและอุปสรรคของการจัดการที่ยังไม่ตอบสนองต่อความมั่นคงมนุษย์ของแรงงาน เพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาของประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อเสนอแนะเหล่านี้สามารถที่จะสอดคล้องกับความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้นผ่านกลไกการทำงานของรัฐบาลและองค์กรนอกภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน และส่วนบทสรุป

<sup>76</sup> Marshall Clark, "Labour Migration Flows and Regional Integration in Southeast Asia," *Migration and Integration in Europe, Southeast Asia, and Australia* (2015): 103.

#### 4.1 ปัญหา และอุปสรรคของการจัดการ

แม้ว่าจะมีการพยายามจัดการปัญหาด้านแรงงานทั้งจากรัฐบาลและองค์กรนอกภาครัฐมาโดยตลอด แต่ก็ยังมีปัญหา อุปสรรคที่ได้เป็นความท้าทายต่อแนวทางการความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่มีการถกเถียงกันในหลายประเทศทั่วโลก และการที่ประเทศมาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นศูนย์กลางการอพยพของแรงงานข้ามชาติใหญ่เป็นอันดับสองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติถือเป็น 1 ใน 5 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดในมาเลเซีย รวมทั้ง มาเลเซียยังเป็นหนึ่งในประเทศที่รับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารเป็นอันดับสองของโลก ส่งผลให้จำนวนประชากรของผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารมีตั้งแต่สองถึงสี่ล้านคน หากเพิ่มแรงงานที่มีเอกสารแล้วประชากรข้ามชาติที่อพยพมายังประเทศมาเลเซียอาจมีจำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงานทั้งหมดภายในประเทศ<sup>77</sup> สิ่งนี้เองที่จะเป็นปัญหาการควบคุมแรงงานให้มีประสิทธิภาพได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการค้าเงินแก่ไขปัญหาแรงงานของมาเลเซียด้วยเช่นกัน ในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งจากรัฐบาลมาเลเซีย และองค์กรนอกภาครัฐอย่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR และกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงาน Tenaganita ในประเทศมาเลเซีย ที่ยังต้องการส่งเสริมให้เป็นตามแนวทางการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานข้ามชาติตามหลักสากลมากขึ้น ซึ่งไม่เพียงจะสร้างความมั่นใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีแล้วนั้น แต่ยังเป็นการให้โอกาสและรักษาความหวังในอนาคตต่อแรงงานเหล่านี้ด้วยเช่นกัน ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญมีรายละเอียดดังนี้

จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของมาเลเซีย 2 ช่วงเวลาที่ค่อนข้างแตกต่างกันคือปี 1957-1994 และ 1995-2012 ช่วงเวลาเหล่านี้<sup>78</sup> จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและนโยบายการปกครองที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างชาติ การเปลี่ยนวาระทางการเมืองที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมโยงทางด้านนโยบายและการทำงานของภาครัฐ จะเห็นได้จากการเปลี่ยนวาระทางการเมืองในบางครั้งก็นำไปสู่การปราบปรามแรงงานนอกระบบที่ไม่มีเอกสาร แต่ในทางกลับกันบางช่วงเวลารัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานเข้ามาในประเทศ ช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น ทำให้ไม่มีการจัดการเรื่องนี้อย่างจริงจัง ส่วนหนึ่งมาจาก แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นการช่วยให้

<sup>77</sup> Ibid., 104-05.

<sup>78</sup> Kaur, *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*, 85.



มาเลเซียมีฐานภาษีที่กว้างขึ้น จากหน่วยงานด้านการจ้างแรงงานต่างชาติภายใต้กระทรวงมหาดไทยที่เป็นหน่วยงานอนุมัติการจ้างงานทั้งประเภททักษะ กึ่งทักษะและไม่มีทักษะ ซึ่งการอนุมัติจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ โดยนายจ้างจะต้องส่งใบสมัครเพื่อจ้างแรงงานต่างชาติ จากนั้นจะได้รับการพิจารณาหลังจากการพยายามหาแรงงานที่เป็นประชากรในท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก่อนแล้ว ถ้าหากไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่สามารถหาแรงงานที่เหมาะสมกับงานนั้นๆ ได้ และเพื่อให้แน่ใจว่ามีการจ้างแรงงานต่างชาติในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น จึงได้มีการเรียกเก็บภาษีแรงงานต่างชาติประจำปีตามอัตราการจัดเก็บแรงงานประเภทต่างๆ สำหรับภาคการผลิต ดังตารางต่อไปนี้<sup>79</sup>

Category of Workers Per Year	(RM)
General worker	840
Semi-skilled worker	1, 200
Skilled worker	1, 800
Technical personnel	2, 400
Professionals	3, 600
Middle management	3, 600
Upper management	4, 800

ภาพที่ 4 ตารางอัตราภาษีภาคการผลิตของประเทศมาเลเซีย

อันดับหนึ่งแรงงานทั่วไป จะมีการเก็บภาษีอยู่ที่ 840 ริงกิต แรงงานกึ่งมีทักษะ จะมีการเก็บภาษีอยู่ที่ 1,200 ริงกิต แรงงานที่มีทักษะ จะมีการเก็บภาษีอยู่ที่ 1,800 ริงกิต และประเภทอื่นๆ ตามลำดับ

ซึ่งจากข้อมูลของ Bank Negara Malaysia (BNM) ได้มีการระบุว่าแรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในประเทศมาเลเซีย คิดเป็น 12% ของแรงงานทั้งหมดในปี 2017 โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการผลิต การก่อสร้าง และเกษตรกรรม โดยเป็นแรงงานทักษะต่ำเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าอยู่ที่ 16% ในช่วงปี 2011 ถึงปี 2017 เทียบกับ 8% ในปี 2002 ถึง 2010 ในขณะที่การจ้างงานที่มีทักษะสูงลดลงเหลือ 37% จาก 45% ในช่วงเวลาเดียวกัน<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Jesselton Communications, "Sabah Investment Incentives & Policies," <http://www.sabah.com.my/borneotrade/g5.htm>.

<sup>80</sup> MARK RAO, "Mier: Labour Market Faces Structural Issues," *The Malaysian Reserve* 2018.

ดังนั้น แรงงานจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ภาครัฐได้ผลประโยชน์จากการมีฐานภาษีที่มากขึ้น รวมทั้ง การขาดความมุ่งมั่นและความล้มเหลวในการดำเนินการปฏิรูปนโยบายที่สั่งสมมาเป็นเวลานานก็เป็นหนึ่งในหลายๆ สาเหตุ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีนโยบายด้านแรงงานด้วยเช่นกัน

การที่ประเทศมาเลเซียได้เปิดโอกาสในการทำงานมากขึ้นจากการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจของภาครัฐ เพื่อทำให้มีความสามารถในการแข่งขันด้านการส่งออกของประเทศ ทำให้มีแรงงานต่างชาตินับถึงผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาได้มีการอพยพมายังประเทศมาเลเซีย สิ่งนี้เองก็ทำให้ถูกมองว่าเป็นการเปิดโอกาสเหมือนเป็นการเปิดประตูระบายน้ำที่จะเป็นการกระตุ้นให้มีการอพยพของแรงงานเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม จากความจำเป็นต้องอาศัยแรงงานต่างชาติค่าแรงขั้นต่ำ ส่งผลให้ประเทศมาเลเซียเจอปัญหากับดักรายได้ปานกลาง หมายความว่า จุดที่ประเทศพัฒนาเศรษฐกิจจากรายได้น้อยมาสู่ระดับที่มีรายได้มากขึ้น แต่ยังไม่สามารถที่จะยกระดับเศรษฐกิจเข้าสู่ประเทศที่มีรายได้สูงได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งด้านงบประมาณที่ทั้งรัฐบาลและองค์กรนอกภาครัฐต้องมีการจัดสรรงบประมาณในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเอกสารสำหรับยืนยันตัวตน การรับรองเป็นแรงงาน รวมไปถึงการให้บริการทางสังคมด้านสวัสดิการ และการคุ้มครองแรงงาน อาทิ สาธารณสุข การศึกษาสำหรับผู้ลี้ภัยที่เป็นแรงงานข้ามชาตินอกระบบ ดังนั้น จากสิ่งที่เกิดขึ้นทำให้ทางการมาเลเซียต้องมีการดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศด้วยเช่นกัน<sup>81</sup> และการที่มีเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนด้านมนุษยธรรมที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือซึ่งกันและกัน<sup>82</sup>

นอกจากนี้ การทำงานที่ยังไม่มีเสถียรภาพของทั้งรัฐบาลและองค์กรนอกภาครัฐไม่ว่าจะเป็นกระบวนการสรรหาหรือการประสานงานที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก การประสานงานในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมนั้นทำได้ยากและต้องมีระบบการประสานงานที่มีกฎเกณฑ์เหมาะสม รวมถึง ปัญหาด้านความซับซ้อนของการประสานงานและกิจกรรมที่บางครั้งการรณรงค์เรียกร้องที่เกิดขึ้น อาจเป็นเพียงการใช้ตำแหน่งของแนวร่วมเพื่อให้วาระเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้กลไกต่างๆ เท่านั้น<sup>83</sup> บทบาทและปัญหาด้านการมอบอำนาจจากความร่วมมือของตำแหน่งต่างๆ ที่ไม่ได้มีอำนาจหรือบทบาทเพียงพอในเวทีระดับนานาชาติ นอกจากนี้ ปัญหาด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

<sup>81</sup> Yasmin, "Opportunities for Refugee Access to Work in Malaysia," 2.

<sup>82</sup> Raimo Vayrynen, "Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in Unhcr," *The International Migration Review* 35 (2001): 144-46.

<sup>83</sup> Elias, "Making Migrant Domestic Work Visible: The Rights Based Approach to Migration and the 'Challenges of Social Reproduction'," 852.

และกลุ่มการเคลื่อนไหวยังมีการแบ่งแยกสถานะการจ้างงานของคนงานจากเอกสาร ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างการเข้าถึงสิทธิของผู้อพยพในมาเลเซีย ที่ได้มีการดำเนินการผ่านทางกฎหมายอยู่ ภายใต้บันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลมาเลเซียและประเทศที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้เกิดการกีดกันการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ของแรงงานที่ไม่มีเอกสารโดยรัฐ รวมทั้ง การไม่มีเอกสารระบุถึงการเคลื่อนไหวหรือเอกสารการรณรงค์ต่อต้านนโยบายของรัฐที่มีต่อผู้อพยพในเรื่องต่างๆ อาทิ การเชื่อมโยงระหว่างสิทธิที่แรงงานควรได้รับและการถูกกีดกันความเป็นพลเมือง จึงทำให้แรงงานไม่สามารถที่จะแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและความยุติธรรมที่เกิดขึ้นได้ ส่งผลต่อการถูกจำกัดเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ ขาดโอกาสการทำงาน มีสถานะทางกฎหมายที่ไม่ปลอดภัยในชีวิต ทำให้แรงงานข้ามชาติที่ต้องอยู่ในประเทศหลังจากการเลิกจ้างงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องกลายเป็นคนไม่มีเอกสาร จากการที่นายจ้างได้เก็บหนังสือเดินทางไว้ ส่งผลให้แรงงานมีความเสี่ยงต่อการถูกจับไล่และต้องเผชิญกับการถูกกักขังในค่าย รวมไปถึง การลงโทษทางร่างกาย ดังนั้น แรงงานต่างชาติที่มีความผิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐาน ที่มีสาเหตุมาจากการลักลอบเข้าเมืองนั้นจะถือเป็นความผิดทางแพ่ง อาจถูกจำคุกโดยไม่ได้รับสิทธิใดๆ และไม่รับประกันว่าจะได้รับการพิจารณาตัวอย่างรวดเร็ว เพราะ ทางรัฐบาลจะต้องมีการนำระบบระบุตัวตน เพื่อนำมาใช้ให้แน่ใจว่าแรงงานต่างชาติที่ฝ่าฝืนกฎหมายนี้จะไม่เข้ามาในประเทศมาเลเซียอีกครั้งภายใต้บริบทที่เป็นปัญหาอื่นๆ อีกต่อไป<sup>84</sup>

ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า เปรียบเสมือนภาพลวงตาของการพยายามที่จะควบคุมปัญหาแรงงานมากกว่าที่จะเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อการควบคุมการย้ายถิ่นของผู้อพยพอย่างจริงจัง เนื่องจาก มาเลเซียต้องมีการพึ่งพาแรงงานต่างชาติมาโดยตลอด นั่นก็หมายความว่า ได้มีแรงงานต่างชาติจำนวนหลายแสนคนเข้ามาในประเทศทุกปี ถือได้ว่าเป็นพหุวัฒนธรรมทางสังคมที่มาเลเซียต้องเผชิญด้วยเช่นกัน บางครั้งได้เกิดเป็นประเด็นความขัดแย้งทางสังคมขึ้น จากปัญหาการมีปฏิสัมพันธ์กับพลเมืองมาเลเซียและการทำให้เรื่องแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องทางการเมือง ส่วนหนึ่งเกิดจากภาคการเมืองและสื่อมวลชนมีส่วนทำให้เกิดภาพลบต่อแรงงานข้ามชาติ แม้ว่าแรงงานบางส่วนรวมถึงชาวโรฮิงญาจะสามารถพูดภาษาสื่อสารได้ แต่ก็ได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่เป็นรอง ถูกข่มขู่อยู่เสมอและจากการสร้างความเป็น Alien หรือความเป็นอื่นให้กับแรงงานข้ามชาติ ด้วยการนำเสอข่าวที่เน้นการสร้างภาพที่ลตทอนความเป็นมนุษย์ให้กับแรงงานต่างชาติของหนังสือพิมพ์ New Straits Times หรือการทำให้ภาพแรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาต่อสังคมมาเลเซียของหนังสือพิมพ์ The Star Online เช่น แรงงานข้ามชาติเป็นคู่แข่งของแรงงานท้องถิ่นในการหางาน

<sup>84</sup> Kaur, *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*, 94.

ทำและแรงงานข้ามชาติเป็นอันตรายต่อความมั่นคงทางสังคม รวมทั้ง แรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกันได้ให้ความสำคัญกับข่าวการทำงานของรัฐบาลและควมมีประสิทธิภาพในการควบคุมแรงงานด้านต่างๆ เช่น ระบบค่าธรรมเนียมและการควบคุมแรงงาน เป็นต้น การที่สื่อในมาเลเซียส่วนใหญ่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือรัฐบาลมีอิทธิพลต่อการเสนอข่าวค่อนข้างสูงนั้น ทำให้ข่าวแรงงานข้ามชาติถูกนำเสนออยู่ในหน้าหนึ่งสื่อพิมพ์อยู่เสมอ เปรียบเสมือนการสะท้อนความต้องการของภาคการเมืองที่ต้องการทำให้ประเด็นแรงงานข้ามชาติเป็นประเด็นทางด้านการเมือง<sup>85</sup> ซึ่งเป็นปัญหาที่แรงงานเหล่านี้ต้องพบเจออยู่บ่อยครั้ง

ดังนั้น การอพยพเข้ามาของแรงงานไม่เคยถูกจำกัดอย่างแท้จริง อีกทั้ง การมีช่องว่างจากการบริหารของรัฐบาลที่ไม่สามารถบริหารได้อย่างครอบคลุม ทำให้ส่งผลกระทบและเป็นผลเสียต่อแรงงานที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบจากการอาศัยช่องว่างเหล่านี้ในการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้เกิดการปิดความรับผิดชอบและทำให้นายจ้างบางส่วนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อาทิ การยึดหนังสือเดินทาง แรงงานผู้หญิงบางส่วนไม่ได้รับการรับรองทางกฎหมายในฐานะที่เป็นแรงงาน ถูกบังคับใช้แรงงานทุกวันโดยที่ไม่มีวันหยุด การตกเป็นเป้าของการทารุณกรรมจากนายจ้างและถ้าจะเปลี่ยนนายจ้างก็จะต้องเสียค่าธรรมเนียมแรงงาน (Levy) ซ้ำซ้อน อีกทั้ง แรงงานส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคม และระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอย่างที่ควรจะเป็น<sup>86</sup>

นับได้ว่าปัญหาด้านแรงงานเป็นปัญหาเรื้อรังอีกปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นและยังไม่สามารถที่จะแก้ไขให้หมดไป แม้ว่า จะมีแนวทางการจัดการจากรัฐบาลและองค์กรนอกภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหา แต่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ยังไม่สามารถที่จะจัดการได้และยังคงมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก แรงงานส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการไม่มีอิสระภาพ จากการขาดการคุ้มครองสิทธิและการรับรองสวัสดิภาพความปลอดภัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะก้าวข้ามความยากจน ไม่สามารถที่จะได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมในการพัฒนาศักยภาพของตนเองและไม่สามารถที่จะใช้ชีวิตประจำวันในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี เพราะ การขาดศักยภาพและอำนาจสำหรับการรวมกลุ่มต่อรองที่มีค่อนข้างจำกัด ทำให้ส่วนใหญ่ไม่สามารถที่จะเรียกร้องหรือร้องเรียนต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ถึงแม้ว่า จะมีการจัดการหรือมาตรการต่างๆที่ได้มีการ

<sup>85</sup> วิมลสิริ เหมทานนท์ มรกต ไมยเออร์, ภัทราภรณ์ ภูบาล, และ สิทธิพร เนตรนิยม, "พัฒนาการนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซีย และปัญหาปัจจุบันจากมุมมองของแรงงาน," วารสารมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ 10 (2019): 180-83.

<sup>86</sup> Ibid., 177.

ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ แต่ยังคงมีความไม่สอดคล้องกับการให้ความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์มากเท่าที่ควร

ดังนั้น ส่วนต่อไปจะเป็นการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาก็ได้มีความสอดคล้อง และเป็นไปในแนวทางของความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้น รวมไปถึง การสนับสนุนให้มีการดำเนินงานโดยมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการมีบทบาทหน้าที่สำหรับการจัดการแรงงาน เพื่อที่ทำให้แก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นนี้อย่างจริงจัง และเป็นการปิดช่องว่างของปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่จะกลายเป็นช่องทางสำหรับการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มคนที่หวังผลทางธุรกิจจากสิ่งนี้

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการที่ประเทศมาเลเซียได้มีปัญหากับแรงงานข้ามชาตินั้น ปัญหาดังกล่าวก็ได้รับการจัดการจากสองกระทรวงด้วยกัน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ของมาเลเซีย หรือ MOHR สำหรับการดูแลเรื่องสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานของรัฐบาล แม้ว่าทางรัฐบาลมาเลเซียได้มีการคุ้มครองแรงงานทั้งด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพอยู่แล้วนั้น แต่ก็ยังมีช่องว่างต่างๆ ที่ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน รวมไปถึง แรงงานบางส่วนได้กลายเป็นเหยื่อของแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้ง ปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหายังมีข้อจำกัดบางประการ จึงได้ทำการนำเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหา โดยการใช้แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และส่งเสริมให้มีการจัดการ แก้ไขปัญหาแรงงานให้ไปในแนวทางของความมั่นคงมนุษย์และสิทธิมนุษยชน

โดยในส่วนนี้จะชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการแก้ไขปัญหาทั้งของรัฐบาลมาเลเซีย และองค์กรนอกภาครัฐ จากการวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นกรอบนโยบาย กฎระเบียบที่ยังไม่มีความครอบคลุมและช่องว่างของกฎหมายที่เอื้อผลประโยชน์ต่อนายหน้าหรือบริษัทจัดหางาน อย่างเช่น การกำหนดค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่สูงสามารถนำไปสู่การเป็นหนี้ของแรงงานและผลกระทบเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน รวมทั้ง การพึ่งพาแรงงานค่าแรงต่ำในการลดต้นทุนการผลิต ส่งผลให้แรงงานต่างชาติเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหรือจะกล่าวได้ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานชาวต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการย้ายถิ่นแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อดึงดูดทุนมนุษย์ที่อยู่ภายนอกตลาดแรงงานของประเทศปลายทางให้เข้ามา

ดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง<sup>87</sup> จึงทำให้เกิดเป็นแนวทางแก้ไข ปัญหาแรงงานเพื่อเป็นการกำหนดเงื่อนไข มาตรการบางประการสำหรับกฎหมายแรงงาน ให้นายจ้าง ปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับและให้ความเข้าใจในเรื่องของความมั่นคงมนุษย์ สามารถใช้แนวคิดเชิง จิตวิทยาด้านสิทธิมนุษยชนในการดูแลแรงงานเหล่านั้นได้ รวมทั้ง ชี้ให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญร่วมกัน ระหว่างรัฐบาลและองค์กรนอกภาครัฐต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไขปัญหาและความ ชัดแย้งที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง

#### 4.2.1. รัฐบาลมาเลเซีย

จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทำให้ได้มีข้อเสนอแนะที่จะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา แรงงาน ทั้งด้านกฎหมายสำหรับบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยจะต้องมีการ ฝึกอบรมเทคนิคการสืบสวนและการจัดการ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อและหลีกเลี่ยงไม่ให้ เหยื่อถูกกักขังในศูนย์กักกันคนเข้าเมืองได้ รวมถึง การตรวจสอบแรงงานต่างชาติที่ต้องการเข้าเมือง หรือได้รับจ้างงานในประเทศมาเลเซียจะต้องมีการตรวจสอบตราอนุญาตเข้าเมืองพักอาศัยอยู่ใน ประเทศมาเลเซีย และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติ<sup>88</sup> โดยค่าธรรมเนียมภาษีการใช้ แรงงานจะแตกต่างกันตามแต่ละประเภทของการจ้างงาน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุม และจำกัด แรงงานที่เข้าประเทศในระดับไร้ฝีมือ หรือกึ่งฝีมือ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้างได้มีการจ้างงาน แรงงานท้องถิ่นและเป็นการลดการนำเข้าแรงงาน รวมทั้ง เป็นป้องกันนายหน้า หรือขบวนการที่มีส่วน เกี่ยวข้องกับการจัดหาแรงงานต่างชาติ เพื่อที่จะทำให้เกิดการดำเนินการด้านกฎหมายกับผู้ได้รับ ผลประโยชน์จากการดำเนินการเชิงพาณิชย์จากการนำเข้าแรงงานต่างชาติทั้งในระยะสั้น และระยะ ยาว นอกจากนี้ การให้ความสำคัญต่อการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจจากรัฐบาลที่จะต้องมีการ ให้ความรู้สร้างจิตสำนึกและเจตคติแก่ชุมชน ประชากร เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนให้มากยิ่งขึ้น โดยการรณรงค์ผ่านสื่อและประชาสัมพันธ์<sup>89</sup> รวมทั้ง การให้ความรู้ด้านการฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีที่ สำคัญต่อแรงงาน และการเพิ่มความตระหนักของนายจ้างเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน ผ่านความ ร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อเป็นการพัฒนาทักษะความสามารถให้มีคุณภาพ

<sup>87</sup> สุทธิพร บุญมาก, "นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ : กรณีศึกษาการเข้าเมืองและ ว่าจ้างงานของประเทศมาเลเซีย," *MFU Connexion* (2019): 260-61.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 289.

<sup>89</sup> อริยพร โพธิ์ไธ, "มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์," *สารพันปัญหากฎหมาย* (2016): 145.

ประสิทธิภาพตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้ง ทำให้เกิดเป็นมาตรฐานต่อการจัดหางานอย่างมีจริยธรรมสำหรับแรงงานข้ามชาติจากการผ่านข้อตกลงทวิภาคี หรือ MOU<sup>90</sup>

#### 4.2.2. องค์กรนอกภาครัฐ

การที่ชาวโรฮิงญาเป็นคนที่ไร้สถานะทางสัญชาติก็ได้ส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือจากนานาประเทศ ที่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ สาเหตุหนึ่งก็มาจาก ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับชาวโรฮิงญานั้นอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความขัดแย้งระหว่างประเทศ แม้ว่าสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล และกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้นจะมีความพยายามในการเจรจา แต่กรณีของชาวโรฮิงญากลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะ ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลมีการเจรจากับชนกลุ่มน้อยโรฮิงญา เนื่องจาก เหตุผลของการไม่มีสถานะความเป็นพลเมือง รวมทั้ง บุคคลที่ได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญกลับหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงปัญหาชาวโรฮิงญาด้วยเช่นกัน<sup>91</sup>

ดังนั้น องค์กรนอกภาครัฐจึงมีหน้าที่สำคัญเปรียบเสมือนการเป็นตัวกลางสำหรับการประสานการทำงานและความร่วมมือเพื่อที่จะมีแนวทางต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งสามารถทำได้ดังนี้ โดยการสร้างกลไกของระบบสำหรับการร้องเรียนให้มีความปลอดภัยและความมั่นคง เนื่องจาก บางครั้งผู้ที่เป็นเหยื่อยังขาดความไว้วางใจในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งองค์กรภาคประชาสังคมในมาเลเซีย หรือ CSO ได้มีการเปิดเผยข้อมูลว่า แรงงานข้ามชาติมักจะถูกข่มขู่เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกคุมขังเป็นเวลานาน เพราะ สถานที่คุมขังในศูนย์ตรวจคนเข้าเมืองนั้นมีสภาพที่แออัด ไม่สามารถเข้าถึงสาธารณสุขที่ดีได้ เช่น น้ำที่สะอาด ยารักษาโรค และอาหารที่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ถูกกักขังเป็นระยะเวลาเวลานาน เพราะ ไม่สามารถรับค่าใช้จ่ายสำหรับการส่งตัวกลับได้<sup>92</sup> ดังนั้น จึงต้องมีการคุ้มครองและรับประกันความปลอดภัยต่อเหยื่อหรือแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การปรับปรุงระบบสิทธิของแรงงาน โดยนำแนวทางที่เป็นมาตรฐานตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO มาปรับใช้ อาทิ การเปลี่ยนแปลงวิธีการรับแรงงาน ขั้นตอนการดำเนินการด้านเอกสารหรือใบอนุญาต การจัดสรรค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องสำหรับแรงงาน

<sup>90</sup> International Labour Organization, (2019 Situation and gap analysis on Malaysian legislation, policies and programmes, and the ILO Forced Labour Convention and Protocol): 25.

<sup>91</sup> รัตนศรีทอง, "นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ: สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล," 43-44.

<sup>92</sup> Organization, 33.

ต่างชาติ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานที่จะทำให้มีการปรับปรุงวิธีการที่เป็นมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น<sup>93</sup>

การที่องค์กรนอกภาครัฐ อย่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ UNHCR หรือ กลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงาน Tenaganita เป็นองค์กรที่มีการดำเนินงานและการณรงค์จัดกิจกรรมต่างๆ ในบริบทที่มีความเป็นสากลในระดับระหว่างประเทศ โดยมีสำนักงานและเครือข่ายในประเทศหรือภูมิภาคต่างๆอย่างแพร่หลาย ก็จะเป็นการประสานงานความร่วมมือและเป็นตัวกลางสำหรับการเจรจาที่สำคัญ ต่อการสร้างความเข้าใจของปัญหาที่เกิดขึ้นในเวทีระหว่างประเทศกับประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวโดยตรงได้อย่างเป็นระบบ ทั้งเพื่อลดช่องว่างความแตกต่างทางด้านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม<sup>94</sup> เนื่องจาก ได้มีการกำหนดแนวทางการทำงาน การวางแผนระยะยาวและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ที่จะนำไปสู่การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการระดมทุนได้ โดยการกำหนดเงื่อนไขจัดลำดับความสำคัญของโครงการระหว่างโครงการทั่วไปและโครงการพิเศษ ในการลดการจัดกิจกรรมที่ซ้ำซ้อน เพื่อให้โครงสร้างสำหรับงบประมาณมีความชัดเจนโปร่งใส สามารถสร้างความไว้วางใจแก่ผู้บริจาคเงิน ซึ่งแนวทางสำหรับการจัดการนี้ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการคาดการณ์เกี่ยวกับงบประมาณเงินทุนที่จำเป็นสำหรับแผนการพัฒนาในระยะยาว<sup>95</sup> และการที่องค์กรระหว่างประเทศไม่สามารถที่จะเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองภายในของประเทศต่างๆได้<sup>96</sup> จึงทำให้การแก้ไขปัญหาจะอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการบูรณาการการดำเนินงานของทุกฝ่าย เพื่อที่จะสามารถผลักดันกรอบการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

จากแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาข้างต้นนี้ เป็นแนวทางที่สามารถส่งเสริมให้มีการสร้างกลไกความร่วมมือจากการมีส่วนร่วมดำเนินการด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดเป็นการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ที่มีความชัดเจน และเป็นแนวทางตามมาตรฐานสากล ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการจัดการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลมาเลเซียหรือจากองค์กรนอกภาครัฐ อย่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR และกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงานต่างๆ ที่ได้เป็นส่วนสนับสนุนสำคัญและมีความ

<sup>93</sup> Rian Maelzer, "Malaysia Labor Issues: Forced Labor Allegations Hit Malaysian Firms," *CGTN* 2020.

<sup>94</sup> Vayrynen, "Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in Unhcr," 164.

<sup>95</sup> *ibid.*, 164.

<sup>96</sup> นวียา ยศวิไล, "การดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย : กรณีศึกษาชาวโรฮิงญาจังหวัดสงขลาและระนอง," (2561): 85.



เกี่ยวข้องต่อการแก้ไขปัญหการจัดการแรงงานชาวโรฮิงญา ต่างก็ให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงความความมั่นคงมนุษย์ รวมทั้ง การให้ความคุ้มครองเหยื่อให้มีความปลอดภัยจากการไม่ได้รับความยุติธรรมของกระบวนการทางกฎหมายและการพยายามทำให้เรื่องการจัดการแรงงานที่เกิดขึ้นมีความเป็นมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าได้มีการแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างจริงจัง

โดยแนวทางที่รัฐบาลมาเลเซียและองค์กรนอกภาครัฐได้ใช้นั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ข้อเสนอแนะที่ได้กล่าวข้างต้นจะเป็นการให้ความสำคัญตั้งแต่ระดับบุคคลจากการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจแก่ประชากรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงทั้งกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อและประชาชนทั่วไป โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้คนกลุ่มนี้ได้มีการปกป้องตนเองได้ในระดับพื้นฐาน รวมทั้ง การสร้างจิตสำนึก และเจตคติเพื่อทำให้มีมุมมองและความสามารถในการสร้างความเข้าใจต่อการที่ไม่ไปละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนอื่นได้ ทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติได้ต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ การเพิ่มคุณค่าทางด้านการศึกษาจากกรณีศึกษาในการส่งเสริมความรู้และพัฒนาทักษะให้แก่แรงงานก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะนอกจากจะทำให้แรงงานได้มีการพัฒนาศักยภาพของตนเองแล้ว ยังสามารถที่จะมีช่องทางในการประกอบอาชีพที่หลากหลายมากขึ้นที่จะส่งผลให้มีรายได้สามารถหลุดพ้นต่อปัญหาความยากจน ทำให้มีโอกาสที่ดีกว่าที่เป็นอยู่

ถึงแม้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาก็จะให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ในระดับบุคคล แต่การดำเนินการของรัฐบาลระดับกระบวนการยุติธรรม จากการให้ความคุ้มครองเหยื่อให้มีความปลอดภัยและมีการปราบปรามลงโทษผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้นั้นจะต้องมีการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยบูรณาการการดำเนินงานของทุกฝ่ายตามมาตรการแนวทางที่ยอมรับในระดับสากล เพื่อที่จะให้การแก้ไขปัญหานี้สามารถเกิดเป็นกรอบนโยบายตามแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ได้

### 4.3 สรุป

จากการที่ประเทศมาเลเซียได้มีกรอบการดำเนินการและแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องของแรงงาน แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นอยู่ เนื่องจากว่า กรอบเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรมยังคงต้องมีการพึ่งพาแรงงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เป็นช่องทางสำหรับขบวนการนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายจากการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย การมีขั้นตอนการจัดการของรัฐบาลที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าไรพ่วง รวมถึง การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งเป็นหนึ่งจากหลายๆปัจจัยที่ทำให้การแก้ไขปัญหานี้ยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

ปัญหาและอุปสรรคของรัฐบาลส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นเรื่องของความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก เนื่องจาก ต้องมีการจัดสรรงบประมาณต่อค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มากยิ่งขึ้นและการอพยพเข้ามาของแรงงานต่างชาติ รวมถึงผู้อพยพลี้ภัยหากมีจำนวนที่มากเกินไปก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศโดยตรง นอกจากนี้ การที่โครงสร้างการปกครองยังไม่มีเสถียรภาพจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศมาเลเซียก็มีส่วนทำให้เกิดความไม่เชื่อมโยงของนโยบายและการทำงาน รวมถึง ช่วงหลังรัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความสำคัญในการแข่งขันด้านการส่งออก จนทำให้มาเลเซียต้องเจอกับปัญหากับดักทรายได้ปานกลาง ที่ส่งผลกระทบต่อยกระดับเศรษฐกิจ ต่อมาคือ ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรนอกภาครัฐ ส่วนใหญ่เกิดจากการประสานงานที่มีความซ้ำซ้อนของกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ทำให้ส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของผู้บริจาครวมถึง การทำให้มุมมองของแรงงานต่างชาติเป็นเรื่องของการเมืองจากการนำเสนอของสื่อภายในประเทศ ที่มีการนำเสนอภาพของแรงงานข้ามชาติว่าเป็นปัญหาสังคม เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ

ดังนั้นจากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ ก็ได้นำไปสู่แนวทางการแก้ไข ทั้งจากรัฐบาลมาเลเซีย และองค์กรนอกภาครัฐ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือการเป็นตัวกลางสำหรับการเจรจา เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจ และหาแนวทางการแก้ไขปัญหากับประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวร่วมกัน เพื่อให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมและมีปลอดภัยต่อบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อมากยิ่งขึ้น เพราะแรงงานหรือเหยื่อบางส่วนยังไม่มี ความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐ รวมทั้ง ต้องมีการปราบปรามหรือการดำเนินคดีตัดสินลงโทษผู้เกี่ยวข้องหรือนายหน้าอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันการดำเนินการเชิงพาณิชย์หรือแสวงหาผลประโยชน์จากการแรงงานเหล่านี้ต่อไป

การที่ปัจจุบันการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวโรฮิงญามีความเคลื่อนไหวอย่างเป็นพลวัต โดยมีทั้งปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูดที่ทำให้แรงงานต่างชาติมีความต้องการที่จะย้ายถิ่นฐานมาที่ประเทศมาเลเซีย รวมถึง การแบ่งบทบาทหรือหน้าที่อย่างเป็นเครือข่ายของขบวนการลักลอบขนแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง ทำให้การที่จะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้นั้นจะต้องเกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกันกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศพม่าที่เป็นจุดเริ่มต้นหรือสาเหตุสำคัญของปัจจัยที่จะทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นบรรเทาลงได้ อีกทั้งประเทศมาเลเซียที่เป็นประเทศปลายทางการอพยพย้ายถิ่นของชาวโรฮิงญาจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องของความปลอดภัยและความมั่นคงของมนุษย์เป็นสำคัญ เพื่อที่จะทำให้ชาวโรฮิงญามีโอกาสที่จะได้รับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการที่จะสามารถดำเนินชีวิตแบบประชาชนทั่วไปในสังคมได้



## บทที่ 5

### บทสรุป

ประเด็นการจัดการแรงงานชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นนั้น ถือได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางด้านความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจาก เป็นประเด็นที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดเป็นการดำเนินการแก้ไข ตามแนวทางและมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ทั้งจากภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ จากกรณีศึกษาชาวโรฮิงญาก็เพราะว่า เป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน จากการถูกปฏิเสธสถานะการเป็นพลเมืองของประเทศ ส่งผลให้กลายเป็นคนไร้สัญชาติไปโดยปริยาย เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศต่างๆ เพื่อความมั่นคงในชีวิต อาทิ การหลบหนีเข้าประเทศและการเป็นแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้มีกลุ่มที่ฉวยโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ในการลักลอบพากลุ่มคนเหล่านี้เข้าประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย ที่เป็นเป้าหมายต่อการอพยพด้วยเช่นกัน

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่ได้มีแรงงานข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 13 ของแรงงานทั้งหมด จากการที่ได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ ส่งผลให้เกิดเป็นกระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นจำนวนมากทั้งแบบถูกกฎหมายและเป็นแรงงานนอกระบบแบบผิดกฎหมาย รวมทั้ง ยังเป็นการเปิดช่องทางให้กับเครือข่าย หรือขบวนการลักลอบขนแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่แสวงหาผลประโยชน์จากกลุ่มคนเหล่านี้ แม้ว่าทางรัฐบาลมาเลเซียได้มีการพยายามที่จะแก้ไขปัญหาตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานนี้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐยังไม่สามารถที่จะควบคุมการย้ายถิ่นแบบไม่ปกตินี้ได้ ส่วนหนึ่งเพราะ ประเทศมาเลเซียไม่ประสบความสำเร็จในการรวมนโยบายแรงงานต่างชาติดังกล่าวเข้ากับกรอบเศรษฐกิจและสังคมที่กว้างขึ้น สาเหตุมาจากธุรกิจต่างๆ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเพื่อผลกำไรสูงสุด รวมทั้ง การดำเนินงานของประเทศมาเลเซียยังไม่ได้มาตรฐานตามหลักสากลในหลายๆ ด้าน จึงทำให้เกิดเป็นการศึกษาการจัดการแรงงานโรฮิงญาของประเทศมาเลเซีย ว่าได้มีการจัดการหรือมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้หรือไม่ โดยศึกษาบนหลักความมั่นคงของมนุษย์ว่ามีความสอดคล้องกับการจัดการและการแก้ไขปัญหาหรือไม่ นอกจากนี้ การศึกษาการจัดการของรัฐบาลมาเลเซียแล้วนั้น ได้มีการศึกษาบทบาท มาตรการขององค์กรนอกภาครัฐที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อประเด็นปัญหานี้ เพราะ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ

ประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่มีความซับซ้อนเชิงบริบทของปัญหา รวมไปถึง มีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการ

จากปัญหาด้านแรงงานที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศมาเลเซียได้มีการวางแผนทาง มาตรการทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยการประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องทางด้านสิทธิมนุษยชน แรงงานระหว่างประเทศ รวมถึง ผู้อพยพลี้ภัย ทำให้ประเทศมาเลเซียได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวหลายฉบับ เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมทั้งนายจ้างและแรงงานให้มีการดำเนินการภายใต้กฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้ อีกนัยหนึ่งก็เพื่อเป็นบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนระเบียบหรือทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการควบคุมแรงงานที่ไม่มีเอกสารตามที่กฎหมายได้กำหนด การที่ได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการจากภาครัฐก็เป็นผลดีต่อชาวโรฮิงญาในหลายๆอย่างเช่นกัน ทำให้ชาวโรฮิงญาบางส่วนได้รับอนุญาตให้ทำงานภายในประเทศในระยะเวลาที่นานขึ้น และสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตประจำวันได้ เช่น การเข้าถึงสวัสดิการของรัฐด้านการศึกษาและการรักษาพยาบาล

สำหรับองค์กรนอกภาครัฐอย่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงานในประเทศมาเลเซียที่ได้มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาและแรงงานในการออกมาตรการ โครงการต่างๆ สำหรับการให้ความคุ้มครอง รวมทั้ง การส่งเสริมแรงงานข้ามชาติให้มีการจัดการและพัฒนาตนเองในด้านทักษะการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการดำเนินงานนั้นจะเป็นการประสานความร่วมมือ เนื่องจาก ปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศ การที่จะเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามแนวทางขององค์กรต่างๆนั้นไม่สามารถที่จะทำได้ นอกจากนี้ ยังมีการพยายามใช้กรอบหรือกลไกระหว่างประเทศที่มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการผลักดันรัฐบาลประเทศมาเลเซียด้วยอีกทางหนึ่ง จากความซับซ้อนของปัญหาและความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนหลายประเทศ ทำให้การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสำหรับชาวโรฮิงญาจะต้องมีการขับเคลื่อนนโยบาย มาตรการให้ความช่วยเหลือที่จะต้องมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ต่อไปในระยะยาว

แม้ว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐของประเทศมาเลเซียและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรจะมีวิธีการดำเนินการที่ไม่เหมือนกัน แต่ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นได้ให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ปลอดภัย จะได้ไม่ตกเป็นเหยื่อหรือถูกล่อลวงเข้า

ไปสู่ขบวนการแรงงานผิดกฎหมายอีก ดังนั้น ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลหรือองค์กรนอกภาครัฐต่างจะต้องมีการปรับแนวทางการจัดการ มาตรการต่างๆ ให้มีความเป็นพลวัตสอดคล้องกับช่วงเวลา และสถานการณ์เพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การที่ปัญหานี้เป็นปัญหาเรื้อรังมีระยะเวลานาน ทำให้หลายภาคส่วนได้รับผลกระทบ ส่งผลให้มีกรอบหรือมาตรการสำหรับการแก้ไขที่แตกต่างกันไปตามบริบทที่เกิดขึ้น สิ่งนี้เองที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการด้วยเช่นกัน โดยปัญหา อุปสรรคที่สำคัญก็คือ มุมมองของรัฐบาลประเทศมาเลเซีย ที่จะต้องมีการคำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติเป็นหลัก ทั้งด้านความปลอดภัยจากการหลั่งไหลเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติ และด้านเศรษฐกิจงบประมาณจากการต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อมาดูแลปัญหาค่านี้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้ง การไม่มีเสถียรภาพทางโครงสร้างทางการปกครอง จากการเปลี่ยนผ่านของช่วงเวลาที่ทำให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบายที่แตกต่างกันระหว่างสองช่วงเวลาของรัฐบาล เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากภาครัฐแล้วนั้น องค์กรนอกภาครัฐและกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงานในประเทศมาเลเซียต่างก็มีปัญหาและอุปสรรคด้วยเช่นกัน จากความซ้ำซ้อนของกิจกรรมและการประสานงานที่ส่งผลกระทบต่องบประมาณจากผู้บริหารที่ได้ขาดความไว้วางใจ ดังนั้น ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นทำให้มีการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยการสนับสนุนให้มีการบูรณาการประสานงานการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีตามหลักปฏิบัติสากลและเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของมนุษย์

ดังนั้น จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจึงได้มีการเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาให้มีความสอดคล้องตามแนวคิดของความมั่นคงมนุษย์และเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือที่มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาสามารถแบ่งได้เป็น แนวทางการแก้ไขปัญหา รัฐบาลมาเลเซียและองค์กรนอกภาครัฐ การที่ประเทศมาเลเซียได้รับผลกระทบจากทั้งปัจจัยภายใน จากวิสัยทัศน์พัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นปัจจัยดึงดูดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้าประเทศและปัจจัยภายนอกที่เป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางของการอพยพลี้ภัยของชาวโรฮิงญานั้น ทำให้ต้องมีการดำเนินการหรือมาตรการควบคุมให้ทั้งนายจ้างและแรงงานปฏิบัติตามกฎ และข้อบังคับ พร้อมทั้งการสร้างความรู้ให้กับชุมชนเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อสร้างความเข้าใจและลดความเสี่ยงของการที่จะตกเป็นเหยื่อของขบวนการแรงงานต่างๆได้ แนวทางต่อมาคือ องค์กรนอกภาครัฐและกลุ่มเคลื่อนไหวด้านแรงงานในประเทศมาเลเซียที่มีความสำคัญต่อแรงงานทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ สำหรับการให้ความช่วยเหลือที่ประชาชนสามารถพึ่งพาหรือสามารถร้องเรียนได้ เพราะ เหยื่อบางรายยังขาดความไว้วางใจต่อกระบวนการยุติธรรมของภาครัฐ ดังนั้น จึงต้องมีแนวทาง

สำหรับการคุ้มครองเหยื่อและการรับประกันความปลอดภัยของแรงงาน เพื่อไม่ให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์และการถูกรีดรอนสิทธิขึ้น นอกจากนี้ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรนั้นสามารถเป็นกระบอกเสียงสำคัญให้แก่แรงงานเหล่านี้ได้ เนื่องจาก การมีแนวทางเชิงกลยุทธ์ที่มีความเป็นสากล และมีกลไกของระบบการจัดการที่มีความมั่นคงจากการมีสำนักงานหรือเครือข่ายความร่วมมือนานาชาติ จึงเป็นส่วนสำคัญในการเป็นตัวกลางในการเจรจา ตลอดจนการประสานความร่วมมือ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจและสามารถหาทางออกร่วมกันในเวทีระหว่างประเทศได้

แม้ว่า การจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานโรฮิงญาขององค์กรนอกภาครัฐจะมีบทบาทสำคัญต่อแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ในการได้เข้ามาสนับสนุน แต่การทำงานขององค์กรนอกภาครัฐประสบข้อจำกัดที่ลดบทบาททำให้ต้องดำเนินงานในแง่เสริมหรือสนับสนุนแนวทางของรัฐ อีกทั้ง องค์กรนอกภาครัฐต่างๆ ก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศนั้นๆ ได้ ทำได้เพียงการเรียกร้องให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในการปกป้องมนุษย์ตามแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้การจัดการแรงงานโรฮิงญายังคงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของภาครัฐในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนในรัฐ ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานที่รัฐต่างๆ พึงมี ดังนั้น การจัดการแรงงานโรฮิงญา ยังคงมีความท้าทายต่อการดำเนินการแก้ไข เนื่องจาก สถานการณ์ปัจจุบันได้มีการเรียกร้อง รณรงค์จากโครงการกิจกรรมต่างๆ ที่ให้คุณค่าและความสำคัญเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้น ทำให้ต้องมีการจัดการที่สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาทุกมิติ เป็นไปตามกลไกมาตรฐานสากล เนื่องจาก เป็นวิกฤตการณ์ที่ทั่วโลกได้ให้ความสนใจและเป็นประเด็นปัญหาในเวทีระหว่างประเทศ จึงทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานโรฮิงญาจะต้องให้ความสำคัญและอยู่บนหลักพื้นฐานของความมั่นคงของมนุษย์ที่เป็นสิทธิ และเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนควรพึงจะได้รับในการดำเนินชีวิตได้อย่างอิสระ และปลอดภัย

## บรรณานุกรม

- . *ISIS Focus* (2014): 7.
- AUETHAVORNPIPAT, RUJI. *Addressing the Root Causes of Conflict-Driven Human Trafficking in Southeast Asia*. East-West Center vols. 2017.
- Chitose, Yoshimi. "Effects of Government Policy on Internal Migration in Peninsular Malaysia: A Comparison between Malays and Non-Malays." *The International Migration Review* 37 (2003): 1192-94.
- Clark, Marshall. "Labour Migration Flows and Regional Integration in Southeast Asia." *Migration and Integration in Europe, Southeast Asia, and Australia* (2015). Communications, Jesselton. "Sabah Investment Incentives & Policies." <http://www.sabah.com.my/borneotrade/g5.htm>.
- Coyne, Madeleine Nyst and John. *People Smuggling in Southeast Asia*. People Smugglers Globally. Australian. Australian Strategic Policy Institute, 2017.
- Elias, Juanita. "Making Migrant Domestic Work Visible: The Rights Based Approach to Migration and the 'Challenges of Social Reproduction'." *Review of International Political Economy* 17 (2010): 851.
- Gurowitz, Amy. "Migrant Rights and Activism in Malaysia: Opportunities and Constraints." 59 (2000): 863.
- Job, Brian L. *Refugees, Idps, and Regional Security*. : Cscap Regional Security Outlook 2009-2010. Asia Pacific. Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 2009.
- Kaur, Amarjit. *Malaysia Labour Migration, Irregular Movements and Regional Policies*. Migration and Integration in Europe, Southeast Asia, and Australia. Amsterdam University Press, 2015.
- Khairi, Aizat. "Managing the Challenges of Refugees and Their Rights in Malaysia." (2010).
- Kipgen, Nehginpao. *The Rohingya Conundrum*. A Year in Transition. Institute of Peace and Conflict Studies vols. 2017.
- Maelzer, Rian. "Malaysia Labor Issues: Forced Labor Allegations Hit Malaysian Firms." *CGTN*, 2020.
- Mcdonald, Christopher S. Browning and Matt. "The Future of Critical Security Studies :



- Ethics and the Politics of Security." *European Journal of International Relations* (2013): 243.
- Munir-Asen, Katrina. "(Re)Negotiating Refugee Protection in Malaysia Implications for Future Policy in Refugee Management." (2018).
- Newman, Edward. *Critical Human Security Studies*. Cambridge University Press, 2010.
- Ngin, ChorSwang. "Illegal Birth and the Dilemma of Color, Culture, and Citizenship in Malaysia." *Women's Studies Quarterly* 38 (2010): 203-05.
- Noor, Elina. "Foreign and Security Policy in the New Malaysia." 6: Lowy Institute for International Policy, 2019.
- Organization, International Labour. (2019 Situation and gap analysis on Malaysian legislation, policies and programmes, and the ILO Forced Labour Convention and Protocol).
- Perrodin, Gerhard Hoffstaedter and Louise. *Life in Limbo: Refugees in Malaysia. Illusions of Democracy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2019.
- RAO, MARK. "Mier: Labour Market Faces Structural Issues." *The Malaysian Reserve*, 2018.
- Rizwan Rafi Togoo , Farah Hanim Binti Mohamed Ismail "Security Dilemma of Rohingya Refugees in Malaysia." *Open Journal of Political Science* 11 (2021).
- Seidler, Felix. *How Can Critical Security Studies Approaches Be Applied to the 'the War on Terrorism'?* , 2009. <https://www.grin.com/document/137857>.
- Sendjaya, Ingrid Nielsen and Sen. "Wellbeing among Indonesian Labour Migrants to Malaysia: Implications of the 2011 Memorandum of Understanding." 117 (2013): 924-25.
- Studies, Institute of Peace and Conflict. "Myanmar in Transition: Ethnic Conflicts, External Interests and Political Changes." 2014.
- Suan, Diana Wong and Tan Pok. *Looking for a Life' Rohingya Refugee Migration in the Post-Imperial Age*. Transnational Flows and Permissive Polities. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- Towle, Richard. "Challenges and Way Forward in Handling Rohingya Refugees in Malaysia." The UN Refugee Agency Malaysia.
- Vayrynen, Raimo. "Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and

## Institutional Reforms

in Unhcr." *The International Migration Review* 35 (2001).

Vogelstein, Jamille Bigio and Rachel. *Understanding Human Trafficking in Conflict. The Security Implications of Human Trafficking*. Council on Foreign Relations, 2019.

WAHAB, ANDIKA. "Migrant Workers and Covid-19 Outbreak in Malaysia ". *ikmas working Paper* (2020).

Wahab, Andika Ab. "Rethinking Refugees as Economically Isolated: The Rohingya Participation in Informal Economy in Klang Valley, Malaysia." *Journal of ASEAN Studies* (2017).

Wikanda Tangtriamjai , Sukhumvit Saiyasopon and Krisda Na Nong Kai. "The Factors Effecting Neighbor Migrants Workers in Thailand." *Proceedings of 14th International Conference on Humanities and Social Sciences 2018 (IC-HUSO 2018)* (2018).

Yasmin, Puteri Nor Ariane. "Opportunities for Refugee Access to Work in Malaysia." *Institute of Strategic and International Studies* (2019).

YASMIN, STEVEN CM WONG and PUTERI NOR ARIANE. "Does Taking a Hard-Line Approach to the Rohingya Problem Work?". *Institute of Strategic and International Studies*, no. 4 (2017).

โพธิ์ใส, นางสาวอริยพร. "โรฮิงญากับการค้ามนุษย์." สารพันปัญหากฎหมาย มี.ค.-เม.ย. 2009 (2009).

โพธิ์ใส, อริยพร. "มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์." สารพันปัญหากฎหมาย (2016).

ไชยโชค, สุภาวดี. "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ." 2562.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ศูนย์สันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, United Nations Development Programme Thailand. "ยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566." 18-21: สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์, 2556.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สำนักงานปลัดกระทรวง. "โครงการศึกษาและพัฒนามาตรฐานและตัวชี้วัดความมั่นคงของมนุษย์."

นันทิภาคย์ศิริรัฐ, สันทัศน์. "แนวทางการแก้ปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของภาครัฐแบบบูรณาการ." *วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร*, 2559.

บุญมาก, สุทธิพร. "นโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของแรงงานชาวต่างชาติระดับทักษะ : กรณีศึกษาการเข้าเมือง

และว่าจ้างงานของประเทศมาเลเซีย." *MFU Connexion* (2019).

ปรีชารัชช, ผศ.ดุลยภาค. โรฮิงญา รัฐชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความขัดแย้ง. มติชน: มติชน, 2017.

มรกต ไมยเออร์, วิมลสิริ เหมทานนท์, ภัทรภรณ์ ภูบาล, และ สิทธิพร เนตรนิยม. "พัฒนาการนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศมาเลเซีย และปัญหาปัจจุบันจากมุมมองของแรงงาน." วารสารมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ 10 (2019).

ยศวิไล, นวียา. "การดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย : กรณีศึกษาชาวโรฮิงญาจังหวัดสงขลาและระนอง." (2561): 77-778.

รัตนศรีทอง, พจมาน. "นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ: สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล." วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.

ศรีพัฒนานุกุลกิจ, เสกสิน. "โครงการการค้ามนุษย์ในกลุ่มทนายที่ 2 ของผู้ย้ายถิ่นจากประเทศพม่า." มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2010.

สถาบันพระปกเกล้า. "Thailand's Next : ก้าวต่อไปไทยแลนด์." 2018.

สมบัติพูนสิริ, จันจิรา. "กระบวนการประกอบสร้าง 'ความมั่นคง' (Securitization): แนวคิดและตัวอย่าง." The 101.world.

สุขทวี, ศิววงศ์. "โรฮิงญา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	บุรณิจน์ ตันติวุฒิปงศ์
วัน เดือน ปี เกิด	13 กุมภาพันธ์ 1990
สถานที่เกิด	จังหวัดสงขลา
วุฒิการศึกษา	การศึกษาระดับปริญญาตรีจาก มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ คณะ สังคมศาสตร์ เอกการพัฒนาชุมชนเมือง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY