



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเพิ่มขึ้นของประชากรโลกประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารและคมนาคม ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนของประชากรเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ได้เกิดกับบางประเทศหรือบางภูมิภาคเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่กระจายอยู่ทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยส่วนใหญ่จะเป็นการอพยพย้ายถิ่นจากประเทศยากจนไปสู่ประเทศร่ำรวย และจากประเทศที่มีลักษณะเผด็จการไปสู่ประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากกว่า นอกจากนี้ ยังเกิดกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติที่แตกต่างออกไปจากรูปแบบเดิมคือ การย้ายถิ่นภายในประเทศกำลังพัฒนาด้วยตนเอง และประเทศที่เคยเป็นประเทศผู้ส่งออกผู้ย้ายถิ่นกลับกลายเป็นประเทศรับผู้ย้ายถิ่นในรูปการเข้ามาของแรงงาน และได้เกิดประเทศปลายทางขึ้นใหม่อีกหลายประเทศ เช่น อิตาลี สเปน โปรตุเกส ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น

ทั้งนี้ สถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ปรากฏชัดเจนตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่งในขณะนั้นประเทศในเอเชียหลายประเทศ เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ ได้มีการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่จึงเกิดสภาพของการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศจนต้องนำเข้าแรงงานที่มีฝีมือจากประเทศอื่นที่มีพัฒนาการทางอุตสาหกรรมช้ากว่า และแรงงานที่มีราคาถูกกว่า ในขณะเดียวกันกับกลุ่มประเทศตะวันออกกลางที่ค้ำน้ำมีมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงและเกิดความต้องการแรงงานในกิจการก่อสร้างและช่างฝีมือด้านต่างๆ จำนวนมากโดยมีค่าตอบแทนสูง จึงเกิดการหลั่งไหลของแรงงานจากประเทศต่างๆ ข้ามชาติไปยังประเทศเหล่านี้ การเคลื่อนย้ายของแรงงานอย่างกว้างขวางได้ส่งผลให้ประเด็นเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติได้กลายเป็นประเด็นที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกในสามทศวรรษสุดท้ายของศตวรรษที่ 20 มีการคาดทำนายว่าในศตวรรษที่ 21 นี้จะเป็นศตวรรษของการย้ายถิ่น

¹ สุภาวดี จันทวานิช, "สถานการณ์การอพยพและการย้ายถิ่นในเอเชียในปี 1994," ใน เอเชียรายปี 1995/2538 (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538): 20-21.

ข้ามชาติและปรากฏการณ์นี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเมืองอย่างไม่เคยเกิดขึ้นในประชาคมโลกมาก่อน²

“แรงงานข้ามชาติ” หรือที่เรียกตามภาษาราชการว่า “แรงงานต่างด้าว” เป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่เป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติ ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมหนึ่งหรืออีกวัฒนธรรมหนึ่ง ผ่านการว่าจ้างแรงงาน ซึ่งการเคลื่อนย้ายลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารและคมนาคมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของมนุษย์ดังเช่นอดีต ตลอดจนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้รุกเข้าไปยังประเทศต่างๆ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติดังกล่าวได้กลายเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลแทบทุกประเทศหยิบยกขึ้นมาพูดถึงและได้กลายเป็นประเด็นในการกำหนดนโยบายของประเทศต่างๆ จำนวนมาก³ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติได้สร้างความกังวลให้แก่ประเทศผู้รับแรงงาน เนื่องจากประเทศที่รับแรงงานข้ามชาติจะต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้สร้างความกังวลใจแก่รัฐบาลในเรื่องความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น นโยบายส่วนใหญ่ของประเทศรับแรงงานข้ามชาติจึงมุ่งไปที่การเข้มงวดกวดขันบริเวณชายแดน พร้อมกับการผลักดันให้แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายกลับไปยังประเทศของตน สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายรัฐบาลก็ได้ตั้งกฎเกณฑ์ที่รัดกุมแก่แรงงานข้ามชาติโดยอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ในงานบางประเภท บางพื้นที่ และอาศัยอยู่ได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น⁴

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่กำลังเผชิญกับปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับประเทศไทยบางประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้รับอนุญาตแต่ลักลอบ

² กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา (นครปฐม : โครงการพัฒนาและการปรับปรุงฐานข้อมูลแรงงานต่างชาติดังกล่าวผิดกฎหมาย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2546), หน้า 1.

³ United Nations, Recommendations of Statistics of International Migration. Statistical Papers Service M, No.58, Rev.1 (New York: United Nations, 1998).

⁴ กฤตยา อาชวนิจกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา, หน้า 1.

เข้ามาทำงาน ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ความแตกต่างทางเศรษฐกิจทำให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน และชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนพยายามเข้ามาแสวงหาโอกาสและรายได้ที่ดีกว่าในประเทศไทย ทั้งนี้ ปัญหาการลักลอบของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาตามแนวชายแดนไทยเพื่อมาทำงานยังคงเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่สามารถควบคุมได้ ส่วนหนึ่งก็เนื่องจากสภาพบริเวณแนวชายแดนที่มีพื้นที่ติดต่อกันเป็นระยะทางยาวกว่า 5,000 กิโลเมตร และมีช่องทางธรรมชาติที่สามารถเดินทางเข้ามาได้หลากหลายช่องทาง เช่น ทางบก ทางทะเล เป็นต้น จึงเป็นการยากต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุม ประกอบกับมีนายหน้าพยายามลักลอบนำเข้าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันผู้ประกอบการไทยเองก็มีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อลดต้นทุนในการผลิต เพราะแรงงานเหล่านี้มีค่าแรงถูกกว่าแรงงานไทยมาก การจ้างแรงงานต่างด้าวยังมีราคาถูกกลายเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนัก (labour-intensive) เช่น ประมง ก่อสร้าง จะเน้นจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย เพื่อยืดอายุอุตสาหกรรมเหล่านี้ให้สามารถแข่งขันต่อไปในตลาดโลกได้⁵

ปัจจุบันประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ แต่มีการกระจุกตัวอยู่หนาแน่นบริเวณจังหวัดชายแดนไทยติดกับประเทศเพื่อนบ้าน อาทิเช่น จังหวัดตาก เชียงใหม่ เชียงราย และระนอง ลงมาถึงบริเวณพื้นที่ภาคกลางตอนล่างซึ่งเป็นศูนย์รวมของเศรษฐกิจของประเทศและเป็นแหล่งอุตสาหกรรมใช้แรงงานหนัก เช่น จังหวัดสมุทรสาคร และกรุงเทพมหานคร หากพิจารณาถึงผลดีทางด้านเศรษฐกิจก็จะพบว่าแรงงานต่างด้าวเป็นส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการใช้แรงงานต่างด้าวจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม แต่ปัญหาที่ตามมาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าว และการไหลทะลักของแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่อาศัยตามแนวชายแดนและตัวเมืองชั้นในได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนไทย ก่อให้เกิดปัญหาด้านอาชญากรรม ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหายาเสพติด โสเภณี และสาธารณสุข โดยเฉพาะโรคติดต่อร้ายแรงที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้กลับมาระบาดในประเทศไทยอีก โดยมีแรงงานต่างด้าว และชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาเป็นพาหะ⁶ นอกจากนี้ ปัญหาแรงงานข้ามชาติยังเป็นปัญหา

⁵ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, การติดตามการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง(กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 2.

⁶ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ. "การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์," เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ณ โรงแรมออบาซาเซอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี (29-30 พฤศจิกายน 2546): 23.

ส่วนหนึ่งที่ซ้อนทับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ อันได้แก่ ภัยคุกคามที่เกิดจากการก่อการร้าย การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าผู้หญิงและเด็ก กลุ่มขบวนการข้ามชาติ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น รัฐยังต้องกังวลถึงภาวะที่ต้องรับผิดชอบต่อเนื่องตามมา อันได้แก่ การเกิดชุมชนคนต่างด้าว คนตกค้างที่จะอยู่ในประเทศไทยในระยะยาวต่อไป และปัญหาเด็กที่เกิดจากคนต่างด้าวแต่ไม่สามารถกลับไปประเทศของตนได้ ซึ่งเป็นความกังวลที่คล้ายกับประเทศอื่นๆ ที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในประเทศของตนเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นมาเลเซีย ไต้หวัน ซาอุดีอาระเบีย อินเดีย และญี่ปุ่น⁷ จากการสำรวจพบว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว จำนวนกว่าหนึ่งล้านคน และในอนาคตก็มีแนวโน้มที่จะอพยพเข้ามาตามแนวชายแดนเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในจำนวนนี้เกินกว่าครึ่งเป็นแรงงานจากประเทศพม่า⁸ จากจำนวนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนั้นเป็นแรงงานที่มาจากประเทศพม่าเป็นสำคัญ

การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทยนั้นกล่าวได้ว่ามีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ กล่าวคือ นอกจากภาวะทางเศรษฐกิจที่ล่าช้าลงอันเนื่องมาจากการปิดประเทศของรัฐบาลพม่าแล้ว ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองยังเป็นตัวผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการไหลทะลักของชาวพม่าเข้ามายังประเทศไทย โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลพม่าได้ทำการปราบปรามนักศึกษา และประชาชนชาวพม่าด้วยวิธีการที่รุนแรง ประกอบกับรัฐบาลพม่าได้มีการโจมตีฐานปฏิบัติการของชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่าอย่างหนักหน่วง รวมทั้งมีนโยบายในการเข้าไปจัดการและควบคุมพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มข้น อาทิเช่น โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิม โดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ หรือจัดสรรที่อยู่ซึ่งง่ายต่อการควบคุม หรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพแย่กว่าที่อยู่เดิม อีกทั้งยังมีการปฏิบัติการที่กระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประชาชน เช่น การเกณฑ์แรงงาน การบังคับให้ไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า บางครั้งถึงขั้นทำร้ายร่างกายประชาชน จากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของชาวพม่าทั้งที่เป็นนักศึกษา นักการเมือง ชนกลุ่มน้อย และประชาชนทั่วไปที่ได้รับ

⁷ กฤตยา อาชวนิชกุล, สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางที่พึงพิจารณา, หน้า 36.

⁸ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ, "การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์," เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี (29-30 พฤศจิกายน 2546): 2.

ผลกระทบจากการปราบปรามดังกล่าวเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเข้ามาทางช่องทางตามแนวชายแดน และอาศัยอยู่ตามตามรอยตะเข็บชายแดนไทย-พม่า บางกลุ่มก็รุกล้ำเข้ามายังพื้นที่ชั้นในเพื่อหนีการจับกุมของทหารพม่า⁹ จากการที่ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าทั้งทางบกและทางน้ำติดต่อกันประมาณ 2,000 กว่ากิโลเมตร ติดพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดนประเทศไทย ตั้งแต่ทิศเหนือจรดใต้ มีช่องทางเข้าระหว่างเขตติดต่อชายแดนไทย-พม่าจำนวน 128 ช่องทาง ดังนั้นการที่จะสกัดกั้นไม่ให้ชาวพม่าหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย หรือผลักดันให้ชาวพม่าออกจากดินแดนไทยโดยสมบูรณ์นั้นย่อมเป็นเรื่องที่ยากยิ่งหรือเกือบเป็นไปไม่ได้เลย เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยที่ชาวพม่าได้หลบหนีและลักลอบเข้ามาทำงานเป็นแรงงานผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ¹⁰

การเพิ่มขึ้นของแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพมานั้นนอกจากจะสร้างความหนักใจและปัญหาให้แก่รัฐบาลไทยในเรื่องความมั่นคงภายในประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าอีกด้วย เนื่องจากในกลุ่มคนดังกล่าวมีกลุ่มคนจำนวนไม่น้อยที่มีเจตยั้งที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า จึงเป็นที่หวาดระแวงของรัฐบาลพม่าว่ากลุ่มคนเหล่านี้จะใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นที่ซ่อนสมุ่กำลังคนเพื่อกลับไปต่อสู้กับรัฐบาลพม่า ดังนั้น เพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะเกิดตามมา จากปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่า รัฐบาลไทยได้มีการดำเนินการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย โดยออกเป็นนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เป็นที่เข้าใจร่วมกันในการแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าว เฉพาะผู้ที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราว โดยอนุญาตให้จ้างเฉพาะในเขต 9 จังหวัดชายแดนที่แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว ต่อมาในปีพ.ศ. 2539 ซึ่งตรงกับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าว โดยเพิ่มสัญชาติแรงงานต่างด้าวจากเดิมที่มีอนุญาตให้จ้างเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า ให้ครอบคลุมแรงงานจากประเทศลาว และกัมพูชาเข้าไปด้วย แต่ปัญหาหลักยังคงอยู่ที่แรงงานจาก

⁹ สุรียา สมุทรคุปต์ และพัฒนา กิตติอาษา, มานุษยวิทยากับโลกาภิวัตน์: ข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับ "แรงงานข้ามชาติ" และ "นักมานุษยวิทยา" ในบริบทของวัฒนธรรมโลก (นครราชสีมา: หอไทยศึกษานิตยสาร สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยสุรนารี, 2548), หน้า 88-89.

¹⁰ พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิชกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 1.

ประเทศพม่าเป็นสำคัญเพราะมีจำนวนมากที่สุด จากการผ่อนผันการจ้างแรงงานจากสามประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าว รัฐบาลไทยได้เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานในการควบคุมแรงงาน¹¹ ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มึนโยบายปราบปรามและผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไปเพื่อลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานของคนไทยที่มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ทั้งนี้ นโยบายการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างด้าวดังที่กล่าวมาได้กลายเป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลในสมัยต่อๆ มานำมาใช้ปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้ามาของแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าได้ กล่าวคือ แม้รัฐบาลจะเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแล้ว แรงงานที่มาจดทะเบียนกลับมีจำนวนน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้มาก เนื่องจากบรรดาผู้ประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งบางส่วนไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการจดทะเบียน และกลัวว่าต้องเสียเงินเพิ่มมากขึ้น ตัวแรงงานเองก็กลัวว่าจะถูกส่งกลับประเทศ อีกทั้งในส่วนของกรมการจับกุม และผลักดันกลับประเทศก็ต้องพบกับความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับสถานะของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อย และคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ขณะเดียวกันรัฐบาลพม่าก็ต้องการกวาดล้างกลุ่มคนเหล่านี้ด้วย อีกทั้งประเทศพม่าไม่มีมาตรฐานในการควบคุมประชาชนในการเดินทางออกนอกประเทศ ดังนั้น เมื่อไทยส่งแรงงานพม่ากลับประเทศได้ไม่นาน แรงงานพม่าก็จะลักลอบกลับเข้ามาอีก¹² นอกจากนี้ ทราบไตที่พม่ายังมีนโยบายปราบปรามขบวนการประชาธิปไตย ชนกลุ่มน้อย มีการใช้แรงงานเกณฑ์เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ประชาชนชาวพม่าจำนวนมากยังต้องถูกเคลื่อนย้ายแบบกระจัดกระจาย ทำให้มีการทะเลาะเข้ามา ทั้งผู้ลี้ภัยทางการเมือง และแรงงานที่จะเข้ามาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า นโยบายและมาตรการที่รัฐบาลไทยได้ออกมาบังคับใช้นั้นก็ไม่อาจประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินการแก้ไขแต่เพียงลำพังฝ่ายเดียวได้ หากแต่เป็นปัญหาที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศต้นทางของแรงงานผิดกฎหมายเหล่านั้นด้วย เพราะฉะนั้นรัฐบาลไทยจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่มาจากประเทศพม่า เพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ถาวร

¹¹ เปรมศักดิ์ เพียยุระ, “แก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวอย่างยั่งยืน,” มติชน (26 ก.พ. 2545): 6.

¹² ยงยุทธ แจลัมวงษ์และสุปราณี เขยชม, “สู่สังคมสมานฉันท์ การอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์กับชนตามแนวชายแดนและแรงงานต่างด้าว” เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (26-27 พฤศจิกายน 2548): 11.

จากมุมมองดังกล่าว สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เสนอแนวทางที่ต้องการให้มีการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศต้นทาง โดยเฉพาะประเทศพม่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายต่อรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการเจรจาและทำความเข้าใจความตกลงด้านแรงงานกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่าเพื่อจัดระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้เกิดการจ้างงานในประเทศเหล่านี้¹³ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้อาศัยการเจรจาทวิภาคีกับประเทศพม่าในการเยือนของผู้ในระดับสูง รวมทั้งอาศัยกรอบความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่างไทย-พม่าที่มีอยู่ เช่น คณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-พม่า (Thailand-Myanmar Joint Commission on Bilateral Cooperation หรือ JC) เป็นเวทีผลักดันประเด็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่มาจากประเทศพม่าให้รัฐบาลพม่าสนใจมากขึ้น ในการเจรจาทวิภาคีแต่ละครั้งได้หยิบยกประเด็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าขึ้นมาหารือเพื่อขอความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว แต่รัฐบาลพม่าไม่มีท่าทีตอบรับที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการจะจัดการกับปัญหาแรงงานผิดกฎหมายที่มาจากประเทศพม่าอย่างจริงจัง ทั้งนี้ รัฐบาลพม่ายังคงให้เหตุผลว่าคนเหล่านั้นไม่ได้เป็นคนพม่า และไม่ได้ถือสัญชาติพม่า แม้ว่าคนเหล่านั้นจะเกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนของพม่าก็ตาม รัฐบาลพม่าไม่จำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของคนกลุ่มดังกล่าว ดังนั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะพยายามขอเจรจากับรัฐบาลกับพม่าในระดับทวิภาคีเกี่ยวกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า แต่ก็เป็นการเจรจาที่เป็นไปในลักษณะพิธีทางการทูตเท่านั้น ไม่ได้เกิดผลในเชิงปฏิบัติ และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีกับไทยเริ่มปรากฏขึ้นในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจัดจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ในวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546 กล่าวได้ว่าการทำบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการจ้างแรงงานดังกล่าวนี้ถือเป็นครั้งแรกที่เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เป็นรูปธรรมครั้งแรก ซึ่งความร่วมมือในครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงท่าทีครั้งสำคัญของรัฐบาลพม่าต่อประเด็นปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย อีกทั้งยังถือว่าเป็นก้าวที่สำคัญที่อาจนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทยอย่างถาวรต่อไป

¹³ กฤตยา อาชวนิชกุล และคณะ, บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 59.

ทั้งนี้ ความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร น่าจะมีเหตุผลมาจากการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศที่เรียกว่า “นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า” หรือ forward engagement โดยเน้นการทูตเชิงรุกทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจและความช่วยเหลือด้านการพัฒนาแก่ประเทศเพื่อนบ้านเป็นตัวนำความสัมพันธ์ ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลก่อนหน้านี้ที่มุ่งแก้ไขปัญหาและดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศพม่าด้วยแนวทางทวิภาคีเพียงอย่างเดียว โดยนโยบายการทูตเชิงรุกในระดับพหุภาคีที่สำคัญก็คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอริระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy หรือ ACMECS) ได้เข้ามาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าอีกทางหนึ่งด้วย โครงการดังกล่าวเป็นความริเริ่มจากพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้ร่วมมือกับอีกสี่ประเทศคือ พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะพัฒนาประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจของประเทศทั้งสี่ และเพื่อส่งเสริมความเจริญยั่งยืนของอนุภูมิภาค โดยที่ความเจริญดังกล่าวไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์ของประเทศทั้งสี่ แต่ยังส่งเสริมและก่อให้เกิดความเข้มแข็งให้แก่กรอบความร่วมมืออาเซียนอีกด้วย ซึ่งรัฐบาลไทยมีมุมมองว่าโครงการดังกล่าวเป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายข้ามชาติ ที่มีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอันเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้แรงงานพม่าลี้ภัยเข้ามาทำงานในประเทศไทย อีกทั้งยุทธศาสตร์ความร่วมมือดังกล่าวยังส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างราบรื่น จึงเป็นที่น่าสนใจและศึกษาต่อไปว่า รัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ใช้กลไกทวิภาคีและพหุภาคีอย่างไรจึงส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า

1.2 สำนวจวรรณกรรม

จากการสำวจผลงานวิชาการเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถจำแนกงานออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) งานวิชาการส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานพม่า (2) ผลงานวิชาการที่พิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ

ในส่วนที่ว่าด้วย แรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า มีลักษณะการอธิบายหลากหลาย โดยพิจารณาปัจจัยภายในประเทศพม่าเอง และวิเคราะห์ผลกระทบต่อประเทศปลายทาง เป็นต้น

ผลงานของ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวินิชย์ เรื่องกระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง¹⁴ เป็นการศึกษาเพื่อไปหาคำตอบใน 3 ประเด็นคือ (1) การเข้ามาและกระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติ พบว่าการเข้ามาของแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย มาจากสาเหตุทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ โดยแรงงานส่วนหนึ่งมีแนวโน้มที่จะไม่กลับบ้านเมืองของตน แรงงานต่างชาติเป็นที่ต้องการทั้งในภาคการเกษตร การประมง และการก่อสร้าง โดยแรงงานเหล่านี้มีทั้งการเข้ามาโดยผ่านนายหน้า ญาติพามา และเดินเข้ามาสมัครเอง (2) ศึกษาผลกระทบจากการผ่อนผันมีแรงงานต่างชาติในประเทศไทย พบว่าก่อให้เกิดการแย่งงานจากแรงงานไทย แต่ส่งผลดีต่อการลดต้นทุนของนายจ้างเพราะค่าจ้างต่ำ และ (3) ศึกษาความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องต่อนโยบายของรัฐบาลเรื่องแรงงานต่างชาติ ซึ่งพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องการกำหนดนโยบายบางส่วนเห็นด้วยในประเด็นที่ว่ามีการขาดแคลนแรงงานในบางสาขา และแรงงานต่างชาติสามารถทดแทนแรงงานระดับกลางของไทยได้เป็นอย่างดี

ผลงานเรื่อง การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าจากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ ของพรสุช เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล¹⁵ เป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยหลักของการที่มีแรงงานพม่าจำนวนมากศาลอพยพไปยังประเทศต่างๆทั่วภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในประเทศไทย ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีผลต่อการอพยพหลบหนีของชาวพม่ามี 4 ประการ คือ (1) การเกณฑ์แรงงานทาส (2) การโยกย้ายถิ่นฐานของประชาชนโดยอำนาจรัฐ (3) การเลือกปฏิบัติทางศาสนา และ (4) การควบคุมบังคับและขูดรีดประชาชน นอกจากนี้ ความยากจนและปัญหาทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้มีการย้ายถิ่นฐานด้วย

ในส่วนที่ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ผลงานที่มีอยู่มุ่งเน้นการดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่เพียงฝ่ายเดียวของไทย อาทิเช่น ผลงานของเกษมสันต์ จิณณวาโส เรื่องแรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข¹⁶ ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหา

¹⁴ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวินิชย์, กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540).

¹⁵ พรสุช เกิดสว่าง และกฤติยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่ปัญหาแรงงานข้ามชาติ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540).

¹⁶ เกשמสันต์ จิณณวาโส, เรื่องแรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539).

การจัดการแรงงานอพยพจากต่างประเทศ โดยชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงอันเป็นสภาพปัญหาในการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวว่า การที่มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าว เช่น กรมตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ สถาบันเอกชนในระดับประเทศและระดับจังหวัดนั้น เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเอกภาพในการสั่งการ การประสานงานและการแปลความหมายของนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีความแตกต่างกันและส่งผลให้การปฏิบัติงานในด้านการบริการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายขาดความเป็นระบบและขาดประสิทธิภาพ

ผลงานเรื่องการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว¹⁷ ของยงยุทธ แฉล้มวงษ์และฉลองภพ สุธงศาฤกษ์ ได้ศึกษาเกี่ยวกับจำนวนแรงงานต่างด้าวอพยพที่ลักลอบเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย พบว่าความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า เป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้ชาวพม่าจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาลักลอบขายแรงงานในประเทศไทย นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของนโยบายจากส่วนกลางที่ส่งไปถึงผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น โดยเฉพาะในจังหวัดที่ได้รับการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ดำเนินการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง จนกระทั่งกลายเป็นบ่อเกิดของทุจริต การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่บางราย และเป็นต้นตอของการปล่อยปละละเลยการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรที่จะมีการนำแรงงานเถื่อนเหล่านี้เข้าสู่ระบบการจ้างงาน เพื่อแก้ไขปัญหาและจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าวระยะยาว และจะเป็นการอุดช่องว่างการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากความพยายามของรัฐในการควบคุมแรงงานต่างด้าวด้วยการสกัดกั้นการขยายตัวและผลักดันกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกประเทศนั้น ไม่สามารถที่จะกระทำให้เกิดผลสำเร็จได้ภายใต้รูปแบบและวิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ โดยปัญหาสำคัญคือ การขาดกลไกของรัฐที่เชื่อมโยงประสานกันในเชิงการวางแผนและการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและชัดเจน ประกอบกับมีขบวนการการจัดหาจัดจ้างแรงงานเถื่อน ลักลอบอยู่ในจังหวัดต่างๆ เกือบทุกภาคของประเทศ ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวจึงช่วยชี้ให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยควรมีการพิจารณาหาแนวทางใหม่ๆ มาดำเนินการ รวมทั้งมีการสร้างระบบตรวจสอบความเป็นมา

¹⁷ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และฉลองภพ สุธงศาฤกษ์, การจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา, 2539).

ลักษณะงานที่ขออนุญาต และแหล่งงานของคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาขายแรงงาน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมิให้เกิดผลกระทบต่อสวัสดิภาพและโครงสร้างการจ้างงานของคนไทย

ผลงานเรื่องการติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากเมียนมาร์ กัมพูชาและลาวที่ลักลอบเข้าเมือง¹⁸ โดยสุทธิจิตต์ จินตยานนท์, แกรรี ริสเซอร์ และสุภางค์ จันทวานิช พิจารณาภูมิหลังของแรงงานต่างชาติดังกล่าวและวิเคราะห์ถึงปัญหาในการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าว ซึ่งเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทยว่าก่อให้เกิดปัญหาในหลายมิติ คือ ปัญหาในเรื่องการจัดการของภาครัฐที่มีได้จัดการในเรื่องกำลังคน งบประมาณ และเวลาอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความเข้าใจในขั้นตอนการปฏิบัติงาน ปัญหาในสวนนายจ้าง ได้แก่ การที่นายจ้างไม่เข้าใจจุดประสงค์ของการจดทะเบียน การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ การหนีประกันของแรงงาน ประกอบกับการขาดมาตรการสกัดกั้นแรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศอย่างได้ผลจึงทำให้มีแรงงานใหม่เข้ามาอยู่ตลอดเวลา จนทำให้มาตรการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

นอกจากนี้ ยังมีผลงานวิทยานิพนธ์ของฤทธิพงศ์ พวงมณี เรื่องอาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย¹⁹ ศึกษาถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในระดับภูมิภาค โดยมองว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้ามชาติ ซึ่งรัฐใดรัฐหนึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง การอาศัยความร่วมมือระดับพหุภาคีโดยผ่านองค์กรระหว่างประเทศในภูมิภาคที่มีอยู่ คือ อาเซียน เป็นทางเลือกที่สำคัญในการดำเนินนโยบาย จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างการดำเนินการและกลไกของอาเซียน ซึ่งแบ่งสาขาความร่วมมือออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ความร่วมมือทางการเมือง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และความร่วมมือเฉพาะด้าน ซึ่งรวมประเด็นอื่นๆ ไว้ อาทิ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ไม่ตอบสนองต่อลักษณะของปัญหาที่มีความซับซ้อนมากกว่าที่จะจัดลงไปในการแบ่งสาขาสาขาใดสาขาหนึ่ง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อขอบเขตที่กว้างขวางทั้งในทางสังคม การเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจ ผลก็คือ อาเซียนไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบและเป็น

¹⁸ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์, แกรรี ริสเซอร์ และสุภางค์ จันทวานิช, การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติดังกล่าวจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

¹⁹ ฤทธิพงศ์ พวงมณี, อาเซียนกับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขา รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

รูปธรรม อย่างไรก็ตาม จากผลงานดังกล่าวเป็นการมองแต่กรอบความร่วมมือของอาเซียนเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาเซียนสามารถดำเนินการได้อย่างยืดหยุ่นโดยไม่ต้องยึดติดกับกรอบ

ผลงานวิชาการและงานวิจัยดังที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่า ปัญหาแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเป็นประเด็นปัญหาที่ชัดเจน เพราะประเทศไทยเป็นประเทศหน้าด่านที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับที่จะดึงดูดแรงงานพม่าที่ต้องการเข้ามาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ และแรงงานพม่าที่ทะลักเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากมหาศาลนั้น ได้สร้างปัญหาต่อฝ่ายไทยอย่างชัดเจน ทั้งนี้ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นมุ่งเน้นในเรื่องของปัจจัยที่ก่อให้เกิดการอพยพของแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทย และการจัดการปัญหาของรัฐบาลไทยภายในประเทศเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ก็มีผลงานที่มีประเด็นแตกต่างออกไปจากงานวิจัยชิ้นอื่นๆ คือ ศึกษาการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในระดับภูมิภาค โดยศึกษากลไกขององค์กรอาเซียนในการจัดการกับปัญหา หากแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่พิจารณาและวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหามุ่งไปที่ต้นตอของปัญหา นั่นคือ ประเทศพม่า โดยใช้กลไกในระดับทวิภาคีควบคู่กับระดับพหุภาคีเลย ฉะนั้น ประเด็นการใช้กลไกในระดับทวิภาคีควบคู่กับพหุภาคีในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติจากพม่าในประเทศไทยจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจจะศึกษาอย่างยิ่ง

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาว่ากลไกและแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของรัฐไทยก่อนยุครัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร มีข้อจำกัดและอุปสรรคอะไรบ้าง
2. เพื่อศึกษาว่ากลไกและแนวทางทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีที่รัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นำไปใช้แก้ไขปัญหามุ่งเน้นที่ต้นตอของปัญหา
3. เพื่อพิจารณาว่ากลไกและแนวทางของรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นั้นมีข้อจำกัดหรือมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหามากน้อยเพียงใด

1.4 ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัจจัย และกลไกในระดับทวิภาคีประสานกับพหุภาคีที่รัฐบาลใช้ผลักดันประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549)

1.5 สมมติฐานการวิจัย

ถึงแม้ว่าปัญหาการเมืองภายในพม่ายังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทย แต่ประเทศไทยก็สามารถผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า โดยการใช้กลไกทั้งในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีในการจัดการกับปัญหา โดยเน้นการแก้ปัญหาที่ต้นตอ หรือแหล่งที่มาของแรงงานข้ามชาติ ด้วยนโยบายความช่วยเหลือให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

1.6 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยและลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี

แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย หมายถึง ผู้ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินเวลาที่อนุญาตให้อยู่ได้ ถือวีซ่าที่ไม่อนุญาตให้ทำงานแต่ลักลอบทำงาน เช่น วีซ่านักเรียน หรือทำงานที่สงวนไว้สำหรับเฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้น²⁰

ในการศึกษานี้ จะจำกัดขอบเขตของแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ซึ่งหมายถึง

1. บุคคลสัญชาติ และเชื้อชาติพม่าที่อพยพมาจากจังหวัดต่างๆ ในประเทศพม่า
2. ชนกลุ่มน้อยต่างๆ หลากหลายชาติพันธุ์ที่อยู่ในดินแดนของประเทศพม่า ไม่ว่าจะเป็นไทย กะเหรี่ยง หรือมอญ ซึ่งแม้ว่าคนพวกนี้จะไม่มองตนเองว่าเป็นชาวพม่า และรัฐบาลพม่าก็ไม่นับรวมชนกลุ่มนี้เป็นบุคคลสัญชาติพม่าก็ตาม

ลักลอบเข้าเมือง หมายถึง คนต่างด้าวหรือคนที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยไม่ผ่านระเบียบพิธีการที่ทางราชการกำหนด โดยจะมีการนำพาเข้ามาหรือมีผู้รู้เห็นเป็นใจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้คำว่า “ลักลอบเข้าเมือง” หมายความว่าความโดยนัยทำนองเดียวกับคำว่า “หลบหนีเข้าเมือง”

²⁰ กฤตยา อาชวนิชกุล วรรณภา จารุสมบุรณ์ และอัญชลี วรางค์รัตน์, ความซับซ้อนและสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย, หน้า 7.

1.7 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งหวังที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยและกลไกที่นำมาสู่ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า และกรอบความคิดที่ผู้ศึกษาเห็นว่าเหมาะสมและสามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ คือ กรอบความคิดที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation)

ความร่วมมือ หมายถึง การที่ตัวแสดงได้ทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือนโยบายของตนในประเด็นหนึ่งๆ เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกันและเข้ากับผลประโยชน์ที่คาดไว้ของกันและกัน โดยผ่านกระบวนการประสานนโยบายของแต่ละฝ่าย²¹ โดยแนวทางหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อแนวโน้มของตัวแสดงที่จะแสดงพฤติกรรมร่วมมือระหว่างกันภายใต้ระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย ประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ²² ได้แก่ ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับร่วมกันทั้งสองฝ่าย (mutuality of interest) แนวโน้มของการดำเนินความสัมพันธ์และผลประโยชน์ในอนาคต (the shadow of the future) และจำนวนผู้แสดงบทบาทในการตกลงร่วมกัน (the number of actors)

1. ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับร่วมกันทั้งสองฝ่าย (mutuality of interest)

สามารถอธิบายถึงผลกระทบต่อระดับความร่วมมือ คือ ถ้าตัวแสดงมีระดับของความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์มากยิ่งขึ้นเท่าใด โอกาสของการที่จะร่วมมือก็ยิ่งจะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ตัวแสดงจะคำนึงถึงผลตอบแทน อันได้แก่ ผลประโยชน์ที่จะได้รับว่ามีมากน้อยเพียงไร

ในแง่ของผลประโยชน์ร่วมกันนั้น โครงสร้างที่แสดงถึงการก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการจากการร่วมมือไม่ได้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของรัฐเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงแต่ละตัวมองผลประโยชน์ของตนอย่างไร ดังนั้น การเข้าใจประเด็นของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันจึงต้องเข้าใจด้วยว่า ผลประโยชน์ของตัวแสดงนั้นๆ ได้ผ่านกระบวนการรับรู้มาอย่างไร และมีการเรียงลำดับความสำคัญของผลประโยชน์ต่างๆ อย่างไร

²¹ Robert O. Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 51-52.

²² Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy." *World Politics* 38 (October 1985), pp. 226-254.

อย่างไรก็ตาม รัฐทั้งสองฝ่ายอาจมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันเกิดขึ้น เนื่องจากในเรื่องของผลประโยชน์ย่อมมีทั้งฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์และฝ่ายที่เสียประโยชน์ ถ้าทั้งสองฝ่ายสามารถจะได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือนั้นทั้งคู่ ก็จะสามารถทำให้ความร่วมมือนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ ถึงแม้ว่าผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นจะไม่เท่ากันก็ตาม ดังนั้น การเลือกใช้กลยุทธ์ในการดำเนินการและการพิจารณาถึงสถานการณ์ในรูปแบบต่างๆ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

2. แนวโน้มของการดำเนินความสัมพันธ์และผลประโยชน์ในอนาคต (the shadow of the future)

การที่แต่ละรัฐเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการร่วมมือเท่าไร แนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น โดยความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือได้มากกว่าทางด้านความมั่นคง ดังนั้น การพิจารณาถึงความคุ้มค่าในอนาคตจะมีความสำคัญอย่างมากต่อความคุ้มค่าในปัจจุบัน ความไม่ต้องการที่จะร่วมมือกันในปัจจุบันจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการตอบโต้บ้างในอนาคต ซึ่งปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการพิจารณาถึงความคาดหวังในอนาคตนั้น ประกอบด้วย

- ผลประโยชน์ในระยะยาว
- ความสม่ำเสมอของการได้รับผลประโยชน์ (regularity of stakes)
- ความเชื่อถือได้ของข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายอื่นๆ (reliability of information about changes in the other's action)
- ผลสะท้อนกลับที่รวดเร็วที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง (quick feedback about changes in the other's action)

การคำนึงถึงผลประโยชน์ในอนาคตจึงมีส่วนอย่างมากต่อการตัดสินใจในความร่วมมือ เนื่องจากการมองว่าจะได้รับผลตอบแทนอย่างไรบ้าง แม้ว่าจะได้เพียงเล็กน้อยหรือคาดว่าจะได้รับในอนาคต ก็จะมีส่วนสำคัญต่อความร่วมมือด้วยเช่นกัน

3. จำนวนผู้แสดงบทบาทในการตกลงร่วมกัน (the number of actors)

จำนวนของตัวแสดงมีผลต่อความร่วมมือด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ยากหากตัวแสดงมีจำนวนมากเกินไป เนื่องจากจะกระทบต่อการต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน รวมทั้งจะกลายเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา การลงโทษต่อประเทศที่กระทำผิดด้วย รวมทั้งการที่ค่านิยมของตัวแสดงแต่ละตัวมีความแตกต่างกันและมีมากน้อยต่างกัน ทำให้โอกาสที่ความร่วมมือจะสำเร็จหรือล้มเหลวมีมากขึ้นด้วย

Axelrod ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า เมื่อตัวแสดงมีจุดมุ่งหมายของผลประโยชน์ของตนอยู่แล้ว การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน (reciprocity) จะเป็นวิธีการที่ได้ผลที่สามารถทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างตัวแสดงได้

อย่างไรก็ตาม หลักการต่างตอบแทนที่จะสามารถมีผลดังกล่าวนี้ได้จะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ 2 ประการ

- ตัวแสดงต้องสามารถระบุได้ว่าตัวแสดงใดที่ไม่ให้ความร่วมมือ
- ตัวแสดงต้องสามารถลงโทษผู้ที่ไม่ต้องการให้ความร่วมมือได้

นอกจากกรอบความคิดความร่วมมือระหว่างประเทศที่เสนอโดย โรเบิร์ต โคเฮน (Robert O. Keohane) ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีแนวความคิดของ เอิร์นสท์ ฮาส (Ernst Hass) อธิบายว่าความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นกระบวนการที่ตัวแสดงต่างๆ ยินยอมมอบอำนาจหน้าที่ และการตัดสินใจของตนเกี่ยวกับการดำเนินปฏิสัมพันธ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเดิมเคยกระทำการไปตามลำพังไปให้กับสถาบันระหว่างประเทศ²³ ส่วน คาร์ล ดับเบิลยู ดอยช์ (K.W. Deutsch) นั้นเสนอว่าความร่วมมือทางการเมืองเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นเมื่อประชาชนหรือหน่วยต่างๆ เกิดความรู้สึกเป็นสมาชิกของชุมชน หรือสถาบันอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน โดยความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือสถาบันดังกล่าวจะดำเนินไปอย่างสันติ เนื่องจากสมาชิกมีความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งและการใช้กำลังต่อกัน²⁴ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้ตัวแสดงสร้างหรือขยายขอบเขตความร่วมมือระหว่างประเทศก็คือ การมีภัยคุกคาม หรือแนวโน้มที่จะเกิดภัยคุกคามร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยคุกคามในรูปของการใช้กำลังรุนแรง นอกจากนี้แล้ว ความร่วมมือระหว่างประเทศยังอาจเกิดขึ้นจากความต้องการจะลดโอกาสของการเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ²⁵ ซึ่งในประเด็นนี้ เดวิด มิทรานี (David Mitrany) มีความเห็นว่า ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นเริ่มต้นจากเรื่องทางเทคนิคบางประเภทที่ประเทศต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการตามลำพัง เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีทรัพยากรอยู่จำกัด หลังจากนั้นแล้วความร่วมมือดังกล่าวก็จะค่อยๆ ขยายขอบเขตออกไปตามลำดับ หรืออาจกล่าวได้ว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศจะขยายขอบเขตออก

²³ E.B. Hass, *Beyond the nation-state* (Stanford: Stanford University Press, 1964), p. 29.

²⁴ K.W. Deutsch, *Political Community and the north atlantic area* (Princeton: Princeton University Press, 1957), pp. 5-6.

²⁵ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending theories of international relations*, 2nd Edition (New York: Harper & Row Publisher, 1981), p.279.

จากประเด็นที่เป็นเรื่องเฉพาะไปสู่ความร่วมมือที่มีระดับที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น²⁶ พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นจะดำเนินไปบนพื้นฐานของการประสานนโยบายและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมประเทศสมาชิก เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่มีความสำคัญสูงสุดของทุกฝ่าย

แนวความคิดต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ความร่วมมือจะเกิดขึ้นเมื่อบรรดาตัวแสดงต่างๆ ที่มีการติดต่อสัมพันธ์กันเห็นว่า พวกตนมีภัยคุกคาม หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน ซึ่งลำพังศักยภาพ และทรัพยากรของแต่ละฝ่ายมีอยู่ไม่สามารถช่วยให้จัดการกับภัยคุกคามหรือบรรลุถึง ผลประโยชน์เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามต้องการ เงื่อนไขเช่นนี้ทำให้ตัวแสดงต่างๆ จำเป็นต้องประสานนโยบายในเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหานั้นเข้าหากัน เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถบรรลุความต้องการได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องทุ่มทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดลงไปใช้ในการดำเนินการในปริมาณที่มากเกินไป

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่อยู่อเบื้องหลังของการแสดงพฤติกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศของตัวแสดงต่างๆ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้อธิบายถึงมูลเหตุของการเกิดความร่วมมือระหว่างระหว่างรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา

1.8 วิธีการศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูล

การศึกษาหัวข้อนี้ใช้วิธีศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลักทั้งที่เป็นข้อมูลในระดับปฐมภูมิ และข้อมูลในระดับทุติยภูมิ กล่าวคือ

ข้อมูลในส่วนที่ว่าด้วยปัญหาแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าในประเทศไทย ข้อมูลส่วนนี้มีการจัดทำเป็นงานวิจัยไว้พอสมควร หากแต่มีความจำกัดในเรื่องความทันสมัยของข้อมูล ดังนั้นจึงความจำเป็นต้องติดตามข้อมูลที่ทันต่อสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นจากสื่อมวลชนทุกรูปแบบ หรือหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้โดยตรงและโดยอ้อม เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลการอพยพย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชีย องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นต้น

²⁶ Ibid., p.281.

ข้อมูลที่ว่าด้วยการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือข้อมูลในระดับปฐมภูมิเป็นหลัก โดยจะเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายในประเทศนี้เป็นสำคัญ อาทิเช่น คำแถลงการณ์ สุนทรพจน์ คำปราศรัย รายงานการประชุม และเอกสารจากหน่วยงานราชการ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น

ข้อมูลประกอบอื่นๆ ส่วนนี้จะเป็นการศึกษาจากผลงานวิชาการต่างๆ ในภาพกว้างทั้งนักวิชาการชาวไทย และชาวต่างประเทศเพื่อเป็นพื้นฐานและเป็นส่วนประกอบให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการวิเคราะห์

1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเข้าใจกลไกและแนวทางในการแก้ไขปัญหาระงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของประเทศไทย ก่อนยุครัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร รวมทั้งข้อจำกัดและอุปสรรค
2. เพื่อเข้าใจกลไกและแนวทางที่รัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นำไปใช้แก้ไขปัญหาระงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย
3. เพื่อเข้าใจข้อจำกัดหรือศักยภาพของกลไกและแนวทางต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาระงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

1.10 วิธีการนำเสนอ

เนื้อหาในวิทยานิพนธ์แบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้

- บทที่ 1 บทนำ ซึ่งกล่าวถึงสภาพปัญหา สมมติฐาน แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา ขอบเขตในการศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษา การรวบรวมข้อมูล วิธีการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- บทที่ 2 สภาพปัญหาระงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยจะแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหา พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงลักษณะของปัญหาระงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย โดยเฉพาะระงงานผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- บทที่ 3 บทบาทของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาระงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย ก่อนรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยจะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการแก้ไขปัญห

แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยตั้งแต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จนถึง
รัฐบาลนายชวน หลีกภัย

บทที่ 4 แนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร
โดยจะแสดงให้เห็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายของรัฐบาล
รัฐบาลพ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ตลอดจนความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้าม
ชาติผิดกฎหมายในประเทศไทย

บทที่ 5 บทสรุป