รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย

โดย

พฤกษ์ เถาถวิล

สุธีร์ สาตราคม

พฤษภาคม 2556

สัญญาเลขที่ RDG5410011

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยเรื่อง

การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย

โดย

พฤกษ์ เถาถวิล

สุธีร์ สาตราคม

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยนี้สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือของบุคคลจำนวนมาก เราขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้ช่วยเหลือในวาระโอกาสต่างๆดังนี้

ที่ประเทศลาว การเก็บข้อมูลคงไม่สามารถทำได้หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจาก ท่านทองไหล จิตวีระพล และท่านคำใหม่ มหามนตรี การติดต่อพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของลาว ได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่สถานกงสุลไทยประจำนครเวียงจันทร์ คุณมินธิรา ภูภัทรพงศ์ และเราขอขอบพระคุณท่าน ดร. บุนมา สิทธิสอน รองอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า และได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ที่แขวงสาละวัน เราได้รับการตอนรับอย่างดียิ่งจาก ท่านบุนยง พาสี หัวหน้าแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวงสาละวัน และท่านท้าวบัวพัน แก้วปันยา หัวหน้าห้องการบริหาร แผนกแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวงสาละวัน ในระหว่างเก็บข้อมูลในประเทศลาว เราได้เก็บข้อมูลในหมู่บ้านหลายแห่ง ได้พบปะพูดคุยกับชาวบ้านหลายท่าน และยังได้พูดคุยกับชาวลาวท่านอื่นๆในโอกาสต่างๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการวิจัย ทั้งทำให้เราได้รู้จักซาบซึ้งในวิถีชีวิตของชาวลาว และช่วยเป็นกระจกสะท้อนให้เรารู้จักตัวเองดีขึ้น เรารู้สึกว่าการวิจัยนี้เป็นงานที่สนุกและให้ประสบการณ์อันมีคุณค่ายิ่ง ขอขอบคุณทุกท่านทั้งที่ได้เอยนาม และไม่อาจเอยนามมา ณ ที่นี้ด้วย

ในประเทศไทยเรามีโอกาสได้สนทนากับ เจ้าหน้าที่ระดับสูงในสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าวหลายท่าน จัดหางานจังหวัดสระบุรี เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของโรงงาน 2 แห่ง นายหน้าจัดหางานหลายท่าน กระทั้งแรงงานลาวที่มาทำงานในประเทศไทยหลายท่าน คุณมานะ สุขจันทรา เป็นผู้ช่วยให้เราได้ข้อมูลและเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในระหว่างเก็บข้อมูลที่มหาชัยเราได้ที่พักพิงและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก สมพงษ์ สระแก้ว และ ปัทมา ตั้งปรัชญากูล ขอขอบคุณทุกท่านที่ได้เอ่ยนาม และที่ไม่ได้เอยนามอีกจำนวนหนึ่ง

การวิจัยนี้ได้จัดการประชุมเสนอความก้าวหน้า และการประชุมนำเสนอร่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิกรุณาสละเวลาอันมีค่า และได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ได้แก่ บุคคลต่อไปนี้ รศ. ดร. ปัทมาวดี โพชนุกูล รศ.ดร. สมชาย สุขสิริเสรีกุล รศ.ดร. นฤมล นิราทร ผศ.ดร. สุชาดา ทวีสิทธิ์ ผศ.ดร กิตติ ประเสริฐสุข ดร.กิริยา กุลกลการ ท่านวันทอง บัวท่าสะวง คุณมานะ สุขจันทรา คุณสุรพงษ์ กองจันทึก คุณสินีนาถ บุญเนตร คุณวิโรจน์ ศรีสวัสดิ์ คุณขวัญฤทัย ศิริพัฒนโกศล คุณสมพงษ์ สระแก้ว คุณขนิษฐา เฮงประยูร คุณจิดาภา มีเพียร คุณสุมนต์ วิสารทสกุล คุณสมพัฒน์ โพชนิกร คุณชาคริต ตันพิรุฬห์ ขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณบุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ ที่ได้ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการวิจัยนี้

การวิจัยนี้ได้รับอนุมัติการสนับสนุนทุนการวิจัย จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ในช่วงที่ รศ .ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ. ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและความสัมพันธ์ข้ามชาติ

ท่านเห็นคุณค่าของงานชิ้นนี้ และได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งในช่วงเริ่มต้นโครงการ การวิจัยนี้สืบต่อมาในช่วงที่ รศ. ดร. ปัทมาวดี โพชนุกูล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายและความสัมพันธ์ข้ามชาติ ท่านได้เปิดกว้างต่อแนวทางในการวิจัย การเสนอความคิด และให้เวลาในการทำงานอย่างเต็มที่ รวมทั้งคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ และงานธุรการของการวิจัยนี้เป็นไปได้อย่างราบรื่น ด้วยการประสานงานที่ดีเยี่ยมของ คุณปิยดา จูตะวิริยะ

และสิ่งสำคัญที่สุดที่ผลักดันให้เราก้าวเดินไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงและอบอุ่น คือครอบครัวของเรา เรารู้สึกซาบซึ้งและขอบคุณในความรักและการสนับสนุนที่มีให้มาโดยตลอด เราหวังว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการและวงการพัฒนา และช่วยทำให้แรงงานข้ามชาติผู้มีคุณูปการต่อเศรษฐกิจไทย แต่กลับถูกรังเกียจเดียดฉันท์หรือหลงลืม ได้รับความเข้าใจ การปฏิบัติ และได้รับสิทธิสมคุณค่าที่พวกเขาควรจะได้.

พฤกษ์ เถาถวิล และ สุธีร์ สาตราคม

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยเรื่อง “การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย” ต้องการทำความเข้าใจกระบวนการจ้างแรงงาน และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น จากการจ้างแรงงานตามกรอบ MOU การวิจัยต้องการเข้าใจปัญหาและหาทางออกจากปัญหาที่แตกต่างจากงานชิ้นอื่นๆที่ได้ทำมาก่อน จึงได้ใช้แนวการศึกษาเชิงวิพากษ์ โดยใช้ทฤษฎีการกำกับควบคุม (Regulation Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองมาร์กซิสต์แนวใหม่ มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยมีคำถามสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก การเกิดขึ้นของ MOU สะท้อนให้เห็นการปรับตัวในการกำกับควบคุม (regulation) แรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศอย่างไร และการปรับตัวดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมระดับภูมิภาคและระดับโลกด้านการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างไร ? ประการที่สอง การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU ทำให้เกิดกระบวนการจ้างแรงงานและบริหารจัดการแรงงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของ MOU อย่างไร ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง บริษัทจัดหางาน นายหน้าจัดหาแรงงาน และแรงงาน ตอบสนองต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU นี้อย่างไร ? และประการที่สาม ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU เกิดขึ้นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว กระทบต่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติทั้งระบบของไทยอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร ?

การวิจัยนี้ดำเนินการระหว่าง วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554 – 15 มิถุนายน 2555 ใช้เวลาทั้งสิ้น 16 เดือน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นการเก็บข้อมูลภาคสนาม ทั้งประเทศต้นทางของแรงงาน คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และในประเทศไทย ในประเทศลาวมีพื้นที่หลักในการเก็บข้อมูลคือที่แขวงสาละวัน นอกจากนั้นยังได้ไปเก็บข้อมูลที่นครเวียงจันทร์ และแขวงอื่นๆในลาวด้วย การเก็บข้อมูลประกอบด้วยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ บริษัทจัดหางาน และแรงงานชาวลาว พร้อมทั้งสังเกตการณ์กระบวนการจ้างแรงงานที่เกิดขึ้น ในประเทศไทย ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง นายหน้าจัดหางาน และแรงงานลาวที่ทำงานในประเทศไทย

ข้อค้นพบ

ข้อค้นพบที่สำคัญของการวิจัยมี 3 ประการคือ

ประการแรก นัยสำคัญของ MOU การวิจัยทำให้เห็นว่าการเกิดบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อบ้านว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (หรือเรียกสั้นๆในที่นี้ว่า MOU) ได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมระดับโลก ที่หนุนเนื่องเชื่อมโยงกัน ได้แก่ การร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าในการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

นัยสำคัญของ MOU ในอีกแง่มุมหนึ่งคือ ข้อตกลงนี้แสดงถึงการจัดตั้งและจัดระเบียบอำนาจกำกับควบคุม (re-regulation) ของรัฐในเรื่องแรงงานข้ามชาติ (อาจใช้ภาษาที่ทันสมัยขึ้นว่า “กระชับอำนาจ”) ซึ่งไทยกับเพื่อนบ้านเห็นว่ายังขาดอำนาจและกลไกจัดการเรื่องนี้ การจัดตั้งและจัดระเบียบ/การกระชับอำนาจ เป็นไปทั้งในระดับระหว่างรัฐ และระดับภายในของแต่ละรัฐเอง ในระดับระหว่างรัฐ MOU เป็นหลักฐานยืนยันเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือกันอย่างเต็มที่ ซึ่งให้ความชอบธรรมแก่รัฐแต่ละฝ่ายในการที่จะร้องขอความร่วมมือจากอีกฝ่ายหนึ่ง ในทางปฏิบัติยังเป็นการเชื่อมต่อเชิงกฎระเบียบระหว่างรัฐ และทำให้ให้กฎระเบียบทำงานอย่างสอดรับกันและมีประสิทธิภาพ ในระดับภายในรัฐ MOU คือที่มาของความชอบธรรมในการจัดระเบียบ ทำให้กลไกที่มีอยู่แล้วทำงานไปในทิศทางเดียวกันสอดรับกันและมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญในอีกมิติหนึ่งคือ MOU ทำหน้าที่จัดตั้งระบบตลาดให้เข้ามาเป็นกลไกการจ้างแรงงาน ให้รัฐทำหน้าที่กำกับควบคุม ส่วน นายจ้าง นายหน้า และแรงงาน เปิดให้ทำธุรกิจอย่างเสรีภายใต้การจัดการของตลาด โดยปฏิบัติตามกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้

ประการที่สอง กระบวนการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU การวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐ ไม่ใช่เรื่องของการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้บรรลุจุดมุ่งหมายเท่านั้น แต่หากพิจารณาเรื่องนี้ภายใต้กรอบการกำกับควบคุม ก็จะเห็นว่า การจัดการ/การกำกับควบคุมเป็นเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ

กระบวนการกำกับควบคุมของรัฐทำงานผ่านสถาบันและกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งสถาบันและกฎระเบียบของรัฐที่มีอยู่ต่างก็ทำงานสอดประสานกัน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม อำนาจการกำกับควบคุมของรัฐแสดงออกผ่านการบังคับใช้กฎหมายและนโยบาย ในกรณีการจ้างงานตาม MOU จะเห็นว่า รัฐไม่ได้เล่นบทการใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา แต่แสดงอำนาจผ่านบทบาทผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ซึ่งในเวลาเดียวกันก็เป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบ (enforcer) ด้วย ดังที่รัฐเป็นผู้ให้ความสะดวกในการดำเนินเอกสารแก่ผู้ต้องการจ้างแรงงาน แต่การจะผ่านขั้นตอนต่างๆได้ก็จะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้ การพิจารณาเห็นเช่นนี้จะทำให้เข้าใจว่า อำนาจรัฐได้แทรกซึมผ่านกิจกรรมต่างๆในหลายรูปแบบ และไม่จำเป็นว่ารัฐจะต้องใช้อำนาจในรูปของการควบคุม (control) หรือใช้ความรุนแรงเสมอไป

การวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นอีกว่า การกำกับควบคุมของรัฐ ไม่ได้หมายความว่ารัฐมีอำนาจผูกขาดแต่ฝ่ายเดียว แต่การกำกับควบคุมกลับทำให้เกิด *“สนามแห่งการต่อรอง” (space of negotiation)* ซึ่งหมายถึงการมีปฏิกิริยาต่อกฎระเบียบโดยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎระเบียบต้องการให้เป็น การต่อรองในที่นี้เกิดขึ้นระหว่างผู้กระทำการหลายฝักฝ่าย อุปมาเสมือนรัฐกำหนดกติกาในสนามการแข่งขันซึ่งมีผู้แข่งขันหลายฝ่าย เราจะพบว่า ผู้เล่นทั้งหลายไม่จำเป็นจะต้องเล่นตามกติกา แต่ต่างก็พร้อมจะใช้กติกาของตนเอง หรือเลือกใช้กติกาที่ตนได้ประโยชน์ที่สุด การต่อรองเกิดขึ้นแม้กระทั่งระหว่างหน่วยงานรัฐเอง เช่น ระหว่างต่างหน่วยงาน ระหว่างข้าราชการประจำ กับข้าราชการการเมือง ระหว่างเจ้าหน้าที่ต่างระดับกัน ในฝ่ายของผู้ประกอบการ ก็มีผู้ประกอบการหลายประเภท มีทั้งกลุ่มที่ยินดีจะ

ดำเนินการตามกรอบ MOU แต่ก็มีอีกจำนวนมากเลือกใช้วิธีการอื่นๆทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ฝ่ายนายหน้านำเข้าแรงงานก็มีหลายประเภท ต่างเลือกหนทางที่ตนจะได้ประโยชน์ที่สุด ส่วนแรงงานข้ามชาติ พวกเขาก็ไม่ได้ยอมเดินเข้าสู่กรอบ MOU อย่างว่าง่าย เพราะการเข้ามาทำงานตามกฎหมายต้องแลกด้วยความไม่สะดวกนานาประการ และยังมีอุปสรรคในการได้รับการคุ้มครองสิทธิ พวกเขาจึงเลือกช่องทางที่คิดว่าสะดวกเหมาะสมกับตนมากที่สุดแม้จะไม่ถูกกฎระเบียบก็ตาม

สถานการณ์เช่นนี้นอกจากทำให้การกำกับควบคุมของรัฐ ไม่เป็นไปดังคาดหวังแล้ว ยังทำให้เกิด “ผลสืบเนื่องอันไม่พึงประสงค์” (unintended consequences) ดังที่การจัดการแรงงานทั้งระบบกลับยิ่งเผชิญปัญหาซับซ้อนมากขึ้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานผิดกฎหมายที่เรื้อรังมานาน และแรงงานข้ามชาติก็ยังคงเป็นเหยื่อของขบวนการหาผลประโยชน์ และอาจเลวร้ายขึ้นในบางสถานการณ์ ความเข้าใจเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบการกำกับควบคุม ซึ่งแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวนี้ จะทำให้เรารู้เท่าทันความซับซ้อนของปัญหาได้มากขึ้น

ประการที่สาม ขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU เนื่องจาก MOU การจ้างแรงงานเป็นข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่าการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เนื่องจาก ประเทศคู่ภาคีต่างมี “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือเพื่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติในรูปแบบใหม่ การวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ของลาวและไทย ในประเด็นที่แตกต่างกัน

ในกรณีของ สปป. ลาว การกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU เกิดขึ้นในรัฐสังคมนิยม ที่แม้ว่ารัฐจะปรับตัวไปในทิศทางประชาธิปไตยทางการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ก็ยังคงแบบแผนการปกครองเฉพาะตน คือ การรวมศูนย์อำนาจอย่างสูง การมีวัฒนธรรมอำนาจในระบบราชการที่เคยชินกับการควบคุมมากกว่าให้บริการประชาชน และ การมีข้อจำกัดเชิงเทคนิค ได้แก่การขาดความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ และการขาดเครื่องไม้เครื่องมือที่ทันสมัย

ผลก็คือ การกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่อำนวยความสะดวกให้กับการจ้างแรงงาน แต่ได้กลายเป็นช่องทางหารายได้ของเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง ความไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินการของบริษัทจัดหางานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ในการจัดทำเอกสาร และการติดต่อกับราชการ บริษัทจัดหางานต้องใช้เวลาดำเนินการยาวนาน และต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ในอีกระดับหนึ่ง คือ รัฐไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขันของบริษัทจัดหางาน แต่ระบบเส้นสายทำให้บริษัทไม่แข่งขันกันเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน แต่แข่งขันกันเข้าอยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ของเจ้าหน้าที่ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน กล่าวโดยสรุปคือ รัฐทำให้ธุรกิจจัดหาแรงงาน เกิดระบบกึ่งผูกขาด และไม่ค่อยมีการแข่งขัน การจัดหางานจึงไม่มีประสิทธิภาพ ดังปรากฏเป็นต้นทุนสูงทั้งจำนวนเงินและเวลา

ในกรณีของไทย ระดับแรกเป็นการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ ด้วยทฤษฎีมาร์กซิสต์ ทำให้เห็นว่า รัฐไม่ได้เป็นสถาบันที่เป็นกลาง มีเอกภาพ หรือมีเจตนารมณ์แน่วแน่ในการกำกับควบคุมแรงงานให้ได้ตามแนวคิดที่เป็นอุดมคติ แต่รัฐกลับเป็นสถาบันที่ไม่เป็นเอกภาพ และเป็นเสมือนเวทีของความขัดแย้งและการต่อสู้ทางชนชั้น และการต่อสู้ระหว่างภาคส่วนต่างๆของรัฐเองด้วย ภายใต้ระบบทุนนิยม รัฐทุนนิยมทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่การสะสมทุนเป็นสำคัญ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐยังผูกติดกับแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ แนวคิดนี้มีที่มาจากแนวคิดว่าด้วยรัฐชาติ ที่เน้นบูรณภาพแห่งดินแดน และหวั่นระแวงต่อการเคลื่อนย้ายเข้าออกของ “คนนอก” แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ มีอิทธิพลสูงต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ทำให้นโยบายที่ผ่านมามักโอนเอียงไปในทางที่มีอคติต่อแรงงานข้ามชาติ

การวิเคราะห์ในอีกระดับหนึ่ง เป็นการพิจารณาปฏิบัติการของรัฐในการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ทำให้เห็นประเด็นปัญหาที่รัฐแก้ไม่ตก 4 ประการคือ (1) การไม่สามารถทำให้ MOU เป็นกลไกนำเข้าและจัดการแรงงานที่มีประสิทธิภาพได้ จากการที่มีต้นทุนสูงและใช้เวลานานเกินไป ทำให้นายจ้างเพียงบางกลุ่มที่จ้างงานตาม MOU แต่นายจ้างจำนวนมากซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยทั้งหลาย มักเลือกจ้างแรงงานอย่างผิดกฎหมาย เพราะต้นทุนต่ำกว่า ฝ่ายแรงงานก็ชอบมาทำงานโดยผิดกฎหมายเพราะเห็นว่าง่ายและอิสระมากกว่า ส่วนการพิสูจน์สัญชาติ ที่จะปรับสถานะทางกฎหมาย ให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย ก็เป็นไปด้วยความล่าช้า (2) การถูกกดกันจากกลุ่มผลประโยชน์ ดังที่พบว่าผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติซึ่งมีอยู่จำนวนมากในประเทศไทย ได้กลายเป็นกลุ่มกดดันทางการเมือง ที่สามารถทำให้รัฐบาลตัดสินใจใช้นโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานข้ามชาติปีแล้วปีเล่า การผ่อนผันเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการเหล่านี้แต่มีผลกระทบต่อการจัดการอย่างเป็นระบบ ในวงการผลประโยชน์สูงนี้ ยังมีกลไกสำคัญคือขบวนการนายหน้า ที่ผลักดันให้ธุรกิจค้าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเดินหน้าอย่างไม่หยุดนิ่ง ในขบวนการนี้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งเป็นกำลังสำคัญด้วย (3) การที่หน่วยงานหลักในการจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย คือคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีแนวโน้มตัดสินใจตามแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์มากกว่า การยืนหยัดในเหตุผลทางวิชาการ (4) การที่แนวคิดความมั่นคงยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ทั้งที่รัฐบาลได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองแรงงาน ตามหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงปล่อยให้มีกฎหมาย/กฎระเบียบที่ล้าหลัง เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ ปัญหาที่แก้ไม่ตกทั้ง 4 ประการนี้ ทำให้ไม่สามารถทำให้การจัดการแรงงานข้ามชาติเป็นระบบ ตามเจตนารมณ์ที่ประกาศไว้ได้

ข้อค้นพบทั้ง 3 ประการทำให้เห็นว่า การจัดการแรงงานข้ามชาติ เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจ การทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจึงไม่ใช่ การค้นหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังการศึกษาจำนวนหนึ่งที่ผ่านมา ที่มุ่งสร้างข้อเสนอให้รัฐแก้ไขปัญหาเชิงสถาบัน ทางด้านกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเทคโนโลยี แม้การศึกษาเหล่านี้มีคุณค่า แต่ยังไม่พอที่จะนำไปสู่ทางออก การวิจัยนี้จึงเสนอให้วงวิชาการหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดเชิงวิพากษ์ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์

ทางอำนาจ ระหว่างรัฐ - ทุน - แรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องความขัดแย้งและต่อรองกัน การศึกษาเรื่องแรงงานข้ามชาติ ควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์/อำนาจในการครอบงำ/ต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ หรือการค้นหาว่าจะปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิจัยนี้ได้ทำการวิเคราะห์ MOU ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจ้างแรงงาน โดยตั้งคำถาม และใช้ทฤษฎีที่แตกต่างไปจากการศึกษาเชิงนโยบายเรื่องแรงงานข้ามชาติที่ผ่านๆมา เพื่อจะได้เข้าใจเรื่องนี้และหาทางออกจากปัญหาในแนวทางที่แตกต่างออกไป บทสรุปรวบยอดของการวิจัยก็คือ แรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ – ทุน – แรงงาน ผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอที่มุ่งแก้ไขปัญหาเชิงสถาบัน ทางด้านกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเทคโนโลยี เป็นเรื่องสำคัญ แต่ทางออกที่แท้จริงก็คือ การสนับสนุนให้แรงงานมีความเข้มแข็งพอที่จะสามารถตัดสินใจและปกป้องสิทธิของตน และก้าวเข้ามาเป็นผู้กำกับนโยบายรัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ใช่เรื่องการร้องขอหรือเสนอแนะเชิงนโยบาย แต่เป็นเรื่องของการต่อสู้ที่ยาวนานในประวัติศาสตร์ของชนชั้นแรงงาน กระนั้นก็ดี เรื่องนี้คงเป็นเรื่องยาวไกลมาก ก่อนจะไปถึงตรงนั้นได้ เงื่อนไขสำคัญคือการสร้างสังคมประชาธิปไตย เพื่อที่รัฐจะได้เป็นเวทีต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่างๆอย่างเท่าเทียม ภารกิจนี้เป็นทั้งของชนชั้นแรงงาน และของภาคประชาชนที่ต้องการให้เศรษฐกิจ-สังคมก้าวหน้าไปด้วยประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ต่อหน่วยงานรัฐ และภาคประชาสังคม ดังต่อไปนี้

1) *MOU ควรใช้ต่อไป* แม้ว่าการจ้างแรงงานตาม MOU ที่ผ่านมาจะมีอุปสรรคมาก แต่ก็ควรดำเนินการต่อไป เพราะ MOU เกิดขึ้นจากหลักการที่ดีคือ การร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงาน MOU ยังเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบด้วย ในทางปฏิบัติก็พบว่า การจ้างแรงงานตาม MOU เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ ในขณะเดียวกันก็เป็นทางเลือกที่ดีในการมาทำงานของแรงงานจำนวนหนึ่ง และเป็นโอกาสของการได้รับการคุ้มครองสิทธิของพวกเขา ส่วนกรณีผู้ประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งธรรมชาติของการประกอบการ ไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบและขั้นตอนการจ้างงานตาม MOU ก็ควรคิดค้นหากลไกการจัดการที่เหมาะสมต่อไป

2) *ต้องลดต้นทุนการจ้างแรงงานตาม MOU* ต้นทุนทั้งด้านเงินและเวลาเกิดขึ้นทั้งที่ประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงาน การวิจัยนี้พบว่าต้นทุนการจ้างแรงงานจำนวนมากที่ไม่ควรเกิดขึ้น เกิดที่ประเทศต้นทาง ซึ่งในที่นี้คือ สปป.ลาว ดังนั้นต้องแก้ไขเรื่องต้นทุนที่ประเทศต้นทางเป็นหลัก การแก้ไขต้องมุ่งไปที่ปัญหาการกำกับควบคุมของรัฐ ซึ่งแทนที่จะอำนวยความสะดวกให้การจ้างแรงงาน

สะดวกรวดเร็ว กลับทำให้ธุรกิจจัดหางานเป็นระบบกึ่งผูกขาด และไม่แข่งขัน ดังนั้นหัวใจก็คือต้องทำให้ธุรกิจจัดหางานในลาวเกิดการแข่งขัน ซึ่งจะทำให้ต้นทุนลดลง การแก้ไขด้านหนึ่งอาจมุ่งไปที่ประสิทธิภาพบริษัทจัดหางาน แต่ผู้วิจัยเห็นว่าที่สำคัญกว่าคือการทำงานของรัฐซึ่งเป็นตัวกำกับความเปลี่ยนแปลง การแก้ไขเรื่องนี้เกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมของราชการลาว และเป็นเรื่องกิจการภายในประเทศของลาวเอง แต่ได้เห็นแล้วว่า หากไม่แก้ไขก็ยากจะทำให้การจ้างงานตาม MOU มีต้นทุนลดลง ส่วนการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าประการหนึ่งคือ การจัดทำบัตรประชาชน และหนังสือเดินทางต่างประเทศ ซึ่งเป็นเอกสารพื้นฐานของการจ้างงานตาม MOU เราได้เห็นแล้วว่า ลาวไม่มีความพร้อมด้านระบบสำมะโนประชากร ซึ่งปัจจุบันสำมะโนประชากร อยู่ในรูปสำมะโนครัว คนส่วนใหญ่จึงไม่มีบัตรประชาชน อาจมีการพิจารณาว่า จะใช้สำมะโนครัวเป็นเอกสารการจ้างงานตาม MOU ได้หรือไม่ แต่หากว่าจะใช้บัตรประจำตัวประชาชน ก็อาจจะมีโครงการช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับชาวลาว การริเริ่มดำเนินการทั้งหมดนี้อาจใช้กลไกที่มีอยู่แล้ว คือ เวทีการประชุมที่ปรึกษาอาวุโสตามกรอบความร่วมมือ MOU เพียงแต่เวทีการประชุมดังกล่าว ต้องใช้ความคิดริเริ่มแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง มากกว่าแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิคเท่านั้น

สำหรับแนวคิดที่จะมีการจ้างแรงงานด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (G to G) ผู้วิจัยไม่สนับสนุน เพราะได้วิเคราะห์การมีบทบาทของหน่วยงานที่แขวงๆหนึ่ง ในการเข้ามาทำหน้าที่สนับสนุนการจ้างแรงงาน แม้จะข้อดีหลายด้าน แต่ต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายไม่ลดลง แนวโน้มในอนาคตอาจจะยิ่งทำให้เกิดการผูกขาดการจัดหาแรงงานมากขึ้น ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น และอาจเกิดการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้ง่าย

3) ต้องลดบทบาทหรือคิดค้นกลไกกำกับควบคุมนายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ในไทย การวิจัยได้แสดงให้เห็นว่าในภาวะที่การกำกับควบคุมของรัฐลาว และบริษัทจัดหางานในลาวทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้นายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ในประเทศไทยมีบทบาทอย่างมาก แม้จะยอมรับว่านายหน้ามีบทบาทสร้างสรรค์ต่อการนำเข้าแรงงาน แต่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดปัญหาการฉ้อโกงหรือค้ามนุษย์ และนายหน้ายังมีส่วนทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานสูงขึ้นด้วย ดังนั้นหลักการแก้ปัญหาจึงต้องลดความสำคัญของนายหน้าลง วิธีการก็คือจะต้องทำให้การจ้างแรงงานตาม MOU เป็นไปโดยสะดวกโปร่งใส จะทำให้นายหน้าหมดความสำคัญไปเอง ซึ่งก็คือจะต้องไปแก้ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐลาวและบริษัทจัดหางานลาวดังได้กล่าวมาแล้ว สำหรับระยะเฉพาะหน้า เมื่อเราได้เห็นแล้วว่าบทบาทนายหน้าในความเป็นจริงคือ ผู้จัดหาและนำเข้าแรงงาน ซึ่งรัฐไทยและลาวต่างก็มีกฎหมายที่บังคับใช้สำหรับผู้จัดหาแรงงานอยู่แล้ว (ของไทยคือ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ของลาวคือ คำรัสนายกรัฐมนตรีที่ 68/2002 และ กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 43/2010 โปรดดูในภาคผนวก) จึงต้องกำหนดให้นายหน้าทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจดทะเบียนผู้จัดหาแรงงานตามกฎหมาย แนวทางนี้อาจใช้ได้สำหรับนายหน้าที่เป็นทางการ แต่สำหรับนายหน้าที่ไม่เป็นทางการ

ส่วนหนึ่งก็คงใช้วิธีหลบเลี่ยงกฎหมายต่อไป ในกรณีหลังนี้ ก็ขึ้นอยู่กับบริษัทจัดหางานลาว และนายจ้างไทยที่จะตระหนักว่าไม่ควรจ้างนายหน้าที่ไม่จดทะเบียนผู้จัดหางานอีกต่อไป

4) ต้องทำให้แรงงานที่มาทำงานตาม MOU เข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด การเข้าถึงสิทธิจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แรงงานเข้ามาทำงานตาม MOU แทนที่จะเลือกใช้วิธีผิดกฎหมาย ปัญหาที่ปรากฏชัดเจนคือการติดขัดในการเข้าถึงสิทธิการประกันสังคม ทั้งที่แรงงานถูกหักเงินสมบทกองทุนประกันสังคมไปแล้ว แต่ยังไม่สามารถใช้สิทธิได้ (เจ้าหน้าที่ประกันสังคมแจ้งว่าต้องใช้เวลาในการออกบัตรประกันสังคมประมาณ 7 เดือน ในระหว่างนั้นให้ใช้บริการประกันสุขภาพไปก่อน) ซึ่งเป็นปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่ต้องเร่งแก้ไข การเข้าถึงสิทธิอีกด้านหนึ่งคือการสร้างกลไกที่จะทำให้แรงงานปกป้องสิทธิของตนเองได้เมื่อถูกละเลยหรือละเมิด เช่น การมีทูตแรงงานของประเทศต้นทางของแรงงานในประเทศไทยจะช่วยเรื่องนี้ได้มาก ในกรณีของลาว เจ้าหน้าที่แจ้งว่าทางการมีดำริที่จะมีทูตแรงงานลาวประจำประเทศไทย ขณะนี้อยู่ในขั้นเตรียมการ

5) ต้องแก้ไขปัญหาการจัดการด้านอื่นๆ ไปพร้อมกับ MOU เราได้เห็นแล้วว่าปัญหาทางปฏิบัติของ MOU กับปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติด้านอื่นๆ ส่งกระทบต่อความสำเร็จของกันและกัน ผู้วิจัยมีข้อเสนอในประเด็นต่างๆดังนี้

- ควรยึดแนวทางการจัดการแรงงานให้เข้าระบบตามกฎหมายเป็นหลัก ไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะได้ประโยชน์จากมาตรการนี้ แต่ผู้ที่ได้ประโยชน์มากกว่าก็คือ ผู้ประกอบการ และเครือข่ายผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ การผ่อนผันในแต่ละครั้ง เป็นการส่งสัญญาณให้มีการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาอีก ทำให้เกิดวงจรปัญหาไม่รู้จบ สำหรับการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งเป็นกลไกปรับสถานภาพแรงงานผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมาย ที่จะเป็นกุญแจสำคัญของการจัดการแรงงานข้ามชาติให้เห็นระบบในเวลานี้ ก็เห็นแล้วว่าการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า เนื่องจากความไม่พร้อมของหน่วยราชการประเทศต้นทาง รัฐไทยจึงต้องกระตุ้นให้ประเทศต้นทางให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง และอาจมีการช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคในภารกิจการพิสูจน์สัญชาติแก่ประเทศเพื่อนบ้าน

- ดังที่เห็นแล้วว่า มีกลุ่มผู้ประกอบการจำนวนมากที่ได้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการรายย่อยที่มีจำนวนมาก จนกลายเป็นกลุ่มกดดันทางการเมือง ให้รัฐบาลดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อพวกเขา และได้เกิดเครือข่ายผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ ที่เป็นตัวจักรผลักดันธุรกิจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอย่างไม่ลดละ รัฐไทยจะต้องลดแรงกดดันนี้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอของท่านอื่นๆ (ปังปอนด์ (2552) , ยงยุทธ์ (2552) ,ประชา (2553)) ที่ได้เสนอมาอย่างสมบูรณ์แล้วว่าประเทศไทยจะต้องถอนตัวออกจากโครงสร้างอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นที่พึ่งพาแรงงานราคาถูก ไปสู่โครงสร้างอุตสาหกรรมบนฐานความรู้และใช้แรงงานมีทักษะ พร้อมกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน แนวโน้มประชากร และความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระยะยาว

- ปรับโครงสร้างหน่วยงานรัฐ เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วม และสร้างระบบตรวจสอบ ดังที่เห็นแล้วว่า คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีแนวโน้มเป็นเวทีการตัดสินใจที่โอนเอนไปตามแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ด้านแรงงานข้ามชาติ จึงควรคิดกลไกตรวจสอบทัดทานการตัดสินใจ บนพื้นฐานของเหตุผลทางวิชาการ โดยเปิดให้ภาคประชาชนและภาควิชาการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบาย/มาตรการต่าง ๆมากขึ้น อีกทั้งพบว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎมายแรงงาน มักเข้าไปมีผลประโยชน์ในทางมิชอบกับเครือข่ายธุรกิจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย จึงควรคิดค้นกลไกตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานเหล่านี้ด้วย

- รัฐต้องสนับสนุนให้แรงงานข้ามชาติมีความเข้มแข็งที่จะปกป้องและเข้าถึงสิทธิของพวกเขาได้ แม้รัฐไทยจะแสดงเจตนารมณ์ว่าจะคุ้มครองสิทธิของแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ค่อยส่งเสริมเรื่องนี้ เช่น การรวมกลุ่มของแรงงานในรูปแบบต่างๆยังมีอุปสรรคมาก การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นเรื่องยาก การก่อตั้งสหภาพแรงงานข้ามชาติยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และเรื่องพื้นฐานที่รัฐไทยกลับปล่อยให้ค้างคาสวนกระแสโลก ก็คือ การรับรองอนุสัญญาขององค์กรแรงงานข้ามชาติ (ILO) ที่ 87 และ 98 เพื่อส่งเสริมสิทธิการรวมตัว การจัดตั้งสหภาพ และการยื่นข้อเรียกร้องของแรงงาน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความเข้มแข็งแรงงาน ทั้งแรงงานไทย และแรงงานข้ามชาติ.

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : RDG5410011

ชื่อโครงการ : "การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย"

ชื่อผู้ดำเนินการ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์พฤกษ์ เถาถวิล

E-mail Address : pruektt@gmail.com

ระยะเวลาโครงการ : 15 กุมภาพันธ์ 2554 – 5 มิถุนายน 2555

การวิจัยเรื่อง "การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย" ต้องการทำความเข้าใจกระบวนการจ้างแรงงาน และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น จากการจ้างแรงงานตามกรอบ MOU การวิจัยต้องการเข้าใจปัญหาและหาทางออกจากปัญหาที่แตกต่างจากงานชิ้นอื่นๆที่ได้ทำมาก่อน จึงได้ใช้แนวการศึกษาเชิงวิพากษ์ โดยใช้ทฤษฎีการกำกับควบคุม (Regulation Theory) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยมีคำถามสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก การเกิดขึ้นของ MOU สะท้อนให้เห็นการปรับตัวในการกำกับควบคุม (regulation) แรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศอย่างไร และการปรับตัวดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมระดับภูมิภาคและระดับโลกด้านการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างไร ? ประการที่สอง การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU ทำให้เกิดกระบวนการจ้างแรงงานและบริหารจัดการแรงงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของ MOU อย่างไร ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง แรงงาน บริษัทจัดหางาน และนายหน้าจัดหาแรงงาน ตอบสนองต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU นี้อย่างไร ? และประการที่สาม ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU เกิดขึ้นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว กระทบต่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติทั้งระบบของไทยอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร ? การวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้

ประการแรก MOU เป็นข้อตกลงที่แสดงให้เห็นอิทธิพลของวาทกรรมระดับโลก คือ การร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวหน้าในการจัดการแรงงานข้ามชาติของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การเกิดขึ้นของ MOU นอกจากมีเป้าหมายแก้ไขปัญหาที่ไทยและประเทศเพื่อนบ้านเผชิญอยู่ ยังมีนัยของการจัดตั้งและจัดระเบียบการกำกับควบคุม หรือใช้ภาษาที่ทันสมัยคือ "กระชับอำนาจ" การกำกับควบคุมแรงงาน ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และภายในประเทศ

ประการที่สอง กระบวนการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU เป็นเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่แสดงออกผ่านการบังคับใช้กฎหมายและนโยบาย ในการศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า รัฐไม่ได้เล่นบทบาทการใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา แต่แสดงอำนาจผ่านบทบาทผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ซึ่งในเวลาเดียวกันก็เป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบ (enforcer) ด้วย การวิจัยยังแสดงให้เห็นอีกว่า ในการกำกับควบคุม รัฐไม่ได้มีอำนาจผูกขาดแต่ฝ่ายเดียว แต่การกำกับควบคุมกลับทำให้เกิด “สนามแห่งการต่อรอง” (space of negotiation) ซึ่งหมายถึงการมีปฏิกิริยาต่อกฎระเบียบโดยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎระเบียบต้องการให้เป็น ของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย ไม่ว่าหน่วยงานรัฐอันหลากหลาย บริษัทจัดหางาน นายจ้าง และแรงงาน ภายใต้ความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่ต่างฝ่ายต่างต่อรองกับกฎระเบียบยังทำให้เกิด “ผลสืบเนื่องที่ไม่พึงประสงค์” (unintended consequences) อันทำให้การจัดการแรงงานข้ามชาติมีปัญหาซับซ้อนมากขึ้นไปอีก

ประการสุดท้าย ขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU การวิจัยได้แสดงให้เห็นว่า อุปสรรคการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ไม่ใช่ปัญหาเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าคือเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง สำหรับฝั่งประเทศลาว ปัญหาเชิงโครงสร้าง สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ ด้วยการที่เป็นรัฐสังคมนิยมที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก วัฒนธรรมอำนาจในระบบราชการที่เคยชินกับการควบคุมมากกว่าบริการประชาชน และปัญหาเชิงเทคนิคด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรและเครื่องไม้เครื่องมือ ทำให้แทนที่รัฐจะอำนวยความสะดวกให้การจ้างแรงงาน กลับทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการของบริษัทจัดหางาน อำนาจหน้าที่กลายเป็นช่องทางหารายได้ของเจ้าหน้าที่บางส่วน ในที่สุดทำให้ธุรกิจจัดหาแรงงานเกิดระบบกึ่งผูกขาด และไม่ค่อยมีการแข่งขัน การจัดหางานจึงไม่มีประสิทธิภาพ เกิดเป็นต้นทุนสูงทั้งด้านจำนวนเงินและเวลา ในฝั่งประเทศไทย การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ ด้วยทฤษฎีมาร์กซิสต์ทำให้เห็นว่า รัฐไทยไม่ได้เป็นกลาง มีเอกภาพ หรือมีเจตนารมณ์แน่วแน่ในการกำกับควบคุมแรงงานให้ได้ตามแนวคิดที่เป็นอุดมคติ อีกทั้งตกอยู่ใต้อิทธิพลของแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งมีอคติต่อแรงงานข้ามชาติ ในระดับปฏิบัติ รัฐเผชิญกับปัญหาที่แก้ไม่ตกหลายประการ ได้แก่ ปัญหาทางปฏิบัติจาก MOU ที่มีกฎระเบียบบางประการไม่เหมาะสม ปัญหาการกดดันและต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ในแวงวงแรงงานข้ามชาติ ปัญหาประสิทธิภาพและความชอบธรรมของหน่วยงานรัฐในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ และปัญหาการขาดความตั้งใจจริงในการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน

การวิเคราะห์ทำให้เห็นว่า การจัดการแรงงานข้ามชาติ เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจ การสร้างความเปลี่ยนแปลงจึงไม่ใช่ การค้นหาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังการศึกษาเชิงนโยบายที่มักกระทำกัน ที่มุ่งสร้างข้อเสนอให้รัฐแก้ไขปัญหาเชิงสถาบัน ทางด้านกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเทคโนโลยี แม้การศึกษาเหล่านี้มีคุณค่า แต่ยังไม่พอที่จะนำไปสู่ทางออก การวิจัยนี้จึงเสนอให้วงวิชาการหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดเชิงวิพากษ์ ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ - ทุน - แรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องความขัดแย้งและต่อรองกัน การศึกษาเรื่องแรงงานข้ามชาติ ควร

ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์/อำนาจในการครอบงำ/ต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ หรือการค้นหาว่าจะปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

ในระยะเฉพาะหน้าการวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ สนับสนุนให้ใช้แนวทางการจ้างแรงงานตาม MOU ต่อไป, ละเว้นการใช้นโยบายผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้, การลดต้นทุนที่ประเทศต้นทางเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการจ้างงานตาม MOU สิ่งที่อาจทำได้ในระยะเฉพาะหน้าคือ การให้ความช่วยเหลือแก่ลาวในการปรับปรุงระบบการทำบัตรประชาชนและหนังสือเดินทางต่างประเทศ, จะต้องลดความสำคัญของนายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ด้วยการทำให้การจ้างแรงงานสะดวก โปร่งใส ในระยะเฉพาะหน้าต้องทำให้พวกเขาเข้าสู่การควบคุมตามกฎหมายการจัดหางาน, ต้องทำให้แรงงานที่มาทำงานตาม MOU ได้รับการคุ้มครองและเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้สะดวกและมีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้ต้องทำไปพร้อมๆกับการแก้ไขปัญหาระยะยาวคือ ประเทศไทยจะต้องถอนตัวออกจากโครงสร้างอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นที่พึ่งพาแรงงานราคาถูก ไปสู่โครงสร้างอุตสาหกรรมบนฐานความรู้และใช้แรงงานมีทักษะ พร้อมกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน แนวโน้มประชากร และความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระยะยาว.

Abstract

Project Code : RDG5410011
Project Title : The Study of Thai-Laos' Memorandum of Understanding on Employment Cooperation Implementation for Employing Laotian Workers from Salavahn Province to Thailand
Director of the project : Assistance Professor Preuk Taotawin
E-mail Address : pruekkt@gmail.com
Project Duration : February 15, 2011 – June 15, 2012

The research "The Study of Thai-Laos' Memorandum of Understanding on Employment Cooperation Implementation for Employing Laotian Workers from Salavahn Province to Thailand" aimed to understand the labour process and the occurred problems from the employment under the MOU framework. This research tried to understand the problems and searched for the solution to the problems which might be difference from previous studied, therefore regulation theory as the critical approach had applied for conceptual framework.

There are three key questions in this research. Firstly, how did the occurrence of the MOU reflect on the adjustment of regulation of migrant labour? And what were the influences of the discourse to both levels; regional and global ? Secondly, how did the regulation of the migrant labour according to the MOU contribute to the employment process and labour management according to the regulations which determined in the MOU? And how did the stakeholder such as the employer, the labour, recruitment company and the broker respond to the regulation according to MOU framework? Thirdly, how did the problem and obstacle in regulating of the migrant labour according to the MOU occur? How did that problem and obstacle affect to the regulation of migrant labour? And what were the solutions to problem and obstacle? The finding are as following:

Firstly, MOU was the agreement that illustrated the influential of the discourse at the global level such as the international cooperation, the liberalization of labor mobility and the protection of the labour. It is the advancement changes in Thailand and neighboring countries. The purposes of the occurrence of the MOU were not only to solve the problems in Thailand and neighboring countries but to establish and to set up the regulation orders or to "compact the power" in regulating the labour both internationally and domestically.

Secondly, the regulation process of the state according to MOU concerned the powers and powers relation which exercised by implementing laws and policy. The study demonstrated that the state did not play the role honorably but implement the power as facilitator as well as enforcer. The studied also showed that in regulating the policy, the state did not monopolize the power but establish the "space of negotiation" which means the stakeholder reacted to the regulation in various way. The stakeholder were the state's departments, recruitment company, employer as well as labour. Under the powers relation, both parties

negotiated with the regulation which might cause the unintended consequences, result in the complication problem of the migrant labour.

Lastly, the limitation of the state's regulation according to the framework of MOU indicated the obstacle of the regulation according the framework of MOU was not only a technical problem but the main problem was the structural problems. The structural problem in Laos started from Laos' history. Laos is a socialist state that more centralization. The governing culture in the government system acquainted with the supervision than providing services to the population. Another structural problem was the officers' knowledge and ability as well as the lack of the facilities. Instead of facilitating the employment, the structure may cause the obstacle in operating of the recruitment agent. The authorities might implement the powers for their benefit as well as creates quasi-monopoly recruitment. So there are less competitions which resulted in inefficiency of the recruitment, high costs in both financially and timing. In Thailand's side, the historical analysis by Marxism theory indicated that Thailand's government was not neutral, unity or held a strong intension in regulating the labour ideally. Moreover, it was influenced by the National Security Concept which prejudiced the migrant labour. At operation level, the state had faced the unsolved problems such as some inapplicable regulation of MOU, the negotiation of the advantage groups , inefficiency and righteous of the state's and the lack of determination in protecting the labor.

The analysis indicated that the migrant labor management related to power relation; therefore making changes was not researching for the policy suggestion. The previous researches focused only on providing the solution to the government organization, the operating staffs and technology. Even though, it is worth to study but it did not lead to the solution. This study would like to request the academic to pay attention to the critical thinking, analyzing the powers relation between state – capital – labour which might contradict and negotiate each other. The study regarded the migrant labor should emphasis on the analyzing the strategy /the domination/the struggle between difference parties or to find how to adjust the powers relation which might benefit to the changing.

At the urgent period, this research presented some suggestions in policy aspect which is to continue the recruitment according to MOU,cancellation exceptional policy for the illegal migrant labour to work, and reduce the cost at the origin country were the indication factors of the success of the employment according to the MOU. The urgent solution to this is to assist Laos government in order to improve the ID card system and passport system, reduce the role of the recruitment agent according to MOU by facilitate and transparent the employment process. In urgent period, the labor should be under control of the recruitment regulation, the labor which according to MOU should be protected and accessed the benefit effectively. These things should be done at the same time as long term process of solution. Thailand should change from the industrial structure which depend on unskilled (low cost) labor to the industrial structure which base on knowledge and skilled labor as well as the government should determine the migrant labour policy in accordance to other policies base on the changing of the labour market by consider the population trend as well as the economic completion ability in a long term.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ค
บทคัดย่อ	ฎ
Abstract	ฑ
สารบัญตาราง	ต
สารบัญกรอบข้อความ	ถ
สารบัญแผนภาพ	ท
สารบัญภาพประกอบ	ธ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญของประเด็นปัญหาในการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 ทบทวนวรรณกรรม	4
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	15
1.5 การดำเนินการวิจัย	22
1.6 การนำเสนอรายงานการวิจัย	25
บทที่ 2 ที่มาและสาระสำคัญของ MOU : พิจารณาในบริบทระดับโลกและท้องถิ่น	26
2.1 วาทกรรมระดับโลก : เสรีนิยม (ใหม่) และการคุ้มครองแรงงาน	26
2.2 ภูมิภาคนิยมและการบริหารจัดการในภูมิภาคแม่น้ำโขง	32
2.3 ปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	35
2.4 ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ	37
2.5 MOU : เสรีนิยมที่มีการจัดการ	42
บทที่ 3 สปป.ลาว : การกำกับควบคุมของรัฐ กับผลกระทบต่อบริษัทจัดหางาน และแรงงาน	50
3.1 การกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ของรัฐลาว	50
3.2 อุปสรรคการดำเนินการของบริษัทจัดหางาน	67
3.3 ประสบการณ์ของแขวงสาละวัน : เมื่อหน่วยงานรัฐทำธุรกิจ	76
3.4 แรงงานลาว : จะไปทำงานตามช่องทาง MOU ดีไหม ?	84
3.5 การจัดหาแรงงานของรัฐกับโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกัน	89
3.6 สรุป	94
บทที่ 4 การกำกับควบคุมของรัฐไทย และผลกระทบต่อนายจ้าง นายหน้า และแรงงาน	95

4.1 การกำกับควบคุมของรัฐ และทางเลือกของนายจ้าง 95
4.2 นายหน้านำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU ในประเทศไทย กับประเด็นท้าทาย 109
4.3 โอกาสและอุปสรรคของแรงงาน 114
4.4 สรุป 125
บทที่ 5 การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติในบริบทปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐไทย 127
5.1 รัฐกับการพัฒนาอุตสาหกรรม 127
5.2 รัฐกับความมั่นคงแห่งชาติ 134
5.3 การปรับตัวและปัญหาที่แก้ไม่ตก 143
5.4 สรุป : ขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐ 152
บทที่ 6 สรุปและเสนอแนะ 155
6.1 ข้อค้นพบของการวิจัย 155
6.2 ข้อถกเถียงทางทฤษฎี ความร่วมมือระหว่างรัฐในการกำกับควบคุม แรงงานข้ามชาติ : การเชื่อมต่อที่มีอุปสรรค (The Missing Link) 160
6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 163
บรรณานุกรม 167
ภาคผนวก -1-
ภาคผนวก 3.1 -2-
ภาคผนวก 3.2 -6-
ภาคผนวก 3.3 -24-
ภาคผนวก 3.4 -29-
ภาคผนวก 4.1 - 36-
ภาคผนวก 4.2 - 40-

สารบัญตาราง

ตาราง 3.1 กฎหมาย คำสั่ง/คำรัสนายกรัฐมนตรี กฎกระทรวง และประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงาน นับจากทศวรรษ 1990	59
ตาราง 3.2 รายชื่อ 12 บริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ	69
ตาราง 3.3 แรงงานลาวไปทำงานอยู่ประเทศไทยแยกตามบริษัทวิสาหกิจ บริการจัดส่งประจำปี	70
ตาราง 3.4 รายการต้นทุนการจัดหาแรงงานของบริษัทจัดหางานแห่งหนึ่ง	74
ตาราง 3.5 ข้อมูลพลเมืองบ้านและคุ้มบ้านแขวงสาละวัน ค.ศ. 2010-2011	77
ตาราง 4.1 ภาระหน้าที่ของนายจ้างผู้จ้างแรงงานข้ามชาติตาม MOU	96

สารบัญกรอบข้อความ

กรอบข้อความ 2.1 ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นระบบ 37

กรอบข้อความ 2.2 บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน 42

กรอบข้อความ 3.1 แนวทางและภารกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (ค.ศ.2011-2015) ด้านแรงงาน 57

กรอบข้อความ 3.2 กรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดหาแรงงานของบริษัทจัดหางาน 63

กรอบข้อความ 3.3 กรณีตัวอย่าง ภูมิหลัง การปฏิบัติราชการ และการทำธุรกิจของเจ้าหน้าที่ 79

กรอบข้อความ 4.1 นายหน้ารับเหมาช่วงแรงงาน และกรณีพิพาทที่มหาชัย 101

กรอบข้อความ 4.2 ประเภทของนายหน้าในจังหวัดสมุทรสาคร 103

กรอบข้อความ 5.1 ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ และ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) 144

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย 22

แผนภาพ 5.1 วงจรปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติ ด้วยกลไกนำเข้ารงงานตาม MOU 149
ภายหลังจากมียุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ
ปี พ.ศ. 2546

สารบัญภาพประกอบ

ภาพ 3.1 ตัวอย่างเอกสารสำมะโนครัว ของ สปป.ลาว 65
ภาพ 3.2 ตัวอย่าง บัตรประชาชน สปป.ลาว 65
ภาพ 3.3 บ้านใหม่ที่กำลังสร้างของครอบครัวนายสานและนางพอ 91
ภาพ 3.4 รถไถนาเดินตามที่ได้จากการเก็บเงินที่ไปทำงานในประเทศไทย 91
ภาพ 3.5 ชาวตะโอย 93
ภาพ 3.5 ชาวตะโอย 93
ภาพ 4.1 การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในระบบการผลิตแบบสายพาน 122
ภาพ 4.2 การปฐมนิเทศแรงงานในวันรับตัวเข้าสู่หอพักของโรงงานแห่งหนึ่ง 122

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญของประเด็นปัญหาในการวิจัย

ในทศวรรษ 2540 ท่ามกลางสถานการณ์ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะมีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ในขณะที่ยังมีแรงงานทำงานในประเทศโดยไม่เป็นไปตามกฎระเบียบจำนวนมาก และทางการก็ยังไม่มีมาตรการจัดการปัญหาที่มีประสิทธิภาพ รัฐไทยได้ริเริ่มมาตรการจัดการแรงงานข้ามชาติหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เพื่อตัดสินใจและอำนวยการแก้ไขปัญหา การปรับโครงสร้างกรมกองที่เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในกระทรวงแรงงาน ที่สำคัญคือในปี 2546 กระทรวงแรงงาน ได้ริเริ่ม “ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ” ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การทำให้เกิดการจ้างงานแรงงานข้ามชาติโดยถูกกฎหมาย โดยทำงานตามยุทธศาสตร์ย่อยในหลายด้านพร้อมกัน คือการนำเข้าแรงงานข้ามชาติโดยการทำสัญญาว่าจ้างแรงงานกับแรงงานในประเทศต้นทาง การปรับให้แรงงานที่มีสถานะผิดกฎหมายกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมาย การเข้มงวดกวดขันป้องกันการลักลอบเข้าเมือง ปราบปรามจับกุม และส่งกลับแรงงานผิดกฎหมาย การเอาผิดกับนายจ้างและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานผิดกฎหมาย เป็นต้น

โดยสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติ ได้เกิดการริเริ่มกลไกสำคัญของการจัดการแรงงานข้ามชาติให้เข้าระบบ คือการจัดทำข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ข้อตกลงได้ปรากฏในรูปแบบ “บันทึกความเข้าใจ” (Memorandum of Understanding) โดยการทำบันทึกความเข้าใจฯ (ต่อไปจะเรียกว่า MOU) ระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เกิดขึ้นในปี 2545 ไทยกับกัมพูชา และไทยกับพม่าในปี 2546 ตามลำดับ MOU เป็นกลไกวางระบบการจ้างแรงงาน สำหรับแรงงานระดับล่างหรือแรงงานไร้ฝีมือ ด้วยการทำให้เกิดการนำเข้าแรงงานจากการทำสัญญาของนายจ้างไทยกับบริษัทจัดหางานลาว ให้มีการส่งแรงงานเข้ามาถึงสถานประกอบการอย่างเป็นระบบ ภายใต้การกำกับดูแลร่วมกันของทางการทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง MOU ยังวางแนวทางการร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศในการส่งกลับแรงงานที่ครบกำหนดสัญญาจ้าง การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการป้องกันปราบปรามการข้ามแดน การค้าแรงงานและการจ้างแรงงานแบบผิดกฎหมาย นอกเหนือจากนั้น MOU ยังมีภารกิจสำคัญอีกด้านหนึ่ง ในการช่วยสะสางปัญหา คือได้เกิดความร่วมมือในการพิสูจน์สัญชาติ สำหรับบรรดาแรงงานผิดกฎหมายที่ได้เข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยแล้ว และเมื่อแรงงานผ่านการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง พวกเขาก็จะได้เปลี่ยนสถานะเป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยสมบูรณ์

กระนั้นก็ดี เป็นเวลานับทศวรรษตั้งแต่เกิด MOU จนบัดนี้อาจกล่าวได้ว่า การจ้างแรงงานและการดำเนินการอื่นๆตาม MOU ประสบความสำเร็จน้อยมาก ซึ่งเห็นได้จากตัวเลขการนำเข้าแรงงานตาม

MOU ทำได้เพียงประมาณร้อยละ 10 จากความต้องการจ้างงานที่นายจ้างแจ้งความประสงค์ เสียงสะท้อนจากนายจ้างผู้จ้างงานแรงงานลาว และผู้เกี่ยวข้องก็คือ การนำเข้าแรงงานตาม MOU ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก (ประมาณ 15,000 – 25,000 บาท/คน) และต้องใช้เวลาดำเนินการยาวนาน (2 – 6 เดือน) ยังไม่ต้องเอ่ยถึง การส่งกลับแรงงาน การคุ้มครองสิทธิ และการป้องกันปราบปรามขบวนการจ้างงานผิดกฎหมายที่แทบไม่เกิดผลทางปฏิบัติใดๆ แม้กระทั่งภารกิจการพิสูจน์สัญชาติ แม้จะมีความคืบหน้าบ้าง แต่ก็เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์

ที่ผ่านมาได้มีการศึกษาบทเรียนและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการตาม MOU มาบ้างแล้ว (เช่นงานศึกษาเรื่อง MOU โดยตรงได้แก่ Vasuprasat (2008) สินี (2551) สมาน และคณะ (2553) และที่ไม่ได้ศึกษาเรื่อง MOU โดยตรง แต่เป็นส่วนหนึ่งของงานเช่น ปังปอนด์ (2552) ยงยุทธ์ (2552) ประชา (2553)) แต่ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่า ยังมีประเด็นอื่นๆที่ควรจะได้รับการพิจารณา อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า MOU ถูกคาดหวังว่าจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการแรงงาน ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ การเข้าใจปัญหาการดำเนินการตาม MOU อย่างถี่ถ้วนมากขึ้น จะเป็นประโยชน์ในการประเมินว่า MOU ยังจะเป็นเครื่องมือในการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เหมาะสมหรือไม่ หากจะใช้ต่อไปจะต้องแก้ไขปรับปรุงสิ่งใด รวมทั้งยังเกี่ยวโยงไปถึงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบด้วยว่า อยู่ในสถานการณ์ที่ยุทธศาสตร์จะบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่า MOU ระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน เป็นกลไกที่ถูกสร้างขึ้นในบริบทโลกาภิวัตน์ ที่ถูกขับดันด้วยวาทกรรมเสรีนิยม และเป็นเสรีนิยมที่เข้มข้นและมีลักษณะเฉพาะจนอาจเรียกว่า “เสรีนิยมใหม่” (Neoliberalism) (Harvey 2007) และมีการเปรียบเปรยกันว่า เสรีนิยมใหม่คือ “ระเบียบทางเศรษฐกิจของโลกชุดใหม่” (New Global Economic orders) เมื่อพิจารณา MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านก็จะพบว่า มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระเบียบทางเศรษฐกิจของโลกชุดใหม่ ดังที่เราจะพบว่า MOU คือหลักการที่ยอมรับคุณประโยชน์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ และมีเป้าหมายที่จะลดอุปสรรค/ส่งเสริมให้การเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติเป็นไปโดยเสรี และอยู่ภายใต้กฎหมาย ในขณะเดียวกัน ก็ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานตามหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานที่ได้กลายเป็นหลักการสากล การพิจารณาการดำเนินการตาม MOU โดยมองว่า MOU มีความเชื่อมโยงกับระเบียบทางเศรษฐกิจของโลกชุดใหม่ จะทำให้เราเกิดความเข้าใจ ทั้งในด้านที่ MOU ได้รับอิทธิพลจากระเบียบใหม่ และในด้านการดัดแปลงระเบียบใหม่มาสู่การเป็น MOU ในขณะเดียวกันจะทำให้เรารู้ว่า เมื่อระเบียบใหม่นั้นถูกนำมาใช้ในบริบทสังคมไทยและประเทศเพื่อนบ้าน สามารถบังคับใช้ได้จริงหรือไม่ อย่างไร

ในการวิเคราะห์การดำเนินการของรัฐตาม MOU ผู้วิจัยจะประยุกต์ใช้ "ทฤษฎีการกำกับควบคุม" (Regulation Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ คำว่า "กำกับควบคุม"[1] (regulation) ที่ใช้ในที่นี้มีความหมายในทำนองเดียวกับ "การจัดการ" (management) แต่ก็มีความแตกต่างออกไปในแง่ที่การกำกับควบคุม มุ่งไปที่การวิเคราะห์เรื่องอำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจ (ดังจะกล่าวโดยละเอียดข้างหน้า) การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์การ "กำกับควบคุมของรัฐ" (state regulation) ตาม MOU ซึ่งการกำกับควบคุมของรัฐมีทั้งด้านของการควบคุม (control) และการอำนวยความสะดวก (facilitate) เพื่อให้การจัดการแรงงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ การวิเคราะห์ตามแนวทางนี้จะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาและอุปสรรคของการจัดการแรงงานข้ามชาติได้น่าสนใจมากขึ้น เพราะการจัดการแรงงานข้ามชาติ เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งหน่วยงานรัฐ นายจ้าง นายหน้าจัดหางาน และแรงงาน เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่ซับซ้อนมีพลวัตดังปรากฏเป็นปัญหาการจัดการที่ไม่มีข้อยุติง่ายๆดังที่ผ่านมา

ในการวิจัยนี้ เพื่อจะศึกษาการดำเนินการตาม MOU ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการไปศึกษาข้อมูลที่ประเทศต้นทางของแรงงานด้วย จึงได้เลือกศึกษาความร่วมมือระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) การเลือก สปป.ลาว คำนึงถึงความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่ประเทศต้นทางได้ดีกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพม่าและกัมพูชา อีกทั้งการนำเข้าแรงงานจาก สปป.ลาว ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในการวิจัยนี้ยังได้เจาะจงเก็บข้อมูลกรณีศึกษาในแขวงสาละวัน ของ สปป.ลาว เนื่องจากแขวงสาละวันมีประสบการณ์การส่งออกแรงงานตาม MOU ที่น่าสนใจ จากการที่หน่วยงานรัฐได้เข้ามาสนับสนุนการส่งออกแรงงานอย่างเอาการเอางาน การวิจัยมีคำถามที่สำคัญดังนี้

1. การเกิดขึ้นของ MOU ระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน สะท้อนให้เห็นการปรับตัวในการกำกับควบคุม (regulation) แรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศอย่างไร และการปรับตัวดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมระดับภูมิภาคและระดับโลกด้านการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างไร ?
2. การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติของรัฐตามกรอบ MOU ทำให้เกิดกระบวนการจ้างแรงงานและบริหารจัดการแรงงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของ MOU อย่างไร ผู้เกี่ยวข้องได้แก่ นายจ้าง บริษัทจัดหางาน นายหน้าจัดหาแรงงาน และแรงงาน ตอบสนองต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU นี้อย่างไร ?

[1] นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า "การกำกับดูแล" เป็นคำแปลของ "regulation" แต่ผู้วิจัยใช้ "การกำกับควบคุม" เพราะเห็นว่าสื่อถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจได้ดีกว่า

3. ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU เกิดขึ้นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว กระทบต่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติทั้งระบบของไทยอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร ?

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อเข้าใจการปรับตัวในการกำกับควบคุมแรงงาน (regulation) ของไทยและลาว ที่สะท้อนให้เห็นได้จากการเกิดขึ้นของ MOU ความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน และเข้าใจอิทธิพลของวาทกรรมระดับภูมิภาคและระดับโลกต่อการปรับตัวดังกล่าว
2. เพื่อเข้าใจกระบวนการจ้างแรงงานและการบริหารจัดการแรงงาน ที่เกิดขึ้นตามกรอบ MOU และการตอบสนองของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง บริษัทจัดหางาน นายหน้าจัดหาแรงงาน และแรงงานต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU
3. เพื่อเขาใจปัญหาและอุปสรรคในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU และผลกระทบของปัญหาและอุปสรรคนั้น ต่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติทั้งระบบของไทย และเพื่อทราบแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว

1.3 ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมจะนำเสนอการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ โดยแบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ คือ

1.3.1 การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

1.3.2 รูปแบบข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจ้างแรงงาน : ประสบการณ์จากนานาชาติ

1.3.1 การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

ที่ผ่านมามีงานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ที่สำคัญ 4 ชิ้นได้แก่

Vasuprasat (2008) งานชิ้นนี้เป็นการศึกษาบทเรียนการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านการจ้างแรงงาน (MOU on labour employment) โดยตรง โดยครอบคลุมถึงที่มาของ MOU, สาระสำคัญ, การประเมินการผลการนำข้อตกลงมาปฏิบัติ รวมทั้งบทเรียนและข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการตาม MOU ในอนาคต

ในด้านที่มาของ MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เกิดจากปัญหาแรงงานข้ามชาติที่ไทยและประเทศเพื่อนบ้านขาดกลไกการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์ขยายตัวขึ้น ประกอบกับได้เกิดการสัมมนาระดับนานาชาติครั้งสำคัญ เกี่ยวกับความร่วมมือในการจัดการการย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ ที่กรุงเทพฯ โดยรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพ ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจำนวนมากเข้าร่วมประชุม จนนำมาสู่ “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ” การสัมมนาครั้งนี้และปฏิญญาดังกล่าว เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดการริเริ่มความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ สปป. ลาว กัมพูชา และพม่า จนนำมาสู่การเกิดขึ้นของบันทึกความเข้าใจความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) สำหรับสาระสำคัญของ MOU ก็คือสร้างการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการจ้างแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ใน MOU มี 4 ประการก็คือ การจัดวางระบบการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การส่งกลับแรงงานที่ครบกำหนดการจ้างงาน การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และการป้องกันปราบปรามการหาประโยชน์อย่างผิดกฎหมายจากแรงงานข้ามชาติ

Vasuprasat ได้ประเมินการดำเนินการตาม MOU ในช่วงเวลาที่ผ่านมา กล่าวโดยรวม การวิเคราะห์แสดงให้เห็นความไม่สำเร็จเท่าที่ควรของการดำเนินการตาม MOU ในด้านต่างๆ เช่น การกำกับควบคุมแรงงานไม่ถูกกฎระเบียบ ซึ่งที่ผ่านมารัฐใช้วิธีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ด้วยการผ่อนผันให้แรงงานลักลอบเข้าเมืองสามารถขึ้นทะเบียนทำงานได้ชั่วคราว MOU ได้ทำให้เกิดการพิสูจน์สัญชาติทำให้แรงงานกึ่งถูกกฎหมายตามแนวทางการผ่อนผัน กลายเป็นแรงงานถูกกฎหมาย ซึ่งข้อมูลในปี พ.ศ. 2550 ที่มีการพิสูจน์สัญชาติอย่างจริงจัง ชี้ให้เห็นว่า ยังมีอุปสรรคในการร่วมมือระหว่างประเทศอย่างมาก ในกรณีของลาวสามารถพิสูจน์สัญชาติได้ประมาณร้อยละ 27 กัมพูชาร้อยละ 22 ของกลุ่มเป้าหมาย ส่วนพม่าทำได้น้อยมากคือ ร้อยละ 3 ในด้านการจ้างแรงงานตาม MOU พบว่าประสบความสำเร็จไม่มากนัก ดังตัวเลขสถิติในปี 2550 ที่พบว่า การจ้างแรงงานลาวทำได้ประมาณร้อยละ 6 ส่วนของกัมพูชาทำได้ร้อยละ 9 จากจำนวนความต้องการจ้างงานที่นายจ้างแจ้งความประสงค์ ตัวเลขนี้เกิดขึ้นจากกระบวนการจ้างงานที่ต้องใช้เวลายาวนาน 2- 6 เดือน ผ่านหลายขั้นตอน และค่าใช้จ่ายที่สูงอย่างมาก ดังตัวเลขค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานที่นายจ้างต้องจ่ายเพื่อให้ได้แรงงาน 1 คน ในกรณีของกัมพูชาเป็นเงินประมาณ 22,000 บาท ส่วนกรณีลาวเป็นเงิน 14,000 – 24,000 บาท เบื้องหลังของปัญหาทั้งหมดนี้ก็คือการขาดประสบการณ์ของบริษัทจัดหางานในประเทศเพื่อนบ้าน ความไม่พร้อมของหน่วยงานราชการ ความยาวนานและซับซ้อนของขั้นตอนกระบวนการที่กำหนดเอาไว้ และการไม่รู้ไม่เข้าใจของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งบริษัทจัดหางาน นายจ้าง คนงาน และเจ้าหน้าที่รัฐหน่วยต่างๆ

ผู้วิจัยท่านนี้ยังได้อภิปรายในประเด็น การเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน จากตัวเลขของทางการที่ตรวจจับผู้เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย ที่พบว่าแม้จะมีการจ้างงานตาม MOU แต่การเข้ามาโดยผิดกฎหมายก็ไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทว่ากลับเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำในบางปี ในด้านการปกป้องคุ้มครองสิทธิตามที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของ MOU ยังไม่มีการ

ดำเนินการและยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ปัญหาเรื่องกองทุนการส่งกลับแรงงานที่ครบสัญญาจ้าง แนวทางปฏิบัติยังไม่ชัดเจน และจำนวนเงินที่จัดเก็บค่อนข้างสูง มีผลทำลายแรงจูงใจแรงงานให้เข้ามาทำงานตาม MOU นอกจากนี้ในการจ้างงานตาม MOU ยังมีกรณีความขัดแย้งระหว่างบริษัทจัดหาแรงงาน แรงงาน และนายจ้าง เนื่องจากความไม่เข้าใจกันหรือการช่อโกง

ในขั้นสุดท้าย ผู้วิจัยท่านนี้ได้นำเสนอบทเรียนการดำเนินการตาม MOU จากทัศนะที่เห็นว่าการร่วมมือระหว่างรัฐเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมในยุคสมัยปัจจุบัน อุปสรรคการดำเนินการที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า การร่วมมือระหว่างรัฐต้องจริงจัง มีความตั้งใจจริงทั้งสองฝ่าย พยายามลดกฎเกณฑ์ ลดขั้นตอน ถือหลักความยืดหยุ่น สอดคล้องกับความจริง มีกลไกสนับสนุนของรัฐที่มีความพร้อมทั้งในระดับส่วนกลางและท้องถิ่น การปกป้องสิทธิแรงงานต้องจริงจังและได้ผล ยึดหลักการสร้างแรงจูงในการคืนถิ่นของแรงงาน ด้วยการตระเตรียมงานและเตรียมการกลับคืนสู่ท้องถิ่น ประเทศปลายทางต้องมีการวางแผนระยะยาวในการนำเข้าแรงงาน ขณะเดียวกันก็ต้องลดแรงกดดันของการย้ายถิ่นของประเทศต้นทาง ด้วยการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ผู้วิจัยท่านนี้ยังเสนอว่าในอนาคต รัฐคู่ภาคีควรจะหยิบยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมาพิจารณา ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่นของแรงงานกับการพัฒนา การสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ ความมั่นคงของชาติ และสิทธิแรงงาน กระบวนการจ้างงานที่มีประสิทธิภาพ และการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ

การศึกษาของ *สมานและคณะ (2553)* เรื่องการนำเข้าแรงงานจากกัมพูชาและลาว เป็นการศึกษาที่มีการลงสนามสัมภาษณ์แรงงานกัมพูชาและลาวที่เข้ามาทำงานตาม MOU และเข้ามาโดยผิดกฎหมายที่ได้มาทำงานอยู่ในหลายจังหวัดของประเทศไทย บทสรุปของการวิจัยชิ้นนี้สนับสนุนข้อสรุปของการศึกษาชิ้นแรกที่ได้กล่าวไป คือพบว่า ปัญหาอุปสรรคของการนำเข้าแรงงานคือ ขั้นตอนและกระบวนการนำเข้าที่ซับซ้อนล่าช้า มีค่าใช้จ่ายสูงเกินไป และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆหลังจากที่มาทำงานในประเทศไทยแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนขาดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนำเข้าแรงงาน บริษัทจัดหางานยังอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย แสวงหาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องค่าตอบแทน นอกจากนั้นยังพบปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทำงานและลักษณะการทำงานที่ไม่ตรงกับที่ระบุในสัญญา แต่ถึงจะพบปัญหาดังกล่าว แรงงานจำนวนหนึ่งก็ยังคงเลือกเข้ามาทำงานโดยผ่านบริษัทจัดหางาน เนื่องจากถูกกฎหมายและปลอดภัย ได้รับการคุ้มครองมากกว่า และคนงานมีความมั่นใจในบริษัทจัดหางาน แต่คนงานบางส่วนเลือกที่จะเข้ามาด้วยตนเองอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากมีประสบการณ์การเข้ามาทำงานแล้วสะดวก รวดเร็ว มีค่าใช้จ่ายน้อย และยืดหยุ่น

ในด้านข้อเสนอแนะก็เป็นไปในทำนองเดียวกันกับงานชิ้นแรก คือสมานและคณะได้เสนอว่ารัฐควรกำหนดนโยบายนำเข้าแรงงานอย่างชัดเจน ในระดับท้องถิ่นควรให้มีความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ประเภทกิจการที่จะว่าจ้าง จำนวนโควตาแรงงาน และการรับรอง (approval) ของนายจ้างควรจะทำในระดับท้องถิ่น เพราะจะสนองความต้องการและเข้าใจความต้องการของนายจ้างได้ดีกว่า ควรลดขั้นตอนกระบวนการนำเข้าแรงงานให้สะดวกรวดเร็วขึ้น ลดค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่างๆลง และ

อาจทดลองทำความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานทั้งสองฝ่ายในการจัดหาแรงงาน โดยไม่ต้องผ่านการจัดหาของบริษัทเอกชน

การศึกษาของ *ปังปอนด์ (2552)* เป็นบทสังเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์การจัดแรงงานข้ามชาติในภาพรวม โดยพิจารณาการดำเนินการตามข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐด้านการจ้างแรงงานในฐานะส่วนหนึ่งของการจัดการแรงงานทั้งระบบ *ทำให้เห็นว่าความไม่สำเร็จในการดำเนินการตาม MOU นั้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการจัดการในภาพรวม* ผู้วิจัยท่านนี้ชี้ว่านโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยขาดความชัดเจน เป็นนโยบายระยะสั้น ขาดความสอดคล้องกับนโยบายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ประการแรก แม้ว่าจะมีการจดทะเบียนแรงงานระดับล่างจำนวนมาก แต่นโยบายแรงงานข้ามชาติไม่มีความชัดเจนในระดับชาติ และไม่สะท้อนนโยบายการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ไม่มีการคาดการการขาดแคลนแรงงานที่จะมีผลต่อการปรับแผนพัฒนาฯ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลก นอกจากไม่มีแผนแล้ว นโยบายที่ต้องการจำกัดจำนวนและเข้มงวดกับแรงงานข้ามชาติ ยังไม่สอดคล้องกับการเพิ่มความต้องการแรงงานข้ามชาติ ในการช่วยพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และนโยบายอื่นๆ เช่น การส่งเสริมครัวไทยเป็นครัวโลก การส่งเสริมพลังงานชีวภาพ ซึ่งต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ประการต่อมา หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติมีทัศนะคติต่อแรงงานข้ามชาติแตกต่างกัน เช่น กระทรวงมหาดไทย ทำงานโดยเน้นมิติความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก เน้นการจำกัดจำนวนและควบคุมแรงงาน กระทรวงแรงงาน เน้นมิติทางเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิทธิแรงงาน มีแนวทางที่ค่อนข้างยืดหยุ่นในการควบคุม ส่วนกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข ที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษาและเรื่องสุขภาพของแรงงาน ก็มีความกังวลต่อภาระงบประมาณและกำลังคนในการให้บริการแก่คนต่างด้าว และหน่วยงานในระดับต่างๆภายในกระทรวงเดียวกันก็มีมีทัศนคติในการทำงานกับคนต่างด้าวต่างกัน

ข้อเสนอของผู้วิจัยท่านนี้คือ จะต้องปรับปรุงระเบียบการตาม MOU ให้ลดขั้นตอน กระชับ ลดต้นทุน สำหรับกลไกหลักที่จะทำหน้าที่รับมือกับปัญหาแรงงานข้ามชาติได้แก่ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ควรยกระดับเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการที่มีบทบาทกว้างขึ้นและมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน โดยเป้าประสงค์ของ กบร. ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย และยุทธศาสตร์อื่น นอกจากนี้ กบร. ควรเป็นหน่วยงานหลักในการวางนโยบายแรงงานข้ามชาติและกำหนดแผนปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงและหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อขจัดปัญหาความไม่สอดคล้องกัน ของนโยบายแรงงานข้ามชาติของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประเด็นหัวใจที่นักวิจัยท่านนี้เสนอก็คือ การทำให้นโยบายแรงงานข้ามชาติของไทย มีเป้าหมายชัดเจน และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ ทั้งนี้การกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติ ต้องคำนึงถึงสถานการณ์และแนวโน้มของประเทศไทย ในด้านตลาดแรงงาน แนวโน้มประชากร ความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวของไทย และการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

หมายความว่า ภายใต้หลักการนี้จะต้องปรับปรุงการกำหนดนโยบายและบังคับใช้นโยบายในหลายระดับ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทางเดียวกัน เช่น พรบ. คนเข้าเมือง พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว การปรับปรุงกลไกการทำงาน เช่น กบร. รวมไปถึงหน่วยงานระดับกระทรวง อีกทั้งจะต้องมีการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาฝีมือแรงงานไทย และการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยอย่างเป็นระบบสอดคล้องกัน และท่านยังชี้ว่าหลักการสากลที่ควรยึดเป็นกรอบกำหนดนโยบายคือ การคำนึงถึงความสมดุลใน 3 เรื่องด้วยกันคือ ความมั่นคงของแรงงาน(สิทธิแรงงาน) ความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ในทำนองเดียวกัน *ประชา (2553)* พิจารณาเรื่องแรงงานข้ามชาติ โดยตั้งโจทย์ที่น่าสนใจว่าท่ามกลางการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และนโยบายแรงงานข้ามชาติที่ไม่ชัดเจนประเทศไทยจะต้องเผชิญปัญหาท้าทายในอนาคตอย่างไร ผู้วิจัยท่านนี้แสดงให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาติให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างมาก และเป็นเรื่องที่สังคมไทยควรตระหนักถึงคุณูปการของคนเหล่านี้ แต่การจัดการแรงงานข้ามชาติที่ไม่ชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมไทยอย่างมากในอนาคต ผู้วิจัยท่านนี้อ้างถึงการศึกษาที่ระบุว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนแรงงานข้ามชาติในตลาดแรงงาน ได้ถูกพิสูจน์แล้วว่ามีผลกระทบต่อผลิตภาพแรงงาน[2] (labour productivity) โดยรวมในภาคอุตสาหกรรมและบริการของไทยอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่ในประเทศไทยขณะนี้มีแรงงานข้ามชาติประมาณ 2 ล้านคนจากประเทศเพื่อนบ้าน เป็นแรงงานทั้งที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ที่อยู่อย่างถูกกฎหมายและกึ่งถูกกฎหมาย การยอมให้แรงงานเหล่านี้ทำงานในสภาพการทำงานที่ต่ำกว่าสภาพมาตรฐาน ด้วยค่าจ้างต่ำ และชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าที่กฎหมายกำหนด ถือว่าเป็นการปล่อยให้มีการบิดเบือนตลาดแรงงานโดยปริยาย สถานการณ์เช่นนี้เป็นปัจจัยฉุดดึงไม่ให้มีความก้าวหน้าในการลงทุนเชิงนวัตกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย การใช้แรงงานราคาถูกทำให้ไม่มีแรงกระตุ้นจะพัฒนานาธุรกิจของตนให้แข่งขันได้ดีขึ้น โดยเฉพาะด้านการลงทุน การจัดฝึกอบรมและเทคโนโลยีที่จะยกระดับผลิตภาพแรงงาน แต่จะมีแรงจูงใจให้มีการลงทุนในวิสาหกิจที่ใช้แรงงานฝีมือระดับล่างอย่างเข้มข้นเพิ่มขึ้น

สาเหตุของการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติของเศรษฐกิจไทยเกิดจากปัจจัยหลายประการ ด้านหนึ่งเกิดจากการมีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ และแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ ข้อมูลสถิติรายงานว่า เศรษฐกิจภาคแรงงานนอกระบบขยายตัวจากร้อยละ 61.5 ในปี พ.ศ. 2549 เป็นร้อยละ 63.7 ในปี พ.ศ. 2551 สำหรับประเภทการทำงานพบว่า ร้อยละ 62 ของแรงงานนอกระบบอยู่

---

[2] ผลิตภาพแรงงานงาน (labour productivity) หมายถึง ปริมาณของสินค้าหรือบริการที่ผลิตได้โดยคนงานคนหนึ่งในช่วงเวลาที่กำหนด มองในระดับมวลรวมหรือระดับมหภาค คำจำกัดความคือ อัตราส่วนระหว่างผลผลิตมวลรวมทั้งหมดในประเทศที่ปรับราคาแล้ว (gross domestic production at adjusted prices) กับปัจจัยการผลิตของแรงงาน (จำนวนชั่วโมงที่ใช้ในการผลิตหรือจำนวนแรงงานที่ใช้ในการผลิต) (ประชา 2553 : 15)

ในภาคการเกษตร ร้อยละ 16 อยู่ในภาคการค้าปลีกและค้าส่ง ร้อยละ 7 อยู่ในภาคธุรกิจการโรงแรม ภัตตาคาร ร้ายอาหาร ร้อยละ 5 อยู่ในภาคการผลิต และร้อยละ 4 อยู่ในภาคการก่อสร้าง ปัจจัยอีกด้านหนึ่งคือตลาดแรงงานไทย นอกเหนือจากทัศนคติทางลบของแรงงานไทยต่องานระดับล่าง ก็คือโครงสร้างประชากรไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ที่มีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลงโดยเปรียบเทียบ และคาดว่าในระหว่างปี 2550-2558 กำลังแรงงานของไทย (labour force) จะเติบโตแค่ร้อยละ 4 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำที่สุดในประเทศอาเซียน ขณะเดียวกันการขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและการศึกษาขั้นสูง ก็ทำให้แรงงานไทยมีความต้องการจะเข้าทำงานที่มีทักษะสูงมากขึ้น การที่นายจ้างไทยประสบความยากลำบากมากขึ้นในการชักจูงแรงงานไทยให้เข้ามาทำงานในตำแหน่งที่ว่าง อาจอธิบายได้จากอัตราการว่างงานของไทยที่อยู่ในระดับร้อยละ 1.2 อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าอัตราการว่างงานตามธรรมชาติคือร้อยละ 3 อัตรานี้เป็นการยืนยันถึงความตึงตัวของตลาดแรงงานที่มีความต้องการแรงงานมากกว่าอุปทานของแรงงาน

กล่าวในระดับมหภาค ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางต่ำ และกำลังเผชิญหน้ากับการท้าทายของการจมอยู่ในกับดักของประเทศรายได้ปานกลาง (middle income trap) ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่อัตราการลงทุนของธุรกิจภาคเอกชนต่ำและมีการเพิ่มของผลิตภาพในอัตราต่ำ ถ้าไม่แก้ไขผลที่ตามมาจะถูกบีบทั้งโดยประเทศที่กำลังพัฒนาที่เป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจที่มีค่าแรงต่ำ และประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นผู้นำทางนวัตกรรม ทั้งนี้เท่าที่ผ่านมาประเทศไทยยืนอยู่บนอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตต่ำ และใช้แรงงานเข้มข้น ประเทศไทยจึงอยู่บนทางแพร่งกล่าวคือจะเดินหน้าต่อไปโดยใช้แรงงานทักษะต่ำจากประเทศเพื่อนบ้านต่อไป หรือจะปรับเปลี่ยนทิศทางนโยบายเสียใหม่ โดยการกระตุ้นส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสูงขึ้น และพัฒนาแรงงานฝีมือแรงงาน พร้อมทั้งยกระดับรายได้ของแรงงาน ดังเช่นหลายๆประเทศในเอเชีย และเพื่อนบ้านที่มีนโยบายชัดเจนที่ไม่สนับสนุนอุตสาหรรมที่ใช้เทคโนโลยีต่ำและแรงงานราคาถูก

สำหรับในประเด็นการดำเนินการตาม MOU งานชิ้นนี้ก็กล่าวไว้ในทำนองเดียวกับงานชิ้นที่กล่าวมาก่อนหน้านี้คือ ชี้ให้เห็นระเบียบการนำเข้าแรงงานที่ค่าใช้จ่ายสูงและมีขั้นตอนที่ซับซ้อน ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติได้เข้ามาทำงานตาม MOU หรือแรงงานที่ผิดกฎหมายได้ปรับสถานภาพเป็นแรงงานถูกกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ก็ต้องเผชิญกับข้อจำกัดทางกฎหมายที่มากมายและซับซ้อน และบางกรณีขัดกันเอง ดังเช่นกรณี พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว และ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง กฎหมายฉบับแรกให้การรับรองการทำงาน แต่ก็มีข้อกำหนดปลีกย่อยเช่น การกำหนดให้ขออนุญาตเมื่อจะเดินทางออกนอกจังหวัดที่ทำงานอยู่ การขออนุญาตหากต้องการเปลี่ยนนายจ้าง ในกฎหมายฉบับหลังแม้ว่าแรงงานจะทำงานโดยถูกกฎหมายแล้วก็ตาม แต่แรงงานต้องรายงานตัวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุก 90 วัน เกี่ยวกับสถานภาพและที่อยู่ของตน และต้องรายงานภายใน 24 ชั่วโมงทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนที่พักอาศัย และถ้าจะกลับไปเยี่ยมประเทศต้นทางก็ต้องทำวีซ่าเพื่อกลับเข้าประเทศ (re entry visa) อีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนพยายามเปลี่ยนนายจ้างหรือหนี้นายจ้างคือ

“ผลกระทบทางรายได้” (income effect) นั่นคือนายจ้างหักค่าจ้างของแรงงานเพื่อชดเชยค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการขึ้นทะเบียนพิสูจน์สัญชาติ ค่าจ้างจัดหางาน การหักเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับ ทำให้แรงงานจำนวนหนึ่งผละจากงานเมื่อเห็นว่ามีงานใหม่ที่มีเงื่อนไขดีกว่า แม้ว่าจะเป็นการไปทำโดยผิดกฎหมาย

ข้อสรุปของประชาในการจัดการแรงงานข้ามชาติเพื่ออนาคตคือ ต้องแก้ปัญหาในระดับโครงสร้างอย่างเป็นบูรณาการ กล่าวคือ ต้องจัดการกับความขาดแคลนแรงงานที่ฝังรากลึกในระบบอุตสาหกรรม การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย การพึ่งพาแรงงานทักษะต่ำ ความล้มเหลวในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติที่เป็นทางการ การทรุดตัวลงเรื่อยๆของขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การลดลงของจำนวนกำลังแรงงานในประเทศ การหลุดออกจากการอุตสาหกรรมเทคโนโลยีต่ำใช้แรงงานเข้มข้น ไปสู่อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสูงและแรงงานมีฝีมือ และการไม่ประสานสอดคล้องกันของกฎหมายและสถาบันในการจัดการการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ

จากการศึกษาทั้ง 4 ชิ้นที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า มีความเห็นไปในทางเดียวกัน คือการดำเนินการตาม MOU มีอุปสรรคในทางปฏิบัติ จากกฎระเบียบการที่ยุ่งยากหลายขั้นตอน ทำให้ใช้เวลาดำเนินการจ้างงานยาวนาน และเสียค่าใช้จ่ายสูง และการจะเข้าใจปัญหาการดำเนินการตาม MOU ก็จะต้องพิจารณาในบริบทการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ รวมไปถึงในบริบทการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศด้วย ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อสรุปและวิธีการมองปัญหาที่กล่าวมา แต่ก็เห็นว่ายังมีข้อจำกัดในการเข้าใจปัญหา ซึ่งจะได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในหัวข้อกรอบแนวคิดในการวิจัยต่อไป

1.3.2 รูปแบบข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจ้างแรงงาน : ประสบการณ์จากนานาชาติ

ในยุคโลกาภิวัตน์ การย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศได้ขยายตัวทั้งด้านปริมาณผู้ย้ายถิ่นและรูปแบบการย้ายถิ่น เรื่องนี้ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาระดับโลก ข้อมูลขององค์การสหประชาชาติ (UN) แจ้งว่าในปี ค.ศ. 2005 มีจำนวนสุทธิของผู้ที่ไม่ได้อยู่ในถิ่นฐานประเทศบ้านเกิดของตนจำนวนประมาณ 191 ล้านคน คิดเป็นจำนวนร้อยละ 3 ของประชากรโลก ตัวเลขนี้ขยายตัวเท่ากับ 2.2 เท่าของจำนวนผู้ย้ายถิ่นในปี ค.ศ. 1975 (87 ล้านคน) ทางด้านองค์การแรงงานสากล (ILO) ประมาณว่า ในหมู่ผู้ย้ายถิ่นที่มีหลากหลายประเภท เช่น นักท่องเที่ยว ผู้ไปศึกษาต่างประเทศ ผู้ลี้ภัย และอื่นๆ ในจำนวนนี้น่าจะเป็นผู้ย้ายถิ่นเพื่อการทำงานหารายได้ หรือเป็น “แรงงานย้ายถิ่น” มากกว่าครึ่ง ILO ประมาณการว่าแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติในปี ค.ศ. 2000 มีประมาณ 81 ล้านคน ในปี ค.ศ. 2005 เพิ่มเป็น 90 ล้านคน และถ้าหากรวมสมาชิกในครอบครัวของพวกเขาด้วยจะมีจำนวนประมาณ 170 ล้านคน (Wickramasekara 2006a : 3-4) ท่ามกลางสถานการณ์นี้ ยังไม่มีสถาบันจัดการแรงงานระดับนานาชาติที่มีประสิทธิภาพ ปรากฏการณ์การกีดกัน รังเกียจ เอารัดเอาเปรียบ และสภาพการทำงานที่ย่ำแย่ของแรงงานข้ามชาติยังเกิดขึ้นทั่วไป เท่าที่ผ่านมาองค์กรนานาชาติได้รวมมือกันผลักดันให้เกิดการจัดแรงงานข้ามชาติให้เกิดความเป็นธรรม

และประสิทธิภาพ เช่น UN, ILO และ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนมากมาย สำหรับ ILO ได้มีบทบาทสำคัญผลักดันให้เกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านแรงงานข้ามชาติหลายฉบับ ได้จัดทำกรอบกติกาสากลเพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานที่เป็นธรรมและการทำงานที่มีคุณค่า รวมทั้งได้เกิดกรอบความร่วมมือของนานาประเทศระดับภูมิภาคขึ้นในหลายวาระโอกาส แต่กลไกที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ “ข้อตกลงทวิภาคีด้านแรงงาน”

ข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral Agreement – BA) เป็นการตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดความร่วมมือในเรื่องต่างๆซึ่งคาดว่าจะทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน BA ถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฝ่ายมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างจริงจัง และเนื่องจาก BA เป็นการตกลงที่เคร่งครัด จึงมีการทำข้อตกลงในอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “บันทึกความเข้าใจ” (Memory of Understanding – MOU) MOU ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของสองฝ่าย จึงมีความเคร่งครัดน้อยลง ยืดหยุ่นมากขึ้น สามารถเจรจาต่อรองกันได้ตามแต่สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (GO 2007) แต่ละประเทศจึงเลือกใช้ BA และ MOU ด้วยเหตุผลแตกต่างกันไป

Baruah (2003) เสนอว่า ในปัจจุบันการทำข้อตกลงทวิภาคีด้านแรงงาน (Bilateral Labour Agreements – BLA) เป็นเรื่องที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย สำหรับประเทศในกลุ่ม OECD พบว่ามีการใช้ BLAs มากกว่า 176 ฉบับ การทำข้อตกลงทวิภาคีด้านแรงงานอาจกล่าวได้ว่าเป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ดังนี้ *ด้านเศรษฐกิจ* ข้อตกลงระหว่างประเทศในการจ้างแรงงานระยะสั้นที่มีระยะเวลาแน่นอนปรากฏอย่างแพร่หลาย การดำเนินการนี้ให้ประโยชน์แก่ประเทศปลายทางที่ขาดแคลนแรงงานตามฤดูกาล (เช่นงานในภาคเกษตรกรรม การท่องเที่ยว การก่อสร้าง) ส่วนประเทศต้นทางก็ได้ประโยชน์จากรายได้ของแรงงาน เช่น กรณี BLAs ของประเทศฝรั่งเศส กับ โมรอคโค ตูนิเซีย อดีตยูโกสลาเวีย โปแลนด์ หรือ ระหว่างแคนาดากับประเทศในแคริเบียน *ด้านการเมือง* BLA อาจตอบสนองวัตถุประสงค์ทางการเมืองเช่น เพื่อกระชับความสัมพันธ์ฉันท์มิตรระหว่างประเทศ หรือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการจัดการกับแรงงานไม่ถูกกฎระเบียบ (เช่นระหว่างอิตาลีกับสเปญ) *ด้านการพัฒนา* ข้อตกลงระหว่างประเทศอาจใช้เพื่อลดการกีดกันการจ้างแรงงานในบางประเภท และทำให้ประเทศต้นทางของแรงงานได้รับการพัฒนาทักษะแรงงานในด้านนั้น เช่นการจ้างแรงงานด้านการดูแลสุขภาพ (health) ดังที่ข้อตกลงของหลายประเทศที่ทำกับประเทศในสหราชอาณาจักร (UK)

กล่าวให้ชัดเจนมากขึ้น BLA ให้ประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายในมิติต่างๆดังนี้ มิติของการจัดระเบียบการบริหารจัดการแรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากข้อตกลงทั้งสองฝ่ายไม่เพียงแต่จะตอบสนองการได้รับและได้ส่งแรงงานไปสู่กันเท่านั้น แต่ในเวลาเดียวกันข้อตกลงจะทำให้เกิดการพัฒนาระบบที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาระบบและการแลกเปลี่ยนข่าวสารด้านแรงงาน การปกป้องคุ้มครองสิทธิ การรักษาพยาบาล การประกันภัย การเดินทาง การส่งกลับแรงงานที่ครบกำหนดสัญญา การบูรณาการแรงงานคืนถิ่น การรับสมัครงาน การฝึกงาน การถ่ายทอดทักษะฝีมือแรงงาน การป้องกันการจ้างแรงงานไม่ถูกกฎระเบียบ ฯลฯ

ในอีกมิติหนึ่งคือการที่ BLA ได้ถูกนำมาปรับใช้อย่างยืดหยุ่นเพื่อตอบสนองการจ้างงานที่มีเงื่อนไขแตกต่างกัน ดังในกรณีข้อตกลงระหว่างประเทศเยอรมนีกับประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ประเทศเยอรมนีต้องการแรงงานชั่วคราวในหลายรูปแบบ จึงได้กำหนดข้อตกลงการจ้างแรงงานข้ามชาติ 4 รูปแบบได้แก่ รูปแบบแรก เรียกว่า *guest-employee agreement* เป็นการจ้างแรงงานต่างชาติที่มีฝีมือระดับพื้นฐาน โดยจะได้รับการพัฒนาฝีมือขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง มีกำหนดระยะเวลาจ้างงานสูงสุด 18 เดือน รูปแบบที่สองเรียกว่า *cross-border commuters* การจ้างงานประเภทนี้ไม่มีข้อกำหนดเรื่องระยะเวลา แต่ข้อกำหนดคืออนุญาตให้ทำงานเฉพาะในพื้นที่ชายแดน แรงงานสามารถไปกลับถิ่นฐานของตนเองได้เป็นกิจวัตร ประมาณร้อยละ 85 ของการจ้างงานในลักษณะนี้ เป็นแรงงานจากสาธารณะรัฐเชค รูปแบบที่สามเรียกว่า *seasonal worker scheme* ซึ่งเป็นการทำงานของแรงงานข้ามชาติที่พบว่าโดยปกติจะมีแรงงานประมาณ 200,000 คน มาทำงานในเยอรมันตามฤดูกาล ส่วนใหญ่ทำงานภาคเกษตร และส่วนใหญ่เป็นชาวโปแลนด์ กลุ่มนี้มีกำหนดให้ทำงานได้นานที่สุด 9 เดือนในหนึ่งปี และต้องกลับออกไป ทำเรื่องอนุญาตกลับเข้ามาใหม่ รูปแบบสุดท้ายเรียกว่า *contract worker scheme* ซึ่งกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดระยะเวลาการทำงานค่อนข้างยาวนานคือ 2-3 ปี ในการนี้บริษัทต่างชาติที่มาเปิดกิจการในเยอรมนีก็สามารถจ้างแรงงานข้ามชาติได้ โดยใช้วิธีจ้างงานผ่านบริษัทจัดหาแรงงานของเยอรมนี (sub-contractor)

ในกรณีสหราชอาณาจักร (UK) ได้เกิดข้อตกลงความร่วมมือที่เรียกว่า ระบบการจ้างงานภาคเกษตรกรรมตามฤดูกาล (The seasonal agricultural worker scheme) ซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากหลังยุคสงคราม ที่มีแรงงานหนุ่มสาวจากทั่วยุโรปเข้ามาทำงานในภาคเกษตรในฤดูกาลเก็บเกี่ยวเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้มีการพัฒนาข้อตกลงระหว่างประเทศอังกฤษกับประเทศอื่นๆในยุโปกว่า 7 รูปแบบ สำหรับประเทศแคนาดากับกลุ่มประเทศแคริเบียนและเม็กซิโก ก็มีข้อตกลงการจ้างแรงงานชั่วคราวภาคเกษตรในทำนองเดียวกัน

ในด้านปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือคือ ต้องใช้เวลาเจรจาทำข้อตกลงยาวนาน และเมื่อนำมาปฏิบัติแล้ว การจ้างงานตาม BLA ก็จะใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างยาวนาน ดังกรณีประสบการณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศส่งออกแรงงานรายใหญ่ที่ได้ทำ BAL กับประเทศปลายทางหลายประเทศ ที่พบข้อจำกัดของการดำเนินการตาม BLA และได้หันไปหารูปแบบอื่นๆในการสร้างความร่วมมือกัน ปัญหาประการต่อมา สำหรับประเทศผู้รับแรงงานบางประเทศอาจจะไม่สนใจจะทำ BLA ตราบใดที่ยังได้ประโยชน์จากแรงงาน และไม่ต้องการที่จะสร้างเงื่อนไขยุ่งยากในการจ้างงานให้แก่ประเทศตน และประการสุดท้ายก็คือ สำหรับประเทศที่ไม่ทีพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดีมาก่อน หรือมีปัญหาที่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์จากเรื่องอื่นๆ ก็ทำให้เกิดการทำ BLA ได้ยาก หรือรักษาข้อตกลงตาม BLA ได้ยากด้วย

Wickramasekara[3] (2006b) ชี้ว่า แม้ ILO จะสนับสนุนการทำ BA ในฐานะกลไกในการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ดังที่ ILO ได้บรรจุไว้ในข้อเสนอแนะ (Recommendation) หมายเลขที่ 86 (ค.ศ. 1949) ให้การสนับสนุน BA เพื่อให้เกิดการจ้างงานที่ดี แต่ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชีย รวมทั้งในตะวันออกลาง ไม่นิยมที่จะทำ BA หรือแม้กระทั่งบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding - MOU) นักวิชาการผู้นี้เสนอว่าเป็นเพราะ ประเทศผู้รับแรงงานมักจะโต้แย้งว่า แรงงานข้ามชาติที่มาทำงานในประเทศของตนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่มีอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องทำข้อตกลงใดๆอีก ประการต่อมา ประเทศผู้รับแรงงานอยู่ในสถานการณ์ที่มีแรงงานจากหลายประเทศต้องการเข้ามาทำงานอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องสนใจที่จะทำ BA กับประเทศใดๆก็ได้ บางประเทศเห็นว่าการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องของภาคเอกชน ที่เป็นไปตามกลไกตลาด รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง บางกรณีเกิดจากทั้งประเทศต้นทางและปลายทางไม่มีเจตจำนงทางการเมืองในเรื่องนี้ บางประเทศเกรงว่าเมื่อทำ BA กับประเทศหนึ่งก็จะต้องทำกับประเทศอื่นๆในลักษณะเดียวกันด้วย

ในเอเชียมีข้อมูลว่า โดยรวมมีการทำ MOU มากกว่า BA สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะ BA เป็นข้อตกลงที่มีความผูกพันที่มีฐานะกฎหมาย แต่ MOU เป็นข้อตกลงที่เป็นการแสดงเจตนารมณ์ แต่ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย นอกจากนั้น การเจรจาเพื่อทำ MOU ง่ายกว่า อีกทั้งบังคับใช้ง่ายกว่า MOU ยังมีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์เศรษฐกิจและตลาดแรงงานได้มากกว่า

ในด้านวัตถุประสงค์ของ BA และ MOU ในเอเชียพบว่า สำหรับประเทศผู้รับแรงงาน มีเป้าหมายเพื่อใช้เป็นกลไกจัดระบบการจ้างแรงงานให้ถูกกฎหมาย และจัดการกับแรงงานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบในเวลาเดียวกัน (เช่น มาเลเซีย เกาหลี ไทย) ใช้เป็นเครื่องมือกำหนดความต้องการและโควตาที่เหมะสมต่อตลาดแรงงานในประเทศ ใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองสำหรับต่อรองเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆกับบางประเทศ และเพื่อกระชับความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ส่วนประเทศผู้ส่งออกแรงงาน การทำข้อตกลงมีเป้าหมายเพื่อการสร้างหลักประกันในการเข้าถึงตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง ลดแรงกดดันของการว่างงานในประเทศ เพื่อสร้างความหลักประกันว่าแรงงานจากประเทศตนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการ และเพื่อสร้างรายได้เข้าประเทศจากเงินส่งกลับของแรงงาน

กรณีประสบการณ์ของบางประเทศที่น่าสนใจเช่น สาธารณรัฐเกาหลี ที่ถือว่าเป็นประเทศที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ มีการทำข้อตกลงที่เรียกว่า Employment Permit System กับ 6 ประเทศได้แก่ อินโดนิเซีย มองโกเลีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เวียดนาม และประเทศไทย มีกระบวนการที่ได้ผลในการปรับสถานภาพแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมาย มีการบูร

[3] ผู้เขียนท่านนี้ เป็นผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านการย้ายถิ่นฐาน ของโครงการย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ แห่งองค์กรแรงงานสากล (ILO)

ฉาการกฎหมายแรงงานของเข้ากับกฎหมายที่ใช้กับแรงงานข้ามชาติ มีการกำหนดโควตาแรงงานที่ชัดเจน สามารถทำให้มีจำนวนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายในประเทศไม่มาก มีระบบการทำสัญญาจ้าง 3 ปี มีระบบการส่งกลับแรงงานที่ครบสัญญาที่ชัดเจน ในกรณีประเทศฟิลิปปินส์ ที่เป็นประเทศที่มีนโยบายสนับสนุนการส่งออกแรงงาน ซึ่งมีความกระตือรือร้นที่จะทำข้อตกลงกับประเทศอื่นๆ ได้ทำข้อตกลงทวิภาคีกับ 11 ประเทศ และมีข้อตกลง (social security agreements) อีก 7 ฉบับกับประเทศตะวันตก แต่ปัญหาก็คือไม่ประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงกับประเทศที่มีแรงงานฟิลิปปินส์ไปทำงานจำนวนมากเช่น ซาอุดิอาระเบีย สิงคโปร์ มาเลเซีย และบรูไน ปัญหาใหญ่นอกจากนั้นก็คือข้อตกลงที่ทำไปแล้วมีปัญหาในการบังคับใช้ให้เกิดผลจริงจัง ทำให้ฟิลิปปินส์พยายามหาทางออกด้วยการพยายามทำข้อตกลงในหลายรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เช่นการมีคณะกรรมการร่วมในบางเรื่องบางกรณีในการจ้างงาน

ประเด็นที่ควรจะให้ความสนใจปรึกษาหารือและพัฒนาต่อไปก็คือ กระบวนการรับสมัครงานที่ผลักภาระให้แรงงาน สิทธิของแรงงานยังถูกละเลยในบางประเด็น เช่นสิทธิในการสมาคม การตั้งสหภาพแรงงาน การเดินทางไปในที่ต่างๆในประเทศนั้น การไม่มีมาตรฐานการจ้างงานที่ทัดเทียมกัน การขาดมิติเรื่องเพศสภาพ โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานหญิง การกำกับดูแลขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การบังคับใช้ข้อตกลงเน้นการใช้ในด้านควบคุมแรงงาน มากว่าการด้านการปกป้องคุ้มครองสิทธิ เป็นต้น.

การทบทวนวรรณกรรมในสองหัวข้อที่ผ่านมา ทำให้เห็นปัญหาและและอุปสรรคของการดำเนินการตามข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่อาจเข้าใจที่มาของปัญหาและอุปสรรคได้มากนัก โดยเฉพาะกับกรณีที่การดำเนินการตามข้อตกลงประสบความสำเร็จไม่มากนักดังกรณีข้อตกลงระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้แนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหาในแบบที่ต่างออกไป ดังที่จะนำเสนอต่อไปนี้

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้ต้องการพิจารณาประเด็นปัญหาการดำเนินการตามข้อตกลงความร่วมมือ ให้กว้างกว่าตัวบทของข้อตกลงฯและปัญหาการกำหนดนโยบายของรัฐไทย ผู้วิจัยจึงใช้กรอบแนวคิดที่มีระดับนามธรรมสูงขึ้น กรอบแนวคิดนี้ประกอบขึ้นจากประเด็นสำคัญ 2 ประการดังนี้

1) ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ ทุน และแรงงาน ในยุคทุนนิยมตอนปลาย ตามแนวคิดของมาร์กซ์ (Karl Marx) ความสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีลักษณะเฉพาะ คือเป็นความสัมพันธ์ในระบบการผลิตสินค้า (commodity production) ภายใต้พัฒนาการทางสังคมที่เกิดการแบ่งงานกันทำ สินค้าถูกผลิตเพื่อแลกเปลี่ยนในตลาดเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งบริโภค ในระบบทุนนิยมการผลิตจะพัฒนาไปสู่จุดที่ผู้ผลิตสูญเสียปัจจัยการผลิต โดยปัจจัยการผลิตได้ถูกถ่ายโอนไปรวมศูนย์อยู่ในมือนายทุน ผู้ผลิตจึงกลายผู้ไร้ปัจจัยการผลิต คงเหลือแต่แรงงาน และได้กลายเป็นผู้ที่ต้องดำรงชีวิตด้วยการขายแรงงานให้แก่

นายทุน ในแง่นี้แรงงานจึงกลายเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง และเพื่อเข้าใจเบื้องลึกของความสัมพันธ์นี้มาร์กซ์ได้เสนอทฤษฎีมูลค่า (Theory of Value) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า มูลค่าของสินค้าไม่ได้เกิดจากผลของการลงทุนและการจ้างแรงงานที่ดูเหมือนเสมอภาคและเสรี แต่มูลค่าคือผลลัพธ์จากกำลังแรงงานของคนงาน มูลค่าคือความสัมพันธ์ทางสังคมที่ถูกปกปิดบิดเบือน ในการผลิตสินค้าแรงงานจะสร้างมูลค่าส่วนเกินขึ้นมาจำนวนหนึ่ง (surplus value) ซึ่งเป็นผลงานที่ไม่ได้รับค่าจ้าง (unpaid labour) มูลค่าส่วนเกินนี้คือส่วนที่นายจ้างหยิบฉวยไป และกลายเป็นกำไรของพวกเขา (พิชิต 2546 : บทที่ 3) กล่าวโดยสรุปความสัมพันธ์ระหว่างนายทุนกับแรงงานเป็นความสัมพันธ์เชิงขูดรีด ที่ฝ่ายแรกกระทำกับฝ่ายหลัง โดยฝ่ายหลังไม่มีทางเลือก และจำยอมทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนดเพื่อสามารถเลี้ยงชีวิตของตนและครอบครัว

บนความสัมพันธ์ดังกล่าว ทุนนิยมพัฒนาการอย่างรวดเร็ว แต่ก็พัฒนาไปบนความขัดแย้งภายในระหว่างพลังการผลิตกับความสัมพันธ์ทางการผลิต ทำให้ทุนนิยมเกิดวิกฤตการณ์ภายในเป็นครั้งคราว ดังวิกฤตการณ์ที่ปะทุในศูนย์กลางทุนนิยมโลกในทศวรรษ 1970 ซึ่งเกิดจากปัญหาในระบอบการสะสมทุนแบบเดิมพัฒนาขึ้นมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ที่เรียกว่าระบบ “ฟอร์ดนิยม” (Fordism) จากการมีกฎการสะสมทุนที่แข็งตัวเกินไป (rigidity accumulation) ซึ่งหมายถึงความแข็งตัวของการลงทุนที่มีขนาดใหญ่ วงรอบการหมุนเวียนทุนยาวนาน การผลิตสินค้ามวลชนที่มีปริมาณมาก กระบวนการผลิตและรูปแบบของสินค้าที่ตายตัว ความแข็งตัวในการควบคุมแรงงานที่ปรากฏในรูปสัญญาจ้างที่แน่นอน ความสามารถในการต่อรองมากเกินไปของแรงงาน และอุปสรรคต่อการจัดการสับเปลี่ยนโยกย้ายแรงงานระหว่างหน่วยการผลิต รวมไปถึงความแข็งตัวต่อบทบาทของรัฐ ในการเป็นผู้แทรกแซงทางเศรษฐกิจ ทำให้ต้องใช้งบประมาณมากและมีบทบาทการเป็นผู้กระทำการทางเศรษฐกิจมากเกินไป วิกฤตการณ์นำไปสู่การปรับตัวสู่ยุทธศาสตร์การสะสมทุนแบบใหม่ที่เรียกว่า *การสะสมทุนอย่างยืดหยุ่น (Flexible Accumulation)* คือได้เกิดการปรับตัวให้ระบบการผลิตมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ในด้านการลงทุน การผลิต การจ้างงาน ดังรูปธรรมของการแบ่งซอยหน่วยการผลิตออกเป็นขนาดย่อมๆไปลงทุนในประเทศต่างๆ เป็นหน่วยการผลิตที่ลงทุนน้อยลง จ้างแรงงานลดลง มีหน่วยจัดการที่คล่องตัวขึ้น และการจ้างแรงงานราคาถูกลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปได้ด้วยเงื่อนไขหนุนเสริมคือ การเกิดขึ้นของโลกาวิวัตน์ และเราอาจเรียกทุนนิยมในช่วงเวลานี้ว่า ทุนนิยมตอนปลาย (Late Capitalism) (Harvey 1989 : Part II)

การสะสมทุนอย่างยืดหยุ่นคือที่มาของปรากฏการณ์ การแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศครั้งใหม่ ในช่วงทศวรรษ 1970 ที่ประเทศทุนนิยมศูนย์กลางอย่างเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เปลี่ยนยุทธศาสตร์การสะสมทุน จากการใช้แรงงานในประเทศ หรือนำเข้าแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีต้นทุนสูงขึ้น ไปสู่การส่งออกการลงทุนไปยังประเทศทุนนิยมบริวาร โดยเฉพาะในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เกิดปรากฏการณ์การเติบโตของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (New Industry Countries - NICs) เช่นไต้หวัน เกาหลี ฮ่องกง มาเลเซีย สิงคโปร์ และ ไทย (Frobel et al. 1980 in Cohen 2008 : 154-

155) อย่างไรก็ตาม หาได้มีแต่การโยกย้ายทุน แต่การโยกย้ายแรงงานข้ามชาติก็ขยายตัวทั้งในด้านปริมาณและและเกิดรูปแบบแผนการย้ายถิ่นใหม่ๆอย่างมีนัยสำคัญ เช่น ปรากฏการณ์การแรงงานข้ามชาติระดับล่าง (รวมทั้งระดับสูงจำนวนหนึ่ง) ไปยังประเทศเศรษฐีน้ำมัน (oil-rich) ในกลุ่มประเทศอาหรับ และโอเปก ในกิจการขุดเจาะน้ำมัน และการพัฒนาของเมืองที่ต่อเนื่อง ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติจากหลายหลายพื้นที่ไม่ว่าจากประเทศข้างเคียงของประเทศเหล่านั้น หรือภูมิภาคอื่น เช่นเอเชีย ละตินอเมริกา อัฟริกา สำหรับในประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง ความขาดแคลนแรงงานในบางภาคการผลิตก็พุ่งสูงขึ้น เช่นในภาคเกษตรกรรมในหลายประเทศในยุโรป รวมทั้งการเกิดขึ้นของงานภาคบริการในการเติบโตของเมือง ปรากฏการณ์ของเมืองมหานครของโลก (global city) เช่น นิวยอร์ก ลอสแองเจลลิส ปารีส โตเกียว เกิดขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของงานภาคบริการในกิจการโรงแรม การท่องเที่ยว ภัตตาคาร ร้านค้า ฯลฯ ทำให้เกิดมีคนต่างชาติจากหลายภูมิภาคย้ายเข้าไปหางานทำจำนวนมาก (Cohen 2008 : 163) เช่น ชาวจีนโพ้นทะเล ชาวฟิลิปปินส์ ชาวเม็กซิกัน ที่เข้าไปก่อตั้งเป็นชุมชนแรงงานพลัดถิ่น ส่วนในประเทศทุนนิยมบริวาร ก็มีการโยกย้ายถิ่นจากประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจน้อยกว่าไปสู่ประเทศที่เติบโตมากกว่า (Martin and Zurcher 2008 :12-15) เช่นกรณีของแรงงานไทยไปทำงานที่ไต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน ในขณะเดียวกันก็มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก

ในด้านบทบาทของรัฐต่อการสะสมทุน นักทฤษฎีมาร์กซิสต์เรียกรัฐในวิถีการผลิตแบบทุนนิยมว่า รัฐทุนนิยม (Capitalist State) เพราะจะพบว่า รัฐทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิตซ้ำของระบบทุนนิยม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐรับใช้นายทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่จะทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบบโดยรวมให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ (.Jessop 1982) ในกรณีของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นักวิชาการจัดให้เป็น “รัฐนักพัฒนา” (Developmental State) เนื่องจากรัฐมีความกระตือรือร้นเป็นพิเศษในการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งในลักษณะการเป็นผู้ลงทุนในกิจการต่างๆเอง การทุ่มทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่สอดรับกับกระแสการแบ่งงานกันทำระดับโลก ในประเทศเอเชียนิกส์หลายประเทศ รัฐดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศด้วยการให้สิทธิพิเศษแก่ทุนต่างชาติ ในขณะที่ลิดรอนสิทธิทางสังคม และสิทธิแรงงาน เช่น ลดการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแบบไม่สมดุลโดยกดให้ภาคเกษตรกรรมเป็นฐานการเติบโตของอุตสาหกรรม การควบคุมและแทรกแซงขบวนการแรงงานไม่ให้มีอำนาจต่อรองมากเกินไป ในหลายประเทศขณะที่เปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศทุนนิยมชั้นนำ ก็เปิดรับแรงงานต่างชาติระดับล่างเข้ามาหล่อเลี้ยงบางภาคการผลิตที่ขาดแคลนแรงงานในประเทศด้วย

ที่กล่าวมาจะเห็นว่า รัฐนักพัฒนา มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการทุนและแรงงานจากต่างชาติในลักษณะการเปิดรับให้เข้ามา ในขณะเดียวกันในอีกด้านหนึ่ง ในบริบทของการยึดถือรัฐชาติ (Nation-state) เป็นใหญ่ และภายใต้กระแสชาตินิยม ที่ถูกปลุกขึ้นเป็นครั้งคราว รัฐต้องทำหน้าที่ปกป้องอธิปไตยของชาติอย่างเข้มงวดเป็นครั้งคราวด้วย และก็จะพบว่าโดยส่วนใหญ่รัฐจะไม่เข้มงวดหรือตั้งข้อ

รังเกียจกับทุน แต่สำหรับแรงงานข้ามชาติ รัฐมักจะมีอคติ โดยเห็นว่าจะมาสร้างปัญหานานาประการให้กับประเทศของตน (Wimmer and Glick Schiller 2002) ดังนั้นท่าทีของรัฐต่อแรงงานข้ามชาติจึงมีลักษณะอิหลักอิเหลื่อ คือด้านหนึ่งก็ต้องการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่อีกด้านหนึ่งก็มองเห็นเป็นปัญหาและภาระ จึงตั้งข้อรังเกียจกีดกันและไม่ให้การคุ้มครองสิทธิอย่างที่ควรจะเป็น

2) การกำกับควบคุม (regulation) การกำกับควบคุมในที่นี้ ผู้วิจัยประยุกต์มาจากทฤษฎีการกำกับควบคุม (Regulation Theory – RA) ซึ่งเป็นประเด็นการศึกษาวิจัยและมรรควิธีทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ ที่ก่อตัวขึ้นนับจากกลางทศวรรษ 1960 โดยกลุ่มนักคิดมาร์กซิสท์ฝรั่งเศส และมีพัฒนาการอย่างก้าวหน้าในยุโรป กระทั่งขยายตัวไปถึงสหรัฐอเมริกา เกิดเป็นสำนักคิดหลากหลายกลุ่ม ลักษณะร่วมกันของ RA คือ การมีแนวคิดพื้นฐานว่า เศรษฐกิจคือกระบวนการเชิงสถาบัน และเศรษฐกิจนั้นฝังตัว (embed) หรือเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งหมายถึงว่าสังคมต่างหากคือสิ่งที่กำกับความเป็นไปทางเศรษฐกิจ หาใช่เศรษฐกิจเป็นสิ่งกำกับความเป็นไปของสังคมดังที่เข้าใจ[4] นักคิดกลุ่มนี้เชื่อว่า เป็นไปไม่ได้ที่จะแยกการวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและสังคมออกจากกันอย่างเด็ดขาด และมีข้อถกเถียงอย่างเผ็ดร้อนกับเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (เศรษฐศาสตร์คลาสสิก และนิโอ-คลาสสิก) ที่เชื่อว่าสามารถแยกขาดกันระหว่างประเด็นทางสังคมกับเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสมมุติฐานรองรับการวิเคราะห์จุดดุลยภาพทางเศรษฐกิจ โดยมองเสมือนว่าจุดดุลยภาพเป็นกระบวนการที่เป็นไปภายใต้ระบบตลาดอย่างเป็นธรรมชาติ อีกทั้งพฤติกรรมของมนุษย์ก็เป็นไปตามกลไกราคาในตลาดด้วย แต่ RA เสนอว่าในความเป็นจริงไม่มีตลาดเสรีที่สมบูรณ์ในโลก และเศรษฐศาสตร์ไม่ควรสร้างทฤษฎีที่แยกตัวจากโลกแห่งความจริง แต่ควรเข้าใจเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ในโลกความเป็นจริง (Jessop and Sum 2006 : ch.1)

ข้อเสนอซึ่งได้กลายเป็นมรรควิธีสำคัญของ RA ก็คือการให้ความสำคัญกับปัจจัยเหนือเศรษฐกิจ (extra-economic) ไม่น้อยไปกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ ดังนั้นนอกเหนือจากสถาบันทางเศรษฐกิจ สิ่งที่ RA ผนวกเข้ามาในการวิเคราะห์คือ สถาบันทางสังคมและการเมือง และสถาบันในรูปแบบอื่นๆไม่ว่าจะเป็นค่านิยม เครือข่ายทางสังคม ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ฯลฯ จึงกล่าวได้ว่าความสนใจนี้นำพวกเขาทะลุกรอบสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ไปสู่ความเป็นสหสาขาวิชา ที่รวมเอาความรู้และมรรควิธีทางรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา ตลอดจนสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งทฤษฎีกำกับควบคุมทางสังคม คือการบูรณาการเศรษฐศาสตร์การเมืองเข้ากับสังคมศาสตร์ว่าด้วยรัฐ/ประชาสังคม เพื่อว่าอธิบายว่าปัจจัยต่างๆได้ส่งผลต่อเสถียรภาพของระบบทุนนิยมอย่างไร

นักคิดในสำนักการกำกับควบคุมมุ่งวิเคราะห์พัฒนาการของระบบทุนนิยม *โดยเน้นไปที่ "ความเป็นสถาบัน" ของระบบทุนนิยม ซึ่งสถาบันนั้นเองมีฐานะเป็นกฎเกณฑ์ "กำกับควบคุม" (regulation) ให้ระบบดำเนินไปอย่างราบรื่น* RA ได้ศึกษาวิจัยและให้อรรถาธิบายครอบคลุม 4 ประเด็นสำคัญได้แก่

[4] คาร์ล โปลันยี (Karl Polanyi ค.ศ. 1886-1964) นักเศรษฐศาสตร์สถาบันชาวฮังการี คือคนสำคัญที่จุดประเด็นนี้และมีอิทธิพลสูงต่อนักทฤษฎีการกำกับควบคุม

(1) การอธิบายความเป็นสถาบันของทุนนิยม และปฏิบัติการของสถาบัน (2) อธิบายวิกฤตการณ์ของทุนนิยมร่วมสมัยและแนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์ (3) วิเคราะห์เปรียบเทียบพัฒนาการแต่ละขั้นของทุนนิยม และเปรียบเทียบระบอบการสะสมทุนและการกำกับควบคุม และ (4) เปิดเผยให้เห็นการฝังตัวของเศรษฐกิจในสังคม และการกำกับควบคุมทางสังคมที่อยู่เหนือสถาบันทางเศรษฐกิจ อีกส่วนหนึ่งที่เป็นปมปัญหาการวิจัยที่จะนำไปสู่ความเข้าใจพัฒนาการของระบบทุนนิยมก็คือ *กระบวนการสะสมทุน (capital accumulation)* เมื่อศึกษากระบวนการสะสมทุน จะเข้าใจวิกฤตการณ์และการปรับตัว และความสัมพันธ์ทางสังคมในระบบทุนนิยม และหัวใจสำคัญก็คือการมุ่งเข้าสู่การเข้าใจการกำกับควบคุมที่อยู่ในกระบวนการสะสมทุน ตามแนวทางดังกล่าวคำว่า *"การกำกับควบคุม" (regulation) จึงหมายถึงปัจจัยต่างๆที่ทำงานเป็นกระบวนการประคับประคองให้ระบบดำเนินไปอย่างราบรื่น* (เพิ่งอ้าง : 14-15)

ทฤษฎีการกำกับควบคุม ในอีกนัยหนึ่ง ก็คือการโต้แย้งว่า ตลาดที่กำกับดูแลตัวเอง (self regulating market) หรือ ตลาดเสรี อย่างที่สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเสนอนั้น ไม่เคยมีอยู่จริง แต่ตลาดทำงานได้ก็ด้วยการประคับประคองของปัจจัยนอกเหนือเศรษฐกิจที่ไม่ถูกนำมาพิจารณา หรือถูกปัดออกไปเป็นต้นทุนภายนอกทางเศรษฐศาสตร์ (external cost) ในรัฐทุนนิยม เมื่อกล่าวถึง การกำกับควบคุมโดยทั่วไป จะหมายถึง การกำกับควบคุมทางสังคม (social regulation) กล่าวในความหมายกว้างที่สุด ก็คือกระบวนการทางสังคมที่วางระบบพื้นฐานทางวัตถุ และหล่อหลอมกล่อมเกลาประชากร ให้พร้อมเข้าสู่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทุนนิยม การกำกับควบคุม กระทำโดยสถาบันและกลไกการกำกับควบคุม (institutions and mechanisms for regulation) ทั้งสถาบันและกลไกทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา วัฒนธรรม และอื่นๆ ในทางทฤษฎีสถาบันและกลไกกำกับควบคุมจะทำงานร่วมกันในการบรรลุเป้าหมาย เราอาจพิจารณาตัวอย่างเช่น เมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับแรงงานรับจ้างในสถานประกอบการแห่งหนึ่ง อาจดูเหมือนว่าเป็นความสัมพันธ์ภายใต้ตลาดแรงงาน ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย แต่ไม่ได้เป็นอย่างนั้น ยังมีความสัมพันธ์อื่นๆภายนอกสถานประกอบการอีกมากมายที่ค้ำจุนการจ้างงานให้เกิดขึ้น ในฝ่ายของนายจ้างนั้น ในฐานะปัจเจกบุคคล เขาเติบโตมาจากครอบครัว โรงเรียน ชุมชน เพื่อนบ้าน การทำธุรกิจดำเนินไปบนระบบกรรมสิทธิ์ สถาบันการเงิน การบริการทางสังคม ฯลฯ ในฝ่ายแรงงานก็ทำนองเดียวกัน สำหรับแรงงานคนหนึ่ง การอยู่รอดเติบโตขึ้นของเขา มาจากครอบครัว โรงเรียน สถานพยาบาล ศาสนา และสถาบันต่างๆ ที่ปลูกผังให้เขามีระเบียบวินัย มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการทำงาน รู้จักเครพกฎกติกา และขยันหมั่นเพียร เพื่อให้เป็น "แรงงานที่ดี" กระบวนการที่ทำให้ทุกฝ่าย มีความคิดและพฤติกรรมที่เป็นไปตามครรลอง มีความปกติ และคาดหวังได้ นี้เองคือผลของการกำกับควบทางสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในทุกหนแห่ง

นักทฤษฎีกำกับควบคุม แบ่งปริมณฑลของการกำกับควบคุมทางสังคมออกเป็นสามส่วน เพื่อช่วยในการทำความเข้าใจ คือปริมณฑลทางเศรษฐกิจ การกำกับควบคุมเกิดขึ้นภายใต้สถาบันทางเศรษฐกิจต่างๆ ปริมณฑลประชาสังคม (civil society) การกำกับควบคุมเกิดขึ้นภายใต้ครอบครัว ชมรม สมาคม การรวมตัวในรูปแบบต่างๆ การกีฬา การนันทนาการ สื่อมวลชน ฯลฯ และปริมณฑลรัฐ ที่

ทำงานผ่านสถาบันต่างๆ การกำกับควบคุมแสดงออกผ่านการบัญญัติ/บังคับใช้กฎหมาย การบริหารราชการ และการบริการสังคมต่างๆ ทั้งสามฝ่ายต่างทำงานหนุนเสริมกัน ในบรรดาปริมณฑลทั้งหมด การกำกับควบคุมของรัฐ (state regulation) ถือว่าเป็นส่วนสำคัญ เนื่องจากรัฐได้รับมอบอำนาจและความชอบธรรมในการกำกับความเป็นไปของภาคส่วนในสังคม ในทางทฤษฎีรัฐอาจแบ่งได้เป็น 2 ขั้ว ด้วยกัน คือ รัฐ ที่สงวนบทบาท กับ รัฐทีมีบทบาทสูง ในแบบแรกก็คือรัฐเสรีนิยม ที่เข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจสังคมเท่าที่จำเป็น แต่ปล่อยให้ภาคเศรษฐกิจ/ตลาดมีบทบาทมาก ส่วนในแบบหลังคือรัฐสวัสดิการ ที่รัฐเข้าไปมีบทบาทวางแผนและกระทำการทางเศรษฐกิจและสังคมสูง แต่ไม่ว่าจะอ้างว่ารัฐเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจน้อยเพียงใดก็ตาม รัฐก็ยังเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญอยู่ดี (นั่นก็คือตลาดไม่ได้ได้ทำงานได้ด้วยตัวเอง) ดังเช่นหากกล่าวถึง การกำกับควบคุมเพื่อรักษาความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ระหว่างนายจ้างกับแรงงานรับจ้าง การกำกับควบคุมของรัฐอาจจะเกี่ยวข้องตั้งแต่ การวางแผนเศรษฐกิจมหภาค การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองธุรกิจ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การขนส่งมวลชน การรักษาบรรยากาศของการลงทุน การกำหนดหลักสูตรการศึกษา การสนับสนุนสถาบันวิจัย การควบคุมราคาสินค้า การวางแผนประชากร การรักษาพยาบาล การดูแลคนตกงาน คนวัยเกษียณแรงงาน เพราะทั้งหมดนี้ล้วนส่งผลต่อการทำงานของตลาด และระบบเศรษฐกิจทั้งสิ้น

นักทฤษฎีกำกับควบคุมยังเน้นอีกว่า ในทางปฏิบัติไม่มีรัฐใดทำหน้าที่กำกับควบคุมได้สมบูรณ์แบบ เพราะการกำกับควบคุมของรัฐเผชิญปัญหาหลายประการ ได้แก่ ธรรมชาติของระบบทุนทุนนิยมที่วางอยู่บ้านความขัดแย้งของการสะสมทุน ภารกิจการกำกับควบคุมของรัฐมีหลากหลาย ซึ่งบ่อยครั้งขัดแย้งกันเอง และที่สำคัญสมาชิกในสังคมไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องกับรัฐ ไม่ว่านายทุน แรงงาน ประชาชนทั่วไป หรือเจ้าหน้าที่รัฐเอง พวกเขาต่างแสดงออกในทางไม่เห็นด้วย ไม่สนับสนุน หรือต่อต้าน ในรูปแบบต่างๆกันไป เป็นเรื่องเกิดขึ้นบ่อยครั้งที่รัฐจะเผชิญวิกฤตการดำรงอยู่ รัฐบางแห่งประสบความล้มเหลวในการจัดการเรื่องต่างๆ จนถูกเรียกว่า “รัฐที่ล้มเหลว” (failed state) (Castree 2006 :40-49)

จากประเด็นทางทฤษฎีสองประการที่กล่าวมา ผู้วิจัยได้นำมาปรับให้เหมาะสมกับคำถามการวิจัย เกิดเป็นแนวคิดในการวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญ 3 ประการดังนี้

ประการแรก การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน แรงงานข้ามชาติ ในบริบทระดับโลกจนถึงระดับท้องถิ่น การวิจัยนี้มองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและแรงงานเป็นความสัมพันธ์เชิงชนชั้น ที่ขัดแย้งและต่างต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตน ในขณะที่รัฐมีฐานะเป็นรัฐทุนนิยม หมายถึงรัฐที่อำนวยความสะดวกในการผลิตซ้ำระบบทุนนิยม ในบริบทโลกาภิวัตน์ ซึ่งในที่นี้เห็นว่า แท้จริงก็คือ พัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของระบบทุนนิยม หรือที่เรียกว่า “ทุนนิยมตอนปลาย” เป็นยุคที่ทุนนิยมก้าวเข้าสู่ระบอบการสะสมทุนอย่างยืดหยุ่น ท่ามกลางเงื่อนไขทางวัตถุที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ทั้งทุน สินค้า และแรงงานเคลื่อนย้ายได้สะดวกรวดเร็วขึ้น การสะสมทุนอย่างยืดหยุ่น ดำเนินไปด้วยการปรับโครงสร้างเชิง

สถาบันระดับโลก ทำให้เกิดและขยายอิทธิพลของสถาบันทางเศรษฐกิจการเมืองในระดับโลก พร้อมกับการเผยแพร่อุดมการณ์ที่ส่งเสริมการขยายตัวของทุนนิยม ผู้วิจัยจะมองว่ารัฐชาติ ตกอยู่ในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งกลายเป็นเงื่อนไขจากภายนอกในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันในแต่ละรัฐ ก็ยังมีเงื่อนไขภายในจากประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจการเมือง และการต่อสู้ของกลุ่มพลังทางสังคมกลุ่มต่างๆ เงื่อนไขทั้งภายนอกและภายในจากระดับโลกถึงระดับท้องถิ่น เป็นบริบทของความเปลี่ยนแปลงที่จะให้ความสำคัญในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา

ประการที่สอง การดำเนินการตาม MOU ในฐานะการกำกับควบคุมของรัฐ การวิจัยนี้มีหน่วยการวิเคราะห์คือการดำเนินการของรัฐตาม MOU ซึ่งจะถูกพิจาณาว่าการดำเนินการดังกล่าวคือ การกำกับควบคุม (regulation) การรับบทบาทผู้กำกับควบคุม (regulator) ของรัฐ มาจากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐชาติ ที่ต้องการรักษาความมั่นคงแห่งชาติบนพื้นฐานอำนาจอธิปไตยของรัฐ ในขณะเดียวกันในทัศนะแบบมาร์กซิสต์ รัฐมีบทบาทผู้ผลิตซ้ำวิถีการผลิตทุนนิยมด้วย ดังนั้นโดยธรรมชาติรัฐมีภารกิจและถูกเรียกร้องให้เข้ามามีบทบาท ในการรักษาความมั่นคงและการเติบโตทางเศรษฐกิจ(ทุนนิยม)แห่งชาติ

ในยุคโลกาภิวัตน์รัฐตกอยู่ภายใต้วาทกรรมระดับโลก (เช่นเสรีนิยม ธรรมาภิบาล) ซึ่งเป็นที่มาของความชอบธรรมของการดำเนินการต่างๆในสังคมโลก ในเรื่องแรงงานข้ามชาติ รัฐชาติจึงรับอิทธิพลของวาทกรรมระดับโลกด้านการเคลื่อนย้ายแรงงาน กระทั่งนำไปสู่การเกิดขึ้นของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐ ดังที่ปรากฏเป็นบันทึกความเข้าใจ (MOU) ด้านการจ้างแรงงาน แต่การรับอิทธิพลวาทกรรมระดับโลก ก็เป็นไปโดยการเลือกสรร หรือตีความของรัฐ และการดำเนินการใดๆก็เป็นไปภายใต้เงื่อนไขนานาประการของแต่ละรัฐด้วย ซึ่งการเกิดขึ้นและการนำมาปฏิบัติของ MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจะถูกพิจารณาตามแนวทางนี้

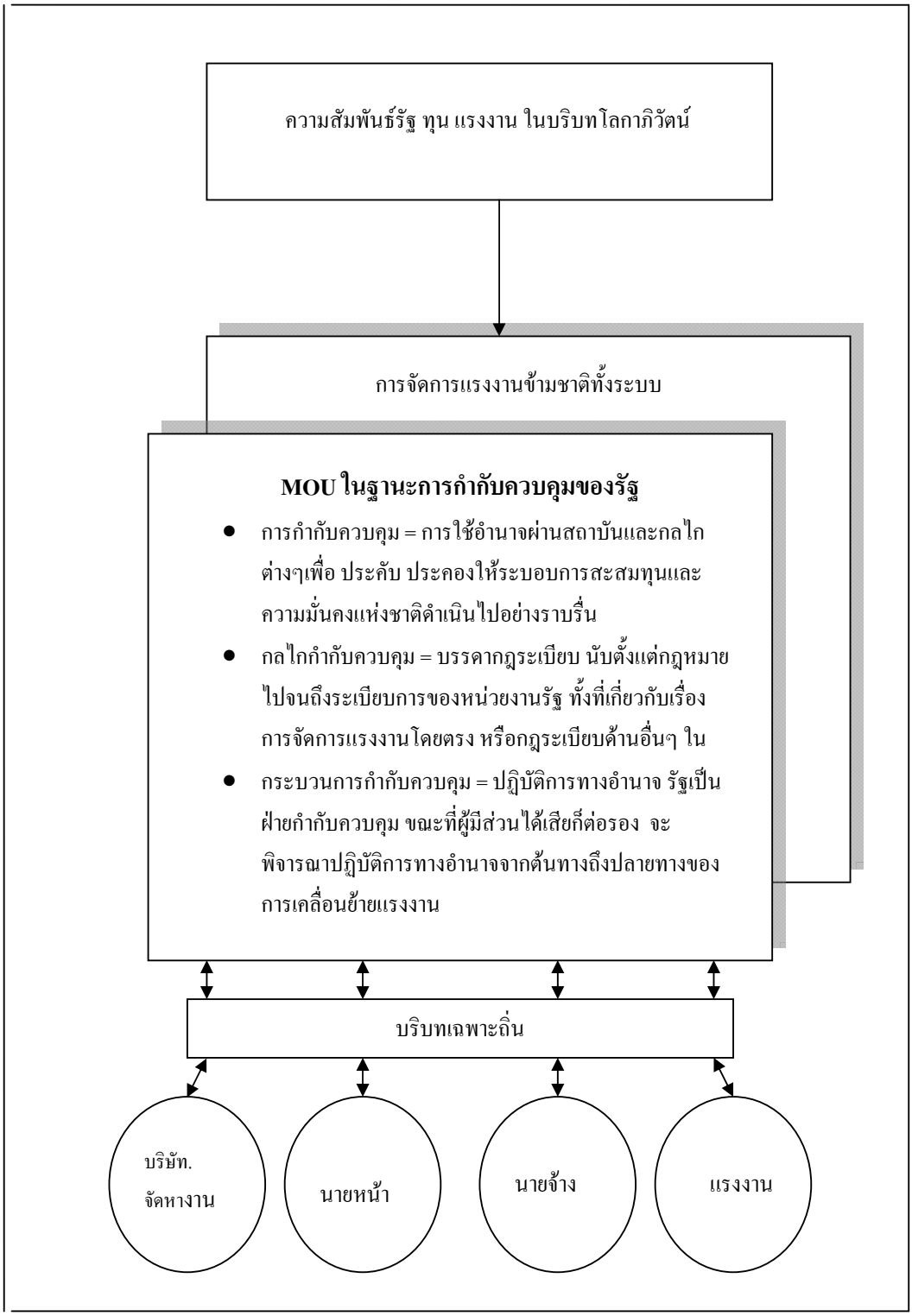
ในด้านสาระสำคัญของการกำกับควบคุมของรัฐ (state regulation) ผู้วิจัยอาศัยนิยามเดียวกับที่ Jessop and Sum (2006 : 14-15) ได้วางแนวทางไว้ว่าหมายถึง *ปัจจัยต่างๆที่ทำงานเป็นกระบวนการประคับประคองให้ระบบการสะสมทุนและความมั่นคงแห่งชาติดำเนินไปอย่างราบรื่น* ส่วน “ปัจจัยต่างๆ” หรือกลไกการกำกับควบคุมของรัฐ ในที่นี้จะมองอย่างครอบคลุม โดยหมายถึงตัวบท MOU แต่ไม่จำกัดเท่านั้นจะรวมถึงบรรดากฎระเบียบ นับตั้งแต่กฎหมาย ไปจนถึงระเบียบการของหน่วยงานรัฐทั้งที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดการแรงงานโดยตรง หรือกฎระเบียบด้านอื่นๆ ในแง่ของกระบวนการกำกับควบคุม จะพิจารณาการนำกฎระเบียบมาบังคับใช้ และปฏิกิริยาโต้ตอบของผู้ถูกกำกับควบคุม (ในที่นี้ได้แก่นายจ้าง บริษัทจัดหางาน นายหน้าจัดหาแรงงาน และแรงงาน เป็นสำคัญ และในการวิจัยนี้จะเรียกให้เหมาะสมมากขึ้นว่า ผู้มีส่วนได้เสีย - stakeholder) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำกับควบคุมจะถูกพิจารณาเป็น*พื้นที่ของปฏิบัติการทางอำนาจ* (Walker 1999 :12) โดยมีกฎระเบียบเป็นแหล่งอ้างอิงของอำนาจ มีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ก็จะไม่มองว่าผู้ถูกกำกับควบคุมถูกกระทำแต่ฝ่ายเดียว แต่กระทำการโต้ตอบทั้งในทางที่เป็นไปตามกฎระเบียบหรือไม่เป็นก็ได้ การวิจัยนี้จะมองการกำกับควบคุมในลักษณะความเชื่อมโยงของการเคลื่อนย้าย (regulating flow) เป็นปฏิบัติการการกำกับควบคุมซึ่งเกิดขึ้นภายใต้

การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐในประเทศต้นทางของแรงงาน มาถึงหน่วยงานรัฐในไทย จนกระทั่งถึงสถานประกอบการที่แรงงานไปทำงาน เพื่อเข้าใจปฏิบัติการทางอำนาจของรัฐและผู้เกี่ยวข้องกระทำการโตตอบกัน

ควรเน้นไว้ในที่นี้ด้วยว่า การพิจารณาการดำเนินการตาม MOU จะไม่สามารถแยกออกจาก การจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐที่มีมาก่อน หากแต่การกำเนินการตาม MOU เกิดขึ้นบนเงื่อนไขทางสังคมที่มาก่อน และต่างส่งผลกระทบต่อกันทั้งสองทาง

ประการที่สาม การคำนึงถึงบริบททางสังคมของรัฐและความแตกต่างหลากหลายของผู้มีส่วนได้เสีย การวิจัยนี้มีแนวคิดตามแบบสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คือเชื่อว่ามนุษย์ต่างสังคมวัฒนธรรมย่อมมีความรู้สึกนึกคิดหรือให้ “ความหมาย” ต่อสิ่งต่างๆต่างกัน ในการเชื่อมโยงระหว่างประเทศด้วยกฎระเบียบเดียวกัน (ในกรณีนี้คือ MOU ไทย-ลาว) จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบททางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน การวิจัยจะมองว่ารัฐที่แตกต่างกัน ย่อมเข้าใจกฎเกณฑ์ชุดเดียวกันแตกต่างกัน ในการนำมาใช้ก็มีเงื่อนไข และข้อจำกัดในการใช้ที่ต่างกัน นอกจากนั้นในแต่ละรัฐยังมีภูมิหลังของการพัฒนาทางเศรษฐกิจการเมืองต่างกัน ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างมาก ในด้านของผู้มีส่วนได้เสีย (stake-holder) หมายถึงทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้ MOU ในที่นี้ได้แก่ บริษัทจัดหางาน นายหน้า แรงงานลาว นายจ้างชาวไทย และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ จะถูกมองว่าในแต่ละกลุ่มก็มีกลุ่มแยกย่อยที่มีแนวคิดและผลประโยชน์แตกต่างกัน ได้แก่ บริษัทจัดหางานมีหลากหลายแบบ ในฝ่ายนายจ้างมีหลายหลายประเภทกิจการ และแรงงานข้ามชาติแต่ละกลุ่มก็มีภูมิหลังแตกต่างกัน มีเครือข่ายทางสังคมแตกต่างกัน ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่ายต่างก็เข้าใจและปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดมาในลักษณะแตกต่างกัน ทั้งนี้ในฝ่ายของรัฐซึ่งเป็นผู้กำกับควบคุม ก็จะถูกมองว่าไม่ได้มีเอกภาพ แต่รัฐมีหลายหน่วยงาน สังกัดกระทรวงทบวงกรมต่างกัน มีทัศนะในการดำเนินนโยบายต่างกันด้วย ทั้งหมดนี้มีผลต่อปฏิบัติการการกำกับควบคุมให้ซับซ้อนผันแปรไปตามเงื่อนไขต่างๆ

แผนภาพ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย


ความสัมพันธ์รัฐ ทุน แรงงาน ในบริบทโลกาภิวัตน์
การจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ
MOU ในฐานะการกำกับควบคุมของรัฐ
การกำกับควบคุม = การใช้อำนาจผ่านสถาบันและกลไกต่างๆเพื่อ ประคับ ประคองให้ระบอบการสะสมทุนและความมั่นคงแห่งชาติดำเนินไปอย่างราบรื่น
กลไกกำกับควบคุม = บรรดากฎระเบียบ นับตั้งแต่กฎหมายไปจนถึงระเบียบการของหน่วยงานรัฐ ทั้งที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดการแรงงานโดยตรง หรือกฎระเบียบด้านอื่นๆ ใน
กระบวนการกำกับควบคุม = ปฏิบัติการทางอำนาจ รัฐเป็นฝ่ายกำกับควบคุม ขณะที่ผู้มีส่วนได้เสียก็ต่อรอง จะพิจารณาปฏิบัติการทางอำนาจจากต้นทางถึงปลายทางของการเคลื่อนย้ายแรงงาน
บริบทเฉพาะถิ่น
บริษัท. จัดหางาน
นายหน้า
นายจ้าง
แรงงาน

1.5 การดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพใช้เวลาทั้งสิ้น 16 เดือน นับจากวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554 – 15 มิถุนายน 2555 การวิจัยมีการดำเนินการที่สำคัญดังนี้

1 การศึกษาข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อยู่ในห้องสมุด ได้แก่ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ห้องสมุดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เอกสารที่เผยแพร่ในเวปไซต์ ซึ่งพบว่าประเด็นแรงงานข้ามชาติ เป็นเรื่องที่ค่อนข้างได้รับความสนใจในวงวิชาการ ผู้กำหนดนโยบาย และนักพัฒนา จึงมีการนำเสนอข้อมูลในเวปไซต์โดยหน่วยงานต่างๆค่อนข้างมากและหลากหลาย (ดังที่ปรากฏในบรรณานุกรม) ผู้วิจัยยังได้ขอเอกสารจากหลายหน่วยงาน สำหรับหน่วยงานราชการไทยได้จาก สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน จากสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุบลราชธานี เอกสารจากหน่วยงานลาว ได้จากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นครเวียงจันทร์ และแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม เมืองสาละวัน แขวงสาละวัน เอกสารจากบริษัทจัดหางานลาว 2 แห่งในนครเวียงจันทร์ เอกสารตีพิมพ์เผยแพร่ในลาวจากร้านหนังสือที่เวียงจันทร์ นอกจากนั้นยังได้เอกสารที่สำคัญจากองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย คือมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน จ.สมุทรสาคร รวมทั้งเอกสารจำนวนหนึ่งจากฝ่ายวิชาการคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย

2. การเก็บข้อมูลภาคสนาม ใช้วิธีการสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนรวม การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ และการจัดกลุ่มสนทนา (focus group) ขอแบ่งเป็นการเก็บข้อมูลในประเทศลาวและไทยตามลำดับ

การเก็บข้อมูลในประเทศลาว ได้ลงพื้นที่ 4 ครั้งใหญ่ ใช้เวลาในลาวรวมประมาณ 45 วัน พื้นที่เก็บข้อมูลสำคัญอยู่ที่เมืองสาละวัน แขวงสาละวัน และที่นครเวียงจันทร์

ที่แขวงสาละวัน ผู้วิจัยคนหนึ่ง คือคุณสุธีร์ สาตราคม มีความสัมพันธ์ส่วนตัวมาก่อนกับเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หลายท่าน และสนทนาอย่างไม่เป็นทางการในโอกาสต่างๆหลายครั้ง ผู้วิจัยยังได้มีโอกาสสังเกตการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่แผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่แขวงสาละวัน และโดยการอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่ ผู้วิจัยได้ลงเก็บข้อมูลที่หมู่บ้าน 3 แห่งในเมืองสาละวัน สังเกตการณ์วิถีชีวิต สัมภาษณ์ชาวบ้านจำนวนหนึ่ง และจัดการสนทนากลุ่มย่อยหนึ่งครั้ง มีผู้เข้าร่วม 9 ท่าน ส่วนที่นครเวียงจันทร์ ผู้วิจัยได้เข้าพบและสัมภาษณ์ท่านรองอธิบดีกรมการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน ที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าฝ่ายอีก 1 ท่าน และได้สังเกตการณ์การทำงานที่กระทรวงนี้ ผู้วิจัยยังได้ไปที่กระทรวงการต่างประเทศของลาว สังเกตการณ์การทำหนังสือเดินทาง (passport) และสนทนาอย่างไม่เป็นทางการกับเจ้าหน้าที่ และชาวลาวที่มาทำหนังสือดินทาง ได้ไปที่สถานกงสุลไทยประจำนครเวียงจันทร์ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หนึ่งท่าน ได้ไปเยี่ยมชมและสังเกตการณ์การทำงานของสำนักงานบริษัทจัดหางาน 2 แห่ง พร้อมสัมภาษณ์ผู้บริหารของบริษัท นอกจากนี้ผู้วิจัย

ยังได้ไปติดตามการทำงานของบริษัทจัดหางานแห่งหนึ่งที่ไปรับสมัครแรงงานที่หมู่บ้านแห่งหนึ่งในแขวงหลวงพระบาง และในหมู่บ้านอีกแห่งหนึ่งในแขวงคำม่วน

การเก็บข้อมูลในประเทศไทย ผู้วิจัยได้เดินทางไปเก็บข้อมูลในที่ต่างๆหลายครั้ง ตามโอกาสอำนวย ที่สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าฝ่าย 3 ท่าน เลขานุการอธิบดีกรมแรงงาน และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเลขานุการอีก 1 ท่าน สังเกตการณ์การทำงานด้านแรงงานต่างดาวที่สำนักงานแห่งนี้ ที่จังหวัดสระบุรี ได้สัมภาษณ์จัดหางานจังหวัด ผู้จัดการฝ่ายบุคคลโรงงานอุตสาหกรรม/นายหน้าจัดหางานตาม MOU (คนเดียวกัน) ได้เข้าไปสังเกตการณ์ในโรงงานทอผ้าแห่งหนึ่ง จัดการสนทนากลุ่มกับแรงงานชาวลาวจำนวนประมาณ 20 ท่าน สัมภาษณ์ผู้จัดการ และผู้ช่วยผู้จัดการ ที่จังหวัดนครนายก ได้สัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายบุคคลของโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารแห่งหนึ่ง จำนวน 2 ท่าน จากนั้นด้วยความช่วยเหลือพิเศษผู้วิจัยได้ไปสังเกตการณ์ที่หอพักแรงงานลาวที่บริษัทจัดไว้ให้ 2 ครั้ง และได้สัมภาษณ์เชิงลึกกับแกนนำแรงงานชาวลาว 3 ท่าน ได้สนทนากับนายหน้าจัดหาแรงงานตาม MOU ที่จัดหาแรงงานมาทำงานที่โรงงานนี้ 2 ท่าน ที่เมืองมหาชัย จ.สมุทรสาคร ได้สัมภาษณ์ผู้จัดการฝ่ายบุคคลโรงงานแปรรูปอาหารทะเล/คณะกรรมการสภานายจ้างจังหวัด (คนเดียวกัน) ได้พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง ที่มหาชัยผู้วิจัยมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้อำนวยการองค์กรพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่ง คือมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ได้สนทนาอย่างไม่เป็นทางการกับผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่องค์กรหลายท่าน ได้สังเกตการณ์การทำงานที่มูลนิธินี้รวม 5 วัน ในระหว่างนั้นมีกรณีปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานพม่า ผู้วิจัยได้สังเกตการณ์และได้สนทนาอย่างไม่เป็นทางการกับแรงงานพม่าหลายท่าน ที่จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นที่พำนักของผู้วิจัยทั้งสอง มีการเก็บข้อมูลเป็นระยะ ผู้วิจัยได้ไปที่ด่านพรมแดนช่องเม็ก สังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วมในการทำงานของมูลนิธิพิทักษ์สตรี ที่มีความร่วมมือกับสหพันธ์กรรมบาลลาว ในการสัมภาษณ์แรงงานลาวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกทางการไทยผลักดันกลับได้ไปที่จุดผ่านแดนชั่วคราว อ.เขมราฐ สังเกตการณ์การเข้ามาทำงานภาคเกษตรชายแดน และสนทนากับเจ้าหน้าที่และชาวบ้าน ที่ อ.เมือง อุบลฯ ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จัดหางานจังหวัด 1 ท่าน สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นชั้นสัญญาบัตร 1 ท่าน และชั้นประทวน 1 ท่าน นอกจากนี้ยังได้สนทนาอย่างไม่เป็นทางการกับนายจ้างผู้จ้างแรงงานลาว และแรงงานลาวอีกจำนวนหนึ่ง

3.วิธีการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจะใช้กรอบคิดในการวิจัยเป็นเครื่องมือนำทางในการคัดสรรและเก็บข้อมูล รวมทั้งตีความข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลจะเกิดขึ้นในระหว่างการเก็บข้อมูล ดังนั้นกรอบการวิเคราะห์ - ข้อมูล - และคำถามการวิจัย จะเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในสนาม โดยการวิเคราะห์ข้อมูลอาจเริ่มจากประเด็นใดประเด็นหนึ่ง จนนำไปสู่การประมวลการวิเคราะห์ให้เกิดภาพรวมของการวิจัยโดยสมบูรณ์ และเมื่อได้คำตอบของการวิจัยโดยสมบูรณ์ ความรู้หรือคำอธิบายที่

ได้ จะถูกนำไปตรวจสอบกับปรากฏการณ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องชิ้นอื่นๆว่า สามารถอธิบายความเป็นไปได้สมบูรณ์หรือไม่ .

1.6 การนำเสนอรายงานการวิจัย

การนำเสนอรายงานการวิจัยแบ่งเป็น 6 บทได้แก่ บทที่ 1 บทนำ บทที่ 2 ที่มาและสาระสำคัญของ MOU : พิจารณาในบริบทระดับโลกและท้องถิ่น บทที่ 3 สปป.ลาว : การกำกับควบคุมของรัฐ กับผลกระทบต่อบริษัทจัดหางาน และแรงงาน บทที่ 4 การกำกับควบคุมของรัฐไทยและผลกระทบต่อนายจ้าง นายหน้า และแรงงาน บทที่ 5 การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติในบริบทปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐไทย และ บทที่ 6 สรุปและเสนอแนะ

บทที่ 2
ที่มาและสาระสำคัญของ MOU : พิจารณาในบริบทระดับโลกและท้องถิ่น

บันทึกความเข้าใจ (MOU) ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านการจ้างแรงงาน กำเนิดขึ้นในบริบทที่ไทยกับเพื่อนบ้านต้องการกลไกจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติที่กลายเป็นปัญหาเรื้อรังและขยายตัวมากขึ้น แต่เมื่อเกิด MOU ขึ้นแล้ว ก็มีปัญหาทางปฏิบัติอย่างมาก ทำให้การดำเนินการไม่บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์มากขึ้น หากเราจะพิจารณาที่มาและสาระสำคัญของ MOU การจ้างงานไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยแนวทางที่แตกต่างออกไป โดยผู้เขียนมีสมมุติฐานว่า การเกิดขึ้นของ MOU แม้จะเป็นเรื่องระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน แต่ด้วยเหตุที่ประเด็นเรื่องนี้เป็นปัญหาระดับโลก และมีความพยายามร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของนานาประเทศมาก่อน ดังนั้นการเกิดขึ้นของ MOU ไทยกับเพื่อนบ้าน น่าจะได้รับอิทธิพลจากกระแสความคิดระดับโลก แต่ในขณะเดียวกันเนื่องจากปัญหาแรงงานข้ามชาติระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านเป็นปัญหาเฉพาะถิ่น ซึ่งย่อมถูกกำหนดโดยลักษณะเฉพาะถิ่นด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า MOU เกิดขึ้นโดยได้รับอิทธิพลทั้งจากระดับโลก และจากท้องถิ่นที่สังกัดอยู่ ดังนั้นคำถามที่น่าสนใจคือ แนวคิดระดับโลก และระดับท้องถิ่น ได้ถูกถ่ายทอด ดัดแปลง และผสมผสาน มาสู่เนื้อหาสาระของ MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะอย่างไร หากเราพิจารณาที่มาและสาระสำคัญของ MOU ตามแนวทางนี้ น่าจะทำให้เราเข้าใจนัยสำคัญของ MOU ลึกซึ้งมากขึ้น ช่วยให้เข้าใจวิธีคิดที่อยู่เบื้องหลัง MOU ว่ามันสะท้อนหลักการหรือแนวคิดของยุคสมัยปัจจุบันอย่างไร และจะให้มุมมองที่กว้างขวางและน่าสนใจมากขึ้นในการประเมินปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตาม MOU

การนำเสนอจะเริ่มจากการวิเคราะห์อิทธิพลของแนวคิดระดับโลก สู่ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น จากนั้นจะเข้าสู่การวิเคราะห์ตัวบทของ MOU เพื่อเข้าใจสาระสำคัญเชิงหลักการของ MOU เป็นลำดับ

2.1 วาทกรรมระดับโลก : เสรีนิยม (ใหม่) และการคุ้มครองแรงงาน

ในยุคสมัยที่ประเทศในโลกเชื่อมต่อกันอย่างเข้มข้น ท่ามกลางช่องว่างอันใหญ่โตของระดับการพัฒนาประเทศ ไม่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า มีการย้ายถิ่นข้ามประเทศของมวลชนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะการย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (ไม่รวมการเคลื่อนย้ายเพื่อการท่องเที่ยว การศึกษา การอพยพลี้ภัยธรรมชาติ ภัยสงคราม หรือความไม่สงบการเมือง) องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) รายงานในปี ค.ศ. 2002 ว่า ในโลกมีแรงงานข้ามชาติอยู่ประมาณ 96 ล้านคน ในขณะที่อัตราการย้ายถิ่นข้ามชาติที่เพิ่มขึ้นระหว่างทศวรรษ 1960 ถึง 1990 มีมากกว่า 2 เท่าตัว (ILO 2000 ใน Hewison and Young 2006 : 1)

แน่นอนว่าการเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติ เกิดจากเงื่อนไขความก้าวหน้าของการคมนาคมและขนส่งมวลชน แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ ความคิดที่สนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามแดนของรัฐ แนวคิดแรกที่จะกล่าวถึงคือ แนวคิดเสรีนิยม *เสรีนิยม (liberalism)* เป็นทฤษฎีทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นหัวใจของโลกาภิวัตน์ อันที่จริงแนวคิดเสรีนิยมมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมาโดยตลอด นับเนื่องย้อนไปได้ถึงศตวรรษที่ 19 เป็นอย่างน้อย เพียงแต่แนวคิดนี้จะถูกเน้นมากน้อยเพียงใด และถูกตีความไปในทิศทางใด แต่ว่านับจากต้นทศวรรษ 1980 เสรีนิยมได้กลายเป็นแนวคิดที่สำคัญอีกครั้ง และถูกขับเน้นให้เป็นหลักการสำคัญของการเชื่อมต่อและขยายตัวของเศรษฐกิจโลก แนวคิดเสรีนิยมในยุคนี้เน้นว่าตลาดคือกลไกทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เราควรเปิดให้ตลาดทำงานอย่างเสรี โดยรัฐเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด หากกล่าวถึงมาตรการที่ชัดเจนแนวคิดนี้เสนอว่าควรสนับสนุน ให้เกิดการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุน การรักษาเสถียรภาพ การลดการกำกัดดูแลของรัฐทางเศรษฐกิจ และการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (มิ่งสรรพ์ 2550 : 112)

เมื่อกล่าวถึงการเคลื่อนย้ายถิ่นของผู้คนในยุคโลกาภิวัตน์ มีประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามคือยังมีข้อถกเถียงว่า ในขณะที่มีโลกาภิวัตน์หรือการเคลื่อนย้ายอย่างทวีคูณของการค้า (สินค้า) และการลงทุน (ทุน) แต่มีโลกาภิวัตน์ด้านแรงงานเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ในทางสถิติเรามีข้อมูลยืนยันการเพิ่มขึ้นของการค้าและการลงทุนที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต แต่สำหรับการเคลื่อนย้ายของผู้คน แม้จะมีตัวเลขในภาพรวมสูงขึ้น แต่หากเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น จะพบว่าสัดส่วนการเคลื่อนย้ายถิ่นต่อประชากรลดลง และหากเปรียบเทียบกับปริมาณการเคลื่อนย้ายของสินค้าและทุน ก็นับว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานเกิดขึ้นน้อยกว่ามาก ในขณะเดียวกันยังพบอีกว่า ในขณะที่มีความร่วมมือกันลดอุปสรรคกีดกั้นการค้าและการลงทุน แต่สำหรับการเคลื่อนย้ายของคนกลับพบว่ามีหลายๆภูมิภาคที่มีแนวโน้มกีดกันการเดินทางเข้าประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะนับจากหลังเหตุการณ์ 9/11 ในหลายประเทศในซีกโลกเหนือ กลับมีการตั้งกฎเกณฑ์การขออนุญาตเข้าประเทศอย่างเข้มงวดมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ายังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่เรื่องมีโลกาภิวัตน์ด้านแรงงานหรือไม่ แต่ในทางทฤษฎี นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมมีความเห็นว่า การสนับสนุนให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ โดยลดอุปสรรคการกีดกันของรัฐลง จะให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ มีข้อวิจารณ์สาเหตุการกีดกันการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติว่ามาจาก “ท่าที” ของผู้กำหนดนโยบายและผู้ประกอบการ ในด้านหนึ่งเป็นปัญหาด้านความคิด/อุดมการณ์ที่ว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานไม่ใช่เรื่องจำเป็น และไม่สร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากนัก ซึ่งมาจากความเชื่อว่าการเคลื่อนย้ายของสินค้าและเงินทุนสามารถทดแทนการเคลื่อนย้ายของแรงงานได้ จึงเกิดปรากฏการณ์ที่ผู้ประกอบการส่งเงินไปลงทุนในต่างประเทศ หรือการสั่งซื้อส่วนผลิตภัณฑ์จากประเทศมาทดแทนการผลิตเอง แต่น่าเสียดายว่าความเชื่อนี้ไม่มีข้อพิสูจน์ที่ชัดเจน หรือไม่ได้เป็นจริงเสมอตามที่ปรากฏในบางกรณีเสมอไป ข้อจำกัดอีกด้านหนึ่งมาจากปัญหาทางการเมือง ผู้บริหารหรือนักการเมืองในประเทศอุตสาหกรรมมักสรุปเอาว่า การเข้ามา

ของแรงงานข้ามชาติเป็นสาเหตุของการว่างงาน และภาวะถดถ้อยของค่าจ้างแรงงาน ทั้งที่สาเหตุอาจมาจากเรื่องอื่นๆเช่น พัฒนาการในกระบวนการผลิตที่ทันสมัยขึ้นทำให้การจ้างงานในบางสาขาลดลง หรือมาจากนโยบายมหภาพที่ต้องการรักษาเสถียรภาพของเงิน โดยควบคุมเพดานค่าจ้างเพื่อให้เกิดการจ้างงานเฉลี่ยมากขึ้น ฯลฯ และเมื่อประกอบกับจิตวิทยาของความรู้สึกไม่ไว้วางใจคนต่างชาติ แรงงานข้ามชาติจึงมักถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง แทนที่จะใช้เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือตัดสินใจประการต่อมาเป็นปัญหาการขาดสถาบันระดับโลกที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง เมื่อเปรียบเทียบกับการค้าและการเงิน ซึ่งมีสถาบันระดับโลกเช่น องค์กรการค้าโลก (WTO) องค์กรการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในกรณีแรงงานข้ามชาติกลับไม่มีสถาบันที่ทำหน้าที่นี้อย่างจริงจัง ทั้งนี้แม้จะมีองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หรือองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น (IOM) แต่ก็ยังมีบทบาทจำกัด (Nayyar 2000)

ดังนั้นนักคิดเสรีนิยม จึงเรียกร้องให้ร่วมกันผลักดันให้เกิดโลกาภิวัตน์ด้านแรงงานอย่างแท้จริง เพื่อจะให้แรงงานสามารถเคลื่อนที่ไปยังจุดที่เขา/เธอจะสร้างผลิตภาพได้สูงสุด นานาชาติควรยึดมั่นในหลักเสรีนิยมมากขึ้น ด้วยการลดอคติต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน สนับสนุนให้มีสถาบันระดับนานาชาติดูแลเรื่องนี้อย่างจริงจัง ขณะเดียวกันก็ต้องไม่ลืมหลักการบริหารจัดการที่ดี/ธรรมาภิบาล (Governance) คือต้องลดการกีดกันการเคลื่อนย้ายแรงงานให้เหลือน้อยที่สุด การเคลื่อนย้ายข้ามแดนควรจะได้รับการกำกับดูแลโดยกลไกสากล ที่โปร่งใส แทนที่การควบคุมด้วยกฎหมายของชาติใดชาติหนึ่ง ที่ปฏิเสธการตรวจสอบและมีส่วนร่วม ในขณะเดียวกันต้องยกระดับความอยู่ดีกินดีโดยรวม เพื่อลดแรงกดดันของการย้ายถิ่นอย่างไม่สมัครใจ และการสร้างประชาธิปไตยซึ่งเป็นหนทางที่จะทำให้สิทธิของผู้ใช้แรงงานได้รับความคุ้มครอง

เมื่อกล่าวถึงเสรีนิยม คงไม่อาจละเว้นจะกล่าวถึง “เสรีนิยมใหม่” ซึ่งได้กลายเป็นมโนทัศน์เชิงวิพากษ์ที่กำลังได้รับความสนใจในวงวิชาการปัจจุบัน ว่ากันว่าในแวดวงของนักคิด นักกำหนดนโยบายและผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง คำๆนี้ไม่ใช่สิ่งน่าปรารถนานัก *เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism)* คือฉลากในความหมายลบที่แปะให้กับความเปลี่ยนแปลงในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ ในที่นี้เราจะสรุปความจากนักคิดมาร์กซิสต์ผู้อภิปรายในเรื่องนี้อย่างโดดเด่น คือ เดวิด ฮาร์วี (David Harvey) (Harvey 2007, ฮาร์วี 2555)

ในทัศนะของฮาร์วี เสรีนิยมใหม่ กล่าวโดยสรุปรวบยอดก็คือโครงการฟื้นฟูอำนาจของชนชั้นนำใหม่ของโลก ที่ปรากฏอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 แต่โครงการนี้ไม่ได้เป็นพิมพ์เขียวที่ชัดเจน โจ่งแจ้ง ตรงไปตรงมา หากแต่มันเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ปั่นป่วน เกิดขึ้นอย่าไม่สม่ำเสมอ เคลือบด้วยฉากหน้าหลายชั้น มีลักษณะของการโต้ตอบแก้ไขวิกฤตการณ์ที่มันเผชิญอยู่ จนในที่สุดก็เป็นบทสรุปที่เห็นได้ชัดเป็นลำดับ เสรีนิยมใหม่เสนอว่า สวัสดิภาพของมนุษย์จะได้รับการส่งเสริมดีที่สุด ด้วยการปลดปล่อยเสรีภาพและทักษะในการประกอบการของปัจเจกบุคคล ภายใต้กรอบสถาบันที่มีลักษณะเด่น คือมีกรรมสิทธิ์เอกชนที่เข้มแข็ง มีตลาดเสรีและการค้าเสรี บทบทของรัฐคือการสร้าง

และธำรงกรอบทางสถาบันที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น รัฐต้องประกันคุณภาพความมั่นคงของเงินตรา ต้องวางโครงสร้างและกลไกของกองทัพ การรักษาความมั่นคง ตำรวจและกฎหมายที่เอื้อต่อการรักษากรรมสิทธิ์เอกชน อีกทั้งต้องรับประกันการทำงานของตลาดอย่างเหมาะสมยิ่งกว่านั้น ในส่วนที่ไม่มีตลาดดำรงอยู่ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ การศึกษา การดูแลสุขภาพ ความมั่นคงทางสังคม หรือสิ่งแวดล้อมก็ต้องสร้างตลาดขึ้นมารองรับ แต่นอกเหนือจากภารกิจดังกล่าวนี้แล้วรัฐก็ไม้ต้องเข้าไปก้าวก่ายอะไรอีก เมื่อสร้างตลาดขึ้นมาแล้ว รัฐพึงเข้ามาแทรกแซงในระดับน้อยที่สุด ทั้งหมดนี้ได้คืบคลานเข้ามาแทนที่ระบบเสรีนิยมที่มีการจัดการ (embedded liberalism) ที่เป็นหลักการทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นตัวแสดงที่สำคัญในเวลานั้น เสรีนิยมที่มีการจัดการอยู่บนหลักการที่สำคัญคือ การสานประโยชน์ระหว่างทุนกับแรงงาน และการกำจัดเสรีภาพของทุน

เสรีนิยมใหม่ ไม่ใช่เพียงการรื้อฟื้นเสรีนิยมคลาสสิก แต่ถือว่าเป็นลัทธิที่มีรูปแบบเฉพาะตัว โดยมีแนวคิดที่ผูกโยงแนบแน่นกับนโยบายเศรษฐกิจแบบ laissez-faire การค้าแบบพาณิชย์นิยม แนวคิดของสำนักทฤษฎีการบริหารเศรษฐกิจโดยการจัดการการเงิน แนวคิดเกี่ยวกับตลาดที่กำกับดูแลตัวเอง โดยมีนักวิชาการที่เป็นตัวแทนของแนวทางดังกล่าวอาทิ ฟรีดริช ฟอน ฮาแยก, มิลตัน ฟรีดแมน, โรเบิร์ต โนสิก เป็นต้น การขยายอิทธิพลของเสรีนิยม เกิดขึ้นด้วยการขยายพื้นที่เข้าไปในสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย กลุ่มมันสมองของภาคธุรกิจ สื่อมวลชนหลากหลายแขนง เพื่อให้มันกลายเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตความรู้ ความรู้สึกนึกคิด และค่านิยม นักคิดเสรีนิยมใหม่ก้าวเข้าไปมีบทบาทครอบงำในสถาบันระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การการค้าโลก การขึ้นสู่อำนาจของนักการเมืองรุ่นใหม่ในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจในยุคก่อนหน้า ด้วยศรัทธาต่อแนวทางที่เห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่นใดนอกจาก “เสรีนิยมใหม่” ได้แก่ โรนัลด์ เรแกน มาร์กาแรต แทชเชอร์ และ เติ้ง เสี่ยวผิง กลายเป็นยุคใหม่ของผู้นำระดับโลกผู้ผลักดันเสรีนิยมใหม่อย่างจริงจัง ในช่วงทศวรรษ 1980 ได้เกิดชุดนโยบายเศรษฐกิจโลกที่รู้จักกันในนาม “ฉันทามติวอชิงตัน” ซึ่งมีนโยบายสำคัญได้แก่ การเปิดเสรีการค้าและสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการส่งออก การเปิดเสรีตลาดการเงินและเคลื่อนย้ายทุนการเงิน การเน้นมาตรการเข้มงวดทางการเงินการคลัง การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน และการสร้างความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน เสรีนิยมได้ก้าวไปสู่การครอบงำระดับโลกด้วยกลวิธีแตกต่างกัน ดังที่มีการแทรกแซงทางการเมืองหรือใช้ความรุนแรง ดังกรณีการแทรกแซงของสหรัฐฯต่อชิลี การเข้ายึดครองของสหรัฐฯและพันธมิตรในตะวันออกกลาง การเข้าไปด้วยการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา การเข้าฟื้นฟูเศรษฐกิจพร้อมกับยื่นเงื่อนไขให้ปฏิรูปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ขององค์กรการเงินระหว่างประเทศ หรือแม้กระทั่งประเทศที่หันมายอมรับแนวทางเสรีนิยมใหม่เพราะเห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่นใด อย่างประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และอีกหลายๆประเทศ

กล่าวในด้านแรงงาน ลัทธิเสรีนิยมใหม่ แสดงให้เห็นความเลื่อนไหลในทางปฏิบัติ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักการที่มันอวดอ้าง แต่มันจะถูกเลือกใช้เฉพาะด้านที่เป็นประโยชน์โดยชนชั้น

นำทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็น แต่ที่สำคัญคือความสามารถที่ทุนจะได้ประโยชน์จากแรงงาน ในการเคลื่อนที่ไปขูดรีดแรงงาน หรือการที่สามารถนำแรงงานเข้ามาให้ขูดรีดได้ถึงที่ ในยุคเสรีนิยมใหม่ นายทุนจะใช้ยุทธศาสตร์การโอนย้ายหน่วยการผลิตไปยังประเทศทุนนิยมส่วนรอบข้าง เพื่อแสวงหาแรงงานราคาถูก พร้อมกับการจัดการหน่วยการผลิตที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ด้วยการแบ่งหน่วยการผลิตขนาดเล็กลง แยกส่วน และกระจัดกระจายไปยังที่ต้นทุนการผลิตต่ำที่สุด การเปลี่ยนจากการจ้างงานประจำแบบเต็มเวลาในระยะยาว ถูกเปลี่ยนไปสู่การจ้างงานชั่วคราว (หรือการจ้างงานอย่างยืดหยุ่น) ดังปรากฏในรูปแบบสัญญาจ้างชั่วคราว การจ้างงานระยะสั้น การจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา การจ้างงานแบบชั่วคราวถูกใช้พร้อมกับ การจ้างผลิตแบบรับเหมาช่วง (sub-contract) ที่เกิดขึ้นทั่วไป ผู้รับเหมาช่วงอาจเป็นบริษัทในประเทศหนึ่งๆ ซึ่งบริษัทแม่ไม่จำเป็นต้องสนใจสภาพการจ้างงานซึ่งอาจเลวร้าย ในภาวะเช่นนี้เราจึงพบกับการแพร่หลายของหน่วยการผลิตระดับย่อยๆ เช่นโรงงานห้องแถว บางโอกาสเป็นอุตสาหกรรมในชุมชนหรือครัวเรือน มีแม้กระทั่งธุรกิจผิดกฎหมายของผู้มีอิทธิพลหรือมาเฟีย เป็นที่สังเกตด้วยว่าทุนนิยมในยุคนี้ผู้หญิง (และเด็ก) ในประเทศโลกที่สามได้เข้ามาเป็นผู้แบกรับภาระอันหนักหน่วงในกระบวนการผลิต

อีกทางเลือกหนึ่งของการขูดรีดแรงงานคือ การนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ และนายทุนก็พอใจที่จะจ้างแรงงานแบบแรงงานตามสัญญา (guest workers) ซึ่งเป็นการจ้างงานชั่วคราวแบบหนึ่ง ส่วนใหญ่จะจ้างงานในระยะสั้นๆ 1-2 ปี การจ้างงานแบบนี้อาจถูกมองว่ายุติธรรมแก่ทั้งฝ่ายนายทุนและแรงงาน แต่มันได้ซ่อนการขูดรีดของนายทุนไว้ การจ้างงานระยะสั้นทำให้นายทุนไม่ต้องดูแลแรงงานเรื่องสวัสดิภาพและสวัสดิการ และยังมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าในการต่อสัญญาจ้าง การจ้างงานแบบนี้เกิดขึ้นบนความคิดลดทอนความเป็นมนุษย์ (dehumanization) ก็คือไม่สนใจว่าแรงงานจะเป็นใครมาจากไหน เพราะสัญญาจ้างแบบนี้คือการเรียกมาทำงาน เมื่อหมดความต้องการก็ส่งกลับบ้าน และไม่ยินดีหากแรงงานจะมาลงหลักปักฐานและมีญาติพี่น้องตามมาอยู่ การจ้างแรงงานตามสัญญาจึงเป็นการปฏิเสธจะรับรู้ถึงแรงงานในฐานะมนุษย์ มิพักจะเอยถึงการปฏิเสธสิทธิแรงงานที่เขาควรได้รับตามกฎหมายที่ถูกปฏิเสธตั้งแต่ต้น การจ้างงานเช่นนี้ยังลดทอนความเป็นเอกบุคคล (depersonalization) ภายใต้ระบบสัญญาซึ่งจำแนกคนออกเป็น แรงงานมีฝีมือ กึ่งฝีมือ หรือไร้ฝีมือ ซึ่งนายจ้างก็มักจะเลือกจ้างแรงงานในสัญญาแบบแรงงานไร้ฝีมือ เพราะมีรายจ่ายที่น้อยกว่า ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ยังไม่นับกรณีแรงงานไม่มีเอกสาร (undocumented workers) ที่ถูกมองว่าละเมิดกฎหมาย ทั้งที่นายทุนและประเทศนั้นได้ประโยชน์จากคนเหล่านี้อย่างมาก

เราจะวางแนวคิดเชิงวิพากษ์ไว้ก่อน และจะได้กล่าวถึงแนวคิดอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อ MOU ของเรา นั่นก็คือ การคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection) แนวคิดนี้แยกไม่ออกจากบทบาทขององค์กรที่ผลักดันเรื่องนี้ คือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ดังนั้นจะขอกล่าวถึงแนวคิดนี้ภายใต้พัฒนาการของ ILO

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นองค์กรไตรภาคีนานาชาติ ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919.) เป้าหมายของ ILO คือการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่า การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี และได้รับสิทธิที่พึงได้รับในฐานะมนุษย์ผู้มีศักดิ์ศรี (ILOa n.d.: 1) ที่มาของภารกิจการคุ้มครองแรงงานของ ILO นั้นอาจกล่าวได้ว่า เกิดจากการประนีประนอมผสมผสานกระแสความคิดของยุคสมัยอย่างน้อย 3 สำนัก ได้แก่ ลัทธิมาร์กซ์ (Marxism) ซึ่งเป็นแนวคิดแบบถึงราก (radical) ให้ความสำคัญกับกรรมาชีพ ในฐานะกำลังสำคัญของการปฏิวัติสังคม ลัทธิมาร์กซ์ถือว่าแรงงานคือสิ่งสร้างสรรค์โลก ดังนั้นผู้ใช้แรงงานคือผู้สร้างโลก ที่ควรหลุดพ้นจากการถูกกดขี่ขูดรีดทั้งปวง (Marx and Engels 2005) แนวคิดต่อมาคือ สังคมนิยมแบบสหกรณ์ ซึ่งเป็นแนวคิดปฏิรูป ที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงสังคมโดยการร่วมไม้ร่วมมือกัน องค์กรพื้นฐานก็คือระบบสหกรณ์ บุคคลที่มีชื่อเสียงที่มักได้รับการกล่าวอ้างในประวัติการก่อตั้งของ ILO ก็คือ โรเบิร์ต โอแวน และ ดาเนียล เลอ กรอง (ILOa n.d. : 3) สำหรับแนวคิดที่ 3 ก็คือสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งอาจสืบสาวไปได้ถึงศตวรรษที่ 17 จากพื้นฐานความคิดของนักปรัชญาการเมืองอย่าง จอห์น ล๊อค ที่วางพื้นฐานเรื่องสิทธิของมนุษย์ที่ติดตัวมาตามธรรมชาติ สิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นหลักศีลธรรมและหลักการปกครองของยุคสมัย ที่เห็นได้จากคำประกาศที่สำคัญๆ เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1689 ของอังกฤษ คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 ในฝรั่งเศส ในยุคสมัยใหม่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง สิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นหลักความคิดและภารกิจหนึ่งของ องค์การสหประชาชาติ (United Nation) (อุดมศักดิ์ 2553)

การเกิดขึ้นของ ILO ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 มีผลต่อเจตนารมณ์ขององค์กร ที่ต้องการกอบกู้ฟื้นฟูเศรษฐกิจและจิตวิญญาณของสังคม ด้วยการสร้างสรรค์บรรทัดฐานและหลักเกณฑ์ร่วม บนพื้นฐานของการประนีประนอม ดังที่กำหนดให้มีคณะทำงานแบบไตรภาคี ในฐานะเวทีปรึกษาหารือหาเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ เครื่องมือทำงานสำคัญของ ILO คือ อนุสัญญา (convention) ซึ่งอนุสัญญาแต่ละฉบับถูกยกร่างโดยคณะกรรมการ นำร่างมาประชาพิจารณ์ร่วมกันจนนำไปสู่ข้อยุติ จึงประกาศใช้ และเชิญชวนให้ประเทศสมาชิกลงสัตยาบัน จากนั้นจะมีกระบวนการติดตามตรวจสอบโดยประเทศสมาชิกต้องทำรายงานประจำปี ในอีกทางหนึ่งก็จะมีคณะกรรมการกลางเข้าไปติดตามตรวจสอบด้วย นับจากอนุสัญญาฉบับแรกในปี ค.ศ. 1919 จนถึงปัจจุบันมีอนุสัญญา ILO 189 ฉบับ ซึ่งฉบับล่าสุดเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2011 (ILOb n.d.) ปัจจุบัน ILO มีประเทศสมาชิก 183 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ลาว และกัมพูชา

แม้จะให้ความสำคัญกับเรื่องแรงงาน ซึ่งเดิมหมายถึงแรงงานในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ต่อมา ILO ก็ได้ให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติด้วย ดังที่เห็นได้จากการกำหนดอนุสัญญาฉบับที่ 97 (ค.ศ. 1949) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน และอนุสัญญาฉบับที่ 143 (ค.ศ. 1975) ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นในสภาพมิชอบ และการส่งเสริมการมีโอกาสเท่าเทียมกันและการปฏิบัติต่อแรงงานข้าม

ชาติ ILO ได้จัดตั้งสำนักงานในระดับภูมิภาคทั่วโลก ร่วมทั้งสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งมีที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ ILO ได้ผลิตเอกสารเผยแพร่ที่มีคุณภาพ รวมทั้งที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติมาอย่างต่อเนื่อง (ILOc n.d.)

เอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นข้อเสนอเชิงหลักการในเรื่องแรงงานข้ามชาติของ ILO ชื่อว่า "กรอบความคิดพหุภาคีว่าด้วยแรงงานข้ามชาติของ ILO" (ILO Multilateral Framework on Labour Migration) เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2006 ซึ่ง ILO ได้สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกยึดข้อเสนอในเอกสารนี้เป็นแนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติ ในเอกสารฉบับนี้ ILO ได้ประมวลประเด็นปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายพึงทราบ หลักและแนวทางปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่การส่งเสริมงานที่มีคุณค่า การบริหารจัดการงานที่ดี การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และนำเสนอกรณีตัวอย่างการปฏิบัติที่ดี (best practices) จากนานาประเทศ ที่สำคัญก็คือการสนับสนุนให้เกิดกลไกการจัดการแรงงานระหว่างประเทศ ที่เรียกว่า ข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีหรือพหุภาคี (bilateral/multilateral agreement) ในฐานะเครื่องมือจัดการการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพ ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย (ILO 2006 : 7-8) สำหรับการเกิดขึ้นของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านการจ้างแรงงาน ก็จัดว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของข้อตกลงทวิภาคี ตามแนวทางที่ ILO ส่งเสริมนั่นเอง

จากที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเสรีนิยม และการคุ้มครองแรงงานโดยผ่านบทบาทของ ILO อาจสรุปได้ว่า ทั้งสองมีแนวคิดที่เหมือนกันในด้านการสนับสนุนการย้ายถิ่นของแรงงาน แต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันคือ ฝ่ายแรกเห็นว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ฝ่ายหลังส่งเสริมการย้ายถิ่นเพราะเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ฝ่ายแรกไม่คำนึงผลกระทบต่อตัวแรงงานมากนัก แต่ฝ่ายหลังยืนยันว่า "แรงงานไม่ใช่สินค้า" แต่คือมนุษย์ที่ต้องได้รับการคุ้มครองอย่างมีศักดิ์ศรี ฝ่ายแรกเรียกร้องสถาบันการจัดการระดับโลกที่มีอำนาจจัดระเบียบการเคลื่อนย้ายแรงงาน (เหมือน WTO) ฝ่ายหลังเรียกร้องสถาบันทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดี (good governance) เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแนวคิดของทั้งสองฝ่ายก็ดูจะถูกหยิบยืมผสมปนเปกันจนแยกไม่ออก และสถาบันของทั้งสองฝ่ายก็มีการประสานงานร่วมมือกันในหลายระดับหลายกรณี

2.2 ภูมิภาคนิยมและการบริหารจัดการในภูมิภาคแม่น้ำโขง

การรวมตัวภายใต้กรอบภูมิภาคแม่น้ำโขง แสดงให้เห็นอิทธิพลของวาทกรรมเสรีนิยมอย่างเด่นชัด ดังที่ประเทศไทยในมีฐานะเป็นหัวจักรผลักดันทุนนิยมเสรีในภูมิภาคอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ในขณะที่ประเทศสังคมนิยมในอินโดจีน ก็ได้หันมาปฏิรูปเศรษฐกิจด้วยการเปิดรับตลาดให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเป็นทิวแถว ดังกรณีของเวียดนาม ภายใต้แนวทาง Doi Moi และลาวหันมาใช้แนวทาง "จินตนาการใหม่" ในปี พ.ศ. 2529 ในขณะที่กัมพูชาท่ามกลางความขัดแย้งภายในที่ผ่อนคลายลง ก็หันมาเปิดรับระบบตลาดมากขึ้นเป็นลำดับ ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงนี้ผู้วิจัยเห็นว่า มีแนวคิด

ที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการที่ขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงในอาณาบริเวณนี้ได้ แก่ ภูมิภาคนิยม และการบริหารจัดการแบบใหม่

ภูมิภาคนิยม (regionalism) อาจมองได้ในฐานะปรากฏการณ์ทางสังคม (regionalization) และมโนทัศน์ในการเข้าใจความเปลี่ยนแปลงในเวลาเดียวกัน ภูมิภาคนิยม ถูกนิยามแตกต่างกันออกไปเช่น "การปรับมโนทัศน์ของรัฐ ในการสร้างความร่วมมือด้านต่างๆในอาณาบริเวณที่กว้างใหญ่หนึ่งๆ" (Walter 1995 : 77 ใน Ngampramuan 2008 : 15) หรือ "การร่วมมือของรัฐจำนวนหนึ่ง บนพื้นฐานของพื้นที่ภูมิศาสตร์ร่วม ภายใต้ความร่วมมือแต่ก็ยังรักษาระดับความเป็นอิสระและอธิปไตยของกันและกัน และนำเสนอตัวเองในรูปกรอบความร่วมมือของรัฐสมาชิกในภูมิภาคหนึ่ง" (Nye 1968 : vii อ้างใน Ngampramuan 2008 : 15 -16)

หากภูมิภาคนิยมคือความร่วมมือระหว่างรัฐ ก็นับว่าภูมิภาคนิยมได้เกิดขึ้นมานมนานแล้ว แต่ได้มีผู้จำแนกภูมิภาคนิยมแบบเก่า และภูมิภาคนิยมแบบใหม่ ด้วยเกณฑ์ดังนี้ ประการแรก ภูมิภาคนิยมเก่าเกิดขึ้นในบริบทสองขั้วอำนาจยุคสงครามเย็น แต่ภูมิภาคนิยมใหม่เกิดขึ้นในบริบทหลายขั้วอำนาจภายหลังยุคสงครามเย็น ประการที่สอง ภูมิภาคนิยมแบบเก่าถูกสร้างจากเบื้องบน โดยบรรดาผู้นำของประเทศภายใต้การชี้นำของประเทศขั้วอำนาจ แต่ภูมิภาคนิยมใหม่ เป็นกระบวนการที่เกิดจากรัฐและประชาสังคมได้หันเข้ามาสร้างความร่วมมือกัน ประการที่สาม ภูมิภาคนิยมเก่า เป็นการมองเข้าสู่ภายใน (inward-oriented) เพื่อการปกป้องหรือสนับสนุนกันเองทางด้านเศรษฐกิจ แต่ภูมิภาคนิยมใหม่ เป็นการมองออกไปข้างนอก (outward-oriented) ด้วยการสร้างความร่วมมือกันเพื่อเปิดประเทศด้านการค้าการลงทุน และร่วมกันออกไปแข่งขันทางเศรษฐกิจภายนอกภูมิภาค ประการที่สี่ ภูมิภาคนิยมเก่า มักเป็นความร่วมมือเฉพาะด้าน เช่น ด้านความมั่นคง การเมือง หรือเศรษฐกิจ แต่ภูมิภาคนิยมใหม่ มักเป็นความร่วมมืออย่างรอบด้าน ประการสุดท้าย ในขณะภูมิภาคนิยมเก่า เน้นตัวแสดงหลักคือรัฐ แต่ภูมิภาคนิยมใหม่ เปิดกว้างยอมรับบทบาทของภาคประชาสังคมด้วย (Hettne 1996 : 2-3) เมื่อพิจารณาเกณฑ์ที่ว่ามานี้จะเห็นได้ว่า ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง มีความโน้มเอียงไปในทางภูมิภาคนิยมใหม่อย่างค่อนข้างชัดเจน นับตั้งแต่การเกิดขึ้นในบริบทความคลี่คลายความขัดแย้งของสงครามเย็น การมีบทบาทของภาคประชาสังคมในการสร้างกรอบความร่วมมือ การเปิดตัวเองสู่โลกภายนอก และการร่วมมือในทางเศรษฐกิจแต่ก็ให้ความสำคัญกับการเมืองและสังคมในเวลาเดียวกัน

แต่นักวิชาการบางท่านยังมีความเห็นว่าภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีลักษณะเฉพาะที่เรียกว่า "อนุภูมิภาค" (sub-regional) ซึ่งหมายถึงการเป็นภูมิภาคนิยมที่ไม่เต็มรูปแบบ กล่าวคือ ความร่วมมือในดินแดนนี้ได้เกิดขึ้นภายใต้การสนับสนุนของ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) (ซึ่งถือว่าเป็นภาคประชาสังคม) และต่อมาได้มีชื่อ "ติดตลาด" ว่า "อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง" (Greater Mekong Sub-region – GMS) GMS ก่อตั้งขึ้นด้วยจุดประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในขณะที่ต้องการพัฒนาสังคมและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอื่นๆที่จำเป็นด้วย แต่ GMS ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การสร้างสถาบันร่วมกันในทางการเมือง หรือการบูรณาการเป็นหน่วยเดียวกันโดย

สมบูรณ์ ด้วยเหตุที่ประเทศสมาชิกมีควาแตกต่างทางเศรษฐกิจการเมืองกันอย่างมาก (Ngampramuan 2008)

การที่ภูมิภาคแม่น้ำโขงจะมีระดับการเป็นภูมิภาคนิยมมากน้อยเพียงใดและอย่างไรนั้น คงเป็นเรื่องที่ต้องถกเถียงกันต่อไป แต่ผู้วิจัยเห็นว่าภูมิภาคนิยมในดินแดนนี้ได้ทำให้เกิดการยอมรับแนวคิดที่สำคัญประการหนึ่งคือ *การบริหารจัดการ (governance)* การบริหารจัดการ มีแนวคิดสำคัญด้านหนึ่งคือการยอมรับว่าประเด็นปัญหาการพัฒนาในปัจจุบัน มีลักษณะข้ามขอบเขตดินแดนและอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่ละรัฐไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง ดังนั้นในสังคมโลกยุคใหม่ต้องมีความร่วมมือกับแบบข้ามรัฐ ทำให้เกิดการแสวงหาความร่วมมือในระดับภูมิภาคเกิดขึ้นทั่วไป ดังที่ปรากฏในแนวคิด/ปรากฏการณ์ การบริหารจัดการระดับภูมิภาค (regional governance) ในอีกด้านหนึ่ง การบริหารจัดการมีนัยของการปรับเปลี่ยนจาก การปกครอง (government) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจควบคุมของรัฐ ไปสู่การทำหน้าที่กำกับดูแลและอำนวยความสะดวก ในขณะเดียวกันยังเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนนอกเหนือรัฐ หรือภาคประชาสังคม ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมาขึ้น และเรายังพบว่าการบริหารจัดการ ยังใช้โดยมีนัยถึงการบริการจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) ด้วย ซึ่งธรรมมาภิบาลนั้นประกอบด้วยหลักการสำคัญๆคือ การดำเนินการด้วยหลักนิติธรรม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม (Thakur and Langenhove 2008 : 20)

จอห์น ดอร์ (2550 : 543) ได้สำรวจพัฒนาการของการบริหารจัดการในภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นไปอย่างน่าตื่นตาตื่นใจ อันแสดงให้เห็นว่าจากเดิมที่ประเทศภูมิภาคแม่น้ำโขงเคยปิดประเทศ ต่างคนต่างอยู่ และเห็นแต่บทบาทผูกขาดของภาครัฐ ดินแดนนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างน่าสนใจ เขาได้แบ่งการบริหารจัดการ [1] ที่มีลักษณะแตกต่างกันออกเป็น 4 รูปแบบ รูปแบบแรก คือเวทีอย่างเป็นทางการระหว่างรัฐบาล โดยมีรัฐเป็นศูนย์กลาง เช่น อาเซียน โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง คณะกรรมการแม่น้ำโขง รูปแบบที่สอง คือเวทีในลักษณะกึ่งทางการ ระหว่างภาครัฐกับประชาสังคม ซึ่งมักมุ่งไปที่การเสริมสร้างประสิทธิผลในการบริหารจัดการของรัฐ ตัวอย่างของการบริหารจัดการในรูปแบบที่สองเช่น คณะทำงานด้านสิทธิมนุษยชนอาเซียน เวทีการประชุมด้านธุรกิจในอนุภาคแม่น้ำโขง เครือข่ายที่เกิดขึ้นระหว่าง ADB กับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) รูปแบบที่สาม เป็นผลจากการไม่เชื่อมั่นในรูปแบบที่ 1 และ 2 จึงเกิดการรวมตัวกันของบรรดานักวิชาการและนักกิจกรรมที่ต้องการวิพากษ์วิจารณ์หรือทัดทานพวกแรก เช่น การรณรงค์ที่ให้ความสนใจปัญหาของซีกโลกใต้ กิจกรรมของศูนย์ศึกษาผู้ย้ายถิ่นแห่งเอเชีย องค์กรเพื่อสตรี กฎหมาย และการพัฒนาในภูมิภาคแปซิฟิก (APWLD) การประชุมระหว่าง ADB กับองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กร Global witness และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ส่วนการบริหารจัดการในรูปแบบที่ 4 คือการร่วมมือของภาคประชาสังคมที่สนับสนุน

[1] ดอร์ ให้นิยามการบริหารจัดการ (governance) ว่า โครงสร้างและกระบวนการที่เลือกไว้หรือที่ไว้ใช้กับสังคม เพื่อถกเถียงหรือสร้างทิศทางด้านนโยบายกับการจัดการกิจกรรมต่างๆในสังคม ซึ่งรวมไปถึงอาณาเขตที่กว้างขึ้นของกระบวนการเจรจาต่อรอง และการตัดสินใจในหลายระดับ โดยมีบุคคลและสถาบันมากมายเข้าไปเกี่ยวข้อง (น. 535)

ชุมชนท้องถิ่น และไม่ไว้วางใจรัฐ โดยเฉพาะท่ามกลางปัญหาการทำลายสภาพแวดล้อมในภูมิภาคนี้ ในโครงการสร้างเขื่อน และการขยายตัวของพืชพาณิชย์ องค์กรที่มีบทบาทแข็งขันในเรื่องนี้ ได้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและสิ่งแวดล้อม (TERRA) ความร่วมมือด้านการพัฒนาลุ่มน้ำและภาคประชาสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง เป็นต้น

การขยายตัวของภูมิภาคนิยมมากว่า 2 ทศวรรษ ได้ทำให้เกิดกรอบความร่วมมือในภูมิภาคแม่น้ำโขงหลากหลายกรอบ ซึ่งมีทั้งที่หนุนเสริม ซ้ำซ้อน หรือขัดกัน[2] และได้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งพหุภาคีหรือทวิภาคีในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าสนธิสัญญา ข้อตกลง บันทึกความเข้าใจ[3] จำนวนมาก ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในหนึ่งการเกิดขึ้นของ MOU ด้านการจ้างงานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นส่วนหนึ่งของธรรมเนียมนิยมความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคแม่น้ำโขง ที่ดำเนินมาได้ระยะหนึ่งแล้ว

2.3 ปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

นอกเหนือจากบริบทความเปลี่ยนแปลงระดับโลกและระดับภูมิภาค ยังมีสถานการณ์ปัญหาที่เฉพาะเจาะจง คือปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับประเทศไทยในฐานะประเทศปลายทาง ที่เป็นฝ่ายรับการเข้ามาของแรงงานต่างชาติ เป็นธรรมดาที่จะร้อนอกร้อนใจมากกว่า และเป็นฝ่ายที่มีบทบาทริเริ่มความร่วมมือในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ

สถานการณ์การปัญหาแรงงานข้ามชาติของไทยก็คือ การตั้งรับต่อการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ที่เด่นชัดนับจากต้นทศวรรษ 2530 สาเหตุด้านหนึ่งเกิดจากแรงดึงดูดจากการขยายตัวของเศรษฐกิจของไทย ที่ต้องการแรงงานระดับล่าง อีกด้านหนึ่งมาจากแรงผลักจากประเทศต้นทาง ที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่าไทย และสำหรับกรณีประเทศพม่า เกิดความไม่สงบทางการเมืองในประเทศ ทำให้มีชาวพม่าลี้ภัยเข้ามาในไทยจำนวนนับล้านคน และส่วนหนึ่งได้เข้ามาเป็นแรงงานในไทย สถานการณ์ที่รัฐเผชิญอยู่ก็คือ แรงงานจำนวนมากกว่าครึ่งเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และทำงานโดยผิดกฎหมาย ในขณะที่กลไกที่มีอยู่ก็คือ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง และ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว ก็ไม่ช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ที่สอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างที่ต้องการให้รัฐอนุโลมให้ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานต่อไปได้ รัฐบาลได้ใช้มติ ครม. ผ่อนผันให้ผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในเงื่อนไขที่กำหนด มติ ครม.ผ่อนผัน ได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี 2535 และก็ได้ใช้เฉพาะกิจมาอีกในปี 2539, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545 (และภายหลังจากมี MOU ในปี 2545 ก็ยังใช้ต่อมาอีก) (กฤตยา และ พันธุ์ทิพย์ 2548 : 14-15) สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นว่ารัฐไทย

[2] ที่สำคัญได้แก่ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2535 สนับสนุนการก่อตั้งโดย ADB คณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2538 ความร่วมมือทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ อิรวดี เจ้าพระยา แม่โขง (ACMECS) เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2546 และ อาเซียน ซึ่งประเทศอินโดจีนเข้าร่วมเป็นสมาชิกนับจากปี 2540 (สุภลักษณ์ 2552)

[3] การทำข้อตกลงเรื่องต่างๆ กรณีไทย-ลาว รวบรวมไว้อย่างดีในเวปไซต์สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงเวียงจันทร์

ขาดกลไกการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ และขาดการทำงานเชิงรุก จึงได้แต่แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเรื่อยมา

ในกรณีของรัฐลาว ซึ่งเป็นกรณีศึกษาของเรา ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2002 (หรือปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีที่ทำ MOU ไทย-ลาว) ย้อนหลังไปประมาณหนึ่งทศวรรษ ลาวพบว่ามีการอัตราการเคลื่อนย้ายแรงจากจากชนบทสู่เมืองสูงขึ้นเป็นลำดับ คือการเคลื่อนย้ายของชาวชนบทเข้าไปทำงานที่นครเวียงจันทร์ ซึ่งเป็นผลจากการเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ และการเติบโตของเมืองเวียงจันทร์ ตามแนวทางกลไกเศรษฐกิจใหม่ ในช่วงเดียวกันนี้มีตัวเลขของทางการที่พบว่า การเกิดขึ้นของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทำให้แรงงานลาวย้ายถิ่นข้ามชาติสูงขึ้นมากด้วย โดยเฉพาะการมาทำงานในประเทศไทย และมีแนวโน้มว่าจะขยายตัวมากกว่าการย้ายถิ่นฐานของแรงงานภายในประเทศ (Phouxay 2010 : 32) ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยก็ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐของลาวในแขวงที่อยู่ติดกับชายแดนไทย เช่นที่แขวงสาละวันและจำปาสัก ที่ยอมรับว่าในช่วง 1-2 ทศวรรษให้หลัง ประชาชนตามแนวชายแดนต่างข้ามมาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก โดยอาศัยเครือข่ายทางสังคมของพวกเขา ซึ่งการข้ามแดนมักไม่เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ ในสถานการณ์เช่นนี้จึงกล่าวได้ว่า ลาวไม่มีกลไกการดำเนินการเป็นพิเศษใดๆ เพื่อรับมือกับประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติที่กำลังขยายตัวมากขึ้น นอกจากกลไกตามปกติที่มีอยู่ ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักก็คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่มีอยู่ในส่วนกลาง และในระดับแขวง

ท่ามกลางสถานการณ์ข้างต้น ได้เกิดปรากฏการณ์ที่นำไปสู่การริเริ่มจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจ้างแรงงาน ที่สำคัญคือ การประชุมทางวิชาการนานาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพ โดยมีตัวแทนอย่างเป็นทางการจากประเทศผู้เข้าร่วมประชุมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จำนวน 19 ชาติ การประชุมนี้นำไปสู่การเกิดขึ้นของ ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ (Bangkok Declaration on Irregular Migration) และนำไปสู่การเกิดขึ้นของ MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยการจ้างแรงงานในเวลาต่อมา (ปฏิญญากรุงเทพฯจะพิจารณาละเอียดในหัวข้อต่อไป)

เรื่องที่ควรกล่าวไว้ด้วยก็คือบทบาทเอาการเอางานของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลของกลุ่มทุนโลกาภิวัตน์ รัฐบาลนี้ได้เข้าบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2553 จากนั้นได้มีการริเริ่มที่สำคัญหลายประการ นับตั้งแต่การจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” (กบร.) โดยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2544 กบร. ทำหน้าที่องค์กรกลางในการบริการจัดการแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ในปี 2546 กบร. ได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ โดยมุ่งไปที่การจัดระบบแรงงานผิดกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้เข้าสู่กฎหมาย การนำเข้าแรงงานใหม่ด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ การสกัดกันปราบปราม การส่งกลับ การคุ้มครองสิทธิ และการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง และในปี 2545 -2546 ได้มีการริเริ่มการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยการจ้างแรงงาน คือ

ระหว่างไทยกับ สปป.ลาว กัมพูชา และพม่า เป็นลำดับ ในปี พ.ศ. 2546 ยังได้เกิดการริเริ่มความร่วมมือระหว่าง พม่า ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เกิดเป็น ความร่วมมือทางยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ อิรวะดี เจ้าพระยา แม่โขง (Ayeyawaddy – Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy – ACMECS) ซึ่งมีส่วนช่วยในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ ด้านการค้า การลงทุน และการจ้างแรงงาน

2.4 ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ

ดังที่ได้กล่าวเรื่องปฏิญญากรุงเทพฯ ซึ่งมีอิทธิพลให้เกิด MOU ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในเวลาต่อมา ในช่วงนี้เราจะพิจารณาเนื้อหาสาระของปฏิญญาดังกล่าว การพิจารณาต่อไปนี้จะเห็นว่าวาทกรรมระดับโลกและระดับภูมิภาคเรื่อง การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงาน การคุ้มครองแรงงานภูมิภาคนิยม และธรรมมาภิบาล ได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างลึกซึ้งต่อสารที่จะพิจารณาต่อไปข้างหน้า ประเด็นที่ควรแจ้งไว้ในที่นี้ประการหนึ่งก็คือ สถาบันร่วมจัดการประชุมและมีบทบาทสำคัญทางวิชาการในการประชุมที่กรุงเทพฯครั้งนี้คือ “องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน” (International Organization for Migration - IOM) IOM เป็นองค์กรความร่วมมือของรัฐบาลจากนานาประเทศ ที่ได้ดำเนินการเพื่อสนับสนุนและปกป้องสิทธิของผู้ย้ายถิ่นมานาน จึงไม่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า เนื้อหาสาระสำคัญในปฏิญญากรุงเทพฯ จะสอดคล้องกับ วาระสำคัญ (agenda) ที่ IOM ได้รณรงค์ผลักดันมายาวนาน (ดูเวปไซต์ของ IOM ..) สาระสำคัญของปฏิญญากรุงเทพฯมีดังนี้

กรอบข้อความ 2.1

ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ

พวกเรา รัฐมนตรีและตัวแทนของรัฐบาลจาก ประเทศออสเตรเลีย บังคลาเทศ บรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา จีน อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย และเวียดนาม รวมทั้งเขตบริหารพิเศษฮ่องกง (ต่อไปจะเรียกว่าประเทศและภูมิภาคที่เข้าร่วมประชุม) เข้าร่วมประชุมตามคำเชิญของรัฐบาลไทย ณ กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 23 เมษายน 2542 โดยมีนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการย้ายถิ่นข้ามชาติ โดยมุ่งไปที่การสร้างความร่วมมือในภูมิภาค ในเรื่องการย้ายถิ่นที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบหรือไม่มีเอกสาร

1. พวกเราเข้าใจว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน มีรากฐานมาจากประวัติศาสตร์ของมนุษย์และเกี่ยวข้องกับความพยายามพัฒนาตนด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและภูมิภาคเป็นอย่างมาก
2. ยอมรับว่ากระบวนการของโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรี รวมถึงการพึ่งพาระหว่างกันด้านเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นมีส่วนทำให้เกิดการหลั่งไหลของผู้คนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในปริมาณที่มาก ดังนั้นกล่าวได้ว่าเป็นทั้งโอกาสและอุปสรรคสำหรับรัฐบาลในภูมิภาคนั้นๆ

3. จดจำว่าปัจจัยอุปทานและอุปสงค์ระหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กัน นำมาซึ่งการไหลเวียนเข้าออกผู้ย้ายถิ่นของประเทศในภูมิภาค
4. ตระหนักว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบกลายเป็นปัญหาใหญ่ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม มนุษยธรรม การเมือง และความปลอดภัยที่เพิ่มมากขึ้นกับหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก
5. เน้นย้ำว่าวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในเอเชียทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและปัญหาสังคม รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบในประเทศที่เป็นทางผ่านและประเทศปลายทาง
6. ระลึกไว้ว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติของบางประเทศในภูมิภาคเอเชียกระทบเศรษฐกิจอย่างหนักในประเทศนั้นๆ และนำมาซึ่งปัญหาการว่างงานและการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบเพิ่มมากขึ้น
7. กังวลในการกระทำของกลุ่มอาชญากรและคนอื่นๆ ที่ได้รับผลประโยชน์จากการลักลอบค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและผู้หญิง โดยไม่ได้คำนึงถึงความอันตรายและขาดมนุษยธรรม รวมทั้งฝ่าฝืนกฎหมายภายในประเทศและกฎระเบียบข้อบังคับสากลโดยเจตนา
8. เน้นย้ำว่านโยบายที่มีประสิทธิภาพและชัดเจนในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบหรือไม่มีเอกสาร ต้องได้รับการกำหนดในบริบทของเครือข่ายภูมิภาคที่กว้างขวางบนพื้นฐานจิตวิญญาณของความร่วมมือและความเข้าใจ
9. จดจำไว้ว่ามากกว่าร้อยละ 65 ของคนยากจนที่สุดในโลกอาศัยอยู่ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ดังนั้น ความยากจนและความแตกต่างกันในระดับของการพัฒนาในประเทศต่างๆ ในภูมิภาคยังคงเป็นสาเหตุสำคัญของการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ
10. คำนึงถึงเอกสารและการประชุมระดับประเทศว่าด้วยเรื่องมนุษยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่น
11. เคารพในอธิปไตยและผลประโยชน์อันชอบธรรมของแต่ละประเทศ ในการปกป้องพรมแดนเพื่อพัฒนากฎหมายการย้ายถิ่นให้สำเร็จ และคำนึงถึงความรับผิดชอบของประเทศเริ่มต้นทางการย้ายถิ่น พร้อมทั้งคำนึงถึงความรับผิดชอบของประเทศที่เป็นประเทศทางผ่านและประเทศปลายทาง เพื่อสร้างการป้องกันและความช่วยเหลือที่เหมาะสมในการทำตามกฎหมายนั้นๆ
12. ระลึกถึงบทบาทและความสำคัญของกลไกการปรึกษาหารือในภูมิภาค เช่น กรอบการหารือระหว่างรัฐบาลในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยผู้ลี้ภัย ผู้ผลัดถิ่น และผู้โยกย้ายถิ่น และปฏิญญามะนิลา ว่าด้วยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ
13. ระลึกไว้ว่าอธิปไตยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญที่สนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศต้นทางย้ายถิ่น ถือได้ว่าเป็นกลวิธีระยะยาวในการแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ
14. แสดงความขอบคุณในความร่วมมือของแต่ละประเทศ ในภูมิภาคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ องค์การชำนาญพิเศษเฉพาะเรื่อง องค์กรของรัฐบาลภายในประเทศ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ได้ร่วมแบ่งปันวิสัยทัศน์และประสบการณ์ในประเด็นการย้ายถิ่น
15. จดจำเอกสารการอภิปรายที่ได้จัดเตรียมโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และองค์การระหว่างประเทศเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ให้ประเด็นที่เป็นประโยชน์ในการอภิปรายและให้คำแนะนำเพื่อการจัดการการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ

16. ขอแสดงความขอบคุณ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่เป็นประธานในพิธีร่วมกับนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการเตรียมงานที่ยอดเยี่ยมของรัฐบาลไทยที่ได้รับการสนับสนุนสำคัญจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน

จึงได้ประกาศไว้ดังต่อไปนี้

1. การย้ายถิ่น โดยเฉพาะการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบจะได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการอย่างสมดุลและอย่างครอบคลุม กล่าวคือคำนึงถึงสาเหตุ สิ่งที่เกิดขึ้น และผลกระทบทั้งที่เป็นบวกและลบในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการย้ายถิ่น
2. การจัดการการย้ายถิ่น การแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบและปัญหาการค้ามนุษย์จะได้รับความพยายามร่วมกันในประเทศที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสองฝ่ายหรือเป็นส่วนภูมิภาค โดยยึดหลักความเท่าเทียม บนพื้นฐานความเข้าใจและเคารพซึ่งกันและกัน
3. การย้ายถิ่นอย่างถูกกฎระเบียบและไม่ถูกกฎระเบียบ จะไม่ถูกพิจารณาอย่างโดดเดี่ยวจากแต่ละประเทศเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างถูกกฎระเบียบ และลดความเสียหายของการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นถูกกฎระเบียบ ความสามารถของแต่ละประเทศในการจัดการการเคลื่อนย้ายของผู้คนจะได้รับการปรับปรุงผ่านการแบ่งปันข้อมูล และช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและการเงิน เช่น สถาบันสหประชาชาติเพื่อการฝึกอบรมและการวิจัย กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ร่วมกันสนับสนุนหลักสูตรนโยบายและกฎหมายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักสูตรหนึ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับอาวุโสของรัฐบาลในภูมิภาค
4. การวิเคราะห์อย่างรอบด้านของสาเหตุและผลในการย้ายถิ่นอย่างไม่ถูกกฎระเบียบในประเทศเริ่มต้น ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและความปลอดภัยจะได้รับการพัฒนามากยิ่งขึ้นเพื่อความเข้าใจและจัดการการย้ายถิ่นให้ดีขึ้น
5. อย่างที่ทราบว่าสาเหตุของการย้ายถิ่นอย่างไม่ถูกกฎระเบียบ เกี่ยวข้องกับประเด็นของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะเกิดขึ้น ด้วยการมองถึงการประสบความสำเร็จด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน
6. ประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นจะได้รับการกระตุ้นความพยายามให้มีมากขึ้นเพื่อป้องกันและต่อต้านการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นระบบ โดยการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการภายในประเทศ และส่งเสริมกิจกรรมการศึกษาและข้อมูลเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์
7. ประเทศที่ให้การช่วยเหลือประเทศต่างๆ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน จะได้รับการกระตุ้นให้ช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาต่อไป โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ในส่วนภูมิภาคก็พยายามลดปัญหาความยากจนและพัฒนาสังคม ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการลดปัญหาการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ
8. ประเทศและภูมิภาคที่เข้าร่วมจะได้รับการกระตุ้นให้ออกกฎหมายลงโทษการลักลอบค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและผู้หญิง ไม่ว่าจะด้วยการกระทำหรือเจตนา รวมทั้งแหล่งแรงงานค่าแรงถูกเหล่านี้ต้องมีการดำเนินคดีตามกฎหมายและลงโทษผู้กระทำผิด โดยเฉพาะกลุ่มอาชญากรข้ามชาติ
9. ประเทศและภูมิภาคที่เข้าร่วมจะแลกเปลี่ยนข้อมูลเรื่องการออกกฎหมายและวิธีของการย้ายถิ่นเพื่อวิเคราะห์และทบทวน และเพิ่มการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ผิด

กฎหมาย

10. ประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการย้ายถิ่นจะได้รับการสนับสนุนในการทำให้ช่องทางการสื่อสารมีประสิทธิภาพในระดับที่เหมาะสม ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและเพิ่มความร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาการย้ายถิ่นไม่ถูกกฎระเบียบและการค้ามนุษย์
11. ความพยายามที่ดีที่สุดที่จะสร้างขึ้นเพื่อเพิ่มการรับรู้ในทุกระดับ คือการรณรงค์และให้ข้อมูลสาธารณะในเรื่องผลกระทบของการค้ามนุษย์ และความช่วยเหลือที่มีสำหรับผู้ถูกกระทำ
12. ประเทศที่เกี่ยวข้องจะประสานงานกันอย่างครอบคลุม เพื่อระบุสัญชาติของผู้ย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารหรือผิดกฎหมาย ที่ปรากฏว่าน่าจะเป็นพลเมืองของหนึ่งๆ
13. การส่งกลับผู้ย้ายถิ่นที่ขาดสิทธิในการเข้ามาและอาศัยอยู่ คือหลักการสำคัญในการลดการค้ามนุษย์ ซึ่งหลักการนี้จะสำเร็จได้เมื่อเกิดความร่วมมือกันอย่างเต็มที่และด้วยเจตนาดีของประเทศที่เกี่ยวข้อง
14. ผู้ย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบจะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม ทั้งการปฏิบัติด้านสุขภาพและการบริการอื่นๆ ด้วยความเหมาะสม ขณะที่การการใช้กฎหมายและการปฏิบัติใดๆ ที่ไม่ยุติธรรมต่อผู้ย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบต้องหลีกเลี่ยง
15. ประเทศและภูมิภาคที่เข้าร่วมจะกำหนดประเด็นเพื่อใช้เป็นแนวทางในภูมิภาคในการปรึกษาหารือและร่วมมือจัดการเรื่องการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ
16. การศึกษาความเป็นไปได้จะได้รับการจัดการบนความต้องการที่จะสร้างการเตรียมการในเรื่องการย้ายถิ่นฐาน และเชื่อมโยงกับองค์กรระหว่างประเทศที่มีอยู่ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค สร้างความสามารถ และส่งเสริมนโยบาย และเพื่อบริการที่ให้ข้อมูลประเด็นการย้ายถิ่นสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ขณะเดียวกันประเทศในภูมิภาคจะได้รับการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งในการเตรียมการที่เป็นประโยชน์
17. ประเทศและภูมิภาคที่เข้าร่วมจะติดตามผลประเด็นข้างต้นของการย้ายถิ่นที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่อาวุโสในวิธีที่เหมาะสม
18. ข้อมูลจะได้รับการเผยแพร่และกระจายอย่างกว้างขวางเพื่อสนับสนุนรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน ปัจเจกบุคคลและสังคมในการร่วมมือกันในภูมิภาคเพื่อลดผลกระทบที่เป็นอันตรายของการย้ายถิ่นอย่างไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ และร่วมมือกันป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและผู้หญิง

กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

23 เมษายน 2542

หมายเหตุ : แปลอย่างไม่เป็นทางการจากภาษาอังกฤษโดย กิติญา พรมพา

เนื้อหาของปฏิญญาอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ หลักการและเหตุผลในการมองประเด็นปัญหา ส่วนที่สองเป็นหลักการของความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา

ในส่วนแรกสะท้อนให้เห็นวิธีคิดที่ได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมหลักของยุคสมัย ที่ประกอบขึ้นจากแนวคิดเสรีนิยม การคุ้มครองแรงงาน ภูมิภาคนิยม และธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

ประการแรก การยอมรับในสาเหตุการย้ายถิ่นที่เกิดจากปัจจัยที่ซับซ้อน จากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ ระดับการพัฒนา วิกฤตเศรษฐกิจ ภัยพิบัติ สถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม ความเกี่ยวข้องระหว่างประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ที่สำคัญคือการยอมรับกระบวนการโลกาภิวัตน์และเสรีนิยม ที่เป็นสถานการณ์หลักของโลกปัจจุบัน (ข้อ 2) น่าสนใจว่าคำประกาศนี้ยอมรับโลกาภิวัตน์และเสรีนิยม (และน่าจะสนับสนุนด้วย) แต่ไม่ปรากฏความเห็นที่ชัดเจนในการสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth) ซึ่งเป็นอุดมการณ์หลักของนักเสรีนิยม แต่คำประกาศได้หันไปความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังจะกล่าวต่อไป

ประการที่สอง การเห็นว่าการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ไม่ว่าการย้ายถิ่นจะเป็นไปตามกฎระเบียบ (regulation migration) หรือไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ (irregulation migration) ประเด็นสิทธิในการย้ายถิ่นฐานเป็นเรื่องที่ IOM ได้รณรงค์มาโดยตลอด และจะเห็นได้ว่าประเด็นนี้เป็นสาระสำคัญหลักของปฏิญญานี้ ที่ปรากฏอยู่ในคำประกาศข้อต่างๆในรูปแบบที่ต่างกัน ปฏิญญานี้เสนอหลักการที่รัฐจะต้องไม่มองว่าการย้ายถิ่นไม่ถูกกฎระเบียบเป็นเรื่องผิดกฎหมาย และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่จะต้องหาวิธีการจัดการที่เหมาะสม ซึ่งแสดงให้เห็นสิทธิของมนุษย์ ที่มาก่อนและมีลำดับความสำคัญมากกว่ากฎระเบียบของรัฐ ประเด็นสิทธิมนุษยชนของการย้ายถิ่นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งประเด็นหลังถูกผลักดันโดย ILO เป็นสำคัญ แต่ก็ถือว่ามีที่มาและรากฐานความคิดเดียวกับประเด็นแรก

ประการสุดท้าย การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการประเด็นปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐาน (ข้อ 8 และข้ออื่นๆที่ตามมา) บนพื้นฐานของความเสมอภาค เท่าเทียม และเคารพในอธิปไตยของแต่ละประเทศ การยอมรับสถาบันความร่วมมือระดับสากล และภูมิภาค เช่น องค์การสหประชาชาติ กรอบความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยผู้ลี้ภัย ผู้ผลัดถิ่น และผู้โยกย้ายถิ่น การยอมรับบทบาทของภาคประชาสังคม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน การสร้างความร่วมมือหลายระดับ เช่น การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับทวิภาคี พหุภาคี หรือระดับภูมิภาค รวมทั้งความร่วมมือในลักษณะอื่นๆเช่น แต่ละประเทศปรับปรุงกฎหมาย กลไกดำเนินงาน ระบบข้อมูลข่าวสารให้ทันสมัย สอดคล้อง และสามารถสนับสนุนกันในการจัดการปัญหา ทั้งหมดนี้เป็นไปตามครรลองของภูมิภาคนิยม และธรรมาภิบาลอย่างชัดเจน

ในส่วนที่สองของปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วยหลักการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา มีลักษณะเป็นกรอบความร่วมมือในทางปฏิบัติ จะเห็นว่าประเด็นการค้ามนุษย์ (human trafficking) เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องนี้ ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากองค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขประเด็นปัญหานี้ในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา และเห็นว่าการค้ามนุษย์กับการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติอย่างไม่ถูกกฎระเบียบเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก เมื่อพิจารณาคำประกาศข้อต่างๆในส่วนที่สอง จะเห็นว่าเป็น

การวางกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหา ในระดับหลักการ ค่านิยม แนวทาง ปฏิบัติ และสิ่งที่ควรปฏิบัติเชิงเทคนิคในด้านต่างๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคือวิสัยทัศน์และโครงร่างของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในเวลาต่อมา และสำหรับข้อ 12 อาจกล่าวได้ว่าคือที่มาของ นโยบายการพิสูจน์สัญชาติแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายในเวลาต่อมา

2.5 MOU : เสรีนิยมที่มีการจัดการ

เราได้กล่าวถึงวาทกรรมระดับโลก จนถึงระดับท้องถิ่น สถานการณ์ปัญหาเฉพาะของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และการประชุมครั้งสำคัญที่นำมาสู่การเกิดข้อตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับเพื่อนบ้าน ในรูปแบบบันทึกความเข้าใจ (MOU) แล้ว ในช่วงท้ายนี้จะวิเคราะห์ตัวบทของ MOU โดยใช้กรณีความร่วมมือไทย-ลาวเป็นกรณีตัวอย่าง การวิเคราะห์จะชี้ให้เห็นว่า MOU เป็นผลจากการผสมผสาน ดัดแปลง และประนีประนอมระหว่างแนวคิดต่างๆ ภายใต้บริบทจำเพาะ จนปรากฏออกมาเป็น MOU ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นไปตามแนวทาง *เสรีนิยมที่มีการจัดการ (embedded liberalism)* การวิเคราะห์จะนำเสนอผ่านการตีความความคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลังตัวบท MOU ในประเด็นต่างๆ แต่ก่อนอื่นโปรดพิจารณาเนื้อหาสาระของ MOU ไทย-ลาว ดังนี้

กรอบข้อความที่ 2.2

บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย
กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ภาคี”

มีความห่วงกังวลเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วในภูมิภาค และผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง อันมีสาเหตุมาจากการจ้างแรงงานผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง

ยอมรับหลักการที่ระบุไว้ใน “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่เป็นไปตามกฎระเบียบปี 2542”

ปรารถนาที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองประเทศ

ได้ตกลงกัน ดังนี้

<u>วัตถุประสงค์และขอบเขต</u>

ข้อ 1

ภาคีจะดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อให้มี

1) ขั้นตอนการดำเนินงานที่เหมาะสมในการจ้างแรงงาน

2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการส่งกลับแรงงานที่ครบวาระการจ้างงาน หรือถูกเนรเทศโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ของภาคีอีกฝ่ายหนึ่งไปยังภูมิลำเนาเดิม

3) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย

4) การป้องกันและปราบปรามการข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ไม่รวมถึงกระบวนการจ้างแรงงานอื่นที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของภาคีอยู่แล้ว

<u>หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่</u>

ข้อ 2

กระทรวงแรงงานแห่งราชอาณาจักรไทย และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของบันทึกความเข้าใจนี้

ข้อ 3

ภาคี โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ จะจัดประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และ/หรือระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อยปีละครั้งโดยผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อหารือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจนี้

<u>อำนาจหน้าที่และขั้นตอน</u>

ข้อ 4

การจ้างงานจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศก่อน และหน่วยงานที่มีอำนาจจะให้การอนุญาตดังกล่าว หลังจากที่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบของประเทศนั้นแล้ว

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตที่ได้ให้ไปตามที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้เป็นไปภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องภายในประเทศนั้น

การยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคสอง ไม่มีผลกระทบต่อการใดๆ ที่ได้กระทำโดยสมบูรณ์แล้วก่อนวันประกาศยกเลิกหรือเพิกถอน

ข้อ 5

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อาจแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง เกี่ยวกับความต้องการจ้างแรงงาน จำนวน ระยะเวลา คุณสมบัติที่ต้องการ เงื่อนไขและค่าตอบแทนที่นายจ้างเสนอให้

ข้อ 6

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีข้อมูลเกี่ยวกับอายุ ภูมิลำเนา บุคคลอ้างอิง การศึกษา ประสบการณ์ และอื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการพิจารณาของนายจ้าง

ข้อ 7

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่จะร่วมมือกับหน่วยราชการด้านการตรวจคนเข้าเมือง และส่วนราชการอื่นๆที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้สมัครงานซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยนายจ้าง และได้รับการอนุญาตอย่างถูกต้องตาม ข้อ 4 ดำเนินการให้รวมถึงเรื่องต่างๆดังนี้

1) การตรวจลงตรา หรือ เอกสารอนุญาตเข้าเมืองรูปแบบอื่นๆ

2) ใบอนุญาตทำงาน

3) การประกันหรือการบริการสุขภาพ

4) การชำระเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับตามที่กำหนดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศ

5) ภาษีหรืออื่นๆตามที่ประเทศที่เกี่ยวข้องกำหนด

ข้อ 8

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ได้รับอนุญาต ให้ทำงานตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของทั้งสองประเทศจะเก็บบัญชีรายชื่อบุคคลเช่นว่า ซึ่งได้รายงานตัวหรือมีหลักฐานประทับตราว่าได้เดินทางกลับประเทศหรือวันสิ้นสุดสัญญาจ้าง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและตรวจสอบ

<u>การกลับและการส่งกลับ</u>

ข้อ 9

หากมิได้ระบุเป็นอย่างอื่น วาระการจ้างแรงงานของแต่ละครั้งจะมีกำหนดไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นให้ทำงานต่อได้เป็นระยะเวลาอีก 2 ปี โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดๆก็ตาม วาระการจ้างงานของแต่ละคนมีกำหนดไม่เกิน 4 ปี และเมื่อรวม 4 ปีแล้ว ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงาน นอกจากนี้ การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดก็ให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย

แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแรงงานแล้ว จะสมัครเข้าทำงานใหม่ได้เมื่อครบระยะเวลา 3 ปี หลังสิ้นสุดวาระการจ้างงานครั้งก่อน เว้นเสียแต่ว่า บุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนด โดยไม่ใช่ความผิดของตน

ข้อ 10

ภาคีจะให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่เพื่อให้การส่งกลับแรงงาน ซึ่งสิ้นสุดวาระการจ่างงานแล้วกลับถิ่นฐาน

ข้อ 11

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน จะจัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งกลับในประเทศของตน ให้แรงงานชำระเงินเป็นรายเดือน เข้ากองทุนดังกล่าว เป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละ 15 ของเงินเดือนของแรงงานคนนั้นๆ

ข้อ 12

แรงงานที่ประสงค์จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตน มีสิทธิได้รับคืนเงินสะสมที่ตนได้ชำระเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับ พร้อมดอกเบี้ย โดยยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อขอรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับ 3 เดือนก่อนกำหนดเดินทางกลับประเทศของตน และกองทุนต้องส่งเงินสะสมคืนให้แก่แรงงานภายใน 45 วันนับจากสิ้นสุดสัญญาการจ้าง

ข้อ 13

การเดินทางข้ามพรมแดน ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดการทำงาน และผู้เดินทางได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุให้การอนุญาตตามข้อ 4 ต้องสิ้นสุดลง

ข้อ 14

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงานจะเป็นผู้กำหนดขั้นตอนและเอกสาร ที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้องตามที่ระบุในข้อ 12

ข้อ 15

สิทธิในการรับคืนเงินสะสมในกองทุนเพื่อการส่งกลับเป็นอันสิ้นสุดไป หากแรงงานไม่เดินทางกลับไปรายงานตัวยังถิ่นฐานเมื่อสิ้นสุดวาระการจ้างงาน

ข้อ 16

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน อาจเบิกถอนเงินจากกองทุนเพื่อการส่งกลับ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกลับแรงงานไปยังถิ่นฐาน

<u>การคุ้มครอง</u>

ข้อ 17

ภาคีจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศนั้น

ข้อ 18

แรงงานของคู่ภาคี จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตามที่แรงงานท้องถิ่นได้รับตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา

ข้อ 19

ข้อพิพาทระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน จะต้องได้รับการคลี่คลายแก้ไขโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบภายในของประเทศที่เป็นผู้จ้างงาน

<u>การดำเนินการต่อการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย</u>

ข้อ 20

ภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนที่จะป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อนและการจ้างแรงงานข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย

ข้อ 21

ภาคีจะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นการค้ามนุษย์ การเข้าเมืองผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การแก้ไข

ข้อ 22

ข้อแก้ไขใดๆ ในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะต้องกระทำโดยความเห็นชอบร่วมกัน ของคู่ภาคีโดยผ่านช่องทางทางการทูต

<u>การระงับข้อขัดแย้ง</u>

ข้อ 23

ให้ระงับข้อขัดแย้งใดๆ ที่อาจเกิดจากบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ฉันมิตร โดยการหารือระหว่างประเทศภาคี

การบังคับใช้และการยกเลิก

ข้อ 24

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันลงนาม เว้นแต่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอยกเลิกโดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร แก่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง การยกเลิกจะมีผล 3 เดือน นับจากวันที่แจ้ง

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลของตนให้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้

ทำ ณ เวียงจันทร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่สิบแปด เดือนตุลาคม พุทธศักราชสองพันห้าร้อยสี่สิบห้า ตรงกับคริสต์ศักราชสองพันสอง คู่กันเป็นสองฉบับ เป็นภาษาไทย และภาษาลาว ทั้งสองภาษามีคุณค่าเท่าเทียมกัน

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย	สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
(นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ)	(นายสมพัน แพงคำมี)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน	รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

จากเนื้อหาของ MOU ไทย-ลาวที่กล่าวมา เราอาจวิภาคความคิดที่แฝงอยู่เบื้องหลัง MOU ได้ในประเด็นต่างๆดังนี้

การร่วมมือระหว่างรัฐ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงาน การคุ้มครองแรงงาน

ทั้ง 3 ประเด็นนี้เห็นได้ชัดจาก MOU ซึ่งมีที่มาจากวาทกรรมหลักของยุคสมัยดังได้

กล่าวมาแล้ว สำหรับประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงาน แม้ไม่ได้บอกชัดเจนว่าเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อคำนึงถึงบริบทการพัฒนาของไทยและเพื่อนบ้าน ซึ่งอยู่ในช่วงที่รัฐสนับสนุนทุนนิยมเสรีนิยมเต็มที่ ก็จะเข้าใจว่าการส่งเสริมการเคลื่อนย้ายเป็นไปเพื่อเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

การจัดตั้งและจัดระเบียบอำนาจกำกับควบคุมระหว่างรัฐและในรัฐ

ความปรารถนาที่สำคัญประการหนึ่งของ MOU คือ การจัดตั้งและจัดระเบียบอำนาจการกำกับควบคุม (regulation) ของรัฐในเรื่องแรงงานข้ามชาติ ซึ่งไทยกับเพื่อนบ้านเห็นว่ายังขาดอำนาจและกลไกจัดการเรื่องนี้ (หากใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่ายขึ้น ก็จะขอยืมคำที่ใช้ในปี 2553 ในบริบทความไม่สงบทางการเมือง คือ “กระชับอำนาจ”) การจัดตั้งและจัดระเบียบ/การกระชับอำนาจ เป็นไปทั้งในระดับระหว่างรัฐ และระดับภายในของแต่ละรัฐเอง กล่าวคือ การเกิด MOU เป็นที่มาของอำนาจ (หรือความชอบธรรมอันเป็นที่มาของอำนาจ) ของรัฐในการเป็นผู้กำกับควบคุม (regulator) แรงงานให้เป็นไปตามกฎระเบียบ (legalization) ในทางปฏิบัติ MOU ไม่เพียงเป็นการเชื่อมต่อเชิงกฎระเบียบระหว่างรัฐ แต่ยังมุ่งหมายให้กฎระเบียบทำงานอย่างสอดรับกันและมีประสิทธิภาพ สำหรับในประเทศ MOU ก็คือกลไกในการทำให้กลไกที่มีอยู่แล้วทำงานไปในทิศทางเดียวกันสอดรับกันและมีประสิทธิภาพด้วย

การจัดตั้งและจัดระเบียบอำนาจกำกับควบคุมได้ทำให้เกิดข้อถกเถียงที่ยังไม่มีข้อยุติในเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของ MOU เป็นที่ทราบกันดีว่า MOU เป็นรูปแบบหนึ่งของการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ ข้อตกลงระหว่างประเทศอาจปรากฏในรูป “ข้อตกลงทวิภาคี” (Bilateral Agreement – BA) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งสองฝ่ายมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ส่วน “บันทึกความเข้าใจ” (Memory of Understanding – MOU) ไม่นับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกัน มีความเคร่งครัดน้อยลง ยืดหยุ่นมากขึ้น สามารถเจรจาต่อรองกันได้ตามแต่สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (Wickramasekara 2006 : 4, GO 2007) การทำข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนในรูปแบบ MOU น่าจะเกิดจากการคำนึงถึงความแตกต่างกันมากของระบอบการปกครองและระดับการพัฒนาประเทศ จึงเห็นว่าน่าจะเป็นการดีที่เปิดความยืดหยุ่นเอาไว้

แต่ความยืดหยุ่น อาจหมายถึงความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมาย ประเทศสมาชิกอาจขาดความจริงจังจนทำให้ข้อตกลงล้มเหลว ในประเด็นนี้มีนักวิชาการชี้ว่า เมื่อได้ทำ MOU แล้ว ข้อตกลงก็จะต้องถูกบังคับใช้อย่างเคร่งครัด เพราะ MOU ก็มีสถานภาพทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่มีนักวิชาการเสนอว่าหากตีความตามกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 แล้ว MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีฐานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งความตกลงที่เกิดขึ้นย่อมมีฐานะเป็นบ่อเกิดของกฎหมายลายลักษณ์อักษรระหว่างประเทศ “…เมื่อบันทึกความเข้าใจการจัดการปัญหาการจ้างแรงงานนี้มีสถานะเป็นสัญญาระหว่างรัฐ จึงมีผลผูกพันและให้สิทธิแก่รัฐไทยในฐานะของสัญญาระหว่างรัฐอย่างแน่นอน ดังนั้น ความผูกพันที่มีต่อประเทศไทยนั้น ย่อมจะเกิดขึ้นต่อทุกองคาพยพของรัฐไทย ไม่ใช่แค่กรมการจัดหางานซึ่งมีหน้าที่ดูแลจัดการปัญหาการจ้างงานในประเทศไทยเท่านั้น หน่วยงานอื่นๆของรัฐไทย

รวมตลอดไปถึงองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือแม้รัฐสภาจะปฏิเสธความผูกพันที่ประเทศไทยมีต่อบันทึกความเข้าใจนี้มิได้เลย..” (กฤตยา และ พันธุ์ทิพย์ 2548 : 102)

จากนิยามของ MOU และข้อโต้แย้งที่มีน้ำหนักของพันธุ์ทิพย์ทำให้เห็นว่า สถานภาพทางกฎหมายของ MOU เป็นเรื่องที่ยังต้องถกเถียงกันต่อไป และผู้วิจัยก็ไม่มีข้อสรุปในประเด็นนี้ เพียงแต่อยากชี้ให้เห็นว่า สถานภาพทางกฎหมายของ MOU มีความสัมพันธ์กับอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งประเด็นปลีกย่อยเช่น หากแนวทางที่บัญญัติ MOU ขัดกับกฎหมายอื่นๆที่มีอยู่ แนวทางวินิจฉัยควรเป็นอย่างไร เป็นต้น

การจัดตั้งตลาดแรงงาน

MOU ได้เข้ามากำจัดตลาดแรงงานที่ไม่เป็นทางการ หรือตลาดมืด (informal market) ที่กระทำอย่างผิดกฎหมาย โดยการร่วมมือของนายจ้าง นายหน้า และแรงงาน และพยายามผลักดันให้เข้าสู่ตลาดที่เป็นทางการ (formal market) ภายใต้กฎระเบียบของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการจัดตั้งระบบตลาดให้เข้ามาเป็นกลไกของการจ้างแรงงาน โดยรัฐทำหน้าที่ผู้กำกับควบคุม (regulator) ซึ่งแสดงผ่านบทบาทผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) แต่ก็เป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบ (enforcer) ในเวลาเดียวกัน นายจ้าง นายหน้า และแรงงาน เปิดให้ทำธุรกิจอย่างเสรีภายใต้ตรรกะของตลาด แต่มีหน้าที่ต้องทำตามกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้

การจัดการในประเด็นปัญหาสำคัญที่เผชิญอยู่

MOU แสดงให้เห็นความวิตกกังวลในปัญหาที่ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเผชิญอยู่ ทำให้มีความจำเป็นต้องเพิ่มระดับการกำกับควบคุม (“แทรกแซง” ?) ในประเด็นต่างๆดังนี้

- *จำนวนของแรงงานข้ามชาติ ที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย* โดยนายจ้างจะมาต้องมายื่นขอโควตาการจ้างแรงงานข้ามชาติก่อน ทางการจะพิจารณาว่ามีความจำเป็นจะต้องจ้างแรงงานข้ามชาติหรือไม่ หากได้รับการอนุมัติ จึงจะสามารถดำเนินการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติได้

- *การกลับและการส่งกลับ* การมาแล้วไม่กลับ หรือการมาตั้งรกรากของแรงงานข้ามชาติเป็นอีกประเด็นที่ทางการไทยวิตกกังวล จึงได้กำหนดเวลาให้แรงงานเข้ามาทำงานได้คราวละ 2 ปี แต่รวมกันไม่เกิน 4 ปี หากเกินกว่านี้ จะต้องเว้นระยะไปก่อน 3 ปี และข้อตกลงนี้ได้ริเริ่มกองทุนเพื่อการส่งกลับ โดยหักเงินเดือนของแรงงานจำนวนหนึ่งเข้ากองทุน กองทุนฯนี้ มีคำอธิบายว่าเพื่อสร้างแรงจูงใจในการกลับบ้าน เพราะเงินที่หักมาไว้ เมื่อใช้จ่ายในการกลับบ้านแล้วยังมีเหลืออยู่ จะคืนให้แก่แรงงานทั้งหมด ซึ่งอาจถือว่าเป็นการออมเงินในรูปแบบหนึ่ง แต่เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ และผลักภาระค่าใช้จ่ายนี้ไปให้แก่แรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาที่แรงงานจะต้องดูแลสวัสดิภาพตนเอง เหตุผลประการหลังนี้เป็นไปตามแนวคิดเสรีนิยม

- *การคุ้มครองแรงงาน* ซึ่งเป็นเรื่องที่ประกาศไว้ในวัตถุประสงค์ และมีหมวดที่ว่าด้วยเรื่องนี้โดยเฉพาะ (แต่ก็กล่าวไว้อย่างกว้างๆ) การคุ้มครองแรงงานจะเป็นไปตามกฎหมายแรงงานที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะ พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว และ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน และ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ ซึ่งโดยหลักการถือว่า แรงงานข้ามชาติย่อมได้รับกรคุ้มครองทัดเทียมกับแรงงานไทย (นอกจากกรณียกเว้น เช่น สิทธิการตั้งสหภาพแรงงาน)

- *การป้องกันการกระทำอันเป็นการผิดกฎระเบียบ* ได้แก่ การข้ามแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานเถื่อน และการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

เมื่อได้พิจารณาความคิดเบื้องหลังของ MOU ที่กล่าวมา จะเห็นว่า *MOU คือความพยายามวางกรอบความร่วมมือระหว่างรัฐ โดยสร้างกลไกความเชื่อมโยงของตลาดแรงงานระหว่างคู่ภาคี ทั้งนี้การกระทำทั้งหลายจะถูกรองรับด้วยกฎระเบียบของรัฐที่มีอยู่แล้ว* จะเห็นว่า MOU เกิดจากการผสมผสานดัดแปลงวาทกรรมระดับโลกจนถึงท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขปัญหาที่รัฐเผชิญอยู่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดเสรีนิยมมีอิทธิพลอย่างมาก ในการจัดตั้งให้ตลาดเป็นกลไกสำคัญ แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ ที่เน้นตลาดเสรีและลดบทบาทของรัฐอย่างถึงที่สุด เพราะได้มีการให้ความสำคัญกับรัฐในการเป็นผู้กำกับควบคุม และมีการกำกับควบคุมในด้านต่างๆอย่างมาก การกำกับควบคุมนี้ แสดงให้เห็นการเข้ามา “ถ่วงดุล” ของแนวคิดการคุ้มครองแรงงาน และธรรมาภิบาล กระนั้นก็ดีภายใต้การถ่วงดุลนี้ก็ยังมีการดำเนินการหลายอย่างที่เป็นไปตามทิศทางของเสรีนิยมด้วย ได้แก่การใช้ระบบกองทุนการส่งกลับและการประกันสังคม ซึ่งเป็นการลดภาระการดูแลของรัฐและผลักไปให้แก่บุคคลเป็นผู้ดูแลตนเอง ทั้งหมดนี้หากกล่าวในบริบทพัฒนาการของทุนนิยมโลก ที่มีผู้เสนอว่าเรากำลังอยู่ในยุคเสรีนิยมใหม่ ที่ตลาดกลายเป็นสถาบันที่ครอบงำสังคม และรัฐกำลังมีบทบาทลดน้อยถอยลงจนถึงที่สุด แต่กรณี MOU แสดงให้เห็นว่า หาได้เป็นเช่นนั้น แต่นี่คือการคงอยู่และกลับมาของ เสรีนิยมที่มีการจัดการ (embedded liberalism)

2.6 สรุป

ในบทนี้เราได้วิเคราะห์ที่มาและสาระสำคัญของ MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านการจ้างแรงงาน ในบริบทระดับโลกจนถึงท้องถิ่น ทำให้เห็นรากลึกและลักษณะเฉพาะของ MOU จากอิทธิพลของวาทกรรมระดับโลก สถานการณ์เฉพาะของไทยกับเพื่อนบ้าน นำมาสู่การผสมผสานดัดแปลงจนเกิดเป็นข้อตกลง เราได้เห็นความคิดในการมองและจัดการปัญหาของ MOU ความมุ่งมาดปรารภนาที่ต้องการให้เกิดขึ้น การวางกรอบการปฏิบัติ และความคาดหวังต่อบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เราอาจกล่าวได้ว่า MOU เป็นหลักการที่ดี น่าจะเกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย แต่ทำไมอุดมคติเมื่อลงสู่สนามของการปฏิบัติกลับไม่เป็นไปดังคาดหวัง คือสิ่งที่เราจะหาคำตอบในบทต่อๆไป.

บทที่ 3

สปป.ลาว : การกำกับควบคุมของรัฐ กับผลกระทบต่อบริษัทจัดหางาน และแรงงาน

ในหมู่ผู้เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การจ้างแรงงานตาม MOU มีปัญหาคือ นายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และใช้เวลายาวนาน ในกรณีการจ้างแรงงานจากลาวจะเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 17,000 – 25,000 บาท/คน ใช้เวลา 2-6 เดือน สาเหตุของเรื่องนี้ถูกมองว่า เกิดจากปัญหาการดำเนินการในประเทศต้นทาง แต่ยังไม่มีคำอธิบายโดยละเอียดว่าปัญหานั้นเป็นอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร

ดังได้วิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาว่า การจัดทำ MOU ก็คือการจัดตั้งและจัดระเบียบทางอำนาจหรือ “กระชับอำนาจ” ของรัฐในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรัฐจะเข้ามามีบทบาทสำคัญ ทั้งในด้านการบังคับใช้กฎระเบียบ (enforce) ในขณะเดียวกันก็ต้องอำนวยความสะดวก (facilitate) ให้การดำเนินการเอกสารต่างๆเป็นไปอย่างราบรื่นและรวดเร็ว แต่การแสดงบทบาทดังกล่าวของรัฐอาจจะไม่ใช่เรื่องง่ายนัก ในช่วงแรกของบทนี้จะกล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับควบคุมแรงงานของรัฐลาว โดยแสดงให้ความเป็นมาและสภาพทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นอุปสรรค แต่ท่ามกลางอุปสรรคก็ยังมีทั้งความพยายามปรับตัวที่ก้าวหน้า รวมทั้งปัญหาที่แก้ไม่ตกด้วย

จากนั้นในช่วงต่อไปของบทนี้ จะกล่าวถึงผลกระทบของการกำกับควบคุมของรัฐต่อบริษัทจัดหางาน และแรงงานชาวลาวว่า ได้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์อย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรเมื่อต้องดำเนินการตามกรอบ MOU ในการนำเสนอจะพยายามให้ข้อมูลต้นทุนการดำเนินการของบริษัทจัดหางาน ที่มีรูปแบบการดำเนินธุรกิจหลายแบบ เพื่อตอบข้อสงสัยของที่มาของต้นทุนการจ้างงานจำนวนมาก เรายังจะได้นำเสนอประสบการณ์การทำงานของแขวงๆหนึ่ง ที่เข้ามาสนับสนุนการส่งออกแรงงานอย่างเอาการเอางาน ซึ่งได้ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อระบบการจัดการแรงงานโดยรวม และจะนำเสนอให้เห็นว่าสำหรับแรงงาน พวกเขายินดีที่จะไปทำงานตามกรอบ MOU หรือไม่ เพราะเหตุใด

3.1 การกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ของรัฐลาว

โดยปกติรัฐมีบทบาทในการกำกับควบคุม (regulation) กิจการต่างๆในขอบเขตอำนาจอธิปไตยของตน แต่การทำหน้าที่ของรัฐอาจไม่ราบรื่นเสมอไป โดยเฉพาะในภารกิจใหม่ๆ ในหัวข้อนี้จะนำเสนอภูมิหลังทางเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นอุปสรรคต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU จากนั้นจะกล่าวถึงความพยายามปรับตัวที่ทำได้ค่อนข้างดี และตามด้วยปัญหาการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ที่ยังมีอยู่อย่างมาก

3.1.1 ภูมิหลังทางเศรษฐกิจการเมือง

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เป็นรัฐสังคมนิยม การกำเนิดขึ้นของ สปป. ลาว เกิดจากการปฏิวัติยึดอำนาจโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาว จากรัฐบาลราชอาณาจักรลาว และมรดกที่ได้มาก็คือ โครงสร้างการบริหารงานที่อ่อนแอ ระบบสังคมที่มีลักษณะกึ่งศักดินา และระดับการพัฒนาประเทศที่ติดอันดับประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดแห่งหนึ่งของโลก (สุรชัย 2548 : 63) เมื่อเข้าบริหารประเทศภายใต้แนวทางสังคมนิยม ซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจในพรรคการเมืองพรรคเดียว ผู้นำ สปป. ลาว ต้องเผชิญปัญหาอย่างหนักในการขับเคลื่อนแนวทางสังคมนิยม จนกระทั่งในที่สุดได้หันมาปฏิรูปเศรษฐกิจ ด้วยการเปิดรับระบบตลาด พร้อมกับปฏิรูปทางการเมือง ผ่อนคลายการควบคุมของรัฐ และเปิดการมีส่วนร่วมในสังคมมากขึ้น อาจกล่าวได้นับจากปลายทศวรรษ 1980 สปป.ลาวได้มีพัฒนาการอย่างมาก ทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง แต่กระนั้นก็ดียังมีปัญหาที่คงอยู่ ดังจะได้กล่าวในด้านพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองเป็นลำดับ

ในทางเศรษฐกิจ กล่าวได้ว่า เศรษฐกิจของ สปป.ลาว เติบโตอย่างก้าวกระโดดภายหลังจากการริเริ่มนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า “กลไกเศรษฐกิจใหม่” (New Economic Mechanism) ใน ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ซึ่งเป็นการเปิดตัวเข้าสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลก และยอมรับระบบตลาดให้เป็นกลไกทางเศรษฐกิจ (market-based) แทนที่การควบคุมของรัฐ (control-based) ในระหว่างสองทศวรรษที่ผ่านมาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปีอยู่ที่ร้อยละ 6-7 การเติบโตทางเศรษฐกิจเติบโตขึ้นบนพื้นฐานอุตสาหกรรมจากทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ การทำเหมืองแร่ การผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ และการทำไม้ นอกจากนั้นได้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมทอผ้า การท่องเที่ยว และการก่อสร้าง รวมทั้งอุตสาหกรรมภาคบริการและพาณิชย์กรรม ปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ลาวมีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ประมาณ 3,144 ล้านเหรียญสหรัฐ รายได้ต่อหัว 549 ดอลลาร์สหรัฐฯต่อคนต่อปี อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (GDP Growth) ร้อยละ 7.5 อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 8.05 จากการถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต่ำมาก ได้กระเตื้องขึ้นมาอยู่ในระดับที่ 130 จาก 177 ประเทศ ปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ.2552) มีประชากร 6.8 ล้านคน มีพื้นที่ 236,800 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 16 แขวง (เทียบเท่ากับจังหวัดของไทย) และมี 1 เขตปกครองพิเศษ คือนครหลวงเวียงจันทร์ ซึ่งเป็นเขตการปกครองที่ตั้งเมืองหลวง (Ministry of Planning and Investment 2009 : 39-42)

การสำรวจเมื่อไม่นานนี้พบว่า อัตราการรู้หนังสือของประชากรลาวในกลุ่มอายุ 15-25 ปี เข้าใกล้ร้อยละ 100 อัตราการเสียชีวิตของทารกจากการคลอดในระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005 (พ.ศ. 2538-2548) ลดลงจาก 104 คน เป็น 70 คน จากทารกที่เกิด 1,000 คน สำหรับสัดส่วนประชากรที่อยู่ภายใต้เส้นความยากจน ลดลงจากร้อยละ 46 ใน ค.ศ. 1992-1993 (พ.ศ. 2535-2536) เหลือประมาณร้อยละ 27 ในปี 2007-2008 (พ.ศ. 2540 – 2541) (เพิ่งอ้าง : น.23)

กระนั้นก็ตาม ภายใต้ภาพรวมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดียังปัญหาอีกมาก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเรื่องการจ้างงาน คือประชากรส่วนใหญ่ยังคงใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรม การทำงานในภาค

เกษตรกรรมคงไม่ได้เป็นปัญหาโดยตัวมันเอง แต่เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ผลิตภาพแรงงาน (labour productivity) ในภาคเกษตรกรรมมีค่าต่ำกว่า ผลิตภาพแรงงานจากงานนอกภาคเกษตรกรรมถึง 4-10 เท่า ซึ่งหมายความว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ยังไม่ได้สร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชากรส่วนใหญ่ ข้อมูลจากการสำรวจพบว่า ในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ประชากรร้อยละ 85.4 ทำงานในภาคการเกษตรกรรม จากนั้นท่ามกลางการเติบโตทางเศรษฐกิจกว่า 1 ทศวรรษ ในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) พบว่าการทำงานในภาคเกษตรกรรมก็ยังคงสูงอยู่ถึงร้อยละ 78.5 (เพิ่งอ้าง : น.13) ทั้งที่มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของภาคเกษตรกรรม (gross domestic production – GDP) มีสัดส่วนไม่ถึงครึ่งของ GDP รวม

ในการทำงานภาคเกษตรกรรมซึ่งอยู่ในพื้นที่ชนบทนั้น คนชนบทเกือบทั้งหมดดำรงชีวิตด้วยการเกษตรกรรมเพื่อยังชีพ (sufficient livelihood) ในภาวะที่ผลตอบแทนต่อหน่วยการลงทุน (per capital income) ในการผลิตของภาคเกษตรกรรมมีค่าต่ำกว่าครึ่งของผลตอบแทนต่อหน่วยการลงทุนรวมของประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นความตกต่ำของประสิทธิภาพการผลิตของประเทศในภาคเกษตรกรรมที่น่าเป็นห่วง แม้ลาวจะมีพื้นที่มากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร แต่มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่เป็นพื้นที่การเกษตร ในขณะที่อัตราการถือครองที่ดินทางการเกษตรต่อแรงงานคนหนึ่งมีค่าไม่เกิน 3 ไร่ ภาพชีวิตของเกษตรกรส่วนใหญ่ คือการผลิตของครอบครัว (family farm) เพื่อให้มีอาหารพอเพียงในที่ดินแปลงไม่ใหญ่นัก ในการผลิตนี้ ผู้ชายจะนิยามตัวเองว่า “ผู้ทำการผลิตของตัวเอง” (self-employed) ส่วนผู้หญิงนิยามตนว่า “แรงงานในครัวเรือน” (unpaid family-worker) สิ่งที่เกิดขึ้นในระบบการผลิตเช่นนี้คือ ภาวะว่างงานนอกฤดูกาลผลิต ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของคนชนบท

การสำรวจครัวเรือนตัวอย่างจำนวนหนึ่งพบว่า มีประชากรในชนบทที่ดำรงชีวิตโดยการเป็นแรงงานรับจ้างชั่วคราว (casual laborers) ประมาณร้อยละ 5-8 ของแรงงานทั้งหมด คนเหล่านี้ส่วนใหญ่คือผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อย (เพิ่งอ้าง : น.25) อย่างไรก็ตาม ในช่วงกว่าทศวรรษมานี้ โอกาสของการทำงานรับจ้างชั่วคราวในภาคเกษตรกรรมมีเพิ่มสูงขึ้นบ้าง เช่นการเป็นแรงงานในสวนยางพารา (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของนายทุนขนาดใหญ่ หรือเกษตรกรรวย) หรือพืชพาณิชย์เพื่อการส่งออกที่ขยายตัวหลากหลายชนิด เช่น กาแฟ กะหล่ำปลี มันฝรั่งฯลฯ แต่คนกลุ่มนี้ก็ประสบปัญหาคือการทำงานหนักได้ค่าตอบแทนน้อย และไม่มีความมั่นคงในการทำงาน

เมื่อพิจารณา การจ้างงานในภาคนอกเกษตรกรรม (non-farm) ยังมีน้อยมาก การสำรวจเมื่อปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) พบว่าการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมคิดเป็นร้อยละ 4.8 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในจำนวนนี้จำแนกเป็นการจ้างงานในหัตถอุตสาหกรรมร้อยละ 3.9 (ที่สำคัญคือ การผลิตอาหาร การแปรรูปไม้ และการทอผ้า) เหมืองแร่ร้อยละ 0.3 ไฟฟ้า (ทั้งพลังน้ำและแก๊ส 0.2) ก่อสร้างร้อยละ 0.4 สำหรับงานภาคบริการ คิดเป็นร้อยละ 16.7 รับราชการร้อยละ 6.1 การค้าส่งและค้าปลีกร้อยละ 4.9 การศึกษาและสาธารณสุขรวมกันร้อยละ 2.1 (เพิ่งอ้าง : น.24)

สถานการณ์ข้างต้นชี้ให้เห็นว่าเหตุใดประชากรลาวส่วนหนึ่งจึงได้ย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศ เมื่อกล่าวถึงแรงงานกลุ่มนี้ ทางการลาวประมาณว่าร้อยละ 90 ของผู้ไปทำงานข้ามชาติ มีเป้าหมายอยู่ที่

ประเทศไทย การย้ายถิ่นของคนลาวไปทำงานในประเทศไทยเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมานาน และมักจะเป็นการเดินทางไปโดยไม่ได้ลงทะเบียนอย่างเป็นทางการ การประมาณการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยเมื่อปี ค.ศ. 2005 คาดการว่าน่าจะมีจำนวนแรงงานข้ามชาติชาวลาวโดยรวม ณ ขณะใดขณะหนึ่ง (total stock) ในไทย (ทั้งที่ลงทะเบียนและไม่ได้ลงทะเบียน) จำนวนประมาณ 300,000 คน

สำหรับการคำนวณของลาวจากข้อมูลสำรวจสำมะโนประชากร ในปี ค.ศ. 2005 คาดว่าตัวเลขเลขแรงงานลาวที่มาทำงานในประเทศไทยน่าจะอยู่ที่ 242,327 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.4 ของกำลังแรงงานทั้งหมด เงินส่งกลับบ้านของแรงงานเหล่านี้อยู่ระหว่าง 150-190 ดอลลาร์สหรัฐฯต่อปี ในระหว่างปี 2004-2006 คิดเป็นร้อยละ 7.1 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ร้อยละ 32 ของการลงทุนจากต่างประเทศ และร้อยละ 21 ของ ยอดรวมการส่งออก ใน ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) (เพิ่งอ้าง : น.157) ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจลาวอย่างไม่อาจปฏิเสธ

สภาวะการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สม่ำเสมอดังกล่าวสัมพันธ์กับการเมืองอย่างแยกไม่ออก สปป. ลาวเป็น 1 ใน 5 ของประเทศสังคมนิยมที่เหลืออยู่ในโลกปัจจุบัน การปกครองเป็นระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว คือพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ลาวเรียกการปกครองแบบนี้ว่า “ประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์” พรรคฯเป็นสถาบันการเมืองสูงสุดของประเทศ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และนโยบายต่างประเทศ และมอบหมายให้รัฐบาลนำนโยบายไปปฏิบัติให้ลุล่วง การประชุมสมัชชาใหญ่ของพรรคจัดขึ้นทุก 5 ปี[1] นอกเหนือจากเพื่อรับรองรายงานการเมืองที่ถือเป็นทิศทางและแนวทางของพรรคฯในการนำพาประเทศในระยะ 5 ปีข้างหน้าแล้ว ในการประชุมสมัชชาใหญ่จะมีการเลือกตั้งเลขาธิการพรรค ซึ่งจะดำรงตำแหน่งประธานประเทศ (เทียบเท่ากับประธานาธิบดี) ควบคู่กัน เลือกตั้งคณะกรรมการกรมการเมือง (politburos) ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดความเป็นไปของประเทศ เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารศูนย์กลางพรรค ลาวยังมีสถาบันการเมืองที่สำคัญอื่นๆเช่น สภาแห่งชาติ ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่แต่งตั้งและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ สถาบันทางด้านการบริหาร คือคณะรัฐบาล มีผู้นำคือนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมัชชาพรรค และมีฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วยศาลประชาชน

---

[1] การประชุมสมัชชาใหญ่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวครั้งล่าสุด คือครั้งที่ 9 จัดขึ้นในช่วงปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 (พ.ศ.2554) ที่ผ่านมา ที่ประชุมได้เลือก พลโท จูมมะลี ไชยะสอน เป็นเลขาธิการใหญ่ของพรรค และประธานประเทศสมัยที่สอง ซึ่งแสดงถึงการมีอำนาจสูงสุดในประเทศ คือเป็นทั้งผู้นำของพรรคและรัฐในเวลาเดียวกัน มีนายบุนยัง วอละจิด เป็นรองประธานประเทศ และนายทองสิง ทำมะวง เป็นนายกรัฐมนตรี สื่อมวลชนที่ติดตามความเป็นไปของลาวมานานวิจารณ์ว่า ความเปลี่ยนแปลงนี้ยังคงเป็นการสืบทอดอำนาจของชนชั้นนำกลุ่มเดิมในพรรค ซึ่งผู้นำพรรคกลุ่มเดิมได้วางทายาททางการเมือง และเป็นเครือญาติของตนไว้ให้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ การเปลี่ยนแปลงนี้แสดงให้เห็นว่าการสืบทอดอำนาจอย่างมั่นคงของผู้นำพรรคกลุ่มเดิมนับตั้งแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง (ทรงฤทธิ์ โพนเงิน 2554 : http://www.indochinapublishing.com/content/view.php?code=at12998138220286)

และองค์การอัยการประชาชน แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง แต่ในทางปฏิบัติ คณะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในสถาบันต่างๆ ก็มักเป็นบุคคลในกลุ่มเดียวกับสมาชิกระดับสูงของพรรค ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการเมืองการปกครองอยู่ในการควบคุมของพรรคแทบจะเบ็ดเสร็จ (สุรชัย 2548 : 68-72)

การปฏิวัติไปสู่สังคมนิยม ในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) เกิดขึ้นจากการยึดอำนาจ และการรวมศูนย์อำนาจเพื่อชี้นำการเปลี่ยนแปลง และกำจัดฝ่ายต่อต้าน รัฐทำหน้าที่หลักคือเผยแพร่อุดมการณ์สู่ประชาชน และกำราบสอดส่องฝ่ายปฏิกิริยา การยึดอำนาจของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ยังได้รับมรดกของปัญหาที่ตกทอดมาจากราชอาณาจักรลาวก่อนหน้านั้นคือ ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการและการเมืองการปกครองลักษณะกึ่งศักดินา ภายหลังการยึดอำนาจมีการกำจัดข้าราชการในระบบเก่าในขณะที่ข้าราชการ รวมทั้งปัญญาชน และนักธุรกิจจำนวนมากมายที่หวาดกลัวการปฏิวัติก็ได้ลี้ภัยออกนอกประเทศ การเริ่มต้นการปกครองของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวจึงเริ่มต้นด้วยต้นทุนที่เกือบเป็นศูนย์ ในขณะที่ผู้ปกครองชุดใหม่ก็เคยชินกับการสั่งการในระบบทหาร (เพิ่งอ้าง : 61) ข้อจำกัดต่างๆ ภายใต้การรวมศูนย์อำนาจ ได้ทำให้ระบบอุปถัมภ์กลายเป็นลักษณะสำคัญในหมู่ชนชั้นปกครอง ได้เกิดเครือข่ายความระหว่างชนชั้นสูงในระบอบเก่าที่ยังหลงเหลืออยู่ ผู้มีทุนและทักษะทางธุรกิจ ร่วมกับระดับนำของพรรคและรัฐผู้มีอำนาจในกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ การเร่งฟื้นฟูทางเศรษฐกิจภายใต้กลไกเศรษฐกิจใหม่ ด้วยการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน และเปิดโอกาสการลงทุนของเอกชนกลายเป็นช่องทางร่ำรวยของเครือข่ายผลประโยชน์ในการอุปถัมภ์ของชนชั้นนำใหม่ การเข้าเป็นสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ลาว กลายเป็นความตระหนักว่าเป็นการได้ยกระดับเป็นอภิสิทธิ์ชนและเข้าถึงโอกาสต่างๆที่ได้รับการปกป้องจากอำนาจ การกินสินบนและฉ้อราษฎรบังหลวงกลายเป็นโรคร้ายที่ฝังลึกขณะที่ไม่มีกลไกตรวจสอบรัฐ หรือมีแต่ก็ไร้ประสิทธิภาพ และการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมถูกควบคุมอย่างเด็ดขาด (Stuart-fox 1996 : 183-5, อีแวนส์ 2549 : 247-9)

นักวิชาการต่างชาติตั้งสมญานามลาวแตกต่างกันไป บ้างเรียกว่า “รัฐสังคมนิยมอำนาจนิยม” (socialist authoritarian) บ้างเรียกว่า “รัฐที่อ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ” (weak state) “ที่ไม่สามารถแม้กระทั่งจะจ่ายเงินเดือนที่พอเพียงสำหรับข้าราชการ ..” (Hlaing 2006 : 129) การศึกษาที่เก็บข้อมูลในลาวใน ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) (เพิ่งอ้าง) เพื่อเข้าใจความสามารถในการบริหารจัดการกิจการของรัฐพบว่า แม้การบริหารจัดการของรัฐจะดีขึ้นกว่าใน 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมาไม่น้อย แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่ต้องปรับปรุงอีกมาก ในด้านความรู้ความสามารถของบุคลากร พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐลาวจำนวนหนึ่งเป็นคนรุ่นเก่า ที่จบการศึกษาจากประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น รัสเซีย จีน ยุโรปตะวันออก จึงตามไม่ค่อยทันระบบและกลไกตลาดทุนนิยม ส่วนเจ้าหน้าที่รุ่นใหม่จบการศึกษาในประเทศ ในระบบมหาวิทยาลัยของลาวที่มีอยู่น้อยแห่ง และมาตรฐานการศึกษาต่ำ และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ก็ไม่จบชั้นปริญญาตรี ประเทศลาวยังมีปัญหาในด้านความมีมาตรฐานเชิงสถาบัน โดยเฉพาะในการสร้างกฎระเบียบที่มีมาตรฐานน่าเชื่อถือ ปัญหาไม่ใช่อยู่ที่ประเทศลาวขาดกฎระเบียบ แต่ปัญหาคือลาวได้ชื่อว่าประเทศที่มีกฎระเบียบจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นกฎระเบียบในรูป กฎกระทรวง/ประกาศ (decree) และคำสั่ง

(directive) กฎระเบียบเหล่านี้บัญญัติโดยฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ รวมทั้งประธานประเทศ ในขณะที่ลาวมีกฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (law) น้อยมาก สถานการณ์ที่เห็นได้ชัดก็คือในขณะที่มีกฎกระทรวง/ประกาศ และคำสั่ง มากกว่าหนึ่งพันฉบับ แต่มีกฎหมายที่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติประมาณ 68 ฉบับเท่านั้น ปัญหาเหล่านี้ส่งผลไปยังประสิทธิภาพในการบริหารรัฐกิจ พบว่าเจ้าหน้าที่จำนวนมากไม่เข้าใจกฎหมาย/กฎระเบียบ ไม่สามารถบังคับใช้ หรือบังคับใช้ตามอำเภอใจ โดยเฉพาะเมื่อกฎหมาย/กฎระเบียบมีความขัดแย้งกัน ปัญหายุ่งยากมากขึ้นไปอีก เมื่อลาวใช้หลักการ ให้แขวง (หรือจังหวัด) มีอำนาจระดับหนึ่งในการบริหารจัดการกิจการภายใน ในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับแขวงก็ไม่เข้าใจกฎหมาย/กฎระเบียบ เกิดปัญหาการใช้กฎหมาย/กฎระเบียบที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน หรือแล้วแต่บุคคล ปัญหายังทับทวีขึ้นอีกเมื่อพบว่า เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการบรรจุมักเป็นไปด้วยระบบเส้นสายเครือญาติหรือการอุปถัมภ์ แม้ว่าผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่จะไม่มีความสามารถพอก็ตาม และเมื่อมีการทำผิดก็ยากจะลงโทษ สถานการณ์แย่ลงไปอีกเมื่อเจ้าหน้าที่ลาวได้รับเงินเดือนน้อยและมักได้รับล่าช้า ทำให้เกิดปัญหาสมองไหล คือคนที่มีความรู้ความสามารถก็จะไม่อยู่ หรือไม่เข้ามาในระบบราชการ แต่จะไปหางานทำกับบริษัทเอกชนที่มีรายได้ดีกว่า ผลลัพธ์ก็คือระบบราชการคือระบบที่เต็มไปด้วยการทุจริตและไร้ประสิทธิภาพ ข้อสรุปที่ตรงประเด็นที่สุดก็คือ “ลาวคือรัฐที่ขาดความสามารถในการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือบังคับใช้กฎกติกาใดๆให้ได้ผลในทางปฏิบัติ” (เพิ่งอ้าง : 145)

3.1.2 การปรับกลไกกำกับควบคุม

แม้ว่าลาวจะเป็นรัฐที่ขาดความพร้อมในการทำงาน (weak state) ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อได้เกิดการจัดทำบันทึกความเข้าใจความร่วมมือกับประเทศไทยในการจ้างแรงงาน ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ได้เกิดการปรับตัวของหน่วยงานรัฐอยู่ไม่น้อย เพื่อตอบสนองการดำเนินงานตาม MOU

การปรับตัวที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งคือ *การปรับโครงสร้างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม* กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นกระทรวงดั้งเดิม ถูกจัดอยู่ในกลุ่มการพัฒนาสังคมและการศึกษา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจ กลุ่มการพัฒนาสังคมและการศึกษาจะได้รับความสำคัญน้อยกว่า อย่างไรก็ตามนับจากปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ได้มีการให้ความสำคัญกับกระทรวงนี้มากขึ้น มีการปรับโครงสร้างการบริหารของกระทรวงเพื่อรับมือกับการดำเนินการตาม MOU จากเดิมที่มี 4 กรม[2] ได้จัดตั้งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางานขึ้นใหม่ กรมฯทำหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องการพัฒนาฝีมือแรงงาน สำหรับแรงงานทั้งในประเทศ และสำหรับแรงงานที่จะไปทำงานต่างประเทศ ที่สำคัญคือทำหน้าที่สนองแรงงานตาม MOU ในระดับกระทรวงที่ส่วนกลาง ได้มีตำแหน่งใหม่คือ อธิบดีและรองอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและ

[2] เดิมมี 4 กรมคือ กรมประชาสังเคราะห์ กรมประกันสังคม กรมบำนาญเสียองคะและพิการ กรมคุ้มครองแรงงาน

จัดหางาน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานอีกจำนวนหนึ่ง โครงสร้างนี้ได้ลงไปสู่ระดับแขวงและเมืองด้วย คือ ในแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคมประจำแขวงและเมือง จะมีการจัดตั้งแขนงพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน เป็นโครงสร้างเดียวกับส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น (สัมภาษณ์ ดร.บุนมา สิดทิสอน 21 ตุลาคม 2554)

การทำ MOU กับไทย ยังส่งผลให้เกิดการพัฒนาการทำงานของลาวด้วย ผู้บริหารระดับสูงท่านหนึ่งได้สะท้อนว่า เพื่อให้การทำงานร่วมกับไทยราบรื่นได้มีการปรับปรุงการทำงาน เช่น ฝ่ายวิชาการแรงงาน มีการเพิ่มเครื่องไม้เครื่องมือในการสื่อสาร และเก็บข้อมูล การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งจะจัดขึ้นปีละครั้ง โดยผลัดกันเป็นเจ้าภาพ เป็นกลไกกระตุ้นการทำงานได้ดี ใน MOU ได้มีการกำหนดให้มีการประชุมร่วมของที่ปรึกษาระดับอาวุโสของประเทศภาคีทั้งสอง เพื่อให้การดำเนินงานตาม MOU เป็นไปโดยราบรื่น การประชุมจะมีขึ้นปีละครั้ง โดยจะมีการผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ โดยคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้นำระดับรัฐมนตรีกระทรวง และประกอบด้วยคณะกรรมการระดับอธิบดีและรองอธิบดี ที่ผ่านมามีการประชุมกันอย่างต่อเนื่อง การประชุมได้ทำให้เกิดการปรับตัวในการทำงานในกระทรวงแรงงานฯอย่างเป็นระบบระเบียบ ท่านอธิบดีได้แสดงให้เห็นว่า การประชุมแต่ละครั้ง ทำให้มีการจัดทำระบบข้อมูล การวิเคราะห์ประเด็นปัญหา และมีการริเริ่มการทำงานใหม่ๆ อย่างกระตือรือร้น[3] (เพิ่งอ้าง)

ควรกล่าวไว้ในขั้นนี้ด้วยว่า การทำ MOU การจ้างงานกับไทยนั้น ไม่ได้หมายความว่าลาวมีนโยบายส่งออกแรงงาน แต่ลาวยังให้ความสำคัญกับการสงวนแรงงานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของตน ดังแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 (ค.ศ. -2006-2010) และแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 7 ค.ศ. 2011-2015) (โปรดดูกรอบข้อความที่ 3.1- และโปรดสังเกตด้วยว่าในคำแถลงนี้ไม่มีการให้ความสำคัญกับการส่งออกแรงงานแต่อย่างใด) รวมทั้งการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงหลายท่านที่ให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกัน การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ยังทำให้เข้าใจว่า ความสำคัญของการทำ MOU กับไทยนั้นไม่ใช่ส่งเสริมการส่งออกแรงงาน แต่คิดว่า MOU จะเป็นกลไกทำให้แรงงานลาวที่ประสงค์จะไปทำงาน สามารถไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย และสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ควรได้รับ เจ้าหน้าที่ยังเน้นด้วยว่า ในการไปทำงานต่างประเทศ ทางการลาวยังเลือกยังเลือกสรรงานที่จะทำให้แรงงานได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงานด้วย โดยหวังว่าเมื่อกลับมาในประเทศลาวจะได้นำทักษะมาใช้ในประเทศ ดังนั้นเราจะพบว่า ทางการลาวเลือกงานที่จะส่งคนมาทำงานอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะหากมาทำงานคนรับใช้ และ

---

[3] สินี จงจิตต์ (2551) ได้ประมวลสรุปการประชุมร่วมไทย-ลาวของที่ปรึกษาระดับอาวุโส และการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับอื่นๆ ระหว่างปี 2545 – 2550 ไว้เป็นอย่างดี เข้าถึงได้ทางเวปไซต์

http://lib.doe.go.th/doeinfor/pagedata/frmDocDetail2.aspx?docno=7881

กิจการประมง ทางการลาวจะไม่ค่อยสนับสนุนให้คนของเขามาทำงาน (ต่างจากพม่าและกัมพูชาที่ไม่ค่อยเกี่ยงงานประเภทนี้) (สัมภาษณ์ท่านบุนยง พาสี 18 กุมภาพันธ์ 2554)

กรอบข้อความ 3.1 แนวทางและภารกิจของ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 7 (ค.ศ.2011-2015) ด้านแรงงาน

> จากคำกล่าวรายงานว่าด้วย แนวทางและภารกิจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2011-2015) ในการประชุมสมัชชาใหญ่พรรคประชาชนปฏิวัติลาว ครั้งที่ 9 ในช่วงปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 โดย ฯพณฯ สมสะหวัด เหลงสะหวาด รองนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงความสำเร็จของแผนพัฒนาฯฉบับที่ผ่านมา (ฉบับที่ 6) ในด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าสามารถยกระดับฝีมือแรงงานได้อย่างน่าพอใจ มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานและฝึกอาชีพ 153 แห่ง มีผู้ผ่านการฝึกอบรม 74,128 คน ประชาชนจำนวน 556,661 คน ได้รับการว่าจ้างเข้าทำงาน ซึ่งเป็นการประสบความสำเร็จสูงกว่าเป้าหมายที่วางไว้ มีการเข้มงวดให้การปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ใน ค.ศ. 2009 ร้อยละ 11.7 ของประชากรลาวได้รับการประกันสังคม ... (น. 46) ... ในแผนฯ 7 สิ่งที่จะทำต่อไปก็คือ การพัฒนาและยกระดับทักษะ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ วิสัยทัศน์ และหลักการทำงาน ของกำลังแรงงานลาว ซึ่งจะสามารถทำให้ประชาชนได้งานที่พึงพอใจ มีความคุ้มครองทางสังคม และสวัสดิการที่ดีขึ้น .... เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้แก่ ในอีก 5 ปีข้างหน้า จะต้องมีตำแหน่งงานที่ต้องการจ้างงาน 3.3 ล้านตำแหน่ง แบ่งเป็นงานในภาคเกษตรกรรม ประมาณร้อยละ 70 , ก่อสร้างและเหมืองแร่ ร้อยละ 7 และภาคบริการร้อยละ 23 จะสร้างงานใหม่อย่างน้อย 277,000 ตำแหน่ง เข้าสู่ตลาดแรงงาน จะรักษาระดับการว่างงานไม่ให้สูงเกินกว่าร้อยละ 2 สร้างศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเพิ่มอีก 7 แห่งในระดับแขวง....จะขยายการประกันสังคม สู่ระดับแขวง และจะให้ประชาชนมากกว่าร้อยละ 50 ได้รับการประกันสุขภาพ ... (น.58)

ที่มา Lao People's Revolutionary Party (2011)

การปรับตัวที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งคือ *การบัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบด้านแรงงาน* เพื่อสนองการจ้างงานตาม MOU ทางการลาวได้บัญญัติกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆมาเป็นลำดับ กฎหมายแรงงานฉบับแรกถูกบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ.1990 (พ.ศ. 2533) จากนั้นก็ปรับปรุงมาเป็นลำดับ โดยปรับปรุงภายใต้รัฐบัญญัติ[4] ซึ่งเป็นคำสั่งนายกรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงในข้อปลีกย่อย

[4] กฎหมายของ สปป. ลาว มีสถานะแตกต่างกัน 4 รูปแบบ คือ 1. รัฐธรรมนูญ (Constitution) บัญญัติโดยสภาแห่งชาติ เป็นกฎหมายสูงสุด 2. "กฎหมาย" (Law) บัญญัติโดยสภาแห่งชาติ เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติของไทย (พรบ.) 3. รัฐบัญญัติ (Decree) กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีในกรณีที่จำเป็น (เทียบเท่ากับ พระราชกำหนดของไทย ลาวเรียก "กฎหมายน้อย") 4. รัฐดำรัส (หรือดำรัสประธานประเทศ) (Presidential Edict) (ประกาศ

ในปี ค.ศ. 1994 , 1995, 1996 และปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2006 กฎหมายแรงงานฉบับนี้วางกฎเกณฑ์ในประเด็นสำคัญๆอย่างครอบคลุม ดังในมาตราตา 1 ว่าด้วยวัตถุประสงค์ ที่บัญญัติไว้ว่า "วัตถุประสงค์ของกฎหมายแรงงาน คือการกำหนดหลักการ การกำกับดูแล และตัวชี้วัดด้านแรงงาน, สร้างและพัฒนาทักษะแรงงาน, การใช้แรงงาน, การปรับปรุงแรงงานสัมพันธ์, และการบริหารจัดการแรงงาน ยกระดับคุณภาพและผลิตภาพกำลังแรงงาน เพื่อสร้างหลักประกันในการเปลี่ยนผ่านสู่อุตสาหกรรมยุคใหม่..." น่าสังเกตด้วยว่าในกฎหมายนี้มีหมวดว่าด้วย การส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นองค์กรปกป้องผลประโยชน์ของแรงงาน นอกจากนั้น มีหมวดว่าด้วยการร่วมมือระหว่างประเทศด้านแรงงาน ที่กล่าวไว้อย่างกว้างๆว่า จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในหลายระดับและรูปแบบ ในการพัฒนาฝีมือแรงงาน การจัดหางาน การบริหารจัดการแรงงาน และการนำปฏิญญานานาชาติด้านแรงงานมาใช้ (เข้าดูกฎหมายแรงงานฉบับ ค.ศ. 2006 ได้ที่เวปไซต์ของสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงเวียงจันทร์

http://vientiane.thaiembassy.org/vientiane/th/index.php)

กฎระเบียบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกแรงงานได้แก่ คำรัสนายกรัฐมนตรี เลขที่ 68/นย. ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2002 ว่าด้วยการจัดส่งผู้ใช้แรงงานลาวไปทำงานต่างประเทศ ระเบียบฉบับนี้เกิดขึ้นในปีเดียวกับที่ทำ MOU โดยอิงอยู่บนกฎหมายแรงงานปี ค.ศ. 1994 ต่อมามีกฎกระทรวงออกโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เลขที่ 043/รสส. เรื่อง ข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งและคุ้มครองวิสาหกิจบริการจัดหางาน นครหลวงเวียงจันทร์ วันที่ 12 มกราคม 2010 ซึ่งได้วางเงื่อนไขอย่างละเอียดในการขออนุญาตจัดตั้งบริษัทจัดหางาน และบทบาทหน้าที่ต่างๆ (กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ได้แปลเป็นไทยและนำเสนอไว้ใน ภาคผนวก 3.3)

หากพิจารณาพัฒนาการของกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆในการจัดการแรงงาน จะเห็นว่ามีการบัญญัติกฎหมาย/กฎระเบียบต่างๆที่สำคัญดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

บังคับใช้โดยประธานประเทศ และนายกรัฐมนตรี โดยมิต้องผ่านการพิจารณาของสภาแห่งชาติ ศักดิ์ของกฎหมายเทียบเท่ากับ พระราชกฤษฎีกาของไทย จาก

http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AA%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%A7

ตาราง 3.1

กฎหมาย คำสั่ง/คำรัสนายกรัฐมนตรี กฎกระทรวง และประกาศ
ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงาน นับจากทศวรรษ 1990

Item	Contents	Status	Updates	No.	Date
1	Labour Law (firth edition) กฎหมายแรงงาน (ฉบับที่ 1)	Old	revised	10/90/PSC	21/11/1990
2	Decree of Prim minister for the implementation of Labour Law คำรัสนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน	Old	revised	58/PMO	08/07/1991
3	Decree of Prim minister on minimum wage คำรัสนายกรัฐมนตีว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ	Old	26,000 Kips	92/PMO	11/12/1991
4	Labour Law (seconds edition) กฎหมายแรงงาน (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2)	Latest	enforces	002/NA	14/03/1994
5	Decree of Prim minister for the implementation of Labour Law คำรัสนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน	Latest	enforce	98/PMO	14/12/1995
6	Decree of Prim minister on minimum wage คำรัสนายกรัฐมนตีว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ	Old	36,400 Kips	118/PMO	03/10/1997
7	Decree of Prim minister on minimum wage คำรัสนายกรัฐมนตีว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ	Old	93,600 Kips	14/PMO	16/02/2000
8	**Decree of Prime Minister in sending Lao workers to work aboard** **คำรัสนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งแรงงานไปทำงานต่างประเทศ**	latest	enforces	68/PMO	28/05/2002
9	Directive of the Minister of LSW in the implementation of prime minister' decree No 68/PMO คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการจัดตั้งปฏิบัติตามคำรัสนายกรัฐมนตรี หมายเลข 68/PMO	latest	enforce	2417/ MLSW	29/07/2002
10	Regulatory of the minister of LSW on the type of the job and region prohibited in sending Lao workers to work กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยรูปแบบของงานและพื้นที่ต้องห้ามส่งแรงงานลาวไปทำงาน	latest	enforce	3824/ MLSW	19/12/2002

11	Decree of Prim minister on minimum wage คำรัสนายกรัฐมนตีว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ	Latest	Enforce	64/PMO	21/03/2005
12	**Regulatory of the minister of LSW on appointment and protect of employment company** **ข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งและคุ้มครองวิสาหกิจบริการจัดหางาน**	Latest	Enforce	043/MLSW	12/01/2010

ที่มา : ปรับจาก Likaya (2008)[5] และ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม นครหลวงเวียงจันทร์ 2010

เราได้เห็นการปรับตัวของรัฐลาว เพื่อส่งออกแรงงานตาม MOU มาแล้ว แต่ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า รัฐลาวมีลักษณะเฉพาะและขาดความพร้อม จึงทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ดังจะอภิปรายในหัวข้อต่อไป

3.1.3 ปัญหาการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU

การกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ได้ออกแบบให้รัฐเข้ามาทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในด้านหนึ่ง และอำนวยความสะดวกในการจ้างแรงงานในอีกด้านหนึ่ง แต่รัฐลาวขาดความพร้อมในหลายด้าน ดังนั้นแทนที่จะอำนวยความสะดวก กลับทำให้เกิดปัญหาในการจ้างแรงงาน

ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ[6] อาจมีมาจากเหตุผลหลายระดับและหลายประการด้วยกัน ในกรณีของ สปป.ลาว ผู้วิจัยพบว่าประกอบด้วยปัญหาเชิงโครงสร้างระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจ ทำให้ขาดความคล่องตัว ล่าช้า และง่ายต่อการทุจริต ปัญหาวัฒนธรรมอำนาจในสังคม ที่มีลำดับชั้นทางสังคมสูง เจ้าหน้าที่รัฐเคยชินต่อการควบคุมประชาชน มากกว่าการยอมรับสิทธิ รับฟังความต้องการ และให้บริการแก่ประชาชน ประกอบกับปัญหาเชิงเทคนิค ได้แก่การขาดความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ และการขาดเครื่องไม้เครื่องมือที่ทันสมัย ก่อนจะเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เราควรจะเข้าใจขั้นตอนการดำเนินการจ้างแรงงานตาม MOU ทั้งระบบ ที่เกี่ยวข้องกับราชการทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายลาวก่อน

[5] Likaya เป็นนักวิชาการลาวท่านหนึ่ง ข้อมูลนี้ได้มาจาก power point ของท่านที่นำเสนอในการประชุมวิชาการครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยไม่ทราบว่าการประชุมจัดขึ้นที่ใด

[6] หากกล่าวอย่างเคร่งครัด สปป.ลาว ปฏิเสธที่จะใช้คำว่า “ราชการ” เพราะเป็น คำในระบบศักดินา แต่จะใช้คำว่า “รัฐการ” ส่วนคำว่าข้าราชการจะใช้คำว่า “รัฐกร” แต่ในปัจจุบัน สปป.ลาว เคร่งครัดน้อยลง และมีการใช้คำว่าราชการ และข้าราชการ กันทั่วไป ในที่นี้ผู้วิจัยจึงใช้คำว่า ราชการ/ข้าราชการ เพื่อความราบรื่นในการสื่อสาร

ในการจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง (MOU) นายจ้างไทยจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่สรุปได้เป็น 4 ขั้นดังนี้ (รายละเอียดดูในภาคผนวก 3.2)

ขั้นตอนแรก การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา) โดยนายจ้างจะต้องไปแจ้งความประสงค์ต่อสำนักงานจัดหางานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ขั้นตอนที่สอง การยื่นคำร้องขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยหลังจากได้รับอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว หรือได้โควตาแล้ว นายจ้างต้องนำเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆพร้อมใบโควตา ยื่นคำร้องขอนำคนต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทย กับสำนักงานจัดหางานจังหวัด หลังจากตรวจสอบรับรองเอกสาร จะส่งเอกสารไปยังกรมการจัดหางาน และต่อไปยังกระทรวงแรงงาน จากนั้นกระทรวงแรงงานไทยจะส่งเอกสารไปยังกระทรวงแรงงานลาว ในประเทศลาว ในอีกทางหนึ่งกระทรวงแรงงานไทย จะส่งเอกสารไปยังกระทรวงการต่างประเทศลาวในประเทศไทย และกระทรวงการต่างประเทศลาวในประเทศไทย จะส่งเอกสารต่อไปยังกระทรวงการต่างประเทศลาว ในประเทศลาวเอง

เมื่อเอกสารไปถึงประเทศลาว กระทรวงการต่างประเทศลาว จะแจ้งไปยังบริษัทจัดหางาน บริษัทจัดหางานจะไปสรรหาแรงานและจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้อง จนกระทั้งสำเร็จเป็นบัญชีรายชื่อแรงงานที่สมัครมาทำงาน (name list) เมื่อได้บัญชีรายชื่อมา กระทรวงแรงงานจะลงตราประทับและลงนามรับรอง ก่อนส่งเอกสารกลับมายังนายจ้างไทยเพื่อให้ดำเนินการต่อ

ขั้นตอนที่ 3 การยื่นคำอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว โดยนายจ้างนำบัญชีรายชื่อ และเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยื่นขออนุญาตที่ สำนักงานจัดหางานจังหวัด

ขั้นตอนที่ 4 การออกใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าว เมื่อแรงงานได้เดินทางเข้าประเทศตามขั้นตอนการเข้าเมืองแล้ว นายจ้างจะต้องนำแรงงานไปตรวจโรค ทำใบตรวจโรค ไปแจ้งรับใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าว ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด

จากขั้นตอนการจ้างแรงงานตาม MOU โดยสรุปที่กล่าวมา จะเห็นว่าหน่วยงานราชการของลาวมีบทบาทในขั้นที่สองของกระบวนการ ได้แก่บทบาทของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในการรับรองเอกสารหลักฐานการว่าจ้างแรงงานจากนายจ้างไทย และส่งผ่านเอกสารแก่บริษัทจัดหางานลาว หน่วยงานที่จะมีบทบาทต่อมาคือ สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมประจำแขวง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในระดับแขวง ที่บริษัทจัดหางานจะเข้าไปสรรหาแรงงานจนกระทั่งได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครงาน (name list) ที่จะส่งกลับมายังกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในส่วนกลาง ก่อนที่จะส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวมายังประเทศไทย

ในกระบวนการที่หน่วยงานรัฐทั้งระดับส่วนกลางและท้องถิ่น เข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้กำกับควบคุมตาม MOU นี้ ปรากฏว่าทำให้การจ้างงานตาม MOU เป็นไปอย่างล่าช้าและมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นสูงมาก เพื่อให้เข้าใจสภาพปัญหาที่มีอยู่ ผู้วิจัยจะบรรยายถึงปัญหาในบางขั้นตอนที่

เกิดขึ้นจากความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ โดยจะเล่าถึงการทำบัตรประชาชน จนกระทั่งถึงการผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองของลาวมายังประเทศไทย

ในการสมัครงานกับบริษัทจัดหางาน ชาวบ้านลาวจะต้องมีเอกสารสำคัญขั้นพื้นฐานคือ บัตรประจำตัวประชาชน (identity card) เพื่อใช้เป็นหลักฐานยืนยันตัวเอง ในขณะที่ประเทศอื่นๆ โดยทั่วไปประชาชนจะถูกกำหนดให้ทำบัตรประจำตัวประชาชน (identity card) ซึ่งเป็นการจัดระบบข้อมูลพื้นฐานประชากรของรัฐ แต่ในลาวระบบข้อมูลพื้นฐานประชากรอยู่ในรูปแบบเอกสารสำมะโนครัว (เทียบเท่ากับทะเบียนบ้านของไทย) โดยปกติใบสำมะโนครัวเป็นเอกสารที่ใช้ในการทำธุรกรรมหรือติดต่อกับหน่วยรัฐได้อย่างสมบูรณ์ โดยไม่จำเป็นต้องใช้บัตรประจำตัวประชาชน ไม่ว่าในการเข้ารักษาพยาบาล เข้าสถานศึกษา การซื้อขายทรัพย์สิน เช่นที่ดิน หรือรถยนต์ ด้วยเหตุนี้ในประเทศลาวประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีบัตรประจำตัว ผู้มีบัตรประจำตัวประชาชนส่วนใหญ่ก็คือ เจ้าหน้าที่รัฐ นักธุรกิจ หรือประชาชนในเมืองใหญ่ๆ เจ้าหน้าที่รัฐของลาวหลายท่านมีความเห็นตรงกันว่า “ในประเทศลาวบัตรประชาชนไม่ใช่สิ่งจำเป็น เพราะทำทุกอย่างก็ใช้ใบสำมะโนครัวได้อยู่แล้ว” ในช่วงหลายปีมานี้ เมื่อสถานการณ์แสดงให้เห็นว่าบัตรประชาชนมีความจำเป็นมากขึ้น แต่ทางการลาวก็ยังไม่มีนโยบายเร่งรัดที่จะทำให้ทุกคนมีบัตรประชาชน หากแต่เห็นว่าขึ้นกับความประสงค์ของบุคคล “ใครอยากมาทำก็มาทำ ถ้าเขาไม่มาทำก็เป็นสิทธิของเขา” (สัมภาษณ์ท่านทองไหล จิตวีระพล 18 กุมภาพันธ์ 2554)

การที่ลาวไม่มีนโยบายเร่งรัดทำบัตรประชาชนสะท้อนปัญหาสองด้านในเวลาเดียวกัน ด้านหนึ่งคือ ความขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ ความรู้ และเทคโนโลยี คือการขาดอัตราเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ขาดความรู้ในการจัดทำข้อมูลให้เที่ยงตรง เพราะการเก็บข้อมูลเป็นการลงบันทึกโดยเจ้าหน้าที่ ที่อาจจะไม่ตรงกับความเป็นจริง และขาดเทคโนโลยีในการประมวลข้อมูล เช่นระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ กล่าวคือ ในปัจจุบันการทำบัตรประชาชน (หรือสำมะโนครัว) เป็นการบันทึกข้อมูลในระดับแขวง ไม่มีระบบข้อมูลที่เชื่อมต่อกันทั้งประเทศ[7] (สัมภาษณ์ท่านคำใหม่ มหามนตรี 13 พฤศจิกายน 2554)

ส่วนปัญหาอีกด้านหนึ่งอาจสำคัญยิ่งกว่า คือเป็นเรื่องของวัฒนธรรมอำนาจ ในยุคต้นของการปฏิวัติ หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองและเศรษฐกิจที่สำคัญ ทางการลาวให้ความสำคัญกับการกำกับควบคุมความคิดและพฤติกรรมประชาชนอย่างมาก เพื่อให้บรรลุภารกิจสร้างสังคมนิยม (สุรชัย 2548 : 134-141) ในปัจจุบันแม้ลาวจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เปิดกว้างให้สิทธิเสรีภาพทางความคิดและการประกอบอาชีพมากขึ้น แต่วัฒนธรรมการใช้อำนาจควบคุมแบบเดิมยังคงมีอยู่อิทธิพลอยู่มาก

[7] ลักษณะเช่นนี้มีผลกระทบต่อ การพิสูจน์สัญชาติ ตามนโยบายความร่วมมือไทย-ลาว ด้วย ทำให้การพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้าและขาดความน่าเชื่อถือ

การขอมีบัตรประชาชนของชาวบ้านคนหนึ่ง จะต้องผ่านการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่รัฐ 3 ระดับเป็นอย่างน้อย ในขั้นต้นผู้ประสงค์จะขอบัตรประชาชนต้องไปขออนุญาตจากนายบ้าน (เทียบเท่าผู้ใหญ่บ้านของไทย) ในระดับหมู่บ้าน จากนั้นไปขออนุญาตเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันความสงบภายใน (ปกส.) ระดับเมือง และไปสู่เจ้าหน้าที่ ปกส. ระดับแขวง ในแต่ละชั้นเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตการมีบัตรฯ เช่นในบางกรณีชาวบ้านเล่าว่า ในระดับนายบ้าน ลูกบ้านจะต้องชี้แจงว่าจะขอบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อการใด หากจะขอเพื่อการไปทำงานต่างประเทศ นายบ้านก็จะพิจารณาว่าสมควรไปหรือไม่ โดยอาจอ้างถึงความกังวลเรื่องการค้ามนุษย์ ไปจนถึงขั้นอ้างว่าแขวงไม่สนับสนุนให้ประชาชนไปทำงานต่างประเทศ แต่ต้องการสงวนแรงงานไว้ทำงานในประเทศ ในหลายกรณีข้ออ้างของเจ้าหน้าที่ เป็นเพียงแค่การผัดผ่อนการอนุมัติไปเรื่อยๆ หรือเป็นเทคนิคการเรียกรับสินบนเท่านั้น ปัญหายังมีอีกว่าในการไปติดต่อราชการในระดับเมืองและแขวง ชาวบ้านก็จะพบกับความล่าช้า จากการที่เจ้าหน้าที่ไม่อยู่ หรือติดขัดด้วยเหตุจำเป็นของทางราชการ การมาติดต่อราชการในเรื่องหนึ่งๆ บ่อยครั้งที่จะไม่เสร็จในวันเดียว หรือไม่เสร็จในคราวเดียว แต่อาจจะต้องค้างคืน หรือไปกลับหลายเที่ยว ในการขออนุญาตจากทางการ 3 ระดับ ในบางกรณีประชาชนต้องเสียเงินสินบนและใช้เวลายาวนานมาก เหตุการณ์ที่กล่าวนี้จะยุ่งยากมากขึ้นอีก กรณีที่ประชาชนเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่สามารถใช้ภาษาลาวทางการ (official language) หรือไม่คุ้นเคยกับการติดต่อราชการ ซึ่งมีประชากรในกลุ่มนี้อยู่เกือบครึ่งประเทศ[8]

ปัญหาเรื่องการทำบัตรประชาชนยังยุ่งยากขึ้นอีกในช่วง 2-3 ปีมานี้ ก็คือทางการลาวได้ปรับเปลี่ยนหน่วยงานต้นสังกัดสำมะโนครัว และปรับรูปแบบสำมะโนครัว คือจากเดิมสำมะโนครัวจัดทำโดยทบวงปกครอง สังกัดกระทรวงป้องกันความสงบภายใน (เทียบเท่ากระทรวงมหาดไทย) แต่ต่อมาทบวงปกครองได้ แยกออกมาจัดตั้งเป็นกระทรวงภายใน และเมื่อกระทรวงภายในได้เป็นหน่วยงานดูแลสำมะโนครัว ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบใหม่ โดยสำมะโนครัว

[8] ลาวมีกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic groups) (คนลาวมักเรียกว่า “ชนเผ่า”) ที่ยอมรับกันอย่างเป็นทางการว่ามี 49 กลุ่ม จัดแบ่งออกตามตระกูลภาษาได้เป็น 4 กลุ่ม คือกลุ่มตระกูลภาษาลาว-ไทย (Lao-Tai) จำนวนร้อยละ 64.9 มอญ-เขมร (Mon-Khmer) ร้อยละ 23.5 จีน-ทิเบต (Sino-Tibetan) ร้อยละ 2.9 และ และ มง –ลื้อ เมี่ยน (Hmong-lu Mien) ร้อยละ 8.9 (Ministry of Planning and Investment 2009 : 42) มีเพียงกลุ่มแรกที่ใช้ภาษาลาวทางการ ส่วนกลุ่มที่เหลือจะมีภาษาพูดและภาษาเขียนของตัวเอง และมักจะพูดหรือเขียนภาษาลาวทางการไม่ได้ บ่อยครั้งจะพบว่ามีการแบ่งกลุ่มชาติพันธุ์ลาวออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ตามระดับความสูงของถิ่นที่อยู่ ได้แก่กลุ่มลาวลุ่ม ซึ่งทำมักทำนาดำในที่ราบลุ่ม นับถือศาสนาพุทธ มีประชากรคิดเป็นจำนวนประมาณครึ่งหนึ่ง หรือ 2 ใน 3 ของประชากรลาวทั้งหมด ต่อมาคือกลุ่มลาวเทิงที่อยู่ในพื้นที่ระดับสูงขึ้นไป ทำไร่ และกลุ่มสุดท้ายคือกลุ่มลาวสูงที่อยู่ระดับยอดเขา การจำแนกเช่นนี้เป็นมรดกจากเจ้าอาณานิคมฝรั่งเศส แต่ทางการลาวก็ยังใช้สืบทอดมาทั้งในยุคเป็นอิสระจากอาณานิคม ต่อเนื่องมาจนถึงและยุคหลังการปฏิวัติ (Rigg 2005 : 30)

ใหม่จะต้องมีรูปถ่ายสมาชิกในครัวเรือนทุกคนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการทำบัตรประชาชนก็คือ ในการทำบัตรประจำตัวประชาชน มีข้อกำหนดว่า สำมะโนครัวที่นำมาเป็นหลักฐาน จะต้องไปปรับเปลี่ยนสำมะโนครัวเป็นรูปแบบใหม่เสียก่อน ดังนั้นผู้ที่จะทำบัตรประชาชน ภารกิจแรกก็คือไปทำสำมะโนครัวในรูปแบบใหม่ ซึ่งก็จะต้องเดินเรื่องตั้งแต่ระดับหมู่บ้านขึ้นมาถึงแขวง (ในทำนองเดียวกับการทำบัตรประชาชนที่กล่าวมาข้างต้น) ความยุ่งยากประการหนึ่งมาจากการถ่ายรูปติดในสำมะโนครัว เพราะชาวบ้านต้องเดินทางมาที่เมือง หรือแขวงเพื่อถ่ายรูป ซึ่งร้านถ่ายรูปเป็นบริการที่หาไม่ง่ายนัก และมีราคาค่อนข้างสูง

ภาพ 3.1 ตัวอย่างเอกสารสำมะโนครัว ของ สปป.ลาว

ภาพ 3.2 ตัวอย่าง บัตรประชาชน สปป.ลาว

หลังจากมีบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว ขั้นต่อมาต้องทำหนังสือเดินทางต่างประเทศ (passport) การทำหนังสือเดินทางต่างประเทศต้องขอใบคำร้องขอหนังสือเดินทางต่างประเทศจากแขวง จากนั้นก็ไปเริ่มต้นขออนุญาตตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ขึ้นมายังเมือง และแขวงตามลำดับ และต้องพบกับปัญหาความล่าช้าและเสียค่าใช้จ่ายในทำนองเดียวกับการทำบัตรประชาชน เมื่อเอกสารขอมีหนังสือเดินทางต่างประเทศได้รับการรับรองในระดับแขวงแล้ว ก็จะต้องเดินทางไปทำหนังสือเดินทาง โดยทำได้แห่งเดียวคือสถานกงสุลแห่งชาติ ที่นครเวียงจันทร์ ในการยื่นเอกสารทำ

หนังสือเดินทางที่สถานกงสุล อาจจะทำได้เสร็จภายในวันเดียว แต่จากนั้นก็ทางการจะใช้เวลาจัดการอีกระยะหนึ่ง อาจใช้เวลา 2 อาทิตย์ หรืออาจถึง 2 - 6 เดือน แล้วแต่กรณี จึงจะได้หนังสือเดินทาง ในการนี้เป็นที่ทราบกันว่า ผู้ที่อยากได้หนังสือเดินทางเร็วก็จะต้องจ่าย "ค่าเร่ง" หรือ "ค่าด่วน" ให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหลายอัตรา ตามระดับความเร่งด่วน (จ่ายสูงขึ้น ก็ได้เร็วขึ้น) ที่สถานกงสุลแห่งชาติ นครเวียงจันทร์ เราจะพบว่ามีประชาชนมาติดต่อขอหนังสือเดินอย่างคับคั่ง ในขณะที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับผู้มาติดต่อ การสังเกตการณ์ทำให้เห็นว่าจากการที่ชาวบ้านลาวจำนวนมากไม่คุ้นเคยกับการติดต่อราชการ ทำให้เกิดธุรกิจนายหน้าช่วยเหลือการทำเอกสาร นายหน้าคือบุคคลทั่วไป แต่ก็มักพบว่ามีเจ้าหน้าที่ให้ความร่วมมือ และแบ่งผลประโยชน์กัน ผู้วิจัยได้คุยกับประชาชนบางคนบอกว่า ได้มาติดต่อราชการเป็นเวลา 2 วันแล้ว แต่ก็ยังยื่นเอกสารไม่ได้เพราะ เอกสารบางรายการตกหล่น และไม่รู้ว่าต้องทำอะไรอย่างไร

สำหรับ "ค่าเร่ง" ซึ่งเป็นการจ่ายเงินพิเศษให้เจ้าหน้าที่นั้น ผู้วิจัยได้รับคำอธิบายจากเจ้าหน้าที่ท่านหนึ่งว่า เป็นไปตามสถานการณ์ เพราะทางการลาวมีเจ้าหน้าที่และเครื่องไม้เครื่องมือจำกัด ในขณะที่มีการขอหนังสือเดินทางจำนวนมาก ดังนั้นถ้ารอได้ก็รอไปตามลำดับ แต่ถ้าต้องการเร็วขึ้นก็ให้เงินพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะใช้เวลาพิเศษ นอกเวลาราชการ มาทำเอกสารให้ ดังนั้นการจ่ายค่าเร่งไม่ใช้สินบน แต่เป็นการให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ในการทำงานนอกเวลาราชการ

ทั้งหมดนี้คือความยุ่งยากที่จะได้เอกสารพื้นฐานสำหรับการสมัครไปทำงานต่างประเทศ คือบัตรประจำตัวประชาชน และหนังสือเดินทางต่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติบริษัทจัดหางานก็ทราบว่าหากจะให้ชาวบ้านเดินเรื่องทั้งหมดเองก็คงไม่สามารถได้ผู้สมัครงาน บริษัทจึงเข้ามาเป็นผู้เดินเรื่องเพื่อขอเอกสารให้ชาวบ้าน โดยบริษัทจะไปรับสมัครคนงานในหมู่บ้านเป็นหมู่คณะและเดินเรื่องเอกสารพร้อมกันยกชุด โดยประสานขอความร่วมมือกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การออกเอกสารเร็วขึ้น ซึ่งบริษัทก็สามารถทำให้การออกเอกสารเร็วขึ้น แต่ก็มีต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจำนวนหนึ่ง (จะอภิปรายต่อไปข้างหน้า)

เราจะพิจารณาในขั้นตอนต่อไป สมมุติว่าบริษัทจัดหางานได้รับผู้สมัครงานที่มีบัตรประจำตัวและหนังสือเดินทางแล้ว ขั้นต่อมาคือการขอให้สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวง (รสส. แขวง) ตรวจสอบและรับรองเพื่อจะนำไปออกเอกสารบัญชีรายชื่อผู้ประสงค์จะไปทำงาน (name list) ในขั้นนี้บริษัทจะต้องเตรียมเอกสารที่สำคัญคือ ใบสมัครงานของชาวบ้านแต่ละคนพร้อมติดรูปถ่าย บัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทางต่างประเทศ ใบตรวจสุขภาพ ใบแจ้งโทษ (เอกสารที่แสดงว่าไม่อยู่ในระหว่างต้องคดีความต่างๆ) เมื่อ รสส. แขวง ตรวจสอบเอกสารครบถ้วนถูกต้อง จะส่งเอกสารทั้งหมดไปยังกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในส่วนกลาง ให้ส่วนกลางตรวจสอบซ้ำ และส่วนกลางจะเป็นผู้ออก บัญชีรายชื่อผู้ประสงค์จะไปทำงาน (name list) ให้ เพื่อที่จะส่งมายังนายจ้างและหน่วยงานในประเทศสำหรับดำเนินการในขั้นต่อไป

การดำเนินการข้างต้นก็ยังมีอุปสรรคอีกมาก ในขั้นการรับรองเอกสารของแขวง อาจจะพบกับความล่าช้าจากเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุผลนานาประการ ในบางแขวงเจ้าหน้าที่อาจจะไม่คุ้นเคยกับภารกิจนี้ ไม่ชัดเจนในกฎระเบียบ และอาจมีปัญหาเอกสารของผู้สมัครงานคนใดคนหนึ่งไม่สมบูรณ์ ก็จะต้องไปทำให้ครบถ้วน แล้วจึงจะผ่านเอกสารของผู้สมัครทั้งหมดพร้อมกัน และเมื่อเอกสารถูกส่งไปส่วนกลาง เอกสารก็จะถูกตรวจสอบอีกขั้นหนึ่ง ซึ่งก็อาจจะล่าช้าด้วยเหตุผลอีกนานาประการ ในการตรวจสอบเอกสารก็เป็นไปตามการวินิจฉัยจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ที่อาจเข้าใจกฎระเบียบ หรือมีมาตรฐานความละเอียดถี่ถ้วนต่างกัน ในบางกรณีเอกสารอาจถูกพิจารณาว่าไม่สมบูรณ์ ก็จะถูกตีกลับมาที่ระดับแขวงอีกครั้งหนึ่ง ให้ทำให้ถูกต้องแล้วส่งกลับไปใหม่ ในขั้นสุดท้ายเมื่อเอกสารถูกต้องก็จะจัดทำ บัญชีรายชื่อ บัญชีรายชื่อจะถูกจะลงตราประทับและลงนามท้ายเอกสารโดยอธิบดีกรมการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งในขั้นลงนามนี้อาจจะพบปัญหาว่า ท่านอธิบดีไม่อยู่อาจจะต้องรอจนท่านกลับมา เจ้าหน้าที่ของบริษัทจัดหางานท่านหนึ่งกล่าวว่า ขั้นตอนการทำงานทั้งหมดนี้ บริษัทจะต้องเข้าไปติดตามเร่งรัดเองทุกขั้นตอน และก็เป็นธรรมเนียมว่า หากจะให้งานราบรื่นรวดเร็วก็จะต้องมี “ค่าใช้จ่ายพิเศษ” ให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย

ในขั้นสุดท้ายก่อนที่จะผ่านแดนลาวก็ยังมีอุปสรรคอีก คือเมื่อแรงงานจะถูกส่งตัวข้ามแดนมายังฝั่งประเทศไทย แรงงานจะต้องผ่านการตรวจลงตราของหน่วยตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ของลาว ในขั้นนี้เจ้าหน้าที่ ตม. จะตรวจเอกสารหนังสือเดินทาง และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าได้ เจ้าหน้าที่บริษัทจัดหางานผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า ในขั้นนี้จึงต้องมี “ค่าใช้จ่ายพิเศษ” กับทาง ตม. อีก เพื่อให้หนทางเปิดในขั้นสุดท้าย

ที่กล่าวมาจะเห็นว่า หน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมการจ้างแรงงานตาม MOU แทนที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้กระบวนการเป็นไปอย่างถูกต้องรวดเร็ว กลับกลายเป็นอุปสรรคทำให้เกิดความล่าช้า และเพิ่มต้นทุนการจ้างงานให้สูงขึ้น ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยราชการยังส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งในขั้นต่อไปอีก ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3.2 อุปสรรคการดำเนินการของบริษัทจัดหางาน

ดังได้กล่าวในบทที่ 2 ว่าการทำ MOU ความร่วมมือการจ้างแรงงาน ในแง่หนึ่งเป็นการจัดตั้งระบบตลาดให้เข้ามาเป็นกลไกการจ้างแรงงาน โดยบริษัทจัดหางาน ซึ่งเกิดขึ้นตามกลไกตลาด จะเข้ามาดำเนินธุรกิจจัดหางาน แต่เราพบว่า ภายใต้ระบบราชการที่มีปัญหาของลาว การกำกับควบคุมของรัฐแทนที่จะอำนวยให้เกิดตลาดเสรี กลับเกิดสภาพบิดเบือนตลาด หน่วยงานรัฐได้ทำให้เกิดค่าเช่า (rent) ทางเศรษฐกิจ และหน่วยงานรัฐได้กลายเป็นอุปสรรคของการแข่งขัน ทำให้ธุรกิจการจัดหางานไม่มีการพัฒนาประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากกรณีปัญหาต่อไปนี้

3.2.1 การจัดตั้งบริษัทที่ต้องมี “เส้นสาย”

การดำเนินกิจการจัดหางานในประเทศลาว เพื่อทำงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะต้องขออนุญาตจดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ คือกฎกระทรวง ที่ออกโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เลขที่ 043/รสส. ว่าด้วยการก่อตั้งและคุ้มครองวิสาหกิจบริการจัดหางาน ซึ่งตามกฎหมายเปิดโอกาสให้เอกชนชาวลาวทุกคนที่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไข สามารถขออนุญาตจดทะเบียนได้ (ดูรายละเอียดระเบียบนี้ได้ในภาคผนวก 3.3) อย่างไรก็ตามเป็นที่รู้กันในวงการผู้ประกอบอาชีพนี้ว่า บริษัทที่ได้รับการอนุญาตมักจะมีผู้บริหาร/หุ้นส่วน มีความสัมพันธ์พิเศษกับบุคคลสำคัญของพรรคหรือรัฐ ผู้บริหารในบริษัทจัดหางานแห่งหนึ่งอธิบายว่า หากคนธรรมดาไม่มีเส้นสายไปขออนุญาตจดทะเบียนบริษัท ก็มักจะมีอุปสรรคหรือล่าช้ามาก แต่หากมีเส้นสายกับคนสำคัญในประเทศลาวก็จะสามารถขออนุญาตได้อย่างราบรื่นรวดเร็ว เมื่อพิจารณาบริษัทจัดหาแรงงาน ที่มีผลงานการส่งออกแรงงานได้มากใน 5-6 อันดับต้น ก็จะพบว่าเจ้าของหรือหุ้นส่วนล้วนมีสายสัมพันธ์พิเศษกับผู้บุคคลระดับสูงในพรรคหรือรัฐหน่วยงานรัฐทั้งสิ้น

มีงานวิชาการที่ชี้ว่าการทำธุรกิจในลาวในยุคสังคมนิยม ที่เป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาว การมีความสัมพันธ์พิเศษกับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำธุรกิจ (อีแวนส์ 2549 : 247) รวมทั้งการทำธุรกิจการการจัดหาแรงงานด้วย และสาเหตุที่ระบบเส้นสายมีความสำคัญต่อธุรกิจนี้ ยังเกิดขึ้นจาก การทำธุรกิจนี้ต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐ และอยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐจำนวนมาก นับตั้งแต่กฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการจัดหางาน การทำเอกสารตามระเบียบการต่างๆ ประกอบกับการว่าจ้างแรงงานมักจะมีกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการจ้างงานและคุ้มครองสิทธิ ผู้ประกอบธุรกิจจึงต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานและหลายขั้นตอน เมื่อจะต้องสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐจำนวนมาก ก็จำเป็นที่จะต้องมี “ความสัมพันธ์พิเศษ” เพื่อให้การดำเนินงานราบรื่นรวดเร็ว

ผู้วิจัยยังพบอีกว่าในการทำงานในสำนักงานบริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่ระดับบริหารหลายคนเป็นอดีตข้าราชการ ดังเช่นที่บริษัทอินเตอร์เลเบอร์ ผู้จัดการสำนักงานเป็นอดีตนายทหารอากาศ ในรัฐบาลเก่า เมื่อเปลี่ยนระบอบ ก็เป็นนายทหารอากาศในสังกัดเดิมในระบบใหม่ จากนั้นในวัยเกษียณราชการได้รับการชักชวนจากประธานบริษัทให้เข้ามาทำงาน การเป็นอดีตข้าราชการ ทำให้ท่านมีความสามารถในการประสานงานหน่วยงานในแขวงต่างๆ และข้าราชการในส่วนกลางได้อย่างดี อีกบริษัทหนึ่งผู้จัดการสำนักงาน หนึ่งเป็นอดีตเจ้าหน้าที่การประปาเมืองเวียงจันทร์ แต่ได้ผันตัวเองมาทำงานบริษัทจัดหางาน (สัมภาษณ์ท่านสาลี ทองวัง 24 ตุลาคม 2554) ปรากฏการณ์นี้ชี้ให้เห็นปัญหา “สมองไหล” หรือเจ้าหน้าที่ลาออกจากราชการที่ได้ค่าตอบแทนน้อย ไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ได้ผลตอบแทนมากกว่า และชี้ให้เห็นว่า การเป็นคนที่มีเครือข่ายในระบบราชการ เป็นประโยชน์ต่อการทำธุรกิจ ในเวลาเดียวกัน

3.2.2 การพัฒนาธุรกิจภายใต้ข้อจำกัด

บทบาทของบริษัทจัดหางานภายใต้ระบบ MOU คือเป็นตัวกลางจัดหาแรงงานลาวให้แก่นายจ้างไทย บริษัทจัดหางานลาวที่ได้รับจดทะเบียนและมีใบอนุญาตดำเนินการ จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2011) มี 12 องค์กร ในจำนวนนี้เป็นรัฐวิสาหกิจ (องค์กรที่ทางราชการร่วมถือหุ้น) 2 องค์กร ที่เหลือเป็นบริษัทเอกชน บริษัทที่เก่าแก่ที่สุด เป็นรัฐวิสาหกิจ ชื่อว่ารัฐวิสาหกิจลาวจัดหางาน ก่อตั้งปี ค.ศ. 1995 บริษัทรัฐวิสาหกิจนี้จัดหาแรงงานในประเทศมาก่อน ส่วนบริษัทเอกชนอื่นๆ ได้มีการจดทะเบียนก่อตั้งมาเป็นลำดับ (ตารางที่ 3.2) จากตัวเลขการส่งออกแรงงาน (ตารางที่ 3.3) จากตารางเห็นว่าบริษัทที่ส่งออกแรงงานมากเป็นอันดับหนึ่งคือ บริษัทสินไซจัดหางานจำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน และอันดับสองคือ รัฐวิสาหกิจลาวจัดหางาน ถัดจากนั้นมีอีก 4-5 บริษัทที่มีตัวเลขการส่งออกแรงงานในเกณฑ์สูง และจะพบว่าองค์กรที่เหลืออีกประมาณครึ่งหนึ่งส่งออกแรงงานได้ไม่มากนัก

ตาราง 3.2 รายชื่อ 12 บริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ

1. บริษัทวิสาหกิจลาวจัดหางาน จัดตั้งในปี ค.ศ. 1995
2. รัฐวิสาหกิจล้านช้างจัดหางาน จัดตั้ง 19/09/2002
3. บริษัทเดือนสะหวันจัดหางาน จัดตั้ง 27/12/2002
4. บริษัทส่งเสริมแรงงานลาวจำกัด จัดตั้ง 18/10/2005
5. บริษัทไซยาจัดหางานจำกัด จัดตั้ง 9/11/2005
6. บริษัทอินเตอร์เลเบอร์บริการจัดหางาน จัดตั้ง 17/10/2005
7. บริษัทบัวสะหวันจัดหางานจำกัด จั้งตั้ง 29/03/2006
8. บริษัทสินไซจัดหางานจำกัด จัดตั้ง 29/0302006
9. บริษัทดวงพระจันทร์บริการจัดหางาน จัดตั้ง 17/02/2010
10. บริษัทเวียงจันทร์จัดหางาน จัดตั้ง 30/08/2010
11. บริษัทเอ็นพีบริการจัดหางาน จัดตั้ง 23/05/2011
12. บริษัทคำมะนี บริการจัดหางาน จัดตั้ง 23/05/2011

ที่มา : กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2011)

การดำเนินการจัดหางานไปต่างประเทศของบริษัทจัดหางาน มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ หลังจากการทำ MOU ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ยังไม่มีการส่งออกแรงงานในทันใด เพราะติดขัดระเบียบปฏิบัติไม่

ตาราง 3.3 แรงงานลาวไปทำงานอยู่ประเทศไทยแยกตามบริษัทวิสาหกิจบริการจัดส่งประจำปี

ลำดับ	วิสาหกิจบริการจัดหางาน	2006		2007		2008		2009		2010		รวม	หญิง
		รวม	หญิง	รวม	หญิง	รวม	หญิง	รวม	หญิง	รวม	หญิง		
1	รัฐวิสาหกิจลาวจัดหางาน	1,707	780	608	256	416	212	970	561	1,532	848	5,233	2,657
2	บริษัท อินเตอร์เลอเบอร์ จัดหางานจำกัด	777	159	279	130	53	27	17	9	1,288	585	2,414	910
3	บริษัทไซยาจัดหางาน จำกัด	479	129	459	155	295	45	51	26	555	234	1,839	589
4	บริษัทส่งเสริมแรงงานลาว จำกัด	1,156	262	318	23	903	212	529	250	1,474	435	4,422	1,182
5	บริษัทสินไซ จัดหางาน จำกัด	751	238	217	60	36	255	915	384	3,244	726	6,030	1,663
6	บริษัทบัวสวันจัดหางาน จำกัด	158	30	186	37	10	17	44	21	1,239	608	1,633	713
7	รัฐวิสาหกิจล้านช้างจัดหางาน	105	37	56	19	26	1			57	38	228	95
8	บริษัทเดือนสวันจัดหางาน จำกัด			100	42		11	10	3	13	10	149	66
9	บริษัทวียงจันทร์จัดหางาน จำกัด									76	29	6	2
10	รัฐวิสาหกิจแขวงบริคำไซจัดหางาน			111	31		41	35	12	5	2	234	86
11	แรงงานที่ไปตัวเอง(พิสูจน์สัญชาติ)			631	173		40	41	23	51	33	474	269
12	นักฝึกอบรมลาวไปไทย							11	8	14	6	25	14
	รวม	5,133	1,635	2,650	926	2,833	861	2,623	1,297	9,548	3,554	22,717	8,246

ที่มา : กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กระทรวงแรงงาน สปป.ลาว (2011)

ชัดเจน จนเริ่มมีการส่งออกได้ในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ.2548) โดยบางบริษัท แต่ก็มีปัญหาอยู่มาก การส่งออกเริ่มจริงจังในปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) หลังจากกฎระเบียบของรัฐลงตัว และบริษัทจัดหางานได้ลองผิดลองถูกมาระยะหนึ่ง จนมีประสบการณ์มากขึ้น

ในขั้นนี้เราจะสรุปภารกิจของบริษัทจัดหางาน นับตั้งแต่ได้ทำสัญญาจัดหาแรงงานให้กับนายจ้างไทย และได้รับเอกสารที่ส่งมาตามระบบราชการ ตามขั้นตอนที่ 2 ของ ระเบียบ “การจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง (MOU)”

ภารกิจที่จะเกิดขึ้นตามหลักการคือ

1. การประชาสัมพันธ์รับสมัครแรงงานลาวผู้ประสงค์จะไปทำงานในสถานประกอบการในประเทศไทย
2. การจัดทำเอกสารตามระเบียบราชการจนครบถ้วน
3. นำพาแรงงานผ่านด่านพรมแดนมายังประเทศไทย เพื่อให้นายจ้างรับตัวต่อไปยังสถานประกอบการ

แต่ในทางปฏิบัติมีอุปสรรคหลายประการ ทำให้บริษัทจัดหางานต้องปรับวิธีทำงานให้งานลุล่วงดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์รับสมัครแรงงาน หรือแจ้งไปยังหน่วยงานย่อยในระดับแขวงหรือเมืองไม่ค่อยได้ผล เพราะข่าวสารเข้าไม่ถึงชาวบ้าน บริษัทจึงต้อง “ลงเคลื่อนไหวสรรหาแรงงาน” ในแขวงต่างๆ การสรรหาแรงงานในระดับแขวงอาจจะยังไม่ได้แรงงานตามเป้า ต้องลงไปในระดับเมือง หรือหมู่บ้าน ในบางครั้งต้องออกไปในพื้นที่ห่างไกล ทุรกันดาร บางกรณีต้องไปยังหมู่บ้านในเขตเทือกเขาสูง ถนนหนทางไม่พัฒนา การสรรหาแรงงานจึงเป็นต้นทุนดำเนินการอย่างหนึ่ง

ในการเคลื่อนไหวสรรหาแรงงาน บริษัทยังอาจพบอุปสรรคจากหน่วยงานระดับแขวง ที่มีนโยบายด้านแรงงานไม่เหมือนกัน บางแขวงอาจกระตือรือร้น บางแขวงอาจจะไม่สนับสนุน ซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคแตกต่างกันไป โดยเฉพาะในขั้นที่ต้องติดต่อกับหน่วยราชการ

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ชาวบ้านลาวส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีทุนรอนพอที่จะจ่ายค่าสมัครและดำเนินการอื่นๆ จึงเกิดธรรมเนียมดำเนินการโดยบริษัทจัดหางานจะสำรองจ่ายให้แก่แรงงานก่อน แล้วแรงงานจึงค่อยหักเงินคืนภายหลังเมื่อได้รับเงินค่าจ้างแล้ว ธรรมเนียมสำรองจ่ายให้แรงงานก่อนเป็นความแตกต่างกับการสมัครงานโดยทั่วไป ดังเช่นกรณีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ แรงงานไทยจะต้องรับผิดค่าใช้จ่ายเอง โดยใช้ทุนรอนที่ตนมีอยู่หรือไปกู้ยืมเงิน มาเสียให้แก่บริษัทจัดหางาน

2. ในขั้นการประกอบเอกสารให้แก่แรงงาน เป็นอีกขั้นหนึ่งที่มีอุปสรรคมาก ดังได้กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว ในการทำบัตรประชาชน หนังสือเดินทางต่างประเทศ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งได้ส่งแรงงานผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง การจะจัดหาแรงงานงานได้รวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด

ขึ้นอยู่กับขั้นตอนนี้เป็นสำคัญ ซึ่งบริษัทจัดหางานแต่ละแห่งต่างก็ต้องใช้ "ความสัมพันธ์พิเศษ" และ "และค่าใช้จ่ายพิเศษ" เพื่อให้ผ่านด่านนี้ไปได้โดยสะดวกที่สุด (จะอภิปรายประเด็นนี้ต่อข้างหน้า)

3. ปัญหาแรงงานละทิ้งสัญญา ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการสมัครงานตามกรอบ MOU ต้องใช้เวลายาวนาน จึงเกิดปัญหาตามาคือแรงงานละทิ้งสัญญา แบบแรกคือ เมื่อแรงงงานได้มาสมัครงาน และบริษัทได้ดำเนินการจัดทำเอกสารต่างๆให้ จนพร้อมที่จะเดินทางไปทำงานในประเทศไทย แต่เมื่อถึงวันที่จะเดินทางไป แรงงานกลับเปลี่ยนใจไม่ไปทำงานแล้วด้วยเหตุผลต่างๆ ทำให้บริษัทสูญเสียค่าใช้จ่ายที่ได้สำรองจ่ายดำเนินการไปแล้ว อีกแบบหนึ่งคือเดินทางไปถึงสถานประกอบการแล้ว ทำงานได้ไม่นาน เกิดปัญหา แรงงานหลบหนี้ไปจากสถานประกอบการ ในกรณีนี้ โดยทั่วไปมีข้อตกลงว่าหากแรงงานหลบหนีไปในช่วง 3 เดือนแรกของการทำงาน บริษัทจัดหางานจะต้องหาคนใหม่มาแทนให้

ท่ามกลางอุปสรรคการทำงาน และการปรับวิธีการทำงานข้างต้นยังพบว่า บริษัทจัดหางานบางแห่งได้พัฒนากลไกในการดำเนินงานขึ้นมา ที่สำคัญมี 3 ลักษณะคือ

การสร้างกลไกความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ ดังที่ทราบว่าการไปสรรหาแรงงานต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานระดับแขวง การดำเนินงานของบริษัทจึงต้องสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวง การสร้างความร่วมมือของบริษัทต่างๆมีทั้งที่ไม่เป็นทางการ แต่เป็นการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว หรือที่เป็นทางการ โดยการตกลงทางธุรกิจแบบมีค่าตอบแทนให้หน่วยงาน เข้ามาอำนวยความสะดวกบางขั้นตอน ดังกรณีที่ที่แขวงสาละวัน บริษัทบางแห่งได้เข้ามาทำข้อตกลงให้สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานละจัดหางาน (เป็นฝ่ายงานหนึ่งภายใต้สำนักงานแรงงานฯ) ดำเนินการสรรหาแรงงานในหมู่บ้าน จนถึงขั้นพร้อมที่จะไปทำหนังสือเดินทางที่ส่วนกลาง โดยจ่ายค่าธรรมเนียมให้อย่างเป็นทางการ ผลก็คือ สามารถดำเนินการสรรหาและเตรียมเอกสารขั้นต้นได้สะดวกรวดเร็วมากขึ้น (กรณีนี้จะกล่าวละเอียดในหัวข้อต่อไป)

การสร้างกลไกนายหน้าในประเทศไทย การมีตัวแทนของบริษัทจัดหางานในประเทศไทยจะช่วยงานบริษัทได้มาก นับตั้งแต่ด้านการตลาด ในการหาลูกค้าให้บริษัทจัดหางาน เพราะลำพังจะคอยตั้งรับให้นายจ้างไทยมาว่าจ้างให้จัดหางาน ก็จะได้รับงานน้อย แต่นายหน้าในประเทศไทยจะทำงานเชิงรุกเข้าหานายจ้างไทย และให้คำปรึกษาในการดำเนินการการจ้างงานตาม MOU ในขันตอนต่างๆ นายหน้าในไทยยังจะช่วยติดตามเร่งรัดเอกสารในหน่วยราชการไทยบางขั้นตอน ทำให้กระบวนการจ้างงานเดินหน้ารวดเร็วขึ้น และนายหน้ายังจะช่วยติดตามประสานงานระหว่างนายจ้างกับบริษัทจัดหางานเมื่อแรงงานได้ไปถึงสถานประกอบการแล้ว คอยเป็นตัวกลางแก้ไขปัญหาต่างๆในการทำงานของแรงงาน รวมทั้งกรณีแรงงานหลบหนีจากโรงงานในช่วงแรกๆของการทำงานด้วย (จะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป)

การพัฒนารูปแบบสัญญาจ้างงาน การเรียนรู้ผิดถูกทำให้เกิดการพัฒนาสัญญาจ้างของบริษัทจัดหางานที่ทำกับนายจ้างไทย ในลักษณะที่เป็นระบบระเบียบ บริษัทได้ประโยชน์ ไม่เสียเปรียบ แต่ก็จูงใจให้นายจ้างไทยมาว่าจ้าง ดังกรณี "สัญญาจัดหาและสนองแรงงานให้กับนายจ้างไทย" ของบริษัท ก.

(ดูตัวอย่างสัญญาจ้างในภาคผนวก 3.4) ดังกรณีที่กำหนดให้ฝ่ายนายจ้างไทยจ่ายเงินค้าจ้างจำนวนร้อยละ 50 ของค่าจ้างทั้งหมดในวันที่ลงนามทำสัญญากัน ซึ่งบริษัทจัดหางานก็จะได้ใช้เงินทุนนี้ไปในการสรรหาแรงงาน จากนั้นนายจ้างไทยจะจ่ายเงินทุนงวดที่สองอีกร้อยละ 50 ที่เหลือ ในวันส่งมอบแรงงาน ณ จุดรับแรงงาน ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองลาวไทย กรณีที่บริษัทจัดหางานจะรับประกันการหลบหนีและหาแรงงานให้ใหม่ ในช่วง 3 เดือนแรก รวมทั้งกรณีความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายในด้านต่างๆ เป็นต้น

2.2.3 ต้นทุนและกำไรของบริษัทจัดหางาน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการจ้างแรงงานตาม MOU นายจ้างต้องดำเนินการ 4 ขั้นตอน และในขั้นตอนที่ 2 ทางฝ่ายลาว (ทั้งทางการและบริษัทจัดหางาน) จะมีบทบาทสำคัญ ในการทำงานของบริษัทจัดหางาน เมื่อเอกสารตามขั้นตอนที่ 2 ของนายจ้างมาถึงมือบริษัทจัดหางานในประเทศลาว[9] บริษัทจัดหางานจะประชาสัมพันธ์รับสมัครชาวลาวที่สนใจจะไปทำงานในสถานประกอบการนั้น แต่การประชาสัมพันธ์มักไม่ค่อยได้ผล (บริษัทส่วนใหญ่มีสำนักงานที่นครหลวงเวียงจันทร์) บริษัทจึงต้องทำงานเชิงรุกโดยออกสรรหาแรงงานในหมู่บ้านในแขวงต่างๆ ซึ่งจะต้องเข้าไปติดต่อแจ้งความประสงค์กับหน่วยงานรัฐของแขวง ในการเข้ามาเคลื่อนไหวสรรหาแรงงาน การสรรหาแรงงานอาจจะใช้นายหน้าท้องถิ่นช่วยจัดหาแรงงาน อาศัยกลไกของทางราชการ หรือลงรับสมัครในหมู่บ้านเอง เมื่อมีผู้สนใจสมัครงาน บริษัทก็จะต้องจัดทำเอกสารสมัครงาน ซึ่งประกอบด้วยเอกสารหลักฐานของผู้สมัครหลายอย่าง ตรวจโรค ทำใบรับรองว่าไม่มีคดีความตามกฎหมาย จัดฝึกอบรม พาผู้สมัครงานไปทำหนังสือเดินทางต่างประเทศที่สำนักงานจัดทำหนังสือเดินทางระหว่างประเทศ นครหลวงเวียงจันทร์ เมื่อผ่านขั้นนี้จะได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครงาน (name list) ที่จะส่งต่อให้ทางการลาว ทางการลาวจะส่งกลับมายังประเทศไทย และในขั้นสุดท้าย ในวันส่งตัวบริษัทจัดหางานก็จะนำพาแรงงานผ่านกระบวนการผ่านแดนที่ด่านพรมแดน ก่อนจะเดินทางสู่ปลายทางคือสถานประกอบการในประเทศไทย

การทำงานดังกล่าวมีบริษัทมีต้นทุนค่าใช้จ่าย ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 หมวดได้แก่ (1) ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการติดต่อกับทางราชการ ได้แก่ ค่าตรวจโรค หนังสือเดินทาง บัตรแรงงานไปทำงานต่างประเทศ วีซ่าไปทำงานต่างประเทศ พิธีการผ่านด่านตรวจคนเข้า-ออกประเทศ (2) ค่าใช้จ่ายดำเนินการ เช่น ค่าตอบแทนเจ้าหน้าหน้าที่ เบี้ยเลี้ยงลงพื้นที่ ที่พัก น้ำมันเชื้อเพลิงลงพื้นที่ ค่าตอบแทนนายหน้าท้องถิ่น(ถ้ามี) ค่าจัดอบรม และ(3) ค่าใช้จ่าย “พิเศษ” ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ให้กับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน เพื่อให้การดำเนินการติดต่อกับทางราชการในขั้นตอนต่างๆเป็นไปอย่างราบรื่น จากต้นทุนทั้งหมดนี้เมื่อแจกแจงออกมาเป็นตัวเลข น่าตกใจที่พบว่า ค่าใช้จ่ายพิเศษ มีสัดส่วนสูง

[9] ในขั้นตอนที่สองนี้เอกสารจะผ่านจาก หน่วยงานไทย มายังฝ่ายลาว และส่งต่อไปยังบริษัทจัดหางาน แต่โดยปกติก่อนที่นายจ้างไทยจะดำเนินการในขั้นตอนที่ 2 ในการ นายจ้างไทยที่ประสงค์จะจ้างงาน จะติดต่อทำสัญญาจัดหาแรงงาน กับบริษัทจัดหางานไว้ก่อนแล้ว

เกือบร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด (จะแจกแจกค่าใช้จ่ายให้เห็นโดยละเอียดข้างหน้า) สำหรับที่มาของค่าใช้จ่ายพิเศษดังกล่าวนี้ โปรดกลับไปพิจารณากรณีการทำบัตรประชาชนและหนังสือเดินทางตางประเทศซึ่งได้ให้ไว้เป็นกรณีตัวอย่าง ซึ่งค่าใช้จ่ายพิเศษนี้จะเกิดขึ้นในขั้นตอนต่างๆที่บริษัทจัดหางานต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานรัฐ

เมื่อนำค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนการจัดหาแรงงานมาแจกแจงจะได้ดังตารางข้างล่างนี้

ตาราง 3.4

รายการต้นทุนการจัดหาแรงงานของบริษัทจัดหางานแห่งหนึ่ง (ในการจัดหาแรงงาน 1 คน)

หมวดค่าใช้จ่าย	รายการค่าใช้จ่าย/คน	จำนวนเงิน (บาท)	คิดเป็นร้อยละ
ค่าธรรมเนียม	1.หนังสือเดินทาง	2,000	38.6
	2.ตรวจโรค	600	
	3.บัตรแรงงานลาวที่ไปทำงานต่างประเทศ (work permit card for lao workers abroad)	100	
	4.วีซ่าเข้าประเทศไทยเพื่อการไปทำงาน	2,000	
	5.ค่าเดินของแรงงานทางในลาว (ในการไปทำเอกสารต่างๆ)	600	
	6.ค่าดำเนินการพิธีการตรวจตราคนเข้า-ออกเมือง และภาษีอากรที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองลาว	100	
ค่าดำเนินการ	7. ค่าตอบแทนพนักงาน เบี้ยเลี้ยงลงพื้นที่ ที่พัก น้ำมันเชื้อเพลิง ค่าตอบแทนนายหน้าท้องถิ่น(ถ้ามี)	2,000	32.8
	8. ค่าฝึกอบรม	600	
	9. ค่าดูแลแรงงานตลอดสัญญา (2ปี)*	2,000	
	10. ค่าการตลาดในประเทศไทย*	1,000	
ค่าใช้จ่ายพิเศษ	11. ค่าใช้จ่าย “พิเศษ” แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อเร่งรัดการดำเนินการ ทำบัตรประชาชน หนังสือเดินทาง และติดตามเร่งรัดเอกสารกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานระดับต่างๆ	4,000	28.6
	รวม	**14,000**	**100**

ที่มา : การสำรวจข้อมูลภาคสนาม และวิเคราะห์จากสัญญาจัดหาและสนองแรงงานของ บริษัท ก. (2555)

หมายเหตุ * ค่าดูแลแรงงานตลอดสองปี คือการรับประกันการทำงานของแรงงานในช่วง 3 เดือนแรก หากแรงงานหลบหนีสัญญา หรือมีปัญหาในการทำงาน บริษัทจัดหางานจะรับผิดชอบจัดหาคนใหม่ไปให้ หลังจากนั้นในระหว่าง

ช่วงสัญญา บริษัทจัดหางานจะคอยติดตามไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาการทำงานของแรงงาน ส่วนค่าการตลาดในประเทศไทย คือค่าจ้างนายหน้าในประเทศไทยในการหาลูกค้าให้บริษัทจัดหางาน

ข้อมูลข้างต้น นำมาสู่ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการกำกับควบคุมของรัฐสองประการดังนี้

ประการแรก เราจะเห็นว่าค่าใช้จ่าย "พิเศษ" ที่บริษัทจัดหางานต้องจ่ายให้เจ้าหน้าที่บางคนในหน่วยงานต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการ มีสัดส่วนสูงเกือบร้อยละ 30 ของต้นทุนการดำเนินการทั้งหมด ซึ่งที่จริงแล้วไม่ควรจะมีต้นทุนในหมวดนี้แม้แต่น้อย หมายความว่า การกำกับควบคุมของรัฐ แทนที่จะทำให้การจ้างงานเป็นไปอย่างรายรื่นและถูกกฎระเบียบ กลับเป็นที่มาของความล่าช้าและรายจ่ายจำนวนมาก แสดงว่าการทำงานตามบทบาทของรัฐไม่เพียงล้มเหลว แต่กลายเป็นอุปสรรคของการจ้างงานด้วย

ประการที่สอง หากอิงตามสัญญาจัดหาและสนองแรงงานให้นายจ้างไทย ของบริษัท ก. (ในภาคผนวก 3.4) ตามมาตรา 4 ข้อ 4.1 ที่ระบุว่านายจ้างไทยจะจ่ายค่าจ้างให้แก่บริษัทจัดหางานในอัตรา 23,000 บาท ต่อการจัดหาแรงงานหนึ่งคน ซึ่งตัวเลขนี้คือรายรับของบริษัท เมื่อนำตัวเลขดังกล่าวมาลบด้วยต้นทุนทั้งหมดในการดำเนินการจัดงานของบริษัท ที่คำนวณได้ 14,000 บาท (23,000 บาท ลบด้วย 14,000 บาท) ก็คือกำไรของบริษัทจัดหางานเป็นเงิน 9,000 บาท/แรงงานหนึ่งคน ในความเป็นจริงกำไรของบริษัทจะมากกว่านี้อีก เพราะค่าใช้จ่ายในหมวดค่าดำเนินการ และค่าใช้จ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายไม่คงที่ หากบริษัทจัดหาแรงงานในจำนวนมากขึ้นต่อการจัดหาหนึ่งสัญญาจ้าง ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยจะลดลง

ประเด็นก็คือ กำไรที่สูงของบริษัทจัดหางานนี้ ก็คือค่าใช้จ่ายที่นายจ้างต้องจ่าย (แล้วก็ไปหักคืนจากแรงงานภายหลัง) ซึ่งหากว่าธุรกิจการจัดหางานมีการแข่งขัน ราคาค่าจ้างจัดหาควรจะลดลงอีก แต่กลับไม่เป็นเช่นนั้น ทั้งที่มีความต้องการจ้างแรงงานจากนายจ้างไทยมาก และก็มีบริษัทจัดหางานลาวถึง 12 บริษัท เหตุที่ไม่ค่อยมีการแข่งขันระหว่างบริษัทจัดหางาน มีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐ ก็คือรัฐไม่อำนวยให้เกิดการแข่งขัน แต่กลับทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ทางธุรกิจระหว่างหน่วยงานรัฐกับบริษัท ดังนั้นราคาค่าจัดหาจึงไม่ลดลง แต่เกิดลักษณะการกึ่งผูกขาดของบางบริษัท ที่ผลักราคาให้สูงขึ้นได้เรื่อยๆ และอีกหลายๆบริษัทที่ไม่มีเส้นสายไม่สามารถพัฒนาตัวเองได้

กล่าวโดยสรุปผลลัพธ์ของการจัดหาแรงงานภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายพิเศษ ซึ่งไม่ควรเกิดขึ้นถึงเกือบร้อยละ 30 และการไม่แข่งขันของบริษัทจัดหางาน ก็ทำให้บริษัทมีกำไรในการจัดหาถึง 9,000 บาท/แรงงานหนึ่งคน

ในหัวข้อต่อไปเราจะเรียนรู้ประสบการณ์ของแขวงๆหนึ่ง ที่มีบทบาทในการจัดหาแรงงานตามกรอบ MOU โดยทำงานร่วมกับบริษัทจัดหางาน น่าสนใจว่าบทบาทที่กระตือรือร้นนี้ได้ทำให้การจัดหาแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่อย่างไร

3.3 ประสบการณ์ของแขวงสาละวัน : เมื่อหน่วยงานรัฐทำธุรกิจ

แผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม แห่งแขวงสาละวัน หน่วยงานระดับแขวง สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานรัฐที่ได้ปรับตัวอย่างกระตือรือร้นเป็นผู้สนับสนุนการส่งออกแรงงาน ตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศลาวกับประเทศไทยว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) โดยหน่วยงานนี้ได้เข้ามารับหน้าที่จัดหาแรงงาน (recruiters) ในแขวงให้แก่บริษัทจัดหางาน หากพิจารณายอดการส่งออกแรงงานตาม MOU จากแขวงนี้ ก็จะพบว่าเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ดังนั้นจึงน่าสนใจว่า การทำงานทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบการจัดหางานอย่างไร

แขวงสาละวัน อยู่ทางตอนใต้ของลาว ชายแดนส่วนหนึ่งของแขวงนี้ติดกับ อ.เขมราฐ จ. อุบลราชธานี สาละวันเป็นแขวงขนาดกลาง ในอดีตเป็นพื้นที่การรบที่สำคัญในยุคสงครามระหว่างขบวนการปฏิวัติลาวกับสหรัฐอเมริกา พื้นที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรป่าไม้ แร่ธาตุที่สำคัญ มีเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ 3 แห่ง พื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเกษตร มีที่ราบร้อยละ 40 ของพื้นที่แขวงทั้งหมด ประชากรในปัจจุบันประมาณ 3.6 แสนคน ชนเผาลาวลุ่มเป็นประชากรส่วนใหญ่คิดเป็นประมาณร้อยละ 56 ของประชากร มีกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม มีเมือง 8 เมือง ประชากรที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนคิดเป็นร้อยละ 18 รายได้ประชากรต่อหัวต่อปี 730 ดอลลาร์สหรัฐ (ปี 2553) (ที่มาเวปไซต์สถานกงสุลไทยประจำสะหวันนะเขต[10])

[10] http://www.thaisavannakhet.com/savannakhet/th/data-service/sub-savannakhet/salawa/index.php

ตาราง 3.5 ข้อมูลพลเมืองบ้านและคุ้มบ้านแขวงสาละวัน ค.ศ. 2010-2011

ลำดับ	รหัสเมือง	ชื่อเมือง	จำนวน บ้าน ทั้งหมด	จำนวน กลุ่มบ้าน ทั้งหมด	จำนวนพลเมือง			จำนวนบ้าน				
					จำนวนครัวเรือน ทั้งหมด	รวม	หญิง	มีตลาด	มีไฟฟ้าใช้	มีโรงเรียนประถม	บ้านทุกข์ยาก	ครอบครัวทุกข์ยาก
1	1	สาละวัน	128	13	14,352	94,965	48,636	9	68	149	2	578
2	2	ตะโอ้ย	56	5	4,956	26,942	13,516	3	5	57	16	2,086
3	3	ตุ้มลาน	37	5	3,970	25,601	12,970	1	5	32	8	1,308
4	4	ละครเพ็ง	79	8	8,110	44,017	22,019	2	61	70	0	22
5	5	วาปี	56	6	5,796	36,239	18,379	1	38	23	1	96
6	6	คงเซโดน	92	9	10,839	59,970	31,013	1	88	83	0	320
7	7	เหล่างาม	103	8	10,951	63,336	31,962	2	67	92	0	231
8	8	สะม้วย	54	4	2,237	13,335	6,283	1	9	38	24	1,544
รวม			605	58	61,211	364,405	184,778	20	341	544	57	6,185

ที่มา : ข้อมูลของห้องการแรงงานและสวัสดิการสังคม แขวงสาละวัน (2554).

3.3.1 บริบททางสังคมและระบบราชการแขวงสาละวัน

การเข้าใจบริบททางสังคมและลักษณะเฉพาะของระบบราชการลาว จะช่วยให้เข้าใจปัญหาและอุปสรรคการกำกับควบคุมของรัฐได้ดีขึ้น สาละวันเป็นแขวงเล็กๆ นอกจากสถานที่ราชการสำคัญที่มีอาณาบริเวณกว้างขวางและอาคารที่ทำการอันโอ่โถงแล้ว ตัวเมืองสาละวันเป็นชุมชนเมืองเล็กๆที่ค่อนข้างเงียบสงบ ในเมืองเราจะไม่เห็นธุรกิจการค้าใดๆนัก แต่ในยามค่ำคืนเราจะเห็นร้านอาหารเครื่องดื่มน้อยใหญ่จำนวนมาก เป็นที่ทราบกันว่าร้านอาหารเหล่านี้มักมีการค้าบริการทางเพศแอบแฝง ภาพปรากฏนี้บ่งบอกว่าช่องทางทำมาหากินอาชีพต่างๆในเมืองมีไม่มากนัก ในขณะที่ร้านอาหารยามค่ำจำนวนมากก็บงบอกว่ามีผู้มีกำลังจ่ายจำนวนหนึ่ง และหากเราเข้าไปสังเกตการณ์ก็จะพบว่า ผู้มาใช้บริการร้านอาหารส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการ นักธุรกิจต่างชาติ ต่างถิ่น ดังนั้นสิ่งที่เราพอจะอนุมานได้ก็คือ สถานที่เหล่านี้เป็นแหล่งบันเทิงของผู้มีอันจะกิน และเป็นธุรกิจสร้างอาชีพให้กับผู้หญิงลาวจำนวนหนึ่ง ท่ามกลางช่องทางทำมาหากินที่ยากลำบาก

ที่ทำการแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม (รสส.) เป็นอาคารสำนักงานชั้นเดียวขนาดไม่ใหญ่นัก แต่ละห้องจัดสรรเป็นสำนักงานของแต่ละ “แขนง” (อาจเทียบเท่ากับ “ฝ่าย” ของไทย) ซึ่งทั้งหมดมีอยู่ 5 แขนง ที่แขนงการพัฒนาฝีมือแรงงานงานและจัดหางาน (พจง.) ที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งออกแรงงาน ในห้องขนาดเล็ก มีโต๊ะทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ 4 คน คอมพิวเตอร์ และแฟกซ์อย่างละหนึ่งเครื่อง โดยปกติสถานที่ราชการแห่งนี้จะค่อนข้างเงียบเหงา ผู้วิจัยได้ไปที่แผนกแรงงานนี้หลายครั้ง แต่ก็ไม่พบว่ามีประชาชนมาติดต่อราชการมากนัก และเจ้าหน้าที่มักอยู่ไม่ครบ ซึ่งได้รับคำอธิบายว่าเจ้าหน้าที่มีภารกิจต่างๆ สภาพนี้บ่งบอกว่า การทำงานของแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีภาระหน้าที่หลักในการให้การบริการประชาชนเกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานหรือสวัสดิการสังคม อาจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่มากนัก

ดังได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า ระบบราชการของลาว ทั้งก่อนและหลังการปฏิวัติ ไม่พร้อมต่อการบริการประชาชน ความคิดโดยทั่วไปเห็นว่า ข้าราชการคือผู้ปกครองประชาชน (ไม่ใช่ผู้รับใช้ประชาชน) ส่วนหนึ่งมาจากธรรมเนียมเดิมหลังเปลี่ยนแปลงการปฏิวัติ ที่ข้าราชการจะเน้นหนักใช้อำนาจควบคุมบังคับประชาชนให้ดำเนินตามแนวทางสังคมนิยม แต่อีกส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดว่า ข้าราชการคือผู้เสียสละทำงานให้กับรัฐ เพราะเป็นที่ทราบกันว่าการทำงานเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยจะได้เงินเดือนไม่มากนัก และบ่อยครั้งหลายหน่วยงาน เงินเดือนจะจ่ายช้าและค้างจ่าย บางครั้งนานหลายๆเดือน การได้รับเงินเดือนน้อย จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า การที่ข้าราชการจะออกไปมีภารกิจทำมาหากินเลี้ยงตัวเองเป็นเรื่องที่ยอมรับกันได้ เช่นใช้เวลาไปทำเกษตรเพื่อให้มีข้าวปลาอาหารกิน (สัมภาษณ์ท่านทองไหล จิตวีระพล 30 มิถุนายน 2554) อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมนี้ได้ถูกขยายออกไปถึงการทำธุรกิจการค้าต่างๆด้วย

การมีธรรมเนียมยอมรับให้ข้าราชการสามารถออกไปทำธุรกิจ อาจทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ การมีสถานภาพก้ำกึ่งระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจ ดังกรณีผู้บริหารระดับสูงบางท่านที่เป็นทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน และประกอบธุรกิจส่วนตัวไปด้วย (โปรดดูกรอบข้อความที่ 3.3)

กรอบข้อความ 3.3 กรณีตัวอย่าง ภูมิหลัง การปฏิบัติราชการ และการทำธุรกิจของเจ้าหน้าที่

ท้าวบุญเพ็ง ปัจจุบันอายุ 58 เกิดที่แขวงไชยะบุรีในครอบครัวชาวนา ในสมัยปฏิวัติท้าวบุญเพ็งได้เข้าเป็นทหารของฝ่ายปฏิวัติ และเป็นทหารมาโดยตลอด การรับใช้ชาติมายาวนาน ท้าวบุญเพ็งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ซึ่งถือว่าเป็นการได้รับความไว้วางใจอย่างสูง จากนั้นจึงได้โอกาสไปเรียนการทหารและการการเมืองในประเทศรัสเซีย ในช่วงวัยกลางคนได้โอนย้ายจากข้าราชการทหาร ไปเป็นเจ้าหน้าที่แผนก..... ที่เมืองนี้ ท้าวบุญเพ็งได้แต่งงานกับภรรยาซึ่งเป็นชาวเมืองสาละวันผู้มีอันจะกิน ซึ่งภรรยาของเขาเป็นน้องสาวของนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ท่านหนึ่ง การเป็นน้องเขยนายตำรวจ และเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในแผนก..... เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานราชการ และทำธุรกิจบางประการ ในฐานะหัวหน้าแขนง..... ท้าวบุญเพ็งได้เข้ามาดูแลการส่งออกแรงงานได้อย่างมีผลงาน ในการทำงานท่านได้รู้จักกับผู้คนในแวดวงส่งออกแรงงานมากขึ้น ท่านได้มาติดตามดูแลแรงงานลาวในประเทศไทยบ่อยครั้ง ปัจจุบันท่านได้ร่วมหุ้นทำธุรกิจกับคนไทย ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่รู้จักคุ้นเคยกันจากการจัดหางานในการทำธุรกิจนำเข้าปุ๋ยอินทรีย์จากประเทศไทยไปยังประเทศลาว ซึ่งจากการที่ท้าวบุญเพ็งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ก็มีส่วนทำให้ท่านได้รับโควตาการนำเข้าปุ๋ย (การนำเข้าปุ๋ยไม่ได้เปิดนำเข้าเสรี แต่ต้องขอโควตาจากทางราชการ) ในปัจจุบันนอกจากดูแลเรื่องการส่งออกแรงงานแล้ว ในเวลาส่วนตัวก็บริหารการนำเข้าปุ๋ย ซึ่งกิจการเดินหน้าด้วยดี และท่านหวังว่าจะทำธุรกิจนี้เต็มตัวขึ้นภายหลังเกษียณอายุราชการ

ท้าวกองบุน ปัจจุบันอายุ 38 ปี กองบุนถือว่าเป็นคนรุ่นใหม่ และ “หัวสมัยใหม่” หากเปรียบเทียบกับท้าวบุญเพ็งซึ่งเป็นคนรุ่นปฏิวัติ พ่อของกองบุนเป็นฝ่าย “ปฏิการ” ซึ่งหมายถึงฝ่ายที่ไม่เอาด้วยกับการปฏิวัติสังคมนิยม ปัจจุบันบิดาของกองบุนขอลี้ภัยการเมืองอยู่ในสหรัฐอเมริกา ประวัติครอบครัวของกองบุน ถือว่าไม่ดีนักสำหรับการได้รับความไว้วางใจจากพรรคในการได้รับโอกาสเติบโตในหน้าที่การงาน แต่กองบุนมีคุณลักษณะพิเศษ คือเป็นคนหัวธุรกิจ กล้าคิด กล้าทำ ปัจจุบันศึกษาระดับปริญญาโทภาคพิเศษที่มหาวิทยาลัยปากเซ ใกล้สำเร็จการศึกษา กองบุนพูด อ่าน และเขียนภาษาไทยได้คล่อง เขาขวนขวายหาหนังสือใหม่ๆในประเทศไทยไปอ่านอยู่เสมอ พร้อมๆกับมีคอมพิวเตอร์โน้ตบุกติดตัวสำหรับเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ต การที่แผนก..... ได้มีบทบาทส่งออกแรงงานนับว่าเป็นผลงานของกองบุนโดยตรง ควบคู่ไปกับการรับราชการ กองบุนมีธุรกิจหลายอย่าง นับจากทำการเกษตรปลูกข้าวในพื้นที่หลายไร่ การลงทุนให้ภรรยาเปิดร้านขายของที่บ้าน และตัวเขาเองทำธุรกิจหลายอย่าง งานในหน้าที่ราชการทำให้เขามาติดตามงานและมาอบรมกับหน่วยราชการในประเทศไทยบ่อยครั้ง นอกเหนือจากการเป็นตัวหลักในการภารกิจส่งออกแรงงานของแขนงฯ ปัจจุบันเขาทำธุรกิจส่งออกตะเกียบจากประเทศลาวมาประเทศไทย และเป็นนายหน้าค้าขายสินค้าหลายชนิดระหว่างลาวกับไทย

หมายเหตุ นามที่ปรากฏเป็นนามสมมุติ

3.3.2 ความเป็นมาและพัฒนาการการจัดหาแรงงาน

การจัดหาแรงงานของแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม (รสส.) แขวงสาละวัน รับผิดชอบดำเนินงานโดย แขนงการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน (พจง.) ฝ่ายนี้ถูกตั้งขึ้นใหม่ในปี ค.ศ 2002 (พ.ศ. 2545) พร้อมกับความเปลี่ยนแปลงของกระทรวงในส่วนกลาง ที่ได้จัดตั้งกรมการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน โดยกระทรวงคาดหวังว่า กรมนี้จะทำหน้าที่ตอบสนองการดำเนินงานตาม MOU ได้ดีขึ้น

การที่ พจง. ได้มีนโยบายเป็นผู้จัดหาแรงงานให้บริษัทจัดหางาน เกิดจากการผลักดันของเจ้าหน้าที่แขนง กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการเข้ามาเคลื่อนไหวจัดหางานตาม MOU ในแขวงสาละวัน ในปี 2005 (พ.ศ. 2548) ของบริษัทจัดหางานเอกชนหลายบริษัท ได้เกิดปัญหาหลายประการ เช่นปัญหาความล่าช้า การทำเอกสารผิดพลาด บางกรณีเป็นความเข้าใจผิด หรือช่อโกง เช่น การให้ข้อมูลกับแรงงานคลาดเคลื่อน การรับเงินไปก่อนและไม่เป็นไปตามข้อตกลง และต้นเหตุสำคัญก็คือ บริษัทต่างๆมักจะใช้นายหน้าในท้องถิ่นเข้าไปจัดหาแรงงาน ซึ่งมักทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวมา ต่อมาภายหลังการรัฐประหารในประเทศไทย ทำให้เกิดการหยุดชะงักการส่งออกแรงงานใสช่วงสั้นๆ เมื่อเข้าสู่ปี ค.ศ. 2007-2008 (พ.ศ. 2550-2551) เจ้าหน้าที่ของ พจง. ได้เสนอแนวทางการจัดการส่งออกแรงงานแนวใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา การนำเสนอแนวทางได้กลายเป็นที่ถกเถียง และขึ้นสู่การพิจารณาระดับแขวง และการพิจารณาของเจ้าหน้าที่กระทรวงจากส่วนกลาง แต่ในที่สุดก็ได้รับการอนุมัติให้ทำได้

การนำเสนอแนวทางการจัดการส่งออกแรงงานของ พจง. แขวงสาละวัน ประกอบข้อเสนอด้วย 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือ พจง. จะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานจัดหาแรงงานในแขวงให้แก่บริษัทจัดหางาน เพื่อแก้ไขปัญหาความยุ่งยากที่ผ่านมา ด้านที่สอง มีข้อกำหนดว่า บริษัทจะเข้ามาจัดหาแรงงานเองก็ได้ แต่ต้องเข้าจัดตั้งสำนักงานสาขาของบริษัทที่แขวงสาละวัน ซึ่งสำนักงานดังกล่าวจะต้องมีที่ตั้งอย่างเป็นทางการ และมีความพร้อมด้านเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ตามแนวทางดังกล่าว แรกๆ บริษัทจัดหางานบางแห่งไม่ค่อยเห็นด้วยนัก เพราะเห็นว่าทางราชการแขวงสาละวันไม่มีอำนาจและไม่ควรเข้ามามีบทบาทดังกล่าว แต่ต่อมาบริษัทต่างๆก็เห็นดีกับแนวทางปฏิบัติ เพราะทำให้การทำธุรกิจของพวกเขาสะดวกราบรื่นมากขึ้น

การจัดหาแรงงานของ พจง. สาละวัน ในช่วงที่ผ่านมา มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ ในช่วงต้น การทำงานมีขั้นตอนและข้อกำหนดดังนี้

1) บริษัทจัดหางานที่ต้องการสรรหาแรงงานในแขวงสาละวัน ให้มายื่นคำร้องให้ พจง. ทำหน้าที่สรรหาแรงงาน โดยบริษัทฯจะต้องมีข้อมูลที่ชัดเจนของ สถานประกอบการที่จะจ้างงาน เงื่อนไขการจ้าง และตัวอย่างสัญญาจ้าง และเอกสารแสดงว่าทางบริษัทจัดหางานได้ติดต่ออย่างเป็นทางการกับสถานประกอบการไทยแล้ว
2) พจง. จะสรรหาแรงงานตามจำนวนและคุณสมบัติที่บริษัทฯแจ้ง ขั้นตอนการสรรหาแรงงาน คือ พจง. จะเป็นแจ้งข่าวการรับสมัครงานผ่านไปยัง พจง. ระดับเมือง ให้แจงลง

ตามเครือข่ายราชการลงไปยังหมู่บ้าน ในขณะเดียวกันอาจมีเจ้าหน้าจาก พจง. ส่วนกลาง หรือ พจง. ในเมืองต่างๆ ลงสรรหาแรงงานในหมู่บ้านด้วย

3) เมื่อมีผู้ประสงค์จะสมัครงาน พจง. แต่ละท้องที่จะอำนวยความสะดวกในการประกอบเอกสาร นับแต่ระดับหมู่บ้านจน ถึงแขวง จนกระทั่งมีบัตรประชาชน และการลงนามในเอกสารสัญญาจ้าง กับสถานประกอบการ

4) ส่งมอบแรงงานให้แก่บริษัทจัดหางาน ณ ที่ทำการ พจง. แขวง ทั้งนี้การดำเนินงานทั้งหมด พจง. คิดค่าดำเนินการจากบริษัทฯเป็นค่าใช้จ่ายแบบถั่วเฉลี่ย 1,500 บาท/คน (ต่อมาตัวเลขนี้ปรับเป็น 4,000 – 5,000 บาท/คน ในปี พ.ศ. 2554) โดยบริษัทจะจ่ายเงินอย่างเป็นทางการให้แก่ พจง. โดยจะให้ก้อนแรกมาจำนวนหนึ่ง และจากนั้นจะทยอยจ่ายจนครบตามแต่จะตกลง

ภายหลังจากมีประสบการณ์การทำงานในช่วง 1-2 ปีแรก พจง. พบว่า แม้การสรรหาแรงงานให้บริษัทจะเป็นไปด้วยดี แต่ในฝ่ายการทำงานของบริษัทฯจัดหางานส่วนใหญ่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งในด้านการหาลูกค้า(นายจ้างที่จะจ้างงาน) และการคัดกรองนายจ้างที่ได้มาตรฐาน ทำให้ส่งออกแรงงานไม่มากเท่าที่ควร ในขณะที่มีแรงงานที่ต้องการไปทำงานอีกมาก ปัญหาอีกด้านหนึ่งคือ เมื่อแรงงานไปถึงสถานประกอบการ ก็พบว่าสภาพการทำงานและการจ้างงานไม่เป็นไปตามข้อตกลง แรงงานไม่พอใจ บางคนประท้วง บางคนหนีสัญญาไปทำงานที่อื่น บางกรณีเป็นเรื่องที่แรงงานปรับตัวไม่ได้กับการทำงาน ในขณะที่บริษัทฯก็ไม่เข้าไปดูแล

ดังนั้น พจง. จึงเกิดการทำงานในเชิงรุก ในลักษณะที่เข้าไปทำการแทนหรือทำการร่วมกับบริษัทจัดหางานในบางขั้นตอน คือ

1) พจง. ได้มีบทบาทในการไปคัดกรองสถานประกอบการ โดยเจ้าหน้าที่ พจง. จะเดินทางมาในประเทศไทย ร่วมกับบริษัทฯ ไปยังสถานประกอบการที่ประสงค์จะจ้างแรงงานลาว เพื่อสอบถามและสังเกตการณ์สภาพการจ้างงานและเงื่อนไขการจ้างงาน หากเห็นว่ามีมาตรฐานดี ก็จะกลับไปสรรหาแรงงานมาทำงานที่สถานประกอบการดังกล่าว ในการนี้ พจง. ยังทำหน้าที่เชิงบวกมากขึ้นอีก คือ พจง. ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่จะคอยติดตามดูแลการทำงานและการได้รับปฏิบัติตามสัญญาจ้าง แก่แรงงานที่มาทำงานอย่างต่อเนื่องด้วย

2) การก้าวเข้าสู่บทบาทการหาลูกค้า กล่าวคือการที่ พจง. ได้เข้ามามีบทบาทในข้อที่กล่าวมาทำให้เกิดเครือข่ายธุรกิจ และ พจง. ก็เข้าถึงความต้องการแรงงานของสถานประกอบการต่างๆได้ พจง. จึงทำหนาที่เสมือนฝ่ายที่ช่วยหาลูกค้าให้กับบริษัทฯจัดหางานไปในตัว

สำหรับการดำเนินงานในสองข้อข้างต้น ถือว่าเป็นการบริการให้แก่บริษัทจัดหางาน บริษัทฯมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ทำให้คิดอัตราค่าดำเนินการอย่างต่ำขยับขึ้นมาเป็น 4,000 – 5,000 บาท/แรงงาน 1 คน

ควรกล่าวด้วยว่า ภายใต้บทบาทเอาการเอางานของ พจง. ยังได้เกิดการสร้างสรรค์การทำงานในด้านอื่นๆควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะโครงการรณรงค์ป้องกันการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองสิทธิแรงงาน โครงการดังกล่าวได้ดำเนินงานอย่างจริงจังมากขึ้น เมื่อได้รับการสนับสนุนงบประมาณและความรู้จาก องค์กรสากลเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration - IOM) นับจากปี ค.ศ. 2009 พจง. ได้มีการให้ข้อมูลแก่ชาวบ้านด้วยวิธีต่างๆ เช่นจัดเวทีประชาสัมพันธ์ในหมู่บ้าน ส่งข้อมูลผ่านเครือข่ายราชการ การจัดทำเอกสารโปสเตอร์และแผ่นพับให้ความรู้ในภาษาลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการสรรหาแรงงานเพื่อการส่งออก พจง. ได้กำหนดให้มีการอบรมให้ข้อมูลเรื่องสิทธิแรงงานและการไปทำงานต่างประเทศ แก่แรงงาน อย่างเป็นทางการอย่างน้อยหนึ่งครั้งด้วย

3.3.3 ประเมินประสิทธิภาพและบทบาท

การมีบทบาทกระตือรือร้นของ พจง. ช่วยยกระดับประสิทธิภาพการส่งออกแรงงานมากน้อยเพียงใด จะประเมินให้เห็นในด้านต่างๆดังนี้

ระยะเวลา บทบาทของ พจง. ช่วยลดเวลาการดำเนินการเพื่อส่งออกแรงงานได้ เพราะกลไกราชการสามารถแจ้งข่าวสารการสมัครงานให้แก่ชาวบ้านได้ทั่วถึง ชาวบ้านให้ความเชื่อถือ และทำให้การทำบัตรประชาชน ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญ เป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วขึ้น เจ้าหน้าที่บริษัทจัดหางานท่านหนึ่งที่ใช้บริการจาก พจง. กล่าวว่า ด้วยบทบาทของ พจง. ทำให้บริษัทของเขาสามารถจัดหาแรงงานให้ถึงมือนายจ้างได้ในเวลา 2 เดือน (สัมภาษณ์ คุณมานะ สุขจันทรา 7 เมษายน 2554)

การคัดสรรและดูแลแรงงาน บทบาทของ พจง. ทำให้การคัดสรรและดูแลแรงงานเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่มีข้อมูลประชากรในหมู่บ้าน ประกอบกับการที่ พจง. ได้เรียนรู้ว่า ควรจะคัดสรรแรงงานที่มีความพร้อมไปทำงาน เนื่องจากในแขวงสาละวันมีกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากซึ่งไม่คุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรมไทย และไม่คุ้นเคยกับการทำงานในระบบอุตสาหกรรม กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มักจะมีปัญหาการปรับตัวเมื่อไปทำงาน พจง. จึงเรียนรู้ว่าควรจะคัดสรรแรงงานที่พร้อมมากกว่าไปทำงาน ได้แก่กลุ่มคนลาวลุ่ม การที่เจ้าหน้าที่รู้จักถิ่นฐานบ้านช่องและครอบครัวของแรงงาน ยังช่วยในการติดตามดูแลแก้ไขปัญหาให้แก่แรงงานที่สถานประกอบการด้วย บทบาทของ พจง. ในข้อนี้สร้างความพึงพอใจให้กับนายจ้างมาก

การลดปัญหาข้ามแดนและขบวนการค้าแรงงานผิดกฎหมาย บทบาทของ พจง. ช่วยลดการค้าแรงงานผิดกฎหมาย นับตั้งแต่เป็นการเข้าแทนที่นายหน้าจัดหางานท้องถิ่น ที่มักไม่คำนึงถึงสวัสดิภาพของแรงงาน ช่วยสร้างทางเลือกในการไปทำงานแบบถูกกฎหมายให้ชาวบ้าน และขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสในการให้ข้อมูลเรื่องป้องกันการค้ามนุษย์และสิทธิแรงงานไปด้วย เจ้าหน้าที่ พจง. ยืนยันว่าตัวเลขการสำรวจของทางการพบว่าการไปทำงานแบบไม่ถูกกฎระเบียบของแรงงานของในแขวงสาละวันลดลงกว่า 8-9,000 คน ในช่วงปี ค.ศ. 2008-1010 (สัมภาษณ์ท่านคำใหม่ มหามนตรี 18 กุมภาพันธ์ 2554)

ค่าใช้จ่ายดำเนินการ ในขณะที่การดำเนินงานด้านอื่นๆมีประสิทธิภาพสูงขึ้น แต่ด้านค่าใช้จ่ายดำเนินการ ไม่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ หรืออาจกล่าวว่าบทบาทของ พจง. ไม่ได้ช่วยทำให้ค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานในยอดรวมลดลง เหตุผลก็คือการมีบทบาทของ พจง. ไม่ได้เข้าไปปรับเปลี่ยนขั้นตอนการดำเนินการจ้างงานแต่อย่างใด ทั้งนี้หากกลับไปพิจารณาตาราง 3.4 ในหน้า 73-74 เป็นแนวทางประกอบความเข้าใจ จะอธิบายได้ว่า พจง. ไม่ได้ทำให้รายการค่าใช้จ่ายในลำดับที่ 1-10 ลดลง ทว่า พจง. เพียงแต่เข้ามามีบทบาทรับเหมาทำแทนในรายการค่าใช้จ่ายที่ 11 ซึ่งเป็นค่าใช้จ่าย “พิเศษ” ที่บริษัทจัดหางานต้องเสียให้กับหน่วยงานรัฐ ผลก็คือไม่มีความเปลี่ยนแปลงด้านราคา คงมีแต่ความเปลี่ยนแปลงด้านส่วนแบ่งของกำไร แทนที่รายได้จะตกที่บริษัทฝ่ายเดียว แต่ได้แบ่งไปให้แก่หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

ดังนั้นสรุปได้ว่า บทบาทของ พจง. ช่วยลดเวลาการจ้างงาน มีข้อดีในการได้แรงงานที่พร้อมและมีความสามารถจะปรับตัวกับการทำงานได้ และการดูแลแรงงานที่ไปทำงานในสถานประกอบการ แต่ไม่ได้ช่วยลดค่าใช้จ่ายดำเนินการจ้างงาน

การมีบทบาทของหน่วยงานรัฐในการส่งออกแรงงานดังได้กล่าวมาเป็นประเด็นที่น่าพิจารณา หากเราย้อนกลับไปที่หลักการของ MOU ดังที่วิเคราะห์ในบทที่ 2 MOU ต้องการทำให้ตลาดเป็นกลไกจัดการแรงงาน ให้บริษัทเอกชนเป็นผู้เล่นสำคัญ และคาดว่าหากมีการแข่งขันของผู้เล่น การจ้างแรงงานจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ในขณะที่หน่วยงานรัฐจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้ตลาดทำงานได้สมบูรณ์ แต่ปัญหาที่เราพบใน สปป. ลาว ก็คือสภาพไม่อำนวยต่อการทำงานของตลาด สำหรับกรณีแขวงสาละวัน แทนที่รัฐจะทำหน้าที่อำนวยการให้ตลาดทำงานได้ดีขึ้น หน่วยงานรัฐกลับเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทเอกชน ดังนั้นหากยึดตามหลักการของ MOU กรณีตัวอย่างที่แขวงนี้แสดงให้เห็นปัญหาการดำเนินการโดยผิดหลักการของ MOU และเมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานรัฐกับธุรกิจเอกชนกลายเป็นหุ้นส่วนกัน บทเรียนที่ผ่านๆมาได้บ่งบอกอย่างชัดเจนแล้วว่า จะเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างราชการกับเอกชน ปัญหาเจ้าหน้าที่บางคนใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตน ปัญหาการผูกขาดทางธุรกิจ คือบริษัทใดที่เข้าสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐก็จะได้เปรียบ ในที่สุดก็จะเกิดระบบผูกขาด การสร้างระบบพวกพ้องและการอุปถัมภ์ทางธุรกิจ การทุจริตคอรัปชั่น และยิ่งทำลายประสิทธิภาพของธุรกิจลง

สำหรับคำถามที่ว่า การใช้แนวทางการจ้างแรงงานโดยเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐ (government to government – G to G) จะเป็นทางออกที่ดีหรือไม่ ตำตอบก็คือ เรามีบทเรียนมาแล้วว่าหน่วยงานรัฐโดยทั่วไป (ไม่ว่าลาวหรือไทย) มีธรรมชาติที่ไม่คล่องตัวในการทำงาน เพราะหน่วยงานรัฐเน้นลำดับชั้นการบังคับบัญชา และเน้นความถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอน ในขณะที่การทำธุรกิจต้องการความสะดวกรวดเร็วและการทำงานเชิงรุกและแข่งขัน เรายังอาจเห็นได้อีกว่าลำพังแค่หน่วยงานรัฐทำหน้าที่แค่อำนวยความสะดวกทางเอกสารในการจ้างงาน และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ก็เป็นปัญหาที่ยุ่งยากมากอยู่แล้ว การมาทำธุรกิจจัดหางานที่ต้องการความรวดเร็วและต้นทุนต่ำจึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าเป็นไปได้ ข้อเสนอในที่นี้ก็คือ หน้าที่ของรัฐคือการทำให้ตลาดการจ้างงานทำงานได้ดีขึ้น ในกรณีของ

สปป.ลาว ที่เห็นได้ชัดก็คือ ทำให้การจัดตั้งบริษัทจัดหางานเป็นไปอย่างเปิดกว้าง การติดต่อกับหน่วยงานราชการ การทำบัตรประจำตัวประชาชนและหนังสือเดินทางต่างประเทศที่สะดวกรวดเร็วขึ้น เป็นต้น

3.4 แรงงานลาว : จะไปทำงานตามช่องทาง MOU ดีไหม ?

การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการจ้างแรงงาน มีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือส่งเสริมการจ้างแรงงาน และคุ้มครองแรงงานในด้านสภาพการทำงานและสิทธิแรงงาน แต่ความหวังดีนี้อาจไม่ได้รับการตอบรับจากแรงงานก็ได้ ดังการวิจัยที่ผ่านมาพบว่า แรงงานจำนวนมากยังยินดีที่จะมาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ผ่านการจ้างงานตาม MOU แต่จะเข้ามาทำงานโดยวิธีที่ไม่ถูกกฎระเบียบ เหตุผลที่เห็นได้ชัดก็คือ ต้นทุนในการมาทำงานต่างกันหลายเท่า ในขณะที่ต้นทุนการมาทำงานโดยไม่ถูกกฎระเบียบมีค่าใช้จ่ายประมาณ 1,000 -5,000 บาท แต่การมาทำงานตาม MOU มีค่าใช้จ่ายอยู่ระหว่าง 17,000 – 25,000 บาท ทั้งยังไม่รวมเหตุผลต่างๆอีกนานาประการ ทำให้ตัวเลขการมาทำงานโดยไม่ถูกกฎระเบียบมากกว่าการมาทำงานตาม MOU หลายเท่า

ในช่วงนี้จะทำความเข้าใจให้กระจ่างขึ้นว่า ทำไมชาวลาวจำนวนมากจึงนิยมมาทำงานโดยไม่ถูกกฎระเบียบ และสำหรับผู้ที่มาทำงานตาม MOU ทำไมพวกเขาจึงมาตามช่องทางนี้ และเมื่อมาแล้วพวกเขาพอใจหรือไม่ อย่างไร

3.4.1 กลไกและช่องทางการมาทำงานในประเทศไทย

การข้ามพรมแดนของชาวลาวมาในประเทศไทย เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตามประเพณีมานานแล้ว เนื่องจากประชากรในพื้นที่ชายแดนมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ วัฒนธรรม หรือการค้า มายาวนาน และแม้ว่าในทางทฤษฎีการข้ามพรมแดนรัฐชาติจะมีระบบระเบียบทางกฎหมายอย่างตายตัว แต่ในทางปฏิบัติ การข้ามพรมแดนในพื้นที่ชายแดนเป็นไปอย่างยืดหยุ่น เพราะตลอดแนวพรมแดนไทย-ลาวซึ่งยาวเหยียดที่ส่วนใหญ่เป็นลำน้ำโขงนั้น ประชาชนสองฝั่งอาจพายเรือข้ามไปมาเป็นเรื่องปกติในชีวิตประจำวัน อย่างไรก็ตามการข้ามพรมแดนก็มีลักษณะพิเศษในบางช่วงเวลา ได้แก่ในช่วงการเปลี่ยนแปลงการปกครองของลาวในปี พ.ศ. 2518 ที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวห่างเหิน การไปมาหาสู่กันลดลง แต่ได้เกิดขบวนการอพยพลี้ภัยการเมืองของชาวลาวมาในประเทศไทย เข้ามาอยู่ในศูนย์อพยพหลายแห่งในประเทศไทย และจำนวนหนึ่งก็อาศัยกลมกลืนกับคนในพื้นที่พรมแดน (สุชาดา 2552) เมื่อสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดีขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2530 การข้ามพรมแดนของคนลาวก็เปลี่ยนไป ในลักษณะของการเข้ามาหางานทำงาน ในช่วง 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมาในพื้นที่พรมแดนการข้ามมาทำงานของคนลาวเกิดขึ้นเป็นปกติ ในงานรับจ้างภาคเกษตร เช่นดำนา เกี่ยวข้าว หรือการเกษตรอื่นๆ รวมทั้งการรับจ้างในภาคการค้าและบริการในเมืองชายแดนของไทย ในขณะที่มีการเข้ามาทำงานตอนในของประเทศไทยมากขึ้นเป็นด้วย

การทำงานของแรงงานลาวในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ การศึกษาของมณีมัย และ ดุษฎี (2548 : 62) จากกลุ่มแรงงานหลบหนีเข้าเมืองที่มาขอขึ้นทะเบียนผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ในพื้นที่ภาคอีสานและภาคตะวันออก รวม 5 จังหวัด จากกลุ่มตัวอย่าง 276 คน พบว่า ลักษณะงานเป็นการทำงานรับใช้ในบ้านมากที่สุด (ร้อยละ 36.2) รองลงมาเป็นกรรมกร/รับจ้างทั่วไป (ร้อยละ 21.6) บางส่วนทำงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม (ร้อยละ 18.3) การทำงานโรงงาน ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็กมีคนงานประมาณ 1-10 คน เช่นโรงงานทำหมูยอ โรงงานฆ่าสัตว์ โรงงาน ฆ่าและชำแหละเนื้อวัว (ร้อยละ 6.7) นอกจากนี้ยังพบว่ามีแรงงานหญิงราวร้อยละ 6.6 ที่ทำงานในสถานบริการ เช่น ร้านอาหาร คาราโอเกะ ทั้งที่งานลักษณะนี้ไม่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำ ส่วนแรงงานชายทำงานในกิจกรรมด้านการเกษตรมากที่สุด เช่นในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เช่น ฟาร์มสุกร

ในการนี้ เครือข่ายทางสังคมเป็นกลไกทางสังคมที่สำคัญที่สุด ในการช่วยเหลือให้แรงงานลาวมาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากการมาทำงานในประเทศไทยนับว่าผิดกฎหมาย (หมายความว่าก่อนมี MOU การจ้างแรงงาน ไทยและลาวไม่มีนโยบายนำเข้า/ส่งออกแรงงานมาก่อน ส่วนการขึ้นทะเบียนแรงงานผ่อนผันให้ทำงานได้ตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีเป็นระยะ ก็นับว่าเป็นนโยบายการควบคุมแรงงานที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมายให้มีสถานภาพถูกกฎหมาย แต่ไม่ได้เป็นนโยบายส่งเสริมให้เข้ามาทำงานแต่อย่างใด) แรงงานต้องมีผู้ให้ความช่วยเหลือ นับตั้งแต่ การข้ามพรมแดน การสมัครงาน การส่งเงินกลับบ้าน การช่วยเหลือเรื่องสารทุกข์สุขดิบต่างๆ เครือข่ายทางสังคมอาจแบ่งได้เป็นเครือข่ายที่ต้นทาง กับเครือข่ายที่ปลายทาง ซึ่งจะมีลักษณะและหน้าที่ต่างกัน แต่ในที่นี้เราจะเน้นไปที่เครือข่ายที่ประเทศต้นทาง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้แรงงานข้ามพรมแดนและสามารถเข้าถึงแหล่งงานในประเทศไทยได้

เครือข่ายทางสังคมที่ประเทศต้นทาง อาจนับได้ตั้งแต่บรรดาเครือญาติ คนบ้านเดียวกัน คนรู้จัก และนายหน้าทั้งไม่เป็นทางการและเป็นทางการ การศึกษาชิ้นเดียวกันพบว่าแรงงานจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มเป้าหมายที่สำรวจ เป็นการอพยพมาทำงานแบบเครือข่าย คือมีคนในหมู่บ้านจำนวนหนึ่งได้มาทำงานในประเทศไทยก่อน หลังจากนั้นก็มีการให้ข้อมูล ชักชวน ช่วยเหลือ ให้คนรุ่นหลังมาทำงาน การช่วยเหลือกันอาจเป็นไปโดยธรรมชาติ ไม่คิดค่าตอบแทน หรืออาจเป็นไปในลักษณะนายหน้า โดยมีแรงงานบางคนรับบทบาทนายหน้าจัดหาแรงงานที่บ้านให้นายจ้างในประเทศไทย ที่ทำทำแบบสมัครเล่นเป็นครั้งคราว (ไม่เป็นทางการ) หรือทำแบบจริงจัง (เป็นทางการ) (มณีมัย และ ดุษฎี 2548 : 64-65)

อย่างไรก็ตาม แรงงานบางส่วนก็มาทำงานกับเครือข่ายนายหน้าที่ทำงานอย่างเป็นทางการ คือทำงานเป็นธุรกิจอย่างเป็นระบบ ซึ่งเกิดจากเงื่อนไขที่มีแรงผลัก คือมีแรงงานที่ต้องการมาทำงาน แต่ไม่ต้องการรอเครือข่ายคนรู้จักซึ่งอาจทำงานล่าช้าหรือไม่น่าพอใจ เงื่อนไขอีกด้านหนึ่งคือ แรงดึง ที่เกิดจากแรงผลักดันทางธุรกิจของเครือข่ายนายหน้าที่ต้องการหาผลประโยชน์ จึงเข้าไปแสวงหาแรงงานจากพื้นที่ต่างๆ กรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนติดกับไทย ดังเช่นการสำรวจของผู้วิจัยที่พรมแดนช่อง

เม็ก-วังเต่า แขวงจำปาสัก ที่พบว่านายหน้าจะทำงานเป็นขบวนการ ประกอบด้วย *นายหน้าจัดหา* ซึ่งเป็นคนในฝั่งลาว ที่เข้าถึงชาวบ้านตามหมู่บ้าน จะทำหน้าที่เข้าไปชักชวนหรือให้ข้อมูลสำหรับคนที่ต้องการมาทำงาน นายหน้าจัดหาจะพาแรงงานมาที่พรมแดน พาแรงงานข้ามพรมแดนด้วยวิธีต่างๆ (จะกล่าวถึงข้างหน้า) และจะมี *นายหน้านำ* พามารับช่วงต่อ นายหน้านำพาจะพาแรงงานขึ้นรถที่จัดไว้ เช่น รถตู้หรือรถกระบะที่สามารถซ่อนแรงงานได้มิดชิด การลักลอบเข้ามาทีเทคนิคคือ มีรถนำขบวนหนึ่งคันออกวิ่งนำหน้า หากพบด่านตรวจของเจ้าหน้าที่จะโทรบอกรถคันที่ขนแรงงานให้ระวัง วิธีนี้มีเป็นไปได้ยาก พอสมควรหากเจ้าหน้าที่ไม่รู้เห็นเป็นใจ ดังนั้นจึงต้องมีการส่งส่วยแก่เจ้าหน้าที่บางกลุ่มด้วย เมื่อถึงปลายทาง นายหน้านำพาจะแรงงานไปส่งที่นายจ้างเอง หรือมีคนมารับช่วงต่อเพื่อพาไปหางานในขั้นต่อไป ค่าใช้จ่ายทั้งหมดตกอยู่ที่ 3,000 – 5,000 บาทต่อคน

การมาทำงานโดยเครือข่ายนายหน้าแบบนี้ บางครั้งแรงงานกลายเป็นผู้ถูกค้ามนุษย์ คือนายหน้าไปชักจูงโดยให้สัญญาว่าจะพาไปทำงานประเภทหนึ่ง แต่เมื่อมาถึงประเทศไทยแล้วกลับพาไปทำงานอีกประเภทหนึ่ง หรือพาแรงงานมาถึงประเทศไทยแล้วก็ทิ้งไปโดยไม่รับผิดชอบ หรือปล่อยให้ถูกตำรวจจับกลางทาง การเก็บข้อมูลที่บ้านตาแหลว เมืองสาละวัน พบกรณีเด็กสาวกลุ่มชาติพันธุ์ตะโอย ถูกนายหน้าจัดหาซึ่งเป็นคนรู้จักในหมู่บ้าน นำพามาสู่การบังคับใช้แรงงาน โดยผู้เสียหายได้จ่ายเงินให้กับนายหน้าในหมู่บ้านให้พามาทำงาน โดยตกลงว่าจะไปทำงานรับใช้ในบ้าน เมื่อมาถึงได้ไปทำงานที่บ้านแห่งหนึ่ง และถูกบังคับใช้แรงงานหนัก ถูกกักบริเวณ ถูกทำร้ายร่างกาย ผู้เสียหายตกอยู่ในสภาพนี้หลายปี จนสบโอกาสหนีออกมาได้ และตำรวจช่วยเหลือจนส่งกลับมาบ้าน

การเดินทางข้ามพรมแดน เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่าย เงื่อนไขความพร้อม ตลอดจนรูปแบบการทำงาน และชีวิตความเป็นอยู่ในประเทศไทย การข้ามพรมแดนมี 3 วิธีการได้แก่

1) ใช้หนังสือเดินทาง (passport) เพื่อการท่องเที่ยว ซึ่งทำได้สองวิธีคือ วิธีแรก ถือหนังสือเดินทาง และแจ้งต่อด่านตรวจคนเข้าเมืองว่าจะมาท่องเที่ยว วิธีนี้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้ 30 วัน เมื่อครบกำหนดก็กลับออกไปประเทศลาว และเดินทางกลับมาใหม่ จะอยู่ต่อได้อีก 30 วัน ทำเช่นนี้ไปเรื่อยๆ วิธีที่สอง ถือหนังสือเดินทาง ประกอบการกับขอวีซ่านักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทย โดยไปขอที่สถานกงสุลไทยประจำกรุงเวียงจันทร์ หรือสถานกงสุลไทยประจำเมืองสะหวันนะเขต เสียค่าธรรมเนียม 1,000 บาท วิธีนี้จะอยู่ในประเทศไทยได้ 60 วัน และเมื่อไปรายงานตัว ณ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งใดแห่งหนึ่งในประเทศไทย จะอยู่ในประเทศไทยต่อไปอีก 30 วัน (รวมเป็น 90 วัน) ผู้เข้ามาทำงานโดยวิธีนี้สามารถขึ้นรถโดยสารจากพรมแดนไปยังปลายทางได้โดยสะดวกปลอดภัย โดยไม่ต้องพึ่งพานายหน้า แต่ในการทำงานพวกเขาจะต้องหลบซ่อนตัวจากเจ้าหน้าที่ เพราะการทำงานของพวกเขาถือว่าผิดกฎหมาย แต่นอกเวลาทำงานพวกเขาสามารถเดินทางไปไหนมาไหนในประเทศไทยได้อย่างอิสระ

2) ใช้บัตรผ่านแดนชั่วคราว (border pass) เป็นเอกสารผ่านด่านพรมแดน สามารถทำบัตรผ่าน

แดนได้ที่ด่านพรมแดนทุกแห่ง โดยใช้หลักฐานคือบัตรประชาชน หรือใบสำมะโนครัว เสียค่าธรรมเนียม 100 – 200 บาท ตามกฎหมายกำหนดว่า บัตรผ่านแดนอนุญาตให้ผู้ถืออยู่ในประเทศไทยได้ 3 วัน 2 คืน และอยู่ในพื้นที่อาณาเขตจังหวัดที่ขออนุญาตผ่านแดน ดังนั้นแรงงานจึงเลือกแนวทางนี้เพื่อเลี่ยงการตรวจจับจากเจ้าหน้าที่ด่านพรมแดนเท่านั้น ในขั้นตอนของการเดินทางไปสู่ปลายทางซึ่งเป็นการออกนอกเขตอนุญาตอาจถูกตำรวจจับได้ แรงงานมักจะใช้บริการของนายหน้า ที่มีเทคนิคในการนำพาหลบเลี่ยงตำรวจ วิธีการนี้เมื่อมาทำงานก็ต้องหลบซ่อนตัวจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในเวลาว่างก็ไม่สามารถไปไหนมาไหนได้ เพราะอาจถูกตำรวจเอกสารแล้วมีความผิด

3) การลักลอบเข้ามาตามแนวพรมแดน โดยข้ามมาตรงจุดที่ลับตาคน ซึ่งมีอยู่ทั่วไปตามแนวพรมแดนไทยลาว แล้วใช้บริการของนายหน้านำพา ให้ไปส่งยังเป้าหมาย การข้ามพรมแดนโดยวิธีนี้ก็เช่นเดียวกับการข้ามแดนในข้อที่สอง คือเมื่อทำงานก็ต้องหลบซ่อนตัวจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในเวลาว่างก็ไม่สามารถไปไหนมาไหนได้ เพราะอาจถูกตำรวจเอกสารแล้วมีความผิด

การข้ามพรมแดนทั้ง 3 วิธีที่กล่าวมา แรงงานมีสถานะภาพผิดกฎหมาย คือไม่มีใบอนุญาตทำงาน และ/หรือ เข้าเมืองผิดกฎหมาย แรงงานจะเอาตัวรอดจากการถูกจับกุมตามกฎหมายโดยการหลบซ่อน หรือจ่ายส่วยให้เจ้าหน้าที่ ที่เมืองมหาชัย จ.สมุทรสาคร แรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้จะจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่ประมาณ 500 บาท/เดือน/คน และพบว่าในอีกหลายจังหวัดก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน

ควรกล่าวไว้ในขั้นนี้ด้วยว่า ยังมีการข้ามพรมแดนมาทำงานในพื้นที่ชายแดน ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกคือการเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในพื้นที่ชายแดน (โดยเฉพาะในภาคการเกษตร) ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างจังหวัดชายแดนไทยกับแขวงของลาวที่มีพรมแดนติดกัน โดยอาศัยอำนาจตาม พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 มาตราที่ 14[11] ดังกรณีที่จังหวัดอุบลราชธานีกับแขวงจำปาสัก และสาละวัน ให้นายจ้างไทยสามารถจ้างแรงงานลาวเข้ามาทำงานในพื้นที่อำเภอชายแดนได้โดยวิธีพิเศษ กล่าวคือ นายจ้างไทยจะทำบัญชีรายชื่อแรงงานลาวที่ต้องการทำงานนำตัวแรงงานพร้อมบัญชีไปแจ้งแก่ด่านพรมแดนในพื้นที่ (อาจเป็นจุดผ่อนปรนหรือด่านตามประเพณีก็

---

[11] มาตรา 14 ระบุว่า คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ในช่วงเวลาหรือฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดน หรือ ท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียน และชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นไปทำงานด้วย ทั้งนี้ตามแบบและวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในมาตรานี้จะบังคับใช้กับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภท หรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ได้) และไปแจ้งแก่ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุด เสียค่าธรรมเนียม 20 บาท/คน/การทำงาน 1 วัน สามารถทำงานได้ 15-30 วันแล้วแต่จะตกลง จากนั้นต้องนำตัวแรงงานไปต่อเวลาการอนุญาต ทั้งหมดนี้นายจ้างจะต้องรับรองว่าแรงงานจะอยู่ในการดูแลของตนระหว่างทำงาน และกลับออกไปอย่างครบถ้วนเมื่อเสร็จงาน (สัมภาษณ์วิไล จันทนาม 8 เมษายน 2555) ช่องทางนี้เป็นวิธีที่สำคัญสำหรับการใช้แรงงานในการเกษตรในพื้นที่ชายแดน เช่นในการดำนา เกี่ยวข้าว หรือแม้แต่การเกษตรอื่นๆที่ทำงานทั้งปี อีกรูปแบบหนึ่ง คือการมาทำงานในร้านคาราโอเกะของหญิงลาว ซึ่งทราบกันดีว่ามีการขายบริการทางทางเพศ ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว การข้ามแดนของหญิงสาวลาวอาจใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งในการข้ามแดนที่กล่าวมาข้างต้น แล้วก็มาพักอาศัยกับเจ้าของร้าน โดยเจ้าของร้านจะจ่ายส่วยให้เจ้าหน้าในพื้นที่ชายแดนหลายหน่วยงาน เพื่อแลกกับการเปิดกิจการผิดกฎหมาย (ดู เนตรดาว 2549, สุชาดา 2552)

ในขั้นนี้เราจะเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย ข้อดี ข้อเสีย และความเสี่ยง ของชาวลาวที่เข้ามาเป็นการเป็นแรงงานโดยไม่ถูกกฎหมาย และการเข้ามาตามแนวทาง MOU ดังนี้

แรงงานที่มาทำงานโดยไม่ถูกกฎหมาย *มีค่าใช้จ่าย* สำหรับนายหน้าจัดหา/นำพา 3,000 -5,000 บาท และเมื่อมาทำงานต้องจ่ายค่าคุ้มครอง 500 บาทต่อเดือน *ข้อดีคือ* อยากไปทำงานตอนไหนก็ไปได้ หรือรอไม่นาน หากมีเครือข่ายแรงงานให้ความช่วยเหลือในประเทศไทย ก็สามารถเลือกงานได้ เปลี่ยนงานได้หากไม่พอใจ ไม่มีข้อบังคับปลีกย่อย เช่นการหักเงินเข้ากองทุนส่งกลับ หักเงินเข้ากองทุนประกันสังคม สามารถทำงานในประเทศไทยได้นานตามที่ต้องการ *ข้อเสียคือ* ไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย ไม่มีประกันสังคม ต้องดูแลตัวเองยามเจ็บป่วย ต้องหลบซ่อนๆเจ้าหน้าที่ และอาจถูกเรียกค่าคุ้มครองซ้ำซ้อน ไม่สามารถเดินทางไปไหนมาไหนโดยสะดวก *ความเสี่ยง*คือ เมื่อถูกจับจะถูกปรับ 500- 1,000 บาท (ไม่ค่อยมีกรณีถูกจำคุก) และถูกส่งกลับถิ่นฐาน (แต่ก็ลักลอบกลับไปทำงานใหม่ได้)

แรงงานที่มาทำงานตามแนวทางบันทึกความเข้าใจ (MOU) *มีค่าใช้จ่าย*ดำเนินการประมาณ 17,000 – 25,000 บาท ทั้งนี้นายจ้างจะสำรองจ่ายไปก่อน แล้วจึงทยอยหักคืนจากเงินเดือน *ข้อดีคือ* เมื่อมาถึงประเทศไทย มีนายจ้างและสัญญาจ้างที่แน่นอน ได้รับการคุ้มครองและสามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย มีระบบประกันสังคมดูแลสุขภาพและสวัสดิการ สามารถเดินทางไปไหนมาไหนได้ *ข้อเสีย*คือ กว่าจะได้มาทำงานต้องใช้เวลารอนาน 2-6 เดือน ค่าใช้จ่ายสูง เมื่อมาทำงานแล้ว หากไม่ถูกใจไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้าง แต่ต้องทำงานที่เดิมเป็นเวลา 2 ปี มีข้อกำหนดว่าระยะเวลาทำงานสูงสุดในประเทศไทยไม่เกิน 4 ปี (ต้องกลับไปอยู่ลาวอย่างน้อย 3 ปีจึงกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้) ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับปลีกย่อย เช่น หักเงินเข้ากองทุนส่งกลับ กองทุนประกันสังคม ในด้าน *ความเสี่ยง* ไม่มีความเสี่ยงจากการถูกจับกุมเนื่องจากมาทำงานอย่างถูกกฎหมาย

จากการเปรียบเทียบจะเห็นว่า การมาทำงานโดยผิดกฎระเบียบ มีค่าใช้จ่ายน้อย และมีความยืดหยุ่นในการเลือกงานและดำรงชีวิต แม้ว่าจะไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย การทำงานไม่มั่นคง และความเสี่ยงจากการถูกลงโทษจากการทำผิดกฎหมายอยู่บ้าง เปรียบเทียบกับการทำงานตาม MOU ที่แม้ว่าจะมีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับการคุ้มครอง แต่ก็มีค่าใช้จ่ายสูง ใช้เวลาดำเนินการนาน และไม่ยืดหยุ่น ความแตกต่างกันนี้เอง คือข้อมูลที่แรงงานลาวใช้ตัดสินใจว่าจะไปทำงานโดยวิถีทางใด บนพื้นฐานของภูมิหลังและการเผชิญสถานการณ์แตกต่างกันของแต่ละบุคคล และความแตกต่างนี้เองคือส่วนหนึ่งของคำอธิบายว่า ทำไมการมาทำงานแบบผิดกฎหมายยังสูงกว่าการมาทำงานตาม MOU อยู่มากนัก

3.5 การจัดหาแรงงานของรัฐกับโอกาสที่ไม่เท่าเทียมกัน

ในหัวข้อสุดท้ายนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงผลกระทบด้านลบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น จากการจัดหาแรงงานของแขนงพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน ซึ่งได้ทำให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งไม่ได้รับโอกาสที่จะไปทำงานตาม MOU

ในกรณีแขวงสาละวัน จากการที่แขนงการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน (พจง.) ได้มีนโยบายจัดหาแรงงาน และต่อมาได้มีการสรุปบทเรียนว่า การสรรหาแรงงานไม่มีความพร้อมไปทำงานมักจะทำให้เกิดปัญหา คือเมื่อไปทำงานแล้วไม่สามารถปรับตัวกับการทำงานได้ ก็จะหนีสัญญา ทำให้มีเรื่องยุ่งยากตามมา พจง. จึงมีข้อสรุปว่า ต้องจัดหาแรงงานที่ “มีความพร้อม” ซึ่งจากการสัมภาษณ์ทำให้สรุปได้ว่า ความพร้อมนั้นพิจารณาจากเกณฑ์สำคัญคือ การที่แรงงานสามารถฟังและพูดภาษาไทยได้ และมีความอดทนที่จะทำงานในระบบโรงงาน ที่เป็นการทำงานอย่างมีระยะเวลาแน่นอน ต่อเนื่อง และยาวนาน

ในทางปฏิบัติเมื่อเกณฑ์นี้ถูกนำมาใช้ พบว่าได้เกิดการเลือกปฏิบัติให้โอกาสแก่คนกลุ่มหนึ่งขณะที่กีดกันคนกลุ่มหนึ่ง กล่าวคือ คือชาวบ้านที่ได้รับการเลือกจากเจ้าหน้าที่มักจะเป็น กลุ่มชาติพันธุ์ลาวลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มที่ใช้ภาษาคล้ายคลึงกับภาษาถิ่นอีสานของไทย (จึงสามารถเข้าใจภาษาถิ่นภาคกลางได้ดี) และมักเป็นกลุ่มที่ทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ เช่นปลูกข้าวหรือพืชผักอื่นๆเพื่อขาย ซึ่งคุ้นเคยกับการซื้อขายแลกเปลี่ยนในระบบตลาด แต่กลุ่มที่มักไม่ไดรับเลือกก็คือกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในแขวงนี้มีกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆนอกเหนือจากกลุ่มชาติพันธุ์ลาวลุ่มรวมกันกว่าร้อยละ 45 กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มีภาษาเฉพาะของตนเอง จึงไม่คุ้นเคยกับภาษาไทย และยังพบว่าในครัวเรือนของพวกเขายังพึ่งพาการยังชีพจากธรรมชาติเป็นสัดส่วนสูง กล่าวอีกนัยหนึ่งพวกเขายังมีความเป็นชนพื้นเมืองดั้งเดิม (traditional) มากกว่าเป็นชาวบ้านผู้มีความทันสมัย (Modern)

การสังเกตการณ์พบว่า ในเมืองสาละวัน มีความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสการไปทำงานตาม MOU แม้กระทั่งในหมู่บ้านที่อยู่ห่างกันไม่กี่กิโลเมตร ดังที่บ้านท่าน้อย หมู่บ้านนี้อยู่ห่างจากเมืองสาละวันประมาณ 10 กิโลเมตร อยู่ติดกับถนนสายหลักที่เชื่อมระหว่างแขวง เป็นหมู่บ้านชาวลาวลุ่ม สามารถ

ฟังและพูดภาษาไทยได้ดี ครัวเรือนชาวบ้านจำนวนหนึ่งติดจานรับสัญญาณดาวเทียม และรับสัญญาณโทรทัศน์จากประเทศไทย พวกเขาจึงคุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรมไทยอย่างดี ในด้านอาชีพชาวบ้านส่วนใหญ่ทำนาดำ และขายข้าวเป็นรายได้ ร่วมกับประกอบอาชีพอื่นๆ ชาวบ้านในหมู่บ้านนี้หลายคนได้ไปทำงานตาม MOU ในประเทศไทย ภายใต้การจัดหาของ พจง. ผู้ไปทำงานส่วนใหญ่มีความพอใจกับการไปทำงาน มีหลายครอบครัวที่สามารถเก็บเงินสร้างฐานะได้ดีขึ้น

ดังกรณีครอบครัวของนายสาน และ นางพอ ทั้งคู่ได้ไปทำงานตาม MOU ภายใต้การสรรหาของ พจง. ตั้งแต่ปี 2550 ที่โรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่ง ทั้งสองสามีภรรยาไปทำงาน โดยฝากลูกน้อยไว้กับตายายที่บ้าน การไปทำงานในประเทศไทยของทั้งคู่ในเวลา 4 ปี ทำให้เก็บเงินซื้อรถไถนาเดินตามได้ 1 คัน ในราคา 19 ล้าน 5 แสนกีบ (78,000 บาท) พร้อมกับมีเงินจำนวนหนึ่งสร้างบ้านหลังใหม่ได้ (ดูภาพประกอบ) ทั้งคู่เห็นว่าการไปทำงานตาม MOU เป็นเรื่องที่ดีมากสำหรับพวกเขา เพราะไม่ต้องไปหลบๆซ่อนๆอย่างคนผิดกฎหมาย และได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างอย่างดีตามสัญญาจ้าง ได้ค่าจ้างรวม

ภาพ 3.3 บ้านใหม่ที่กำลังสร้างของครอบครัวนายสานและนางพอ

ภาพ 3.4 รถไถนาเดินตามที่ได้จากการเก็บเงินที่ไปทำงานในประเทศไทย

ค่าทำงานนอกเวลาตกประมาณเดือนละเกือบหมื่นบาทต่อคน นายจ้างยังมีที่พักให้ด้วย พร้อมทั้งเมื่อมีปัญหาอะไรทาง พจง. ก็ช่วยดูแลแก้ไขให้ และพวกเขาก็สามารถโทรศัพท์หาเจ้าหน้าที่ พจง. โดยสะดวก ส่วนในการดำเนินการทำเอกสารไปทำงานก็ได้รับความสะดวกก็ได้รับการดูแลอย่างดี ทั้งคู่คิดว่าจะกลับไปทำงานในประเทศไทยอีกครั้ง ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของครอบครัวนี้เป็นแรงกระตุ้นให้ชาวบ้านอีกหลายๆคนอยากไปทำงานในประเทศไทยด้วยวิธีการเดียวกัน ควรกล่าวด้วยว่า ครอบครัวนี้เป็นญาติกับเจ้าหน้าที่ พจง. ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ได้รับการคัดเลือกไปทำงานตาม MOU และมีชาวบ้านอีกหลายคนที่ไปทำงานในประเทศไทยตาม MOU และเป็นญาติกับเจ้าหน้าที่ พจง.

แต่สำหรับอีกหมู่บ้านหนึ่งที่ห่างออกไปบนถนนเส้นเดิมไม่เกิน 10 กิโลเมตร กลับไม่มีชาวบ้านคนใดในหมู่บ้านไปทำงานตาม MOU และจากการสอบถามชาวบ้านหลายคนบอกว่าไม่รู้ว่าการไปทำงานตาม MOU คืออะไร ในขณะที่หลายคนบอกว่าอยากไปทำงานในประเทศไทยแต่ไม่รู้จะไปอย่างไร สาเหตุเพราะว่าหมู่บ้านแห่งหนี้เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ตะโอย ซึ่งมีภาษาของพวกเขาเอง มีวัฒนธรรมการนับถือผี แม้ว่าหลายครอบครัวจะติดจานดาวเทียมและดูโทรทัศน์ไทย สามารถฟังและพูดภาษาไทยได้บ้าง รวมทั้งหลายครอบครัวก็คุ้นเคยกับระบบตลาดอยู่ไม่น้อย จากการทำนาดำปลูกข้าวขาย และขายพืชผลการเกษตรเช่นแตงโม แตงไทย เจ้าหน้าที่ พจง.ให้เหตุผลว่าการไม่มาสรรหาแรงงานในบ้านนี้เพราะคาดว่าชาวบ้านในหมู่บ้านนี้ทำงานในประเทศไทยแล้วจะอยู่ไม่ได้ ดังที่เคยมีชาวตะโอยไปทำงานและเกิดปัญหามาแล้ว เพราะสื่อสารภาษาไทยกับนายจ้างไม่ได้ และไม่คุ้นเคยกับการทำงานในโรงงาน

ดังกรณีนางเกด ซึ่งเปิดร้านค้าขายน้ำมะพร้าวสำหรับนักท่องเที่ยวอยู่ริมถนนใหญ่ เธอใฝ่ฝันจะไปทำงานในประเทศไทย เพราะดูจากทีวี และได้ข่าวว่ามีคนไปทำงานในประเทศไทยแล้วสามารถเก็บเงินได้มาก เธอสามารถฟังและพูดภาษาไทยได้ดี ที่หมู่บ้านแห่งนี้ไม่ค่อยมีอาชีพที่ให้รายได้ ชาวบ้านส่วนหนึ่งไปรับจ้างเป็นแรงงานในสวนยางพาราของชาวเวียดนามที่อยู่ในหมู่บ้านไม่ไกลนัก แต่ก็ทำงานหนัก ได้เงินน้อย และเขาก็จะคัดเลือกแต่คนที่รู้จักกันไปทำงาน ส่วนที่หมู่บ้านอีกแห่งหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ตะโอยเช่นกัน อยู่บนถนนอีกเส้นหนึ่งห่างจากเมืองสาละวันประมาณ 10 กิโลเมตร ผู้เขียนได้พบกับอดีตแรงงานหญิงคนหนึ่ง ที่ไปทำงานโดยผ่านนายหน้าในหมู่บ้าน และได้ถูกส่งไปทำงานรับใช้ในบ้านแห่งหนึ่ง ในสภาพถูกบังคับใช้งานอย่างทารุณ และถูกกักขัง จนในวันหนึ่งแอบหนีออกมาได้ และเจ้าหน้าที่ตำรวจไทยได้ช่วยเหลือไว้ จนนำพาส่งกลับบ้านที่ลาว กรณีนี้เป็นเรื่องโด่งดังของแขวงสาละวัน เจ้าหน้าที่ พจง. ได้เข้ามาให้ข้อมูลในหมู่บ้านเพื่อป้องกันการไปทำงานผิดกฎหมายอีก แต่อย่างไรก็ตามในหมู่บ้านนี้ก็ยังไม่มีใครได้รับการคัดสรรให้ไปทำงานตาม MOU

ภาพ 3.5 ชาวตะโอย

ภาพ 3.6 ชาวตะโอย

ปรากฏการณ์ที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่า การทำงานของเจ้าหน้าที่ พจง. แม้ว่าเป็นไปโดยเจตนาที่จะสรรหาแรงงงานที่พร้อมจะไปทำงาน ซึ่งจะเป็นผลดีกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่ก็เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ ทำให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งได้รับการคัดสรร แต่อีกส่วนหนึ่งไม่ได้รับการคัดสรร ซึ่งเมื่อพิจารณาจะเห็นว่ากลุ่มที่ได้รับเลือกก็คือกลุ่มที่ มีความเป็นสมัยใหม่ (Modern) มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า (โดยเปรียบเทียบ) และเป็นญาติหรือคนรู้จักกับเจ้าหน้าที่ ส่วนคนที่ไม่มีคุณสมบัติเช่นนี้ ซึ่งมีฐานะเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ก็ตกอยู่ในสภาพด้อยโอกาสต่อไป

3.6 สรุป

บทนี้ได้แสดงให้เห็นปัญหาและอุปสรรคการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU ของรัฐลาว ซึ่งกรอบ MOU ได้มีทั้งส่วนช่วยผลักดันให้เกิดการปรับตัวของสถาบันและกลไกรัฐในทางที่ดีขึ้น แต่อีกด้านหนึ่ง ด้วยปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐที่ยังคงอยู่ ก็ทำให้การกำกับควบคุมตาม MOU เป็นไปอย่างยากลำบาก อันเป็นที่มาของความล่าช้า และต้นทุนในการว่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นอย่างไม่ควรจะเป็น ปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐที่มีอยู่ยังส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของบริษัทจัดหางาน โดยบั่นทอนการทำงานของตลาด เป็นที่มาของต้นทุนเบี้ยบ้ายรายทาง การสร้างเส้นสายอุปถัมภ์ระหว่างราชการกับธุรกิจ ในที่สุดบริษัทจัดหางานก็ไม่แข่งขันพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน แต่อาศัยการแข่งขันกันเข้าหาการอุปถัมภ์ของรัฐเพื่อการทำธุรกิจ สำหรับกรณีประสบการณ์ของแขวงแห่งหนึ่งที่ยกมาเป็นกรณีศึกษา ก็ได้แสดงให้เห็นว่า การทำงานของหน่วยงานราชการในการสนับสนุนการส่งออกแรงงาน แม้จะทำให้เกิดผลดีในหลายๆด้าน แต่ในระยะยาวกลับจะเกิดผลเสีย เพราะเป็นการทำลายระบบการกำกับควบคุมของรัฐ และตลาดการจัดหาแรงงาน และอาจเกิดปัญหาการทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่ของราชการตามมา ท่ามกลางปัญหาที่มีอยู่นี้ บทวิเคราะห์ยังแสดงให้เห็นปัญหาของแรงงานจากแง่มุมของแรงงานเองด้วย โดยแสดงให้เห็นทางเลือกอื่นๆในการข้ามแดน นอกเหนือจากการไปทำงานตาม MOU และเงื่อนไขการได้รับโอกาสจากเจ้าหน้าที่รัฐในการไปทำงานตาม MOU ซึ่งช่วยให้เข้าใจได้มากขึ้นว่า เหตุใดการไปทำงานตาม MOU ซึ่งดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่ดีกับพวกเขา จึงเป็นทางที่ไม่ถูกเลือกมากนัก

เราได้พิจารณาสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคการกับควบคุมของรัฐในประเทศต้นทางคือประเทศลาวมาแล้ว ในบทต่อไปจะพิจารณาเรื่องราวที่เกิดขึ้นในประเทศไทย.

บทที่ 4
การกำกับควบคุมของรัฐไทย และผลกระทบต่อนายจ้าง นายหน้า และแรงงาน

เราได้กล่าวถึงการกำกับควบคุมแรงงานของรัฐลาวมาแล้ว ในบทนี้จะกล่าวถึงการกำกับควบคุมของรัฐไทย และผลกระทบต่อนายจ้าง นายหน้า และแรงงานข้ามชาติที่ได้เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งการวิเคราะห์ในบทนี้จะเป็นไปในทำนองเดียวกับบทที่ผ่านมา คือการพิจารณาว่าการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU เกิดขึ้นอย่างไร เมื่อมีการกระทำดังกล่าวแล้วได้เกิดผลกระทบและปฏิกิริยาจากนายจ้าง นายหน้า และแรงงานอย่างไร

การนำเสนอในบทนี้ประกอบด้วย 3 หัวข้อ ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์การกับกำควบคุมของรัฐ กับผลกระทบและปฏิสัมพันธ์ของนายจ้าง นายหน้า และแรงงาน ตามลำดับ ในตอนท้ายจะเป็นการอภิปรายสรุปบทวิเคราะห์ทั้งหมด

4.1 การกำกับควบคุมของรัฐ และทางเลือกของนายจ้าง

จากความพยายามของรัฐในการจัดการแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน จนทำให้เกิดการจัดระบบการจ้างแรงงานตามกรอบ MOU ซึ่งคาดหวังให้เป็นกลไกหลักในการจัดการ แต่ด้วยปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้รัฐยังคงใช้นโยบายและมาตรการรูปแบบอื่นๆเสริมไปด้วย จึงกล่าวได้ว่าในขณะนี้มีกลไกจัดการการจ้างแรงงานข้ามชาติ 4 รูปแบบ ที่ใช้ประกอบกันได้แก่

- การจ้างแรงงานตามกรอบ MOU
- การพิสูจน์สัญชาติ
- การผ่อนผันให้ทำงานได้ชั่วคราวตามมติ ครม.
- การอนุญาตให้ทำงานในพื้นที่ชายแดน ตามมาตรา 14 ของ พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

ท่ามกลางกลไกการจัดการทั้ง 4 รูปแบบนี้ ฝ่ายนายจ้างซึ่งมีหลากหลายประเภท ต่างก็เลือกใช้ช่องทางในการจ้างแรงงานต่างกัน ในหัวข้อนี้จะแสดงให้เห็นเงื่อนไขและการเลือกใช้ช่องทางการจ้างแรงงาน จากมุมมองของนายจ้าง และในตอนท้ายจะประเมินให้เห็นว่า การใช้กลไกจัดการ 4 รูปแบบนี้ไปพร้อมๆกัน มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร

4.1.1 ใครคือผู้จ้างแรงงานตามกรอบ MOU

การจ้างงานตาม MOU เป็นการดำเนินการอย่างเป็นทางการ ภายใต้กฎระเบียบและการกำกับดูแลของทางราชการ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีภาระหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ รวมทั้งนายจ้างผู้ประสงค์จะจ้างงาน ในขณะที่ในกฎระเบียบของรัฐปฏิบัติเสมือนว่านายจ้างมีคุณสมบัติเหมือนๆกัน และ

ต้องดำเนินการตามกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงนายจ้างมีความแตกต่างกันหลากหลายประเภท นับตั้งแต่แตกต่างตามขนาดของกิจการ จากผู้ผลิตรายย่อยที่เป็นกิจการในครอบครัว กิจการขนาดกลาง ไปจนถึงกิจการขนาดใหญ่ แตกต่างกันในประเภทของกิจการ เช่น การเกษตร ประมง โรงงานอุตสาหกรรม กิจการภาคบริการ แตกต่างกันในเรื่องที่ตั้งของสถานประกอบการ เช่นตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพหรือปริมณฑล เขตนิคมอุตสาหกรรม ต่างจังหวัด พื้นที่ชายแดน ไปจนถึงความแตกต่างกันของการบริหารจัดการกิจการที่เป็นกิจการในครัวเรือน กิจการกึ่งทางการ หรือการบริหารจัดการแบบสมัยใหม่ จึงกล่าวได้ว่านายจ้างมีความพร้อมและเงื่อนไขที่แตกต่างกันในการดำเนินงานตามกฎเกณฑ์การจ้างแรงงานของรัฐตามกรอบ MOU

เมื่อพิจารณากฎระเบียบการจ้างงานตาม MOU ในเรื่องขั้นตอนการดำเนินงาน ค่าใช้จ่าย เวลาที่ใช้ และสัญญาจ้างที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า นายจ้างจะต้องให้ค่าจ้างตามเกณฑ์ค่าแรงขั้นต่ำ พร้อมด้วยสวัสดิการ ด้านที่พัก อาหาร รถขนส่ง การหักเงินเข้ากองทุนประกันสังคม การหักเงินเข้ากองทุนส่งกลับ และ อื่นๆ ดังสรุปได้ในตาราง 4.1

ตาราง 4.1 ภาระหน้าที่ของนายจ้างผู้จ้างแรงงานข้ามชาติตาม MOU

การว่าจ้างแรงงาน	ไปที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดเพื่อดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้ (1) แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (ขอโควตา) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด เมื่อได้โควตาแล้วจึง (2) ยื่นคำร้องขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย และเมื่อได้รายชื่อแรงงานที่พร้อมจะมาทำงานแล้วจึง (3) ยื่นขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว จากนั้น (4) เมื่อแรงงานผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองมาแล้ว นายจ้างพาแรงงานไปตรวจสุขภาพภายใน 3 วัน ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด พร้อมทั้งยื่นคำรองขอรับใบอนุญาตทำงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งหมดนี้อาจนายจ้างอาจว่าจ้างบริษัทจัดหางานทำให้ทั้งหมด ใช้งบประมาณ 17,000 -25,000 บาท/คน เวลาดำเนินการ 2-6 เดือน
การจ้างงานและการดูแลรับผิดชอบ (ตามที่ระบุในสัญญาจ้างแรงงาน)*	นายจ้างจะต้องจ้างงานในมาตรฐานเดียวกับแรงงานไทย ในด้านค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน อัตราค่าตอบแทนการทำงานนอกเวลา และวันหยุด นอกจากนั้นจะต้องจัดหาอาหารและที่พักที่ได้มาตรฐาน โดยระบุว่าจะมีการตกลงค่าใช้จ่ายกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การรักษาพยาบาล นายจ้างจะจัดให้มีหรือจ่ายค่ารักษาพยาบาลตลอดระยะเวลาของสัญญา ในกรณีที่ลูกจ้างเสียชีวิต ค่าใช้จ่ายให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ (ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นหน้าที่ของกองทุนประกันสังคม) กรณีค่าเดินทาง นายจ้างจะจ่ายค่าเดินทางของลูกจ้างถึงประเทศไทย รวมทั้งจัดพาหนะรับส่งลูกจ้างถึงที่พัก และจ่ายค่ารถโดยสารกลับถึงภูมิลำเนาของลูกจ้างในกรณีที่ทำงานครบสัญญา (* เป็นสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นแบบฟอร์มมาตรฐานของกรมการจัดหางาน ใช้สำหรับการทำสัญญาว่าจ้างระหว่างนายจ้างไทยกับลูกจ้างผู้เป็นแรงงานต่างชาติ (ดูภาคผนวก 4.2)
การหักเงินเข้ากองทุนเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับ	นายจ้างต้องทำการหักเงินเดือนจากแรงงงานจำนวนร้อยละ 15 รวมเป็นเวลา 6 เดือน และทยอยนำส่งสำนักงานจัดหางานจังหวัด หรือสำนักจัดหางานกรุงเทพ ตามมาตรา 15 แห่ง

ออกไปนอกราชอาณาจักร	พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551
การหักเงินประกันสังคม	นายจ้างต้องติดต่อสำนักงานประกันสังคมเพื่อขึ้นทะเบียนตายจ้างและลูกจ้าง/ผู้ประกันตน และส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมทุกเดือนตาม พรบ.ประกันสังคม 2533 และ พรบ. เงินทดแทน 2537
ภาระหน้าที่อื่นๆ	ในการบอกเลิกสัญญา การเปลี่ยนเงื่อนไขการจ้าง หรือการกระทำอื่นๆที่ขัดกับสัญญาหรือกฎหมายต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
บทลงโทษ	นายจ้างที่ทำผิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีกำหนดโทษคือ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(โปรดดูแบบฟอร์มสัญญาจ้างได้ที่ ภาคผนวก 4.2 สาระสำคัญของ MOU ในบทที่ 2 ส่วน พรบ.คุ้มครองแรงงานงาน และ พรบ.อื่นๆที่เกี่ยวข้อง สามารถเข้าถึงได้จากระบบอินเตอร์เนต)

จากภาระหน้าที่ของนายจ้างในการจ้างแรงงานตามกรอบ MOU กล่าวได้ว่า กฎเกณฑ์ตาม MOU และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เลือกสรรนายจ้างที่มีความพร้อม ซึ่งนายจ้างที่มีความพร้อมโดยทั่วไปควรจะมีคุณลักษณะดังนี้

- *กิจการขนาดกลางหรือขนาดใหญ่* ซึ่งเป็นกิจการที่จ้างแรงงานจำนวนมาก นายจ้างที่ต้องการจ้างคนงาน 1-2 คน หรือ ต่ำกว่า 10 คนโดยประมาณ ย่อมรู้สึกว่าเป็นการยุ่งยากเสียเวลาที่จะไปจ้างงานตาม MOU แต่กิจการที่มีการจ้างงานมาก การจ้างงานตาม MOU ย่อมถือว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า

- *การบริหารจัดการกิจการอย่างเป็นระบบ* การจ้างงานตาม MOU มีกฎเกณฑ์และข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติจำนวนมาก และเมื่อจ้างแรงงานมาแล้วก็มีภาระผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ซึ่งการดำเนินงานนี้เป็นภารกิจหนึ่งของการบริหารกิจการของนายจ้าง ดังนั้นนายจ้างที่จะจ้างแรงงานตาม MOU ควรจะเป็นกิจการที่บริหารจัดการกิจการอย่างเป็นระบบ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลการจ้างงานตาม MOU โดยปกติจะเป็นฝ่ายบุคคลของสถานประกอบการที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ

- *มีความพร้อมที่จะจ่ายค่าแรง สวัสดิการ และการคุ้มครองตามกฎหมาย* เนื่องจากมีการกำหนดในสัญญาการจ้างงานอย่างชัดเจน การประกอบการของนายจ้างจะต้องมีความพร้อม ทั้งในด้านความมั่นคงทางการเงินที่จะจ่ายค่าจ้างตามข้อตกลง สภาวะแวดล้อมและสภาพการจ้างงานถูกต้องตามกฎหมาย มีการเตรียมพร้อมด้านสวัสดิการแก่แรงงาน เช่น หอพัก รถรับส่ง โรงอาหาร สถานปฐมพยาบาล มีความพร้อมที่จะสนับสนุนให้แรงงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

- *กิจการมั่นคงและมีการผลิตอย่าง* ต่อเนื่อง เนื่องจากการจ้างงานตาม MOU มีวาระการจ้างงานต่อเนื่อง 2 ปี กิจการของนายจ้างจะต้องเป็นกิจการที่มั่นคง และมีการผลิตอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ กิจการที่การผลิตสินค้าไม่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ คือมีคำสั่งสินค้าขึ้นๆลงๆ จะกระทบต่อการจ้างงานตาม MOU ซึ่งเป็นการจ้างงานที่มีจำนวนคนงานและระยะเวลาที่แน่นอน

เมื่อพิจารณาโดยรวมจะเห็นว่า นายจ้างที่มีความพร้อมจะจ้างงานตาม MOU ก็คือ *เจ้าของกิจการขนาดกลางขึ้นไป กิจการมีความมั่นคง มีคำสั่งสินค้าหรือบริการที่สม่ำเสมอ หรือขยายตัว และมีการบริหารจัดการกิจการเป็นระบบ* สำหรับนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็ก หรือกิจการขนาดกลางที่กิจการไม่มั่นคง เงินทุนต่ำ ไม่พร้อมที่จะแข่งขัน คำสั่งสินค้า/บริการไม่สม่ำเสมอ ขึ้นๆลงๆตามฤดูกาล มีการจ้างงานระยะสั้น ไม่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ จะไม่มีความพร้อมกับการจ้างงานตาม MOU

การสำรวจภาคสนามของผู้วิจัยช่วยสนับสนุนบทวิเคราะห์ข้างต้นได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการกิจการขนาดใหญ่ ที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ได้แก่โรงงานแปรรูปอาหาร ในจังหวัดนครนายก และ โรงงานทอผ้า ในจังหวัดสระบุรี ต่างว่าจ้างแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU มาเป็นสัดส่วนจำนวนมากของแรงงานในโรงงาน และพวกเขากล่าวว่าโรงงานในระดับเดียวกันในจังหวัดของเขาต่างก็หันมาจ้างแรงงานตาม MOU มากขึ้น ในขณะที่การสัมภาษณ์ผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งเป็นกิจการในครัวเรือน ในจังหวัดอุบลราชธานี ได้แก่เจ้าของร้านอาหารขนาดเล็ก เจ้าของร้านทำขนม และเจ้าของหอพักนักศึกษาขนาดเล็ก ช่วยยืนยันให้เห็นว่ากิจการขนาดเล็กไม่พร้อมจะจ้างงานตาม MOU ผู้ให้สัมภาษณ์ให้คำตอบในทำนองเดียวกันว่า อยากได้แรงงานต่างชาติมาทำงาน แต่ก็ไม่จ้างเพราะเห็นว่ายุ่งยากเกินกำลัง อย่างไรก็ตามบทวิเคราะห์ผู้พร้อมต่อการจ้างแรงงานตาม MOU ข้างต้นไม่ใช่ข้อสรุปตายตัว เพราะยังมีตัวแปรอื่นๆ สำหรับการตัดสินใจของนายจ้าง ในขั้นต่อไปเราจะพิจารณาว่า สำหรับนายจ้างที่ไม่พร้อม หรือไม่ประสงค์จะจ้างแรงงานตามกรอบ MOU จะมีทางออกต่อเรื่องนี้อย่างไร

4.1.2 ทางออกสำหรับนายจ้างที่ไม่พร้อมหรือไม่ประสงค์จะจ้างแรงงานตาม MOU

สำหรับนายจ้างที่ไม่พร้อมหรือไม่ประสงค์จะจ้างงานตาม MOU เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องยุ่งยากเสียเงินเสียเวลามีเงื่อนไขจุกจิก แต่ยังต้องการแรงงานต่างชาติมาทำงานเพื่อลดต้นทุนธุรกิจของตน พวกเขามีกลวิธีหรือเทคนิคที่เกิดจากเรียนรู้หาทางหนีทีไล่ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ทางออกอาจสรุปได้เป็นแบบแผน 2 ขั้นตอนดังนี้คือ ขั้นตอนแรก จ้างงานผิดกฎหมาย โดยอาศัยเครือข่ายจัดหาแรงงานเถื่อน และให้แรงงานทำงานโดยหลบซ่อนตัว พร้อมกับจ่ายส่วยแก่เจ้าหน้าที่ ขั้นที่สองนำแรงงานผิดกฎหมาย ไปจดทะเบียนผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งรัฐบาลมักจะประกาศใช้แทบทุกปี) หรือนำแรงงานไปเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ทั้งสองขั้นตอนมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

ก. การจ้างแรงงานผิดกฎหมาย

การจ้างงานผิดกฎหมาย หมายถึงการจ้างแรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่มีใบอนุญาตทำงาน และไม่ได้ไปขึ้นทะเบียนตามมติ ครม. ผ่อนผันให้ทำงานได้ แต่เข้ามาทำงานโดยหลบซ่อนตัวจากเจ้าหน้าที่ หรือที่เรียกว่า “อยู่ใต้ดิน” หากกล่าวในภาพรวม การจ้างงานผิดกฎหมายมีวิธีการคืออาศัย

บริการของนายหน้าจัดหางาน และนายจ้างก็จะต้องหาวิธีหลบเลี่ยงการตรวจค้นหรือเอาผิดของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามในแต่ละจังหวัดก็มีรูปแบบ วิธีการ และค่าใช้จ่ายแตกต่างกันไป ดังจะเปรียบเทียบให้เห็นกรณีจังหวัดอุบลราชธานี และสมุทรสาคร

จังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดชายแดนของไทย ติดกับประเทศลาว ตัวจังหวัดอุบลราชธานีเป็นเมืองใหญ่ มีกิจการที่ต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ในกิจการร้านค้า ร้านอาหาร ที่พัก ที่อุบล ฯ ยังมีโรงงานอุตสาหกรรม เช่นโรงสีข้าว โรงงานแปรรูปอาหาร โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ รวมถึงแรงงานในภาคเกษตร เช่นสวนยางพารา หรือการเกษตรอื่นๆ ปศุสัตว์ เช่นฟาร์มหมู ฟาร์มไก่ ข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานของจังหวัดอุบลราชธานี รวบรวมโดยสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2555 มีแรงงานต่างด้าวรวมทั้งสิ้น 2,422 คน เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมาย 515 คน ในจำนวนนี้ เป็นการนำเข้าตาม MOU 49 คน พิสูจน์สัญชาติ 265 คน และประเภทอื่นๆอีก 196 คน สำหรับกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวน 1,907 คน ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ตามมติ ครม. (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว http://wp.doe.go.th/information)

จากข้อมูลนี้จะเห็นว่า แรงงานที่ขึ้นทะเบียนผ่อนผันเป็นสัดส่วนจำนวนมากที่สุด แต่ประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการนำเสนอในขั้นนี้ก็คือ นอกเหนือจากตัวเลขของทางราชการ เชื่อได้ว่ายังมีแรงงานผิดกฎหมายที่หลบซ่อนทำงานใต้ดินในจังหวัดอุบลราชธานีอีกจำนวนมาก ดังการสำรวจย่านฟาร์มหมู ในพื้นที่บ้านดอนยูง ตำบลขามใหญ่ อ.เมือง จ.อุบลฯ ที่มีกิจการฟาร์มเลี้ยงหมูขนาดใหญ่อยู่ในพื้นที่นี้นับสิบกว่าแห่ง พื้นที่นี้เป็นแหล่งผลิตเนื้อหมูป้อนอุตสาหกรรมอาหารแปรรูป (จำพวกไส้กรอก กุนเชียง หมูยอ) ซึ่งเป็นสินค้าสำหรับนักท่องเที่ยวที่ขึ้นชื่อของจังหวัด[1] การสำรวจ[2] ทำให้ประมาณได้ว่ามีแรงงานลาวทำงานในฟาร์มหมูในพื้นที่นี้รวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งพันคน ในหมู่พวกเขาเหล่านั้นจำนวนมากกว่าครึ่ง (หรืออาจถึงร้อยละ 80) ทำงานโดยผิดกฎหมาย และยังทำให้ได้ข้อมูลจากพวกเขาอีกว่า ยังมีแรงงานที่หลบซ่อนตัวทำงานใต้ดินอีกจำนวนมากในจังหวัดอุบลราชธานี ในกิจการต่างๆ เช่น ร้านอาหาร ในการเกษตร ในการทำงานบ้าน หรือในโรงงานต่างๆ

---

[1] กิจการผลิตภัณฑ์อาหารส่วนใหญ่เป็นของคนไทยเชื้อสายเวียดนาม รู้จักกันในนามร้านค้าไส้กรอกหมูยออีสาน ซึ่งมีอยู่หลายร้าน นักท่องเที่ยวที่มาอุบลฯมักจะซื้อผลิตภัณฑ์เหล่านี้เป็นของฝาก มูลค่าของสินค้าต่อปีทั้งจังหวัดเป็นจำนวนนับร้อยล้านบาท กิจการร้านไส้กรอกหมูยอเหล่านี้ ช่วยสร้างงานอย่างต่อเนื่อง เช่น การค้าใบตอง ซึ่งต้องไปเอามาจากประเทศลาว มีการปลูกกล้วยเพื่อส่งใบตองโดยเฉพาะ ร้านค้าเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการในครัวเรือน โดยร้านค้าเป็นผู้ผลิตสินค้าเอง ที่ด้านหลังร้านมีสภาพเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดย่อมๆ โดยทั่วไปในการผลิตมีการใช้แรงงานชาวเวียดนาม ซึ่งเป็นการทำงานโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยไม่มีนโนบายนำเข้าแรงงานเวียดนาม แรงงานเหล่านี้ทำงานวันละหลายชั่วโมง แอบซ่อน และพักอาศัยอยู่กับเจ้าของร้าน

[2] ผู้วิจัยได้แฝงตัวเข้าไปพูดคุยกับแรงงานลาวในพื้นที่นี้ โดยไปร่วมในกิจกรรมตีไก่ ซึ่งเป็นกิจกรรมพักผ่อนในวันหยุด (วันอาทิตย์) และได้พูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับแรงงานลาวจำนวนหนึ่ง

สำหรับนายจ้างที่ต้องการแรงงานลาวแบบผิดกฎหมาย ทำได้ไม่ยากนัก โดยมีทั้งช่องทางกระบวนการแบบเป็นธรรมชาติ โดยอาศัยแรงงานลาวที่ทำงานอยู่ก่อน ให้ช่วยส่งข่าวชักชวนญาติพี่น้องคนรู้จักให้มาทำงาน แรงงานผู้นั้นก็จะแจ้งข่าวไปตามเครือข่าย ปัจจุบันวิธีที่สะดวกที่สุดก็คือ การโทรศัพท์ไปยังญาติพี่น้องเพื่อนฝูงหรือเครือข่ายในประเทศลาวให้ส่งคนมาทำงาน อีกวิธีหนึ่งคือการใช้บริการนายหน้าจัดหาแรงงาน ที่จะมีเครือข่ายข้ามแดนไปยังประเทศลาว นายหน้าจะเป็นธุระจัดหาจนกระทั่งนำแรงงานมาส่งถึงมือนายจ้าง

สำหรับการเดินทางข้ามแดน ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วในบทที่ผ่านมา วิธีการหนึ่งคือการทำหนังสือผ่านแดน (border pass) ที่ด่านพรมแดนจุดใดจุดหนึ่งของจังหวัดอุบลฯ เสียเงินค่าธรรมเนียมประมาณ 100 บาท สามารถเข้ามาในจังหวัดได้ 3 วัน 2 คืน และเดินทางไปที่ใดก็ได้ในจังหวัดอุบล ด้วยวิธีนี้แรงงานสามารถมาถึงจุดหมายได้โดยไม่มีความผิด อีกวิธีการหนึ่งคือ ลักลอบข้ามแม่น้ำโขงตามแนวพรมแดน หรือแนวพรมแดนทางบก การข้ามแดนจะลักลอบเข้ามาในจุดใดจุดหนึ่ง และนายหน้าจะนำส่งถึงปลายทาง โดยอาศัยรถยนต์ ไม่ว่าจะเป็นรถตู้ รถปิกอัพ รถเก๋ง หรือขึ้นรถโดยสารมา วิธีนี้จะเสี่ยงต่อการถูกจับระหว่างเดินทาง นายหน้าจึงคิดค่าความเสี่ยงนี้เข้าไปในราคาจัดหาแรงงานด้วย ค่าจัดหาโดยผ่านนายหน้าเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 3,000 บาท/แรงงานหนึ่งคน

เมื่อแรงงานได้มาถึงมือนายจ้างแล้ว ก็จะมาหลบซ่อนทำงาน โดยปกตินายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมายจะจ่ายเงินสินบนแก่เจ้าหน้าที่ให้เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ในอัตรา 300-500 บาท/เดือน/แรงงานหนึ่งคน โดยนายจ้างจะหักเงินจำนวนนี้จากแรงงานในอัตราที่จะตกลงกัน ยังพบอีกว่า เจ้าของกิจการหลายรายจะใช้เทคนิคการจ้างแรงงานถูกกฎหมายไว้จำนวนหนึ่ง และมีแรงงานผิดกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อจะได้ใช้แรงงานถูกกฎหมายตบตาเจ้าหน้าที่ยามถูกตรวจค้น

กรณีเมืองมหาชัย จ.สมุทรสาคร ตำบลมหาชัย หรือเมืองมหาชัย ได้ชื่อว่าเป็น “เมืองหลวงของแรงงานข้ามชาติ” เพราะเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่หนาแน่นที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศไทย พื้นที่นี้มีกิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล และกิจการแปรรูปอาหาร โดยเฉพาะการส่งออกกุ้งแช่แข็ง ที่ไทยเป็นผู้ส่งออกอันดับนำของโลก กิจการเหล่านี้ล้วนต้องการแรงงานระดับล่าง เป็นงานสกปรก เสี่ยง และแสนยากลำบาก (3 ส. หรือ 3 D – dirty, dangerous , difficult) ที่แรงงานไทยไม่ต้องการทำ มหาชัยเป็นอำเภอที่สร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติได้สูงถึงแสนล้านกว่าบาทต่อปี ในอำเภอนี้มีแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า ไม่ต่ำกว่า 400,000 คน ซึ่งคาดว่าไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งหนึ่งเป็นแรงงานใต้ดิน (มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน 2551 : 12) ซึ่งนับว่ามากกว่าประชากรคนไทยในพื้นที่นั้นกว่าหนึ่งเท่าตัว การมีแรงงานพม่าจำนวนมาก ทำให้เกิดธุรกิจผลประโยชน์มหาศาลจากวงการค้าแรงงานทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย การมีผลประโยชน์มหาศาลทำให้เกิดขบวนการผู้มีอิทธิพลในระดับจังหวัด ที่เป็นการร่วมมืออย่างเป็นขบวนการของคนหลายระดับนับตั้งแต่ผู้มีอิทธิพลทางธุรกิจ เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงหน่วยงานต่างๆ ไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับย่อยๆ และ

ผู้มีอิทธิพล หรือมิจฉาชีพระดับย่อยๆ ซึ่งมีทั้งคนไทย และแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นเวลานานจนกลายเป็นผู้มีอิทธิพล (เพิ่งอ้าง) กล่าวได้ว่ามหาชัยเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะของธุรกิจแรงงานข้ามชาติ

ข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ของสำนักงานบริหารแรงงงานต่างด้าว ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2555 ในจังหวัดสมุทรสาคร มีแรงงานรวมทั้งสิ้น 189,141 คน เป็นแรงงานเข้าเมืองถูกกฎหมาย 60,081 คน ในจำนวนนี้ เป็นการนำเข้าตาม MOU 4,302 คน พิสูจน์สัญชาติ 55,287 คน และอื่นๆ 492 คน สำหรับกลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวน 129,060 คน ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ตามมติ ครม. แรงงานข้ามชาติในจังหวัดนี้กว่าร้อยละ 95 เป็นแรงงานพม่า มีแรงงานลาว และกัมพูชาไม่มากนัก (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว http://wp.doe.go.th/information)

มหาชัยมีแรงงานนำเข้าตาม MOU ในสัดส่วนไม่มากนัก การสังเกตการณ์และสัมภาษณ์ผู้ประกอบการบางรายทำให้พบว่า นายจ้างส่วนใหญ่ไม่เลือกจ้างงานตาม MOU เพราะเห็นว่ายุ่งยาก ต้นทุนสูง ในขณะที่มีทางเลือกอื่นๆที่ง่ายและประหยัดกว่า คือการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย หรือก้ำกึ่งผิดกฎหมาย ในจังหวัดนี้ในกิจการขยายเล็กถึงกลาง ปรากฏทั่วไปว่าใช้แรงงานผิดกฎหมาย หรือก้ำกึ่งผิดกฎหมาย กิจการเหล่านี้ไดแก่ กิจการประมง แพปลา(ล้ง) กิจการต่อเนื่องประมงทะเล ก่อสร้าง โรงน้ำแข็ง รับจ้างทั่วไป ฯลฯ สำหรับกิจการขนาดกลางไปจนถึงขนาดใหญ่ ซึ่งน่าจะใช้แรงงานถูกกฎหมาย ก็พบว่าผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง ใช้แรงงานผิดกฎหมายหรือก้ำกึ่งผิดกฎหมายด้วย โดยโรงงานใหญ่เหล่านี้จะไปจ้างเหมาช่วงงานในโรงงานขนาดเล็ก หรือรับซื้อวัตถุดิบจากโรงงานขนาดเล็กที่ใช้แรงงานผิดกฎหมาย หรืออีกส่วนหนึ่งกรณีการผลิตในโรงงานของตัวเอง แต่ไม่ได้จ้างแรงงานด้วยตัวเอง แต่จ้างเหมาโดยทำสัญญากับบริษัทรับเหมาช่วง (sub-contractor) ให้จัดหาแรงงานมาทำงานให้ กรณีนี้โรงงานจะปฏิบัติเสมือนว่าโรงงานไม่ใช่นายจ้างของแรงงาน (แม้ว่าในกฎหมายคุ้มครองแรงงานจะถือว่าเจ้าของโรงงานนับเป็นนายจ้างของแรงงานด้วย) แต่นายจ้างของแรงงานคือนายหน้ารับเหมาช่วง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลาย และเมื่อมีการนำเข้าแรงงานตาม MOU ก็ได้สร้างปัญหารูปแบบใหม่ขึ้น (ดูกรอบข้อความ 4.1)

กรอบข้อความ 4.1 นายหน้ารับเหมาช่วงแรงงาน และกรณีพิพาทที่มหาชัย

การรับเหมาช่วงแรงงาน (sub-contractor) เป็นธุรกิจที่ขยายตัวอย่างมาก การเหมารับช่วงแรงงาน หมายถึงกิจการที่ผู้รับเหมาช่วงรับงานจากผู้ประกอบการมาทำ ในลักษณะจ้างเหมา หรือ การจัดหาแรงงานไปทำงานให้กับผู้ประกอบการ การรับเหมาช่วงแรงงานช่วยลดภาระการจ้างงานให้กับผู้ประกอบการ เพราะแรงงานจะเป็นลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง และภายใต้การเป็นลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วง แรงงานจะประสบปัญหาดังนี้ 1. ขาดความมั่นคงในการทำงาน เพราะลูกจ้างของผู้รับเหมาช่วงมักจะอยู่ภายใต้สัญญาจ้างงานระยะสั้น เช่น จ้างงาน 3 เดือนหรือ 1 ปี แล้วพิจารณาต่อสัญญาใหม่เป็นช่วงๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าชดเชย ทำให้นายจ้างมีความยืดหยุ่นในการเพิ่มลดจำนวนคนงานตามปริมาณคำสั่งซื้อสินค้าหรือภาวะเศรษฐกิจ 2. ไร้สิทธิแรงงานตามกฎหมายแรงงาน หรือได้รับเพียงค่าจ้างขั้นต่ำตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน และการประกันสังคม แต่ไม่ได้รับค่าจ้างในวันลาป่วย วันหยุดตามประเพณี ทำงาน

ในวันหยุดตามประเพณี นายจ้างจ่ายค่าแรงหนึ่งแรง ถูกหักเงินประกันสังคม แต่ไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ใดๆ เพราะนายจ้างไม่แจ้งชื่อไม่ส่งเงินสมทบให้เรียบร้อย การจ่ายค่าจ้างไม่ตรงกำหนด เรียกเก็บเงินประกันเพื่อบังคับให้ลูกจ้างต้องทำงานครบกำหนดสัญญาจ้างจึงออกได้ หักค่าจ้างเป็นค่าอุปกรณ์การทำงาน ค่าชุดทำงาน ค่าจัดทำบัตรเอทีเอ็ม ถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลา เป็นต้น 3.. ไร้สิทธิรวมตัวต่อรอง ตาม พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ ไม่กล้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานในสถานประกอบการนั้น ไม่กล้าเรียกร้องต่อนายจ้างผู้รับเหมาหรือผู้ว่าจ้าง เพราะถูกจ้างงานระยะสั้น มีโอกาสถูกเลิกจ้างได้ง่าย ถูกกลั่นแกล้งกดดันให้ลาออกได้ตลอด หรือถูกควบคุมการใช้แรงงานอย่างหนักหน่วง เพราะฉะนั้นต้องขยันอดทนตรากตรำทำงานเต็มที่ เพื่อจะได้รับการต่อสัญญาจ้างหรืออาจมีโอกาสถูกคัดเลือกเป็นพนักงานประจำ บริษัท หรือถูกส่งไปทำงานต่อที่อื่น บริษัทรับเหมาแรงงานบางแห่งมีเงื่อนไขห้ามลูกจ้างไปยุ่งเกี่ยวกับสหภาพแรงงานหรือบริษัทผู้ว่าจ้างมีอำนาจสั่งให้ปลดคนงานของผู้รับเหมาออกได้ ถ้าไปร่วมมือกับสหภาพแรงงาน 4. ไร้สิทธิความเสมอภาคเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำของสถานประกอบการ ที่ตนเองไปทำงานอยู่ ทั้งที่ต้องทำงานในกระบวนการผลิตเหมือนกัน ในสภาพลักษณะเดียวกันในพื้นที่เดียวกัน แต่ลูกจ้างของผู้รับเหมากลับได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์น้อยกว่า

ผู้ประกอบธุรกิจรับเหมาแรงงานในบางพื้นที่เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ อบต.บางรายดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงานกลาง หรือกรรมการสหภาพแรงงาน หรือเป็นที่ปรึกษาใกล้ชิดของนายจ้างหลายบริษัทอยู่แล้ว เพื่อควบคุมลูกจ้างมิให้เรียกร้องสิทธิแรงงานตามกฎหมาย หรือรู้ช่องทางละเมิดกฎหมายแรงงานเอาเปรียบลูกจ้างได้มากขึ้น (บัณฑิต ธรรมตรีรัตน์ ใน http://www.thaingo.org/story/book_017.htm สืบค้น 26 กรกฎาคม 2555)

ที่มหาชัยเกิดกรณีพิพาทแรงงานอื้อฉาวในปี 2554 เมื่อบริษัทรับเหมาช่วงแรงงานแห่งหนึ่ง ได้นำเข้าแรงงานจากกัมพูชาตาม MOU โดยติดต่อกับบริษัทจัดหางานแห่งหนึ่งในกัมพูชา เมื่อแรงงานมาถึงผู้รับเหมาช่วงได้ส่งแรงงานไปทำงานที่สถานประกอบการแห่งหนึ่ง ภายใต้สัญญารับเหมาช่วงแรงงาน เมื่อไปทำงานแรงงานพบว่าไม่ได้รับการปฏิบัติตามที่บริษัทจัดหางานที่กัมพูชาได้สัญญาไว้ พวกเขาจึงประท้วงโดยรวมตัวกันออกจากโรงงานมาให้ตำรวจจับ เรื่องนี้กลายเป็นกรณีที่โด่งดัง เพราะมีข้อโต้แย้งว่าใครคือผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อแรงงาน และจะรับผิดชอบอย่างไร สถานประกอบการปฏิเสธที่จะรับผิดชอบ เพราะถือว่าแรงงานไม่ใช่ลูกจ้างของตน ส่วนผู้รับเหมาช่วงก็โยนความผิดไปที่สถานประกอบการว่าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข MOU ในขณะที่บริษัทจัดหางานที่กัมพูชาก็ปฏิเสธความรับผิดชอบใดๆ ทั้งสิ้น ในที่สุดทางการต้องส่งแรงงานกลับ ส่วนบริษัทรับเหมาช่วงแรงงาน และสถานประกอบการต้องคดีความในศาลแรงงาน

การศึกษาของมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำงานเกาะติดพื้นที่มานาน ได้เปิดเผยให้เห็นขบวนการ “นายหน้า” ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ในพื้นที่มหาชัย ขบวนการนายหน้ามีความซับซ้อน มีนายหน้าทำงานหลายหน้าที่ เป็นการร่วมมือกันของทั้งคนไทย และคนพม่า มีการร่วมมือกันหลายฝ่าย ทั้งผู้อิทธิพล นักเลง นักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ มูลนิธิฯ ได้จัดจำแนกประเภทนายหน้า ทำให้เห็นกลไกกระบวนการที่น่าสนใจดังนี้ (มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (2551 : 21-23)

กรอบข้อความ 4.2 ประเภทของนายหน้าในจังหวัดสมุทรสาคร

นายหน้าที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาครอาจจำแนกได้ 10 ประเภทดังนี้

1. นายหน้านำพาข้ามพรมแดน หมายถึง ผู้ที่ติดต่อแรงงานและนำพาข้ามพรมแดนมาประเทศไทย โดยเป็นธุระจัดการเรื่องการเดินทาง การนำพาแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายประมาณ 10,000-15,000 บาท/คน แล้วแต่ความยากลำบากของเส้นทาง การเข้ามาแต่ละครั้งถือเป็นการลักลอบนำพาคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย นายหน้ากลุ่มนี้อาจแบ่งย่อยตามหน้าที่เป็น

1.1 นายหน้าจัดหาที่ต้นทาง หมายถึง ผู้จัดหาแรงงานในหมู่บ้านต่างๆ

1.2 นายหน้าระหว่างทาง หมายถึง ผู้ที่นำพาแรงงานเดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ

1.3 นายหน้าปลายทาง หมายถึง ผู้ที่รับแรงงานที่จุดหมายปลายทางและหาจุดพักให้แรงงาน เพื่อส่งต่อให้กับโรงงานต่างๆ

2. นายหน้าหาคน/ส่งคนเข้าโรงงาน หมายถึงนายหน้าชาวต่างชาติ (พม่า) ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน และรู้จักผู้ประกอบการดี พูดภาษาไทยได้ดี และสามารถจะติดต่อสื่อสารกับกลุ่มแรงงานในพื้นที่ต้นทาง เพื่อจัดส่งแรงงานเข้าสู่กิจการต่างๆ การเป็นธุระจัดการของนายหน้าประเภทนี้ เรียกค่าใช้จ่ายประมาณ 2,000 – 15,000 บาท/คน ราคาแล้วแต่ประเภทของงานที่ตกลงกัน บางครั้งแรงงานเสียให้นายหน้าถึง 20,000 บาท หรับงานประเภทที่ได้รายได้วันละ 191 บาท และค่าล่วงเวลาชั่วโมงละ 35 บาท ซึ่งเป็นโรงงานขนาดกลางถึงขนาดใหญ่มีมาตรฐาน

3.นายหน้าเคลียร์เจ้าหน้าที่รัฐ หมายถึง ผู้รู้จักกับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน และเป็นคนกว้างขวางในแวดวงแรงงานข้ามชาติ นายหน้าประเภทนี้จะเป็นผู้เจรจาต่อรองกับเจาหน้าที่รัฐ เพื่อช่วยเหลือแรงงาน โดยอ้างถึงความคุ้มครองของเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่า เช่นเมื่อแรงงานประสบปัญหาถูกตรวจจับทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย หรือก่อคดีความต่างๆ นายหน้าประเภทนี้จะเป็นผู้เจรจาไกลเกลี่ย และเจรจาจ่ายเงินกับทางเจ้าหน้าที่ เพื่อให้รอดพ้นจากการถูกจับกุมในแต่ละคราวโดยคิดค่าจัดการครั้งละ 5,000 – 10,000 บาท/คน

4.นายหน้าทำบัตร/ทำเอกสาร หมายถึงนายหน้าที่มีความรู้ในการทำเอกสาร เช่น ใบอนุญาตทำงาน ใบทะเบียนราษฎรต่างด้าว (ทร. 38/1) บัตรประกับสุขภาพ ส่วนใหญ่เป็นคนไทย เพราะต้องรู้ภาษาไทย ต้องทำธุรกรรม และรับเซนต์เอกสารราชการ การให้บริการจะคิดเพิ่มจากค่าใช้จ่ายจริง 1-2 เท่า เช่น ค่าใบอนุญาตทำงานและบัตรสุขภาพ เสียค่าใช้จ่ายจริงทั้งสิ้น 3,800 บาท แรงงานอาจจะต้องจ่าย 5,000 – 10,000 บาท บางครั้งแรงงานจ่ายเงินแล้วอาจไม่ได้รับบัตร ได้แต่สำเนา หรือเอกสารปลอม

5.นายหน้าส่งคนกลับบ้าน หมายถึงผู้รู้จักกับหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ผลักดันคนกลับภูมิลำเนา ประเทศต้นทาง หากแรงงานมีความประสงค์จะเดินทางกลับประเทศให้แสดงความจำนง พร้อมชำระค่าเดินทางคนละ 2,000 -3,000 บาท (แล้วแต่จำนวนสัมภาระที่จะนำกลับไปด้วย)

6.นายหน้าพาไปโรงพยาล หมายถึงผู้ที่ทำหน้าที่พาแรงงานไปโรงพยาบาล กรณีที่แรงงานเจ็บป่วยอยากไปโรงพยาบาลแต่ไม่สามารถพูดไทย และไม่รู้ขั้นตอนต่างๆ นายหน้าประเภทนี้อาจเป็นคนพม่าที่พูดไทยได้ดี หรือคนไทย คิดค่าบริการครั้งๆละ 500 บาท นอกจากนั้นยังมีบริการเยี่ยมผู้ป่วย (หากญาติผู้ป่วยเป็นแรงงงงานผิดกฎหมาย จึงไม่มีบัตร ไม่สามารถไปเยี่ยมได้ด้วยตนเอง) ราคาแล้งแต่จะตกลงเป็นกรณี

7.นายหน้าเงินกู้ หมายถึงผู้ทำหน้าที่จัดบริการเงินกู้นอกระบบ นายหน้าประเภทนี้อาจเป็นคนไทยหรือพม่าที่มีฐานะดี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 20-30 บาท/ปี

8.นายหน้าส่งเงินกลับบ้าน หมายถึง ผู้เป็นธุระในการจัดส่งเงินให้กับแรงงานที่ประสงค์จะส่งเงินกลับบ้านไปให้ครอบครัวหรือญาติหรือคนอื่นๆ นายหน้าประเภทนี้มักเป็นชาวพม่าฐานะดี มีเครือข่ายในประเทศต้นทาง การโอนเงินจะใช้วิธีแจ้งผ่านโทรศัพท์ ให้เครือข่ายในประเทศต้นทางมอบเงินให้กับบุคคลที่แรงงานต้องการให้รับเงิน ขณะที่

แรงงานก็จะมอบเงินจำนวนเท่ากันให้กับนายหน้า โดยนายหน้าจะหักค่าบริการเป็นจำนวนร้อยละ 10-20 ของจำนวนเงินที่ส่งให้ที่ต้นทาง บวกกับค่าโทรศัพท์นาทีละ 25-30 บาท ค่าติดตามตัวมารับโทรศัพท์ 40-50 บาท/ครั้ง

9. นายหน้า sub-contractor หรือนายหน้าเหมาช่วง นายหน้าประเภทนี้จะนำเข้าแรงงานจำนวนหนึ่งมาอยู่กับตน และส่งแรงงานไปทำงานให้กับสถานประกอบการ ในฐานะผู้รับเหมาช่วงแรงงานให้กับสถานประกอบการ นายหน้าเหมาช่วงถือว่าเป็นนายจ้างของแรงงาน แรงงานรับเงินและการดูแลต่างๆจากนายหน้าดังกล่าวนี้ นายหน้าประเภทนี้ต้องเป็นผู้มีอิทธิพลสูง เพราะถือว่าเป็นธุรกิจที่ท้าทายกฎหมายอย่างยิ่ง ในขณะที่มีสถานประกอบการจำนวนมากในมหาชัย แม้แต่โรงงานขนาดใหญ่ก็นิยมใช้บริการจากนายหน้าเหมาช่วง เพราะช่วยลดต้นทุนและปัญหาการจัดการแรงงานให้กับธุรกิจได้อย่างดี บางกรณีนายหน้าประเภทนี้กลายเป็นนายหน้าค้ามนุษย์ในภายหลัง จากการไม่จ่ายค่าตอบแทน ไม่ทำบัตรที่ถูกต้อง ไม่อนุญาตให้แรงงานถือเอกสารทางกฎหมายใดๆทั้งสิ้น

10. นายหน้าค้ามนุษย์ หมายถึง ผู้เป็นธุระจัดหาหรือนำพาแรงงาน เพื่อแสวงประโยชน์ในทางมิชอบ ได้แก่ การบังคับค้าประเวณี โดยการต้องชดใช้หนี้ หรือการบังคับให้ทำงาน ขู่เข็ญ ทำร้ายร่างกาย ในการทำงานอื่นๆ นายหน้าประเภทนี้ในสมุทรสาคร จะปรากฏในลักษณะนายหน้าพาแรงงานส่งลงเรือประมง มักมีแหล่งพักคนลักษณะคล้ายโรงงานปิดมีรั้วรอบขอบชิดสูง ห้ามแรงงานออกข้างนอก ให้ทำงานหนักเยี่ยงทาส นายหน้าจะเป็นผู้รับเงินค่าตอบแทนจากการทำงานของแรงงาน โดยถือเป็นการหักค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาทำงานในประเทศไทย หรือบางครั้งนายหน้าอาจนำแรงงานไปขายกับเรือประมงอื่นๆ

ที่มา : มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (2551 : 21-23)

จากกรอบข้อความข้างต้นจะเห็นว่า นายหน้าที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ เป็นขบวนการที่เข้าไปแสวงประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติในหลายช่องทาง ทำให้ขบวนการนายหน้าเป็นแหล่งผลประโยชน์มหาศาล เราอาจทดลองคำนวณจำนวนเงินส่วยที่แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายต้องจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อให้สามารถหลบเลี่ยงความผิดและทำงานได้ ในอัตราที่รับรู้กันคือ 500 บาท/คน/เดือน สมมุติว่ามีแรงงานผิดกฎหมาย 200,000 คน จะตกเป็นเงินเดือนละ 100,000,000 บาท หรือปีละ 1,200,000,000 เงินจำนวนนี้ – ซึ่งยังไม่รวมเงินจากช่องทางอื่นๆอีกมากทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย - มากมายพอที่จะทำให้เกิดเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลระหว่างผู้มีอำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้มหาชัยกลายเป็นพื้นที่พิเศษของผลประโยชน์นอกกฎหมาย ซึ่งเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นมายาวนานและฝังรากลึก จนอาจกล่าวได้ว่ามหาชัยกลายเป็นพื้นที่พิเศษของการละเมิดกฎหมายแรงงาน

การจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ดังที่อภิปรายเปรียบเทียบ 2 จังหวัดที่กล่าวมา มีทั้งส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน แต่ที่กล่าวมานั้นคือขั้นต้น หลังจากได้แรงงานผิดกฎหมายมาแล้ว นายจ้างอาจจะใช้วิธีซ่อนตัวแรงงานและจ่ายส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่ไปเรื่อยๆ หรือดำเนินการในขั้นต่อไปก็คือ การนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนผ่อนผัน และพิสูจน์สัญชาติ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ข. การจ้างแรงงานจดทะเบียนผ่อนผัน และแรงงานพิสูจน์สัญชาติ

การผ่อนผันให้แรงงานที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมาจดทะเบียนเพื่ออนุญาตให้ทำงานได้ในเงื่อนไขที่กำหนด ตามมติคณะรัฐมนตรี (มติ ค.ร.ม.) เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐ แต่ก็ได้ทำมาอย่างต่อเนื่อง การแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติตามแนวทางนี้ หากมองในมุมมนุษยธรรม ย่อมเห็นว่าเป็นเรื่องดีต่อแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานด้วยความจำเป็น และมีคุณูปการทางเศรษฐกิจแก่สังคมไทยอย่างมาก ในขณะที่การกวาดล้างจับกุมและผลักดันกลับ ก็เท่ากับเป็นการผลักใสเพื่อนมนุษย์ให้กลับไปตกระกำลำบาก กระนั้นก็ดีการใช้แนวทางผ่อนผันอยู่เสมอ ก็ทำให้เกิดสิ่งไม่พึงประสงค์ตามมา ก็คือ บรรดานายจ้างได้บทเรียนว่า ในที่สุดแล้วเกือบทุกปีรัฐบาลจะมีมติผ่อนผันแรงงานผิดกฎหมาย นายจ้างจึงใช้วิธีการรับแรงงานมาทำงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นวิธีที่ลงทุนน้อย แล้วก็รอให้ถึงเวลาไปจดทะเบียนผ่อนผัน การมีมติ ครม.ผ่อนผันได้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องเกือบทุกปีมาจนถึงปัจจุบัน[3] สำหรับปีที่มีการผ่อนผันอย่างเปิดกว้างโดยเปิดให้แรงงานใต้ดินกลุ่มที่ไม่เคยขึ้นทะเบียนมาก่อนมาขึ้นทะเบียนได้ (ได้แก่ในปี พ.ศ. 2547, 2549 ,2551,2553,2554) จะพบว่าในปีนั้นการลักลอบนำเข้าแรงงานกลุ่มใหม่จะคึกคักมาก และธุรกิจแรงงานข้ามชาติก็จะคึกคักเป็นพิเศษด้วย (สัมภาษณ์ สมพงษ์ สระแก้ว 25 พฤษภาคม 2554)

การนำแรงงานไปขึ้นทะเบียนมีขั้นตอนดังนี้ นายจ้างที่มีแรงงานหลบหนีเข้าเมืองไปจดแจ้งจำนวนแรงงานต่างด้าวที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด จากนั้นนำเอกสารที่ได้ไปยื่นคำร้องขอจดทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่กรมการปกครอง (ค่าธรรมเนียม 80 บาท) ขั้นต่อไปพาแรงงานต่างด้าวไปตรวจสุขภาพกับสาธารณสุขจังหวัด (ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท) สุดท้ายยื่นขออนุญาตทำงานกับสำนักงานจัดหางานจังหวัด (ค่ายื่นคำขอ 100 บาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900-1,800 บาท) รวมเงินค่าใช้จ่าย 2,980-3,880 บาท[4] แรงงานจดทะเบียนนี้ อนุญาตให้ทำงานได้ในช่วงเวลา 1-2 ปี (ตามแต่จะกำหนด) ผู้ขึ้นทะเบียนแล้วถือว่ามีสถานภาพกึ่งถูกกฎหมาย สำหรับนายจ้างที่ไม่ประสงค์จะไปดำเนินการเองสามารถจ้างนายหน้าทั้งในรูปบุคคล หรือบริษัท เข้ามาดำเนินการแทนได้ โดยทั่วไปคือคิดค่าบริการ 4,500 – 5,000 บาท/คน

ต่อมานับตั้งแต่ปี 2547 รัฐบาลได้ริเริ่มให้มีการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยเป็นไปตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงาน 7 ยุทธศาสตร์ (ดูภาคผนวก 4.1) โดยการพิสูจน์สัญชาติเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว หลักการคือ การปรับสถานภาพแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้เป็นแรงงานเข้า

---

[3] การผ่อนผันเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2535 โดยรับจดทะเบียนแรงงานย้ายถิ่นจากพม่า ที่ทำงานในบางภาคการทำงานและบางพื้นที่ของประเทศเท่านั้น ในปี พ.ศ. 2539 ได้ขยายการผ่อนผันออกไปบางภาคการทำงานใน 43 จังหวัด พ.ศ. 2544 มีการอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ทุกจังหวัดและทุกอุตสาหกรรม จากนั้นก็มีผ่อนผันเรื่อยมาเกือบทุกปีจนถึงปัจจุบัน (มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน 2554 : 5-6)

[4] ขั้นตอนและค่าใช้จ่ายนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2554 ดูรายละเอียดได้ในเวปไซต์ของ สำนักบริหารแรงงานจ่างด้าว

เมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว เพื่อจัดส่งรายชื่อให้ประเทศต้นทางพิสูจน์และรับรองสถานะ เพื่อปรับเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ผู้ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจะได้ เอกสารรับรองสถานะจากประเทศต้นทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) ในกรณีของลาว และเอกสารรับรองบุคคล (Certification of identity) ในกรณีของประเทศกัมพูชา จากนั้นแรงงานก็จะต้องไปขอใบอนุญาตทำงานเป็นขั้นตอนต่อไป แรงงานที่ผ่านขั้นตอนทั้งหมดนี้จะเปลี่ยนสถานะจากแรงงานผิดกฎหมาย เป็นแรงงานถูกกฎหมาย สามารถทำงานในประเทศไทยได้ 2 ปี และต่ออายุได้หนึ่งครั้งรวมเป็น 4 ปี แรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ได้รับการดูแลภายใต้ระบบประกันสังคม

ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ สำหรับกรณีแรงงานลาว นายจ้างต้องไปยังสำนักงานจัดหางานจังหวัด ยื่นคำร้องขอพิสูจน์สัญชาติให้แรงงาน โดยต้องมีใบอนุญาตทำงาน หรือสำเนา ทร.38/1 ของแรงงานไปด้วย ในขั้นนี้ต้องเสียค่าธรรมเนียมการพิสูจน์สัญชาติ คนละ 2,500 บาท เป็นค่าออกเอกสารรับรองบุคคล ในทางปฏิบัติขั้นนี้ต้องใช้เวลารอนาน 1-2 เดือน หรืออาจนานกว่านั้น เพราะต้องส่งเอกสารให้ทางการลาวไปตรวจสอบสัญชาติที่ต้นทาง (ในบางโอกาสคณะเจ้าหน้าที่ลาวจะมาเปิดสำนักงานชั่วคราวรับพิสูจน์สัญชาติในประเทศไทย แต่ไม่ได้อยู่ประจำตลอดทั้งปี) เมื่อได้เอกสารรับรองสถานะบุคคลจากทางการลาวมาแล้ว ขั้นต่อมาคือการไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในจังหวัดที่นายจ้างอยู่ เพื่อยื่นการตรวจลงตรา วีซ่า L-A เสียค่าธรรมเนียมตรวจลงตราคนละ 500 บาท จากนั้นก็เข้าสู่ขั้นตอนสุดท้ายคือ การขอรับใบอนุญาตทำงาน ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ค่ายื่นคำขอ 100 บาท และค่าธรรมเนียมใบอนุญาต 900-1,800 บาท รวมค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สัญชาติ 4,000 – 4,900 บาท (ดูรายละเอียดได้ในเวปไซต์ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว) สำหรับนายจ้างที่ไม่ต้องการดำเนินการเอง มีนายหน้ารับทำให้ทั้งในรูปบุคคลหรือบริษัทคิดค่าบริการ 6,000 – 7,000 บาท/คน

จากกลวิธีที่กล่าวมาคือ การนำแรงงานไปจดทะเบียนผ่อนผัน และจากนั้นนำแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติ *ขั้นตอนแรกใช้งบประมาณ 2,980-3,880 บาท ส่วนขั้นตอนที่สองใช้งบประมาณ 4,000 – 4,900 หากจ้างนายหน้าดำเนินการ จะต้องบวกค่าใช้จ่ายไปอีกประมาณขั้นตอนละ 1,000 – 2,000 บาท หากทำทั้งสองขั้นตอน โดยการจ้างนายหน้าดำเนินการ จะเสียเงินอย่างมากที่สุดจำนวน 10,980 - 12,780 บาท/แรงงาน 1 คน ซึ่งยังเป็นต้นทุนที่ต่ำกว่านำเข้าแรงงานตาม MOU (ที่สูงถึง 17,000 – 25,000 บาท/คน)* ในทางปฏิบัตินายจ้างไม่จำเป็นต้องพาแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติก็ได้ หากพอใจจะใช้แรงงานจดทะเบียนต่อไป แล้วก็พาไปต่อทะเบียนทุกปี (เพราะ มติ ครม. ผ่อนผันมักจะมีทุกปี) รวมทั้งในทางปฏิบัติการพิสูจน์สัญชาติเป็นไปโดยล่าช้าอย่างมาก นายจ้างสามารถใช้แรงงานจดทะเบียนไปเรื่อยๆ และอ้างต่อเจ้าหน้าที่ว่ารอการพิสูจน์สัญชาติ ด้วยกลวิธีเช่นนี้นายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ ก็สามารถใช้แรงงานไปได้เรื่อยๆ โดยไม่ต้องลงทุนจ้างงานตาม MOU ซึ่งยุ่งยากเสียเวลาต้นทุนสูง และไม่ยืดหยุ่นสำหรับกิจการของพวกเขา

4.1.3 กรณีการอนุญาตให้ทำงานในพื้นที่ชายแดนตามมาตรา 14 ของ พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

การอนุญาตให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทำงานได้ในพื้นที่ชายแดนไทย เป็นการปรับตัวในการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดจากความจริงที่ว่าในพื้นที่ชายแดนไทย มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากข้ามแดนมาทำงานแบบเช้ามาเย็นกลับ หรือทำงานตามฤดูกาล (เข้ามาอยู่คราวละครึ่งเดือนหรือเป็นเดือน) โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาว ที่มีแรงงานชาวลาวเข้ามาเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม เช่นในช่วงดำนา เกี่ยวข้าว หรือการผลิตพืชพาณิชย์อื่นๆ การศึกษาที่อำเภอชายแดน จังหวัดอุบลราชธานี ชิ้นหนึ่ง เป็นกรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นความสำคัญอย่างมากของแรงงานลาว ต่อการผลิตของเกษตรกรไทย ในภาวะที่แรงงานไทยขาดแคลนจากการย้ายถิ่นไปทำงานในตอนในของประเทศ การมาทำงานของแรงงานลาว มีความต่อเนื่องยาวนานจนเกิดเป็นเครือข่ายข้ามพรมแดนของการจ้างแรงงาน จนกระทั่งแรงงานลาวที่มาทำงานในประเทศไทยจำนวนมากสามารถเก็บเงินสร้างสมฐานะได้อย่างดี (สมไสว 2555)

การอนุญาตให้ทำงานตามพื้นที่ชายแดน แม้ว่าเพิ่งจะมีการกำหนดอย่างชัดเจนใน มาตรา 14 ของ พรบ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 (ดูรายละเอียดในเชิงอรรถที่ 2 บทที่ 3 หน้า 86) แต่ในทางปฏิบัติในท้องที่ชายแดนได้มีความร่วมมือระหว่างจังหวัดของไทยกับแขวงของลาวที่อยู่ติดกันมานานแล้ว (สัมภาษณ์วิไล จันทนาม 8 เมษายน 2555) *ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแรงงานก็จะถูกจำกัดให้ทำงานเฉพาะในเขตอำเภอที่ติดกับชายแดนเท่านั้น* แนวปฏิบัตินี้เป็นที่ถูกใจของนายจ้างไทยและแรงงานลาวในพื้นที่ชายแดน สำหรับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็เห็นว่าเป็นแนวทางที่ไม่ค่อยมีปัญหา เพราะเป็นการร่วมกันดูแลของท้องถิ่น (ดูรายละเอียดวิธีการข้ามแดนในบทที่ 3 หน้า 85-86)

แต่จากเนื้อหาของมาตรา 14 จะเห็นว่ากฎหมายนี้ *เปิดทางให้แรงงานเข้ามาทำงานได้ ในอำเภอที่ไม่ติดชายแดน หรือในตัวจังหวัด* เราอาจตีความได้ว่า กฎหมายคาดว่าแนวทางนี้จะเป็นผลดีต่อแรงงานต่างชาติและนายจ้างไทยในจังหวัดชายแดน โดยจะเป็นการสร้างกลไกการจ้างงานอีกแบบหนึ่ง ที่ลดขั้นตอนความยุ่งยาก กลไกนี้ยังอาจจะทำให้แรงงานต่างชาติไม่ต้องการเข้าไปทำงานตอนในของประเทศด้วย แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนเห็นว่า มาตรานี้อาจจะสร้างปัญหา กล่าวคือเมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาถึงตอนในระดับจังหวัดแล้วก็ยากที่จะควบคุม พวกเขาอาจจะลักลอบเข้าไปตอนในของประเทศได้ง่ายขึ้น กรณีค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท จะเป็นอีกตัวแปรหนึ่ง หากมีการจ่ายค่าแรง 300 บาทเท่ากันทุกจังหวัด (และบังคับใช้ได้จริง) จังหวัดชายแดนก็จะเต็มไปด้วยแรงงานต่างชาติ แต่หากบังคับได้เฉพาะตอนในของประเทศ แรงงานจากชายแดนก็จะลักลอบเข้าไปตอนในตามแรงดึงดูดของค่าแรง (สัมภาษณ์คุณ วรัทยา นิธิศธานี 4 เมษายน 2555)

4.1.4 บทเรียนจากกลไกการจัดการ 4 รูปแบบ

จากที่ได้กล่าวมาในช่วงต้นว่า ในปัจจุบันรัฐไทยมีกลไกจัดการจ้างแรงงานข้ามชาติ 4 รูปแบบที่ใช้ประกอบกัน ผู้วิจัยเห็นว่าสถานการณ์นี้ได้ให้บทเรียนการจัดการแรงงานในประเด็นสำคัญ ก็คือ ทำให้เข้าใจทั้งข้อดีและปัญหาของการมีกลไกหลายประเภททำงานร่วมกัน กล่าวคือ หากพิจารณากลไกการจัดการทั้ง 4 รูปแบบจะเห็นว่า เกิดขึ้นในช่วงเวลาต่างกัน และมีเป้าหมายการแก้ไขปัญหาต่างกัน สำหรับข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ ต้องการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบในระยะยาว การพิสูจน์สัญชาติ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า สำหรับแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายและทำงานอยู่แล้ว การพิสูจน์สัญชาติจะเป็นเครื่องมือเปลี่ยนสถานภาพแรงงานให้ถูกกฎหมาย ซึ่งเป็นการทำให้แรงงานเข้าระบบการกำกับควบคุมของรัฐได้อีกหนทางหนึ่ง การผ่อนผันให้ทำงานได้ตาม มติ ครม. เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าอีกประการหนึ่ง สำหรับแรงงานที่ยังไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ (เนื่องจากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติต้องใช้เวลา) ส่วนมาตรา 14 ตาม พรบ.การคุ้มครองแรงงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ก็เป็นการพยายามสร้างกลไกการจัดการอีกรูปแบบหนึ่ง ให้การจ้างแรงงานทำได้ง่ายขึ้นในพื้นที่ชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เราอาจจะเรียกการจัดการที่เป็นอยู่นี้ว่า ยุทธศาสตร์การจัดการโดยใช้ “กลไกหลายรูปแบบ รับมือกับปัญหาหลายรูปแบบ”

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับหลักการ กลไกหลายรูปแบบรับมือกับปัญหาหลายรูปแบบ เพราะการวิจัยทำให้พบว่าปัญหาแรงงานข้ามชาติมีหลากหลายรูปแบบ การใช้เครื่องมือหลายแบบจึงเป็นการใช้กลไกที่ละเอียดอ่อน แทนที่จะใช้เครื่องมือที่แข็งทื่อเบ็ดเสร็จเด็ดขาด การใช้กลไกหลายแบบเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในนานาประเทศ ดังที่ได้แสดงให้เห็นในบทที่ 1 ช่วงการทบทวนวรรณกรรม อีกทั้งจากการสนทนากับนักกิจกรรมด้านแรงงานหลายท่าน พวกเขาก็เห็นว่าการใช้กลไกหลายแบบประกอบกันเป็นเรื่องถูกต้องกระนั้นก็ดี จากการวิเคราะห์ในที่นี้ เราจะเห็นว่าในทางปฏิบัติ การใช้กลไกหลายแบบก็สร้างปัญหาด้วย ดังที่จะเห็นว่าเมื่อนายจ้างเห็นว่าการนำเข้าแรงงานตาม MOU ต้นทุนสูงและยุ่งยาก ในขณะที่มีช่องทางอื่นๆที่ต้นทุนต่ำกว่า พวกเขาก็ใช้เลือกใช้ช่องอื่น คือทางการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย แล้วจึงนำแรงงานไปขอผ่อนผัน หรือพิสูจน์สัญชาติภายหลัง ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ตราบในที่ยังมีการผ่อนผันให้จ้างแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการพิสูจน์สัญชาติ ก็จะทำลายแรงจูงในของการนำเข้าแรงงานตาม MOU

บทเรียนที่ได้อีกประการหนึ่งก็คือ การพบว่าการนำเข้าแรงงานตาม MOU เป็นกลไกที่เป็นประโยชน์ โดยเป็นกลไกที่เหมาะกับนายจ้างธุรกิจขนาดกลางหรือใหญ่ที่มีการบริหารกิจการอย่างเป็นระบบ การสัมภาษณ์พบว่านายจ้างกลุ่มนี้ทุกคนคิดว่า มีกลไก MOU ดีกว่าไม่มี โดยเฉพาะในยามที่แรงงานไทยขาดแคลน ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อโต้แย้งกับความคิดที่ว่าควรยกเลิกกลไก MOU เพราะไม่มีประโยชน์ ผู้วิจัยเสนอว่าการนำเข้าแรงงานตาม MOU มีประโยชน์สำหรับนายจ้างบางกลุ่ม สำหรับนายจ้างบางกลุ่มที่ไม่เหมาะสมกับกลไก MOU ก็ควรจะออกแบบกลไกอื่นๆที่เหมาะสม ในขณะที่ยังใช้กลไก MOU ต่อไปด้วย

4.2 นายหน้านำเข้าแรงงานตามกรอบ MOU ในประเทศไทย กับ ประเด็นท้าทาย

นายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ในประเทศไทย เป็นกลไกสำคัญ ในภาวะที่บริษัทจัดหางานในประเทศลาวมีความสามารถจำกัด และด้วยผลประโยชน์จำนวนมากมายเป็นแรงผลักดัน นายหน้านำเข้าแรงงานในประเทศไทย ได้ขยายตัวและมีการพัฒนารูปแบบการทำงานอย่างมาก มีทั้งนายหน้ามืออาชีพ นายหน้าสมัครเล่น ทั้งประกอบกิจการอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ บางกรณีสร้างสรรค์ แต่บางกรณีเข้าข่ายการค้ามนุษย์ ในสถานการณ์เช่นนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมนายหน้านำเข้าแรงงาน เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นท้าทายว่ารัฐควรจะดำเนินการอย่างไร

นายหน้านำเข้าแรงงานอาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มคือ นายหน้าที่เป็นทางการ และ นายหน้าที่ไม่เป็นทางการ (สมาน และคณะ 2553 : 39-45)

นายหน้าที่เป็นทางการ ได้แก่บริษัทจัดหางานของไทย ที่ดำเนินการจัดหางานในประเทศและต่างประเทศให้แก่คนไทย แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้บริษัทจัดหางานของไทยจดทะเบียนเป็นบริษัทนำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านได้ ดังนั้นทางเลี่ยงก็คือ <u>จดทะเบียนเป็นบริษัทที่ปรึกษาด้านแรงงาน</u> แล้วทำงานร่วมกับบริษัทจัดหางานในลาว บริษัทที่ปรึกษาอาจจะดำเนินงานใน 2 ลักษณะ คือ (1) บริษัทที่ปรึกษาด้านแรงงานติดต่อกับผู้ประกอบการ หรือผู้ประกอบการติดต่อกับบริษัทที่ปรึกษาเมื่อได้รายการนำเข้าแรงงาน (order) จากผู้ประกอบการ พร้อมกับได้รับแต่งตั้งเป็นตัวแทนดำเนินการของผู้ประกอบการแล้ว บริษัทที่ปรึกษาฯจะดำเนินการแทนผู้ประกอบการตามขั้นตอนทั้งหมด ตั้งแต่การยื่นขอนำเข้าแรงงานตามโควตาการจ้างแรงงาน บริษัทที่ปรึกษาฯจะประสานงานกับบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง เพื่อดำเนินงานจัดหาแรงงานตามจำนวนและคุณสมบัติที่ต้องการ รวมทั้งการจัดเตรียมเอกสารเดินทางให้แรงงานต่างด้าวด้วย โดยบริษัทที่ปรึกษาฯจะดำเนินการรับช่วงเมื่อมีการจัดส่งแรงงานมาที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง แล้วนำส่งสถานประกอบการ ส่วนค่าใช้จ่าย (ค่าหัวแรงงาน) จะจ่ายให้บริษัทจัดหางานของประเทศต้นทาง โดยบริษัทที่ปรึกษาฯจะคอยติดตามดูแลแรงงานช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่างๆ การทำงานในลักษณะนี้ เป็นในลักษณะที่บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง เป็นผู้รับงานจากบริษัทที่ปรึกษาด้านแรงงานของไทยอีกช่วงหนึ่ง (2) บริษัทที่ปรึกษาด้านแรงงานในไทยทำงานร่วมกับบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางในลักษณะหุ้นส่วน โดยอาจจะแบ่งงานกันเช่นร่วมกันรับสมัครและคัดเลือกแรงงาน จัดเตรียมเอกสารให้แรงงาน ในส่วนของประเทศลาวเป็นหน้าที่ของบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง เอกสารในส่วนของประเทศไทยเป็นหน้าที่ของบริษัทที่ปรึกษาฯในไทย การติดตามแก้ไขปัญหาในประเทศไทยให้แรงงานเป็นหน้าที่ของบริษัทที่ปรึกษาในไทยฯ เป็นต้น

นายหน้าที่ไม่เป็นทางการ คือการทำงานของบุคคล มีทั้งเป็นญาติหรือคนรู้จักกับแรงงาน หรือผู้มีอาชีพนายหน้าโดยตรง ซึ่งมีทั้งคนไทยและคนลาว นายหน้าไม่เป็นทางการอาจแบ่งเป็น (1) นายหน้าส่วนบุคคลที่ทำงานอิสระ มักเป็นผู้เครือข่ายกว้างขวาง สามารถจัดหาแรงงาน เข้าถึงหน่วยงานรัฐในลาวและในไทย มีความคุ้ยเคยในการประกอบเอกสาร สามารถนำพาแรงงานข้ามแดน (2) นายหน้าส่วนบุคคลที่เป็นตัวแทนของนายจ้าง (3) นายหน้าที่เป็นตัวแทนของบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทาง นาย

หน้าที่ไม่เป็นทางการในการดำเนินการก็จะทำสัญญาในรูปบุคคลกับนายจ้างผู้ประสงค์จะจ้างแรงงาน หรือนายหน้าบางคนอาจมีบริษัทนิติบุคคลของตัวเอง ในรูปกิจการพาณิชย์ แล้วก็ทำสัญญากับนายจ้าง

เมื่อพิจารณา MOU ไทย-ลาว จะพบว่า ได้ระบุอย่างกว้างๆ ถึงแนวทางความร่วมมือในการจ้างแรงงาน โดยเน้นหนักวางแนวทางอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ แต่ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของเอกชนที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งโดยนัยก็หมายความว่าการดำเนินการใดๆนอกเหนือจากนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วของทั้งสองประเทศ สำหรับกฎหมายไทย ดังได้กล่าวไปแล้วว่า ยังไม่มีกฎหมายควบคุมนายหน้านำเข้าแรงงานโดยตรง มีแต่กฎหมายความคุมการหางานและส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ได้แก่ *พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528*[5]

ในส่วนของลาวพบว่า มีความก้าวหน้าพอสมควร คือลาวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ คำรัสนายกรัฐมนตรีที่ 68 ว่าด้วย การส่งผู้ใช้แรงงานลาวไปอยู่ต่างประเทศ และ กฎกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 043 ว่าด้วย การจัดตั้งและคุ้มครองวิสาหกิจบริการจัดหางาน ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของบริษัทจัดหางานโดยสมบูรณ์ (ดูภาคผนวก 3.3) กระนั้นก็ดี กฎหมายนี้ควบคุมสำหรับบริษัทชาวลาว ไม่ได้ครอบคลุมมาถึงนายหน้านำเข้าในประเทศไทย

ในการดำเนินการจ้างแรงงานตาม MOU นายจ้างผู้ประสงค์จะจ้างแรงงาน อาจใช้วิธีติดต่อกับบริษัทจัดหางานในลาวโดยตรง กล่าวคือเมื่อไปที่สำนักงานจัดหางาน จะมีรายชื่อบริษัทจัดหางานในลาวพร้อมสถานที่ติดต่อ ที่สามารถติดต่อว่าจ้างบริษัทตามที่นายจ้างพอใจ แต่นายจ้างส่วนใหญ่จะไม่มีข้อมูลและไม่วางใจ จึงเลือกใช้บริการของนายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ดังที่กล่าวไว้แล้วว่านายหน้ามีแบบเป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการ นายจ้างจะจ้างใครก็แล้วแต่ความสัมพันธ์หรือข้อมูลที่มี ซึ่งโดยปกตินายหน้า (ทั้งทางการและไม่ทางการ) จะมีหนังสือแสดงการแต่งตั้งจากบริษัทจัดหางานในลาวให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนบริษัท ฝ่ายนายจ้างไทย เมื่อเลือกนายหน้าแล้วก็จะทำหนังสือมอบอำนาจให้นายหน้าดำเนินการแทนในการจัดหาแรงงานตาม MOU (แต่ทางการเรียกว่าทำหน้าที่ “ที่ปรึกษาด้านแรงงาน”) หนังสือมอบอำนาจทำให้นายหน้ามีอำนาจในการดำเนินการติดต่อกับราชการแทนนายจ้าง ดังนั้นกล่าวในเชิงหลักการ นายหน้าดำเนินการในนามบริษัทจัดหางานในลาว ดังนั้นหากมีปัญหาใดๆ ระหว่างบริษัทจัดหางาน และ นายจ้าง ทั้งสองฝ่ายก็จะฟ้องร้องเอาผิดกันตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ นายหน้ามีบทบาทมากกว่าเป็นตัวกลางตามปกติ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในภาวะที่บริษัทจัดหางานในลาวทำงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ นายหน้าจึงมีบทบาทมาก จนอาจมีข้อ

[5] ตามกฎหมายนี้ การจัดหางาน หมายถึงการจัดหางานให้แก่คนหางาน หรือหาลูกจ้างให้แก่นายจ้าง โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ผู้จะประกอบธุรกิจจัดหางานจะต้องทำการขอใบอนุญาตจากนายทะเบียนกรมการจัดหางาน ซึ่งจะมีข้อกำหนดคุณสมบัติผู้ขออนุญาต และมีข้อกำหนดในการทำงานอย่างรอบด้านและเคร่งครัด เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคนหางาน ไม่ให้ตกเป็นผู้เสียหายหรือถูกหลอกลวงจากบริษัทจัดหางาน

สงสัยว่าในบางกรณีหากมีการฉ้อโกง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน จะเอาผิดกับใคร ดังจะกล่าวถึงกรณีตัวอย่าง นายหน้าไม่เป็นทางการ 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก นายหน้านำเข้าแรงงานไทยที่ไปมีบทบาทพัฒนาบริษัทจัดหางานที่ลาว โดยคุณมานพ ผู้จัดการฝ่ายบุคคลของโรงงานทอผ้าแห่งหนึ่งในจังหวัดสระบุรี แรกเริ่มเดิมทีมานพเพียงแต่ติดต่อกับบริษัทจัดหางานลาว เพื่อนำเข้าแรงงานมาทำงานในโรงงานของตน แต่การทำธุรกิจกับบริษัทจัดหางานที่แขวงสาละวัน ได้พัฒนาไปสู่ความร่วมมือข้ามชาติของธุรกิจนำเข้าแรงงานของเขาและเพื่อนๆ

ดังได้กล่าวในบทที่ผ่านมา ในเงื่อนไขที่แขวงสาละวันมีนโยบายส่งเสริมการส่งออกแรงงานตาม MOU และทางการแขวงสาละวันได้เข้ามามีบทบาทจัดหางาน เป็นโอกาสให้เครือข่ายธุรกิจจัดหางานของมานพเกิดขึ้น โดยเป็นการร่วมมือกัน 3 ฝ่ายคือ บริษัทจัดหางานในลาว หน่วยงานพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน (พจง.) แขวงสาละวัน และมานพกับเพื่อนคนไทย

ความร่วมมือ 3 ฝ่าย ทำให้ธุรกิจเดินหน้าด้วยดี มานพในฐานะผู้จัดการฝ่ายบุคคลโรงงานในจังหวัดสระบุรี มีความสัมพันธ์กว้างขวางกับแวดวงนายจ้างในจังหวัดสระบุรีและจังหวัดใกล้เคียง (ซึ่งมีการรวมตัวในรูปสมาคมนายจ้าง) นอกเหนือจากหน้าที่หลักของคือผู้จัดการฝ่ายบุคคลของโรงงานทอผ้า เขาได้ทำงานเสริมคือนายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ให้แก่นายจ้างที่ต้องการนำเข้าแรงงานจากลาว โดยนายจ้างที่จะว่าจ้างให้เขาทำหน้าที่นำเข้าแรงงาน จะต้องทำหนังสือแต่งตั้งให้เขาเป็นที่ปรึกษาด้านการนำเข้าแรงงาน (ซึ่งเป็นไปตามระเบียบการที่กำหนดโดยกรมการจัดหางาน) จากนั้นเขาและเพื่อนจะทำหน้าที่ทั้งหมดตั้งแต่เริ่มต้นขอโควตา การยื่นคำร้องขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย การยื่นขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว จนกระทั่งนำแรงงานที่พร้อมจะทำงานอย่างถูกกฎหมายมาถึงโรงงาน เมื่อมาถึงโรงงานแล้ว มานพจะติดตามรับประกันการหลบหนีของแรงงานในช่วง 3 เดือนแรก หลังจากนั้นก็จะเป็นผู้ประสานงานและไกล่เกลี่ยเบื้องต้น ระหว่างนายจ้าง แรงงาน และทางการลาว เมื่อแรงงานมีปัญหาในการทำงาน ทำหน้าที่ติดตามดูแลคนงานอย่างต่อเนื่องจนครบกำหนด และช่วยต่อสัญญาให้ด้วยในกรณีที่นายจ้างต้องการ

ส่วนบทบาทหน้าที่ของแขวงสาละวัน ก็คือ ช่วยประชาสัมพันธ์และออกจัดหาแรงงานที่ต้นทาง ช่วยเร่งกระบวนการทางเอกสารในระดับแขวง การฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และให้ความรู้เรื่องสิทธิแรงงาน สำหรับบทบาทของบริษัทจัดหางานของลาวคือ การดำเนินเอกสารในระดับส่วนกลาง ได้แก่ หนังสือเดินทาง วีซ่า และเอกสารอื่นๆ และที่สำคัญที่สุด บริษัทจัดหางานทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบอย่างเป็นทางการในการส่งออกแรงงาน เพราะกฎหมายระบุไว้ว่าการส่งออกแรงงานตาม MOU ทำได้โดยผ่านบริษัทจัดหางานของลาวเท่านั้น

ที่ผ่านมา ด้วยความคึกคักของความต้องการจ้างแรงงานของนายจ้างที่ติดต่อมายังคุณมานพ และจากประสบการณ์การบริหารจัดหารธุรกิจ มานพได้ก้าวเข้าไปมีบทบาทที่ประเทศต้นทาง (ลาว) ในการวางระบบการดำเนินงานให้แก่บริษัทจัดหางาน โดยได้ไปช่วยจัดตั้งสำนักงานของบริษัทที่เมืองสาละวัน วางระบบจัดการสำนักงาน และจัดจ้างเจ้าหน้าที่ โดยมีเพื่อนนักธุรกิจของมานพเข้าไปเป็นกำลัง

สำคัญประจำสำนักงาน อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า สำนักงานที่จัดตั้งขึ้นอยู่ในการจัดการของมานพและเพื่อน โดยอาศัยชื่อและทะเบียนอนุญาตของบริษัทจัดหางาน และการสนับสนุนของบริษัทจัดหางานลาวในบางส่วน

ผลงานที่เกิดขึ้น ภายใต้บริษัทจัดหางานแห่งนี้ โดยการทำงานร่วมกันของทั้ง 3 ฝ่าย โดยมีมานพเป็นกำลังสำคัญ สามารถส่งออกแรงงานจากแขวงสาละวันได้จำนวนมาก สามารถดำเนินการจ้างงานเสร็จสิ้นกระบวนการภายในเวลา 2 เดือน ค่าบริการ 20,000-23,000 บาท และมีการติดตามดูแลแรงงานแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง ผลสำเร็จของธุรกิจนี้อาจดูได้จากยอดการนำเข้าแรงงานตาม MOU ของสระบุรีที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น และมีกรณีพิพาทแรงงานค่อนข้างน้อย

กรณีที่สอง ดังตัวอย่างของนักธุรกิจชายแดนจังหวัดอุบลราชธานี คือคุณสุธน สุธนเป็นนายหน้าการค้าในพื้นที่ชายแดนไทย-ลาวมาก่อน เมื่อมีการนำเข้านำแรงงานตาม MOU เขาได้ผันตัวเข้ามาเป็นนายหน้านำเข้าแรงงาน ให้กับผู้ประกอบการที่เขารู้จักทั้งในพื้นที่ภาคอีสาน และภาคอื่นๆ กิจการของเขาดำเนินไปภายใต้บริษัทที่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในนามบริษัทเฟื่องฟ้า จำกัด (นามสมมุติ) การจดทะเบียนนี้ทำกับสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท ประจำจังหวัดขึ้นกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งตามกฎหมายอนุญาตให้ประกอบกิจการต่างๆได้ 30 ประเภท รวมทั้งครอบคลุมการเป็นนายหน้าจัดหาแรงงานด้วย

กรณีของสุธนคล้ายคลึงกับกรณีของมานพ คือได้เกิดความร่วมมือสามฝ่าย ระหว่างบริษัทเฟื่องฟ้านำโดยสุธน ร่วมกับ พจง. แขวงสาละวัน และบริษัทจัดหางานลาว แต่กรณีของสุธนมีพัฒนาการต่างออกไป ในขณะที่กรณีแรก มานพจำกัดบทบาทตนเองที่แขวงสาละวัน แต่สุธนได้ขยับขยายออกไปหาแรงงานจากแขวงอื่นๆ โดยได้ไปสรรหาแรงงานในพื้นที่ที่เขามีเครือข่ายคนลาวที่รู้จักคือที่เมืองท่าแขก แขวงคำม่วน เมืองหลวงพระบาง แขวงหลวงพระบาง และพื้นที่อื่นๆ แต่เนื่องจากในแขวงที่ไปหาแรงงาน ไม่มีนโยบายส่งออกแรงงานดังที่สาละวัน อีกทั้งยังไม่มีบริษัทจัดหางานแห่งใดไปเคลื่อนไหวสรรหาแรงงานในพื้นที่นั้น สุธนและเครือข่ายชาวลาวได้ลงเคลื่อนไหวจัดหาแรงงานในระดับหมู่บ้านเอง ตลอดจนเดินเรื่องเอกสารเกือบทุกขั้นตอน และได้ติดต่อว่าจ้างขอส่งออกแรงงานโดยอาศัยชื่อของบริษัทจัดหาแรงงานแห่งหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อ้างชื่อบริษัทจัดหางานในการส่งออกแรงงาน และจ่ายค่าตอบแทน (ค่าเช่าชื่อบริษัท) ให้กับบริษัทนั้น

โดยวิถีทางนี้อาจกล่าวได้ว่า บริษัทเฟื่องฟ้าได้ดำเนินการเป็นทั้งนายหน้า-ผู้สรรหาแรงงาน-ส่งออก/นำเข้าแรงงาน-และติดตามมาดูแลแรงงานถึงสถานประกอบการในไทย นับเป็นการดำเนินงานอย่างครบวงจร ในการนี้อาจกล่าวได้ว่า ในทางปฏิบัติบริษัทเฟื่องฟ้าได้พัฒนาตัวเองเป็นผู้นำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ (ในขณะที่กฎหมายไทยยังไม่รับรอง ส่วนกฎหมายลาวอนุญาตให้ทำได้แต่ต้องขออนุญาตจดทะเบียนอย่างถูกต้อง) บริษัทเฟื่องฟ้าได้พัฒนารูปแบบสัญญาการจ้างงาน ระหว่างบริษัทเฟื่องฟ้าในฐานะผู้จัดหาแรงงาน กับ นายจ้างไทยที่ต้องการว่าจ้างบริษัทเฟื่องฟ้า ซึ่งการทำสัญญาว่าจ้าง

นี้ได้กลายเป็นทางเลือกอีกแบบหนึ่งของนายจ้างในการได้มาซึ่งแรงงานตาม MOU (โปรดดูสัญญาของบริษัทเฟื่องฟ้า เปรียบเทียบกับสัญญาของบริษัท ก ในภาคผนวก 3.4 และ 3.5)

ที่ผ่านมาผลงานของบริษัทเฟื่องฟ้าค่อนข้างประสบความสำเร็จในการนำเข้าแรงงาน สามารถนำเข้าแรงงานได้จำนวนประมาณ 500 คน ส่งให้สถานประกอบการทั้งในจังหวัดอุบลราชธานี ในจังหวัดภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคใต้ บทบาทของสุธนยังนับได้ว่าทำให้ พจง. แขวงสาละวันมีพัฒนาการทำงานดีขึ้น ส่งออกแรงงานจากแขวงสาละวันได้มากขึ้น (ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3) แต่การทำงานของบริษัทเฟื่องฟ้าก็มีปัญหาอยู่ไม่น้อย เพราะความจริงบริษัทเฟื่องฟ้ามีเพียงในนาม แต่ไม่มีที่จัดตั้งสำนักงาน มีเพียงเครือข่ายเพื่อนร่วมงานของสุธน 3-4 คน ที่ติดต่อต่อกันทางโทรศัพท์ และพบปะกันเป็นครั้งคราว แม้ว่าคุณสุธนจะมีความตั้งใจที่จะรับผิดชอบแก้ไขปัญหาต่างๆตามที่ระบุในสัญญา แต่ด้วยข้อจำกัดของจำนวนคนทำงาน ก็ทำให้ไม่สามารถติดตามแก้ไขปัญหาต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นกรณีที่แรงงานหลบหนีจากโรงงานไปก่อนในช่วง 3 เดือนแรก ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และตามข้อตกลงบริษัทรุ่งฟ้าจะหาแรงงานไปทดแทนให้ แต่บริษัทรุ่งฟ้าก็ไม่สามารถทำได้หรือทำได้ล่าช้า อีกทั้งในกรณีที่แรงงานมีปัญหาปลีกย่อยต่างๆต้องการคนกลางมาไกล่เกลี่ยให้คำปรึกษา สุธนก็ไม่สามารถไปแก้ปัญหาให้ได้อย่างทันสถานการณ์

จากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี เราคงไม่ปฏิเสธบทบาทที่สร้างสรรค์ของนายหน้าที่เป็นกลไกสำคัญให้การจ้างแรงงานตาม MOU เกิดขึ้นได้โดยสะดวก รวดเร็ว ตอบสนองความต้องการของนายจ้างได้ดี แต่ประเด็นปัญหาก็คือ นายหน้าได้ทำการมากกว่าเป็นคนกลาง *การกระทำของเขาทำให้เขามีฐานะเป็นผู้จัดหางานและส่งออกแรงงาน* ซึ่งตามกฎหมายของทั้งไทยและลาวผู้จัดหางานต้องจดทะเบียนขออนุญาตและถูกควบคุมภายใต้กฎระเบียบตามกฎหมาย การกระทำของนายหน้าจึงเป็นการกระทำที่เกินกว่าความสามารถจะรับผิดชอบ/เกินกว่าความเหมาะสม การกระทำดังกล่าวมีความเสี่ยงต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้น เช่นการล่อลวง ฉ้อโกงแรงงาน หรืออาจถึงขั้นการค้ามนุษย์ และการฉ้อโกงนายจ้าง

ข้อเสนอในเบื้องต้นต่อการแก้ไขปัญหานี้ก็คือ ในระยะยาว เราต้องลดอุปสรรคต่างๆของการจ้างแรงงานตาม MOU ให้เกิดความราบรื่น โปร่งใส ทุกฝ่ายเข้าถึงข้อมูลอย่างทั่วถึง ซึ่งจะทำให้นายหน้าหมดความสำคัญไปในที่สุด เพราะตราบใดที่การจ้างงานตาม MOU ยังเป็นอย่างที่ผ่านมา คือบริษัทจัดหางานในลาวทำงานไม่มีประสิทธิภาพ การติดต่อกับหน่วยงานรัฐยากลำบาก ฯลฯ นายหน้าก็ยังมีความสำคัญต่อไป ในระยะสั้น ควรพิจารณากำหนดให้นายหน้าทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าสู่การจดทะเบียนผู้จัดหางาน ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (แต่สำหรับนายหน้าไม่เป็นทางการพวกเขาก็คงลักลอบกระทำการโดยไม่จดทะเบียนตาม พรบ. อยู่ดี ดังนั้นเป็นเรื่องของบริษัทจัดหางานลาว (และทางการลาว) และนายจ้างไทย ที่จะต้องตระหนักถึงปัญหา และไม่จ้างนายหน้าที่ไม่จดทะเบียนตามกฎหมายด้วย

4.3 โอกาสและอุปสรรคของแรงงาน

การจ้างงานตามกรอบ MOU มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานตามบรรทัดฐานสากล ทั้งในด้านเงื่อนไขการจ้าง สภาพการทำงาน และสิทธิแรงงาน ผู้วิจัยเห็นว่าการเกิดข้อตกลงการจ้างงานตามกรอบ MOU นับเป็นโอกาสดีที่เป็นการยืนยันอย่างเป็นทางการของรัฐอีกครั้งหนึ่งว่า แรงงานจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ปัญหาก็คือในทางปฏิบัติแรงงานจะได้รับการคุ้มครองจริงหรือไม่ และอะไรคืออุปสรรคของการได้รับการคุ้มครอง การวิเคราะห์ในประเด็นนี้ให้กระจ่างนับเป็นเรื่องใหญ่เกินขอบเขตการวิจัยนี้ เพราะ MOU เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สำคัญ อย่างน้อย 4 ฉบับคือ กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายกองทุนเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อีกทั้งกฎระเบียบอีกมาก รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกหลายระดับ และการศึกษาคงต้องระบุอีกว่า จะวิเคราะห์การคุ้มครองแรงงานในประเด็นอะไร และจะวิเคราะห์ปัญหาในระดับใด เพราะแต่ละเรื่องก็มีรายละเอียดต่างกัน ดังนั้นทางออกของปัญหานี้ก็คือ ในหัวข้อนี้จะอาศัยผลการวิจัยที่มีผู้ทำไว้แล้วมาอภิปราย ซึ่งมีอยู่ 2 ชิ้นด้วยกัน จากนั้นจะนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนามของผู้วิจัยเอง แล้วจะอภิปรายวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคของแรงงานภายใต้กรอบ MOU ในช่วงท้าย

การศึกษาของ สมาน และคณะ (2553) ได้อภิปรายเรื่องสิทธิและการคุ้มแรงงานภายใต้กรอบ MOU ไว้ (น. 111-128) ซึ่งโดยรวมงานวิจัยชิ้นนี้เห็นว่า แรงงานได้รับสิทธิและการคุ้มครองค่อนข้างดี เช่น ส่วนใหญ่ของกลุ่มเป้าหมายที่สำรวจได้รับเงินค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละพื้นที่ ส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการตามกฎหมาย เวลาทำงานเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด และได้รับเงินจากการทำงานล่วงเวลาในอัตราที่กำหนด แรงงานส่วนใหญ่รู้สึกมีอิสระในการใช้ชีวิต มีอิสระในการติดต่อสื่อสาร แต่ส่วนที่เป็นปัญหาก็คือ แรงงานส่วนใหญ่รู้สึกว่าถูกหักเงินค่าจ้างต่อเดือนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานในสัดส่วนที่สูงเกินไป แรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้ถือครองเอกสารประจำตัว โดยเฉพาะหนังสือเดินทาง ผู้ที่เก็บเอกสารไว้คือนายจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้แรงงานหลบหนีไปทำงานที่อื่น หรือกลับบ้านโดยพลการ แรงงานจำนวนมาก ให้ข้อมูลว่าได้รับข้อมูลสภาพการจ้างงานและความเป็นอยู่ที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงจากบริษัทจัดหางาน สิ่งที่เราได้จากงานของสมานและคณะก็คือ ได้เห็นว่าเรื่องสิทธิและการคุ้มครองแรงงานมีประเด็นปลีกย่อยมาก และได้เข้าใจข้อเท็จจริงจากภาคสนามว่าเรื่องนี้ส่วนใหญ่มีแนวโน้มไปในทางที่ดี แม้จะมีสิ่งที่ไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็นตามกฎระเบียบอยู่บ้าง แต่งานชิ้นนี้ก็มีข้อจำกัด เพราะไม่ได้วิเคราะห์สาเหตุของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น จึงอาจทำให้เข้าใจว่าการได้รับสิทธิและการคุ้มครองแรงงานหรือไม่ เป็นปัญหาระดับบุคคล ของบริษัทจัดหางาน หรือนายจ้าง ว่าจะยึดมั่นในกฎระเบียบหรือไม่ หรือเป็นปัญหาจากตัวแรงงานเองว่าจะรู้เท่าทันอีกฝ่ายหรือไม่

การศึกษาของ บุษยรัตน์ และคณะ (2555) วิเคราะห์เหตุปัจจัยที่ซับซ้อนขึ้น ในเรื่อง “ความเป็นธรรมทางสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ” งานชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่า อุปสรรคการได้รับ “ความเป็นธรรม” ของแรงงานข้ามชาติ เกิดจากสาเหตุหลายระดับ นับตั้งแต่สถานะของแรงงานข้ามชาติ ที่แตกต่างกันตาม

ลักษณะการเข้าเมือง และการได้รับอนุญาตให้ทำงาน ซึ่งจะได้การคุ้มครองจากกฎหมายแตกต่างกัน ในความจริงยังพบว่าแรงงานจำนวนหนึ่งมีสถานะเหลื่อมซ้อนกับ "ผู้มีปัญหาสถานะบุคคล"[6] ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์การจัดจำแนกของรัฐ ผู้มีปัญหาสถานะบุคคลต่างกันจะได้รับการปฏิบัติภายใต้กฎระเบียบต่างกันไป ปัญหาในอีกระดับหนึ่ง คือ อคติต่อแรงงานข้ามชาติ ที่สังคมไทยมักมองเห็นแรงงานข้ามชาติเป็นที่มาของปัญหานานาชนิดทั้งในด้านการแย่งงานคนไทย เป็นภาระทางสังคม และเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ โดยละเลยที่จะพิจารณาถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากมายที่แรงงานข้ามชาติให้แก่สังคมไทย ในอีกระดับหนึ่งคือ ปัญหาโครงสร้างอำนาจ กฎหมายและนโยบาย และปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่นอุปสรรคการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งในด้านอคติจากเจ้าหน้าที่ การสื่อสารภาษาไทย กฎระเบียบปลีกย่อยที่เป็นอุปสรรค และการใช้เวลาดำเนินการยาวนาน ปัญหาใน พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานข้ามชาติ ทำให้แรงงานข้ามชาติขาดอำนาจต่อรอง ซึ่งเป็นเรื่องทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการปกป้องสิทธิของชนชั้นแรงงาน ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบายแรงงานข้ามชาติ การขาดบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของปัญหา (น. 6-8, 27-29) ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าปัญหาการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของแรงงานข้ามชาติ เป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขในระดับโครงสร้างอย่างเป็นระบบ

กรณีแรงงานตาม MOU (รวมทั้งแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ) ที่ถือว่าเป็นแรงงานสถานะถูกกฎหมายอย่างสมบูรณ์ ก็ยังมีปัญหามากในการได้รับการคุ้มครอง ดังกรณีอุปสรรคการเข้าถึงการคุ้มครองตาม พรบ. การประกันสังคม พ.ศ. 2533 อุปสรรคของการเข้าถึงมีสาเหตุมาจากปัญหาหลายระดับ นับตั้งแต่การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของนายจ้าง ปัญหาความไม่พร้อมให้บริการของหน่วยงาน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงานล่าช้าหรือไม่สอดคล้องกัน ปัญหาจากความไม่เข้าใจหรือปัญหาอื่นๆจากแรงงานเอง ไปจนถึงสิทธิประโยชน์ใน พรบ. ประกันสังคมที่ไม่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายที่คุ้มครอง ในเรื่องนี้ บุษยรัตน์ (2554) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างดี ถึงลักษณะและสาเหตุของปัญหาการเข้าไม่ถึงการการคุ้มครองตาม พรบ. การประกันสังคม ซึ่งมีอยู่ 6 ประการ จึงขอยกมานำเสนอโดยละเอียดดังนี้

(1) ในการส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม มีหลายบริษัทที่นายจ้างส่งเงินสมทบล่าช้ากว่ากำหนด ซึ่งเมื่อครบกำหนดการชำระแล้วต้องนำเงินสมทบมาจ่ายภายใน 15 วัน หากเลยกำหนดจะถูกปรับดอกเบี้ย ทำให้นายจ้างบางคนที่จ้างแรงงานจำนวนมาก แก้ปัญหาด้วยการไม่ส่งเงินสบทบเลย เพราะไม่อยากเสียค่าปรับจำนวนมาก แรงงานจึงเสียสิทธิแม้ว่านายจ้างจะหักเงินแรงงานไปแล้วก็ตาม

[6] เป็นคำในทางกฎหมายไทย ซึ่งหมายถึง บุคคลที่ตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ หรือไร้สัญชาติ หรือไม่มีสถานะที่ได้รับการรับรองอย่างถูกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย (ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร กฎหมายสัญชาติ กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงภาวการณ์ไร้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ 2550) (บุษยรัตน์ และคณะ 2555 : 16)

(2) ข้อจำกัดในการเข้ารับการรักษาพยาบาลระหว่างรอบัตรประกันสังคม พบว่าในระหว่างที่แรงงานรอบัตร ต้องเข้ารับการรักษาเฉพาะโรงพยาบาลรัฐเท่านั้น จึงจะสามารถเบิกคืนเงินย้อนหลังที่จ่ายไปได้ทั้งหมด แต่มีบางคนไม่ทราบและเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเอกชน การเบิกคืนย้อนหลังจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้เพียงบางส่วนเท่านั้น นอกจากนั้นในช่วงก่อน 3 เดือนที่จะมีสิทธิ แรงงานก็จะไม่สามารถนำใบเสร็จค่ารักษาพยาบาลมาเบิกย้อนหลังได้ ทั้งๆที่ในความเป็นจริงแล้วแรงงานมักจะทำงานอยู่ในกิจการจ้างงานที่มีความเสี่ยงอันตรายต่อสุขภาพสูง เข้าไม่ถึงความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมการทำงานและการอยู่อาศัยที่ดี

(3) แรงงานไม่สามารถตรวจสอบสิทธิประกันสังคมได้ เนื่องจากในระหว่างที่สำนักงานประกันสังคมยังไม่สามารถออกบัตรประกันสังคมให้แรงงาน การตรวจสอบสิทธิจะทำได้ยากมาก เพราะการออกบัตรประกันสังคมขึ้นอยู่กับเลขที่ใบอนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งประกันสังคมจะอ้างอิงเลขที่ใบอนุญาตทำงานในการบ่งบอกสิทธิของผู้ประกันตน แต่ในความเป็นจริงแล้วกระทรวงแรงงานจะออกใบอนุญาตทำงานล่าช้ามาก แรงงานจึงไม่สามารถนำเลขที่ใบอนุญาตทำงานมาใช้ยืนยันสิทธิในการเบิกจ่ายสิทธิประกันสังคมได้ แม้ว่าทางสำนักงานประกันสังคมจะได้กำหนดมาตรการแก้ไขโดยการสร้างฐานทะเบียนผู้ประกันตนชั่วคราวไว้ แต่ก็ยังคงมีอุปสรรคในทางปฏิบัติ เพราะชื่อของแรงงานข้ามชาตินั้นคล้ายคลึงกันและไม่มีนามสกุล และการบันทึกทะเบียนผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคมก็ไม่ได้แยกกลุ่มแรงงานข้ามชาติไว้ต่างหาก ทำให้เกิดความสับสน ล่าช้า เสียเวลามากยามต้องตรวจสอบสิทธิ

(4) บางโรงพยาบาลในระบบประกันสังคม มีข้อจำกัดทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่และขนาดของโรงพยาบาล ทำให้ความสามารถของการบริการสาธารณสุขในบางพื้นที่ไม่เพียงพอที่จะรองรับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในพื้นที่และมีจำนวนมาก รวมทั้งยิ่งทำให้คนในพื้นที่ต้องรอรับบริการล่าช้ามากขึ้น จึงส่งผลต่อเชิงชาติพันธุ์ การกีดกัน การไม่ยอมรับการอยู่ร่วมกันในชุมชนเดียวกันติดตามมา

(5) ตัวแรงงานข้ามชาติเองมักจะไม่ทราบสิทธิต่างๆที่พึงมีพึงได้ ขาดความเข้าใจในกฎเกณฑ์ระเบียบเงื่อนไขต่างๆที่จำเป็น และยิ่งเป็นแรงงานที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ นายจ้างไม่สนใจดูแล ยิ่งทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการเบิกจ่ายสิทธิทดแทนอย่างมาก มีแรงงานจำนวนมากที่นายจ้างยึดบัตรไว้ แรงงานจึงถือเฉพาะใบเสร็จเพื่อมารับการรักษาแทน จึงเป็นอุปสรรคต่อการรักษาอย่างยิ่ง เพราะแรงงานก็จะไม่มีทั้งบัตรโรงพยาบาล บัตรประกันสังคม และใบอนุญาตทำงาน โรงพยาบาลจึงต้องใช้เวลาตรวจสอบเป็นระยะเวลานาน

(6) มีบางกรณีที่แรงงานเกิดอุบัติเหตุฉุกเฉินนอกสถานที่ทำงานและถูกส่งตัวเข้ารับการรักษา ส่วนใหญ่แรงงานจะไม่มีเอกสารพกติดตัวมา เนื่องจากนายจ้างยึดเก็บไว้ เพราะกลัวแรงงานหลบหนี ทำให้การรักษา พยาบาลเกิดความล่าช้า เพราะโรงพยาบาลต้องติดต่อกับบริษัท/สถานประกอบการที่แรงงานเหล่านี้ทำงานอยู่ เพื่อยืนยันสิทธิการเบิกจ่ายในการรักษาจริง รวมถึงแรงงานมักจะมีชื่อที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ยิ่งทำให้การตรวจสอบสิทธิล่าช้ามากยิ่งขึ้น นี้ไม่นับว่าถ้าเป็นแรงงานหมด

สติเข้ามารักษา ทางโรงพยาบาลก็มักจะแก้ปัญหาด้วยการทำทะเบียนผู้ป่วยใหม่ ไม่ตรวจสอบประวัติเดิม แรงงานก็จะเสียประโยชน์ในประวัติการรักษาที่เคยมีมาก่อนหน้านั้น

นอกจากนั้นยังพบว่า สิทธิประโยชน์ใน พ.ร.บ.ประกันสังคม ไม่สอดคล้องกับลักษณะความเป็นประชากรกลุ่มเฉพาะและแนวนโยบายการจัดการเรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ดังจะเห็นได้จาก

- นโยบายการจ้างงานแรงงานข้ามชาติระดับล่างในประเทศไทย ไม่สนับสนุน/เอื้อให้แรงงานข้ามชาติหญิงได้มีโอกาสตั้งครรภ์ ฉะนั้นโอกาสที่แรงงานข้ามชาติจะใช้สิทธิประโยชน์เรื่องการคลอดบุตรจึงมีความเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปไม่ได้เลย

- ในกรณีสิทธิประโยชน์เรื่องสงเคราะห์บุตร ได้กำหนดอายุบุตรไว้ตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 6 ปีบริบูรณ์ แต่แรงงานข้ามชาติสามารถอยู่ในประเทศไทยได้เพียง 4 ปี ก็สิ้นสุดสภาพการเป็นผู้ประกันตน แรงงานก็จะสิ้นสุดการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไปด้วย

- แรงงานข้ามชาติมีระยะเวลาทำงานได้เพียง 4 ปีเท่านั้น จึงขาดโอกาสที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งบำนาญชราภาพและบำเหน็จชราภาพ ที่กำหนดไว้ว่าต้องมีการส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือต้องรอรับสิทธิประโยชน์เมื่อตอนอายุครบ 55 ปี

- แรงงานข้ามชาติที่ทุพพลภาพเนื่องมาจากการทำงาน ด้วยข้อจำกัดในการสื่อสารและการเดินทาง โอกาสที่แรงงานข้ามชาติจะเข้าถึงการรับเงินทดแทนการขาดรายได้จึงมีความเป็นไปได้น้อยมาก

- แรงงานข้ามชาติไม่มีโอกาสเข้าถึงสิทธิกรณีว่างงาน เนื่องจากเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลง MOU ซึ่งเมื่อสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างจะต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทาง และหากเป็นแรงงานที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว เมื่อสิ้นสุดการเป็นลูกจ้างกับนายจ้างปัจจุบันจะต้องหานายจ้างใหม่ให้ได้ภายใน 7-15 วัน และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข คือ รับบริการจัดหางานและการฝึกอบรมฝีมือ แรงงานก็ไม่ใช่ผู้ว่างงานแล้วจึงไม่สามารถเข้าไม่ถึงสิทธิประกันการว่างงานได้

- เมื่อแรงงานข้ามชาติได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขเวลาที่จะก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือกรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตายแล้ว และได้สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนดังกล่าวต่อไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่ผู้ประกันตนผู้นั้นสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง แต่แรงงานข้ามชาติเมื่อสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างแล้วจะต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทางก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิต่อเนื่องอีก 6 เดือนนี้ได้

การศึกษาของบุษยรัตน์ ทำให้เห็นปัญหาและอุปสรรคของการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นสำคัญที่มีส่วนอย่างมากในการบั่นทอนแรงจูงใจของแรงงานที่จะมาทำงานภายใต้กรอบ MOU เพราะเป็นหนทางที่ยุ่งยาก ต้นทุนสูง แต่กลับไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างที่ควรจะเป็น

สำหรับการศึกษาภาคสนามของผู้วิจัย มีความสนใจว่าการจ้างงานตามกรอบ MOU ได้ปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับแรงงานอย่างไร เพราะมีสมมุติฐานว่าทั้งสองฝ่ายมี

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หากแรงงานมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ก็ย่อมได้รับประโยชน์ที่ตนควรได้รับมากขึ้น ผู้วิจัยพบว่า แม้ว่าในบางกรณีแรงงานไม่มีอำนาจต่อรองมากขึ้น แต่ก็พบว่าในหลายกรณีมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นในที่นี้จะนำเสนอกรณีศึกษาที่แรงงานมีอำนาจต่อรองมากขึ้น จากการเก็บข้อมูลภาคสนามที่สถานประกอบการแห่งหนึ่ง

การวิเคราะห์ต่อไปนี้อาศัยแนวทางการศึกษาของ Michael Burawoy (1979) ซึ่งเป็นงานชิ้นสำคัญด้านสังคมวิทยาแรงงาน เขาสนใจตอบคำถามว่า เหตุใดแรงงานที่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบ จึงสยบยอมไม่ลุกขึ้นต่อสู้กับนายจ้าง โดยมีข้อโต้แย้งกับนักมาร์กซิสต์ที่เสนอว่า การจำนนของแรงงานเกิดจากการกดบังคับและครองงำของรัฐและทุน ทำให้แรงงานมีอุดมการณ์ที่ผิดพลาด (fault Conscious) เขาต้องการชี้ให้เห็นว่าการครอบงำของทุนมีความแนบเนียนและลึกซึ้งกว่านั้น โดยพื้นที่สำคัญของการครองงำทางความคิดเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ในการทำงาน ในการวิจัยซึ่งเขาได้สมัครเข้าไปเป็นแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่ง ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าในโรงงานนี้เอง ที่แบบแผนการจัดการของนายจ้างที่เข้ามาควบคุมการทำงานของแรงงานในขั้นตอนต่างๆ ได้กลายเป็นเครื่องมือครอบงำความคิดแรงงาน ที่สามารถบีบเค้นให้คนงานทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยไม่รู้สึกต่อต้าน แต่กลับพอออกพอใจสภาพที่เป็นอยู่ แรงงานไม่เพียงไม่รู้สึกเป็นปฏิปักษ์กับนายจ้าง แต่คิดว่าพวกเขากลายเป็นส่วนหนึ่งของกิจการ และกลับทุ่มเททำงานมากขึ้น ในที่นี้ผู้วิจัยจะหยิบยืมแนวทางการวิเคราะห์ของ Burawoy มาปรับใช้ แม้ว่าจะไม่สามารถเข้าไปสังเกตการณ์ในขั้นตอนการผลิตในโรงงานได้โดยตรง แต่อาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งฝ่ายนายจ้างและแรงงาน[7] ก็สามารถทำให้เห็นได้ว่า *การจ้างงานตามกรอบ MOU ได้กลายเป็นเงื่อนไขใหม่ของการควบคุมของนายจ้าง ในขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสให้แรงงานมีเงื่อนไขต่อรองได้มากขึ้น และในหลายกรณีแรงงานกลับมีสถานะได้เปรียบนายจ้าง ดังจะดังกรณีศึกษาต่อไปนี้*

บริษัทซิลเวอร์ฟูดส์ จำกัด (นามสมมุติ) เป็นบริษัทต่างชาติที่มาเปิดฐานการผลิตในไทย ประกอบกิจการแปรรูปอาหารจากเนื้อสัตว์ เช่นไก่ หมู หลายรูปแบบ เพื่อส่งออกไปต่างประเทศ ที่หน่วยการผลิตจังหวัดนครนายก ซึ่งเป็นหน่วยชำแหละ แยกชิ้นส่วน แปรรูป และบรรจุหีบห่อเนื้อไก่

[7] การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคลของบริษัท 3 ท่าน อาศัยด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้วิจัย ที่มีมาก่อน รวมทั้งผู้วิจัยรู้จักกับนายหน้าจัดหาแรงงานที่จัดหาแรงงานให้บริษัทนี้ด้วย จึงได้ข้อมูลที่สำคัญๆ ส่วนการเข้าไปพูดคุยกับแรงงานลาว ผู้วิจัยไม่ได้แจ้งให้ทางบริษัทผู้จ้างงานทราบ แต่เข้าไปสังเกตการณ์ในบริเวณใกล้ๆหอพัก แล้วให้ทีมงานของบริษัทนายหน้าจัดหางาน ซึ่งผู้วิจัยรู้จักเป็นส่วนตัวนัดหมายคนงานให้มาคุย การพูดคุยเป็นแบบไม่เป็นทางการ ในฐานะเครือข่ายของคนรู้จักกัน ทำให้แรงงานรู้สึกวางใจ และกล้าที่จะพูดถึงปัญหาในมุมของพวกเขา การพูดคุยในลักษณะนี้เกิดขึ้น 2 ครั้ง กับหัวหน้าคนงานประจำหอพัก 3 ท่าน รวมทั้งยังได้สนทนาสั้นๆกับแรงงานอีกจำนวนหนึ่ง อนึ่งการเก็บข้อมูลกับแรงงานลาวมีอุปสรรคมาก คือบริเวณหอพักถือเป็นพื้นที่ส่วนบุคคลของบริษัท ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าไปได้ อีกทั้งกิจวัตรประจำวันของแรงงานงานคือ ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และมักจะทำงานนอกเวลาอีก 3-5 ชั่วโมง จากนั้นก็จะเข้าหอพักพักผ่อน เมื่อตื่นนอนก็ออกไปทำงานต่อ บ่อยครั้งที่พวกเขาจะทำงาน 7 วันในรอบสัปดาห์

สด โรงงานนี้จ้างแรงงานระดับล่างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติประมาณ 1,000 อัตรา จากแรงงานทั้งหมดประมาณ 2,000 อัตรา ทำงานในหน่วยการผลิตย่อยหลายประเภท

ผู้บริหารฝ่ายบุคคลของบริษัท กล่าวถึงความต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติว่ามีเพิ่มขึ้น เนื่องจากแรงงานไทยหายาก ไม่ค่อยมีวินัยในการทำงาน ไม่ค่อยขยันขันแข็ง อัตราเข้า-ออกสูง ซึ่งกระทบต่อการทำงาน เพราะโรงงานต้องการคนงานที่ชำนาญงาน สามารถจะทำชิ้นงานต่อวันได้มาก และเมื่อมีคนงานใหม่เข้ามาก็ต้องฝึกงานก่อนจะทำงานได้เข้าที่เข้าทาง สาเหตุของการหาแรงงานไทยยาก มาจากอัตราค่าแรงขั้นต่ำของจังหวัดนี้ต่ำกว่าจังหวัดใกล้เคียง ทำให้แรงงานถูกจูงใจให้ไปทำงานจังหวัดอื่น อีกสาเหตุหนึ่งคือจากจังหวัดนครนายก สามารถเดินทางไปจังหวัดใกล้เคียง (รวมทั้งกรุงเทพฯ) ได้สะดวก ทำให้แรงงานหนุ่มสาวเลือกจะไปทำงานในที่เหล่านั้นมากกว่า ทั้งหมดนี้ทำให้การจ้างแรงงานข้ามชาติมีความจำเป็นมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อโรงงานมีแผนจะขยายหน่วยการผลิต ซึ่งต้องการกำลังแรงงานที่แน่นอนเพื่อรองรับการขยายตัวของการผลิต

บริษัทได้เริ่มจ้างแรงงานตาม MOU นับตั้งแต่ปี 2552 โดยมีทั้งแรงงานกัมพูชา และแรงงานลาว แต่ทางบริษัทต้องการจ้างแรงงานลาวมากกว่า เพราะคิดว่าแรงงานลาวขยันขันแข็ง ไม่ค่อยสร้างปัญหา พูดคุยกันรู้เรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานกัมพูชา ทางบริษัทเห็นว่าแรงงานกัมพูชามีปัญหาเรื่องภาษา และที่ผ่านมามีแรงงานจำนวนหนึ่งสร้างปัญหาจึงไม่อยากจ้างแรงงานกัมพูชาอีก ส่วนแรงงานชาวพม่าโรงงานไม่ต้องการจ้างเพราะ “มีปัญหาเยอะ” ซึ่งหมายถึงปัญหาเรื่องภาษา ไม่สามารถนำเข้าตาม MOU ได้ (ในขณะนั้น) และรวมถึงภาพพจน์ที่ไม่ดีของแรงงานพม่า

ในการจ้างแรงงานลาวตาม MOU บริษัทซิวเวอร์ฟูตใช้บริการนายหน้าของบริษัทเฟื่องฟ้า (นามสมมุติ) โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของหัวหน้าฝ่ายบุคคลกับทีมงานบริษัทเฟื่องฟ้า ในการติดต่อคนงานกลุ่มแรกจำนวน 200 คน การติดต่อเป็นไปอย่างราบรื่นรวดเร็ว ในการรับสมัครคัดเลือกคนงานที่แขวงสาละวัน ทีมงานฝ่ายบุคคลของบริษัทซิลเวอร์ฟูตได้เดินทางไปลงพื้นที่ร่วมคัดเลือกแรงงานถึงที่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลได้ทำงานร่วมกับบริษัทเฟื่องฟ้า และเจ้าหน้าที่แผนกแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวงสาละวันอย่างใกล้ชิด ในวันที่แรงงานเดินทางผ่านด่านพรมแดน บริษัทได้จัดรถบัสไปรับที่ด่านพรมแดน และนำส่งถึงหอพักโรงงาน ในวันส่งตัวแรงงานเข้าหอพัก ทั้งทีมงานบริษัทเฟื่องฟ้า เจ้าหน้าที่จากแขวงสาละวัน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลซิลเวอร์ฟูตส์ ได้ร่วมปฏิบัติภารกิจนี้ด้วยดี

การจ้างงานลาวตาม MOU เป็นไปค่อนข้างราบรื่นในช่วงแรก แต่ในช่วงปีที่ 2 ความสัมพันธ์เริ่มเปลี่ยนไป ฝ่ายนายจ้างเห็นว่า แรงงานจำนวนหนึ่ง ไม่ค่อยกระตือรือร้นในการทำงาน แกล้งเจ็บป่วยบ่อย ไม่ค่อยอยากทำงานนอกเวลา (โอที) มักมีข้อเรียกร้องจุกจิกให้ทางบริษัทดูแล เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัทมีความเห็นต่อเรื่องนี้ว่า บริษัททำตามสัญญาจ้างทุกอย่าง แรงงานได้ค่าแรงตามเกณฑ์ การทำงานนอกเวลาก็เป็นไปโดยความสมัครใจ และได้ค่าจ้างตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด แรงงานข้ามชาติยังถือว่าได้รับสวัสดิการดีกว่าแรงงานไทย เพราะมีที่พักอาศัย และรถรับส่ง แต่ฝ่ายแรงงานกลับเรียกร้องเรื่องต่างๆอย่างไม่หยุดหย่อน ส่วนฝ่ายแรงงานเห็นว่า พวกเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมหลาย

เรื่อง ได้แก่ ถูกเรียกร้องให้ทำงานนอกเวลา มากเกินไป ทำให้ไม่มีเวลาพักผ่อน เช่นในวันหนึ่งต้องทำงานเวลาปกติ 8 ชั่วโมง และต้องทำงานนอกเวลาอีกวันละ 5-6 ชั่วโมง และบ่อยครั้งที่ต้องทำงานนอกเวลาในวันหยุด ซึ่งเท่ากับทำงานสัปดาห์ละ 7 วัน การทำงานของพวกเขาเป็นงานในห้องเย็นซึ่งมีอุณหภูมิต่ำมาก และต้องยืนทั้งวัน ทำให้มีปัญหาสุขภาพ แรงงานมักจะเป็นหวัดบ่อยๆ หรือบางคนเป็นหวัดเรื้อรัง แต่นายจ้างมักจะเห็นว่าแรงงานไม่อดทน นอกจากนี้นายจ้างยังยึดหนังสือเดินทางไว้ และไม่ทำบัตรอนุญาตทำงาน (work permitted) ให้ อ้างว่าทำให้แล้วแต่ทางการยังไม่อนุมัติ การไม่มีบัตรอนุญาตทำงานทำให้แรงงานไม่สามารถเดินทางไปไหนมาไหนได้ ชีวิตจึงมีแต่การทำงานและความจำเจที่หอพัก กรณีการประกันสังคมแม้ว่าแรงงานได้จ่ายเงินประกันสังคมไปแล้วทุกเดือน ก็ไม่ได้บัตรประกันสังคม เท่ากับว่าเสียเงินแต่ไม่ได้รับการคุ้มครอง นายจ้างอ้างว่าความล่าช้ามาจากทางราชการไม่ใช่จากทางโรงงาน ความเห็นที่ต่างกันทำให้ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายตึงเครียด มีความพยามกดดันและต่อรองกัน จนกระทั่งในที่สุดจนในที่สุดผู้นำแรงงานลาวกลุ่มหนึ่งได้ค้นพบวิธีการต่อรอง โดยแจ้งความเดือดร้อนไปยังสถานทูตลาวประจำประเทศไทยว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนายจ้าง ตามสัญญาจ้าง เจ้าหน้าที่สถานทูตลาวได้ส่งตัวแทนมาพบแรงงาน และหลังจากนั้นตัวแทนสถานทูตขอพบผู้บริหารบริษัท และเจ้าหน้าที่แรงงานจังหวัด ผู้ว่าราชการ จนในที่สุดบริษัทได้ยินยอมดำเนินการหลายอย่างตามที่แรงงานต้องการ เรื่องนี้จบลงด้วยความไม่พอใจของผู้บริหารบริษัทมาก

จากข้อมูลที่กล่าวมา หากเราใช้แนวทางการวิเคราะห์ของ Burawoy ว่า ในสถานประกอบการนั้นเองคือพื้นที่ของการต่อสู้ระหว่างนายจ้างกับแรงงาน และในพื้นที่นี้เองที่การครอบงำทางอุดมการณ์ของนายจ้างที่แนบเนียนได้เกิดขึ้น ในการจ้างงาน นายจ้างมีหลายวิธีที่จะได้ประโยชน์สูงสุดจากแรงงาน วิธีการหนึ่งอาจเป็นการละเมิดกฎหมายแรงงาน ด้วยการจ่ายค่าจ้างหรือสวัสดิการต่ำกว่ากฎหมายกำหนด ทว่ายังมีวิธีอื่นคือ แทนที่จะบิดพลิ้วเรื่องค่าตอบแทนโดยตรง ก็อาจบีบเค้นให้แรงงานทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถที่สุด กลวิธีที่ได้มีการค้นพบกันมานานแล้วในระบบอุตสาหกรรมคือ การกำหนดให้แรงงานทำงานในระบบสายพาน ซึ่งระบบสานพานนี้เป็นหัวใจของการจัดการโรงงานแบบใหม่ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ที่เรียกว่าระบบฟอร์ดนิยม (Fordism) ด้วยการทำงานในระบบสายพาน แรงงานจะถูกบังคับให้จดจ่ออยู่กับชิ้นงานที่จะเลื่อนมาตามสายพานสู่ตำแหน่งการทำงาน ซึ่งแรงงานถูกบังคับให้ทำงานรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยทันกับเวลาการเคลื่อนที่มาของชิ้นงาน ที่โรงงานแห่งนี้เป็นการทำงานในระบบสายพานอย่างเป็นระบบ แรงงานถูกกำหนดให้ประจำหน้าที่ของตนหน้าสายพาน เช่น เชือด ตัด แต่ง บรรจุ ฯลฯ พวกเขาจะต้องยืนทำงานติดต่อกัน 4 ชั่วโมงในช่วงเช้า และ อีก 4 ชั่วโมงช่วงบ่าย ในแต่ละช่วงมีเวลาพักเข้าห้องน้ำสั้นๆ ในแต่ละหน่วยของสายพานจะมีหัวหน้าคนงาน (หัวหน้าไลน์) คอยควบคุม ในระบบนี้ผู้นายจ้างสามารถควบคุมอัตราผลิตได้อย่างแม่นยำ ในขณะที่แรงงานต้องทำงานอย่างเหน็ดเหนื่อยเคร่งเครียดไม่ต่างจากชิ้นส่วนของเครื่องจักร

แต่โรงงานไม่ได้ใช้แรงงานเหมือนเครื่องจักรเท่านั้น ทว่ายังมีกลวิธีการสร้างแรงจูงใจให้ทำงานอย่างแข็งขัน การสร้างแรงจูงใจที่ใช้ในโรงงานนี้คือ การให้เงินเพิ่มเป็นพิเศษในกรณีที่ทำชิ้นงานได้

มากกว่าเป้าที่วางไว้ นอกจากนั้นยังจะได้รับรับเงินเบี้ยขยันประจำวีค (15 วัน) หากมีผลงานดีต่อเนื่องและไม่มีการลาหยุดงาน รวมทั้งการได้ประเมินเลื่อนขั้นค่าตอบแทน หรือย้ายไปแผนกที่สภาพการทำงานดีขึ้น ทางโรงงานยังสร้างแรงจูงใจพิเศษด้วยการจัดงานในเทศกาล ที่อาจจะมีการทำบุญเลี้ยงพระหรือการจัดปาร์ตี้ บางครั้งยังมีการพาไปทัศนะศึกษานอกสถานที่ ดังที่แรงงานลาวในรุ่นนี้ได้มีโอกาสไปเที่ยวทะเลครั้งหนึ่ง เป็นเหตุการณ์ที่พวกเขาประทับใจมาก ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้แรงงานมีกำลังใจทำงานอย่างรีบเร่งเต็มกำลังความสามารถด้วยความเต็มอกเต็มใจ

การควบคุมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับกรอบ MOU โดยตรงก็คือ การควบคุมพฤติกรรมแรงงานที่หอพัก ตามที่กรอบ MOU ได้ระบุไว้ว่านายจ้างจะต้องจัดหาที่พักให้แรงงาน ทางบริษัทได้ลงทุนเช่าอาคารที่พักเพื่อรองรับแรงงานไว้ เป็นอาคารที่มีห้องหับเป็นสัดส่วนมีรั้วรอบขอบชิดมีระบบรักษาความปลอดภัย ที่หอพักฝ่ายบุคคลของบริษัทได้จัดตั้งพี่เลี้ยงประจำหอพัก และหัวหน้าพี่เลี้ยง ซึ่งถูกคัดสรรจากแรงงานด้วยกันเอง พี่เลี้ยงจะทำหน้าที่ดูแลสารทุกข์สุขดิบของแรงงาน และคอยทำงานประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลของบริษัท ในทุกเช้าเย็นหรือดึกดื่นจะมีรถของโรงงงานที่คอยรับส่งแรงงานจากหัวบันไดหอพักจนถึงประตูโรงงาน การมีระบบหอพัก อาจมองว่าเป็นการจัดระบบสวัสดิการที่ดี แต่ก็อาจมองว่าเป็นการควบคุมพฤติกรรมแรงงานอย่างเบ็ดเสร็จก็ได้ เพราะด้วยวิธีนี้บริษัทสามารถทำให้แรงงานอยู่ในพื้นที่การควบคุมตลอดเวลาภายใต้กลไกสอดส่องที่จัดวางไว้ พี่เลี้ยงประจำหอพักก็อาจหมายถึง กลไกที่เป็นกันชนไว้ไกล่เกลี่ยปัญหาในหมู่แรงงานงานเอง พร้อมทั้งเป็นกลไกส่งผ่านข้อมูลจากฝ่ายบุคคลสู่แรงงาน และรายงานความเคลื่อนไหวของแรงงานกลับขึ้นไป ซึ่งก็พบว่าพี่เลี่ยงที่ฝ่ายบุคคลพอใจมักจะหมายถึง พี่เลี้ยงที่ทำงานสนับสนุนแนวคิดและความต้องการของฝ่ายบุคคลเป็นอย่างดี

การควบคุมที่ใช้อีกทางหนึ่งคือกรณีบัตรอนุญาตทำงาน (work permit) ของแรงงาน ซึ่งแทนที่จะมอบให้แก่แรงงาน บริษัทกลับเก็บรักษาเอาไว้เอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลได้กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่าเขารู้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิแรงงานและผิดกฎหมาย แต่การยึดบัตรไว้มีเหตุผลก็คือ ทางบริษัทจะต้องนำใบอนุญาตทำงานไปแจ้งรายงานต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุก 90 วันตามระเบียบ เพื่อยืนยันหลักแหล่งที่อยู่อาศัยในประเทศไทย การเก็บรวบรวมบัตรไว้กับบริษัทเป็นความสะดวก แทนที่จะให้แรงงานถือไว้ ซึ่งมักมีปัญหาแรงงานบางคนทำบัตรหาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลยังบอกอีกว่า ที่จริงสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการเกรงว่าแรงงานจะหลบหนี เนื่องจากการจ้างแรงงานตาม MOU บริษัทจะต้องสำรองเงินล่วงหน้าไปก่อนจำนวนไม่น้อย หากแรงงานหลบหนีไปก่อนบริษัทก็จะเสียหาย อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ก็บอกว่า บริษัทยินดีให้แรงงานมาขอบัตรอนุญาตทำงานของตนได้เสมอ หากประสงค์จะใช้งานไม่ว่าในกรณีใด (ในการเดินทางในประเทศไทย แรงงานจะต้องมีบัตรอนุญาตทำงานพกติดตัว หากเจ้าหน้าที่ตรวจค้นแล้วไม่มีแสดง ถือว่ามีความผิด) จากเหตุผลที่ให้มาแม้อาจจะฟังดูมีน้ำหนัก แต่เราก็อาจตีความได้ว่า ผลลัพธ์ก็คือการควบคุมแรงงานให้อยู่ในอาณัตินั่นเอง

ภาพ 4.1 การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในระบบการผลิตแบบสายพาน

ภาพจาก http://www.google.co.th/imgres?hl=th&sa=X&tbo=d&biw=1366&bih=673&tbm=isch&tbnid=

ภาพ 4.2 การปฐมนิเทศแรงงานในวันรับตัวเข้าสู่หอพัก ของโรงงานแห่งหนึ่ง (ภาพถ่ายโดยผู้วิจัย)

ดังนั้นเมื่อเราพิจารณาดูการควบคุมที่สายพานการทำงาน ที่หอพัก รถรับส่ง ร่วมกับการควบคุมด้วยบัตรอนุญาตทำงาน ก็จะเห็นว่าชีวิตของแรงงานถูกควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จทั้งในการทำงาน การใช้ชีวิตประจำวัน และการพักผ่อนหลับนอน

แต่แม้ว่าการควบคุมของโรงงานจะดูนุ่มนวลและแนบเนียนเพียงใด ปัญหาความไม่พอใจและการต่อต้านของแรงงานก็มีโอกาสเกิดขึ้นได้ ในกรณีนี้ชนวนปัญหามาจากการถูกบีบให้ทำงานนอกเวลามากเกินไป จนไม่มีเวลาพักผ่อน ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า บริษัทเปิดให้การทำงานนอกเวลาเป็นความสมัครใจ แต่ในทางปฏิบัติก็ทราบกันดีว่า หากใครไม่ร่วมมือก็จะมีปัญหาตามมา เช่น ไม่ได้เบี้ยขยัน ไม่ได้ปรับขึ้นเงินเดือน จะถูกหัวหน้าไลน์ตำหนิ หรือถูกเจ้าหน้าที่บริษัทเพ่งเล็ง กดดัน หรือถูกมองอย่างไม่ดีจากเพื่อนคนงานด้วยกัน ผลก็คือแรงงานจำนวนหนึ่งต้องทำงานนอกเวลาด้วยความเกรงกลัวและเกรงใจ บริษัทแปรรูปอาหารนี้ยังอยู่ในสถานการณ์ธุรกิจที่ดี แต่กลายเป็นโชคร้ายของแรงงาน คือมีคำสั่งซื้อสินค้าในอัตราขยายตัว ทำให้ต้องเพิ่มอัตราการผลิต ดังนั้นจึงต้องการให้แรงงานทำงานนอกเวลาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแรงงานกล่าวว่าในบางช่วงเวลาพวกเขาต้องทำงานนอกเวลาเพิ่มวันละ 4-6 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุดต่อเนื่องกันเป็นเวลาหลายเดือน

การทำงานหามรุ่งหามค่ำติดต่อกันยาวนาน แม้จะได้ค่าตอบแทนสูงขึ้น (ซึ่งแรงงานส่วนหนึ่งก็พอใจ) แต่ก็ต้องแลกด้วยเกิดความเคร่งเรียดและปัญหาสุขภาพ การทำงานในห้องเย็นที่อุณหภูมิเข้าใกล้ 0 องศาเซลเซียส เป็นเวลานาน โดยมีเวลาพักผ่อนไม่เพียงพอ และกินอาหารไม่ถูกสุขลักษณะ มีโอกาสทำให้แรงงานเจ็บป่วยได้สูง การที่แรงงานต้องทำงานแบบไม่เห็นเดือนเห็นตะวัน มีแต่ที่ทำงานกับที่พักหลับนอน โดยไม่มีโอกาสพักผ่อนหย่อนใจทำให้เกิดความเครียด ในสภาพเช่นนี้จึงมีแรงงานล้มป่วยและขอลาหยุดงานจำนวนมาก และแรงงานก็รู้สึกว่านายจ้างไม่เต็มใจที่จะให้การดูแลแก้ไข และไม่พอใจที่มีเสียงเข้าหูว่านายจ้างมักจะมองว่าแรงงานสำออย เรื่องมาก ทำให้สถานการณ์ตึงเครียดขึ้นเป็นลำดับ มีการเจรจาอย่างไม่เป็นทางโดยพี่เลี้ยงหอพักเป็นตัวแทนนำเสนอความเห็นของแรงงานว่า ขอให้ลดเวลาทำงานนอกเวลาลงบ้าง และให้มีวันหยุดบ้าง หรือเปิดให้การทำงานนอกเวลาเป็นไปโดยสมัครใจจริงๆ ฝ่ายนายจ้างยืนยันว่า ในช่วงนี้โรงงานมีคำสั่งสินค้าเพิ่ม ต้องเร่งทำการผลิต และก็ยืนยันว่าการทำงานนอกเวลาเปิดให้เป็นความสมัครใจอยู่แล้วไม่มีการบังคับ เมื่อนายจ้างไม่ตอบสนองสถานการณ์จึงตึงเครียดมากขึ้น แรงงานแสดงออกถึงความไม่พอใจต่างกัน บางคนหลบหนีออกจากโรงงานไปเลย (หนีสัญญาจ้าง) บางคนไม่ไปทำงานเพราะอ้างว่าไม่สบาย และลาหยุดมากเท่าที่จะทำได้ ในโรงงานมีการแสดงท่าปฏิปักษ์ มีการซุบซิบนินทาให้ร้ายนายจ้าง ในช่วงนี้เองที่เรื่องการยึดบัตรอนุญาตทำงานและการไม่ได้รับบัตรประกันสังคม ได้กลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ความย่อหย่อนไม่รับผิดชอบของนายจ้าง

โชคดีของแรงงานที่มีผู้นำที่เข้มแข็ง “นง” คือผู้นำของแรงงานผู้เดือดร้อน ชายหนุ่มวัย 20 ต้นๆ ผู้นี้เคยมาทำงานในประเทศไทยมาก่อนเป็นเวลาหลายปี ทำให้เขามีประสบการณ์และมีความมั่นใจในตัวเองสูง นงได้รับการยอมรับจากแรงงานด้วยกันและฝ่ายบุคคลของบริษัทให้เป็นหัวหน้าพี่เลี้ยงประจำ

หอพัก ในช่วงแรกๆนงเป็นที่โปรดปรานของฝ่ายบุคคล เนื่องจากความเฉลียวฉลาดและความเป็นผู้นำ แต่ในช่วงต่อมากลับกลายเป็นคนที่ฝ่ายบุคคลไม่ชอบนัก นงเล่าให้ฟังว่า การทำงานที่หนักหน่วงทำให้มีแรงงานไม่สบาย “จริงๆ” จำนวนมาก เขาได้กลายเป็นที่พึ่งในการแก้ไขปัญหาสารพัดให้น้องๆ ซึ่งนงก็สะท้อนว่า ทางฝ่ายโรงงานไม่มีความตั้งใจจริงที่จะช่วยเหลือแรงงาน ดังกรณีการเจ็บป่วยเข้าโรงพยาบาลของแรงงานหลายราย ที่พวกเขาต้องพยายามช่วยเหลือกันเท่าที่จะทำได้ โดยทางโรงงานไม่เข้ามาดูแลเท่าที่ควร นานวันเข้านงได้กลายเป็นผู้นำตามธรรมชาติ เกิดการปรับทุกข์และค้นคิดว่าจะหาทางออกจากปัญหาอย่างไร ซึ่งมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งในช่วงหลังก็คือ การปล่อยข่าวว่าแรงงานจะร่วมมือกันไม่ต่อสัญญาจ้างทำงานต่อ (ข้อกำหนด MOU ให้ทำสัญญาจ้าง 2 ปี เมื่อครบกำหนดให้ต่อได้อีก 2 ปี) ซึ่งสร้างแรงกดดันต่อฝ่ายนายจ้างมาก เพราะหมายความว่านายจ้างต้องไปหาแรงงานชุดใหม่มาทำงาน ต้องลงทุนใหม่ และเสียแรงงานที่มีทักษะความชำนาญงานไป

โชคดีอีกประการของแรงงานคือมีผู้ให้คำปรึกษา “จ๋า” เป็นหนึ่งในทีมงานนายหน้านำเข้าแรงงานบริษัทเฟื่องฟ้า ที่ได้มาติดตามดูแลสารทุกข์สุขดิบของแรงงาน แม้ว่าในทางธุรกิจเธอจะต้องทำหน้าที่ประสานงานไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายนายจ้างกับแรงงานยอมความกันได้ แต่เธอเห็นใจและเข้าข้างฝ่ายแรงงาน ซึ่งอาจจะด้วยเหตุผลที่เธอต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่แขวงสาละวัน เพราะเกรงว่าหากแรงงานที่เธอจัดหามาจากแขวงสาละวันมีเรื่องมีราวกับโรงงาน และต้องกลับบ้านไปก่อนเวลา ก็จะมีผลกระทบต่อธุรกิจของเธอ อีกทั้งเธอยังรู้จักกับครอบครัวแรงงานลาวหลายคนที่ประเทศต้นทาง พ่อแม่ได้ฝากฝังให้เธอช่วยดูแลลูกๆที่มาทำงาน จ๋าได้ให้ข้อมูลและคำปรึกษาที่เป็นประโยชน์แก่นงและพวก เช่นการให้ข้อมูลเรื่องเงื่อนไขในสัญญาจ้างที่นายจ้างต้องยึดถือปฏิบัติ ข้อปฏิบัติของการได้รับสิทธิประกันสังคม การที่แรงงานต้องได้ถือบัตรอนุญาตทำงาน ข้อกำหนดมาตรฐานเวลาการทำงาน การทำงานนอกเวลา และการได้รับค่าตอบแทน รวมทั้งคำแนะนำที่ว่า อาจติดต่อร้องเรียนไปยังสถานทูตลาวประจำประเทศไทยให้มาช่วยดูแลไกล่เกลี่ย ซึ่งในที่สุดนงและพวกก็ได้เลือกใช้วิธีการติดต่อไปยังสถานทูตลาวประจำประเทศไทย จนกระทั่งเจ้าหน้าที่สถานฑูตได้เดินทางมาขอพบกับทางเจ้าของบริษัทและเรื่องได้ลงเอยไปในทางที่แรงงานพอใจดังได้กล่าวมาข้างต้น

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงต่อรองในสถานประกอบการที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่า ไม่จำเป็นที่ฝ่ายนายจ้างจะเป็นฝ่ายครอบงำและควบคุมแต่ฝ่ายเดียว แต่แรงงานก็ยังคงเป็นผู้กระทำการที่ตื่นตัวและรู้สำนึกที่จะปกป้องผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ของตน ในกรณีนี้เราได้เห็นว่าการจ้างงานตามกรอบ MOU ได้กลายเป็นเงื่อนไขของการต่อรองที่ให้โอกาสแก่ทั้งสองฝ่าย *กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็น “พื้นที่” ใหม่ของการต่อรอง* สำหรับฝ่ายนายจ้าง การจ้างงานตามกรอบ MOU แม้จะต้องลงทุนจัดหาแรงงานและมีเงื่อนไขเคร่งครัดต้องปฏิบัติ แต่ในภาวะที่ขาดแคลนแรงงานไทย การจ้างแรงงานข้ามชาติโดยมีสัญญาระบุระยะเวลาจ้างที่แน่นอน จึงเป็นหลักประกันการมีแรงงานรองรับการผลิตที่ดี ในข้อกำหนดเรื่องการจัดหาที่พัก กลับกลายเป็นโอกาสควบคุมแรงงานได้อย่างถนัดถนี่ขึ้น เมื่อประกอบกับเทคนิคการควบคุมแบบอื่นๆ จึงทำให้นายจ้างน่าจะอยู่ในฐานะได้เปรียบ กระนั้นก็ตาม เมื่อการขูดรีด

มีมากกว่าขีดจำกัดที่จะยอมรับได้ (ในกรณีโรงงานนี้ เมื่อมีคำสั่งสินค้าเพิ่มขึ้น โรงงานควรจะจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น แต่โรงงานใช้วิธีประหยัดต้นทุน โดยไม่จ้างแรงงานเพิ่มขึ้น แต่บีบเค้นให้แรงงานที่มีอยู่ทำงานหนักขึ้น) แรงงานก็ลุกขึ้นต่อรอง และเราก็จะเห็นว่า สิ่งที่พวกเขาอาศัยอ้างอิงเป็นหลักความชอบธรรมในการต่อสู้ก็คือ ข้อกำหนดการจ้างงานตามกรอบ MOU และเราก็จะเห็นว่า ปฏิบัติการที่มีพลังมากที่สุดก็คือการเปิดประเด็นต่อสู้ในเรื่องที่เป็นความอ่อนไหวมากที่สุดในสายตาของ รัฐและทุน คือ ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (สำหรับฝ่ายทุนอาจไม่ได้สนใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยตรง แต่ประเด็นนี้อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของบริษัท และอาจกลายเป็นเหตุให้ถูกกีดกันสินค้า) โดยการแจ้งเรื่องไปยังสถานทูต ทำให้หน่วยงานรัฐไทยต้องเร่งรีบเข้ามาไกล่เกลี่ยเรื่องนี้ *ในที่นี้ผู้วิจัยจึงสรุปได้ว่า MOU ได้สร้างโอกาสการต่อรองปกป้องผลประโยชน์ให้แก่แรงงานมากขึ้น* แต่ก็ต้องเน้นด้วยว่า ไม่ได้หมายความว่าแรงงานจะใช้โอกาสนี้ได้สำเร็จทุกกรณี หากแต่ยังขึ้นกับเงื่อนไขอื่นๆประกอบด้วย ดังที่กรณีแรงงานในโรงงานนี้ มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีผู้ให้คำปรึกษาที่ดี หน่วยงานจังหวัดมีความกระตือรือร้น เป็นต้น

จากที่ได้อภิปรายการศึกษา 3 ชิ้นที่ผ่านมา คือ การศึกษาของสมาน และคณะ (2553) บุษยรัตน์ และคณะ (2555) และการศึกษาภาคสนามของผู้เขียน นำมาสู่ข้อสรุปทั่วไปว่าด้วยโอกาสและอุปสรรคของแรงงานภายใต้กรอบ MOU โดยสรุปได้ว่า การจ้างงานตามกรอบ MOU มีเจตนาชัดแจ้งที่จะให้ความคุ้มครองแรงงาน ซึ่งนับเป็นโอกาสดีสำหรับแรงงาน และผู้วิจัยก็มีความเห็นว่าเป็นเรื่องดีที่มีข้อตกลง MOU แต่ประเด็นก็คือ การเข้าถึงการคุ้มครองของแรงงานยังมีอุปสรรคอยู่มาก อาจพิจารณาจากอุปสรรคในระดับโครงสร้าง จากทัศนคติของสังคมที่เป็นลบต่อแรงงานข้ามชาติ อุปสรรคความไม่สอดคล้องกฎของกฎระเบียบ อุปสรรคความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรม ความบกพร่องและไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติของหน่วยงาน สิทธิคุ้มครองบางประการที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ไปจนถึงปัญหาระดับปัจเจกของนายจ้าง และนายหน้าที่ ในอีกมิติหนึ่งอาจมองว่า MOU เป็นการเปิดโอกาส หรือ “พื้นที่” ของการต่อรองเพื่อปกป้องสิทธิของแรงงาน ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ดี แต่การจะต่อรองได้สำเร็จหรือไม่ เป็นปัญหาในอีกขั้นหนึ่งที่จะคิดกันต่อไปว่าจะเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่แรงงานได้อย่างไร.

4.4 สรุป

การวิเคราะห์ปัญหาการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU ในบทนี้ ให้ภาพสลับซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย แต่ละฝ่ายต่างได้รับผลกระทบและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกรอบ MOU ในแง่มุมที่แตกต่างกัน สำหรับนายจ้าง การจ้างงานตามกรอบ MOU เป็นประโยชน์ต่อนายจ้างจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มที่มีกิจการขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ มีการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ และมีการผลิตที่คงตัวหรือขยายตัว แต่นายจ้างกลุ่มอื่นๆหรือแม้แต่นายจ้างในกลุ่มแรกเอง ก็พยายามและมีหนทางที่จะหลบ

เลี่ยงการจ้างแรงงานตาม MOU ซึ่งพวกเขามองว่าต้นทุนสูงและยุ่งยาก การจ้างงานตามกรอบ MOU ยังก่อให้เกิดนายหน้านำเข้าแรงงาน ซึ่งที่จริงพวกเขาก็คือกลุ่มคนที่อยู่ในแวดวงธุรกิจการจัดหางานมาก่อน พวกเขามีทั้งกลุ่มที่มีบทบาทสร้างสรรค์ต่อธุรกิจจัดหางานตาม MOU และกลุ่มที่อาจก่อปัญหาฉ้อโกง ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีกฎระเบียบเฉพาะที่จะตรวจสอบควบคุมการทำงานของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ สำหรับกลุ่มแรงงานที่ได้มาทำงานในประเทศไทยภายใต้สัญญาจ้างตาม MOU พวกเขานับว่าได้รับโอกาสอันดีในการได้รับการคุ้มครองแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติการเข้าถึงการคุ้มครองแรงงานก็ขึ้นกับปัจจัยอื่นๆ อีกหลายประการ

เราอาจสรุปบทเรียนได้ว่า การจ้างงานตามกรอบ MOU ไม่ใช่เครื่องมือที่ทำงานได้โดยตัวมันเอง แต่มันทำงานภายใต้โครงสร้างและสถาบันของรัฐด้านการจัดการแรงงานที่มีอยู่ ซึ่งเราก็เห็นแล้วว่าโครงสร้างและสถาบันที่มีอยู่ยังไม่สอดคล้องกันและไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะทำให้การจ้างงานตาม MOU บรรลุเป้าหมายอย่างสะดวกราบรื่น เราได้เห็นอีกว่า MOU เป็นกติกาของรัฐ ที่บังคับใช้กับผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย และสถานการณ์อยู่ในสภาพที่ผู้มีส่วนได้เสียต่างก็ยึดมั่นในกติกาของพวกเขาเอง และก็พร้อมจะเอาด้วยกับกติกาของรัฐเมื่อได้ประโยชน์ และหาทางหลบเลี่ยงหากเสียประโยชน์ ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานประการสำคัญของการบังคับใช้กฎระเบียบของรัฐ เรายังได้บทเรียนอีกว่า MOU เป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในหลายกรณี ทั้งต่อนายจ้างและแรงงาน และเราก็ได้รู้มากขึ้นว่าปัญหาอุปสรรคของความสำเร็จคืออะไร แต่ยังมีเรื่องที่ใหญ่กว่านั้น การพิจารณาปัญหาในระดับโครงสร้างคือหัวข้อที่เราจะพิจารณาในบทต่อไป.

บทที่ 5
การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติในบริบทปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐไทย

ในบทที่ผ่านมา เราได้พิจารณาการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU ของรัฐไทย กับผลกระทบต่อนายจ้าง นายหน้า และแรงงานข้ามชาติมาแล้ว และได้เห็นว่า การกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ไม่สามารถพิจารณาโดยเอกเทศน์ แต่ต้องมองสัมพันธ์กับสถาบันและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจปัญหาและอุปสรรคการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ชัดเจนมากขึ้น ในบทนี้เราจะขยายการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวสู่บริบทการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติของไทยทั้งระบบ

เมื่อกล่าวถึงการกำกับควบคุม หรือ การจัดการแรงงานข้ามชาติของไทย[1] เป็นเรื่องที่ตระหนักกันดีว่า การจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐไทยมีปัญหาอย่างมาก ซึ่งที่ผ่านมามีการศึกษาชี้ให้เห็นปัญหาด้านต่างๆที่สำคัญ เช่น การขาดวิสัยทัศน์ทางนโยบาย การขาดความสอดคล้องของนโยบายแรงงานข้ามชาติ กับนโยบายคนเข้าเมือง นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม และนโยบายอื่นๆ ตลอดจนปัญหาประสิทธิภาพของกลไกรัฐ ผู้วิจัยไม่มีข้อโต้แย้งกับข้อวิจารณ์เหล่านี้โดยตรง และบทนี้ก็ไม่ได้ต้องการนำเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติม แต่เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์หากเข้าใจปัญหาเหล่านี้อย่างวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้น

การนำเสนอในบทนี้จะเริ่มจากการพิจารณาปัญหาเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง ที่นำมาสู่ข้อจำกัดในการจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยเนื้อหาที่นำเสนอจะเป็นการสังเคราะห์จากงานที่ได้มีผู้ศึกษาไว้แล้ว การนำเสนอในช่วงนี้ต้องการให้แนวทางการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ เพื่อให้มีทางเลือกในการเข้าใจปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติมากกว่าถูกจำกัดด้วยแนวคิดและการวิจัยที่ผ่านๆมา ในช่วงหลังของบทนี้ จะเข้าสู่การวิเคราะห์การดำเนินการตามกรอบ MOU ภายใต้กรอบนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ซึ่งการวิเคราะห์จะแสดงให้เห็นว่า จากเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง ประกอบกับลักษณะของปัญหาแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ และเหตุผลอื่นๆ ทำให้รัฐเผชิญปัญหาที่แก้ไม่ตก

5.1 รัฐกับการพัฒนาอุตสาหกรรม

ในรายงานการศึกษาเรื่อง *วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : เส้นทางสู่การแข่งขันระยะยาว โดย* ประชา วสุประสาท (2553) ได้วิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ที่สัมพันธ์กับการจัดการแรงงานข้ามชาติ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนความเห็นและข้อเสนอแนะของ

[1] ในบทนี้จะใช้คำว่า “การกำกับควบคุม” กับ “การจัดการ” ในความหมายที่แทนกันได้ ดังที่ได้นิยามไว้ในบทที่ 1 ว่า “การกำกับควบคุม” (regulation) มีความหมายในทำนองเดียวกับ “การจัดการ” (management) แต่ก็มีความแตกต่างออกไปในแง่ที่การกำกับควบคุม มุ่งไปที่การวิเคราะห์เรื่องอำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจ

นักวิชาการไทย (โดยเฉพาะสำนักเศรษฐศาสตร์นิโอคลาสสิก) ต่อเรื่องแรงงานข้ามชาติ ท่านนำเสนอว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางต่ำ และกำลังเผชิญหน้ากับการท้าทายของการจมอยู่ใน "กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง" (middle income trap) ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่อัตราการลงทุนในภาคธุรกิจเอกชนต่ำและมีการเพิ่มของผลิตภาพในอัตราต่ำ ถ้าไม่มีการแก้ไขผลที่ตามมาก็คือ ไทยจะถูกบีบโดยทั้งประเทศที่กำลังพัฒนาที่เป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจที่มีค่าแรงต่ำ และประเทศพัฒนาแล้ว ที่เป็นผู้นำทางนวัตกรรมที่ล้ำหน้ามาก การตกอยู่ในกับดักนี้มีสาเหตุมาจากประเทศไทยยืนอยู่บนการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรต้นทุนต่ำ (a low-cost resources-based manufacturing economy) มานาน การพัฒนาตามแนวทางนี้ ทำให้เกิดสภาวะความต้องการแรงงานทักษะต่ำ ฝังตัวอยู่ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เมื่อประกอบกับเหตุปัจจัยอื่นๆ คือ ความต้องการมาหางานทำของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน แรงงานไทยที่มีทัศนคติในทางลบต่องานที่ใช้ทักษะต่ำ การขยายตัวของการศึกษาขั้นระดับมัธยมศึกษาและขั้นสูง แนวโน้มการลดลงของกำลังแรงงานจากการลดลงของอัตราการเกิด ก็ได้ทำให้ความต้องการแรงงานข้ามชาติฝังตัวลึกยิ่งในอุตสาหกรรมไทย สถานการณ์นี้ยิ่งฉุดรั้งไม่ให้มีความก้าวหน้าในการลงทุนเชิงนวัตกรรมในเศรษฐกิจไทย เพราะนายจ้างดูเหมือนจะพอใจการหากำไรจากการใช้แรงงานข้ามชาติ มากกว่าจะพัฒนาธุรกิจของตนให้แข่งขันได้ดีขึ้น ซึ่งในที่สุดก็ส่งผลต่ออุตสาหกรรมไทยให้ย่ำไปบนเส้นทางอุตสาหกรรมต้นทุนต่ำอย่างไม่อาจถอนตัว ดังนั้นเพื่อก้าวสู่การแข่งขันกับนานาประเทศในระยะยาว พร้อมกับการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ ประเทศไทยจะต้องปรับตัวมาสู่เศรษฐกิจที่ให้บริการที่ตั้งบนพื้นฐานความรู้ (a provider of knowledge-based services) หรือเศรษฐกิจที่รัฐบาลไทยปัจจุบันเรียกว่า "เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์" เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานระดับล่าง พร้อมกับปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นระบบ ให้มีความประสานสอดคล้องกันในกรอบของกฎหมายและกรอบของสถาบันในการจัดการการย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ (ประชา 2553 : xii – xviii, 1-2)

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอที่กล่าวมา และข้อเสนอของนักวิชาการอีกหลายท่านในทำนองนี้ (เช่น ปังปอนด์ 2552 , สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552) ซึ่งเป็นการเสนอต่อรัฐ ให้ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเชิงโยบายและการพัฒนา แต่ประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะพิจารณาต่อก็คือ น่าสงสัยว่า รัฐ "พร้อม"/"ต้องการ" จะทำตามข้อเสนอแนะหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐอาจไม่มีความพร้อม/ไม่มีความต้องการ ไม่มีเอกภาพพอที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วง และอาจไม่สนใจที่จะแก้ไขปัญหาตามข้อเสนออีกด้วย ภายใต้สมมุติฐานนี้ ผู้เขียนจะอาศัยทฤษฎีว่าด้วยรัฐบางสำนัก และทฤษฎีการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มาเป็นแนวทางในการอภิปรายในประเด็นนี้

ทฤษฎีว่าด้วยรัฐมีหลากหลายแนว แต่ในที่นี้จะใช้ทฤษฎีแนวมาร์กซิสต์ ที่เห็นว่ารัฐไม่ได้เป็นสถาบันที่เป็นกลาง มีเอกภาพ มีอำนาจสถิตอยู่ดังเป็นธรรมชาติคู่กันมา แต่ "รัฐคือปริมณฑลของความขัดแย้งและการต่อสู้ทางชนชั้น รวมทั้งการต่อสู้ระหว่างภาคส่วนต่างๆของรัฐที่แตกต่างกัน" (Jessop 1990 : 261 in Glassman 2004 :18) ซึ่งหมายความว่ารัฐประกอบด้วยชนชั้นทางสังคม เช่นชนชั้น

นายทุน ชนชั้นกลาง และชนชั้นกรรมชีพ และแต่ละชนชั้นยังแบ่งแยกฝักฝ่าย (class fractions) แต่ละชนชั้นและฝักฝ่ายต่างสัปปะยุทธ์กันเพื่อจะควบคุมกลไกรัฐ เพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์แก่หมู่พวกตน กระนั้นก็ตามโดยธรรมชาติรัฐก็ไม่ได้ตกเป็นเครื่องมือของชนชั้นใดโดยดุษฎี หากแต่เป็นการต่อสู้กันอย่างไม่หยุดหย่อน ในแง่นี้สถาบันของรัฐ (กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ) จึงห่างไกลจากความเป็นสถาบันที่ปิดแคบเฉพาะกลุ่ม (fixity) แต่เป็นสถาบันที่เปิด (multiple boundaries) สำหรับกลุ่มอำนาจทั้งหลายเข้ามาต่อรอง สำหรับรัฐในวิถีการผลิตทุนนิยม หรืออาจเรียกว่า "รัฐทุนนิยม" (capitalist state) คือรัฐที่บรรดาชนชั้นนายทุนได้เข้ามาเข้ามามีบทบาทหลักเป็นผู้กำกับสถาบันและกลไกของรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการสะสมทุน และผลิตซ้ำแบบวิถีการผลิตแบบทุนนิยม แต่ก็เป็นไปตามธรรมชาติของรัฐดังที่กล่าวมาแล้วคือ ในด้านหนึ่งชนชั้นนายทุนใช้รัฐเพื่อกำราบชนชั้นที่ท้าทายอำนาจ คือชนชั้นล่าง แต่ในขณะเดียวกันในบรรดาชนชั้นนายทุนก็มีฝักฝ่ายที่ต่อสู้ชิงดีกันเพื่อเป็นผู้มีอำนาจกำหนดความเป็นไปด้วย

Jim Glassman (2004) ได้นำทฤษฎีว่าด้วยรัฐแนวมาร์กซิสต์ มาเป็นพื้นฐานของแนวคิด "การวิวัฒน์ความเป็นสากลของรัฐ" (Internationalization of the State) เพื่อวิเคราะห์บทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจในบริบททุนนิยมโลก แนวคิดการวิวัตน์ความเป็นสากลของรัฐ มีข้อถกเถียงกับนักคิดสำนัก "เสรีนิยมใหม่" (neo-liberal) และสำนัก "เวเบอร์เลียนใหม่" (neo-Weberian) สำนักเสรีนิยมเชื่อว่า รัฐที่ดีก็คือรัฐที่แทรกแซงทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด ดังที่พวกเขาชี้ให้เห็นว่ากรณีตัวอย่างที่ดีก็คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียตะวันออก ดังเช่นเกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งเติบโตขึ้นมาจากการที่รัฐทำหน้าที่อำนวยความสะดวก (ไม่ใช่แทรกแซง) ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยนโยบายเปิดกว้างต่อต่างประเทศ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ฝ่ายสำนักเวเบอร์เลียนใหม่ กลับเห็นแตกต่างจากเสรีนิยมใหม่ โดยเห็นว่าในกรณีของเอเชียตะวันออก พบว่ารัฐมีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากกว่าที่พวกเสรีนิยมใหม่คิด และด้วยการแทรกแซงนี้เองคือปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ สำนักเวเบอร์เลียนใหม่ยืนยันว่า รัฐในเอเชียตะวันออกยังคงเป็นรัฐที่มีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างกระตือรือร้น (strong states)

Glassman มีความเห็นว่าแม้ทั้งสองสำนักจะมีความเห็นต่างกัน แต่ทั้งสองฝ่ายก็มีสมมุติฐานร่วมกันในเรื่อง ธรรมชาติของรัฐ ซึ่งเห็นว่า รัฐคือหน่วยทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองและบริหารในขอบเขตดินแดนของตน จากสมมุติฐานนี้ทำให้มีความเห็นต่อไปว่า เมื่อเกิดสภาวะโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นการข้ามพรมแดนของพลังทางเศรษฐกิจ ก็จะกระทบต่ออำนาจรัฐในทางใดทางหนึ่ง ในขณะที่พวกเสรีนิยมใหม่ เห็นว่าโลกาภิวัตน์ทำให้อำนาจและบทบาทของรัฐลดน้อยถอยลง ฝ่ายพวกเวเบอร์เลียนใหม่ กลับเห็นว่าโลกาภิวัตน์ คือมายาคติ แต่แท้จริงแล้วผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจก็คือรัฐชาติต่างหาก Glassman เห็นว่าการคิดแบบนี้มีข้อจำกัด ต่างจากนักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ศึกษาปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ ที่ทุนมีลักษะสากลมากขึ้นเป็นลำดับ (internationalization of capital) และได้พบว่ารัฐเองก็ปรับตัวมีความเป็นสากลเพิ่มขึ้นไปด้วย เพื่อเอื้ออำนวยความสะดวกต่อการสะสมทุนของกลุ่มทุนแบบข้ามพรมแดน และพวกเขาเสนอว่าควรจะก้าวพ้นจาก "การติดกับดักเขตแดน

รัฐ" (territorial trap) เพราะรัฐเป็นสากลที่นับวันยิ่งเข้มข้นขึ้น จนการคิดถึงรัฐบนพื้นฐานอาณาเขตแบบเดิมไม่ช่วยให้เข้าใจอะไร ดังนั้น เราจึงควรมองรัฐตามแนวคิด "การวิวัฒน์ความเป็นสากลของรัฐ" (Internationalization of the State) ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่กลไกรัฐ มุ่งหมายเพิ่มบทบาทอำนวยการสะสมทุนแก่นักลงทุนต่างชาติ ไม่น้อยไปกว่านายทุนชาติ (Glassman 2004 : 14)

แนวคิดการวิวัตน์ความเป็นสากลของรัฐ ช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์เศรษฐกิจการเมืองโลกอย่างซับซ้อนดังที่ควรจะเป็น ดังในข้อเท็จจริงที่ว่า กลุ่มทุนที่มีหลายฝักฝ่ายต่างวิวัฒน์ความเป็นสากลอย่างเข้มข้น ซึ่งย้อมเรียกร้องให้รัฐวิวัฒน์ความเป็นสากลเพื่อสนับสนุนกิจการของทุนด้วย แต่ด้วยเหตุที่กลุ่มทุนมีหลายฝักฝ่าย และต่างแข่งขันกัน จึงเรียกร้องให้รัฐผลักดันนโยบายและข้อตกลงระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน บางครั้งขัดแย้งกัน ในความจริงยังมีอีกว่า กลุ่มทุนยังอาจแบ่งตามประเภทได้เป็น ทุนการเงิน ทุนการค้า และทุนการผลิต ซึ่งทั้งสามกลุ่มอาจต้องการสนับสนุนทางนโยบายที่แตกต่างกัน ในบางกรณี บางบริษัท อาจมีการลงทุนการผลิตข้ามชาติ และมีการผลิตสินค้าขายในประเทศ จึงอาจเรียกร้องให้รัฐ ผลักดันทั้งนโยบายการค้าเสรี และปกป้องตลาดภายในเวลาเดียวกัน ในอีกมิติหนึ่งหากพิจารณาจากบทบาทของสถาบันต่างๆของรัฐ กระทรวงที่ทำหน้าที่ต่างกันจะเป็นตัวแทนของแนวนโยบายที่แตกต่างกัน เช่นกระทรวงที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจจะเน้นการเปิดการค้าเสรี กระทรวงที่เกี่ยวกับความมั่นคง เช่นกลาโหม หมาดไทย จะเน้นการปิดตัวเองและป้องกันตัวเองมากเป็นพิเศษ ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่เราจะเห็นรัฐมีบทบาทและนโยบายที่ไม่คงเส้นคงวา บางครั้งขัดแย้งกันเอง ประเด็นสำคัญของเราก็คือ มุมมองเช่นนี้ช่วยให้เข้าใจว่า รัฐไม่ได้มีบทบาทมากขึ้นหรือลดลง และทุนก็ไม่ได้ข้ามหรือลอดรัฐ แต่ที่จริงแล้วทั้งรัฐและทุนต่างทำงานถักทอสอดประสานกัน บนแนวทางการวิวัตน์ความเป็นสากล หากแต่ความไม่คงเส้นคงของบทบาทและนโยบายรัฐ จะเกิดขึ้นตามแต่ดุลกำลังการต่อรองของกลุ่มทุนที่มีหลากหลายฝักฝ่าย

ในกรณีของไทย ซึ่งได้ชื่อว่าประเทศที่มีความสุดโต่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่เลวร้ายในปี 2540 เมื่อนำแนวคิดการวิวัตน์ความเป็นสากลของรัฐมาใช้อธิบาย จะช่วยให้เข้าใจพลวัตทางเศรษฐกิจได้อย่างดี ในยุคสงครามเย็น การวิวัตน์ความเป็นสากลของรัฐเป็นความร่วมมือระหว่างตัวละครหลักคือ สหรัฐอเมริกา รัฐราชการไทย และกลุ่มทุนเชื้อสายจีนที่มีบทบาทหลัก ภายใต้ความร่วมมือได้เกิดนโยบายส่งเสริมการค้าและการลงทุนที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มพันธมิตรทางเศรษฐกิจ ได้แก่ทุนต่างชาติ โดยเฉพาะอเมริกัน ทุนเชื้อสายจีน และทุนขุนศึกศักดินา และยังเจือจานไปยังกลุ่มทุนหน้าใหม่รายอื่นๆ ในช่วงนี้เราจะเห็นบทบาทสำคัญยิ่งของรัฐในการสนับสนุนการสะสมทุน โครงการที่สำคัญคือการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและการส่งเสริมการลงทุน พร้อมๆกับการโอนย้ายมูลค่าส่วนเกินจากภาคชนบท ด้วยนโยบายที่มีอติลำเอียงเข้าข้างภาคอุตสาหกรรมและเมือง และยังมีผลที่ตามมาคือการเปลี่ยนชาวนาที่ล้มละลายให้มาเป็นกรรมกรในเมือง ขณะเดียวกันรัฐยังทำหน้าที่อย่างกระตือรือร้นในการกำราบการต่อต้านจากชนบท นโยบายการปราบปรามคอมมิวนิสต์เป็นเครื่องมือ

สำคัญของการใช้ความรุนแรงทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อสลายขบวนการมวลชน ประวัติศาสตร์หน้านี้เต็มไปด้วยเรื่องราวการทำลายล้างขบวนการชาวนาและล่าสังหารผู้นำชาวนา ส่วนกรรมกรในเมือง มีการควบคุมด้วยกฎหมาย การแทรกแซงและขัดขวางการรวมตัว ซึ่งมีทั้งการใช้อำนาจภายใต้กฎหมายและนอกกฎหมาย

เมื่อล่วงเข้าสู่ทศวรรษ 2520 ตัวละครหน้าใหม่ที่เข้ามามีบทบาทนำในเศรษฐกิจไทยแทนสหรัฐอเมริกา คือญี่ปุ่น ในขณะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง คือการเติบโตขึ้นของทุนชาติกลุ่มใหม่จากการขยายตัวของเศรษฐกิจ กลุ่มทุนชาติใหม่ก้าวเข้ามามีบทบาทโดยมีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนเชื่อสายจีน และทุนศักดินา ทั้งด้านที่พึ่งพาอาศัย ร่วมมือ และท้าทายอำนาจ และเกิดการถักทอพันธมิตรของชนชั้นนำไทยที่เป็นพันธมิตรกับกลุ่มทุนต่างประเทศชุดใหม่ ที่มีญี่ปุ่นเป็นผู้นำสำคัญ บทบาทการส่งเสริมการสะสมทุนของรัฐในช่วงนี้คือ การปรับนโยบายสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ซึ่งเป็นการวิวัตน์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจอีกระดับหนึ่ง มีการตอบสนองโลกาภิวัตน์มากขึ้นด้วยการเปิดกว้างทางการค้า การลงทุน และการเงิน การส่งเสริมอุตสาหกรรมด้วยการให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่ส่งเสริมอุตสาหกรรม กลับปล่อยปละให้มีการผลิตที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปล่อยให้มีโรงงานที่ขูดรีดแรงงาน (sweatshop) เกิดขึ้นจนกลายเป็นลักษณะทั่วไปของอุตสาหกรรมไทย พร้อมกับการควบคุมขบวนการกรรมกรอย่างต่อเนื่อง ในชนบทขณะที่เงื่อนไขเรื่องคอมมิวนิสต์ลดลง รัฐหันมาใช้การอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นเครื่องมือใหม่ในการควบคุมประชาชน เกิดการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์มากขึ้น ซึ่งเป็นการกีดกันชาวบ้านจากทรัพยากรส่วนร่วม แต่เปิดทางให้ภาคเอกชนเข้าใช้ทรัพยากรส่วนรวมด้วยข้อยกเว้นต่างๆ การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินตามหลักกรรมสิทธิ์เอกชน มีผลทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า ตลาดกลายเป็นกลไกถ่ายโอนที่ดินจากชาวชนบทไปสู่กลุ่มคนเมืองและคนมีเงินอย่างชอบธรรม ในขณะที่การจัดการน้ำก็ริเริ่มการใช้ระบบตลาดเข้ามาเป็นกลไกจัดสรร ซึ่งเป็นช่องทางผันน้ำมาใช้สนองความต้องการของภาคเมืองและอุตสาหกรรม ที่มีกำลังซื้อมากกว่า และถูกมองว่าใช้น้ำมีประสิทธิภาพมากกว่า

เมื่อพิจารณาการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ในบริบทความเปลี่ยนแปลงในวิถีการสะสมทุนในประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง ที่เรียกว่า “การสะสมทุนอย่างยืดหยุ่น” (Flexible Accumulation) ซึ่งเป็นการปรับการผลิตให้ยืดหยุ่นมากขึ้นด้านการลงทุน การผลิต และการจ้างงาน การแบ่งซอยหน่วยการผลิตเป็นขนาดย่อมๆไปลงทุนในประเทศต่างๆ ดังปรากฏการณ์ที่ประเทศทุนนิยมศูนย์กลางไปลงทุนในภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม เช่นในทวีปเอเชีย ในประเทศไต้หวัน เกาหลี ฮ่องกง มาเลเซีย สิงคโปร์ และ ไทย การส่งออกทุนเป็นการแบ่งซอยการผลิตออกเป็นหน่วยย่อยๆ ไปลงทุนในที่มีต้นทุนต่ำ นายจ้างหันมาจ้างงานแบบชั่วคราวเพื่อลดภาระรายจ่ายและความรับผิดชอบต่อแรงงาน ขณะเดียวกันได้เกิดการจ้างแรงงานแบบเหมาช่วงที่ว่าจ้างผู้ประกอบการให้รับงานไปทำ ทำให้เกิดลูกโซ่ของการจ้างงานแบบเหมาช่วง การจัดการแบบนี้ทำให้แรงงานไร้อำนาจต่อรอง ถูกกดค่าแรง และไม่ได้อยู่ในการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน

ในประเทศไทย การจ้างงานแบบยืดหยุ่น (flexible employment) ได้ปรากฏเป็นลักษณะสำคัญนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 โดยบรรษัทข้ามชาติ หรือผู้ค้ารายใหญ่ เป็นผู้ออกแบบสร้างยี่ห้อ ไม่ผลิตสินค้าเอง แต่จะสร้างเครือข่ายการผลิตสินค้าที่กระจายอยู่ในหลายประเทศ โดยใช้ระบบเหมาช่วงการผลิต โดยมีบริษัทย่อยในเครือ หรือผู้ผลิตที่รับเหมางาน ไปลงทุนเปิดกิจการผลิตในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีค่าแรงต่ำ และไม่ต้องคำนึงถึงต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ประเทศเหล่านี้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิต กิจการใช้แรงงานหนาแน่น เทคโนโลยีต่ำ เช่น การผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป รองเท้ากีฬา ของเด็กเล่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ ธุรกิจเหล่านี้พร้อมจะเคลื่อนย้ายออกไปเมื่อประเทศนั้นสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 การจ้างงานแบบยืดหยุ่นเป็นกลยุทธ์สำคัญยิ่งขึ้นของผู้ประกอบการทั้งนายทุนต่างชาติและนายทุนชาติ หลักการคือการสร้างความยืดหยุ่นของนายจ้างเพื่อลดต้นทุน และลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของตลาด เพราะการจ้างแรงงานประจำตามกฎหมาย นายจ้างจะต้องจ่ายค่าแรง ค่าสวัสดิการ และต้องจ่ายเงินชดเชยเมื่อเลิกจ้าง การจ้างแรงงานไม่ประจำเป็นทางออก ซึ่งมีหลายรูปแบบได้แก่ การจ้างงานตามสัญญาระยะสั้น และต่อสัญญาไปเรื่อยๆ ถ้าไม่มีงานก็ไม่ต่อสัญญา การจ้างงานรายชั่วโมง โดยแรงงานจะอยู่ในโรงงานวันละ 8 ชั่วโมง แต่อาจจะไม่มีงานให้ทำ นายจ้างจะจ่ายเงินตามชั่วโมงการทำงานจริง การจ้างงานรายชิ้น การจ้างเหมาค่าแรง โดยจ้างบริษัทอื่นจัดหาคนงานมาทำงานให้ การจ้างพนักงานรักษาความปลอดภัยและพนักงานทำความสะอาดจากบริษัทอื่น หรือ การส่งงานออกไปให้ผู้รับช่วงการผลิต (outsourcing) กรณีหลังนี้ยังเป็นการก้าวไปใช้ประโยชน์จากแรงงานในชนบท โดยไปจ้างงานผู้ผลิต เช่นกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มผู้ผลิต SME มีการใช้แรงงานผู้หญิง แรงงานเด็ก แม้คนเหล่านี้จะมีงานทำ แต่ผู้ได้ประโยชน์มากที่สุดคือเจ้าของกิจการที่ส่วนหัวของการผลิต เพราะสามารถประหยัดค่าจ้าง และผลักภาระการดูแลและสวัสดิการทั้งหมดไปให้แรงงาน สถานการณ์นี้คือปัญหาการไร้ความมั่นคงในการทำงาน ไร้สวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานไทย จวบจนปัจจุบัน (วรวิทย์ และ นภาพร 2546 : 41-45)

ท่ามกลางการจ้างงานอย่างยืดหยุ่น ประเทศไทยยังตกอยู่ในสถานการณ์สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกได้นำมาสู่การจ้างงานขนานใหญ่ โดยเฉพาะโรงงานขนาดใหญ่ที่เป็นระบบสายพานการผลิต ไม่ต้องใช้แรงงานมีฝีมือ เป็นการพัฒนาแนวขยาย คือการเพิ่มผลผลิตจากการขยายการจ้างงาน ในกรณีของไทยการขยายตัวของแรงงานอุตสาหกรรมไทย เกิดการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของแรงงานหญิง เนื่องจากอุตสาหกรรมชั้นนำของไทยในช่วงนั้น คือ การแปรรูปอาหาร สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม เครื่องหนัง อิเล็กทรอนิกส์ อัญมณีและเครื่องประดับ ต้องการแรงงานผู้หญิงที่มีความสามารถทำงานได้ดีกว่าผู้ชาย เกิดการย้ายออกจากชนบทของผู้หญิงจำนวนมากมาเป็นแรงงานอุตสาหกรรม ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีสัดส่วนแรงงานหญิงสูงมากประเทศหนึ่ง แต่ความต้องการแรงงานอุตสาหกรรมนี้ เกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของการมีกำลังแรงงานตอบสนอง สถานการณ์นี้เกิดขึ้นด้วยหลายเหตุผลดังนี้คือ การเปลี่ยนแปลงประชากร ซึ่งเกิดจาก

นโยบายคุมกำเนิดที่ได้ผล อัตราการเกิดและขนาดครอบครัวของไทยลดลงเป็นลำดับนับจากทศวรรษ 2510 กำลังแรงงานของไทยจึงลดลงด้วย (กุศล และ อุมาภรณ์ 2540 : 19-20) ความขาดแคลนแรงงานยังมีเหตุจาก การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยที่ไม่ก่อให้เกิดแรงงานรับจ้างเต็มรูปแบบ (incomplete wage labour) คือการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานออกจากชนบทอย่างขนาดใหญ่ แรงงานไทยไม่ได้เป็นแรงงานไร้ปัจจัยการผลิต ที่ต้องเลี้ยงชีวิตด้วยการขายแรงงานอย่างไม่มีทางเลือกดังในกรณีคลาสสิกของยุโรป แต่แรงงานไทยยังมีฐานะเป็นผู้ถือครองที่ดินในชนบท ดังนั้นจึงเกิดการพัฒนาภาคเกษตรของผู้ผลิตรายย่อยที่ต้องการใช้แรงงานในครัวเรือน หรือแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรบางช่วงเวลา ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นพร้อมๆกับการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงเกิดแรงดึงของความต้องการแรงงานทั้งสองภาค เกิดเป็นแรงงานเข้าเมืองตามฤดูกาล หรือแรงงานที่มาทำงานในภาคอุตสาหกรรมที่พร้อมจะกลับไปทำงานในภาคเกษตร ความตึงตัวของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมในอีกด้านหนึ่ง ยังเกิดจากแรงงานจำนวนหนึ่ง ถูกดึงดูดไปสู่การทำงานอื่นๆ ที่สำคัญได้แก่การก่อสร้าง ซึ่งเติบโตอย่างมีนัยสำคัญตามการเติบโตของความเป็นเมือง รวมทั้งงานในภาคบริการ และเศรษฐกิจนอกระบบ นอกจากนั้นในช่วงทศวรรษ 2530 ยังมีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศจำนวนกว่าแสนคนในแต่ละปีด้วย (วรวิทย์ และ บัณฑิต 2540 : 39-40)

การขาดแคลนแรงงาน ผลักดันอุตสาหกรรมไทยไปหาทางออก คือการพึ่งพาแรงงานข้ามชาติ และรัฐก็ได้ตอบสนองความต้องการของนายจ้างโดยผ่อนผันให้ใช้แรงงานข้ามชาติมาเป็นลำดับ ดังที่ปี พ.ศ. 2535 มีการทดลองให้พื้นที่ 4 จังหวัดติดชายแดน เป็นเขตทดลองใช้แรงงานข้ามชาติ ต่อมาได้ขยายเป็น 10 จังหวัด ช่วงนั้นยังมีนโยบายสนับสนุนการโอนฐานการผลิตโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้าและรองเท้าไปตั้งในบางจังหวัดติดชายแดน แต่ก็พบว่ามีแรงงาต่างชาติเคลื่อนย้ายสู่จังหวัดต่างๆ ตามการดึงดูดของความต้องการแรงงาน โดยเฉพาะในกิจการก่อสร้างที่ขยายตัวอย่างสูงในเมืองใหญ่ ๆ นอกจากนั้นแรงงานยังขยายตัวไปสู่งานอื่นๆ เช่น สวนยางพารา ประมงทะเล กิจการต่อเนื่องประมงทะเล การเกษตร และปศุสัตว์ ในปี 2539 ได้มีมติ ได้ขยายพื้นที่ผ่อนผันให้ข้างแรงงานข้ามชาติได้เป็น 42 จังหวัด จากนั้นก็เปลี่ยนวิถีควบคุม โดยให้จ้างแรงงานข้ามชาติได้ทุกจังหวัด แต่ปรับเป็นการควบคุมตามประเภทกิจการ นับจากปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลใช้อำนาจผ่านมติรัฐมนตรี (มติ ครม.) ผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถทำงานได้ชั่วคราว และจากนั้น การผ่อนผันให้ทำงานได้ตามมติ ครม. ก็ยังเป็นเครื่องมือที่ใช้สืบเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน

การพัฒนาเศรษฐกิจไทยดูเหมือนจะมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในต้นทศวรรษ 2540 เมื่อพรรคไทยรักไทยขึ้นมาเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลภายใต้ระบบการเลือกตั้ง ในช่วงนี้กลุ่มทุนใหม่ที่ขยายตัวภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ได้เติบโตขึ้น ได้เข้ามามีบทบาทนำ แทนที่กลุ่มทุนที่เติบโตมาในยุคก่อนหน้า และทุนศักดินา แต่การพัฒนาเศรษฐกิจในยุคพรรคไทยรักไทยก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากท่าทีแบบชาตินิยม ที่เอาใจนายทุนชาติในช่วงฟื้นฟูวิกฤตเศรษฐกิจ และชนชั้นกลางในเมืองในช่วงแรก ประกอบกับกลยุทธ์ประชานิยมสร้างฐานคะแนนจากชาวชนบท รัฐบาลพรรคไทย

รักไทยไม่ได้แตะต้องปัญหาเชิงโครงสร้างความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างจริงจัง หากแต่ยังสืบทอดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางเศรษฐกิจไทยกลุ่มใหม่กับกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจของโลก พร้อมกับในอีกด้านหนึ่งได้ขยายอำนาจออกไปในฐานะประเทศทุนนิยมศูนย์กลางสู่ประเทศทุนนิยมชายขอบอื่นๆ คือประเทศเพื่อนบ้านของไทยในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ และข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทย ก็คือการวิวัฒน์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐ เพื่อสนับสนุนการวิวัฒน์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของทุนในภูมิภาค หรือเป็นบทบาทของรัฐที่สนับสนุนการสะสมทุนของทุนบางกลุ่ม ในช่วงเวลาหนึ่งนั่นเอง

ที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ในบริบทเศรษฐกิจโลก รัฐไทยไม่ใช่หน่วยทางการเมืองที่เป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของทุกคนในชาติ ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจว่าควรจะทำอะไรหรือไม่ควรจะทำอะไร แต่รัฐคือพื้นที่ต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของชนชั้น และที่ผ่านมาอำนาจรัฐก็อยู่ภายใต้การครอบงำของชนชั้นนายทุนและฝักฝ่ายของชนชั้นนายทุน ซึ่งโดยธรรมชาติพวกเขามีทั้งผลประโยชน์ร่วมกันและขัดกัน มีทั้งการร่วมมือกันและขัดแย้งกัน รัฐภายใต้การต่อสู้ช่วงชิงของทุน ในบริบทความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างเข้มข้น จึงไม่เคยมีบทบาทจำกัดแต่ภายในขอบเขตดินแดน แต่รัฐถูกผลักดันให้วิวัตน์ความเป็นสากล เพื่อสนับสนุนการวิวัตน์ความเป็นของทุนมาโดยตลอด (Glassman 2004 : 204) ความเข้าใจต่อรัฐเช่นนี้ น่าจะเป็นคำตอบว่า เหตุใดข้อเสนอทางนโยบายดีๆต่อรัฐ ที่ถูกค้นคิดและนำเสนอ จึงแทบไม่เคยถูกนำไปใช้ หรือถูกนำไปใช้อย่างครึ่งๆกลางๆ

5.2 รัฐกับความมั่นคงแห่งชาติ

ขณะที่เราอยู่ในยุคที่มีการเดินทางข้ามชาติของผู้คนจำนวนมากมาย และมีเสียงเรียกร้องจากสถาบันนานาชาติให้การย้ายถิ่นข้ามชาติเป็นไปโดยเสรี เราจะพบว่ามีแนวคิดอีกด้านหนึ่งที่คอยทัดทานด้วยความวิตกกังวล คือแนวคิด ความมั่นคงแห่งชาติ เป็นความจริงที่นานาประเทศยินดีต้อนรับผู้เดินทางย้ายถิ่นบางประเภท เช่น นักท่องเที่ยว นักลงทุน ผู้เชี่ยวชาญหรือแรงงานระดับสูง แต่สำหรับการย้ายถิ่นบางประเภท เข้าข่ายกลุ่มน่าวิตกกังวลต่อความมั่นคงแห่งชาติ ได้แก่ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ หรือ แรงงานระดับล่าง และน่ากังวลยิ่งขึ้นหากคนเหล่านี้จะกลายเป็นผู้ย้ายถิ่นถาวรหรือกึ่งถาวร (immigration)

ยังมีข้อเท็จจริงที่มักถูกลืมคือ การย้ายถิ่นฐานของมนุษยชาติเพื่อหลบเหตุเภทภัย หรือแสวงหาที่อยู่ที่ทำกินใหม่ ไปยังดินแดนใกล้ไกล เป็นสิ่งที่ควบคู่กันมากับประวัติศาสตร์ แต่การย้ายถิ่นเพิ่งจะถูกมองว่าเป็นปัญหาเมื่อ “รัฐ-ชาติ” (Nation State) กำเนิดขึ้นเมื่อประมาณ 200 ปีที่ผ่านมา ทั้งๆที่ในความเป็นจริงรัฐชาติเป็นผลิตผลทางประวัติศาสตร์ ที่สังคมมนุษย์ได้หันมาให้ความสำคัญกับหน่วยทางการเมืองแบบใหม่ บนพื้นฐานขององค์ประกอบสำคัญได้แก่ อาณาเขตดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล แต่รัฐชาติได้มีอิทธิพลต่อวิธีคิดและการกำหนดนโยบายอย่างตายตัว

นักวิชาการแนววิพากษ์ได้ย้ำให้เห็นว่ารัฐชาติที่ถูกยึดมั่นเป็นฐานในการกำหนดนโยบายนั้น แท้จริงคือสิ่งสร้างทางสังคม (social construction) ที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นาน และไม่จำเป็นที่เราจะต้องยึดมั่นในความเป็นชาติอย่างตายตัวจนไม่มีทางเลือกอื่น งานศึกษาจำนวนหนึ่งมุ่งวิจารณ์ในเรื่อง “สำนึกความเป็นชาติ” หรือ “ชาตินิยม” (nationalism) ว่า การสร้างชาตินั้นเกิดขึ้นจากการขีดเส้นแบ่งความเป็น “เขา”/“เรา” เป็นการเน้นย้ำอัตลักษณ์ของเราที่ต่างจากคนอื่น และมักจะเป็นการแบ่งแยกโดยเหยียดอีกฝ่าย ให้เป็นตัวแปลกประหลาด ไม่ปกติ หรือด้อยพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งการสร้างอัตลักษณ์คือขีดเส้นแบ่งและกดเหยียดเน้นย่ำ “ความเป็นอื่นและความแตกต่าง” (otherness and difference) ในกรณีของยุโรปยึดที่มั่นในอัตลักษณ์อันสูงส่งกว่าดินแดนที่เหลือของโลก มีงานที่แสดงให้เห็นอย่างน่าสนใจโดยพิสูจน์ในด้านกลับว่า “ความเป็นตะวันออก” (Oriented) ที่ชาวตะวันตก/ยุโรป เข้าใจและวาดภาพพรรณนาเอาไว้ (ในที่นี้คือดินแดนตะวันออกกลางที่เคยเป็นศูนย์กลางอารยะธรรมมาก่อน) ที่จริงก็คือกระบวนการสร้างความเป็นตะวันตก เพราะในอดีตยุโรปพบว่า ตะวันออกคือคู่แข่งทางอารยะธรรม ภาษา และวัฒนธรรม เมื่อเผชิญคู่แข่งสำคัญ ยุโรปได้จัดวางให้ตะวันออกเป็นสังคมอื่น (The other) ที่แตกต่างไปจากตน ดังนั้นตะวันออกนั้นเองคือแหล่งอ้างอิงที่ชาวยุโรปใช้เพื่อสร้างอัตลักษณ์อันเหนือกว่าของตน (Said 1999 in Cohen 2008 :64)

งานที่มีอิทธิพลอย่างมากอีกชิ้นหนึ่งเสนอว่า สิ่งที่เรายึดมั่นปกป้องจนยอมแม้กระทั่งแลกด้วยชีวิตที่เรียกว่า “ชาติ” นั้น คือ “ชุมชนใน จินตกรรม” (imagined community) หรือสิ่งที่ถูกจินตนาการขึ้นร่วมกัน ชาติถูกจินตกรรม (imagined) เพราะสมาชิกของคนในชาติแม้จะเล็กที่สุดก็ตาม แม้จะไม่เคยรู้จักเพื่อนสมาชิกร่วมชาติทั้งหมดของตน ไม่เคยพบเห็นพวกเขาเหล่านั้น กระนั้นในจิตใจของแต่ละคนก็มีภาพพจน์ของความเป็นชุมชนร่วม ชาติ ถูกจินตกรรมขึ้นมาอย่างมีขอบเขตจำกัด (limited) เพราะไม่ว่าจะใหญ่โตแต่ไหนพวกเขาก็รู้สำนึกว่าเขตแดนของชาติมีขอบเจตจำกัด ชาติถูกจินตกรรมขึ้นให้มีอธิปไตย (sovereign) เพราะชาติเกิดขึ้นในในยุคสมัยแห่งภูมิธรรมและการปฏิวัติ (Enlightenment and Revolution) ที่กำลังบ่อนทำลายความชอบธรรมของอาณาจักรและราชวงศ์ และต้องการหลักประกันอำนาจในการปกครองตน และท้ายที่สุด ชาติ ถูกจินตกรรมขึ้นเป็นชุมชน (community) เพราะชาติทำให้เกิดความรู้สึกของภารดรภาพอันลึกซึ้ง ว่าจะมีความสัมพันธ์อันดีและเท่าเทียมกัน (แอนเดอน์สัน 2552 : 9-13) การรู้เท่าทันการจินตกรรมความเป็นชาติเช่นนี้ เปิดทางในรู้ว่าเราสามารถจินตกรรมความเป็นชาติแบบอื่นๆ หรืออาจไปไกลกว่านั้นด้วยการจินตกรรมสังคมที่อยู่เหนือชาติของใครของมัน

ในประเด็นการย้ายถิ่น ความเป็นอื่นต่อคนย้ายถิ่นอาจเห็นได้จาก ความรู้สึกทางสังคมที่เรียกว่า “ความเกลียดกลัวคนต่างชาติ” หรือ Xenophobia ซึ่งเป็นอาการวิตกกังวลของสังคมที่บางครั้งไม่มีเหตุผลชัดเจน แต่เป็นความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยเมื่อประสบกับผู้คนต่างสังคมวัฒนธรรม ความเกลียดกลัวคนต่างชาติ คล้ายคลึงกับการเหยียดเชื้อชาติ (Racism) ในแง่ปฏิกิริยาเป็นลบต่อคนกลุ่มอื่นๆ แต่ต่างกันที่ความเกลียดกลัวคนต่างชาติถูกกระตุ้นด้วยสาเหตุที่กว้างขวางกว่า (http://en.wikipedia.org/wiki/Xenophobia) ในประวัติศาสตร์การก่อตัวของรัฐชาติทั้งหลาย ซึ่งเน้นบูรณ

ภาพเหนือดินแดน เราจะพบความรู้สึกเกลียดกลัวคนต่างชาติแทรกตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับการก่อร่างสร้างตัวของชาติเสมอ และก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าความรู้สึกเกลียดกลัวคนต่างชาติยังคงดำรงอยู่ลึกๆในความรู้สึกและถูกกระตุ้นขึ้นมาได้เสมอ กล่าวในเรื่องแรงงานข้ามชาติ ความรู้สึกเกลียดกลัวคนต่างชาตินำมาสู่อคติต่อแรงงาน โดยมองว่าแรงงานข้ามชาติเข้ามาหาผลประโยชน์จากประเทศของตน เช่นมาหาเงินและส่งเงินกลับบ้านของพวกเขา ในขณะที่สร้างปัญหาและภาระนานาประการ เช่น แย่งงานคนในท้องถิ่น ทำให้คนงานในท้องถิ่นถูกกดค่าแรง ทำให้อาชญากรรมสูงขึ้น แทรกแซงสังคมวัฒนธรรมท้องถิ่น นำมาซึ่งภาระด้านประชากร สวัสดิการสังคม และความมั่นคงของชาติ สิ่งที่ตามมาจากความรู้สึกที่เป็นลบนี้ก็คือ การเรียกร้องให้รัฐมีนโยบายควบคุมแรงงานข้ามชาติอย่างเคร่งครัด และการกีดกันไม่ให้คนเหล่านั้นเข้ามามากเกินไปและมาลงหลักปักฐานถาวรในประเทศของตน
(Wickramasekera 2002)

ความเกลียดกลัวคนต่างชาติถูกกระตุ้นด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน เช่น กรณีวินาศกรรม 9/11 ที่นครวอชิงตัน ได้มีนัยสำคัญยิ่งต่อนโยบายการจัดการคนย้ายถิ่นข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติ ในอเมริกาและยุโรป กระแสความไม่ไว้วางใจคนต่างชาติถูกปลุก โดยเฉพาะต่อบางเชื้อชาติหรือบางกลุ่มเช่น ชาวอาหรับ ชาวมุสลิม หรือผู้คนที่ไม่ใช่ชาวผิวขาว ประเทศเหล่านั้นเพิ่มระดับความเข้มงวดกวดขันต่อคนเดินทางเข้าประเทศ เช่น การเข้มงวดอย่างยิ่งต่อการออกเอกสารเดินทางเข้าประเทศ (visa) ในหลายประเทศมีการออกฎหมายเฉพาะว่าด้วยความมั่นคงและการกำกับควบคุมคนต่างชาติ[2] (United Nation 2004 : ch.3) หลายประเทศเพิ่มมาตรการควบคุมแรงงานข้ามชาติอย่างเคร่งครัด ดังในยุโรป อเมริกาเหนือ รวมทั้งออสเตรเลีย มาตรการควบคุมผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ/แรงงานข้ามชาติได้ถูกยกระดับ โดยแบ่งซอยการควบคุมออกเป็นหลายขั้นตอน นับจ้างขั้นตอนพิจารณาอนุญาตก่อนข้ามพรมแดน ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อข้ามพรมแดน และหลังจากมาอยู่ในประเทศแล้ว ในแต่ละขั้นตอนมีมาตรการหลายอย่างมีข้อกำหนดมากมายถี่ถ้วน การล้วงลึกเข้าไปสืบสาวข้อมูลภูมิหลังของผู้ต้องการเข้าประเทศ การเข้าไปแทรกแซงในธุรกิจจัดหางาน การขนส่ง และสถานประกอบการที่จ้างแรงงาน การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการตรวจค้นหรือจับจ้องผู้เดินทางเข้ามา ซึ่งทั้งหมดนี้ก็คือการเพิ่มอำนาจรัฐในการควบคุมคนข้ามชาติมากขึ้นอีก ด้วยเหตุผลของความระแวงระวังผู้ที่อาจเป็นอันตรายต่อชาติตน (Koser 2005)

การเข้าใจอคติต่อการย้ายถิ่นในอีกแนวทางหนึ่ง อาจเห็นได้จากงานของนักคิดในกระแสหลังสมัยใหม่นิยม (postmodernism) ที่มุ่งรื้อถอนความคิดตายตัวที่ว่าด้วยการว่าด้วยการควบคุมการเดินทางเคลื่อนที่ของผู้คน ดังบทวิเคราะห์ของ Crosby (2006) ที่ได้เสนอว่า การย้ายถิ่นแท้จริงไม่ได้เป็นปัญหาโดยตัวมันเอง แต่เป็นผลจากการใช้อำนาจในนามของนโยบายรัฐ เพื่อจัดจำแนกผู้ย้ายถิ่นประเภทต่างๆ และจัดแบ่งผู้ย้ายถิ่นเข้าตามกรอบที่ขีดไว้ และควบคุมการย้ายถิ่นให้เป็นไปตามที่ต้องการ ดังนั้น

[2] เช่นในสหราชอาณาจักรมีกฎหมาย The Anti-terrorism, Crime and Security (2001) ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย The USA Patriot Act (2001) และ Enhanced Border Security and Visa Entry Reform (2002)

ประเด็นที่เราควรใส่ใจก็คือ ใครคือผู้ใช้อำนาจนี้ และใช้อำนาจอย่างไร ดังนั้นนโยบายการย้ายถิ่นจึงไม่ใช่เรื่องอำนาจอันชอบธรรมของรัฐที่มีอยู่อย่างไม่ต้องสงสัย แต่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมทางสังคม

ในบริบทที่รัฐชาติเกิดขึ้นด้วยการสถาปนาอำนาจเหนือเขตแดน เขตแดนที่ถูกขับเน้นให้เด่นชัดและตายตัวได้ทำหน้าที่ปราการกำกับการเคลื่อนย้ายของผู้คน เราจะพบว่ารัฐได้จัดจำแนกผู้ย้ายถิ่นจากทัศนะของรัฐต่อความมุ่งหมายของผู้ย้ายถิ่น เกิดเป็นผู้ย้ายถิ่นหลายประเภทเช่น ผู้ลี้ภัยสงคราม (refugees) ผู้แสวงหาที่พักพิง (asylum-seeker) ผู้พลัดถิ่นจากการพัฒนา (development displaces) ผู้ถูกลักพาจากขบวนการค้ามนุษย์ (trafficked persons) ผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ (economic migrants) ผู้เข้ามาอยู่โดยถาวร (immigrants) การจำแนกประเภทเหล่านี้เกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐให้ความสนใจ และมักเป็นกฎเกณฑ์แบบขั้วตรงกันข้ามเช่น ถูกกฎหมาย/ผิดกฎหมาย ขึ้นทะเบียน/ไม่ขึ้นทะเบียน การเมือง/เศรษฐกิจ การแบ่งประเภทยังมองว่าผู้ย้ายถิ่นในประเภทเดียวกันมีอะไรเหมือนๆกันไปหมด และผู้ย้ายถิ่นแต่ละประเภทก็สามารถแบ่งแยกกันได้อย่างเด็ดขาด การแบ่งประเภทยังแฝงไว้ด้วยอคติทางชาติพันธุ์ ชนชั้น และเพศ ดังที่จะเห็นได้ว่าการย้ายถิ่นบางประเภทเป็นไปโดยราบรื่นและมีอภิสิทธิ์หากเกิดขึ้นในนามนักผจญภัย นักท่องเที่ยว นักธุรกิจ ส่วนคำว่าผู้ย้ายถิ่นดูเหมือนจะมาพร้อมกับปัญหาหนักอก และเป็นคำที่สงวนไว้สำหรับชนชั้นแรงงาน

การจัดแบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นจึงนับเป็น การเมืองเรื่องอำนาจของการแปะป้าย/นิยาม/จัดจำแนกประเภทผู้ย้ายถิ่น (politic of categorization) เป็นที่มาของความชอบธรรมในการจัดการต่อคนเหล่านั้นภายใต้ป้ายที่ถูกแปะคลุม ปัจเจกภาพของความเป็นมนุษย์ได้หายไป คนย้ายถิ่นกลุ่มเดียวกันแต่ถูกจัดจำแนกด้วยเกณฑ์ต่างกันก็ประสบชะตาชีวิตแตกต่างกัน เช่นกรณีผู้ย้ายถิ่นในประเทศที่เกิดเหตุการณ์ไม่สงบ ประชากรจำนวนหนึ่งอาจพลัดที่นาคาที่อยู่ในประเทศ บางส่วนอาจหลบหนีเข้าประเทศเพื่อนบ้านและได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้ลี้ภัย อาจอยู่ในค่ายพักพิง อาจโชคดีถูกส่งไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่สาม บางส่วนอาจหลบเลี่ยงเข้าเมืองไปเป็นแรงงาน ด้วยสถานะผิดกฎหมายพวกเขาอาจถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง อาจถูกทารุณกรรม ถูกข่มขืน หรือสูญหายไปอย่างไร้ร่องรอย ครอบครัวเดียวกัน เผชิญปัญหาในประเทศต้นทางเดียวกัน แต่ต่างการจัดจำแนก จึงต่างชะตากรรม กรณีความต่างระหว่าง ผู้ย้ายถิ่น (migrant) กับ ผู้ย้ายถิ่นโดยถาวร (immigrant) ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจ สองคำนี้แม้จะมีรากศัพท์และความหมายเกือบจะเป็นอันเดียวกัน แต่ผลที่เกิดขึ้นก็ต่างกันอย่างมาก สำหรับคำว่าผู้ย้ายถิ่นโดยถาวร แม้จะเป็นคนที่มาจากประเทศอื่นแต่ก็ได้รับอนุญาตให้เป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับสังคมที่มาอยู่ ได้รับสิทธิเสียงในฐานะพลเมืองคนหนึ่ง แต่สำหรับผู้ย้ายถิ่น ความหมายสื่อไปถึงการมาเป็นแรงงาน (migrant workers) ผู้ที่แรงงานของพวกเขาถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจ แต่ชีวิตที่เหลือไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม

การตั้งคำถามกับเกณฑ์ในการจัดจำแนกผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังตัวอย่างกรณีการแบ่งแยกระหว่างผู้ลี้ภัย (refugee) กับผู้ย้ายถิ่น (migration) กลุ่มแรกถือว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางการเมือง

โดยการถูกบังคับกดดันให้ต้องเดินทางไป แต่กลุ่มหลังถือว่าเป็นการย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และเป็นการย้ายถิ่นโดยความสมัครใจ คำถามก็คือการแบ่งขั้วตายตัวเช่นนี้ใช้ได้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงหรือ ดังเช่นในประเทศหนึ่งแม้ไม่มีศึกสงคราม แต่ผู้คนอดอยากไม่มีงานทำจึงต้องเสี่ยงเป็นเสี่ยงตายไปทำงานในอีกประเทศหนึ่ง เช่นนี้เราจะเรียกว่าเขาเดินทางไปโดยสมัครใจได้หรือไม่ หรือในกรณีที่ประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ แต่ถูกบุกรุกแย่งชิงทรัพยากรจากกลุ่มทุนที่กระทำการอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้การสนับสนุนของรัฐ จนชาวบ้านไม่สามารถมีชีวิตปกติสุข ต้องออกเดินทางไปหางานประเทศอื่น เราควรจะเรียกพวกเขาว่าผู้ลี้ภัยหรือผู้ย้ายถิ่น ใช้หรือไม่ว่าแรงผลักดันจากสงคราม/ความขัดแย้ง กับแรงผลักดันจากความยากจน ไม่สามารถแยกจากกันได้ ไฉนเราจัดจำแนกการย้ายถิ่นของผู้คนออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด กรณีของผู้หญิงก็ถูกกระทำอย่างซับซ้อนและซ้ำซ้อนภายใต้เกณฑ์บางจำพวก นั่นคือความห่วงใยต่อการถูกล่อลวงด้วยขบวนการค้ามนุษย์และการถูกบังคับให้ขายประเวณี จึงมีมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ แต่ก็พบว่ามาตรการนั้นไม่พยายามที่จะเข้าใจเหตุผลและแรงผลักดันที่แท้จริง ทั้งทางด้านเหตุผลจากความต้องซื้อบริการทางเพศจากผู้ชาย และเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผลักดันผู้หญิงเข้ามาเผชิญหน้ากับขบวนการค้ามนุษย์ ในนามของการป้องกันการค้ามนุษย์และการป้องกันการค้าประเวณี ซึ่งได้เพิ่มมาตรการควบคุมตรวจสอบการย้ายถิ่นของผู้หญิง (โดยเฉพาะผู้หญิงจากโลกที่สาม) ความจำเป็นและเรื่องราวของผู้หญิงที่ต้องการย้ายถิ่นอันแตกต่างหลากหลายถูกทำให้หายไป ผู้หญิงจึงเหลือเพียงร่างกาย (body) ที่ต้องถูกปกปักรักษา ด้วยการจับยัดเข้าไปภายใต้เกณฑ์แบบหนึ่ง แลกกับการสูญหายของเสรีภาพในการเดินทางแสวงหาโอกาสที่ดีในชีวิต สิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดได้แสดงให้เห็นความสำคัญที่ต้องรื้อถอนนโยบายการย้ายถิ่น แทนที่การยอมรับอย่างไม่ตั้งคำถาม (Crosby 2006)

การเข้าใจมายาคติเรื่องแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ อาจเห็นได้จาก “การรื้อถอน” อิทธิพลของความคิดต่อการกำหนดนโยบายรัฐด้านการย้ายถิ่นข้ามชาติ ดังงานของ Wimmer and Glick Schiller (2002) ที่เสนอให้ทำความเข้าใจความคิดครอบงำต่อการกำหนดนโยบาย ที่อาจเรียกว่า *“วิธีวิทยาชาตินิยม” (Methodological Nationalism)* ซึ่งหมายถึง กระบวนทัศน์ที่มีสมมุติฐานเบื้องต้นว่ารัฐชาติ (nation-state) เป็นหน่วยพื้นฐานทางสังคม ประหนึ่งสิ่งที่มีอยู่อย่างเป็นธรรมชาติ และรัฐชาติก็เป็นกรอบการศึกษาสังคมในด้านต่างๆอย่างไม่มีข้อสงสัย

วิธีวิทยาชาตินิยม เป็นผลผลิตของประวัติศาสตร์ (historical construction) จากวิภาษวิธีระหว่างองค์ประกอบ 3 ด้านคือ แนวคิดชาตินิยม – ความรู้ทางสังคมศาสตร์ - และทัศนะต่อเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ เมื่อเราพิจารณาพัฒนาการความรู้สังคมศาสตร์นับจากทฤษฎีรุ่นคลาสสิก แม้แต่ละสำนักจะคิดต่างกัน แต่ที่เหมือนกันก็คือการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงสังคมจากภาวะก่อนสมัยใหม่ (pre-modern) ไปสู่สังคมสมัยใหม่ (modern) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนไปสู่ความมีเหตุผล ความมีศีลธรรม ความเจริญก้าวหน้า และมีอารยะ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้ การเกิดขึ้นของสำนึกความเป็นชาติหรือชาตินิยม (Nationalism) ได้เข้าแทนที่สำนึกความเป็นชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆเช่น เครือญาติ ชาติพันธุ์ หรือ

ผู้มีอิทธิพลแบบเจ้าขุนมูลนาย ความเป็นสมัยใหม่ ชาติ ความเป็นชาติ หรือชาตินิยม คือหมุดหมายสำคัญที่สังคมมนุษย์จะต้องก้าวไปให้ถึง จึงกล่าวได้ว่าความคิดชาตินิยมได้เป็นกลายอุดมการณ์ที่ซ่อนอยู่ในความคิดพื้นฐานทางสังคมศาสตร์ โดยถูกยอมรับอย่างไม่ต้องสงสัย ประหนึ่งสิ่งที่มีอยู่และเป็นไปตามธรรมชาติ (naturalness) เมื่อความคิดชาตินิยมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีรุ่นคลาสสิก ความคิดนี้ก็ได้รับการตอกย่ำสืบทอดอย่างละเอียดลึกซึ้งในงานรุ่นต่อๆมาในสาขาวิชาต่างๆ

การยึดถือชาติประหนึ่งสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ได้นำไปสู่การมองรัฐชาติ (nation-state) อย่างเป็นธรรมชาติด้วย ดังข้อเท็จจริงในงานศึกษาเรื่องชาตินิยมและรัฐชาตินับจากต้นศตวรรษที่ 20 มีการแบ่งแยกโดยมองว่า ชาติ คือหน่วยทางวัฒนธรรม (domain of identity) หรือหน่วยของประชากรที่มีความร่วมกันในด้านประวัติศาสตร์ หรือบรรพบุรุษหรือสายเลือดเดียวกัน อีกด้านคือความร่วมกันด้านวัฒนธรรมซึ่งแสดงออกผ่านศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียม หรือบุคลิกลักษณะ ในขณะที่รัฐชาติ คือหน่วยทางการเมืองที่เน้นไปที่อำนาจอธิปไตยในการปกครองเป็นสำคัญ แม้ว่าจะพัฒนาไปอย่างลุ่มลึกแต่สิ่งที่เหมือนกันคือการเริ่มต้นมองชาติและรัฐชาติอย่างเป็นธรรมชาติ จึงเท่ากับเป็นการมองและผลิตซ้ำความรู้/ความจริงผ่านกรอบคิดที่มีข้อจำกัดชุดเดิม ภายใต้ทัศนะนี้สิ่งที่ตามมาก็คือ กระแสการศึกษาเรื่องชาติและรัฐชาติที่หันมาให้ความสนใจกับเรื่องเขตแดน เส้นเขตแดนกลายเป็นขอบข่ายของจินตนาการและความคิด เกิดการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายในเส้นพรมแดน โดยตัดขาดจากภายนอก การลดทอน/สูญหายของความสัมพันธ์ข้ามเส้นเขตแดน รัฐชาติกลายเป็นหน่วยทางสังคมที่สมบูรณ์ในตัวเอง เป็นที่บรรจุของสังคมการเมืองและวัฒนธรรมที่ผสมกลมกลืนและลงตัวอย่างสมบูรณ์จนสังคมอาจเปรียบได้เสมือนกับกล่องบรรจุของ (container society) ซึ่งทัศนะแบบกล่องนี้ครอบงำการสร้างความรู้ทางสังคมศาสตร์มายาวนาน

ความคิดเรื่องชาติ/รัฐชาติและสังคมแบบกล่องบรรจุของ ส่งผลต่อการเข้าใจเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ เนื่องจากชาตินิยมคือฐานคิดการนิยาม “ประชาชนของชาติ” (peoplehood) ซึ่งหมายถึง “…หมู่คนที่รวมตัวกันเหนือดินแดนหนึ่ง โดยมีประวัติศาสตร์หรือมีความร่วมกันในทางใดทางหนึ่ง คนเหล่านี้เป็นที่มาของอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดน ...พวกเขาคือผู้ได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในฐานะพลเมืองรัฐ...” กล่าวเช่นนี้จะเห็นว่า แนวคิดประชาชนของชาติผูกพันอย่างแยกไม่ออกจากแนวคิดเรื่อง ชาติ อำนาจอธิปไตย ความเป็นพลเมือง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน แนวคิดทั้งหมดหนุนเสริมและส่องสะท้อนให้ความสำคัญแก่กัน ในขณะเดียวกันแนวคิดสังคมกล่องบรรจุของก็ทำหน้าที่ของมันอย่างมีประสิทธิภาพ ในประวัติศาสตร์การก่อตัวของรัฐชาติ เราจะพบปฏิบัติการเน้นย้ำความมีอยู่ที่ตายตัวและเด่นชัดของพรมแดนรัฐ เพราะการมีอยู่ของพรมแดนทำให้เราตระหนักถึงอำนาจอธิปไตย ขณะเดียวกันการเน้นความมีอยู่ของพรมแดน ก็เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการทำให้ประชากรในดินแดนกลายเป็นชนชาติเดียวกัน (nationalization) จึงกล่าวได้ว่า ด้านหนึ่งพรมแดนทำให้เกิดการผสมกลมกลืนภายใน แต่อีกด้านหนึ่งก็ทำหน้าที่ทำนบกีดกั้นความดิบเถื่อนไร้ระเบียบไม่เข้าพวกของสิ่งที่อยู่ข้างนอก และด้วยเหตุที่รัฐชาติเน้นความผสมกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอัน

เดียวกันของคนในชาตินี้เอง คือรากฐานของอคติต่อคนต่างชาติที่เข้ามาในดินแดนของตน เพราะการย้ายถิ่นข้ามชาติได้เข้ามาก่อกวนทำลายความผสมกลมกลืนของความเป็นหนึ่งเดียวของประชาชนในชาติ ทำให้ความเป็นพลเมืองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยถูกเจือปนด้วยกลุ่มคนที่ไม่บริสุทธิ์ เพราะมีความเชื่อว่าผู้ย้ายถิ่นน่าจะมีความภักดีต่อชาติบ้านเกิดมากกว่าชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ อีกทั้งยังทำลายความคิดว่าด้วยการลงหลักปักฐานเป็นที่เป็นทาง (sedentaryness) อันเป็นแนวคิดพื้นฐานของแนวคิดสังคมกล่องบรรจุของ เพราะการเดินทางเคลื่อนที่ข้ามพรมแดนนั้นได้สร้างความปั่นป่วนต่อมโนภาพสังคมกล่องบรรจุของที่เชื่อถือกันมานาน ความคิดดังกล่าวนี้ คือที่มาของการเพ่งเล็งของรัฐต่อเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติ ในฐานะศัตรูสำคัญของความมั่นคงแห่งชาติ

ในกรณีของไทย แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติอย่างมาก (จะกล่าวถึงรายละเอียดข้างหน้า) แนวคิดความมั่นคงแสดงออกในลักษณะที่มองเห็นแรงงานข้ามชาติในฐานะคนนอกที่ต้องถูกกำกับควบคุมอย่างเข้มงวด ในบางโอกาสแสดงออกในลักษณะความไม่ไว้ใจ ความหวาดระแวง หรือไม่ยินดีที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิ การมองแรงงานข้ามชาติอย่างรังเกียจเดียดฉันท์ไม่ไว้วางใจนี้ ฝังรากลึกในประวัติศาสตร์รัฐไทย

เราจะเห็นที่มาของความไม่ไว้วางใจผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านได้จากการสร้างรัฐชาติไทยในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ลัทธิชาตินิยมไทย สร้าง “ความเป็นไทย” ด้วยปฏิบัติการหลายด้าน ที่สำคัญด้านหนึ่งคือ การสร้างความสูงส่งของความเป็นไทย ด้วยการกดข่มชาติพันธุ์อื่นๆในดินแดนไทยให้เป็นกลุ่มชนที่ต่ำต้อย ไร้ความเจริญ หรือผู้สร้างปัญหา ในอีกทางหนึ่งก็คือการกลืนกลายกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นให้เป็นไทย สำหรับประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ลาว เขมร และพม่า ซึ่งรัฐในอดีตมีการแข่งขันกันขยายอำนาจ รัฐเหล่านี้ได้ถูกอธิบายจากชนชั้นนำไทยว่า เป็นศัตรู คู่แข่ง หรือคนแปลกหน้าที่ใจไม่ได้ การกดข่มกลุ่มชาติพันธ์อื่นในยุคนี้ เน้นไปที่ชนพื้นราบในดินแดนห่างไกล ซึ่งกลุ่มชนพื้นราบกลุ่มสำคัญทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือคือกลุ่มชาติพันธุ์ลาวและเขมร ทัศนะของชนชั้นนำไทยในยุคนี้เกิดขึ้นในบริบทที่สยามเผชิญกับการขยายอำนาจของฝรั่งเศส ที่สยามต้องการช่วงชิงครอบครองประชากรและดินแดนจากการขยายอำนาจของฝรั่งเศส จากหลักฐานบันทึกการตรวจราชการของเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ ได้สะท้อนให้เห็นทัศนะต่อกลุ่มชาติพันธ์ลาวและเขมรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีลักษณะผสมผสานกันของความไม่ไว้วางใจ (ว่าจะเอนเอียงไปหาฝรั่งเศส) การดูถูกวิถีชีวิตวัฒนธรรมว่าด้อยพัฒนา เกียจคร้าน ล้าหลัง งมงาย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการที่จะกลืนกลายคนเหล่านั้นให้กลายเป็นไทย ด้วยการ “ตกแต่งนิสัยใจคอและวิถีชีวิต” ให้มีความเป็นไทยให้มากขึ้น (สายชล 2551) สำหรับฝ่ายพม่าที่อยู่ทางทิศตะวันตกนั้น ด้วยเหตุที่เป็นรัฐคู่แข่งทางอำนาจ และเคยมีสงครามกันหลายครั้ง และสยามเคยเพลี่ยงพล้ำในการศึกครั้งสำคัญ พม่าจึงถูกนำเสนอในฐานะศัตรูคู่แค้น ใจคอโหดเหี้ยม

ทัศนะต่อกลุ่มชาติพันธุ์/ประเทศเพื่อนบ้านไทยเช่นนี้ ถูกตอกย้ำโดยผลงานของปัญญาชนในยุคนั้น และถูกสืบทอดต่อมาผ่านการเขียนประวัติศาสตร์ชาติไทย โดยเฉพาะจากประวัติศาสตร์นิพนธ์โดย

สมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระบิดาของประวัติศาสตร์ไทย สิ่งสำคัญที่สุดในการสืบทอดตอกย้ำทัศนะของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านมาถึงปัจจุบันนี้ เห็นจะได้แก่หนังสือแบบเรียนสำหรับเด็กนักเรียนไทย ที่นับได้ว่าเป็นการแสดงทัศนะของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการ มีการศึกษาอคติของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในกรณีของ ลาว กัมพูชา และพม่า โดยพิจารณาผ่านหนังสือแบบเรียนสำหรับนักเรียน ภายใต้หลักสูตรการศึกษาที่ควบคุมโดยกระทรวงศึกษา ทัศนะต่อประเทศเพื่อนบ้าน มีทั้งที่เห็นได้จากการศึกษาประเทศเพื่อนบ้านโดยตรง และที่สอดแทรกอยู่ในเรื่องอื่นๆที่มีประเทศเพื่อบ้านมาเกี่ยวข้อง ซึ่งไม่เกินเลยที่จะสรุปว่าเป็น “ทัศนะเหยียดหนาม” (สุเนตร และคณะ 2552) ดังกรณีทัศนะของไทยต่อลาวนั้น แสดงออกในโครงเรื่องที่ไทยมีความ “เหนือ” กว่าลาวในด้านต่างๆ ไทยเป็นเมืองพี่ที่ให้การดูแลเกื้อกูล ส่วนลาวเป็นเหมือนเมืองน้องที่ได้มาพึ่งพาอาศัยไทย ในบางโอกาสประเทศเล็กๆที่พึ่งพาไทยนี้ก็ก่อปัญหายุ่งยาก แต่ไทยก็แก้ไขปัญหาด้วยความนุ่มนวลและให้อภัยเสมอมา (กรกิต ชุ่มกรานต์ 2552)

จากรากฐานของอคติทางชาติพันธุ์นี้ ทัศนะต่อแรงงานข้ามชาติยังผสมผสานด้วยอคติทางชนชั้นด้วย เพราะในความเป็นจริง แรงงานข้ามชาติมักเป็นคนจน อคติทางชนชั้น คือการมองคนจนว่าเป็นกลุ่มชนที่ต่ำต้อย ไร้สิทธิ ไร้เกียรติ์ ซึ่งมีที่มาสังคมไทยดั้งเดิมเป็นสังคมศักดินา และยังคงสืบทอดวัฒนธรรมนี้มา ในขณะเดียวกันการดูถูกคนจนในแง่หนึ่งมาจากอคติที่มีต่อภาพลักษณ์ที่แตกต่างจากชนชั้นสูง คือคนจนมักมีลักษณะกายภาพที่ไม่เจริญหูเจริญตา ทั้งที่อยู่อาศัย การแต่งกาย รูปโฉมโนมพรรณ หรือที่เรียกว่า “สกปรก ไม่มีระเบียบ น่ากลัว” ภาพลักษณ์เหล่านี้ทำให้คนจนถูกมองเชื่อมโยงเข้ากับอาชญากรรมและปัญหา สิ่งที่ช่วยตอกย้ำอคตินี้อีกก็คือบรรดาสื่อมวลชนไทยบางส่วน ที่มักเสนอภาพด้านลบของคนเหล่านี้แบบเหมารวม ดังนั้นอคติต่อแรงงานข้ามชาติจึงเป็นอคติ 2 ระดับที่หนุนเสริมกัน (โปรดสังเกตว่าสังคมไทยไม่รังเกียจคนต่างชาติทุกชาติ แต่เราจะชื่นชมยินดีต่อประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและวิทยาการสูงกว่า) อคตินี้ทำให้เกิดการมองแรงงานข้ามชาติในแง่ลบ โดยไม่มีข้อเท็จจริงรองรับ ข้อกล่าวหาสำคัญต่อแรงงานข้ามชาติเช่น แรงงานข้ามชาติมักก่ออาชญากรรม (ทั้งที่อาชญากรรมมีโอกาสเกิดจากคนกลุ่มต่างๆเท่ากัน และอาชญากรรมของแรงงานข้ามชาติมักมาจากการถูกกดดันในให้อยู่ในภาวะจนตรอก) แย่งงานคนไทย (ทั้งที่แรงงานข้ามชาติมักทำงานประเภท “สกปรก เสี่ยง แสนยากลำบาก” ที่คนไทยไม่ทำ) เป็นผู้พำแพร่เชื้อโรคร้าย (เพราะการเข้าไม่ถึงบริการทางการแพทย์) การเป็นภาระงบประมาณ เช่นการรักษาพยาบาล (พวกเขาต้องจ่ายค่าประกันสุขภาพไม่ต่างจากคนไทย)

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เรื่อง “ความมั่นคงแห่งชาติ” สำคัญอย่างมากสำหรับรัฐไทย ดังนั้นหน่วยงานด้านความมั่นคงมีบทบาทอย่างมากในเรื่องแรงงานข้ามชาติ หน่วยงานด้านความมั่นคงที่เข้ามามีบทบาทในเรื่องแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ (ตรวจคนเข้าเมือง ภูธร นครบาล ตระเวนชายแดน) และฝ่ายกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้เข้ามามีบทบาทเชิงนโยบาย และในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในระดับนโยบายยังมี

สถาบันที่มีบทบาทยิ่งคือ “สภาความมั่นคงแห่งชาติ” (สมช.) ทำหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบายด้านความมั่นคง ในบรรดานโยบายความมั่นคง สมช. ได้กำหนดให้ “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล” เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของนโยบาย[3] ซึ่งได้กล่าวครอบคลุมถึงการยอมรับสิทธิของคนต่างด้าวประเภทต่างๆ รวมทั้งแรงงานต่างด้าว ประเด็นเรื่องการให้สัญชาติ เป็นกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นทัศนคติเรื่องความมั่นคงแห่งชาติที่ฝังลึก ดังที่ภาคประชาชนรณรงค์มายาวนานให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การให้สัญชาติแก่บุคคลประเภทต่างๆให้เปิดกว้างและมีมิติของมนุษยชนมากขึ้น และแม้ว่าจะมีความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ในระเบียบปลีกย่อยก็ยังมีอุปสรรค และในทัศนะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ยังมีความคิดที่เป็นลบต่อการยอมรับสิทธิผู้มีปัญหาสถานะให้เป็นพลเมืองไทย

แนวคิดความมั่นคงแห่งชาติยังแสดงตัวในรูปแบบต่างๆ ดังเช่นในประกาศของจังหวัด ซึ่งจังหวัดมีอำนาจออกประกาศตามที่เห็นสมควร และจะพบว่าบ่อยครั้งมีประกาศที่ยึดหลักความมั่นคงอย่างสุดโต่ง แม้จะขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังเช่น กรณีการออกประกาศจังหวัด ภูเก็ต พังงา และระยอง เมื่อปี 2549 ที่กำหนดว่าหลังเวลา 20.00 น. ห้ามแรงงานข้ามชาติออกนอกสถานที่ทำงานหรือสถานที่พักอาศัย หากมีความจำเป็นต้องทำงานหลังเวลาห้ามหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนอื่นๆ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง ; ห้ามแรงงานข้ามชาติขับขี่รถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ และห้ามเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ; หากแรงงานข้ามชาติมีความจำเป็นต้องใช้โทรศัพท์มือถือ ให้นายจ้างจัดทำบัญชีรายชื่อแรงงานข้ามชาติผู้ใช้โทรศัพท์พร้อมหมายเลข โทรศัพท์ และชื่อนามสกุลเจ้าของเครื่องและซิมการ์ดส่งให้จังหวัดทุกคน ; ห้ามแรงงานข้ามชาติเข้าร่วมชุมนุมนอกที่พักอาศัยตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป หากมีความจำเป็นต้องทำกิจกรรม นายจ้างของแรงงานข้ามชาติต้องออกหนังสือรับรองและแจ้งบัญชีรายชื่อแรงงานข้ามชาติที่จะเข้าร่วมกิจกรรมโดยมีรายละเอียดวัน เวลา และสถานที่ชุมนุม ชื่อและหมายเลขประจำตัวแรงงานข้ามชาติให้ชัดเจน ให้จังหวัดทราบเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น (อดิศร 2550) กรณีล่าสุดคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน มีแนวคิดที่จะกำหนดนโยบายส่งกลับแรงงานข้ามชาติหญิงที่ตั้งครรภ์ได้ 3 เดือน ให้ไปคลอดบุตรที่บ้าน และกลับมาทำงานใหม่ได้ โดยเชื่อว่าจะแก้ไขปัญหาการค้าแรงงานเด็กและการค้ามนุษย์ได้ ซึ่งได้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และจะทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมาอีกมาก[4] (ไทยโพสต์ 8 กรกฎาคม 2555 หรือ http://www.ryt9.com/s/tpd/1440592)

---

[3] ดูเวปไซต์ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ http://www.nsc.go.th

[4] กรณีอื่นๆที่น่าสนใจเช่น ในช่วงเดือนมิถุนายน 2555 ที่ จ.ตาก มีกรณี การห้ามแรงงานต่างด้าวเดินทางออกนอกพื้นที่อำเภอแม่สอด ทั้งๆที่มีหนังสือเดินทาง และวีซ่าอย่างถูกต้อง เจ้าหน้าที่แจ้งว่าไม่ได้ห้ามอย่างเด็ดขาด แต่ต้องมีหนังสืออนุญาตจากนายจ้าง หรือหนังสือแจ้งการเปลี่ยนนายจ้างมาแสดงประกอบ ทั้งนี้เป็นไปตามคำสั่งของจังหวัดสองฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาการหลบหนีของแรงงานต่างด้าวไปทำงานในเมืองชั้นในและปริมณฑล (http//prachatai.com/journal/2012/06/41277) แต่ต่อมา คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ ได้แถลงคัดค้านหนังสือสั่งการจังหวัดตากว่า เป็นการจำกัดสิทธิการ

5.3 การปรับตัวและปัญหาที่แก้ไม่ตก

หลังจากได้วิเคราะห์บริบทเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติมาแล้ว ในช่วงนี้จะนำเสนอบทวิเคราะห์การกำกับควบคุมของรัฐในภาพรวม ซึ่งพบว่ามีทั้งการปรับตัวในทางที่ก้าวหน้าขึ้น และด้านที่เป็นปัญหาที่แก้ไม่ตก

ในด้านการปรับตัว เมื่อพิจารณาการจัดการแรงงานงานข้ามชาตินับจากต้นทศวรรษที่ 2530 ซึ่งได้มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยทางการเมืองจากพม่าประกอบกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ที่ดึงดูดแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีผู้หลั่งไหลเข้ามาทำงานในลักษณะลักลอบข้ามแดนและหลบซ่อนทำงานโดยผิดกฎหมาย ด้วยความสมยอมของผู้ประกอบการไทยที่ต้องการแรงงานทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน พบว่าการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐไทย มีลักษณะการรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยจัดการกับแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคง พร้อมกับตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการแรงงานต่างชาติทดแทนความขาดแคลนแรงงานไทย วิธีการคือใช้ข้อยกเว้นทางกฎหมาย เพื่อให้คนข้ามชาติเหล่านี้สามารถอยู่อาศัยและทำงานได้ชั่วคราว โดยกำหนดสถานะทางกฎหมายให้เป็น “แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรไทยได้เป็นการชั่วคราว” ซึ่งมีนัยยะว่าแม้พวกเขาจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่และทำงานในประเทศไทย แต่ยังมีสถานะผิดกฎหมาย ต้องถูกควบคุมให้อยู่ในกรอบระเบียบของรัฐ เช่น ห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่จังหวัดที่ขออนุญาตทำงานอยู่ เว้นแต่ได้รับอนุญาต ห้ามเปลี่ยนย้ายนายจ้างโดยไม่ได้รับอนุญาต มีการจัดทำบัตรประจำตัวแรงานต่างด้าวที่จะแยกพวกเขาออกจากประชากรกลุ่มอื่นๆ ในสังคมไทย (อดิศร 2555) นโยบายผ่อนผันได้เริ่มใช้ในปี 2535 ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า เช่น จ.ตาก กาญจนบุรี และระนอง หลังจากนั้นมีการขยายพื้นที่การผ่อนผันการจ้างแรงงานงานจังหวัดต่างๆอย่างกว้างขวาง พร้อมกับขยายประเภทกิจการที่จ้างงานได้มากขึ้นด้วย

นับจากปี พ.ศ. 2544 เมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเข้าบริหารประเทศเป็นครั้งแรก มีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างมีนัยสำคัญ คือมีการยอมรับความสำคัญของแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นทางการ การลดความสำคัญของแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติอย่างสุดโต่ง การหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน และการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ดังจะเห็นได้จาก การเปิดจดทะเบียนแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตอย่างกว้างขวางทุกพื้นที่ทุกกิจการ เพื่อทราบข้อมูลที่แท้จริงสำหรับจัดระบบแรงงานกลุ่มนี้ การให้สิทธิรักษาพยาบาลในระบบประกันสุขภาพ การจดทะเบียนผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติและให้สิทธิการรักษาพยาบาล ที่สำคัญคือ (ก) การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้า

เดินทาง ขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งไม่เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบตลอดจนนโยบายของรัฐที่บัญญัติไว้ (http://prachatai.com/journal/2012/07/41383)

เมือง (กบร.) เพื่อบูรณาการการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจแก้ไขปัญหา ติดตามและอำนวยการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ข) การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ (ดูกรอบข้อความ 5.1) และ(ค) การทำข้อตกลงความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในรูปแบบบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับประเทศเพื่อนบ้าน คือ ลาว พม่า และกัมพูชา

หากมองปฏิบัติการทั้งหมดโดยปะติดปะต่อกัน โดยมียุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติเป็นแกนหลัก จะเห็นภาพการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้มีการขออนุญาตนำเข้า และนำเข้าตามที่จำเป็น MOU จะเป็นกลไกการนำเข้าอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เมื่อทำงานเสร็จมีกระบวนการส่งแรงงานกลับบ้าน มีการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ในขณะเดียวกันก็มีการสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาทำงานตามแนวชายแดน การปราบปรามจับกุมแรงงานผิดกฎหมาย และนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งกระบวนการผลักดันกลับแรงงานผิดกฎหมายที่ถูกจับกุม ส่วนการพิสูจน์สัญชาติ จะเป็นเครื่องมือจัดการกับแรงงานหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่แล้ว ซึ่งคาดว่ามีอยู่หลายแสนคน ผู้ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และขอใบอนุญาตทำงานแล้ว จะถือว่ามีสถานภาพแรงงานถูกกฎหมาย มีสถานะและได้รับการคุ้มครองแบบเดียวกับแรงงานตาม MOU

กรอบข้อความ 5.1

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ

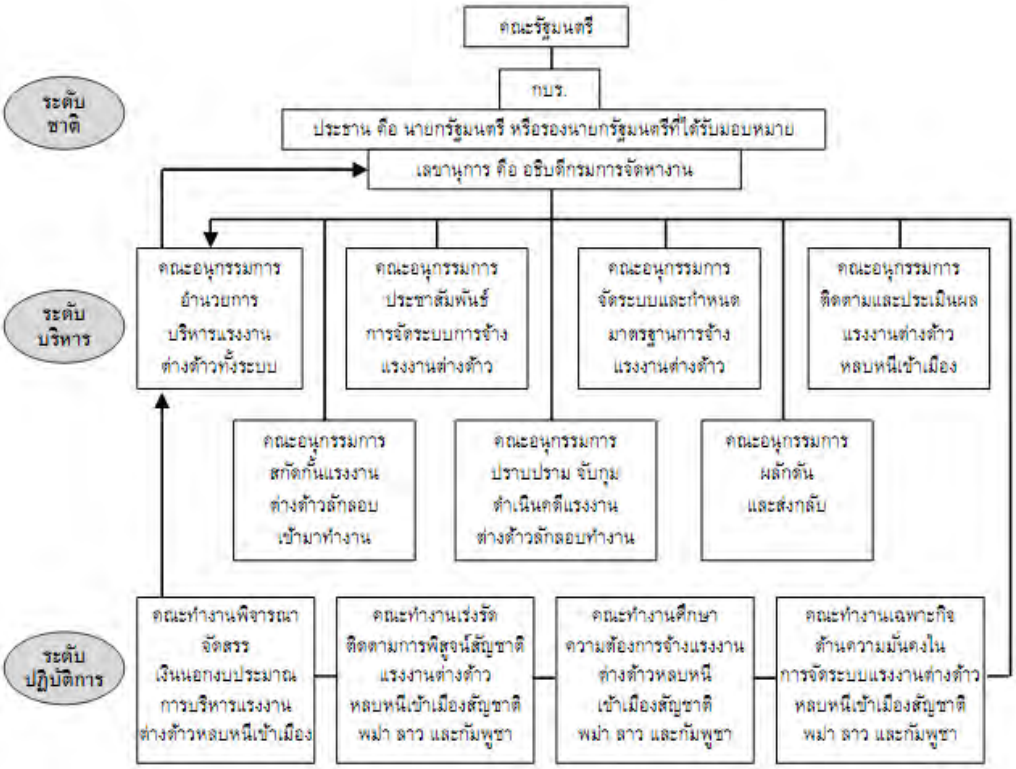
และ คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.)

ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 7 ด้าน ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างด้าว 2) ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานแรงงานต่างด้าว 3) ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน 4) ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 5) ยุทธศาสตร์ผลักดันและส่งกลับรงงานต่างด้าว 6) ยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ปการจัดระบบแรงงานต่างด้าว และ 7) ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล

โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงสาธารณะสุข ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมคุ้มครองสวัสดิการและแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน เป็นกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เป็น กรรการและผู้ช่วยเลขานุการ

ใน กบร. ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการระดับบริหาร 7 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว คณะอนุกรรมการจัดระบบและ

กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คณะอนุกรรมการสกัดกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน คณะอนุกรรมการปราบปรามจับกุมดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบงาน และ คณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับ พร้อมกับจัดตั้งคณะทำงานระดับปฏิบัติการ 4 ชุด ได้แก่ คณะทำงานพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา คณะทำงานศึกษาความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา และคณะทำงานเฉพาะกิจด้านความมั่นคงในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา (ดังแผนภาพข้างล่าง)



ที่มาแผนภาพ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2553 : 10)

ภายในสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว (สบต.) สังกัดกรมการจัดหางาน ซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่เป็นกองเลขานุการของ กบร. ได้มีการปรับเพิ่มอัตรากำลังของ กลุ่มงานพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวในระบบ และกลุ่มพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวนอกระบบ (http://wp.doe.go.th/division) นอกจากนั้นหน่วยงานในกระทรวงต่างๆได้ปรับตัวเพื่อร่วมกันจัดการเรื่องแรงานข้ามชาติ โดย กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว กระทรวงแรงงาน จดทะเบียนนายจ้าง กระทรวงสาธารณะสุข ดำเนินการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ กระทรวงกลาโหม สกัดกั้นการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ กระทรวงการต่างประเทศ เจรจากับพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อกำหนดเอกสารการเข้าเมืองและแนวปฏิบัติร่วมกัน

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2552 : 57-67

ความเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นความพยายามปรับตัวที่ก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐเผชิญปัญหาที่แก้ไม่ตก ซึ่งเป็นผลของปัญหาเชิงโครงสร้างที่กล่าวมาในช่วงแรก และลักษณะของเรื่องแรงงานข้ามชาติที่เป็นเรื่องผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ปัญหาเกิดขึ้นอย่างน้อย 4 ประการในลักษณะดังต่อไปนี้

ประการแรก MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้านการจ้างแรงงาน ที่หวังให้เป็นกลไกนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมาย มีปัญหาทางปฏิบัติอย่างมาก ดังได้วิเคราะห์ในบทที่ผ่านมาว่า ค่าใช้จ่ายของนายจ้างในการนำเข้าแรงงานอยู่ที่ 17,000 – 25,000 บาท/คน ใช้เวลาประมาณ 2-6 เดือน ตัวเลขนี้ไม่จูงใจนายจ้าง ซึ่งมีธรรมชาติที่ต้องการลดต้นทุนและภาระการจัดการ การนำเข้าแรงงานตาม MOU เป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการบางกลุ่ม คือกิจการขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ มีการบริหารจัดการกิจการอย่างเป็นระบบ และการผลิตที่คงเส้นคงวา หรือขยายตัว ต้องการแรงงานที่ทำงานต่อเนื่อง ผู้ประกอบการกลุ่มนี้พร้อมจะลงทุนนำเข้าแรงงานตาม MOU ในขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อย ที่ประกอบการในลักษณะธุรกิจครัวเรือนหรือไม่เป็นทางการ มียอดการผลิตสินค้าไม่แน่นอน หรือตามฤดูกาล เช่นในกิจการเกษตร ประมง ต่อเนื่องประมงทะเล ก่อสร้าง งานรับใช้ในที่ต่างๆ หรืออุตสาหกรรมขนาดเล็ก พวกเขาไม่พร้อมจะจ้างงานตาม MOU โดยการพิจารณาเบื้องต้น ผู้วิจัยคาดว่าผู้ประกอบการประเภทหลังน่าจะมีจำนวนมากกว่ากลุ่มแรก และเป็นกลุ่มที่จ้างแรงงานข้ามชาติ(ยอดรวม) มากกกว่ากลุ่มแรก

ผู้ประกอบการกลุ่มหลังที่ประสงค์จะจ้างแรงงานข้ามชาติ แต่ไม่ต้องการจ้างงานตาม MOU มีทางออกคือ การใช้บริการของนายหน้าจัดหาแรงงานผิดกฎหมาย เสียค่าใช้จ่ายประมาณ 3,000 -5,000 บาท/คน และเมื่อแรงงานมาทำงานก็ให้หลบซ่อนตัว และจ่ายส่วยแก่เจ้าหน้าที่ 300-500 บาท/คน/เดือน โดยเงินส่วนหนึ่งหักมาจากค่าแรงของแรงงาน

ในปี 2549 ผู้ประกอบการกลุ่มนี้ได้รับประโยชน์โดยไม่คาดคิด เมื่อรัฐบาลเริ่มการพิสูจน์สัญชาติอย่างจริงจัง โดยแรงงานที่ขึ้นบัญชีผ่อนผันที่ทำงานกับพวกเขา จะได้รับการพิสูจน์สัญชาติกลายเป็นแรงงานถูกกฎหมายในสถานะเดียวกับแรงงานนำเข้าตาม MOU จึงหมายความว่าพวกเขาลงทุนน้อย แต่ได้แรงงานสถานภาพเดียวกับ MOU มาเป็นลูกจ้างของตน และเมื่อการพิสูจน์สัญชาติล่าช้า รัฐบาลก็จะยืดเวลาการพิสูจน์สัญชาติ ให้กับกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนไว้แล้วแต่ยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติไปเรื่อยๆ ดังที่เป็นมาหลายปี จนถึงปัจจุบัน จึงเท่ากับว่าด้วยข้ออ้างการพิสูจน์สัญชาติล่าช้า พวกเขาก็ได้ประโยชน์จากการจ้างงานแรงงานผ่อนผันมาได้เรื่อยๆ

สำหรับนายจ้างที่จ้างแรงงานกลุ่มที่หลบซ่อนทำงานอยู่ โดยไม่ได้ไปขึ้นทะเบียนผ่อนผัน นายจ้างเหล่านี้ก็ไม่ต้องทุกข์ร้อนอะไร เพราะในบางพื้นที่ระบบส่วยที่ทำกันมานาน มีความมั่นคง พอจะปกป้องการจ้างงานผิดกฎหมายของพวกเขาได้ ในขณะที่ในความเป็นจริงก็ยังมีแรงงานลักลอบเข้าเมือง

เข้ามาเรื่อยๆ ด้วยการทำงานที่แข็งขันของธุรกิจนายหน้า และประสบการณ์ก็บอกพวกเขาว่า เมื่อมีแรงงานผิดกฎหมายอยู่จำนวนมากขึ้นๆ รัฐก็จะเปิดการจดทะเบียนผ่อนผันครั้งใหญ่ ทั้งกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนผ่อนผันอยู่แล้วให้มาต่อทะเบียน และกลุ่มที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน ดังที่เกิดขึ้นในปี 2544 2547 2548 และครั้งล่าสุดปี 2552 ที่ผ่านมา ซึ่งก็หมายความว่าพวกเขาก็จะมีโอกาสเข้าสู่ระบบกฎหมายในที่สุด

สำหรับแรงงาน การจ้างงานตามแนวทาง MOU เป็นทางที่ไม่น่าเลือกนัก ด้วยค่าใช้จ่ายจำนวนมาก (ค่าใช้จ่ายในการจ้างงานนายจ้างจ่ายไปก่อน แต่จะหักคืนจากแรงงานภายหลัง) และการใช้เวลารอคอยที่ยาวนาน เทียบกับการจ่ายเงินให้นายหน้าในราคาที่ต่ำกว่ามาก และไม่ต้องรอนาน เมื่อมาทำงานแม้จะเสี่ยงถูกจับกุม ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องจ่ายส่วย แต่ก็รู้สึกมีอิสระในบางเรื่อง เช่น การเปลี่ยนนายจ้าง กรณีแรงงานที่เข้ามาตาม MOU เท่าที่ผ่านมาการเข้าถึงสิทธิในเรื่องสำคัญ เช่นสิทธิการประกันสังคม ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก ทั้งที่พวกเขาต้องถูกหักเงินสมทบทุกเดือน ยิ่งบั่นทอนแรงจูงใจการเข้ามาทำงานตามแนวทางนี้มากขึ้นอีก

การที่นายจ้างต้องการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย ฝ่ายแรงงานก็ชอบจะมาทำงานโดยวิธีนี้ กลายเป็นเรื่องสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ที่ไม่ว่าจะรัฐจะมีมาตรการจูงใจ หรือบังคับให้โทษอย่างไร ก็ไม่สามารถทำให้พวกเขาเข้าสู่การควบคุมตามกฎหมาย

ประการที่สอง แรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องผลประโยชน์ ผู้เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มอิทธิพลทั้งภายใต้กฎหมายและเหนือกฎหมาย กลุ่มผู้ประกอบการที่ได้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติเป็นกลุ่มใหญ่ ดังได้กล่าวไปแล้วว่าผู้ประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกิจการขนาดกลางถึงขาดเล็ก มักเป็นกิจการแบบครัวเรือน หรือการผลิตตามฤดูกาล ผู้ประกอบการเหล่านี้กระจุกตัวในพื้นที่บางแห่งบางกิจการ ขณะเดียวกันก็กระจายตัวทั่วไปทุกพื้นที่ด้วย ในเชิงปริมาณพวกเขาจึงมีจำนวนมากพอจะเป็นกลุ่มกดดันทางนโยบาย ให้รัฐมีนโยบายเอื้อประโยชน์แก่พวกเขา สำหรับในกิจการบางประเภท หรือผู้ประกอบการในบางพื้นที่ มีการรวมตัวเป็นรูปสมาคม ทำให้พวกเขามีอำนาจต่อรองสูง ดังข่าวที่ปรากฏบ่อยครั้งว่าผู้ประกอบการเหล่านี้ยกกำลังเข้าเจรจากับรัฐ และรัฐก็มักจะตัดสินใจไปตามแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้

นายหน้า เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญ ในพื้นที่การผลิตหลายแห่ง นายหน้าทำงานเป็นขบวนการ นายหน้าทำงานทั้งในเรื่องเล็กๆ ถึงเรื่องใหญ่ๆ ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย จึงมีนายหน้าหลายประเภท เช่น นายหน้าหาที่พัก นายหน้าพาไปหาหมอ นายหน้าเคลียปัญหากับเจ้าหน้าที่ นายหน้าส่งเงินกลับบ้าน นายหน้าพาไปทำเอกสาร นายหน้าจัดหางาน ฯลฯ ขบวนการนายหน้ากลายเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจในพื้นที่ มีการศึกษาในพื้นที่อุตสาหกรรมแห่งหนึ่ง พบว่าขบวนการนายหน้าเป็นวงการผลประโยชน์ขาดใหญ่ มีเงินทองที่หมุนเวียนในขบวนการนายหน้าในพื้นที่แห่งนี้ปีละไม่ต่ำกว่าหมื่นล้านบาท นายหน้ามีเครือข่ายข้ามพื้นที่จากประเทศต้นทาง มาจนถึงปลายทาง ขบวนการนายหน้าจึง

ประกอบด้วยคนหลายกลุ่ม ทั้งต่างชาติ คนไทย คนมีอิทธิพล ไม่มีอิทธิพล มีสี และไม่มีสี ฝ่ายการเมือง และไม่ใช่ฝ่ายการเมือง ต่างสมคบร่วมมือกันอย่างซับซ้อน

ประเด็นสำคัญในที่นี้ก็คือ ในขบวนการเหล่านี้ มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ในหลายรูปแบบ หลายระดับ ในพื้นที่อุตสาหกรรมข้างต้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบรามคือตัวละครสำคัญในขบวนการนายหน้า กล่าวกันว่า สำหรับเจ้าหน้าที่บางคนการได้ย้ายไปอยู่ในพื้นที่ประเภทนี้คือโอกาสที่ดีของชีวิต และก็เป็นที่ทราบกันว่าทุกครั้งที่มีนโยบายเข้มงวดป้องกันและปราบปรามแรงงานข้ามชาติ ก็จะเป็นเวลาที่แรงงานข้ามชาติต้องอกสั่นขวัญแขวน ต้องเสียค่าส่วยสูงขึ้น ธุรกิจในวงการนายหน้าคึกคักขึ้น และเจ้าหน้าที่บางคนก็มีโอกาสมีเงินเป็นกอบเป็นกำหรือได้เบี้ยบ้ายรายทางมากขึ้น

ประการที่สาม คณะกรรมการบริหารแรงงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งตั้งใจให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ตัดสินใจแก้ไขปัญหา ติดตามและอำนวยการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีโครงสร้างประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายแรงงาน ฝ่ายเศรษฐกิจ ฝ่ายความมั่นคง และอื่นๆ ตัวแทนหน่วยงานเหล่านี้คือข้าราชการประจำในระดับผู้บังคับบัญชาหรือรองผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นๆ

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการบูรณาการหน่วยงานรัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหา ซึ่งถูกวิจารณ์มานานว่าไม่มีเอกภาพในการทำงาน แต่ปัญหาที่ยังมีอยู่ก็คือ ในภาวะที่เรื่องแรงงานขามชาติเป็นเรื่องผลประโยชน์ และยังประกอบด้วยแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันด้วย เราจะไว้วางใจการตัดสินใจของ กบร. ได้เพียงใด

การวิจัยทำให้ทราบว่า ใน กบร. เจ้าหน้าที่ฝ่ายข้าราชการประจำ มีแนวโน้มที่จะยึดหลักการการจัดระบบอย่างเคร่งครัด พวกเขาเห็นว่าต้องบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง ไม่ควรผ่อนผันยืดหยุ่นอีกต่อไป เจ้าหน้าที่ฝ่ายนี้มักจะทัดทานมติผ่อนผันให้แรงงานหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้ ที่รัฐบาลมักใช้เป็นทางออก ต้องการให้ยืดมั่นการนำเข้าแรงงานตาม MOU และการพิสูจน์สัญชาติ เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับฝ่ายการเมือง ในฐานะที่นั่งหัวโต๊ะ และมีอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้าย กลับมีแนวโน้มที่จะใช้มาตรการผ่อนผันเป็นทางออก และก็เชื่อได้ว่าการตัดสินใจอาจจะไม่ได้มีเหตุผลทางวิชาการรองรับ แต่เป็นไปตามการลอบบี้หรือกดดันของกลุ่มนายจ้างผู้ได้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ

กล่าวเช่นนี้ไม่ต้องลดความน่าเชื่อถือ หรือสนับสนุนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด แต่ประเด็นก็คือ ในเมื่อแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องใหญ่ ซับซ้อน มีกลุ่มผลประโยชน์หลายฝ่ายเกี่ยวข้อง แต่สังคมได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับรัฐแต่ฝ่ายเดียว ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจบางฝ่าย (บรรดาผู้ประกอบการ) สามารถเข้าถึงการตัดสินใจของรัฐได้มากกว่า แต่สำหรับภาคประชาสังคม และแรงงานข้ามชาติ กลับไม่สามารถเข้าถึงได้ คำถามก็คือ ถ้าเป็นเช่นนี้อะไรจะตรวจสอบ ทัดทาน การตัดสินใจในแต่ละครั้งของ กบร. และปัญหาที่เห็นต่อหน้าก็คือ อะไรจะตรวจสอบ หรือเรียกร้องให้แสดงความรับผิดชอบของฝ่ายความมั่นคง ที่เน้นการป้องกันและปรายปราม แต่กลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาเสียเอง

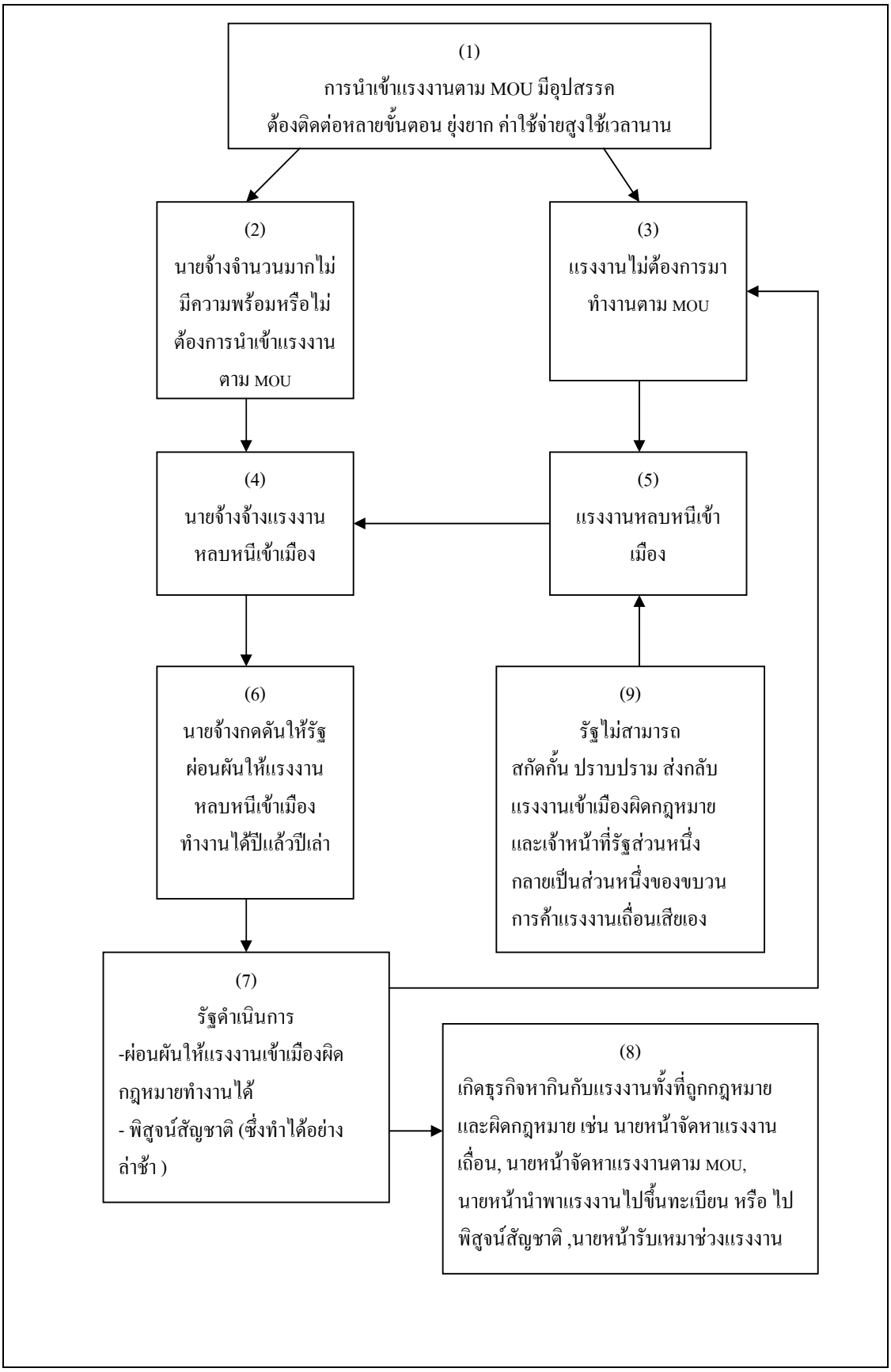
ประการสุดท้าย ในขณะที่รัฐได้แสดงเจตนาจะปกป้องคุ้มครองสิทธิแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติเราได้เห็นว่ารัฐไม่ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้เท่าที่ควร ดังกรณีการเข้าถึงสิทธิการประกันสังคมอย่างยากลำบากที่กล่าวมาข้างต้น อีกทั้งยังปล่อยให้มีการออกกฎระเบียบที่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยอ้างเหตุผลเรื่องความมั่นคง เช่น การห้ามเปลี่ยนนายจ้างโดยพลการ ห้ามออกจากสถานประกอบการหรือที่พักอาศัยยามวิกาล ห้ามเป็นเจ้าของโทรศัพท์มือถือ ห้ามเป็นเจ้าของรถยนต์ ห้ามข้ามเขตจังหวัด การต้องขออนุญาตและมีใบรับรองจากนายจ้างในการเข้าร่วมกิจกรรม สมาคม หรือการชุมนุม และการมีดำริจะส่งตัวแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์กลับไปคลอดบุตรที่บ้าน เป็นต้น

ในอีกด้านหนึ่ง ดังเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การจะทำให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงสิทธิได้มากขึ้นก็ต้องส่งเสริมให้พวกเขามีความเข้มแข็งที่จะดูแลตัวเอง หรือสามารถต่อรองให้ได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่การรวมกลุ่มของแรงงานในรูปแบบต่างๆยังมีอุปสรรคมาก การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นเรื่องยาก การก่อตั้งสหภาพแรงงานข้ามชาติยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และเรื่องพื้นฐานที่รัฐไทยกลับปล่อยให้ค้างคาสวนกระแสโลก ก็คือ การรับรองอนุสัญญาขององค์กรแรงงานข้ามชาติ (ILO) ที่ 87 และ 98 เพื่อส่งเสริมสิทธิการรวมตัว การจัดตั้งสหภาพ และการยื่นข้อเรียกร้องของแรงงาน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความเข้มแข็งแรงงาน ทั้งแรงงานไทย และแรงงานข้ามชาติ

ปัญหาทั้ง 4 ประการที่กล่าวมา จะเห็นว่า มีความเชื่อมโยงเป็นเหตุเป็นผลกัน ผลก็คือทำให้การการจ้างงานตามกรอบ MOU และการจัดการแรงงานให้เข้าระบบตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวัง เกิดเป็นวงจรปัญหา และกลายเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตกในปัจจุบัน

เมื่อมุ่งพิจารณาในประเด็นปัญหาการจ้างแรงงานตามกรอบ MOU ภายใต้บริบทการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แผนภาพวงจรปัญหา ดังปรากฏในแผนภาพ 5.1

แผนภาพ 5.1 วงจรปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติ ด้วยกลไกนำเข้าแรงงานตาม MOU ภายหลังจากมียุทธศาสตร์การจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบปี พ.ศ. 2546


(1)
การนำเข้าแรงงานตาม MOU มีอุปสรรค
ต้องติดต่อหลายขั้นตอน ยุ่งยาก ค่าใช้จ่ายสูงใช้เวลานาน
(2)
นายจ้างจำนวนมากไม่มีความพร้อมหรือไม่ต้องการนำเข้าแรงงานตาม MOU
(3)
แรงงานไม่ต้องการมาทำงานตาม MOU
(4)
นายจ้างจ้างแรงงานหลบหนีเข้าเมือง
(5)
แรงงานหลบหนีเข้าเมือง
(6)
นายจ้างกดดันให้รัฐผ่อนผันให้แรงงานหลบหนีเข้าเมืองทำงานได้ปีแล้วปีเล่า
(9)
รัฐไม่สามารถ
สกัดกั้น ปราบปราม ส่งกลับแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย
และเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการค้าแรงงานเถื่อนเสียเอง
(7)
รัฐดำเนินการ
-ผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้
- พิสูจน์สัญชาติ (ซึ่งทำได้อย่างล่าช้า)
(8)
เกิดธุรกิจหากินกับแรงงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่น นายหน้าจัดหาแรงงานเถื่อน, นายหน้าจัดหาแรงงานตาม MOU, นายหน้านำพาแรงงานไปขึ้นทะเบียน หรือ ไปพิสูจน์สัญชาติ ,นายหน้ารับเหมาช่วงแรงงาน

คำอธิบายแผนภาพ

(1) การนำเขาแรงงานตาม MOU มีอุปสรรค คือ ผู้นำเข้าแรงงานต้องติดต่อหน่วยราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายขั้นตอน แต่ละขั้นตอนต้องดำเนินการค่อนข้างยุ่งยาก ต้องเสียค่าใช้จ่ายดำเนินการ และเวลามาก หากจ้างบริษัทที่ปรึกษา หรือนายหน้าจัดหางาน ก็จะเสียค่าใช่จ่ายให้ได้มาซึ่งแรงงานประมาณ 17,000-25,000 บาท/คน ใช้เวลายาวนาน 2-6 เดือน

(2) ในภาวะเช่นนี้มีนายจ้างจำนวนหนึ่งที่ไม่พร้อม หรือไม่ต้องการนำเข้าแรงงานตาม MOU สำหรับกลุ่มที่ไม่พร้อมได้แก่ บรรดากิจการขนาดเล็กถึงขนาดกลาง บริหารงานแบบครอบครัว กิจการที่มีคำสั่งสินค้าไม่แน่นอน หรือกิจการในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่นร้านค้ารายย่อย แผงลอย การเกษตรรายย่อย ผู้รับเหมาก่อสร้างรายย่อย ส่วนนายจ้างที่ไม่ต้องการนำเข้าแรงงานตาม MOU อาจจะเป็นกิจการที่อยู่ในเงื่อนไขที่จะจ้างงานตาม MOU ได้ แต่คิดว่าการนำเข้าตาม MOU มีต้นทุนสูงและยุ่งยาก จึงหันไปใช้แรงงานผิดกฎหมาย ถึงแม้มีความเสี่ยงแต่ก็ต้นทุนต่ำกว่ากันมาก หรือในบางกรณีต้นทุนโดยรวมอาจใกล้เคียงกัน แต่ไม่ต้องจ่ายเงินในคราวเดียวกัน และมีข้อดีที่ไม่ต้องรับผิดชอบแรงงานตามกฎหมายแรงงาน สามารถทำตามอำเภอใจได้

(3) ในฝ่ายของแรงงาน มีทั้งส่วนที่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานตาม MOU และส่วนที่มีข้อมูลและรู้ผลดีของการมาทำงานตาม MOU กล่าวเฉพาะส่วนที่มีข้อมูลหรือรู้จักการนำเข้าแรงงานตาม MOU มีแรงงานจำนวนมากที่การตัดสินใจจะไม่มาทำงานมาตาม MOU เพราเห็นว่ายุ่งยาก ต้นทุนสูง หากเปรียบเทียบกับการมาเองโดยอาศัยเครือข่ายทางสังคมของตน บางคนอาจมีประสบการณ์ไม่ดีถูกเอาเปรียบจากบริษัทจัดหางาน เจ้าหน้าที่รัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการ บางคนเห็นว่ากฎระเบียบตาม MOU ทำให้ขาดอิสระในการเลือกงานและดำรงชีวิต และถูกบังคับหักเงินเข้ากองทุนอย่างไม่สมัครใจ

(4) สำหรับนายจ้างที่ไม่ต้องการจ้างแรงงานตาม MOU แต่ต้องการแรงงานงานข้ามชาติมาเป็นแรงงาน ก็มีเทคนิคการได้มา โดยมีต้นทุนต่ำ กว่าจ้างตาม MOU โดยการอาศัยขบวนการนายหน้าจัดหา จะมีต้นทุนประมาณ 3,000-5,000 บาท/คน จากนั้นก็จ่ายส่วยรายเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ 300-500 บาท/แรงงานหนึ่งคน นายจ้างจะแรงงานใต้ดินนี้จนกระทั่งมีการผ่อนผันจากรัฐบาลให้นำพาแรงงานไปจดทะเบียนให้ทำงานได้ชั่วคราว รออีกระยะหนึ่งจากนั้นก็พาไปพิสูจน์สัญชาติ หรืออาจไม่พาไปพิสูจน์สัญชาติก็ได้ โดยอ้างความล่าช้าในการดำเนินการของทางราชการ เทคนิคอีกแบบหนึ่งในการเลี่ยงการจ้างงานตาม MOU ก็คือการจ้างงานแบบเหมาช่วง จากนายหน้ารับเหมาช่วงที่จะจัดหาแรงงานมาทำงานให้ โดยนายจ้างไม่ต้องรับภาระ เพราะถือว่าแรงงานเป็นคนของนายหน้านับเหมาช่วง

(5) ทางด้านแรงงาน ได้เกิดกระแสการชักจูงกันเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย เพราะเชื่อกันว่าประหยัดและสะดวกกว่า และมีตัวอย่างให้เห็น พวกเขาเชื่อว่าเข้ามาทำงานให้ได้ก่อนแล้วก็จะได้รับการผ่อนผัน หรือพิสูจน์สัญชาติภายหลัง หรือกรณีที่เลวร้ายที่สุดก็ถูกจับและผลักดันกลับ แล้วก็สามารถลักลอบกลับเข้าไปใหม่ได้

(6) สำหรับนายจ้างที่จ้างแรงงานผิดกฎหมาย เมื่อครบกำหนดผ่อนผัน ก็จะเกิดขบวนการต่อรองให้รัฐเปิดให้มีการผ่อนผันรอบใหม่ต่อไป ขบวนการต่อรองโดยทั่วไปเป็นไปเองตามธรรมชาติ ในลักษณะที่ผู้ประกอบการในจังหวัดต่างๆ ที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติมาก (เช่นระนอง ตาก ภูเก็ต สมุทรสาคร ฯลฯ) ส่งเรื่องร้องเรียนไปยังจังหวัด บางกรณีเป็นการขอเข้าพบเจรจาของสภาอุตสากรรมจังหวัด หรือ

สมาคมนายจ้าง หรือบรรดานายจ้างอาจมีการส่งตัวแทนเข้าไปลอบบี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐให้ดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ตน และเราก็พบว่า ในแต่ละปีรัฐก็มักตัดสินใจให้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายได้เป็นการชั่วคราว

(7) เมื่อมีมติผ่อนผันในแต่ละปี พบว่าแรงงานที่ครบกำหนดผ่อนผัน จะหายไปจำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ได้หมายความว่าพวกเขาทั้งหมดกลับบ้าน แต่อาจหมายความว่าพวกเขาหลบซ่อนอยู่ใต้ดิน ในขณะที่บางปีที่เปิดให้ผู้ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนผ่อนผันมาก่อนมาขึ้นทะเบียนได้ ก็จะมียอดขึ้นทะเบียนสูงขึ้น สำหรับปีที่รัฐมีนโยบายเช่นนี้ จะเกิดปรากฏการณ์ลักลอบเข้าเมืองขนานใหญ่ เพื่อที่จะเข้ามารับการผ่อนผัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การผ่อนผันไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมแรงงานเข้าให้สู่ระบบ เพราะก็ยังมีแรงงานผิดกฎหมายใต้ดินอีกจำนวนมาก และยังมีผู้ลักลอบเข้ามาอีกจำนวนมาก ในด้านการพิสูจน์สัญชาติ ที่กำหนดให้แรงงานที่ผ่านการผ่อนผันไปพิสูจน์สัญชาติ ก็ปรากฏว่าการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า เนื่องจากข้อจำกัดในการตรวจสอบการเป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง ความล่าช้าก็กลายเป็นข้ออ้างให้นายจ้าง จ้างแรงงานผ่อนผันไปเรื่อยๆ โดยไม่นำพาแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติ

(8) ในการดำเนินการตามระเบียบของรัฐ ได้ก่อให้เกิดธุรกิจนายหน้าหลากหลายรูปแบบ ที่เป็นที่มาของผลประโยชน์มหาศาล เช่น นายหน้าจัดหาแรงงานตาม MOU นายหน้าจดทะเบียนผ่อนผันแรงงานหลบหนีเข้าเมือง นายหน้าพิสูจน์สัญชาติ รวมทั้งนายหน้ารับเหมาช่วงแรงงาน นอกจากนั้นยังมีธุรกิจต่อเนื่อง เช่น บริการรถขนส่งแรงงานไปพิสูจน์สัญชาติที่ชายแดน (กรณีพม่า) บริการจัดเตรียมเอกสารหรือล่าม บางกรณีมีเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปมีผลประโยชน์ด้วย

(9) การสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง ปราบปรามแรงงานผิดกฎหมาย และส่งกลับแรงงานผิดกฎหมายโดยหน่วยงานรัฐ แม้สามารถทำได้ส่วนหนึ่ง แต่มีอีกมากที่ไม่ได้ผล เจ้าหน้าที่รัฐที่ฉ้อฉลได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ การฉ้อฉลส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ เช่น ในการตรวจจับขบวนการลักลอบเข้าเมือง การปราบรามการหลบซ่อนทำงานผิดกฎหมาย การส่งแรงงานกลับ ซึ่งกล่าวได้ว่าในทุกขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดแรงงานต่างด้าว ก็เป็นที่มาของการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มีระบบตรวจสอบควบคุมเจ้าหน้าที่ที่ได้ผล มีแต่การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบที่ฝังลึกในระบบราชการมากขึ้น.

ที่มา : ประมวลและสังเคราะห์โดยผู้วิจัย

5.4 สรุป : ขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐ

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า แม้ว่ารัฐได้แสดงความตั้งใจจัดระบบการจัดการแรงงานให้ดีขึ้น แต่ก็มีอุปสรรคที่แก้ไม่ตก อาจกล่าวได้ว่า รัฐมีขีดจำกัดในการจัดการ/กำกับควบคุม ดังนั้น จากที่ได้อภิปรายเชิงแนวคิดและข้อมูลมาแล้ว ในขั้นนี้จะนำเสนอบทสรุปของบท โดยการสรุปวิเคราะห์ในประเด็นขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐ

เราอาจเริ่มต้นทำความเข้าใจขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐ โดยอาศัยแนวคิดการวิวัฒน์ความเป็นสากลของรัฐ (Internationalization of the State) เราจะพบว่ารัฐไทยได้วิวัฒน์ความเป็นสากลเพื่อ

สนับสนุนการสะสมทุนมาโดยตลอด ดังที่ได้อภิปรายโดยละเอียดในช่วงแรกของบท และด้วยเหตุที่รัฐเป็นสถาบันของการต่อสู่ช่วงชิงอำนาจของฝักฝ่ายภายในชนชั้นนายทุน ในยุครัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งเป็นกลุ่มทุนใหม่ที่ความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจระดับสากลมากขึ้น เมื่อมีโอกาสเข้ามาคุมอำนาจในฝ่ายบริหารของรัฐ ก็ได้ให้ความสำคัญกับการออกไปสัมพันธ์กับเศรษฐกิจสากลมากขึ้น ด้วยการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการต่างๆไปในทิศทางนี้มากขึ้น

แต่ประเด็นสำคัญที่เราได้เพิ่มเติมมากกว่า Glassman นำทางไว้ ก็คือ เราพบว่า รัฐในสังคมโลกปัจจุบัน ปฏิเสธได้ยากต่อวาทกรรมระดับโลกที่มีอิทธิพล ด้านหนึ่งคือวามกรรมเสรีนิยมใหม่ ที่ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้านหนึ่งคือ วาทกรรม คุ้มครองแรงงาน ที่ต้องการพิทักษ์สิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกันรัฐทุกแห่ง ก็คำนึงถึง ความมั่นคงแห่งรัฐ โดยเฉพาะที่จะเกิดจากผลกระทบของคนย้ายถิ่น วาทกรรมทั้งสาม เป็นหลักการที่ขัดและคานกัน (contradiction) อยู่ในเวลาเดียวกัน ขึ้นอยู่กับว่าในทางปฏิบัติจะเน้นด้านใด

เมื่อพิจารณาการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ เราก็จะเห็นว่าการจัดการวิวัฒน์ไปในทางที่ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีมากขึ้น แต่ก็ได้หันมาให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานด้วย แต่เรื่องความมั่นคงแห่งชาติก็ยังเป็นเรื่องสำคัญโดยพื้นฐาน และหากมุ่งพิจารณาไปที่ MOU ความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ก็จะเห็นว่า MOU ก็คือ กรอบการปฏิบัติงานที่รวมหลักการทั้งสามไว้ด้วยกัน โดยมุ่งส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ให้เป็นไปตามระบบระเบียบทางกฎหมาย (legalization) และก็คำนึงถึงสิทธิแรงงานด้วย

แต่เราก็พบว่า กรอบการปฏิบัติงาน/กฎระเบียบของรัฐ ในฐานะหลักการ กับการปฏิบัติ หรือการบังคับใช้ ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกัน แต่การบังคับใช้กฎระเบียบกับทำให้เกิด “สนามแห่งการต่อรอง” (space of negotiation) การต่อรองในที่นี้เกิดขึ้นระหว่างผู้กระทำการหลายฝักฝ่าย อุปมาเสมือนรัฐกำหนดกติกาในสนามการแข่งขัน ซึ่งมีผู้แข่งขันหลายฝ่าย เราจะพบว่า ผู้เล่นทั้งหลายไม่จำเป็นจะต้องเล่นตามกติกา แต่ต่างก็พร้อมจะใช้กติกาตนเอง

ในฝ่ายของรัฐ ดังในกรณีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ที่ได้ยกมาข้างต้น เราจะเห็นถึงแนวคิดการจัดการที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ กับข้าราชการการเมือง รวมทั้งการแสดงออกของความขัดแย้งกันทางหลักการ ระหว่างหน่วยงานฝ่ายความมั่นคง กับหน่วยงานด้านการคุ้มครองแรงงาน ที่แสดงออกผ่านการประกาศกฎระเบียบหรือการปฏิบัติในกรณีต่างๆ ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ก็พบขบวนการที่เจ้าหน้าที่บางส่วนเข้าไปเป็นร่วมแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ ทั้งโดยถูกหรือผิดกฎหมาย โดยที่รัฐก็ไม่สามารถดูแลแก้ไขได้มากนัก ในฝ่ายของผู้ประกอบการ ก็มีผู้ประกอบการหลายประเภท มีทั้งกลุ่มที่ยินดีจะดำเนินการตามกรอบ MOU แต่ก็มีอีกจำนวนมากที่ไม่เลือกแนวทาง MOU แต่พร้อมจะใช้วิธีการอื่นๆทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายให้ตนได้ประโยชน์มากที่สุด ฝ่ายแรงงานข้ามชาติ พวกเขาก็ไม่ได้ยอมเดินเข้าสู่กรอบ MOU อย่างว่าง่าย

เพราะการเข้ามาทำงานตามกฎหมายต้องแลกด้วยความไม่สะดวกนานาประการ และยังติดขัดในการได้รับการคุ้มครองสิทธิ พวกเขาจึงเลือกช่องทางที่คิดว่าสะดวกเหมาะสมกับตนมากที่สุด

ถึงที่สุดกล่าวได้ว่า สถานการณ์ข้างต้นนี้ คือขีดจำกัดการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติของรัฐ ซึ่งด้านหนึ่งมาจากลักษณะตามธรรมชาติของรัฐเอง อีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาของการบังคับใช้กฎระเบียบท่ามกลางฝักฝ่ายของผู้มีส่วนได้เสียที่ต่างก็เป็นผู้กระทำการที่เลือกทางที่ตนได้ประโยชน์สูงสุด ขีดจำกัดการกำกับควบคุมยังเกิดขึ้นพร้อมกับ “ผลสืบเนื่องอันไม่พึงประสงค์” (unintended consequences) คือ การจัดการแรงงานทั้งระบบกลับยิ่งมีเผชิญปัญหาซับซ้อนมากขึ้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานผิดกฎหมายที่เรื้อรังมานาน และแรงงานข้ามชาติก็ยังคงเป็นเหยื่อของบวนการหาผลประโยชน์ และอาจเลวร้ายขึ้นในบางสถานการณ์ ข้อสรุปก็คือเราได้เห็นแล้วว่าสังคมไม่อาจฝากความหวังการแก้ปัญหาไว้กับรัฐ เพราะรัฐเองก็ขาดทั้งความสามารถ ไม่เป็นกลาง ขาดเจตจำนงที่จะแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง ความเข้าใจนี้จะนำไปสู่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาในแนวทางอื่นๆ ดังจะได้กล่าวในบทสรุปต่อไป.

บทที่ 6
สรุปและเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง "การศึกษากระบวนการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจไทย-ลาวว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ในการจ้างแรงงานชาวลาวจากแขวงสาละวันสู่ประเทศไทย" ต้องการทำความเข้าใจกระบวนการจ้างแรงงาน และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น จากการจ้างแรงงานตามกรอบ MOU การวิจัยนี้ต้องการศึกษาประเด็นปัญหาในมุมมองแตกต่างจากงานชิ้นอื่นๆที่ได้ทำมาก่อน จึงได้ใช้แนวการศึกษาเชิงวิพากษ์ โดยใช้ทฤษฎีการกำกับควบคุม (Regulation Theory) มาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย การวิจัยมีคำถามสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก การเกิดขึ้นของ MOU สะท้อนให้เห็นการปรับตัวในการกำกับควบคุม (regulation) แรงงานข้ามชาติของทั้งสองประเทศอย่างไร และการปรับตัวดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมระดับภูมิภาคและระดับโลกด้านการจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างไร ? ประการที่สอง การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU ทำให้เกิดกระบวนการจ้างแรงงานและบริหารจัดการแรงงานตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของ MOU อย่างไร ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง บริษัทจัดหางาน นายหน้าจัดหาแรงงาน และแรงงาน ตอบสนองต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU อย่างไร ? และประการที่สาม ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติตามกรอบ MOU เกิดขึ้นอย่างไร ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว กระทบต่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติทั้งระบบของไทยอย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นอย่างไร ?

การนำเสนอในบทนี้แบ่งเป็น 3 หัวข้อ คือ 1.ข้อค้นพบของการวิจัย 2. ข้อถกเถียงทางทฤษฎี และ 3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

6.1 ข้อค้นพบของการวิจัย

การวิจัยมีข้อค้นพบสำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรก นัยสำคัญของ MOU การวิเคราะห์การเกิดขึ้นของบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน กรณีความร่วมมือไทย-ลาว ในบริบทสถานการณ์และแนวคิดในระดับประเทศ ระหว่างประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก ทำให้พบว่า แม้ MOU จะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ต้องการสร้างกลไกการกำกับควบคุมแรงงานที่ก้าวทันกับปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ แต่ MOU ได้ถือกำเนิดขึ้นมาโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติระดับสากล อิทธิพลที่เด่นชัดที่สุดก็คือ การเกิดขึ้นของ MOU เป็นผลโดยตรงจากปฏิญญากรุงเทพฯ ปฏิญญาฉบับนี้เกิดขึ้นจากการประชุมครั้งสำคัญระดับนานาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพ ด้วยการสนับสนุนของ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ในปฏิญญากรุงเทพฯ เราจะเห็นได้ชัดเจนถึงวาระสำคัญเรื่องสิทธิการย้ายถิ่นฐานที่ IOM ได้ผลักดันมาโดยตลอด

เมื่อพิจารณาในบริบทที่กว้างไปกว่านั้นพบว่า MOU ได้รับอิทธิพลจากวาทกรรมหลักของยุคสมัย ซึ่งจำแนกออกได้เป็นวาทกรรมย่อย 4 ประการ ที่หนุนเนื่องเชื่อมโยงกัน ได้แก่ ภูมิภาคนิยม ธรรมาภิบาล การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี และการคุ้มครองแรงงาน ภูมิภาคนิยม เป็นกระแสความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ดังที่เกิดขึ้นมากว่า 2 ทศวรรษ ในประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ส่วนธรรมาภิบาลนั้น เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคนิยม ที่ต้องการให้การบริหารจัดการของรัฐประกอบด้วยความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ การปกครองด้วยหลักกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี เป็นผลจากวาทกรรมเสรีนิยม ที่กลับมามีอิทธิพลสูงในระดับโลกนับจากทศวรรษ 1980 เสรีนิยม (ซึ่งนักวิชาการส่วนหนึ่งเรียกว่า “เสรีนิยมใหม่”) สนับสนุนการเคลื่อนย้ายเสรีของปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สินค้า เงินตรา ข่าวสาร รวมทั้งแรงงาน เสรีนิยมสนับสนุนให้ลดอุปสรรคที่กีดกันการย้ายถิ่นของแรงงาน และการจัดตั้งสถาบันระดับโลกเพื่อกำกับดูแลการย้ายถิ่นของแรงงาน ส่วนประเด็นสำคัญคือ การคุ้มครองแรงงาน ก็เป็นวาทกรรม ที่มีสถาบันสำคัญผลักดันเรื่องนี้คือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) วาทกรรมการคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ต่างจากเสรีนิยมตรงที่ ไม่ได้มองว่าแรงงานคือสินค้า หากแต่คือมนุษย์ผู้มีคุณค่า การคุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมการย้ายถิ่นในฐานะสิทธิมนุษยชน และต้องการสร้างหลักประกันการทำงานที่จะได้รับการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน กล่าวอย่างกระชับจะได้ว่า MOU ไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน *กำเนิดมาภายใต้อิทธิพลของวาทกรรมระดับโลกว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน ที่วางอยู่บนหลักการสองด้าน คือ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงาน*

เมื่อวิเคราะห์ตัวบทของ MOU โดยใช้บันทึกความเข้าใจไทย-ลาวเป็นกรณีศึกษา เราจะเห็นว่าข้อตกลงฉบับนี้ต้องการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการกำกับควบคุมที่เผชิญอยู่ ได้แก่ การกำหนดจำนวนที่เหมาะสมของแรงงานข้ามชาติที่จะเข้ามาทำงาน การส่งกลับแรงงานเมื่อทำงานครบกำหนดตามสัญญาจ้าง การคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย และการป้องกันการกระทำผิดกฎระเบียบ จากนั้นเมื่อพิจารณาลึกลงไปอีกจะพบว่า หลักการสำคัญที่เป็นพื้นฐานของข้อตกลงก็คือ หลักความร่วมมือระหว่างรัฐ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงาน และการคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้หากมองไปไกลกว่าตัวอักษรที่ปรากฏ และเชื่อมโยงเข้ากับสถานการณ์ปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติ MOU ยังอาจถูกพิจารณาได้อีกว่า เป็นการจัดตั้งและจัดระเบียบอำนาจกำกับควบคุม (re-regulation) ของรัฐในเรื่องแรงงานข้ามชาติ (อาจเรียกในภาษาที่ทันสมัยขึ้นว่า “กระชับอำนาจ”) ซึ่งไทยกับเพื่อนบ้านเห็นว่ายังขาดอำนาจและกลไกจัดการเรื่องนี้ การจัดตั้งและจัดระเบียบ/การกระชับอำนาจ เป็นไปทั้งในระดับระหว่างรัฐ และระดับภายในของแต่ละรัฐเอง ในระดับระหว่างรัฐ MOU เป็นหลักฐานยืนยันเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือกันอย่างเต็มที่ ซึ่งให้ความชอบธรรมแก่รัฐแต่ละฝ่ายในการที่จะร้องขอความร่วมมือจากอีกฝ่ายหนึ่ง ในทางปฏิบัติยังเป็นการเชื่อมต่อเชิงกฎระเบียบระหว่างรัฐ และทำให้ให้กฎระเบียบทำงานอย่างสอดรับกันและมีประสิทธิภาพ ในระดับภายในรัฐ MOU คือ ที่มาของความชอบธรรมในการจัดระเบียบ

กลไกที่มีอยู่แล้วทำงานไปในทิศทางเดียวกันสอดรับกันและมีประสิทธิภาพด้วย ที่สำคัญในอีกมิติหนึ่ง คือ MOU ทำหน้าที่จัดตั้งระบบตลาดให้เข้ามาเป็นกลไกการจ้างแรงงาน โดยรัฐทำหน้าที่ผู้กำกับควบคุม (regulator) ส่วน นายจ้าง นายหน้า และแรงงาน เปิดให้ทำธุรกิจอย่างเสรีภายใต้การจัดการของระบบตลาด โดยต้องทำตามกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้

ผู้วิจัยยังเห็นว่า เมื่อประเมินสถานะของ MOU ในบริบทวาทกรรมเสรีนิยม จะเห็นได้ว่าเสรีนิยมมีอิทธิพลอย่างมาก ในการจัดตั้งให้ตลาดเป็นกลไกการจ้างแรงงาน แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ ที่เน้นตลาดเสรีและลดบทบาทของรัฐอย่างถึงที่สุด เพราะได้ให้ความสำคัญกับรัฐในการเป็นผู้กำกับควบคุม และมีบทบาทในด้านต่างๆอย่างมาก การกำกับควบคุมนี้ แสดงให้เห็นการเข้ามา “ถ่วงดุล” ของแนวคิดการคุ้มครองแรงงาน และธรรมาภิบาล กระนั้นก็ดีภายใต้การถ่วงดุลนี้ก็ยังมีการดำเนินการหลายอย่างที่เป็นไปตามทิศทางของเสรีนิยมด้วย ได้แก่การใช้ระบบกองทุนการส่งกลับ และการประกันสังคม ซึ่งเป็นการลดภาระการดูแลของรัฐและผลักไปให้แก่บุคคลเป็นผู้ดูแลตนเอง ทั้งหมดนี้หากกล่าวในบริบทพัฒนาการของทุนนิยมโลก ที่นักวิชาการจำนวนหนึ่งเสนอว่าเรากำลังอยู่ในยุคเสรีนิยมใหม่ ที่ตลาดกลายเป็นสถาบันที่ครอบงำสังคม และรัฐกำลังมีบทบาทลดน้อยถอยลงจนถึงที่สุด แต่กรณี MOU แสดงให้เห็นว่า หาได้เป็นเช่นนั้น แต่นี่คือการกลับมาและคงอยู่ของ เสรีนิยมที่มีการจัดการ (embedded liberalism)

ประการที่สอง กระบวนการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU การวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า การจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐ ไม่ใช่เรื่องของการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้บรรลุจุดมุ่งหมายเท่านั้น แต่หากพิจารณาเรื่องนี้ภายใต้กรอบการกำกับควบคุม ก็จะเห็นว่า การจัดการ/การกำกับควบคุมเป็นเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจ

กระบวนการกำกับควบคุมของรัฐทำงานผ่านสถาบันและกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งสถาบันและกฎระเบียบของรัฐที่มีอยู่ต่างก็ทำงานสอดประสานกัน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม อำนาจการกำกับควบคุมของรัฐแสดงออกผ่านการบังคับใช้กฎหมายและนโยบาย ในกรณีการจ้างงานตาม MOU จะเห็นว่า รัฐไม่ได้เล่นบทการใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา แต่แสดงอำนาจผ่านบทบาทผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ซึ่งในเวลาเดียวกันก็เป็นผู้บังคับใช้กฎระเบียบ (enforcer) ด้วย ดังที่รัฐเป็นผู้ให้ความสะดวกในการดำเนินเอกสารแก่ผู้ต้องการจ้างแรงงาน แต่การจะผ่านขั้นตอนต่างๆได้ก็จะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้ การพิจารณาเห็นเช่นนี้จะทำให้เข้าใจว่า อำนาจรัฐได้แทรกซึมผ่านกิจกรรมต่างๆหลากหลายรูปแบบ และไม่จำเป็นว่ารัฐจะต้องใช้อำนาจในรูปของการควบคุม (control) หรือใช้ความรุนแรงเสมอไป

การวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นอีกว่า การกำกับควบคุมของรัฐ ไม่ได้หมายความว่ารัฐมีอำนาจผูกขาดแต่ฝ่ายเดียว แต่การกำกับควบคุมกลับทำให้เกิด *“สนามแห่งการต่อรอง” (space of negotiation)* ซึ่งหมายถึงการมีปฏิกิริยาต่อกฎระเบียบโดยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎระเบียบต้องการให้เป็น การต่อรองในที่นี้เกิดขึ้นระหว่างผู้กระทำการหลายฝักฝ่าย อุปมาเสมือนรัฐกำหนดกติกาในสนามการแข่งขัน

ซึ่งมีผู้แข่งขันหลายฝ่าย เราจะพบว่า ผู้เล่นทั้งหลายไม่จำเป็นจะต้องเล่นตามกติกา แต่ต่างก็พร้อมจะใช้กติกาของตนเอง หรือเลือกใช้กติกาที่ตนได้ประโยชน์ที่สุด การต่อรองเกิดขึ้นแม้กระทั้งระหว่างหน่วยงานรัฐเอง ดังในกรณีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เราจะเห็นแนวคิดการจัดการที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ กับข้าราชการการเมือง รวมทั้งการแสดงออกของความขัดแย้งกันทางหลักการ ระหว่างหน่วยงานฝ่ายความมั่นคง กับหน่วยงานด้านการคุ้มครองแรงงาน ที่แสดงออกผ่านการประกาศกฎระเบียบหรือการปฏิบัติในกรณีต่างๆ ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ก็พบเจ้าหน้าที่บางส่วนเข้าไปเป็นร่วมขบวนการแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ ในฝ่ายของผู้ประกอบการ ก็มีผู้ประกอบการหลายประเภท มีทั้งกลุ่มที่ยินดีจะดำเนินการตามกรอบ MOU แต่ก็มีอีกจำนวนมากที่ไม่เลือกแนวทาง MOU แต่พร้อมจะใช้วิธีการอื่นๆทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ฝ่ายนายหน้านำเข้าแรงงานก็มีหลายประเภท ต่างเลือกหนทางที่ตนจะได้ประโยชน์ที่สุด ฝ่ายแรงงานข้ามชาติ พวกเขาก็ไม่ได้ยอมเดินเข้าสู่กรอบ MOU อย่างว่าง่าย เพราะการเข้ามาทำงานตามกฎหมายต้องแลกด้วยความไม่สะดวกนานาประการ และยังติดขัดในการได้รับการคุ้มครองสิทธิ พวกเขาจึงเลือกช่องทางที่คิดว่าสะดวกเหมาะสมกับตนมากที่สุด

สถานการณ์เช่นนี้นอกจากทำให้การกำกับควบคุมของรัฐ ไม่เป็นไปดังคาดหวังแล้ว ยังทำให้เกิด “ผลสืบเนื่องอันไม่พึงประสงค์” (unintended consequences) ดังที่การจัดการแรงงานทั้งระบบกลับยิ่งมีเผชิญปัญหาซับซ้อนมากขึ้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและทำงานผิดกฎหมายที่เรื้อรังมานาน และแรงงานข้ามชาติก็ยังคงเป็นเหยื่อของบวนการหาผลประโยชน์และอาจเลวร้ายขึ้นในบางสถานการณ์ ความเข้าใจเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติภายใต้กรอบการกำกับควบคุม ซึ่งแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวนี้ จะทำให้เรารู้เท่าทันกับความซับซ้อนของปัญหาได้มากขึ้น

ประการที่สาม ขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU เนื่องจาก MOU การจ้างแรงงานเป็นข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่าการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เท่าที่ควรเนื่องจาก ประเทศคู่ภาคีต่างมี “ปัญหาเชิงโครงสร้าง” ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือเพื่อการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติในรูปแบบใหม่ การวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อการกำกับควบคุมตามกรอบ MOU ของลาวและไทย ในประเด็นที่แตกต่างกัน

ในกรณีของ สปป. ลาว การกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU เกิดขึ้นในรัฐสังคมนิยม ที่แม้ว่ารัฐจะปรับตัวไปในทิศทางประชาธิปไตยทางการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ก็ยังคงแบบแผนการปกครองเฉพาะตน คือ (1) ระบบรวมศูนย์อำนาจ แม้ว่าลาวจะใช้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจให้แต่ละแขวงดูแลกิจการภายใน แต่แกนหลักของระบบยังคงรวมศูนย์ที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาว และการดำเนินการตามนโยบายหลักของส่วนกลาง ระบบรวมศูนย์อำนาจมีข้อดีสำหรับการบังคับควบคุม แต่ก็มีข้อเสียคือ การทำงานขาดความคล่องตัว ไม่เอื้อต่อความคิด

สร้างสรรค์ และง่ายต่อการทุจริตคอรัปชั่น (2) วัฒนธรรมอำนาจในระบบราชการ จากการที่รัฐสังคมนิยมเน้นการควบคุมเพื่อปรับเปลี่ยนความคิดและพฤติกรรมของประชาชน ในปัจจุบันแม้ว่าลาว จะได้ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจและการเมืองไปมาก แต่วัฒนธรรมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองประชาชนยังคงมีอยู่มาก ทำให้ประชาชนยำเกรงเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ค่อยกล้าเรียกร้องสิทธิพึงมีพึงได้ใด ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐก็ถนัดในการปกครอง แต่ไม่คุ้นเคยกับการให้บริการประชาชน และ (3) ข้อจำกัดเชิงเทคนิค ได้แก่การขาดความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ และการขาดเครื่องไม้เครื่องมือที่ทันสมัย เช่น อุปกรณ์สำนักงาน และระบบคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย

ผลก็คือ การกำกับควบคุมของรัฐตามกรอบ MOU ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่อำนวยความสะดวกให้กับการจ้างแรงงานเท่าที่ควร แต่ได้กลายเป็นช่องทางหารายได้ของเจ้าหน้าที่จำนวนหนึ่ง ความไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้การดำเนินการของบริษัทจัดหางานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ในการจัดทำเอกสาร และการติดต่อกับราชการ บริษัทจัดหางานต้องใช้เวลาดำเนินการยาวนาน และต้องเสียเงิน “ค่าใช้จ่ายพิเศษ” ให้แก่เจ้าหน้าที่จำนวนมาก ทำให้ต้นทุนการดำเนินการสูงขึ้น ในอีกระดับหนึ่ง คือ รัฐไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการแข่งขันของบริษัทจัดหางาน แต่ระบบเส้นสายทำให้บริษัทไม่แข่งขันกันเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน แต่แข่งขันกันเข้าอยู่ในเครือข่ายอุปถัมภ์ของเจ้าหน้าที่ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงาน กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐทำให้ธุรกิจจัดหาแรงงาน เกิดระบบกึ่งผูกขาด และไม่ค่อยมีการแข่งขัน การจัดหางานจึงไม่มีประสิทธิภาพ ดังปรากฏเป็นต้นทุนที่สูงทั้งด้านจำนวนเงินและเวลาอย่างที่ไม่ควรจะเป็น นอกจากนั้นในการดำเนินการจัดหาแรงงานในบางแขวง ยังมีอคติในการคัดเลือกแรงงานทำให้คนบางกลุ่มมีโอกาสดีกว่าในการมาทำงานตาม MOU แต่บางกลุ่มถูกกีดกัน

ในกรณีของไทย การวิจัยได้วิเคราะห์ขีดจำกัดการกำกับควบคุมของรัฐ ในระดับแรกเป็นการวิเคราะห์ เชิงประวัติศาสตร์ด้วยทฤษฎีมาร์กซิสต์ ทำให้เห็นว่า รัฐไม่ได้เป็นสถาบันที่เป็นกลาง มีเอกภาพ หรือมีเจตนารมณ์แน่วแน่ในการกำกับควบคุมแรงงานให้ได้ตามแนวคิดที่เป็นอุดมคติ แต่รัฐกลับเป็นสถาบันที่ไม่เป็นเอกภาพ และเป็นเสมือนเวทีของความขัดแย้งและการต่อสู้ทางชนชั้น และการต่อสู้ระหว่างภาคส่วนต่างๆของรัฐเองด้วย ภายใต้การครอบงำของระบบทุนนิยม รัฐทุนนิยมทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่การสะสมทุนเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาประวัติศาสตร์การพัฒนาของไทยที่ผ่านมาก็จะพบว่า รัฐไทยได้ทำหน้าที่สนับสนุนการสะสมทุนอย่างแข็งขัน นับตั้งแต่การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มทุน ในขณะที่สกัดกั้นขบวนการต่อต้านจากชาวนาและกรรมกร การเอื้ออำนวยต่อการจ้างงานอย่างยืดหยุ่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่นายจ้างจนกระทั่งการใช้ข้อยกเว้นพิเศษให้แรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นแรงงานราคาถูกหล่อเลี้ยงอุตสาหกรรมไทย แต่ไม่สนใจที่จะให้ความคุ้มครองแรงงานเหล่านั้น ในอีกด้านหนึ่ง รัฐยังเป็นสถาบันที่ผูกติดกับแนวคิดที่ยึดถือกันโดยไม่ต้องพิสูจน์ นั่นคือแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ แนวคิดนี้ที่มาจากมโนทัศน์ว่าด้วยรัฐชาติ ที่เน้นบูรณภาพแห่งดินแดน หวั่นระแวงต่อการเคลื่อนย้ายเข้าออกของ “คนนอก” ในกรณี

ของไทยแนวคิดความมั่นคงแห่งชาติ มีอิทธิพลสูงต่อนโยบายของรัฐมาโดยตลอด ทำให้นโยบายแรงงานข้ามชาติมักโน้มเอียงไปในทางที่มีอคติต่อแรงงงานข้ามชาติ

การวิเคราะห์ในอีกระดับหนึ่ง เป็นการพิจารณาปฏิบัติการของรัฐในการจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ทำให้เห็นประเด็นปัญหาที่รัฐแก้ไม่ตก 4 ประการคือ (1) การไม่สามารถทำให้ MOU เป็นกลไกนำเข้าและจัดการแรงงานที่มีประสิทธิภาพได้ จากการที่มีต้นทุนสูงและใช้เวลานานเกินไป ทำให้นายจ้างเพียงบางกลุ่มที่จ้างงานตาม MOU แต่นายจ้างจำนวนมากซึ่งได้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยทั้งหลาย มักเลือกจ้างแรงงานอย่างผิดกฎหมาย เพราะต้นทุนต่ำกว่า ฝ่ายแรงงานก็ชอบมาทำงานโดยผิดกฎหมายเพราะเห็นว่าง่ายและอิสระมากกว่า ส่วนการพิสูจน์สัญชาติ ที่จะปรับสถานะทางกฎหมาย ให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย ก็เป็นไปด้วยความล่าช้า (2) การถูกกดกันจากกลุ่มผลประโยชน์ ดังที่พบว่าผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติซึ่งมีอยู่จำนวนมากในประเทศไทย ได้กลายเป็นกลุ่มกดดันทางการเมือง ที่สามารถทำให้รัฐบาลตัดสินใจใช้นโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานข้ามชาติปีแล้วปีเล่า การผ่อนผันเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการเหล่านี้แต่มีผลกระทบต่อการจัดการอย่างเป็นระบบ ในวงการผลประโยชน์สูงนี้ ยังมีกลไกสำคัญคือขบวนการนายหน้า ที่ผลักดันให้ธุรกิจค้าแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเดินหน้าอย่างไม่หยุดนิ่ง ในขบวนการนี้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งเป็นกำลังสำคัญด้วย (3) การที่หน่วยงานหลักในการจัดการแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย คือคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีแนวโน้มตัดสินใจตามแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์มากกว่า การยืนหยัดในเหตุผลทางวิชาการ (4) การที่แนวคิดความมั่นคงยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ทั้งที่รัฐบาลได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองแรงงาน ตามหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงปล่อยให้มีกฎหมาย/กฎระเบียบที่ล้าหลัง เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ

การกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติของลาวและไทยที่ต่างฝ่ายต่างก็มีปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้การร่วมมือกันตาม MOU เต็มไปด้วยอุปสรรค และผู้วิจัยก็เรียกปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ว่า “ขีดจำกัด” การกำกับควบคุมของรัฐ เพราะไม่ใช่ปัญหาเชิงเทคนิคเท่านั้น แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ และลักษณะตามธรรมชาติของรัฐที่มีความย้อนแย้งในตัวเอง ประกอบกับปัญหาเชิงปฏิบัติ จนภารกิจที่ตั้งเป้าหมายไว้ยากจะประสบความสำเร็จ

6.2 ข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี ความร่วมมือระหว่างรัฐในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติ : การเชื่อมต่อที่มีอุปสรรค (The Missing Link)

> “..มีเพียงการร่วมมือเท่านั้น – ทวิภาคี, ภูมิภาค, และระดับโลก – ที่จะทำให้ประเทศผู้ส่งออกและผู้รับ (แรงงาน) เป็นหุ้นส่วนแห่งผลประโยชน์; การสร้างนวัตกรรมทางสถาบัน จะทำให้การย้ายถิ่นเป็นพลังสร้างสรรค์ของการ

พัฒนา รวมทั้งช่วยขจัดการลักลอบและการค้ามนุษย์อย่างได้ผล ทั้งนี้บนพื้นฐานการเห็นร่วมกันในมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ย้ายถิ่นถาวรและผู้ย้ายถิ่นประเภทต่างๆ..”

(Anan 2004 in Wickramasekara (2011 :88))

ข้อความนี้เป็นของอดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ นายโคฟี อันนัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความร่วมมือกันระหว่างรัฐเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการการย้ายถิ่น/แรงงานข้ามชาติ แนวคิดนี้ได้ปรากฏเป็นวาระสำคัญ (agenda) ขององค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญ เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งได้สนับสนุนให้เกิดกลไกการจัดการแรงงานระหว่างประเทศ ที่เรียกว่าข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีหรือพหุภาคี (bilateral/multilateral agreement) ในฐานะเครื่องมือจัดการการจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีประสิทธิภาพ ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย (ILO 2006 : 7-8) ส่วนองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ก็ได้แสดงการสนับสนุนให้เกิดการร่วมมือระหว่างรัฐในวาระต่างๆ มาโดยตลอด

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับหลักการความร่วมมือระหว่างรัฐ เพียงแต่มีข้อกังขาว่า เราจะทำให้มันมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ? ในหัวข้อนี้จะเริ่มด้วยการทบทวนบทบาทของรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ จากนั้นกล่าวถึงทฤษฎีว่าด้วยรัฐ ซึ่งจะทำให้เห็นว่า รัฐเองกลับมีความย้อนแย้งในตัวเอง จนเราอาจจะไม่สามารถฝากความหวังไว้กับรัฐได้

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์เคยมีข้อถกเถียงว่า รัฐยังคงมีบทบาทอยู่หรือไม่ แต่ในที่สุดก็ดูจะเห็นร่วมกันแล้วว่า รัฐไม่ได้หมดบทบาท เพียงแต่ปรับบทบาทไปเป็นผู้สนับสนุน/อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้แก่โลกาภิวัตน์ (Young 2006 : 16) การวิจัยนี้ทำให้เห็นเพิ่มเติมว่า อันที่จริงรัฐในยุคโลกาภิวัตน์กลับถูกเร่งเร้าให้มีบทบาทมากขึ้น การเร่งเร้าด้านหนึ่งมากจากสังคม โดยเฉพาะจากกลุ่มทุนที่ต้องการให้รัฐอำนวยให้แรงงานเคลื่อนย้ายข้ามชาติอย่างเสรี อีกด้านหนึ่งมาจากความต้องการของรัฐเอง เนื่องจากในกระแสโลกาภิวัตน์การเคลื่อนที่ของปัจจัยทางเศรษฐกิจทั้งหลายได้ท้าทาย “ความมั่นคงแห่งรัฐ” ในขณะเดียวกันรัฐก็ถูกกำกับด้วยวาทกรรมการคุ้มครองแรงงานด้วย ด้วยเหตุนี้การสร้างระบบการกำกับควบคุมแรงงานที่เท่าทันกับปัญหาจำเป็นต้องเกิดขึ้น และเนื่องจากกรณีนี้เป็นประเด็นข้ามชาติ การร่วมมือระหว่างรัฐจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เมื่อเกิดความร่วมมือระหว่างรัฐ การร่วมกันกำกับควบคุมกลับไม่ค่อยประสบความสำเร็จ กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐเผชิญกับสถานการณ์ “การเชื่อมต่อที่มีอุปสรรค” (The missing link) ดังที่คำนี้เป็นคำสำคัญที่บ่งบอกสถานการณ์ปัญหาการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในระดับสากลเท่าที่ผ่านมา (Wickramasekara 2011)

การวินิจฉัยสาเหตุความไม่สำเร็จของความร่วมมือขึ้นอยู่กับทฤษฎีว่าด้วยรัฐ หากเป็นไปตามทฤษฎีที่เห็นว่ารัฐคือสถาบันที่เป็นกลาง ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสังคมให้บรรลุความสงบสุข เช่น สำนักเวเบอร์เลียน (Weberian) แนวทางนี้ก็จะมุ่งไปที่ปัญหาเชิงสถาบัน หมายถึงการพิจารณาว่าสถาบันต่างๆ มี

ข้อบกพร่องอย่างไร ทำอย่างไรให้สถาบันก้าวทันปัญหา และมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันแนวทางนี้จะมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหาของกฎระเบียบ/กฎหมาย หรือนโยบาย การนำกฎระเบียบ/นโยบายมาปฏิบัติ ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ และเครื่องไม้เครื่องมือต่างๆ แนวทางนี้ยังนำมาสู่แนวคิดการจัดตั้งสถาบันความร่วมมือระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค หรือระดับโลก เพื่อทำหน้าที่สถาบันกลางในการกำกับดูแลกิจการในระดับที่เหนือกว่าประเทศหนึ่งๆ แนวทางนี้ยังมาพร้อมกับแนวคิด ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้รัฐทำงานอย่างโปร่งใสและบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นแนวทางที่เราคุ้นเคยกันดี

แต่ในที่นี้ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการมองรัฐตามแนวทางมาร์กซิสต์ ซึ่งช่วยให้วิเคราะห์ปัญหาได้น่าสนใจไปอีกแบบหนึ่ง แนวทางนี้มองว่ารัฐไม่ได้เป็นสถาบันที่เป็นกลาง มีอยู่อย่างไม่ต้องสงสัย แต่รัฐคือผลผลิตของประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางชนชั้น ในโลกทุนนิยม รัฐทุนนิยม ถูกครอบงำโดยชนชั้นนายทุน ภารกิจหลักของรัฐทุนนิยมคือ การสนับสนุนการสะสมทุน กล่าวตามทฤษฎีการกำกับควบคุม (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีมาร์กซิสต์) การกำกับควบคุมของรัฐ คือบรรดาหลักการและปฏิบัติการต่างๆเพื่อสนับสนุนการสะสมทุน ควรกล่าวด้วยว่า รัฐทุนนิยม ไม่ได้ทำหน้าที่รับใช้นายทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ทำหน้าที่รักษาเสถียรภาพของระบอบการสะสมทุนโดยรวมในระยะยาว การวินิจฉัยความไม่สำเร็จของความร่วมมือระหว่างประเทศตามแนวทางมาร์กซิสต์จะเห็นว่า ความไม่สำเร็จไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะรัฐต่างฝ่ายต่างก็มีปัญหาเชิงโครงสร้างของตนเอง และความร่วมมือก็มุ่งไปที่ประโยชน์ของทุน มากกว่าประโยชน์ของแรงงาน ซึ่งถูกกล่าวอ้างมาเป็นส่วนประกอบเท่านั้น เมื่อพิจารณาในแต่ละฝ่ายพบว่า รัฐไม่มีเอกภาพ สถาบันของรัฐขัดแย้งกันเอง และยังถูกครอบงำโดยกลุ่มทุน รัฐจะบังคับใช้กฎหมายได้ในกรณีที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มทุน แต่กรณีที่ขัดขวางผลประโยชน์มักจะไม่ประสบความสำเร็จ และบางกรณีเจ้าหน้าที่รัฐก็คอรัปชั่นเสียเอง สำหรับฝ่ายแรงงาน รัฐมักแสดงท่าทีให้การคุ้มครองสิทธิ แต่ในทางปฏิบัติจะทำแบบครึ่งๆกลางๆและไม่มีประสิทธิภาพ ดังกรณีที่เกิดขึ้นในการกำกับควบคุมแรงงานข้ามชาติทั้งของลาวและไทย

ที่กล่าวมานี้นำมาสู่ข้อเสนอทางทฤษฎี ในการวิเคราะห์ความไม่สำเร็จของความร่วมมือระหว่างรัฐในการกำกับควบคุม (รวมทั้งการพิจารณาประเด็นปัญหาเรื่องการจัดการแรงงานข้ามชาติในมิติอื่นๆ) ว่า เราไม่ควรมองรัฐอย่างเป็นอุดมคติ ความร่วมมือระหว่างรัฐสำเร็จได้ยากเพราะแต่ละรัฐต่างมีปัญหาภายใน มีความแตกต่างของประวัติศาสตร์ ระบอบการเมือง และต่างก็ระแวงระวังอธิปไตยของตน เมื่อมุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาในแต่ละรัฐ การเสนอแนวทางแก้ปัญหา ไม่น่าจะเป็นการเสนอแนะทางนโยบายว่า รัฐควรทำหรือไม่ควรทำอะไร เพราะรัฐมีธรรมชาติคือสนับสนุนการสะสมทุนเป็นสำคัญ หรือหากแม้ว่ารัฐอยากจะทำตามข้อเสนอ ก็ทำไม่สำเร็จเพราะถูกสกัดขัดขวางจากทุนที่เสียผลประโยชน์ กล่าวเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐไม่มีความสำคัญ เพระอย่างไรก็ตาม รัฐเป็นสถาบันที่มีบทบาทมากที่สุดและไม่ได้หมายความว่าผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือไม่เห็นประโยชน์ของวาทกรรมต่างๆ ไม่ว่า ธรรมภิบาล ภูมิภาคนิยม การคุ้มครองแรงงาน (แม้กระทั่งเสรีนิยม) เพราะต่างก็ให้

ประโยชน์กับฝ่ายแรงงานด้วย แต่สิ่งที่เราควรเปลี่ยนแปลงก็คือ การมองเห็นความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ – ทุน - แรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องของความขัดแย้งและต่อรองกัน ดังนั้นบนจุดยืนที่ต้องการเห็นประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรมทางสังคม การพิจารณาเรื่องแรงงานข้ามชาติ ควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์วิถีทาง/ยุทธศาสตร์/อำนาจในการครอบงำ/ต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่างๆ หรือการค้นหาว่าจะปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างไร การศึกษาตามแนวทางนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงมากขึ้น.

6.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การวิจัยนี้ได้ทำการวิเคราะห์ MOU ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจ้างแรงงาน โดยตั้งคำถาม และใช้ทฤษฎีที่แตกต่างไปจากการศึกษาเชิงนโยบายเรื่องแรงงานข้ามชาติที่ผ่านๆมา เพื่อจะได้เข้าใจเรื่องนี้และหาทางออกจากปัญหาในแนวทางที่แตกต่างออกไป บทสรุปรวบยอดของการวิจัยก็คือเรื่องแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางอำนาจ ระหว่างรัฐ – ทุน – แรงงาน ดังที่เราได้เห็นแล้วในประวัติศาสตร์ว่า รัฐไทยได้ให้การสนับสนุนฝ่ายทุน หรือถูกใช้โดยฝ่ายทุนมาโดยตลอด ทำให้เศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ขาดทั้งประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม ทำให้ประเทศไทยติดอยู่ในกับดับอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น และต้องหาประโยชน์จากแรงงานค่าแรงต่ำอย่างไม่รู้จบในเวลานี้ ในขณะที่นโยบายในด้านการคุ้มครองและให้ประโยชน์แก่แรงงานกลับถูกละเลย หรือถูกทำแบบครึ่งๆกลางๆ ผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอที่มุ่งไปในทิศทางการแก้ไขปัญหาเชิงสถาบัน ทางด้านกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และเทคโนโลยี ตามที่นักวิชาการท่านอื่นๆ (ปังปอนด์ (2552) , ยงยุทธ์ (2552), ประชา (2553), Vasuprasat (2008), สินี (2551) สมาน และคณะ (2553)) ได้เสนอมา ข้อเสนอเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญ แต่สิ่งที่เป็นทางออกที่แท้จริงก็คือ การสนับสนุนให้แรงงานมีความเข้มแข็งพอที่จะสามารถตัดสินใจและปกป้องสิทธิของตน และก้าวเข้ามาเป็นผู้กำกับนโยบายรัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ใช่เรื่องการร้องขอหรือเสนอแนะเชิงนโยบาย แต่เป็นเรื่องของการต่อสู้ที่ยาวนานในประวัติศาสตร์ของชนชั้นแรงงาน กระนั้นก็ดี เรื่องนี้คงเป็นเรื่องยาวไกลมาก ก่อนจะไปถึงตรงนั้นได้ เงื่อนไขสำคัญเบื้องต้นคือการสร้างสังคมประชาธิปไตย เพื่อที่รัฐจะได้เป็นเวทีต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มต่างๆอย่างเท่าเทียม ภารกิจนี้เป็นทั้งของชนชั้นแรงงาน และของภาคประชาชนที่ต้องการให้เศรษฐกิจ-สังคมก้าวหน้าไปด้วยประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม

งานวิจัยควรจะจบแค่นี้ แต่เพื่อให้งานวิจัยนี้มีประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอเชิงนโยบายต่อหน่วยงานรัฐ และภาคประชาสังคม โดยข้อเสนอจะไม่ใช่คำตอบสำเร็จรูป แต่จะยกประเด็นปัญหามากล่าวที่ละข้อ เพื่อให้มีการถกเถียง หรือศึกษาค้นคว้าต่อไป ดังนี้

1) MOU ควรใช้ต่อไป แม้ว่าการจ้างแรงงานตาม MOU ที่ผ่านมาจะมีอุปสรรคมาก แต่ก็ควรดำเนินการต่อไป เพราะ MOU เกิดขึ้นจากหลักการที่ดีคือ การร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งเสริมการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี และการคุ้มครองแรงงาน MOU ยังเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์การจัดการ

แรงงานข้ามชาติทั้งระบบด้วย ในทางปฏิบัติก็พบว่า การจ้างแรงงานตาม MOU เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายใหญ่ ในขณะเดียวกันก็เป็นทางเลือกที่ดีในการมาทำงานของแรงงานจำนวนหนึ่ง และเป็นโอกาสของการได้รับการคุ้มครองสิทธิของพวกเขา ส่วนกรณีผู้ประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งธรรมชาติของการประกอบการ ไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบและขั้นตอนการจ้างงานตาม MOU ก็ควรคิดค้นหากลไกการจัดการที่เหมาะสมต่อไป

2) ต้องลดต้นทุนการจ้างแรงงานตาม MOU ต้นทุนทั้งด้านเงินและเวลาเกิดขึ้นทั้งที่ประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงาน การวิจัยนี้พบว่าต้นทุนการจ้างแรงงานจำนวนมากที่ไม่ควรเกิดขึ้น เกิดที่ประเทศต้นทาง ซึ่งในที่นี้คือ สปป.ลาว[1] ดังนั้นต้องแก้ไขเรื่องต้นทุนที่ประเทศต้นทางเป็นหลัก การแก้ไขต้องมุ่งไปที่ปัญหาการกำกับควบคุมของรัฐ ซึ่งแทนที่จะอำนวยความสะดวกให้การจ้างแรงงานสะดวกรวดเร็ว กลับทำให้ธุรกิจจัดหางานเป็นระบบกึ่งผูกขาด และไม่แข่งขัน ดังนั้นหัวใจก็คือต้องทำให้ธุรกิจจัดหางานในลาวเกิดการแข่งขัน ซึ่งจะทำให้ต้นทุนลดลง การแก้ไขด้านหนึ่งอาจมุ่งไปที่ประสิทธิภาพบริษัทจัดหางาน แต่ผู้วิจัยเห็นว่าที่สำคัญกว่าคือการทำงานของรัฐซึ่งเป็นตัวกำกับความเปลี่ยนแปลง การแก้ไขเรื่องนี้เกี่ยวกับปัญหาเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมของราชการลาว และเป็นเรื่องกิจการภายในประเทศของลาวเอง แต่ได้เห็นแล้วว่า หากไม่แก้ไขก็ยากจะทำให้การจ้างงานตาม MOU มีต้นทุนลดลง ส่วนการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าประการหนึ่งคือ การจัดทำบัตรประชาชน และหนังสือเดินทางต่างประเทศ ซึ่งเป็นเอกสารพื้นฐานของการจ้างงานตาม MOU เราได้เห็นแล้วว่า ลาวไม่มีความพร้อมด้านระบบสำมะโนประชากร ซึ่งปัจจุบันสำมะโนประชากร อยู่ในรูปสำมะโนครัว คนส่วนใหญ่จึงไม่มีบัตรประชาชน อาจมีการพิจารณาว่า จะใช้สำมะโนครัวเป็นเอกสารการจ้างงานตาม MOU ได้หรือไม่ แต่หากว่าจะใช้บัตรประจำตัวประชาชน ก็อาจจะมีโครงการช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับชาวลาว การริเริ่มดำเนินการทั้งหมดนี้อาจใช้กลไกที่มีอยู่แล้ว คือ เวทีการประชุมที่ปรึกษาอาวุโสตามกรอบความร่วมมือ MOU เพียงแต่เวทีการประชุมดังกล่าว ต้องใช้ความคิดริเริ่มแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง มากกว่าแก้ไขปัญหาเชิงเทคนิคเท่านั้น

สำหรับแนวคิดที่จะมีการจ้างแรงงานด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (G to G) ผู้วิจัยไม่สนับสนุน เพราะได้วิเคราะห์การมีบทบาทของหน่วยงานที่แขวงๆหนึ่ง ในการเข้ามาทำหน้าที่สนับสนุนการจ้างแรงงาน แม้จะข้อดีหลายด้าน แต่ต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายไม่ลดลง แนวโน้มในอนาคตอาจจะยิ่งทำให้เกิดการผูกขาดการจัดหาแรงงานมากขึ้น ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น และอาจเกิดการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ได้ง่าย

[1] มีข้อวิจารณ์ว่า การจ้างงานตาม MOU มีขั้นตอนและรายละเอียดการดำเนินการมากเกินไป แต่ผู้วิจัยเห็นว่าขั้นตอนและรายละเอียดเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการข้ามแดนของคน จำเป็นต้องมีเอกสารที่ถูกต้องครบถ้วน และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าระเบียบขั้นตอนของทางการไม่ใช่ประเด็นสำคัญ แต่ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากว่า

3) ต้องลดบทบาทหรือคิดค้นกลไกกำกับควบคุมนายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ในไทย การวิจัยได้แสดงให้เห็นว่าในภาวะที่การกำกับควบคุมของรัฐลาว และบริษัทจัดหางานในลาวทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้นายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ในประเทศไทยมีบทบาทอย่างมาก แม้จะยอมรับว่านายหน้ามีบทบาทสร้างสรรค์ต่อการนำเข้าแรงงาน แต่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดปัญหาการฉ้อโกงหรือค้ามนุษย์ และนายหน้ายังมีส่วนทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานสูงขึ้นด้วย ดังนั้นหลักการแก้ปัญหาจึงต้องลดความสำคัญของนายหน้าลง วิธีการก็คือจะต้องทำให้การจ้างแรงงานตาม MOU เป็นไปโดยสะดวก โปร่งใส จะทำให้นายหน้าหมดความสำคัญไปเอง ซึ่งก็คือจะต้องไปแก้ปัญหาประสิทธิภาพของรัฐลาวและบริษัทจัดหางานลาวดังได้กล่าวมาแล้ว สำหรับระยะเฉพาะหน้า เมื่อเราได้เห็นแล้วว่าบทบาทนายหน้าในความเป็นจริงคือ ผู้จัดหาและนำเข้าแรงงาน ซึ่งรัฐไทยและลาวต่างก็มีกฎหมายที่บังคับใช้สำหรับผู้จัดหาแรงงานอยู่แล้ว (ของไทยคือ พ.ร.บ. จัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ของลาวคือ คำรัสนายกรัฐมนตรีที่ 68/2002 และ กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 43/2010 โปรดดูในภาคผนวก) จึงต้องกำหนดให้นายหน้าทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการจดทะเบียนผู้จัดหาแรงงานตามกฎหมาย แนวทางนี้อาจใช้ได้สำหรับนายหน้าที่เป็นทางการ แต่สำหรับนายหน้าที่ไม่เป็นทางการส่วนหนึ่งก็คงใช้วิธีหลบเลี่ยงกฎหมายต่อไป ในกรณีหลังนี้ ก็ขึ้นอยู่กับบริษัทจัดหางานลาว และนายจ้างไทยที่จะตระหนักว่าไม่ควรจ้างนายหน้าที่ไม่จดทะเบียนผู้จัดหางานอีกต่อไป

4) ต้องทำให้แรงงานที่มาทำงานตาม MOU เข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด การเข้าถึงสิทธิจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แรงงานเข้ามาทำงานตาม MOU แทนที่จะเลือกใช้วิธีผิดกฎหมาย ปัญหาที่ปรากฏชัดเจนคือการติดขัดในการเข้าถึงสิทธิการประกันสังคม ทั้งที่แรงงานถูกหักเงินสมบทกองทุนประกันสังคมไปแล้ว แต่ยังไม่สามารถใช้สิทธิได้ (เจ้าหน้าที่ประกันสังคมแจ้งว่าต้องใช้เวลาในการออกบัตรประกันสังคมประมาณ 7 เดือน ในระหว่างนั้นให้ใช้บริการประกันสุขภาพไปก่อน) ซึ่งเป็นปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่ต้องเร่งแก้ไข การเข้าถึงสิทธิอีกด้านหนึ่งคือการสร้างกลไกที่จะทำให้แรงงานปกป้องสิทธิของตนเองได้เมื่อถูกละเลยหรือละเมิด เช่น การมีทูตแรงงานของประเทศต้นทางของแรงงานในประเทศไทยจะช่วยเรื่องนี้ได้มาก ในกรณีของลาว เจ้าหน้าที่แจ้งว่าทางการมีดำริที่จะมีทูตแรงงานลาวประจำประเทศไทย ขณะนี้อยู่ในขั้นเตรียมการ

5) ต้องแก้ไขปัญหาการจัดการด้านอื่นๆ ไปพร้อมกับ MOU เราได้เห็นแล้วว่าปัญหาทางปฏิบัติของ MOU กับปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติด้านอื่นๆ ส่งกระทบต่อความสำเร็จของกันและกัน ผู้วิจัยมีข้อเสนอในประเด็นต่างๆดังนี้

- ควรยึดแนวทางการจัดการแรงงานให้เข้าระบบตามกฎหมายเป็นหลัก ไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการผ่อนผันให้แรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ แม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะได้ประโยชน์จากมาตรการนี้ แต่ผู้ที่ได้ประโยชน์มากกว่าก็คือ ผู้ประกอบการ และเครือข่ายผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ การผ่อนผันในแต่ละครั้ง เป็นการส่งสัญญาณให้มีการลักลอบนำเข้าแรงงานผิดกฎหมายเข้ามาอีก ทำให้เกิดวงจรปัญหาไม่รู้จบ สำหรับการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งเป็นกลไกปรับสถานภาพแรงงานผิดกฎหมาย

ให้ถูกกฎหมาย ที่จะเป็นกุญแจสำคัญของการจัดการแรงงานข้ามชาติให้เห็นระบบในเวลานี้ ก็เห็นแล้วว่าการพิสูจน์สัญชาติทำได้ล่าช้า เนื่องจากความไม่พร้อมของหน่วยราชการประเทศต้นทาง รัฐไทยจึงต้องกระตุ้นให้ประเทศต้นทางให้ความสำคัญกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง และอาจมีการช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคในภารกิจการพิสูจน์สัญชาติแก่ประเทศเพื่อนบ้าน

- ดังที่เห็นแล้วว่า มีกลุ่มผู้ประกอบการจำนวนมากที่ได้ประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการรายย่อยที่มีจำนวนมาก จนกลายเป็นกลุ่มกดดันทางการเมือง ให้รัฐบาลดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อพวกเขา และได้เกิดเครือข่ายผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ ที่เป็นตัวจักรผลักดันธุรกิจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายอย่างไม่ลดละ รัฐไทยเราจะต้องลดแรงกดดันนี้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอของท่านอื่นๆ (ปิงปอนด์ (2552) , ยงยุทธ์ (2552) ,ประชา (2553)) ที่ได้เสนอมาอย่างสมบูรณ์แล้วว่า ประเทศไทยจะต้องออกจากโครงสร้างอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นที่พึ่งพาแรงงานราคาถูก ไปสู่โครงสร้างอุตสาหกรรมบนฐานความรู้และใช้แรงงานมีทักษะ พร้อมกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ โดยคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน แนวโน้มประชากร และความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระยะยาว

- ปรับโครงสร้างหน่วยงานรัฐ เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วม และสร้างระบบตรวจสอบ ดังที่เห็นแล้วว่า คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) มีแนวโน้มเป็นเวทีการตัดสินใจที่โอนเอนไปตามแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ด้านแรงงานข้ามชาติ จึงควรคิดกลไกตรวจสอบทัดทานการตัดสินใจ บนพื้นฐานของเหตุผลทางวิชาการ โดยเปิดให้ภาคประชาชนและภาควิชาการเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบาย/มาตรการต่าง ๆมากขึ้น อีกทั้งพบว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามกฎมายแรงงาน มักเข้าไปมีผลประโยชน์ในทางมิชอบกับเครือข่ายธุรกิจแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย จึงควรคิดค้นกลไกตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานเหล่านี้ด้วย

- รัฐต้องสนับสนุนให้แรงงานข้ามชาติมีความเข้มแข็งที่จะปกป้องและเข้าถึงสิทธิของพวกเขาได้ แม้รัฐไทยจะแสดงเจตนารมณ์ว่าจะคุ้มครองสิทธิของแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ค่อยส่งเสริมเรื่องนี้ เช่น การรวมกลุ่มของแรงงานในรูปแบบต่างๆยังมีอุปสรรคมาก การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นเรื่องยาก การก่อตั้งสหภาพแรงงานข้ามชาติยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และเรื่องพื้นฐานที่รัฐไทยกลับปล่อยให้ค้างคาสวนกระแสโลก ก็คือ การรับรองอนุสัญญาขององค์กรแรงงานข้ามชาติ (ILO) ที่ 87 และ 98 เพื่อส่งเสริมสิทธิการรวมตัว การจัดตั้งสหภาพ และการยื่นข้อเรียกร้องของแรงงาน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความเข้มแข็งแรงงาน ทั้งแรงงานไทย และแรงงานข้ามชาติ.

บรรณานุกรม

กรกิต ชุ่มกรานต์. 2552. “ลาวในแบบเรียนของไทย” ใน สุเนตร ชุตินธรานนท์ และคณะ. *ชาตินิยมในแบบเรียนไทย.* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2010. *บรรดานิติกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน***.** พระนครเวียงจันทร์. (ภาษาลาว)

กฤตยา อาชวนิจกุล. 2546 .*สถานะความรู้เรื่องแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย และทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา.* นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. 2540ก.*บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย.* นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ 2540ข. *ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย.* นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร.2548 .*คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานข้ามชาติ***.** นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กุศล สุนทรธาดา และ อุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์. 2540. *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง.* นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กอบกุล รายะนาคร. 2550. (บรรณาธิการ แปล). *ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง.* ศูนย์วิจัยอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี แปลจาก Kaosa-ard, Mingsarn and John Dore 2003. (eds.) *Social Challenges for Mekong Region*. Social Research Institute : Chiang Mai University.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. 2551. “ปราสาทเขาพระวิหาร กรณีศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองกับลัทธิชาตินิยม” ในเวปไซต์ประชาไทออนไลน์. สืบค้น 1 กุมภาพันธ์ 2554 (http://www.prachatai.com/journal/2008/06/17146)

ดอร์, จอห์น. 2550. “การบริหารจัดการภูมิภาคนิยมที่เพิ่มมากขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง”. ใน กอบกุล รายะนาคร (บรรณาธิการแปล). *ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง.* ศูนย์วิจัยสังคมอนุภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิยาลัยอุบลราชธานี.

เนตรดาว เถาถวิล. 2549. “เหยื่อหรือผู้กระทำการ : หญิงบริการชาวลาวในบริบทของอุตสาหกรรมทางเพศในไทย” ใน *วัฒนธรรมไร้อคติชีวิตไร้ความรุนแรง.* กรุงเทพฯ : ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร.

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. 2554. “เมื่อประกันสังคมแรงงานข้ามชาติไร้ค่า : “งานที่มีคุณค่า” จะเกิดขึ้นได้อย่างไร ?” ใน จดหมายข่าวศูนย์ข่าวข้ามพรมแดน ฉบับที่ 111. 5 ตุลาคม.

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ รำพึง จำปากุล และณัฐพงษ์ มณีกร 2555. *รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อขับเคลื่อนความเป็นธรรมทางสุขภาวะของแรงงานข้ามชาติ.* กรุงเทพฯ : โครงการความไม่เป็นธรรมด้านเศรษฐกิจและแรงงาน. (เอกสารอัดสำเนา)

บัณฑิต ธรรมตรีรัตน์. “แรงงานจ้างเหมาช่วง” http://www.thaingo.org/story/book_017.htm สืบค้น 26 กรกฎาคม 2555.

ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ. 2552. *บทสังเคราะห์นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย.* กรุงเทพฯ : ILO/Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก.

ประชา วสุประสาท 2553. *วาระนโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : เส้นทางสู่ความสามารถในการแข่งขันระยะยาว.* กรุงเทพฯ : ILO/Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก.

พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. 2546. *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง.* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ฟิลิปส์ มาร์ติน.2552. *แนวทางปฏิบัติที่ดีเพื่อการคุ้มครองแรงงานและบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ. เอกสารนำเสนอในที่ประชุมระดับชาติว่าด้วยแรงงานต่างด้าว.* องค์การแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศ ร่วมกับกระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.

มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด. 2550. “ความยากจนและโลกาภิวัตน์” ใน กอบกุล รายะนาคร (บรรณาธิการแปล). *ความท้าทายทางสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขง.* ศูนย์วิจัยสังคมอนุภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิยาลัยอุบลราชธานี.

มณีมัย ทองอยู่ และ ดุษฎี อายุวัฒน์ 2548 “เครือข่ายทางสังคมของแรงงานข้ามชาติชาวลาวในประเทศไทย”. ใน *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง* ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 พ.ค.-ส.ค. . ขอนแก่น : ศูนย์วิจัยพหุลักษณ์สังคมลุ่มน้ำโขง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.

มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน. 2553. *ร่างผลการศึกษาสถานการณ์การย้ายถิ่น และผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิและการค้ามนุษย์ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ.* (เอกสารอัดสำเนา)

ภัควดี วีรภาสพงษ์ (แปล) .2550 .โหมโรง: บทพิสูจน์ลัทธิเสรีนิยมใหม่ (เศรษฐศาสตร์อันตราย). จาก Harvey, David 2007. Chapter 6 “Neoliberalism on Trial” from, *A Brief History of Neoliberalism,* Oxford University Press:, p. 152-182.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. 2540. *นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ.* นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์. 2546. *การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย : กลุ่มแรงงานอุตสาหกรรม.* ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุชาดา ทวีสิทธิ์. 2552 “พลเมืองจินตนาการกับคนลาวไร้รัฐที่ชายแดนอีสาน” ใน *วารสารศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ฉบับพิเศษ สายน้ำ ผู้คน ชายแดน วัฒนธรรม การค้า การเมือง.* อุบลราชธานี : ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2552. *การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย.* กรุงเทพฯ : ILO/Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก.

สุเนตร ชุตินธรานนท์ และคณะ. 2552. *ชาตินิยมในแบบเรียนไทย.* กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน.

สินี จงจิตต์. 2551. *ประมวลข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลระหว่างราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา : สาระสำคัญ แนวปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรค.* เอกสารขอรับการประเมินในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การจัดระบบแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน
http://lib.doe.go.th/doeinfor/pagedata/frmDocDetail2.aspx?docno=7881
สืบค้น กันยายน 2544.

สุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. 2552. “ADB/GMS-MRC-ACMECS หนทางข้างหน้าและสิ่งท้าทายในการพัฒนาลุ่มน้ำโขง” ใน สุรสม กฤษณะจูฑะ (บก.) *จากภัยคุกคามสู่การพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน.* ศูนย์วิจัยสังคมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

สมาน เหล่าดำรงชัย เปรมใจ วังศิริไพศาล พอล เรืองโรจน์พิทักษ์ ณัฐพล เอกแสงศรี ไพรินทร์ มากเจริญ และวรัญญา จิตาผ่อง .2553. *การนำเข้าแรงงานจากกัมพูชาและลาว.* กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมไสว ทอแสง. 2555. “แรงงานรับจ้างชาวลาวในระบบเกษตรพันธะเพื่อผลิตเมล็ดพันธุ์พริกเพื่อส่งออก”. เอกสารนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติอุบลวัฒนธรรมครั้งที่2 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

สายชล สัตยานุรักษ์ 2551. “ชายนิยม วัฒนธรรม และความขัดแย้ง” ใน
http://www.fringer.org/wp-content/writings/saichol-state.pdf สืบค้น 25 ตุลาคม 2555

สุรชัย ศิริไกร. 2548. *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว.* กรุงเทพฯ : คบไฟ. (พิมพ์ครั้งที่ 4).

สาโรจน์ คมคาย. 2552. *วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

อดิศร เกิดมงคล.2550**.** "แรงงานข้ามชาติในสังคมไทย 2 : อคติทางชาติพันธุ์ มายาภาพที่แรงงานข้ามชาติถูกตีตรา" ในเวปไซต์ประชาไท สืบค้น 1 กุมภาพันธ์ 2554 (http://www.prachatai.com/journal/2007/10/14575)

อาคม ชนางกูร.2529. "รัฐทุนนิยมระบบราชการไทย : บทเสนอว่าด้วยรัฐกับประชาสังคมในระบบทุนนิยมไทย".*วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1-2 ตุลาคม 2528-มีนาคม .

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ 2553. *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. (พิมพ์ครั้งที่ 4)

อีแวนส์, แกรนท์ 2549. *ประวัติศาสตร์สังเขปประเทศลาว*. เชียงใหม่ : ซิลค์วอร์มบุ๊ค. (แปลโดย ดุษฎี เฮย์มอนด์)

แอนเดอร์สัน, เบน. 2552. *ชุมชนจินตกรรม : บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม*. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ บรรณาธิการแปล . กรุงเทพ ฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ฮาร์วี. เดวิด. 2555. *ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่*. แปลโดย เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ นรุตม์ เจริญศรี ภัควดี วีระภาสพงษ์ สุรัตน์ โหราชัยกุล และ อภิรักษ์ วรรณสาธพ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา.

Baruah, Nilim. 2003. "Bilateral Labour Agreement for Managing Migration". Geneva : International Organization for Migration.

Burawoy, Michael. 1979. *Manufacturing Consent*. The University of Chicago Press.

Castree, Noel; Neil M. Coe, Kevin Ward and Michael Samer.2004. *Spaces of Work*. SAGE.

Cohen, Robin. 2008. *Migration and its Enemies : Global Capital, Migrant Labour and The Nation-state***.** ASHGATE.

Crosby, Alison.2006. "The Boundaries of Belonging : Reflections on Migration Policy into the 21 st." Century. *Inter Pares Occasional Paper* ,No 7. June.

Glassman, Jim.2004 *Thailand at the Margins: Internationalization of the State and the Transformation of Labour*. Oxford.

Glick Schiller, Nina.2009. "A Global Perspective on Migration : Theorizing Migration Without Methodology Nationalism". Working Paper No.67 : University of Oxford. 2009.

Hewison, Kevin and Ken Young. 2006. *Transnational Migration and Work in Asia*. Routledgr.

Harvey, David.1990. *The Condition of Postmodernity*, Oxford : Blackwell Publisher.

Harvey, David.2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York : Oxford University Press.

Hettne, Bjorn. 1996. "Globalization, The new Regionalism and East Asia" Selected papers delivered

at the United Nation University Global seminar '96 Shonan Session . Edited by Toshiro Tanaka and Takashi Inoguchi.

Hlaing, Kyaw Yin. 2006. "Laos : The State of the State". *Southeast Asian Affairs*. Institution of Southeast Asian Studies : Singapore. p. 129-147.

Huguet. J.W. 2007. *Thailand's policy approach to irregular migration*. Joint Conference on Managing Labour Migration in East Asia : Policies and Outcomes. Singapore : Singapore Management University and International Labour Organization

Jessop, Bob. 1982. *The Capitalist State*. Oxford.

Jessop, Bob and Ngai-Ling Sum. 2006. *Beyond Regulation Approach*. UK : Edward Elgar Publishing Limited.

Koser, Khalid.2005.Irregular migration, state security and human security. Global Commission on international Migration Papers.

Lao People's Revolutionary Party. 2011. *Document of the 9th Congress of the Lao People's Revolutionary Party*. Vientiane.

Levitt, Peggy. and Nina Glick Schiller.2004 "Transnational perspectives on migration : conceptualizing simultaneously*" International Migration Review* . 38(145) : 595-629. Fall.

Likaya, BouapHanh. 2008. "International Labour Migration". (Power Point) .

Martin, Philip.2008. "Another Miracle? : Managing Labour Migration in Asia." present paper on United Nations Expert Group Meeting on International Migration an Development in Asia and the Pacific.

Martin, Philip and Gottfried and Zurcher.2008. "Managing Migration : The Global Challenge." *Population Bulletin*. Vol.63 No.1,

Matsetlha, Billy.2000. "Managing Cross-border Migration : Reconciling Contrast Views". Access 1 Feb. 2011 http://www.queensu.ca

Ministry of Planning and Investment and United Nation and Development Program.2009. *National Human Development Report , Employment and Livelihoods Lao PDR* **.** Vientiane Lao PDR.

Phouxay, Kabmanivanh. 2008. "Consequences of migration for Lao Migrant Workers in Thailand and their family Left Behind in Laos : A case study of Vientiane city, Khammoune and Savannakhet Provinces" in Suchada Thaveesit ed.al., *Transborder Issue in the Greater Mekong Sub-region*. Ubonratchathani : Faculty of Liberal Arts.

Phouxay, Kabmanivanh 2010. *Pattern of Migration and Socio-Economic Change in Lao PDR* Umea University Sweden.

Nayyar, Deepak.2000. Cross-Border Movement of People. Working Paper No.194. World Institute for Economic Research. The United Nation University. 2000.

Ngampramuan, Saovapa. 2008 “Subregional Cooperation in the Greater Mekong Subregion (GMS)” in Suchada Thaweesit, Peter Vail and Rosalia Sciortino (eds.). *Transborder Issue in the Greater Mekong Sub-region*. Mekong Sub-region Social Research Center. Faculty of Liberal Arts Ubon Ratchathani University

Reyes, A. Romeo. 1998. “The role of the state in Lao’s economic management” in Than, Mya and Joseph L.H. Tan (eds.) *Laos’ Dilemmas and Potions : The Challenge of Economic Transition in the 1990s. S*ingapore : Institute of Southeast Asian Studies. (first reprinted).

Rigg, Jonathan. 2005. *Living with Transition in Laos : Market integration in Southeast Asia*. Routledge.

Stuart-fox, Martin. 1996. *Buddhist Kingdom Marxist State*. Bangkok : White Lotus.

Thakur, Ramesh and Luk Van Langenhove. 2008. “Enhancing global governance through regional integration” in Andrew F. Cooper, Christopher W. Hughes and Philippe De Lombaerde (eds.) in *Regionalisation and Global Governance*. Routledge : London and New York.

United Nation.2004. *World Economic and Social Survey : International Migration* . New York

United Nation.2006. *Report of the Secretary-General on International Migration*. (A/60/871). New York

Vasuprasat, Pracha.2008. *Inter-state Cooperation on Labour Migration : Lessons Learned from MOUs Between Thailand and Neighboring Countries* . ILO Asian Regional Programmer on Governance of Labour Migration. Working Paper No.16.

Walker, Andrew. 1999. *The Legend of the Golden Boat : Regulation, Trade and Trader in the Borderlands of Laos, Thailand, China and Burma*. University of Hawai’I Press.

Wickramasekara, Piyasiri.2002. *Asian Labour Migration : Issues and Challenges in an Era of Globalization.* ILO papers No.57.

Wickramasekara, Piyasiri. 2006a. “Globalization, international labour migration and rights of Migrant Workers” paper presented at the International Symposium on a Culture of Peace 2006. organize by the Asia-Pacific Center of Education for international Understanding – UNESCO, Seoul Republic of Korea.

Wickramasekara, Piyasiri.2006b. “Labour Migration in Asia Role of Bilateral Agreements and MOUs”. powerpoint present at the JIPLT workshop on International Migration and Labour Market in Asia, Tokyo.

Wickramasekara, Piyasiri.2011. “International migration of labour : The missing link in globalization”. DOSSIER Transnationalismus and Migration.

Wimmer, Andreas and Nina Glick Schiller. 2002. Methodological nationalism and beyond : nation-state building , migration and the social sciences. *Global Networks* 2, 4,. P. 301-334.

http://en.wikipedia.org/wiki/Xenophobia

Young, Ken. 2006. “Globalization and the changing management of migrating service workers in the Asia-Pacific” in Hewison, Kevin and Ken Young. *Transnational Migration and Work in Asia*. Routledgr.

ข้อมูลออนไลน์

http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/en/pid/1

http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm

http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9540000009004

การสัมภาษณ์

ชาวไทย

คุณมินธิรา ภูภัทรพงศ์ จนท.สถานกงสุลไทยประจำนครเวียงจันทร์ 20 ต.ค.54

คุณสมพงษ์ สระแก้ว นักพัฒนาองค์กรเอกชน 25 พ.ค. 54 และอีกหลายครั้ง

คุณอนงค์นาถ สวยสุข ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายบุคคลโรงงานแห่งหนึ่งในจังหวัดนครนายก 6 เม.ย. 54

คุณจิรารัตน์ จิ๋วสุข ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่ายบุคคลโรงงานแห่งหนึ่งในจังหวัดนครนายก 6 เม.ย. 54

คุณมานะ สุขจันทรา ผู้จัดการฝ่ายบุคคลโรงงานในแห่งหนึ่งในจังหวัดสระบุรี 7 เม.ย 54

คุณวิทูร สุขะวัธนกุล จัดหางานจังหวัดสระบุรี 7 เม.ย 54

คุณวรัทยา นิธิศธานี นักวิชาการแรงงานชำนาญการ จัดหางาน จังหวัดอุบลราชธานี 4 เม.ย. 55

คุณสายชล อกนิษฐวงศ์ หัวหน้าฝ่ายพิสูจน์สัญชาติ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน 24 พ.ค. 54

คุณบุญสนอง มีพงษ์ หัวหน้ากลุ่มพิสูจน์สัญชาติ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน 24 พ.ค. 54

คุณสุชาติ แสงอุไร หัวหน้าฝ่ายพิจารณานำเข้าคนต่างด้าว สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน 24 พ.ค. 54

คุณรุ่งอรุณ บุญรอด หจก.ฝ่ายบุคคลโรงงานแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรสาคร 22 ส.ค.54

คุณยุพาวดี ปะทะโน นักพัฒนาองค์กรเอกชน 9 เม.ย. 55

คุณอุดร คนดง อาสาสมัครรักษาดินแดน จุดผ่อนปรน อ.ชานุมาน 8 เม.ย. 55

คุณมงคล อุทารมนตรี (จ.ส.ต.) เจ้าหน้าที่ตำรวจ จ.อุบลฯ

ชาวลาว

ท้าว ดร. บุนมา สิทธิสอน รองอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 21 ต.ค. 54

ท้าวแพงสี ไชยาเนตร ฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ท้าวบุนยง พาสี หัวหน้าแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวงสาละวัน

ท้าวบัวพัน แก้วปันยา หัวหน้าห้องการบริหาร แผนกแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวงสาละวัน

ท้าวทองไหล จิตวีระพล หัวหน้าแขนงพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน 18 ก.พ. 54 (และอีกหลายครั้ง)

ท้าวคำใหม่ มหามนตรี นักวิชาการแขนงพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน 18 ก.พ. 54 (และอีกหลายครั้ง)

นางกองนี คำแสน ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการแขนงพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน

ท้าวสุดาไล อินดาวง ปลัดแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคมแขวงสาละวัน

ท้าวสัมฤทธิ์ โพธิลา ฝ่ายฝึกอบรมแขนงพัฒนาฝีมือแรงงานและจัดหางาน

ท้าวสาลี ทองวัง ผู้จัดการบริษัทจัดหางาน 24 ต.ค. 54

ท้าวอนุรัก สมอุไร ผู้จัดการบริษัทจัดหางาน 24 ต.ค. 54

ท้าวอนง ไกสอนรังสี แรงงาน 26 พ.ค. 54

นางโม ทองพันประเสริฐ แรงงาน 26 พ.ค. 54

ท้าวขาว กองสิน ชาวบ้าน 26 พ.ค. 54

ท้าวโพน มาลัยแซง ชาวบ้าน 30 มิ.ย. 54

นางพอ เพชรสมัย แรงงาน 30 มิ.ย. 54

ท้าวสาน เพชรสมัย แรงงาน 30 มิ.ย.54

นางสาวเกด สมัย ชาวบ้าน 1 ก.ค. 54

นางจัน (ไม่มีนามสกุล) ชาวบ้าน 2 ก.ค. 54

ภาคผนวก

ภาคผนวก 3.1 ขั้นตอนการจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลง MOU

การจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย
ตามข้อตกลง (MoU)

กรมการจัดหางาน ให้บริการการใช้และนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ กับประเทศไทย โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการประสานงานด้านธุรกรรม ตามช่องทางทางการทูต แต่***มิได้ทำหน้าที่ในการจัดหาคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้าง/สถานประกอบการไทยโดยตรง***

นายจ้าง/สถานประกอบการรายใด มีความต้องการจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 **การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา)**

1.1 นายจ้าง/สถานประกอบการที่ประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จะต้องยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพเขตพื้นที่ (สจก.)1-10 หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด (สจจ.) ของกรมการจัดหางาน ณ สถานที่ทำงานที่คนต่างด้าวจะเดินทางไปทำงานตั้งอยู่ ซึ่งได้แก่

(1) กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลในกิจการก่อสร้าง ให้ขอโควตาที่สำนักงานใหญ่เท่านั้น

กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลในกิจการอื่น ๆ ที่มิใช่ก่อสร้าง ให้ขอโควตาที่สำนักงานใหญ่ของนิติบุคคล หรือสถานที่ที่ทำงานของคนต่างด้าวที่มีเลขนิติบุคคลคนละเลขกับสำนักงานใหญ่

(2) กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา คือ สำนักงานในกิจการของนายจ้างสำหรับงานกรรมกร หรือที่อยู่อาศัยของนายจ้างสำหรับผู้ทำงานบ้าน

1.2 นายจ้าง/สถานประกอบการรายใดเมื่อได้รับอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าวได้ กรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าว

ขั้นตอนที่ 2 **การยื่น*คำร้อง*ขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย**

2.1 นายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รับโควตาจ้างคนต่างด้าว ให้ยื่นเอกสารหลักฐานต่อไปนี้พร้อมสำเนา 3 ชุด (รวมเป็น 4 ชุด) ณ สจก. และ สจจ. ที่ได้ยื่นขอโควตาไว้ ดังนี้

(1) คำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจ(MoU)

(2) สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (สำเนาใบโควตา)

(3) หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน (Demand Letter) ให้นายจ้าง/สถานประกอบการ ระบุเงื่อนไขรายละเอียดในการทำงานตามแบบที่กำหนด

(4) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) แต่งตั้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางดำเนินการจัดหาคนงานให้กับนายจ้าง/สถานประกอบการไทย โดยให้ระบุชื่อของบริษัทจัดหางานนั้น ๆ เป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น และนายจ้าง/สถานประกอบการไทย ต้องเป็นผู้ติดต่อประสานงานโดยตรงด้วยตนเอง

(5) ตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน (Employment Contract) ให้กรอกรายละเอียดให้ครบถ้วน

(6) กรณีเป็นนิติบุคคล ให้ยื่นเอกสาร ได้แก่ สำเนาหนังสือการจดทะเบียน สำเนาบัตรประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนามและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อนึ่งเอกสารตามข้อ 2.1(1) (3) (4) และ (5) ให้นายจ้างกรอกให้ครบถ้วนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

2.2 สจก. หรือ สจจ. ส่งเอกสารที่ผ่านการรับรองแล้วให้กรมการจัดหางาน จำนวน 2 ชุด (เป็นต้นฉบับ 1 ชุด) นายจ้างเก็บรักษาไว้ จำนวน 1 ชุด และ สจก. หรือ สจจ.เก็บรักษาไว้ จำนวน 1 ชุด

2.3 กรมการจัดหางาน รวบรวมหลักฐาน พร้อมทั้งตรวจสอบความเรียบร้อยสมบูรณ์ของเอกสารจาก สจก. และ สจจ. ทั้งหมด เสนอกระทรวงแรงงานเพื่อออกหนังสือแจ้งให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางทราบ

2.4 กรมการจัดหางาน ส่งเอกสารที่ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วให้กับสถานทูตของประเทศต้นทางในประเทศไทย หลังจากนั้น สถานทูตของประเทศต้นทางในประเทศไทยจะดำเนินการจัดส่งเอกสารไปยังกระทรวงแรงงานของประเทศตนเอง

2.5 กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทาง เมื่อได้รับเอกสารจากกระทรวงแรงงานไทยแล้วจะดำเนินการแจ้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศของตน(ตามที่ได้ระบุไว้ในหนังสือแต่งตั้ง) รับเรื่องไปดำเนินการจัดหาคนงานตามที่นายจ้าง/สถานประกอบการในประเทศไทยได้ระบุไว้

2.6 ***เมื่อบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางจัดหาคนงานได้แล้ว ก็จัดทำบัญชีรายชื่อ(Name List) ของคนงานให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางประทับตราและลงนามรับรอง*** ก่อนจัดส่งมาให้แก่นายจ้าง/สถานประกอบการของไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 **การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว**

3.1 เมื่อนายจ้าง/สถานประกอบการไทยได้รายชื่อคนต่างด้าวที่จะจ้างซึ่งผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทางตาม 2.6 แล้ว ให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างโดยระบุด่านพรมแดนที่คนต่างด้าวจะเดินทางผ่านมายื่น พร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวตามแบบ ตท.15 ณ สจจ. ที่สถานที่ทำงานของคนต่างด้าวตั้งอยู่ ส่วนในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่นเอกสารดังกล่าว ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งเอกสารประกอบการยื่นในขั้นตอนนี้ ได้แก่

(1) บัญชีรายชื่อ (Name List) ตามที่ประเทศต้นทางออกให้และรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทาง

(2) คำขอ ตท.15 จัดทำเป็นรายบุคคลของคนต่างด้าว

(3) รูปถ่ายของคนต่างด้าวขนาด 2.5 x 3 เซนติเมตร จำนวน 2 รูป ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกิน 6 เดือน และเขียนชื่อตัวบรรจงของคนต่างด้าวด้านหลังรูปทุกรูปเพื่อป้องกันการสูญหาย

(4) สำเนาหนังสือยืนยันการมีโควตา

ทั้งนี้ เมื่อยื่นคำขอแล้ว นายจ้าง/สถานประกอบการไทยจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการยื่นคำขอฉบับละ 100 บาท

3.2 สจจ.ส่งบัญชีรายชื่อให้แก่กรมการจัดหางาน

3.3 กรมการจัดหางานดำเนินการ แจ้งสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทราบ เพื่อดำเนินการออกวีซ่าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้

<u>ขั้นตอนที่ 4</u> **การออก*ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว***

4.1 บจจ.ในประเทศต้นทางนำคนต่างด้าวไปยื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้นทาง ซึ่งคนต่างด้าวจะได้รับการประทับการตรวจลงตรา (Non-Immigrant Visa L-A) ตามที่กรมการจัดหางานแจ้งประสานไปตาม**ข้อ 3.3**

4.2 เมื่อคนต่างด้าวได้รับวีซ่าเข้าประเทศไทยเพื่อการทำงาน (Non-Immigrant Visa L-A)จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยแล้ว เมื่อเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง จะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย 2 ปี และเพื่อประโยชน์ต่อการมีใบอนุญาตทำงานโดยเร็วนายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพภายใน 3 วัน ณ โรงพยาบาลที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยนายจ้างควรแจ้งประสานงานกับโรงพยาบาลและนัดหมายล่วงหน้าก่อนนำคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพ เพื่อความสะดวกในการได้รับบริการ สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับโรงพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขที่ให้บริการ สามารถสอบถามได้ที่สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ โทร. 02-5901639 หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) คำร้องขอรับใบอนุญาตทำงาน

(2) สำเนาหนังสือแจ้งผลการขอรับใบอนุญาตทำงาน

(3) หนังสือเดินทางฉบับจริง พร้อมสำเนา 1 ชุด

(4) ใบรับรองแพทย์

4.3 คนต่างด้าวที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน จะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามระยะเวลาที่คนต่างด้าวขออนุญาตทำงานแต่ไม่เกินหนึ่งปี จำนวนเงินปีละ 1,800 บาท

4.4 นายจ้าง/สถานประกอบการในจังหวัดต่าง ๆ ยื่นเรื่องตาม 4.2 ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่วนนายจ้าง/สถานประกอบการในกรุงเทพมหานคร จะต้องยื่นเอกสารต่าง ๆ ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งกองฯจะดำเนินการนัดนายจ้าง/สถานประกอบการ นำคนต่างด้าวมาดำเนินการจัดทำใบอนุญาตทำงาน พร้อมนัดวันรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งคนต่างด้าวต้องชำระค่าธรรมเนียมตามระยะเวลาที่ขออนุญาตทำงานแต่ไม่เกินหนึ่งปีเช่นกัน

การดูแลการใช้แรงงานต่างด้าว/การรายงานตามกำหนดเวลา/การแจ้งยกเลิกการทำงาน

1. กรณีที่นายจ้าง/สถานประกอบการ มอบอำนาจให้บุคคลหรือนิติบุคคลดำเนินการใด ๆ แทนให้ยื่นหนังสือมอบอำนาจติดอากรแสตมป์ 10 บาท พร้อมสำเนาบัตรประชาชนของนายจ้าง และผู้รับมอบอำนาจ สำหรับการดำเนินการเพียงครั้งเดียว ส่วนการดำเนินการหลายครั้ง ให้ติดอากรแสตมป์ 30 บาท

2. เมื่อนายจ้าง/สถานประกอบการ ได้รับคนต่างด้าวเข้าทำงานแล้ว ต้องปฏิบัติต่อคนต่างด้าวตามเงื่อนไขของกฎหมายแรงงานไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น ต้องจัดทำประกันสังคมให้คนงานต่างด้าว ต้องจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย

3. เมื่อเลิกจ้างแรงงานต่างด้าวแล้วต้องปฏิบัติ ดังนี้

3.1 ให้นำคนต่างด้าวไปแจ้งออกหรือแจ้งการเลิกจ้างที่กรมการจัดหางาน หรือ ภายใน 15 วัน หลังจากคนต่างด้าวย้ายออกจากงานหรือหลบหนีออกจากบ้าน/สถานประกอบการ(ในกรณีนี้ควรแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย) ในส่วนของจังหวัด ให้ติดต่อ ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่วนในเขตกทม.ให้ติดต่อที่กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว และคนต่างด้าวต้องคืนใบอนุญาตทำงานแก่เจ้าหน้าที่ด้วย

3.2 นายจ้างนำคนต่างด้าวเดินทางออกนอกประเทศ โดยแจ้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่งที่ด่านชายแดนไทย

มิถุนายน 2550
กระทรวงแรงงาน กรมการจัดหางานชั้น 3
กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว
โทร. 02-3541723 โทรสาร 02-3541723

ที่มา เวปไซต์ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน

ภาคผนวก 3.2 กฎหมายด้านแรงงานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สันติภาพ เอกราช ประชาธิปไตย เอกภาพ วัฒนธรรม

นายกรัฐมนตรี **เลขที่ 68/นย.**

ดำรัส

ว่าด้วย การส่งผู้ใช้แรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ

- อิงตามกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง สปป. ลาว เลขที่ 01/95, ลงวันที่ 8 มีนาคม 1995
- อิงตามกฎหมายแรงงาน เลขที่ 002/สพช. ลงวันที่ 14 ธันวาคม 1994
- อิงตามการเสนอ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม

นายกรัฐมนตรี ออกดำรัส

หมวดที่ 1

บทบัญญัติทั่วไป

มาตรา 1 ดำรัสฉบับนี้ กำหนดระเบียบการคุ้มครอง และอำนวยความสะดวก ให้แก่การบริการส่งผู้ใช้แรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ ส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับฝีมือแรงงาน ของพลเมืองลาว การมีความรู้ความสามารถ ด้านวิชาการ-เทคนิค สร้างเงื่อนไขการร่วมมือสากล เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานลาว

มาตรา 2 รัฐปกป้องผลประโยชน์อันชอบธรรม ให้แก่บุคคล และนิติบุคคล ที่ได้รับอนุญาต ส่งผู้ใช้แรงงานลาว ไปทำงานต่างประเทศ และบรรดาผู้ใช้แรงงาน อยู่ต่างประเทศ อย่างถูกต้อง ตามดำรัสฉบับนี้

หมวดที่ 2

เงื่อนไข สิทธิ และหน้าที่

ของผู้ใช้แรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ

มาตรา 3 ผู้ใช้แรงงานลาว ที่จะไปทำงานอยู่ต่างประเทศ ต้องมีเงื่อนไขดังนี้

- เป็นคนสัญชาติลาว
- มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

- มีระดับการศึกษา จบชั้นประถมขึ้นไป
- มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงดี
- เป็นพลเมืองดี

มาตรา 4 ผู้ใช้แรงงานลาว ที่ทำงานอยู่ต่างประเทศ มีสิทธิ ดังนี้
- ได้รับค่าแรง และค่าตอบแทนอื่นๆ ตามสัญญา
- ได้รับการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ตามสัญญา และกฎหมาย
- เซ็นสัญญากับบริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ

มาตรา 5 ผู้ใช้แรงงานลาว ที่ทำงานอยู่ต่างประเทศ มีหน้าที่ดังนี้
- ปฏิบัติตามระเบียบวินัยการใช้แรงงาน ของประเทศที่ตนใช้แรงงาน อย่างเข้มงวด
- ปฏิบัติตามสัญญาแรงงาน ที่ตนได้ลงลายเซ็น
- เคารพระเบียบ กฎหมาย และจารีตประเพณีของ สปป. ลาว และของประเทศ ที่ตนไปทำงาน
- ปฏิบัติพันธะให้รัฐอย่างถูกต้อง

หมวดที่ 3
เงื่อนไข สิทธิ และหน้าที่
ของบริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ

มาตรา 6 บริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ มีเงื่อนไขดังนี้
- ต้องเป็นบริษัทที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจ ส่งผู้ใช้แรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ
- ต้องเป็นบริษัทที่เชื่อถือได้ มีคนค้ำประกัน ในการส่งแรงงานลาว ไปต่างประเทศ
- เป็นบริษัท ที่มีระเบียบการจัดตั้ง มีบุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถ

มาตรา 7 บริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ มีสิทธิ ดังนี้
- เคลื่อนไหวหาตลาดแรงงาน อยู่ต่างประเทศ และเซ็นสัญญากับบริษัทต่างประเทศ
- นำส่งแรงงานลาวไปต่างประเทศตามสัญญา
- ได้รับค่าบริการ ตามที่ได้ระบุไว้ อยู่ในมาตรา 12 ของดำรัสฉบับนี้
- ปกป้องผลประโยชน์ของตนตามกฎหมาย

มาตรา 8 บริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ มีหน้าที่ ดังนี้

- คุ้มครองผู้ใช้แรงงานลาว ที่ตนส่งออกไปต่างประเทศ ให้ถูกต้องตามสัญญา
- เคารพจารีตประเพณี และระเบียบกฎหมายของประเทศตน และประเทศที่ส่งแรงงานลาวไปทำงาน
- สนองข้อมูลข่าวสาร ให้กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม
- รับผิดชอบผลประโยชน์ ของผู้ใช้แรงงานลาว ที่ตนส่งไปทำงานอยู่ต่างประเทศ
- จัดตั้งฝึกอบรม ให้แรงงานลาว ก่อนการนำส่ง ตามการชี้นำของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม
- ปฏิบัติพันธะให้รัฐตามกฎหมาย

มาตรา 9 บริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ ที่จะนำส่งแรงงานลาวไปต่างประเทศต้องประกอบเอกสารดังนี้

- ใบเสนอขออนุญาตนำส่ง ถึงกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม
- ใบอนุญาตดำเนินธุรกิจ ส่งออกแรงงานลาวไปทำงานต่างประเทศ
- สัญญาแรงงาน ระหว่างแรงงานลาว กับบริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ
- สัญญาสนองแรงงาน ระหว่างบริษัทจัดหางานไปต่างประเทศและบริษัทที่จะนำใช้แรงงานลาว อยู่ต่างประเทศ

หมวดที่ 4
สิทธิ และหน้าที่ ขององค์การรัฐ
ต่อการคุ้มครองการส่งแรงงานลาวไปทำงานต่างประเทศ

มาตรา 10 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีสิทธิและหน้าที่ ดังนี้

- พิจารณา การอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจ ส่งแรงงานลาวไปต่างประเทศ
- กำหนดระเบียบการรายละเอียด เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้นำส่ง และแรงงานลาว ไปต่างประเทศ
- กำหนดประเภท อาชีพ เขต ที่ห้ามส่งแรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ
- ดำเนินการตรวจตรา ติดตาม การนำส่งแรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ
- ประสานสมทบกับองค์การที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น
- สร้างแผนการส่งแรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ ตามแผนการ 5 ปี

มาตรา 11 กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงภายใน กระทรวงการเงิน คณะกรรมการแผนการการร่วมมือ และ กระทรวงเกี่ยวข้องอื่นๆ มีสิทธิและหน้าที่ สมทบกับ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ออกข้อกำหนด และบทแนะนำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภาระบทบาทในการส่งแรงงานลาวไปทำงานอยู่ต่างประเทศ

หมวดที่ 5
ค่าธรรมเนียม และค่าบริการ จัดหางานไปต่างประเทศ

มาตรา 12 ค่าธรรมเนียม ส่งแรงงานไปต่างประเทศ ให้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ห้ามองค์กรของรัฐ เก็บค่าธรรมเนียม และค่าอื่นๆ ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบส่วนค่าบริการของ บริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ ให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมวดที่ 6
การยกย่องชมเชย และมาตรการต่อผู้ละเมิด

มาตรา 13 บริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ บุคคลหรือ องค์การจัดตั้งต่างๆที่มีส่วน หากได้ปฏิบัติตามดำรัสฉบับนี้ อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิผลดี จะได้รับการยกย่อง ตามความเหมาะสม

มาตรา 14 แรงงานลาว บริษัทจัดหางานไปต่างประเทศ บุคคล นิติบุคคล การจัดตั้งที่เกี่ยวข้องต่างๆ หากได้ละเมิดดำรัสฉบับนี้ จะถูกปรับ และดำเนินคดีตามระเบียบกฎหมาย

หมวดที่ 7
บทบัญญัติสุดท้าย

มาตรา 15 กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม บรรดากระทรวง องค์การเทียบเท่า และองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกชั้นมีสิทธิ และหน้าที่จัดตั้งปฏิบัติตามเนื้อในของดำรัสฉบับนี้อย่างเข้มงวด

มาตรา 16 ดำรัสฉบับนี้มีผลศักดิ์สิทธิ์ นับแต่วันที่ลงลายมือชื่อ เป็นต้นไป ข้อกำหนด กฎระเบียบ คำสั่ง หรือ มติตกลง ที่ได้ประกาศใช้ในเมื่อก่อน เกี่ยวกับการคุ้มครอง และการนำส่งแรงงานลาว ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ หากขัดกับดำรัสฉบับนี้ ล้วนแต่ถูกลบล้าง

นครเวียงจันทร์ วันที่ 28 พฤษภาคม 2002

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ แปลจากภาษาลาวอย่างไม่เป็นทางการโดย อุดมรัตน์ กุจะพันธุ์

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สันติภาพ เอกราช ประชาธิปไตย เอกภาพ วัฒนธรรม

<u>กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม</u> เลขที่ 043/รสส.

นครหลวงเวียงจันทร์ 12 มกราคม 2010

ข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งและคุ้มครองวิสาหกิจบริการจัดหางาน

- อิงตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานแห่ง สปป. ลาว ฉบับเลขที่ 06/ สพช. ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2006
- อิงตามกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจ แห่ง สปป. ลาว ฉบับเลขที่ 55/สพช. ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2005
- อิงตามดำรัสของนายกรัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 68/ นย. ลงวันที่ 28 พฤษภาคม 2002 ว่าด้วยการจัดส่งผู้ใช้แรงงานลาวไปทำงานต่างประเทศ
- อิงตามดำรัสนายกรัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 138/นย. ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2007 ว่าด้วยการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หมวดที่ 1
บทบัญญัติทั่วไป

มาตรา 1 จุดประสงค์

ข้อตกลง ฉบับนี้เพื่อกำหนด หลักการระเบียบการ มาตรการ การสร้างความเคลื่อนไหว และการคุ้มครองเกี่ยวกับ วิสาหกิจบริการจัดหางาน ให้ผู้ใช้แรงงานลาวมีงานทำ มีรายได้ หลุดพ้นความทุกข์ยาก

มาตรา 2 การอธิบายคำศัพท์

1. วิสาหกิจบริการจัดหางาน หมายถึง หัวหน้าบริการจัดหางานที่บุคคล หรือนิติบุคคลได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจบริการจัดหางานที่ถูกต้อง ตามระเบียบกฎหมาย จากองค์กรรัฐ ที่มีการคุ้มครองจัดหางาน
2. ตลาดแรงงาน หมายถึง หัวหน้าแรงงาน และโครงการต่างๆ อยู่ภายในประเทศ และต่างประเทศ ที่มีความต้องการใช้แรงงาน
3. ความต้องการแรงงาน หมายถึง จำนวนที่จำนวนที่จะบรรจุเข้าตำแหน่งงาน ที่กำหนด เงื่อนไขการทำงาน เงินเดือน ค่าแรง ผลประโยชน์ และนโยบายอื่นๆ

4. การสนองแรงงาน หมายถึง หมายถึง จำนวนผู้ใช้แรงงานที่พร้อมจะทำงาน หรือเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตามบัญชี หรือข้อมูลที่ได้ขึ้นทะเบียน และจัดแยกตามประเภท ผู้มีฝีมือ และผู้ที่ไม่มีฝีมือ เพื่อใช้แรงงานเข้าทำงานตามตำแหน่งงานที่เหมาะสม
5. ขั้นตอนการจัดหางาน หมายถึง การรับสมัครงาน การประกอบเอกสาร แจ้งรายชื่อ ฝึกอบรม การส่งเข้าทำงาน การติดตามคุ้มครอง และส่งกลับ เวลาสิ้นสุดสัญญาการใช้แรงงาน
6. องค์กรรัฐคุ้มครอง และจัดหางาน หมายถึง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และการจัดหางาน และสวัสดิการสังคม

มาตรา 3 นโยบายและผลประโยชน์

รัฐส่งเสริมให้บุคคล นิติบุคคล ภายในประเทศ หรือต่างประเทศ ที่ร่วมกับคนลาว ในการสร้างวิสาหกิจบริการจัดหางาน หรือเข้าร่วมดำเนินธุรกิจในการบริการจัดหางานตามหลักการ ระเบียบการ มาตรการ รวมทั้งการใช้ข้อมูลข่าวสาร เพื่ออำนวยความสะดวกอื่นๆ ให้แก่วิสาหกิจบริการจัดหางาน สามารถ ประกอบเข้าในการสร้างเศรษฐกิจ สังคมของชาติ

มาตรา 4 หลักการบริการจัดหางานให้พลเมืองลาว

หลักการบริการจัดหางานให้พลเมืองลาว มีดังนี้

- รับประกันผลประโยชน์ของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน และผู้ทำงานบริหารจัดการ
- การจัดหางานต้องมีข้อมูล ความต้องการ และการใช้คู่กัน เพื่อสมดุลระหว่างการใช้และความต้องการแรงงานในแต่ละเขต ไม่ให้มีการขาดแคลนแรงงานและไม่ให้เกิดการว่างงาน
- การจัดหางานต้องให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย มีความปลอดภัย เพื่อไม่ให้มีการถูกโกหกหลอกลวง หรือเข้าในเครือข่ายการค้ามนุษย์
- ไม่มีการจำแนก เกี่ยวพัน ชนเผ่า เชื้อชาติ และศาสนา
- เพศหญิงและเพศชาย ต้องมีโอกาสเท่าเทียมกัน ในกรณีทำงานตำแหน่งเดียวกัน ต้องได้รับค่าแรงหรือเงินเดือนเท่ากัน
- การบริการจัดหางานทั้งภายในประเทศหรือต่างประเทศ ล้วนแต่มีการเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายในการดำเนินธุรกิจบริการจัดหางาน ทั้งการแข่งขัน ร่วมมือกันเพื่อใช้กำลังแรงงานให้แก่หัวหน้าแรงงานและโครงการต่างๆ
- แรงงานทุกคนที่ถูกส่งเข้าทำงานอยู่กับหัวหน้าแรงงานภายในประเทศหรือต่างประเทศ ต้องได้รับการคุ้มครอง ดูแลตามสิทธิ์ และผลประโยชน์ตามสัญญาโดยสอดคล้อง ลงลายเซ็นเห็นชอบ เห็นพร้อมกัน

- การบริการจัดหางาน ต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานถูกต้องตามมาตรการ และสอดคล้องตามกฎระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน

มาตรา 5 มาตรการของวิสาหกิจบริการการจัดหางาน

วิสาหกิจบริการการจัดหางานต้องมีมาตรการ ดังนี้

1.มีสำนักงานที่ประกอบด้วยห้องทำงานคือ

- ห้องต้อนรับรอสัมภาษณ์
- ห้องที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงาน
- ห้องให้ข้อมูลและให้คำปรึกษา
- ห้องบริหาร การเงิน
- ห้องคณะอำนวยการ และห้องทำงานอื่นๆ
- ห้องเก็บเอกสาร และข้อมูลอย่างเป็นระบบ

2.บุคลากรต้องมีความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน และการจัดหางานพร้อมทั้งการนำไปใช้ทางเลือก รูปแบบและขั้นตอนการจัดหางานอย่างงถูกต้อง

3.มีกลไกเพื่อการจัดหางานเป็นต้น

- ใบอนุญาตดำเนินธุรกิจอย่างถูกต้อง
- ภาระบทบาทการเคลื่อนไหว ระเบียบของวิสาหกิจบริการการจัดหางาน
- เงินทุนในการดำเนินธุรกิจ
- มีคู่มือการจัดหางานแบบฟอร์ม และร่างสัญญาต่างๆ
- มีคู่มือเพื่อเผยแผ่ โฆษณาการจัดหางานแบบถูกต้อง
- พาหนะ เครื่องมือและอุปกรณ์การทำงานอื่นๆ

4.มีศูนย์ฝึกฝีมือแรงงานขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานอยู่ภายในประเทศ และต่างประเทศ

5.กรณี ที่มีการนำเอาแรงงานจาก แขวง ท้องถิ่น เพื่อไปทำงานอยู่ภายในประเทศและต่างประเทศ ต้องมีสาขาบริหารจัดหางานอยู่แขวง หรือท้องถิ่นนั้น อย่างถูกต้องตามระเบียบการจัดหางาน

มาตรา 6 ข้อมูลการบริการจัดหางาน

ข้อมูลการบริการจัดหางาน มีดังนี้

- ข้อมูลที่เกี่ยวกับนิติกรรมต่างๆ ของประเทศตนและของประเทศอื่นเพื่อรับประกันให้แก่การจัดหางาน
- ที่ตั้งของบริษัท วิสาหกิจและข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นให้แก่การประสานงานกับองค์กรคุ้มครองการจัดหางาน และองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้อง

- การใช้แรงงานเข้าทำงาน ซึ่งได้จากการขึ้นทะเบียนแรงงานและจัดแยกตามประเภทแรงงานที่มีฝีมือ และไม่มีฝีมือ
- ข้อมูลให้คำแนะนำ คำปรึกษา และยังเผยแผ่การทำงานที่ปลอดภัย การทำงานแบบมั่นคงให้ผู้ใช้แรงงานทราบเป็นต้น หนังสือคู่มือ แผ่นพับ ซีดี วารสาร ความรู้และอื่น
- ข้อมูลเพื่อรายงาน และวางแผนในการบริการการจัดหางาน ใส่ข้อมูลให้สามารถเชื่อมโยงกับการจัดหางานและประเทศคู่สัญญา

มาตรา 7 รูปแบบการหางานทำให้พลเมืองลาว

การหางานทำอยู่ สปป ลาว มี 2 รูปแบบคือ

1.การบริหารจัดหางานอยู่ภายในประเทศ หรือไปทำงานอยู่ต่างประเทศ ตามความต้องการและการต้อนรับ

2. การสร้างโอกาสการมีงานทำกับที่ โดยหางานมาให้ทำอยู่ที่บ้าน หรือประกอบอาชีพอิสระ

มาตรา 8 ทางเลือกในการหางานทำ

ทางเลือกในการหางานทำ มี 4 ทางเลือก ดังนี้

ทางเลือกที่ 1 การหาตำแหน่งงานให้แรงงานได้เข้าทำงานอยู่ภายในประเทศ

ทางเลือกที่ 2 การหาตำแหน่งงานให้แรงงานได้ทำงานอยู่ต่างประเทศ

ทางเลือกที่ 3 การหาเอางานมาให้ประชาชนหรือผู้ใช้แรงงานอยู่บ้าน

ทางเลือกที่ 4 ส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานประกอบอาชีพอิสระหรือการเปลี่ยนอาชีพรายได้น้อยไปสู่การผลิตสินค้า

มาตรา 9 รูปแบบการหางานทำ

การหางานทำมี 4 รูปแบบดังนี้

1.รัฐจัดส่งแรงงานลาวไปทำงาน หรือไปฝึกอบรมอยู่ต่างประเทศตามสัญญาโดยตรงกับรัฐบาลประเทศคู่สัญญา

2. วิสาหกิจบริการการจัดหางานที่ได้รับอนุญาตให้จัดหางานอยู่ภายในประเทศ หรือการจัดหางานอยู่ต่างประเทศ

3. บริษัทที่เป็นสาขา หรือเป็นสมาชิกตั้งอยู่ใน สปป ลาว ได้รับอนุญาตให้ส่งแรงงานไปทำงานอยู่บริษัทในแต่ที่ตั้งอยู่ต่างประเทศ

4. บุคคลติดต่อสมัครงานด้วยตนเอง หรือพี่น้องดำเนินธุรกิจอยู่ภายใน หรือต่างประเทศรับเข้าทำงานโดยได้รบอนุญาตจากองค์กรรัฐที่คุ้มครองการจัดหางาน

5. รัฐส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ หรือร่วมกับหัวหน้าแรงงานเอางานมาให้

มาตรา 10 การจัดหางานทำ

การจัดหางานทำให้ปฏิบัติดังนี้

- หัวหน้าแรงงานตั้งอยู่เมืองใด ต้องให้สิทธิผู้ใช้แรงงานอยู่เมืองนั้น เข้าทำงาน
- กรณีผู้ใช้แรงงานอยู่เมืองนั้นไม่เพียงพอ ให้ห้องทำงานแรงงาน และสวัสดิการสังคม เมืองลายงามให้ แผนก รสส. แขวง เพื่อเคลื่อนย้ายแรงงานอยู่เมืองอื่นเข้ามาทำงานและภายหลังหมดสัญญาแล้วให้ส่งกลับคืนท้องถิ่นเดิม
- กรณีผู้ใช้แรงงานอยู่แขวงที่หัวหน้าแรงงานตั้งอยู่ไม่เพียงพอ ก็สามารถนำใช้วิสาหกิจบริการจัดหางาน เพื่อเคลื่อนย้ายผู้ใช้แรงงานจากแขวงอื่นเข้ามา โดยมีการประสานสมทบกับแผนก รสส. (แรงงานและสวัสดิการสังคม) แขวงเกี่ยวข้อง และเมื่อหมดสัญญาแรงงานแล้ว ต้องส่งผู้ใช้แรงงานกลับคืนภูมิลำเนาเดิม

หมวดที่ 2
การขออนุญาตก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางาน

มาตรา 11 การก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางาน

บุคคล หรือนิติบุคคลที่เป็นพลเมืองลาวรวมทั้งต่างประเทศ ที่เป็นคนลาว ล้วนแต่มีสิทธิก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางาน โดยสอดคล้องกับระเบียบกฎหมายของ สปป. ลาว และข้อตกลงฉบับนี้

มาตรา 12 การขออนุญาตก่อตั้ง

การก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน ต้องผ่านประตูเดียว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานต้องยื่นคำร้องต่อองค์การรัฐที่คุ้มครองหางานโดยผ่านแผนกแรงงานและสวัสดิการสังคม แขวง หรือนครหลวง

มาตรา 13 ประเภทวิสาหกิจบริการจัดหางาน

ประเภทวิสาหกิจบริการจัดหางาน มีดังนี้

- วิสาหกิจเอกชน สามารถเลือกนำมาใช้ รูปการทำงานและรูปแบบวิสาหกิจในการก่อตั้งเคลื่อนไหวธุรกิจของตน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 13, 14 ของกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจของ สปป. ลาว
- วิสาหกิจรัฐ วิสาหกิจประสม วิสาหกิจรวมหมู่ สามารถก่อตั้ง และเคลื่อนไหวธุรกิจตามรูปแบบบริษัทเท่านั้น วิสาหกิจของรัฐเรียกว่า “บริษัท” และวิสาหกิจประสม เรียกว่า “บริษัทประสม”

มาตรา 14

บุคคลหรือนิติบุคคล ที่มีจุดประสงค์ขออนุญาตก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน ต้องมีเงื่อนไขดังนี้

- เป็นคนสัญชาติลาว หรือคนต่างประเทศร่วมกับคนลาว
- มีอายุ 25 ปีขึ้นไป
- มีระดับการศึกษา จบมัธยมตอนปลายขึ้นไป
- มีสุขภาพแข็งแรง และสมบูรณ์
- มีประวัติที่ดี
- มีเงินค้ำประกันเวลาจัดส่งไปต่างประเทศ และเงินจดทะเบียนขออนุญาตก่อตั้ง
- ต้องยื่นเอกสารขออนุญาตด้วยตนเอง
- ไม่อยู่ในระยะล้มละลายด้านธุรกิจ
- มีประการณ์ด้านการดำเนินธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งมาก่อนและต้องมีวิชาด้านแรงงาน

มาตรา 15 การใช้เอกสารประกอบ

เอกสารที่ขออนุญาตก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน มีดังนี้

- ใบคำร้อง ขออนุญาตก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางานภายใน หรือทั้งจัดหางานภายในประเทศและจัดส่งไปทำงานต่างประเทศชัดเจน
- บทวิพากษ์เศรษฐกิจ-เทคนิค เกี่ยวกับการบริหารจัดหางาน
- ใบชีวประวัติของผู้อำนวยการบริหาร
- ต้องมีวุฒิการศึกษา จบ ม.ปลายหรือวิชาเฉพาะ
- โครงร่างการจัดตั้งหรือสภาบริหาร
- สถานที่ตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน เบอร์โทรศัพท์ แฟกซ์
- กฎระเบียบการดำเนินธุรกิจ
- กฎระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองและการนำมาใช้แรงงาน (คุ้มครองพนักงาน)
- ใบยื่นยันที่อยู่
- ใบแจ้งโทษ เบอร์ 3
- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน
- รูปขนาด 4 x 6 ซม. จำนวน 4 ใบ
- เอกสารเกี่ยวข้องอื่นๆ

มาตรา 16 การจดทะเบียนและเงินค้ำประกัน

วิสาหกิจบริการจัดหางานต้องมีการจดทะเบียนและเงินค้ำประกันดังนี้

- การจดทะเบียนและสำหรับการจัดหาแรงงานภายในประเทศ จำนวน 200,000,000 กีบ (สองร้อยล้านกีบ) พร้อมกับต้องมีเงินสดค้ำประกัน 20,000 ดอลลาร์ล่าสหรัฐ เงินสดค้ำประกัน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ
- เงินค้ำประกันดังกล่าว ถ้าโอนเข้าบัญชีกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เพื่อใช้เวลาฉุกเฉิน แก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติ สัญญาการบริการจัดหางาน เช่น จ่ายชดเชยค่าเสียหายต่างๆ ของผู้มาใช้บริการ โดยมีการยื่นยันเป็นลายลักษณ์อักษร จากองค์การจัดตั้ง ที่เกี่ยวข้องถ้าไม่มีข้อผิดพลาดใดๆเกิดขึ้น เงินดังกล่าวจะส่งคืนให้กับเจ้าของวิสาหกิจบริการจัดหางาน ในเวลายกเลิกการดำเนินธุรกิจบริการจัดหางานอย่างเป็นทางการ
- เงินค้ำประกันการก่อตั้งวิสาหกิจการได้รับอนุญาต

มาตรา 17 กำหนดจำนวนวันค้นคว้าและออกใบอนุญาต

การค้นคว้าและพิจารณามาออกใบอนุญาตใบก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางาน อยู่ภายในประเทศไม่ให้เกิน 30 วันรัฐ นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้อง (ไม่นับวันที่ยื่นคำร้องผ่านแผนก รสส. แขวง หรือนครหลวง)

การค้นคว้าและออกอนุญาตให้ก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน ภายในและต่างประเทศไม่ให้เกิน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้อง

มาตรา 18 กำหนดเวลาขอใบอนุญาตก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางาน

ใบอนุญาตก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางานมีกำหนด 2 ปี และสามารถขอต่อใบอนุญาตได้ แต่ต้องแจ้งให้ห้องทำงานรัฐที่คุ้มครองการจัดหางานทราบก่อน 30 วัน ถ้าหากภายในกำหนด ถือว่าสละสิทธิ

มาตรา 19 การขอต่อใบอนุญาตก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน

วิสาหกิจบริการจัดหางาน ที่ขอต่อใบอนุญาตก่อตั้งมีเงื่อนไขดังนี้

- ข้อปฏิบัติระเบียบกฎหมายของรัฐออกอย่างถูกต้อง
- เคลื่อนไหวบริหารจัดหางานและคุ้มครองผู้ใช้แรงงานอย่างมีประสิทธิผลดี
- ไม่ได้สร้างความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม
- ปฏิบัติพัฒนาให้รัฐอย่างถูกต้องและครบถ้วน
- ปฏิบัติสำเร็จตัวเลขคาดหมายด้านการจัดหางาน ที่องค์การจัดหางานให้เป็นอย่างดี
- มีการสรุปรายงานข้อมูลการจัดหางานให้องค์การรัฐคุ้มครองจัดหางานอย่างเป็นปกติ

ขอบเขตการเคลื่อนไหวของวิสาหกิจบริการจัดหางาน

มาตรา 20 ขอบเขตการเคลื่อนไหวของวิสาหกิจบริการจัดหางาน

ขอบเขตการเคลื่อนไหวของวิสาหกิจบริการจัดหางาน มีสิทธิดังนี้

- เคลื่อนไหวดำเนินธุรกิจบริการจัดหางาน ให้ผู้ใช้แรงงานลาวอยู่ภายในประเทศ หรือจัดผู้ใช้แรงงานลาวไปทำงานอยู่ต่างประเทศ ตามการขออนุญาตภายใต้การชี้นำ และคุ้มครองขององค์การรัฐที่คุ้มครองการจัดหางาน
- เก็บข้อมูลความต้องการ และการใช้แรงงานเพื่อวางแผนการฝึกแรงงานตามความต้องการของตลาดแรงงานอยู่ภายใน และต่างประเทศ
- รับสมัครตามรูปงาน ทางเลือก และรูปแบบ ความสามารถ ค่าแรงของวิสาหกิจของตน โดยได้รับอนุญาตจากองค์การรัฐคุ้มครองจัดหางาน
- เข้าร่วมประชุม ประกอบความเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับวิสาหกิจจัดหางานด้วยกันหรือองค์การของรัฐตามคำเชิญ
- เก็บค่าธรรมเนียมเอกสาร และค่าบริการจัดหางานตามระเบียบการ
- เข้าร่วมหรือจัดหางานตลาดนัดแรงงานระหว่างผู้ใช้แรงงานและผู้ใช้แรงงาน ให้คำแนะนำ และคำปรึกษาแก่ผู้สมัครงานพร้อมทั้งความมั่นใจ ให้ผู้ใช้แรงงานโดยอธิบายระบบ ขั้นตอนคุณภาพของแรงงานที่ วิสาหกิจจัดหางาน จะส่งผู้ใช้แรงงานนำมาใช้
- เข้าร่วมและการทำการทดสอบการแข่งขันฝีมือแรงงานอยู่ภายในและต่างประเทศ

มาตรา 22 หน้าที่ของวิสาหกิจบริการจัดหางาน

หน้าที่วิสาหกิจบริการจัดหางาน มีหน้าที่ดังนี้

- แจ้งสถานที่ตั้ง ติดป้าย วิสาหกิจ และแจ้งบัญชีรายชื่อ พร้อมประวัติของพนักงานที่ทำงานกับตน รวมทั้งพนักงานสาขาให้องค์การการคุ้มครองการจัดหางานทราบเพื่อสะดวกในการติดต่อ
- ทำบัตรประจำตัวพนักงานจัดหางานทุกคนเพื่อสะดวกในการเคลื่อนไหว ระดมเอาแรงงานและประสานงานกับท้องถิ่น ภายหลังสิ้นสุดการเป็นพนักงาน วิสาหกิจจัดหางาน แล้วให้ส่งบัตรคืน
- ค้นคว้า ประสานงาน และหาความรู้ ความต้องการ ของตลาดแรงงานอยู่ภายใน ประเทศ และต่างประเทศทำสัญญาให้กับแรงงานกับหัวหน้าแรงงานเพื่อให้แรงงานลาว ตามความต้องการของตลาดแรงงานอยู่ภายในประเทศ และต่างประเทศ
- เป็นเจ้าภาพ ในการทำสัญญา ให้กับแรงงานสัญญาผูกพัน และสัญญาแรงงานระว่างวิสาหกิจของตนกับวิสาหกิจคู่สัญญา ระหว่างวิสาหกิจของตนกับผู้ใช้แรงงานและระหว่างผู้ใช้แรงงานกับผู้ทำงานแต่ละคน
- ติดตามคุ้มครอง เพื่อปกป้อง สิทธิและผลประโยชน์ ของผู้ทำงานที่มาใช้การใดๆกับผู้ใช้แรงงานต้องรีบร้อนแก้ไข และรายงานให้องค์การรัฐคุ้มครองการจัดหางานทันที

- เผยแผ่ แนะนำ ให้คำปรึกษาแก่ผู้ใช้แรงงานที่มาสมัครกับตนให้ เข้าใจระบบจัดหางานและการทำงานอย่างปลอดภัย มีรายได้ และหลุดพ้นความทุกข์ยาก
- จ่ายเงินค่าฝึกอบรม อาหาร ที่พัก เอกสาร ค่าเดินทาง สำหรับการเตรียมส่งผู้ใช้แรงงานเข้าทำงาน
- จัดฝึกอบรมและยกระดับฝีมือให้ผู้ใช้แรงงานที่มาขึ้นทะเบียน เพื่อสนองให้ตลาดแรงงานอยู่ภายในประเทศและต่างประเทศ
- สรุปรายงานผลการเคลื่อนไหว และแผนการดำเนินธุรกิจ ประจำเดือน ไตรมาส และประจำปี ให้องค์การรัฐคุ้มครองการจัดหางานและแขนงการที่เกี่ยวข้องทราบเป็นปกติ
- ปฏิบัติพันธะต่างๆเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจตามระเบียบกฎหมายของรัฐที่ได้กำหนดไว้อย่างครบถ้วนและทันเวลา
- กรณีมีการก่อตั้งสาขาโยกย้ายห้องทำงานปิดกิจการหรือเปลี่ยนแปลงคณะทำงาน ต้องแจ้งให้องค์การรัฐที่คุ้มครองจัดหางานและแขนงที่เกี่ยวข้องทราบ
- ต้องเข้าระบบประกันสังคมแบบบังคับภายหลังที่ได้รับการอนุญาตก่อตั้ง
- เคลื่อนไหวตามภาระบทบาท หน้าที่อื่นตามการมอบหมายของชั้นสูง

มาตรา 22 พันธะของวิสาหกิจ

วิสาหกิจมีพันธะในการเคลื่อนไหวธุรกิจตามวัตถุประสงค์ของตน ถือบัญชีวิสาหกิจปฏิบัติพันธะต่อรัฐ ปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์อันชอบธรรมของผู้ใช้แรงงาน ปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม และเคารพระเบียบ กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องของ สปป. ลาว

มาตรา 23 การให้คนอื่นใช้ชื่อวิสาหกิจหรือทะเบียนวิสาหกิจ

การให้คนอื่นใช้ชื่อวิสาหกิจหรือทะเบียนวิสาหกิจ เพื่อดำเนินธุรกิจต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อผูกพัน ในสัญญา สปป. ลาว

ในกรณีที่ไม่ได้มอบสิทธิ์ให้ใช้ชื่อวิสาหกิจหรือทะเบียนวิสาหกิจ เป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากมีหลักฐานว่าเจ้าของชื่อวิสาหกิจรู้ แต่ไม่ทักท้วงหรือคัดค้าน หรือให้การสนับสนุน ก็ถือว่าเป็นการมอบสิทธิดังกล่าวอย่างถูกต้อง

มาตรา 24 สาขาวิสาหกิจ

- สาขาวิสาหกิจการจัดหางาน ตั้งอยู่ที่ใดต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทะเบียนวิสาหกิจทราบ

มาตรา 25 กลุ่มวิสาหกิจ

ในกรณีที่เห็นว่าความจำเป็นจะทำให้การบริหารจัดหางานที่เข้มแข็ง และสามารถจัดหางานให้พลเมืองลาวได้มากขึ้น วิสาหกิจการบริการจัดหางาน สามารถก่อตั้งเป็นกลุ่มได้ โดยให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารจัดหางาน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจของ สปป. ลาว

มาตรา 26 การยกเลิก

วิสาหกิจการบริการจัดหางาน ถูกยกเลิกตามกรณี ดังนี้

- มีคำสั่งให้ยกเลิกจากรัฐบาลหรือองค์การที่ออกอนุญาตให้ดำเนินวิสาหกิจการบริการจัดหางาน
- การดำเนินธุรกิจล้มละลาย
- เคลื่อนไหวขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถแก้ไขได้ แต่วิสาหกิจต้องรับประกันการชำระตามกฎหมาย
- ทุกกรณีที่ถูกยกเลิก วิสาหกิจการบริการจัดหางาน ต้องแก้ไขปัญหาหนี้สิน ปัญหาการทำงานของแรงงาน และปัญหาอื่นๆ

มาตรา 27 สิทธิ และหน้าที่ ผู้มาใช้บริการ

ผู้มาใช้บริการกับวิสาหกิจการบริการจัดหางาน มีสิทธิ และหน้าที่ดังนี้

- ปฏิบัติตามเงื่อนไข ระเบียบการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดหางานอยู่ภายในและต่างประเทศ
- ได้รับเงินเดือน หรือค่าแรง และได้รับการปกป้องสิทธิ ผลประโยชน์ ตามสัญญา และระเบียบกฎหมาย
- รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเวลาจำเป็น ของตนเองในการนำมาใช้การบริการของวิสาหกิจบริการจัดหางาน
- เข้าร่วมการฝึกอบรม การให้คำแนะนำ และการเผยแผ่ วิสาหกิจการบริการจัดหางาน
- ทำสัญญา และปฏิบัติสัญญาที่ตนได้ลงนาม ให้ถูกต้องและครบถ้วนตามกำหนดเวลา
- ปฏิบัติระเบียบการใช้แรงงาน และจารีตประเพณี ที่ตนไปทำงานอย่างเข้มงวด
- ปฏิบัติพันธะอื่นๆที่มีอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

มาตรา 28 การคุ้มครองของรัฐ

วิสาหกิจบริการจัดหางานรวมทั้งของรัฐ และเอกชนที่อยู่ศูนย์กลางและท้องถิ่น ขึ้นกับการชี้นำและคุ้มครององค์การรัฐที่คุ้มครองการจัดหางาน

มาตรา 29 สิทธิ และหน้าที่ขององค์การรัฐคุ้มครองการจัดหางาน เกี่ยวกับการจัดหางาน

- ค้นหาคำร้องขออนุญาตก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางานอยู่ภายในประเทศ หรอทั้งหางานภายในประเทศ และจัดส่งไปต่างประเทศ
- คุ้มครอง และตรวจการ การเคลื่อนไหวของวิสาหกิจบริการจัดหางานตามระเบียบกฎหมาย
- ให้คำแนะนำ ชี้นำ สร้างแผนฝึกฝน ยกระดับพนักงานของวิสาหกิจบริการจัดหางาน ให้มีความเข้มแข็ง
- ปรับปรุงระบบ และกลไกการจัดหางานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม แต่ละระยะ
- ค้นคว้าพิจารณาการขออนุญาต หรือให้ยกเลิกวิสาหกิจบริการจัดหางานที่ไม่ได้มาตรการ หรือไม่ถูกกับเงื่อนไข
- ค้นคว้าผ่านบัญชี และอนุญาตการจัดส่งแรงงานลาวไปทำงานอยู่ต่างประเทศ
- ปฏิบัติสิทธิ หน้าที่อื่นๆ ตามภาระบทบาท ความรับผิดชอบของตน ตามระเบียบกฎหมาย

มาตรา 30 สิทธิ และหน้าที่ของแผนกแรงงาน และสวัสดิการสังคม แขวง-นครหลวง เกี่ยวกับการจัดหางาน

แผนกแรงงาน และสวัสดิการสังคม แขวง-นครหลวง มีสิทธิ์ และหน้าที่ ดังนี้

- ค้นคว้าคำร้องขออนุญาตก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางาน ทั้งภายในประเทศ หรือทั้งจัดหางานภายในประเทศ และไปต่างประเทศ อยู่ในท้องถิ่นตนเพื่อเสนอผ่านองค์การคุ้มครองการจัดหางานพิจารณาอนุญาต
- ติดตามและตรวจการเคลื่อนไหวของวิสาหกิจบริการจัดหางานที่ตั้งอยู่ท้องถิ่นตน เพื่อรายงานให้องค์การคุ้มครองจัดหางานทราบแต่ละระยะ
- ประสานสมทบวิสาหกิจบริการจัดหางาน ในการระดมเอาผู้ใช้แรงงานเข้าทำงานในท้องถิ่นของตนหรือไปทำงานอยู่ต่างประเทศ เพื่อไม่ให้แรงงานไม่ให้มีการขาดแคลนแรงงาน และเกิดการว่างงานอยู่ในแขวง หรือนครหลวง
- ให้คำแนะนำ และเผยแผ่ข้อมูลให้ผู้ใช้แรงงาน ในการเข้าทำงานที่ปลอดภัย เคลื่อนไหวการจัดหางานออกให้โดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และจัดหางาน และนำเสนอวิธีปรับปรุง กลไกการจัดหางานที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานของท้องถิ่นของตน
- ค้นคว้า และเสนองค์การคุ้มครองการจัดหางาน เพื่อขอต่ออนุญาต หรือการยกเลิก วิสาหกิจบริการจัดหางาน ที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน
- ปฏิบัติสิทธิ และหน้าที่ตามภาระบทบาท และการมอบหมายขององค์การคุ้มครองการจัดหางาน

มาตรา 31 สิทธิ และหน้าที่ของห้องทำงานแรงงาน และสวัสดิการสังคมเมือง เทศบาลเกี่ยวกับการจัดหางาน

- เผยแผ่ ติดตาม ตรวจตราการจัดตั้งปฏิบัติ ระเบียบการ ระเบียบการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหางานในขอบเขตรับผิดชอบของตน
- ประสานสมทบกับบรรดาห้องทำงาน องค์การจัดตั้งต่างๆ วิสาหกิจบริการจัดหางาน หางานในการระดมเอาผู้ใช้แรงงานเข้า ทำงานในท้องถิ่นของตน ไปทำงานอยู่ต่างประเทศ เพื่อให้แรงงานไม่ให้มีการ กรณีการขาดแคลนแรงงาน และเกิดการว่างงานอยู่ในเมือง หรือเทศบาล
- ติดตามและสนับสนุนความเคลื่อนของบรรดาวิสาหกิจบริการจัดหางาน ในขอบเขตความรับผิดชอบของตน
- เก็บข้อมูล ความต้องการแรงงาน และการสนองแรงงาน
- สรุปงาน เกี่ยวกับการจัดหางานแล้ว รายงานให้ชั้นบนทราบ เป็นแต่ละระยะ
- ปฏิบัติสิทธิ และหน้าที่อื่น ตามภาระบทบาท และการมอบหมายของชั้นบน

หมวด 3
การเก็บค่าธรรมเนียม และค่าบริการ

มาตรา 32 การเก็บค่าธรรมเนียม

การเก็บค่าธรรมเนียมการบริการจัดหางาน ให้ปฏิบัติดังนี้

- ค่าธรรมเนียมแบบฟอร์มต่างๆรวมทั้งแบบฟอร์มสมัครงานของผู้ใช้แรงงาน และการเซ็นผ่านเอกสารอนุญาตอยู่ขั้นท้องถิ่น ให้เก็บชุดละ 10,000 กีบ กรณีเซ็นผ่านเอกสารจดส่งแรงงานไปทำงานอยู่ต่างประเทศให้เก็บ 10,000 กีบต่อคนต่อครั้ง
- ค่าธรรมเนียมออกใบอนุญาตก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน ภายในประเทศ 500,000 กีบต่อครั้ง
- ค่าธรรมเนียมออกใบอนุญาตก่อตั้ง วิสาหกิจบริการจัดหางาน ภายในและต่างประเทศ 1,000,000 กีบ ต่อครั้ง

มาตรา 33 การเก็บค่าบริการของวิสาหกิจบริการจัดหางาน

การเก็บค่าบริการของวิสาหกิจบริการจัดหางานปฏิบัติดังนี้

- จัดหางานไปต่างประเทศ ให้วิสาหกิจบริการจัดหางาน เก็บเท่ากับ 5% ของเงินเดือนผู้ใช้แรงงานแต่ละเดือน หรือเก็บครั้งเดียวอยู่ต้นทาง หรือปลายตามการตกลงเห็นดีกันระหว่างผู้จัดส่งกับผู้ใช้แรงงาน
- การเก็บค่าบริการจัดหางานภายในประเทศให้วิสาหกิจบริการจัดหางาน กับเท่ากับ 50% ของเงินเดือนๆเริ่มแรกผู้ใช้แรงงาน และเก็บครั้งเดียวเท่า
- การเก็บค่าบริการจัดหางาน และค่าธรรมเนียมต้องมีใบยื่นยันรับเงินทุกๆครั้ง

หมวดที่ 4
นโยบายต่อผู้มีผลงาน และมาตรการต่อผู้ละเมิด

มาตรา 34 นโยบายต่อผู้มีผลงาน

วิสาหกิจบริการจัดหางาน ที่มีผลงานดีเด่นในการจัดตั้งปฏิบัติ ข้อตกลงฉบับนี้โดยได้รับการยั้งยืนจากสภาบริหาร และองค์การคุ้มครองการจัดหางานและได้รับยกย่อง และนโยบายอื่นๆตามระเบียบการ

มาตรา 35 มาตรการต่อผู้ละเมิด

บุคคล หรือนิติบุคคล ที่ได้เคลื่อนไหวจัดหางานโดยไม่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายจะถูกศึกษาอบรม และโดยปรับ 300 ดอลลาร์ต่อคนต่อครั้ง พร้อมทั้งหยุดการเคลื่อนไหวทันที กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นจะถูกดำเนินคดีตามระเบียบกฎหมาย

- วิสาหกิจบริการจัดหางาน ที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง ให้ดำเนินธุรกิจบริการจัดหางาน ทั้งอยู่ภายในประเทศ และไปต่างประเทศ การละเมิดข้อตกลงฉบับนี้มีดังนี้

1.รับสมัครเอาแรงงานจากแขวง โดยไม่ได้แจ้งให้แขวงทราบ

2.โฆษณาการจัดหางานไม่เป็นไปตามระเบียบการกำหนด หลอกลวงผู้ใช้แรงงาน ไม่ทำสัญญากับผู้ใช้แรงงาน

3.เรียก หรือ เก็บค่าบริการ ทรัพย์สิน หรือค่าใช้จ่ายเกินกว่าอัตราที่รัฐกำหนด

4.ไม่ส่งแรงงานกลับท้องถิ่นเดิม หรือประเทศลาว ในกรณีหมดสัญญาจ้างงาน หรือผู้ใช้แรงงานต้องการกลับคืน ในกรณีได้ค่าแรงต่ำ หรือตำแหน่งงานสิทธิผลประโยชน์ไม่ตรงกับสัญญาแรงงาน

5.จัดส่งแรงงานลาวไปทำงานอยู่ต่างประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากองค์การคุ้มครองจัดหางาน

ครั้งที่ 1 แนะนำศึกษาอบรม ใช้แทนคืน ปรับ 10% ของมูลค่าที่ให้ใช้แทนคืน

ครั้งที่ 2 ใช้แทนคืน ปรับ 30% ของมูลค่าที่ให้ใช้แทนคืน

ครั้งที่ 3 ใช้แทนคืน ปรับ 60% ของมูลค่าที่ให้ใช้แทนคืน

ครั้งที่ 4 สั่งปิดกิจการชั่วคราว

ครั้งที่ 5 ถอนใบอนุญาตก่อตั้งวิสาหกิจบริการจัดหางาน

กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นจะถูกดำเนินคดีตามระเบียบกฎหมาย

บุคคลที่มาใช้บริการกับวิสาหกิจบริการจัดหางาน หากละเมิดข้อตกลง ฉบับนี้ จะถูกศึกษาอบรม ใช้แทนค่าเสียหาย หรือ ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

วิสาหกิจบริการจัดหางานคู่สัญญารับเอาแรงงาน หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาจะถูกใช้แทนคืน หรือส่งให้ศาลตัดสิน

หมวดที่ 5

บทบัญญัติสุดท้าย

มาตรา 36 การจัดตั้งปฏิบัติ

มอบให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และจัดหางาน บรรดาแผนกแรงงาน และสวัสดิการสังคมแขวงนครหลวง เป็นผู้ผันขยาย และชี้นำการจัดตั้งปฏิบัติ ข้อตกลงฉบับนี้ อย่างเข้มงวด

มาตรา 37 ผลศักดิ์สิทธิ์

ข้อตกลงฉบับนี้ มีผลศักดิ์สิทธิ์ใช้ได้ภายหลัง 30 วัน นับแต่วันลงลายเซ็นเป็นต้นไป ทุกข้อตกลงกฎระเบียบ ที่ประกาศใช้ ในเมื่อก่อน หากขัดกับ ข้อตกลงฉบับนี้ ที่ถูกยกเลิก

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม

หมายเหตุ แปลจากภาษาลาวอย่างไม่เป็นทางการโดย อุดมรัตน์ กุจะพันธุ์

สัญญาจัดหา และ สนองแรงงานให้นายจ้างไทย

บริษัท [redacted]

กับ

บริษัท . . ..ตั้งอยู่เลขที่ . . . . . .หมู่ที่ . . . . . .

. . . . . โทรศัพท์ . . . . . .ต่อไปเรียกว่า **" ฝ่ายที่สอง "**

ทั้งสองฝ่ายให้สัญญาต่อกันมีใจความดังต่อไปนี้:

มาตรา 1. ความหมายของสัญญาฉบับนี้

1.1 คำว่า " แรงงาน " หมายถึง แรงงานลาวทุกคนที่ " ฝ่ายที่สอง " จ้างไปทำงานในราชอาณาจักรไทย โดยการส่งมอบโดย " ฝ่ายที่หนึ่ง "

1.2 คำว่า " ข้อกำหนด " หมายถึงข้อตกลงบทบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่ง สปป ลาว กับ รัฐบาลราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ฉบับลงวันที่ 18 ตุลาคม 2002

1.3 คำว่า " สัญญาจ้างแรงงาน " หมายถึง สัญญาที่ " ฝ่ายที่สอง " ลงนามร่วมกับแรงงาน

1.4 คำว่า " จุดส่งมอบแรงงาน " หมายถึง จุดตรวจคนออกเมืองของด่าน ตม. สปป. ลาว

1.5 คำว่า " จุดรับมอบแรงงาน " หมายถึง จุดตรวจคนเข้า - ออก ของด่าน ตม. ลาว -- ไทย

มาตรา 2. ความรับผิดชอบของ " ฝ่ายที่หนึ่ง "

2.1 จะเป็นผู้ประชาสัมพันธ์ และ ประกาศรับสมัครคนงาน

2.2 เป็นผู้ดำเนินการให้แรงงาน ได้รับเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น

2.2.1 ใบยืนยันตรวจสุขภาพ

2.2.2 บัตรแรงงานลาวที่ไปทำงานต่างประเทศ (Work permit card for Lao workers abroad)

2.2.3 ทำบัตรผ่านแดน (Passport)

2.2.4 ขอวีซ่าให้แรงงานออกนอกประเทศ เพื่อจุดประสงค์ไปทำงาน

2.2.5 ขอวีซ่าประเภทNon-Immigrant L-A ให้แรงงานเข้าประเทศไทย เพื่อจุดประสงค์ไปทำงาน

2.2.6 ดำเนินการด้านพิธีการ การตรวจตราคนเข้า - ออกเมือง และ ภาษีอากร ที่ด่าน ต.ม ลาว

2.3 เป็นผู้จัดหา และ สนองแรงงานตามจำนวนที่ " ฝ่ายที่สอง" ต้องการ และ ส่งมอบให้ "ฝ่ายที่สอง " ตามวันเวลาที่จุดส่งมอบแรงงาน ตามที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกัน

2.4 ให้ความช่วยเหลือ และ แก้ไขปัญหาให้กับแรงงาน ซึ่ง " ฝ่ายที่สอง " รับไปทำงานร่วมกับ " ฝ่ายที่สอง " ถ้าเกิดมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนเกิดขึ้น เช่น : เกิดสงคราม,ไพรธรรมชาติที่ร้ายแรง,เกิดโรคระบาด.

มาตรา 3. ความรับผิดชอบของ " ฝ่ายที่สอง "

3.1 ทำสัญญาจ้างแรงงานอย่างน้อยเป็นเวลา 2 ปี และ รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และติดตามการกลับคืนภูมิลำเนาเดิม เมื่อสิ้นสุดกำหนดสัญญาจ้างงานดังกล่าว ของแรงงานทั้งหมดตามสัญญา(กรณีแรงงานอยู่ครบสัญญจ้าง)

3.2 เมื่อหมดสัญญาจ้างแรงงานในกำหนดสองปี ถ้า " ฝ่ายที่สอง " ยังต้องการจ้างแรงงานต่อไปอีก ในระยะเวลา 2 ปี ต้องต่อสัญญาใหม่กับ " ฝ่ายที่หนึ่ง "เพื่อ กำหนดการเสียค่าบริการและค่าธรรมเนียม ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทางฝ่ายลาว และ ฝ่ายไทย ตามกฎหมายของทั้ง2 ประเทศให้แก่ " ฝ่ายที่หนึ่ง "

3.2.1 การต่อสัญญาจ้างแรงงานสามารถกระทำได้โดยการตกลงของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้จะต้องตกลงกัน ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน (หกสิบวัน) ก่อนที่สัญญาจ้างที่ "ฝ่ายที่สอง" ทำไว้กับ แรงงาน จะสิ้นสุดลง.

3.2.2 "ฝ่ายที่หนึ่ง" จะสนองการต่อสัญญาจ้างแรงงานโดยเร็ว เพื่อให้ "ฝ่ายที่สอง"ได้จ้างแรงงานเป็นไปตามที่ต้องการ โดยไม่เสียหายต่องานของ "ฝ่ายที่สอง"

3.2.3 การต่อสัญญาฝ่ายที่หนึ่งจะคิดค่าใช้จ่ายร้อยละ 50% ของค่าใช้จ่ายครั้งแรก.

3.3 เป็นผู้คัดเลือกแรงงาน จากการจัดหางานของ " ฝ่ายที่หนึ่ง " อยู่ภายในประเทศลาว ก่อนจะประกอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.4 ตกลงที่จะรับเอาแรงงานทั้งหมดจาก " ฝ่ายที่หนึ่ง " ที่จุดส่งมอบแรงงานตามวันเวลา และ สถานที่ของจุดผ่านแดนของทั้งสองประเทศ.

3.5 กำหนดให้แรงงานไปทำงานที่สถานประกอบการตั้งอยู่เลขที่ .....

.....

3.6 เป็นผู้จัดหาที่พักอาศัยให้แก่แรงงานตามความเหมาะสม .

3.7 รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของแรงงานเกี่ยวกับการนำแรงงานเข้าจุดผ่านแดนของไทย ค่าพาหนะเดินทางถึงสถานที่ทำงาน ค่าอาหารระหว่างเดินทาง ค่าทำใบอนุญาตทำงาน ('Work permit), ตรวจโรค, โดยไม่เรียกร้องค่าใช้จ่ายนั้น ๆ คืนจากแรงงานและ จัดทำประกันสังคม ตามกฎหมายแรงงานไทย.

3.8 จ่ายค่าแรงงาน หรือเงินเดือนและค่าล่วงเวลาให้กับแรงงานตามที่ตกลงกันไว้รวมถึงสวัสดิการอื่นๆ ที่แรงงานควรได้รับตามสิทธิที่ได้ระบุไว้ใน " ข้อกำหนด " และ ตามกฎหมายแรงงานไทย.

3.9 ปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกับแรงงานไทย

3.10 ไม่ดำเนินการด้วยวิธีใดๆ ที่เป็นการโอน หรือมอบแรงงานที่ส่งมอบให้โดย " ฝ่ายที่หนึ่ง "ไปทำงานกับบุคคลหรือนายจ้างอื่นทั้งภายในและต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก " ฝ่ายที่หนึ่ง " เว้นแต่ในการไปทำงานสถานที่ซึ่งเป็นของนายจ้างเดียวกัน มีงานลักษณะเดียวกันซึ่งทั้งสองฝ่าย ได้ลงนามในสัญญา

3.11 ไม่นำแรงงานไปใช้งานผิดไปจากหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในสัญญาจ้างแรงงาน

3.12 อำนวยความสะดวกให้ " ฝ่ายที่หนึ่ง " สามารถติดตามตรวจสอบและดูแลแรงงาน ในสถานที่ทำงานของ " ฝ่ายที่สอง " อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง หรือ ตามที่ " ฝ่ายที่สอง " หรือแรงงานร้องขอตามความจำเป็น

3.13 ต้องปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่ง " ฝ่ายที่สอง " ได้ลงนามกับแรงงาน

3.12.1 ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้ระบุไว้ ใน 1.2

3.13.2 กรณีแรงงานลาวละเมิดกฎระเบียบของ " ฝ่ายที่สอง " ซึ่ง " ฝ่ายที่สอง " ไม่สามารถจ้าง

ต่อได้ " ฝ่ายที่สอง " ต้องแจ้งให้ " ฝ่ายที่หนึ่ง " ทราบก่อน 15 วัน (สิบห้าวัน) ก่อนจะดำเนินการส่งแรงงานกลับคืนภูมิลำเนาเดิม จะต้องมีการรับ - มอบ อย่างเป็นทางการ ระหว่าง"ฝ่ายที่สอง" และ "ฝ่ายที่หนึ่ง" ณ ด่าน ตม. ลาว ที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกัน ส่วนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้หักเอาจากค่าแรงของแรงงาน

3.13.3 หลังจากครบสัญญาจ้างงาน 2 ปี (สองปี) " ฝ่ายที่สอง " ต้องออกใบผ่านงานให้แก่แรงงานทุกคน.

มาตรา 4. ว่าด้วย ค่าบริการ และ การหักเงินเดือนของแรงงาน

4.1 " ฝ่ายที่สอง " ตกลงให้แรงงานยืมเงินสำรองล่วงหน้าจ่ายให้แก่ " ฝ่ายที่หนึ่ง " เป็นจำนวนเงิน 23,000 บาท (สองหมื่นสามพันบาท) ต่อแรงงานหนึ่งคน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเตรียมเอกสารและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ประเทศลาว

4.2 ให้ " ฝ่ายที่สอง " หักเงินค่าแรง เพื่อใช้คืนเงินสำรอง ตามข้อ 4.1 ได้ไม่เกิน 18,000 บาท (หนึ่งหมื่นแปพันบาท)ต่อแรงงานหนึ่งคน ของสัญญาจ้างสองปี โดยให้หักภายในกำหนดไม่ต่ำกว่า 12 เดือน(สิบสองเดือน) ซึ่งแรงงานจะทำหนังสือยินยอมให้ " ฝ่ายที่สอง " หักเงินเดือนละ 1,500 บาท, ส่วนเงินจำนวน 5,000 บาท เป็นค่าดำเนินเอกสารของ " ฝ่ายที่หนึ่ง " และ คุ้มครองแรงงานระยะเวลา 2 ปี .

4.3 " ฝ่ายที่สอง " ตกลงจ่ายค่าทำ Work permit , ค่าตรวจโรคตลอดสัญญา ค่าเดินทางและค่าอาหารจากจุดรับมอบแรงงาน ถึงที่พักโรงงานประเทศไทย และค่าเดินทางกลับครั้งสุดท้ายเมื่อหมดอายุสัญญาจ้าง ถึงจุดรับมอบ โดย " ฝ่ายที่สอง " ไม่สามารถหักเงินคืนจากแรงงานได้ .

มาตรา 5. ว่าด้วย การ เบิก - จ่ายเงินค่าจัดหาแรงงานให้ " ฝ่ายที่หนึ่ง " [redacted]

5.1 " ฝ่ายที่สอง " ตกลงจ่ายเงินงวดที่หนึ่ง จำนวน 50 % ของมูลค่าในสัญญา ให้กับ " ฝ่ายที่หนึ่ง" หลังจากมีการลงนามในสัญญาร่วมกันทั้งสองฝ่าย (ต้องจ่าย ภายใน 7 วัน)

5.2 " ฝ่ายที่สอง "ตกลงจ่ายเงินงวดที่สอง จำนวน 50 % ของมูลค่าในสัญญา ให้กับ"ฝ่ายที่หนึ่ง" ในวันที่มีการส่งมอบแรงงาน ที่ด่าน ต.ม ลาว - ไทย .

5.3 ชื่อบัญชี และเลขบัญชี ของ "ฝ่ายที่หนึ่ง" ที่ "ฝ่ายที่สอง" สามารถโอนเงินเข้าได้ มีดังนี้:

5.3.1 ธนาคารการค้าต่างประเทศลาว ชื่อบัญชี บริษัท [redacted] จำกัด เลขบัญชี

010.4.11.02.00470

5.3.2 ธนาคาร LAO - VIET Head Office ชื่อบัญชี บริษัท [redacted] จำกัด เลขบัญชี

010-02- 11-1-000308.

5.3.3 ธนาคารกรุงเทพ สาขาหนองคาย ชื่อบัญชี [redacted]

เลขที่บัญชี [redacted]

มาตรา 6. ระยะเวลาการจัดเตรียมเอกสาร

6.1 ภายหลังฝ่ายที่สอง แจ้งการโอนเงิน งวดที่ 1 เข้าบัญชี "ฝ่ายที่หนึ่ง" ตามหมายเลขบัญชี ข้อ 5.3 เป็นที่

เรียบร้อยแล้ว ฝ่ายที่หนึ่งต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ "ฝ่ายที่สอง" ได้ Name list ของแรงงานซึ่งได้รับการรับรองจากกระทรวงแรงงานของ สปป. ลาว ภายในกำหนด 45 วัน

6.2 ภายหลัง "ฝ่ายที่หนึ่ง" ได้แจ้งให้ "ฝ่ายที่สอง" ทราบว่าได้มีการจัดส่ง Name list ให้ "ฝ่ายที่สอง" ตามที่อยู่ที่ได้ ระบุไว้ในสัญญา และได้รับเอกสารเป็นที่เรียบร้อยแล้ว "ฝ่ายที่สอง" ต้องรีบดำเนินการด้านเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยเพื่อการขออนุญาตนำเข้าแรงงาน จาก สปป. ลาว ภายในกำหนด 20 วัน

6.2 กรณี "ฝ่ายที่หนึ่ง" ไม่สามารถดำเนินการด้านเอกสารเสร็จตามข้อ 6.1 และ "ฝ่ายที่สอง" ไม่ต้องการนำเข้า แรงงาน "ฝ่ายที่หนึ่ง" ต้องคืนเงินทั้งหมดที่ฝ่ายที่สอง ได้โอนมา งวดที่ 1 .

6.4 กรณี "ฝ่ายที่สอง" ไม่สามารถดำเนินการด้านเอกสารเสร็จตามข้อ 6.2 ในวันที่มีการรับมอบแรงงานและรับแรงงานไม่ครบตามจำนวนในสัญญา " ฝ่ายที่หนึ่ง" จะไม่ได้ส่งเงินที่ "ฝ่ายที่สอง" ได้โอนมาให้ "ฝ่ายที่หนึ่ง" คืนเพราะว่าเงินจำนวนดังกล่าว ได้นำไปใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสารต่างๆ ให้กับแรงงานแล้ว.

มาตรา 7. ว่าด้วย การทำงานของแรงงาน

7.1 หาก " ฝ่ายที่สอง" เห็นว่า การทำงานของแรงงานมีพฤติกรรมในทำงานโดยไม่มีความรับผิดชอบ ยุยงให้เพื่อนร่วมงานกระด้างกระเดื่อง ไม่เชื่อฟังคำสั่งของผู้ควบคุมดูแลที่ "ฝ่ายที่สอง" ได้มอบหมาย หรือปฏิบัติผิดกฎระเบียบข้อบังคับของ "ฝ่ายที่สอง" ได้กำหนดไว้ตามกรอบของกฎหมายแรงงานไทย "ฝ่ายที่สอง" จะบอกเลิกสัญญาจ้างกับแรงงานหรือตักเตือนทำโทษอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่ "ฝ่ายที่สอง" เห็นสมควรก็ได้ตามกฎหมายแรงงานไทย

7.2 หากเป็นการเลิกสัญญาจ้างแรงงานตามข้อ 7.1 ซึ่งแรงงานจะยอมรับหรือไม่ก็ตาม "ฝ่ายที่สอง" จะไม่จ่ายค่าใช้จ่ายหรือเงินชดเชยใดๆ แก่แรงงาน และ "ฝ่ายที่สอง" จะแจ้งให้ "ฝ่ายที่หนึ่ง" ทราบ ก่อนที่จะเลิกจ้างอย่างน้อย 15 วัน(สิบห้าวัน) เพื่อจะได้ส่งแรงงานกลับประเทศ สปป. ลาว

มาตรา 8. ว่าด้วยการประกันแรงงานหลบหนี

8.1 ในกรณีแรงงานลาวที่จัดส่งโดย "ฝ่ายที่หนึ่ง" หลบหนี กลับประเทศ เมื่อ "ฝ่ายที่สอง" หรือกรณีใดที่แรงงานไม่สามารถปฏิบัติงานให้กับ "ฝ่ายที่สอง" ในเมื่อ "ฝ่ายที่สอง" ได้ทดลองเปลี่ยนแผนกทำงานให้แล้ว ซึ่งไม่ใช่ความผิดของ "ฝ่ายที่สอง" ตามกฎหมายแรงงานไทย ในระยะเวลานับแต่ส่งมอบแรงงานภายใน 3 เดือน (สามเดือน) "ฝ่ายที่หนึ่ง" ตกลงจะเป็นผู้จัดหาแรงงานทดแทน ตามมาตรา 2 และ มาตรา 6.1(การทดแทนแรงงานจะทดแทนเพียงครั้งเดียวหมายความว่าถ้าแรงงานที่ส่งไปทดแทนไม่สามารถทำงานได้หรือหลบหนีไปจากโรงงาน "ฝ่ายที่หนึ่ง" จะไม่ทดแทนแรงงานอีก)

8.2 ในกรณี "ฝ่ายที่หนึ่ง" ได้ทดแทนแรงงานใหม่ให้กับ "ฝ่ายที่สอง" เรียบร้อยแล้ว "ฝ่ายที่สอง" สามารถหัก เงินแรงงานได้ในส่วนที่หักจากแรงงานที่หลบหนีใช้หนี้ไม่ครบตามมาตรา 4 และมาตรา 5, ส่วนที่เหลือให้หักส่งให้ "ฝ่ายที่หนึ่ง" ตามมาตรา 4 จนครบ.

มาตรา 9 กำหนดระยะเวลาการจ้างแรงงาน และ การตอบสนองแรงงาน

9.1 สัญญาฉบับนี้ มีกำหนดระยะเวลา 2 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ..... และสิ้นสุดลงในวันที่

. . . . . เมื่อครบกำหนดตามสัญญาแล้ว หากยังไม่มีฝ่ายใดบอกเลิกสัญญา ให้ถือว่าคู่สัญญาทั้งสองตกลงที่จะต่อสัญญาออกไปอีก ภายใต้เงื่อนไขข้อบังคับแห่งสัญญานี้.

มาตรา 10 เกี่ยวกับสัญญา

10.1 เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ต้องการจะแก้ไข หรือเพิ่มเติมสัญญาฉบับนี้ จะต้องแจ้งความจำนงให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบเป็นหนังสือล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วัน(สามสิบวัน)

10.2 การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาฉบับนี้ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน เท่านั้น

10.3 เอกสารสำคัญต้องแจ้งเป็นหนังสือตามที่ได้กล่าวไว้ในสัญญาฉบับนี้ ให้จัดส่งถึงกันโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนหรือ EMS ไปยังที่อยู่ระบุไว้ข้างต้นในสัญญาฉบับนี้

10.4 สัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่ทั้งสองฝ่าย ได้ลงนามต่อหน้าพยานเป็นต้นไป จนกว่าจะมีการเลิกจ้างแรงงานหรือหมดอายุสัญญาจ้างงาน

10.5 ในกรณีเกิดข้อพิพาทในสัญญาจัดหางาน และสนองแรงงานในระหว่างสัญญาที่มีผลบังคับใช้ให้ทั้งสองฝ่ายจะใช้วิธีเจรจาประนีประนอมแก่กัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้นำข้อพิพาทดำเนินคดีที่ศาลประเทศที่เกี่ยวข้อง.

<u>สัญญาฉบับนี้ทำขึ้นที่ นครหลวงเวียงจันทน์ ประเทศ สปป. ลาว</u>

สัญญาฉบับนี้ทำขึ้นเป็นสองภาษา คือ ภาษาลาว และ ภาษาไทย ภาษาละสองฉบับ โดยมีข้อความตรงกันทุกประการทั้งสองฝ่ายได้อ่านและเข้าใจในสัญญาแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อต่อหน้าพยานไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งประทับตราเป็นสำคัญ (ถ้ามี) และคู่สัญญาได้ถือไว้ทั้งสองภาษาภาษาละฉบับ

นครหลวงเวียงจันทร์, วันที่.....

อำนวยการ

บริษัท..... (ฝ่ายที่สอง)

บริษัท[redacted] (ฝ่ายที่หนึ่ง)

ลงชื่อ.....

(.....)

ลงชื่อ.....

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

ลงชื่อ.....พยาน

(.....)

ภาคผนวก 3.4

ตัวอย่างสัญญาจัดหาแรงงาน ระหว่างนายหน้านำเข้าแรงงานตาม MOU ในประเทศไทย กับนายจ้างชาวไทย

ระหว่าง

บริษัท : [redacted]
โดย : [redacted]
ที่อยู่ : [redacted]
หมายเลขใช้สื่อสาร : [redacted]
ต่อไปนี้เรียกว่า : “ **ฝ่ายที่ 1** ”

กับ

นายจ้าง : **บริษัท** [redacted]
โดย [redacted] ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ
ผู้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน
ที่อยู่ : [redacted]
หมายเลขใช้สื่อสาร : โทรศัพท์ [redacted]
ต่อไปนี้เรียกว่า : “ **ฝ่ายที่ 2** ” หรือ “ **นายจ้าง** ”

ทั้ง 2 (สอง) ฝ่าย ได้ร่วมทำสัญญาตกลงกัน ดังนี้

1. คำนิยามในสัญญาฉบับนี้

1.1 คำว่า “ คนงาน ” หมายถึง คนงานสัญชาติลาวถูกกฎหมาย ที่ฝ่ายที่ 2 ต้องการจ้างไปทำงานในสถานประกอบการ

1.2 คำว่า “ สถานประกอบการ ” หมายถึง สถานที่ตั้งทำการโรงงานของฝ่ายที่ 2 ตามที่ระบุไว้ในสัญญาฉบับนี้

1.3 คำว่า “ฝ่ายที่ 1” หมายถึง [redacted]

2. หน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายที่ 1

2.1 ฝ่ายที่ 1 ตกลงจัดหาแรงงานที่ถูกกฎหมาย ตามคุณสมบัติที่ฝ่ายที่ 2 กำหนด จำนวน ... คน และส่งมอบให้ภายใน 60 วัน เว้นแต่ในกรณีไม่มีผู้สนใจมาสมัครงาน หรือมีแต่ไม่ครบจำนวน และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญานี้ เนื่องจากไม่พึงพอใจในข้อเสนอของฝ่ายที่ 2 ซึ่งฝ่ายที่ 1 ไม่สามารถบังคับได้

2.2 ตรวจสอบเอกสารใบอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) สำรวจสถานประกอบการ และสถานที่พักอาศัยคนงาน ของฝ่ายที่ 2

2.3 ประสานงานและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อไปนี้

2.3.1 อำนวยความสะดวกให้คนงานเดินทางไปเข้ารับการตรวจสุขภาพในโรงพยาบาลของรัฐของ สปป.ลาว

2.3.2 อำนวยความสะดวกให้คนงานเดินทางไปทำหนังสือเดินทาง (Passport)

2.3.3 จัดส่ง บัญชีรายชื่อคนงาน (Worker names' list) ให้กับกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานไทย

2.3.4 จัดส่ง บัญชีรายชื่อคนงาน (Worker names' list) พร้อมสำเนาหนังสือเดินทางและรูปถ่ายของคนงาน ขนาด 3 X 4 ซม. จำนวน 3 รูป ให้กับฝ่ายที่ 2 นำไปใช้ยื่นพร้อมแบบ ต.ท. 15 เพื่อขออนุญาตทำงานล่วงหน้าแทนคนงาน กับสำนักงานจัดหางานในเขตพื้นที่ ที่สถานประกอบการตั้งอยู่

2.3.5 ติดตามการอนุญาตให้คนงานเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรกับกระทรวงแรงงานสปป.ลาว และไทย

2.3.6 จัดเตรียมแบบฟอร์ม ต.ม.6 ให้กับคนงานก่อนเดินทางออกจากสปป.ลาว

2.3.7 จัดเจ้าหน้าที่ของฝ่ายที่1 เดินทางมากับรถที่รับส่งคนงานมายังสถานประกอบการของฝ่ายที่ 2

2.3.8 จัดเตรียมใบสมัครและส่งมอบคนงานให้ฝ่ายที่ 2 ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในเอกสารแนบท้ายของสัญญานี้

2.3.9 จัดเตรียมบัญชีรายชื่อให้กับฝ่ายที่ 2 เพื่อยื่นต่อกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานไทย

2.3.10 นำหนังสือเดินทางของคนงานเพื่อยื่นขอวีซ่า Non L-A จากสถานทูตไทย ณ กรุงเวียงจันทร์

2.3.11 นำพาคนงานเข้ารับการตรวจลงตรา ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองของสปป.ลาว และจุดผ่านแดนเข้าเมืองของไทย

2.4 ห้ามฝ่ายที่ 2 เดินทางเข้าไปในประเทศสปป.ลาวเพื่อติดต่อรับสมัครคนงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากฝ่ายที่ 1

2.5 ห้ามฝ่ายที่ 2 ดำเนินการใดๆ ที่เป็นการรับสมัครคนงานเกินจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาฉบับนี้ นอกจากจะมีการทำสัญญาใหม่เพื่อเพิ่มเติมจำนวนคนงาน

2.6 ห้ามฝ่ายที่ 2 เรียกเก็บค่าดำเนินการใดๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในสัญญาฉบับนี้ จากผู้สมัครงานหรือคนงานโดยเด็ดขาด ยกเว้น ผู้สมัครงานหรือคนงานคนๆ นั้น ยินยอมจ่ายเงินจำนวนนั้น ด้วยความสมัครใจ เพื่อประโยชน์แห่งตน

2.7 ฝ่ายที่ 1 ไม่อาจบังคับให้ผู้สมัครงาน เลือกมาทำงานกับฝ่ายที่ 2 ได้ ถ้าผู้สมัครงานคนๆ คนนั้น ไม่พึงพอใจในข้อเสนอของฝ่ายที่ 2

2.8 คนงานที่ส่งมอบให้ฝ่ายที่ 2 ทั้งหมด ถือว่าเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของฝ่ายที่ 1 ตลอดระยะเวลาที่คนงานคนๆ นั้น มีสิทธิ์ทำงานในประเทศไทย นับแต่วันแรกที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

2.9 รับเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน หรือข้อปรึกษาหารือจากฝ่ายที่ 2 และคนงาน เพื่อนำมาแก้ไขตามความเหมาะสม แต่หากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี ฝ่ายที่ 1 จะนำเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

2.10 ห้ามฝ่ายที่ 2 นำคนงานไปใช้งานผิดประเภทและหน้าที่นอกเหนือจากที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้างแรงงาน เว้นแต่คนงานยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร และหน้าที่ใหม่นั้นจะต้องไม่ใช่งานประเภทต้องห้ามของทางการ สปป.ลาว และไทย

2.11 ประเภทงานที่ทางการ สปป.ลาวไม่อนุญาตให้คนงานทำ มีดังนี้

2.11.1 งานใช้กำลังแบกหามของหนักขึ้นรถและเรือ การเดินเร่ขายสินค้าการทำงานตามท้องถนน

2.11.2 เป็นพนักงานบริการลูกค้าในร้านอาหาร ร้านคาราโอเกะ สถานบันเทิง หรือสถานที่ใดๆ ที่มีสภาพบ่งบอกว่าอาจจะมีธุรกิจขายบริการทางเพศแอบแฝง เป็นโสเภณีหรือนายหน้าจัดหาบริการทางเพศ บริการอาบอบนวดที่มีลักษณะขายบริการทางเพศ และขายอุปกรณ์ลามกอนาจาร

2.11.3 การก่อการร้าย นักสืบสอดแนม ขายความลับของชาติ ขายอาวุธ

2.11.4 เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทุกชนิดทุกประเภท

2.11.5 การงานทำในสถานที่ที่มีวัตถุอันตราย ที่มีรังสี ในโรงงานที่ไม่ได้มาตรฐานสำหรับการป้องกันสุขภาพ หรือการทำงานที่จะอาจทำให้เกิดติดเชื้อได้

2.11.6 การหาปลาในทะเลด้วยเรือขนาดเล็กและการจับสัตว์ดุร้ายที่เป็นอันตราย

2.11.7 หน้าที่ใดๆ ก็แล้วแต่ ตรวจสอบแล้ว เห็นว่าไม่เหมาะสม ไม่มีความชัดเจน และอาจนำไปสู่พฤติกรรมที่กล่าวถึงข้างต้น ทั้ง 7 ข้อ ได้

2.12 ในกรณีมีเหตุที่ทำให้คนงานคนๆ นั้น ได้รับความเสียหาย ฝ่ายที่ 1 หรือตัวแทน จะเป็นผู้เจรจาเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ให้กับคนงาน ยกเว้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะฝ่ายที่ 2 เป็นผู้กระทำ ก็ให้เป็นไปตามสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานคนๆ นั้น ทุกฉบับ และกฎหมายไทย

2.13 ในกรณีตรวจสอบพบว่าฝ่ายที่ 2 และ/หรือ คนงาน ไม่ปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใดในสัญญาฉบับนี้ จะแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแก้ไขให้ถูกต้อง หากพบว่ายังไม่มีการแก้ไข ก็จะดำเนินการตามเหตุผลที่เห็นสมควรต่อไป

2.14 ฝ่ายที่ 1 ยินยอมให้ฝ่ายที่ 2 หักเงินค้ำประกัน จำนวน 10 % ของเงิน 18,500 บาท คูณด้วยจำนวนคนงานที่ส่งมอบ ณ สถานประกอบการของฝ่ายที่ 2 เป็นระยะเวลา 10 เดือน หรือจนกว่าฝ่ายที่ 2 จะหักเงินคืนจากคนงานครบถ้วน ฝ่ายที่ 1 จึงจะถอนเงินค้ำประกันออกไปได้

3. หน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายที่ 2

3.1 เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้นำเข้าแรงงานต่างด้าวจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานไทย

3.2 เดินทางไปสอบสัมภาษณ์เพื่อคัดเลือกคนงาน [redacted] จำกัด ณ สถานที่ที่เปิดรับสมัครที่ สปป.ลาว เมื่อได้รับการแจ้งให้ทราบจากฝ่ายที่ 1 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ลงนามในสัญญาฉบับนี้

3.3 ค่าใช้จ่ายที่ฝ่ายที่ 2 สำรองจ่ายให้กับฝ่ายที่ 1 นำไปชำระให้กับบริษัทจัดหางานของประเทศ สปป.ลาว เพื่อเป็นเงินค่าใช้จ่ายของคนงานเกี่ยวกับการขออนุญาตทำงาน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ฝั่งสปป.ลาว จำนวน 18,500 บาท/คน ซึ่งฝ่ายที่ 2 จะหักเงินดังกล่าวคืนจากค่าแรงของคนงานงวดละ 925 บาท รวม 20 งวด (10 เดือน) โดยเริ่มหักค่าแรงตั้งแต่เดือนที่สองนับแต่วันเริ่มงานจนครบจำนวน 18,500 บาท สำหรับค่าโอนให้ฝ่ายที่ 1 เป็นผู้รับผิดชอบ

3.4 ในสองปีแรก ฝ่ายที่ 2 จะจ่ายเงินค่าที่ปรึกษาแรงงานให้กับฝ่ายที่ 1 จำนวน 3,000 บาท (สามพันบาทถ้วน) ต่อคน ตามจำนวนคนงานที่ปฏิบัติงานจริง ณ สถานประกอบการของฝ่ายที่ 2

3.5 ฝ่ายที่ 2 จะชำระค่าใช้จ่ายตามข้อ 3.3 และ 3.4 งวดที่ 1 เมื่อฝ่ายที่ 1 แจ้งรายชื่อแรงงาน (name list) ให้กับกรมจัดหางานและฝ่ายที่ 2 ทราบ เป็นเงิน 60 % ของเงิน 21,500 บาท ตามจำนวนรายชื่อแรงงาน

งวดที่ 2 จ่ายเมื่อคนงานมาถึงสถานประกอบการของฝ่ายที่ 2 เป็นเงิน 40 % ของเงิน 21,500 บาท ตามจำนวนคนงานที่ส่งมอบให้กับฝ่ายที่ 2

3.6 ค่าใช้จ่ายที่ฝ่ายที่ 2 รับผิดชอบเมื่อคนงานเดินทางมาถึงสถานประกอบการของฝ่ายที่ 2 ได้แก่

3.6.1 ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท/คน

3.6.2 ค่ายื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 7 (ต.ท.15) 100 บาท/คน

3.6.3 ค่าใบอนุญาตทำงาน (work permit) 2 ปี ปีละ 1,800 บาท

3.6.4 ค่ารถรับส่งคนงาน ณ จุดผ่านแดนฝั่งไทยมายังโรงงาน

3.7 รับมอบคนงานที่ผ่านการทำสัญญาจ้างกับฝ่ายที่ 2 แล้ว ทั้งหมด ณ จุดผ่านแดน ด่านตรวจคนเข้าเมืองตามฝ่ายที่ 1 กำหนดนับจากวันที่ฝ่ายที่ 1 แจ้งให้ทราบ ภายใน 7 วัน

3.8 ในวันรับมอบคนงาน หากมีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายที่ 1 ร่วมเดินทางไปส่งคนงานยังสถานประกอบการด้วย จะอำนวยความสะดวกและรับผิดชอบค่าที่พักโรงแรมระดับกลาง ไม่เกิน 2 ห้อง ไม่เกิน 2 คืน รวมทั้งค่าใช้จ่ายเดินทางขากลับ

3.9 นับจากวันที่คนงานได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร จะนำคนงานเข้ารับการตรวจสุขภาพ ในโรงพยาบาลของรัฐ ภายใน 3 วันทำการ หรือตามวันที่โรงพยาบาลกำหนด และไปขอรับบัตรอนุญาตทำงาน 2 ปี ให้คนงาน ภายใน 7 วัน ทำการ นับจากวันที่ผ่านการตรวจสุขภาพแล้ว พร้อมทำประกันสังคมให้คนงานในวันทำการถัดไปทันที

3.10 ถ่ายสำเนาหนังสือเดินทางหน้าที่มีรูปของคนงาน สำเนาใบอนุญาตให้ทำงาน 2 ปี (Work permit) ของกรมการจัดหางาน และสำเนาหลักฐานการทำประกันสังคม ของคนงานทุกคน ให้ฝ่ายที่ 1 ภายใน 30 วัน นับจากวันที่คนงานเดินทางถึงสถานประกอบการ

3.11 ก่อนวันที่คนงานจะเดินทางถึงสถานประกอบการ จะจัดเตรียมความพร้อมของสถานที่พักอาศัย เช่น หมอน ผ้าห่ม ที่รองนอน มุ้งหรือมุ้งลวด ห้องสุขา ห้องอาบน้ำ หญิง-ชาย อย่างเหมาะสมถูกสุขลักษณะโดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเดือนละ 30 บาท และมีร้านอาหาร-ร้านค้า ไว้บริการให้คนงานซื้อบริโภคและอุปโภคในราคาถูก

3.12 ในกรณีที่คนงานทำความเสียหายกับสิ่งของที่กล่าวถึงใน ข้อ 3.11 และห้องพักอาศัย คนงานจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามสภาพที่เกิดขึ้นจริงให้กับฝ่ายที่ 2

3.13 เมื่อคนงานเดินทางถึงสถานประกอบการแล้ว จะให้คนงานเริ่มต้นวันทำงาน ภายใน 48 ชั่วโมง

3.14 รายรับของคนงานแต่ละเดือน จะไม่น้อยกว่าที่ระบุไว้ในเอกสารแนบท้าย ของสัญญาฉบับนี้

3.15 จะมอบเอกสารกฎระเบียบของโรงงานที่จะใช้กับคนงาน ให้ฝ่ายที่ 1 ในวันลงนามในสัญญาฉบับนี้ และให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้

3.16 ในกรณีที่คนงานจะขอลางานชั่วคราว เพื่อเดินทางกลับประเทศ จะดำเนินการให้คนงาน ดังนี้

3.16.1 แจ้งให้ฝ่ายที่ 1 ทราบล่วงหน้า 15 วัน ก่อนคนงานออกเดินทาง ยกเว้นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

3.16.2 คนงานจะต้องเดินทางทั้งไปและกลับด้วยตนเอง ยกเว้นแรงงานหญิงที่ไม่เคยเดินทางตามลำพัง ฝ่ายที่ 2 และฝ่ายที่ 1 ต้องให้ความช่วยเหลือตามสมควรเพื่อความปลอดภัย

3.16.3 ก่อนเดินทางกลับ ฝ่ายที่ 2 จะนำหนังสือเดินทางของคนงานไปขอรับ Re-entry Visa จาก สตม. ที่อยู่ใกล้สถานประกอบการ โดยคนงานเป็นผู้ชำระค่าวีซ่านี้ จำนวน 1,000 บาท หรือตามความเป็นจริง

3.16.4 แจ้งเตือนให้คนงานต้องเข้ารับการตรวจลงตรา เข้า-ออก ในหนังสือเดินทาง จากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองทั้งไทยและลาวทุกครั้ง

3.16.5 แจ้งให้คนงานไปรายงานตัวกับบริษัท [redacted] จำกัด เพื่อขอรับ Exit visa ก่อนออกเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้ง และคนงานเป็นผู้ชำระค่าวีซ่านี้ จำนวน 500 บาท ให้กับบริษัท

3.17 ฝ่ายที่ 2 ต้องไม่ปฏิบัติ หรือกำหนดเงื่อนไข หรือระเบียบใดๆ ให้คนงานกระทำหรือไม่กระทำในสิ่งที่ขัดกับกฎหมาย และ/หรือ เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

3.18 เมื่อทราบว่า เกิดเหตุคนงานหายตัวไปจากสถานประกอบการหรือที่พักอาศัย ป่วยหนัก บาดเจ็บ สาหัส ประสบอุบัติเหตุร้ายแรง ตกเป็นผู้ต้องหาไม่ว่าคดีแพ่งหรืออาญา ถูกจับกุมดำเนินคดี เสียชีวิต หรือมีคู่ครองเป็นคนสัญชาติไทย ไม่ว่าจะจดทะเบียนสมรสด้วยกันหรือไม่ก็ตาม จะแจ้งให้ฝ่ายที่ 1 ทราบทันที

3.19 ในกรณีต้องการขอต่ออายุสัญญาจ้างแรงงานกับคนงานคนเดิมออกไปอีก หรือบอกเลิกสัญญา จะแจ้งให้ฝ่ายที่ 1 ทราบ ไม่น้อยกว่า 60 วัน แต่ถ้าการขอบอกเลิกสัญญานั้น เกิดจากความผิดของคนงานอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจจะนำความเสียหายมาให้กับฝ่ายที่ 2 หรือทำให้เกิดความเสียหายกับฝ่ายที่ 2 แล้ว ฝ่ายที่ 1 จะต้องพิจารณาเป็นกรณีพิเศษอย่างเร่งด่วน ภายใน 10 วันทำการ

3.20 จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาฉบับนี้ สัญญาจ้างแรงงาน

3.21 จะไม่นำข้อมูลการค้ำประกันตามที่กล่าวถึงใน เอกสารแนบท้าย ของสัญญาฉบับนี้ ไปเปิดเผยให้คนงานหรือผู้หนึ่งผู้ใดที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียรับรู้ ไม่ว่าจะเป็นทั้งทางตรงและทางอ้อม

3.22 ในกรณีหนังสือเดินทาง (Passport) ของคนงานหมดอายุ จะเป็นผู้ดำเนินการติดต่อขอต่ออายุกับสถานเอกอัครราชทูตสปป.ลาว หรือสถานกงสุลสปป.ลาว ประจำประเทศไทย โดยคนงานเป็นผู้ชำระค่าต่ออายุหนังสือเดินทางของตนเอง

3.23 จะส่งคนงานทุกคนคืนให้กับฝ่ายที่ 1 เมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างแรงงาน

3.24 เมื่อสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง จะจัดหาพาหนะเดินทางส่งคนงานกลับถึง ด่าน ตม. ไทย ณ จุดผ่านแดนที่คนงานเดินทางเข้ามา โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากคนงาน หรือออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้ยกเว้นคนงานที่ถูกบอกเลิกสัญญาจ้างเพราะมีความผิด หรือกระทำผิดสัญญาจ้าง

3.25 จะไม่ให้ข้อมูล และ/หรือ เอกสาร ใดๆ อันเป็นเท็จกับฝ่ายที่ 1

3.26 ฝ่ายที่ 2 เห็นดีที่จะให้ฝ่ายที่ 1 ติดตามตรวจสอบเงื่อนไขการทำงาน ที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวก และสวัสดิการของคนงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ณ สถานประกอบการของฝ่ายที่ 2

4. อายุสัญญาและการต่ออายุสัญญา

สัญญาฉบับนี้มีกำหนดระยะเวลาจ้าง 2 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ..... ถึง .....

เมื่อครบกำหนดสัญญาจ้างแรงงาน 2 ปี ฝ่ายที่ 2 และคนงาน มีความประสงค์จะขอต่ออายุสัญญาจ้างแรงงาน ต่อไปอีก 2 ปี ฝ่ายที่ 2 จะต้องแจ้งให้ฝ่ายที่ 1 ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน โดยจะมีค่าใช้จ่ายและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (ตามเอกสารแนบท้าย 3) ซึ่งฝ่ายที่ 2 และคนงานรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคนละครึ่ง

4.1 เงินค่าบริการและคุ้มครองแรงงาน 3,000 บาท ฝ่ายที่ 2 ออกสำรองให้คนงานและหักคืนจากคนงานได้ตามจำนวนงวดที่ตกลงกัน

4.2 ค่าตรวจสุขภาพ คนละ 600 บาท

4.3 ค่าอนุญาตให้มีถิ่นพำนัก (Stay permit) ในประเทศไทย 2 ปี จาก สตม. คนละ 1,900 บาท

4.4 ค่าต่ออายุบัตรทำงาน (Work permit) จาก กรมการจัดหางาน 2 ปี คนละ 1,000 บาท

4.5 ค่าธรรมเนียมยื่น ต.ท.15 คนละ 100 บาท

เงื่อนไขการชำระเงิน :- รวมค่าใช้จ่าย ตั้งแต่ ข้อ 4.2 ถึง 4.5 ให้ฝ่ายที่ 2 รับผิดชอบชำระโดยตรงให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทย

5. การแก้ไขสัญญา

5.1 ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย อันมีผลให้คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะได้รับความเสียเปรียบ หรือความเสียหายร้ายแรงจากการที่จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งสัญญาฉบับนี้ต่อไป คู่สัญญาฝ่ายที่จะได้รับความเสียหาย มีสิทธิที่จะเรียกร้องเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อขอให้มีการตกลงกันใหม่ และคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องประชุมกันภายใน 7 (เจ็ด) วัน นับแต่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้รับคำร้องเช่นว่านั้น เพื่อหาทางแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวโดยเร็ว และหากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันให้แก้ไขสัญญาฉบับนี้ได้ ก็ให้ทำเป็นสัญญา แก้ไข/เพิ่มเติม และลงนามร่วมกัน โดยในระหว่างการเจรจาตกลงกัน ให้สัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้อยู่

5.2 หากฝ่ายที่ 2 มีความต้องการคนงานเพิ่มจากจำนวนที่กำหนดไว้ในสัญญา ให้ฝ่ายที่ 2 แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ฝ่ายที่ 1 ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยให้ทำเป็นเอกสารแนบท้ายสัญญาและให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาฉบับนี้

6. การบอกเลิกสัญญา

การบอกเลิกสัญญาฉบับนี้ จะกระทำได้เมื่อมีเหตุสุดวิสัยอันไม่ใช่ความผิดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว และให้ถือว่าสัญญาฉบับนี้สิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วันนั้น

สัญญาฉบับนี้ทำขึ้นที่เมื่อวันที่ [redacted] รวมสองฉบับ ทั้งสองฝ่ายได้ตรวจและอ่านโดยตลอดแล้ว เห็นว่าถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่ได้ตกลงกันไว้ทุกประการ จึงลงลายมือชื่อพร้อมประทับตราสำคัญ (ถ้ามี) ไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยาน และคู่สัญญาต่างเก็บรักษาไว้ฝ่ายละฉบับ และให้มีผลบังคับใช้นับแต่ทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อเป็นต้นไป

ลงชื่อ.....ฝ่ายที่ 1
([redacted])

ลงชื่อ.....ฝ่ายที่ 2
([redacted])

ลงชื่อ.....พยาน
([redacted])

ลงชื่อ.....พยาน
([redacted])

ภาคผนวก 4.1 ยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์

เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายในที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง ต่อมากระทรวงแรงงานได้กำหนดยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ไว้ 7 ยุทธศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา กำหนดรูปแบบ วิธีการ แนวทางปฏิบัติ การเสนอแนะ การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงบประมาณ ในการดำเนินการแต่ละยุทธศาสตร์ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

คณะทำงานแต่ละคณะได้ร่วมกันกำหนดมาตรการในแต่ละยุทธศาสตร์เพื่อให้การบริหารและจัดระบบแรงงานข้ามชาติมีความเชื่อมโยงและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ เสนอมาตรการเปลี่ยนสถานะแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและสามารถทำงานได้ ซึ่งในที่นี้หมายถึงกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน จำนวน 2 แสนกว่าคนและกลุ่มที่ลักลอบทำงานอยู่จำนวนประมาณ 8 แสนกว่าคน นอกจากนี่ ยังได้มีมาตรการสำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่นำเข้ามาใหม่เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการที่เหมาะสมของนายจ้าง โดยมีกรอบและแนวทางการดำเนินการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ ดังนี้

1.1 กรอบการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ กำหนดไว้ 9 ประการ คือ

1) การจัดกลุ่มแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย

2) การเปลี่ยนสถานะแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย

3) การนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย

4) การพิจารณาอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานในประเทศไทย

5) การกำหนดค่าธรรมเนียม (Levy)

6) การกำหนดความรับผิดชอบของนายจ้าง

7) การกำหนดรูปแบบของบัตรอนุญาตและการพิสูจน์สัญชาติ

8) การจัดระบบให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานแบบมาเช้า-กลับเย็น บริเวณชายแดน

9) การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ

1.2 แนวทางการจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ

1) การจัดทำฐานข้อมูลรายพื้นที่ ซึ่งเป็นการจัดทำข้อมูลนายจ้าง/สถานประกอบการผู้ให้ที่พักพิง (เจ้าบ้าน) และคนต่างด้าวรายครัวเรือนและรายบุคคล โดยอาศัยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17 และกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

2) การจดทะเบียนนายจ้าง เพื่อทราบความต้องการแรงงานและให้นายจ้างยอมรับเงื่อนไขต่างๆที่กำหนด

3) การรับสมัครแรงงานไทย เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานไทยมีงานทำก่อนจ้างแรงงานข้ามชาติ

4) การพิจารณาจำนวนแรงงานข้ามชาติที่อนุญาต (Quota) พิจารณาจำนวนที่จะอนุญาตให้นายจ้างจ้างแรงงานข้ามชาติได้บนพื้นฐานความเป็นจริงของภาคเศรษฐกิจ

5) การอนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติ

(1) ระยะแรก อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองโดยให้กระทรวงมหาดไทยใช้อาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้คนต่างด้าวดังกล่าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานใช้อำนาจตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ออกประกาศกำหนดงานและประเภทกิจการที่จะให้คนต่างด้าวทำ

(2) ระยะต่อไป อนุญาตให้จ้างแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยปรับเปลี่ยนสภาพแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองที่อนุญาตไว้ให้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย และหากยังไม่เพียงพอกับความต้องการที่แท้จริงจึงจะนำแรงงานข้ามชาติใหม่เข้ามาทำงาน

(3) การปรับเปลี่ยนสภาพแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองที่อนุญาตไว้ให้เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ต้อทำการพิสูจน์สถานะของแรงงานข้ามชาติว่าเป็นบุคคลสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชาหรือไม่ ซึ่งประเทศต้นทางเป็นผู้พิสูจน์และออกเอกสารรับรองสถานะบุคคลให้โดยไม่ต้องเดินทางออำนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนประเทศต้นทางอาจจะให้เดินทางกลับไปพิสูจน์สัญชาติในประเทศตน

(4) การจ้างแรงงานข้ามชาติโดยถูกต้องตามกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 12(3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานเป็นกรรมกรในประเทศไทย โยกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของประเภทกิจการ พื้นที่ สัญชาติที่เข้ามาทำงาน การที่คนต่างด้าวจะต้องวางหลักประกันหรือเงินเพื่อการส่งกลับ และระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร กระทรวงแรงงานแก้ไข กระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536 เพื่อ

กำหนด ยกเว้นให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานในอาชีพกรรมกร ในประเภทกิจการที่ขาดแคลนแรงงานไทยและกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานข้ามชาติ

(5) กำหนดค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติไว้ 2 ส่วน คือแรงงานข้ามชาติต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ตรวจโรค ประกันสุขภาพ และทำบัตรในอนุญาตทำงาน รวม 3,450 บาท ส่วนในกรณีที่เป็นการจ้างแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบในเรื่องการประกันชีวิตและค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานข้ามชาติ (Levy) ด้วย

(6) การจัดตั้งศูนย์บริการแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้บริการข้อมูลตลาดแรงงานข้ามชาติทั่วประเทศ บริการด้านอุปสงค์ (Demand) และอุปาทาน (Supply) แรงการจ้าง งานต่างด้าว และรับจดทะเบียนกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงการจ้างแรงงานข้ามชาติทั้งนี้ภายใต้กรอบเงื่อนไขที่กระทรวงแรงงานกำหนด

(7) การควบคุมการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ โดยใช้พื้นที่อำเภอและจังหวัดควบคุมการเข้า-ออกของคนต่างด้าว อีกทั้งให้ประชาชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและแจ้งเบาะแสการเข้า-ออกของคนต่างด้าว

2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติ กำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย มีแนวทางการดำเนินงานใน 3 ลักษณะ คือ (1) การพัฒนาฝีมือแรงงานทดสอบและวัดความสามารถตามที่กำหนดในเงื่อนไข และ (2) กำหนดสัญญาจ้างมาตรฐาน โดยจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายแรงงาน (3) การประกันสังคม นายจ้างและลูกจ้างสู่ระบบภายหลังจากการทำ MOU แล้ว

3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้ามาทำงาน กำหนดมาตรการในการดำเนินการสกัดกั้นไว้ 3 มาตรการคือ

1) ดำเนินการจัดตั้งจุดตรวจจุดสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญบริเวณชายแดน

2) เพิ่มความถี่และคามเข้มข้นในการลาดตระเวนและ

3) ดำเนินการปิดล้อมตรวจค้นในพื้นที่เป้าหมาย และมีวิธีการการดำเนินการคือ (1) ตรวจและสกัดกั้นตามช่องทางสำคัญ โดยใช้หน่วยกองกำลังชายแดน และหน่วยกองร้อยทหารราบและทหารม้าตามบริเวณพื้นที่ตามแนวชายแดน และ (2) ตั้งหน่วยเฉพาะกิจที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานตรวจและสกัดกั้นเกิน 30-50 กิโลเมตรจากแนวชายแดน

4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง มีมาตรการปราบปรามและจับกุมอย่างจริงจังโดยกำหนดการดำเนินการไว้ คือ 1) เพิ่มความเข้มในมาตรการด้านการข่าวสืบสวนหาข่าว 2) จับกุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ที่ลักลอบเข้ามาอีกและถูกจับซ้ำ เพื่อดำเนินคดีตาม

กฎหมายและ 3) สืบสวนสอบสวนขยายผล เพื่อจับกุมนายจ้างหรือสถานประกอบการ ผู้นำพาและผู้พักพิงต้องถูกดำเนินคดี

5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติ มาตรการผลักดันและส่งกลับโดยกำหนดการดำเนินการไว้คือ 1) จับกุมและส่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ใกล้ที่สุด วิธีการโดยกักไว้ที่ห้องกักเพื่อรอการส่งกลับ 2) จัดทำทะเบียนประวัติแรงงานข้ามชาติ 3) ตรวจสอบเพื่อพิจารณาโทษ และ 4) ส่งกลับ

6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานข้ามชาติ มีมาตรการประชาสัมพันธ์ คือ 1) เน้นการประชาสัมพันธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายในการสร้างความตื่นตัว ก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และเกิดความร่วมมือ 2) รณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้นายจ้างลดการจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย มีวิธีการประชาสัมพันธ์ คือ (1) ใช้สื่อสิ่งพิมพ์ สติ๊กเกอร์ โปสเตอร์ (2) ใช้สื่อโทรทัศน์ จัดทำสปอร์ต สารคดี สกู๊ปข่าว ตัวอักษรวิ่ง (3) ใช้สื่อวิทยุ สัมภาษณ์ผู้บริหาร สปอร์ตสารคดี (4) ใช้สื่ออิเลกทรอนิกส์ Internet ตัวอักษรวิ่ง ตู้เอทีเอ็ม (5) ใช้สื่อบุคคลและการสร้างคันคูณในการประชาสัมพันธ์ และ (6) โครงการพิเศษเพื่อการรณรงค์สร้างแนวร่วมมวลชน

7. ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล มีเป้าหมายหลักคือ บริหารจัดการให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 409,339 คนเข้าสู่ระบบและเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจัดระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน มีแนวทางการดำเนินการ คือ 1) กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการติดตามประเมินผล 2) กำหนดปัจจัยความสำเร็จและตัวชี้วัดการดำเนินการของมาตรการหลักและมาตรการสนับสนุน (CSFs) และ 3) กำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดการดำเนินงานหลัก (KPIs) ทั้งนี้ได้กำหนดแผนการติดตามและประเมินผลใน 1 ปี (ต.ค. 46- ก.ย. 47)

เรียบเรียงโดย สุรพงษ์ กองจันทึก

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น

สภาทนายความ เผยแพร่ใน http://www.statelessperson.com/www/?q=node/3019

(สืบค้น 25 ธันวาคม 2553)

ภาคผนวก 4.2

สัญญาจ้างงานที่ใช้ในการจ้างแรงงานตาม MOU

สัญญาจ้างแรงงาน

สัญญาจ้างแรงงานนี้ทำขึ้นเมื่อ _____
ณ_____ ระหว่าง_____
ที่อยู่ปัจจุบัน_____
_____
(ซึ่งต่อไปในสัญญานี้จะเรียกว่า"นายจ้าง") ฝ่ายหนึ่งกับ
_____
ที่อยู่_____
_____
(ซึ่งต่อไปในสัญญานี้จะเรียกว่า " ลูกจ้าง") อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายตกลงทำสัญญาไว้ต่อกัน ดังมีข้อความต่อไปนี้

1. ตำแหน่งงานและอัตราค่าจ้าง

นายจ้างตกลงจ้างลูกจ้างทำงานและลูกจ้างตกลงรับจ้างทำงานให้นายจ้างในตำแหน่ง_____ อัตราค่าจ้าง_____ต่อเดือน/วัน/ชั่วโมง โดยตกลงจะจ่ายค่าจ้างให้ทุกวันที่_____ของเดือน

2. ระยะเวลาการจ้างและสถานที่ทำงาน

ระยะเวลาการจ้างมีกำหนด_____เดือน/ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ลูกจ้างเดินทางถึงประเทศไทย โดยมีสถานที่ทำงาน ณ_____
_____

การต่อระยะเวลาของสัญญานี้สามารถกระทำได้โดยการตกลงของทั้งสองฝ่าย

3. ชั่วโมงการทำงาน

ชั่วโมงการทำงานปกติไม่เกิน _____ ชั่วโมง/วัน และใน 1 สัปดาห์ทำงาน_____วัน

Employment Contract

This agreement is made on_____
at_____between_____
Address_____
_____
(hereinafter referred to as the "Employer") and
_____
Address_____
_____
(hereinafter referred to as the "Employee"). Both parties agree on the followings:

1. Job Assignment and Wages

The Employer hereby engages the Employee and the Employee agrees to work for the Employer in the capacity of_____ at the rate of _____per/hour/day/month. The wage shall be paid on_____day of the month.

2. Duration of Contract and Worksite

The duration of the contract is for_____ month/ year (s) starting from the day of arrival of the Employee in Thailand and the worksite is at_____
_____

The extension of this contract shall be mutually agreed upon between the Employer and the Employee

3. Working Hours

The working hours shall not exceed _____ hours a day, _____ days per week.

4. วันหยุด

4.1 นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์โดยได้รับค่าจ้างสัปดาห์ละ_____วัน

4.2 นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดตามประเพณีไทยโดยได้รับค่าจ้างปีละ_____วัน

4.3 เมื่อลูกจ้างทำงานครบ 1 ปี นายจ้างตกลงจัดให้ลูกจ้างหยุดพักผ่อนประจำปี โดยได้รับค่าจ้างเป็นเวลา_____วัน

5. ค่าล่วงเวลาและค่าจ้างในวันหยุด

5.1 ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานเกินเวลาทำงานปกติ นายจ้างต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้ลูกจ้างในอัตรา_____

5.2 ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในวันหยุดให้ลูกจ้างในอัตรา _____ชั่วโมง/วัน

6. อาหาร

นายจ้างตกลงจัดอาหารให้ลูกจ้างทุกวันทำงาน วันละ 3 มื้อ โดยค่าใช้จ่ายให้ตกลงกันเองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

7. ที่พัก

นายจ้างตกลงจะจัดที่พักอาศัยที่ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะให้แก่ลูกจ้าง โดยค่าใช้จ่ายเรื่องที่พักให้ตกลงกันเอง ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

8. ค่ารักษาพยาบาล

นายจ้างตกลงจัดให้มีหรือจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ลูกจ้างตลอดระยะเวลาของสัญญา ทั้งในกรณีประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานและกรณีเจ็บป่วยอื่น ตลอดจนจ่ายค่าจ้างระหว่างพักรักษาตัวและค่าทดแทนตามกฎหมาย

ในกรณีที่ลูกจ้างเสียชีวิต ค่าใช้จ่ายในการจัดการศพให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ

4. Holiday and Leave

4.1 The Employer shall arrange for the Employee _____ day(s) off weekly with regular pay.

4.2 The Employer shall arrange for the Employee _____ days off per year on Thai official holidays with regular pay.

4.3 Annual leave of _____ days shall be allowed by the Employer for the Employee when completed one year employment with regular pay.

5. Overtime

5.1 If the Employee works more than the usual hours on the regular working day, the Employee shall be paid extra for overtime by the Employer at the rate of_____

5.2 If the Employee works on holidays, the Employee shall be paid extra for overtime by the Employer at the rate of _____per hour/day

6. Food

The Employer shall provide to the Employee three meals a day of working day and the food expenses depend on the agreement of the Employer and the Employee.

7. Accommodation

The Employer shall provide the Employee safe and hygienic accommodation and the accommodation expenses depend on the agreement of the Employer and the Employee.

8. Medical Treatment

In the event of the Employee's illness or accident caused by work during the period of the contract, the Employer shall both provide all necessary medical treatment free of charge to the Employee, and in the meantime pay regular wage and compensation on terms not less than those stipulated by the law.

In the event of death of the Employee, all expenses of managing the body will be under responsibility of the Employer.

9. ค่าเดินทาง

นายจ้างจะจ่ายค่าเดินทางของลูกจ้างถึงประเทศไทย รวมทั้งจัดพาหนะรับส่งลูกจ้างจนถึงที่พัก และจ่ายค่าโดยสารกลับภูมิลำเนาของลูกจ้างในกรณีทำงานครบสัญญา ยกเว้นกรณีที่เป็นความผิดของลูกจ้าง หรือบอกเลิกสัญญา

10. ข้อบังคับ

10.1 ลูกจ้างต้องเชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของบริษัทนายจ้าง ซึ่งกำหนดขึ้นภายใต้เงื่อนไขกฎหมาย และให้ความเคารพต่อขนบธรรมเนียมประเพณีไทย

10.2 ลูกจ้างต้องทำงานให้กับนายจ้างเท่านั้น ไม่ไปทำงานให้กับบุคคลอื่น

10.3 ลูกจ้างต้องไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะชุมนุมประท้วงหรือรวมตัวกระทำการในสิ่งผิดกฎหมาย

11. การบอกเลิกสัญญา

11.1 กรณีนายจ้างประสงค์บอกเลิกสัญญา นายจ้างต้องบอกกล่าวให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้า 1 เดือน หรือจ่ายเงินค่าจ้าง 1 เดือน แทนการบอกเลิกสัญญา หรือให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานไทย รวมทั้งนายจ้างต้องจ่ายค่าเดินทางกลับประเทศให้แก่ลูกจ้างด้วย

11.2 กรณีลูกจ้างประสงค์บอกเลิกสัญญา ลูกจ้างต้องบอกกล่าวให้นายจ้างทราบล่วงหน้า 1 เดือน และต้องจ่ายค่าเดินทางกลับประเทศด้วยตนเอง

12. อื่น ๆ

12.1 นายจ้างจะต้องอพยพลูกจ้างไปอยู่ในสถานที่ปลอดภัย เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ เช่น ภัยธรรมชาติ การจลาจล การสู้รบ หรือการสงคราม และถ้าสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยให้ทำงานต่อไป นายจ้างต้องส่งลูกจ้างกลับประเทศโดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

12.2 เงื่อนไขอื่นที่มิได้ระบุในสัญญานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

9. Travel and Transportation

The employer shall pay for the cost of Employee's traveling to Thailand as well as pay the arrangement for transportation to his assigned housing. The Employer shall also pay for the cost of the return traveling of the Employee to his country after he finish his working contract, except that the Employee is at fault or terminates the contract.

10. Obligation

10.1 The Employee shall abide by the rules and regulations of the Employer's company stipulated in conformity with the law,and shall respect the Thai traditions and customs.

10.2 The Employee shall work only for the Employee's company.

10.3 The Employee shall not engage in any unlawful activities such as protest or demonstration.

11. Termination of the Contract

11.1 In case the Employer terminates the contract, the Employer shall give one month notice to the Employee, or pay one month wage in lieu of giving notice, or otherwise act in conformity with the Thai labour law. The Employer shall thereby pay for the cost of the return travel of the Employee to his country.

11.2 In case the Employee terminates the contract, the Employee shall give a one month notice to the Employer and shall pay for his own expenses.

12. Others

12.1 In the event of natural disaster, riot, fighting or war the Employer shall evacuate the Employee to the safe area, and if the situation is no longer conducive for the continuity of work, the Employer shall repatriate the Employee and shall pay for all the expenses of the repatriation.

12.2 Other conditions not mentioned in this contract shall be in accordance with the stipulations of the law.

12.3 ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญานี้ข้อหนึ่งข้อใด หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งสัญญานี้ นายจ้างยินยอมรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ลูกจ้างทุกประการ .

สัญญาฉบับนี้ทำขึ้นทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ โดยจัดทำขึ้นเป็นสองฉบับมีข้อความถูกต้องตรงกัน คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างถือไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ

คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเข้าใจข้อความในสัญญานี้ จึงได้ลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยาน

ลงชื่อ _____นายจ้าง
(_____)

ลงชื่อ _____ลูกจ้าง
(_____)

ลงชื่อ _____พยาน
(_____)

ลงชื่อ _____พยาน
(_____)

12.3 In case the Employer fails to implement any of the conditions agreed in this contract, in full or in part, the Employer shall be responsible for all the losses incurred to the employee.

Done in duplicate, one in both Thai and English, each being equally authentic, each party holding one copy.

In witness whereof, the undersigned, having fully understood the contents of the contract stated herein, have signed this agreement.

Signature_____Employer
(_____)

Signature_____Employee
(_____)

Signature_____Witness
(_____)

Signature_____Witness
(_____)

ประวัตินักวิจัย

พฤกษ์ เถาถวิล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จบการศึกษาระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทำงานวิจัยมาหลายชิ้นเช่น *วิถีการค้าชายแดน : โลกาภิวัติ การควบคุม และการต่อรอง กรณีศึกษาการค้าของผู้ค้าร่ายย่อยในพื้นที่พรมแดนไทย-ลาว (2550)* , *การปรับเปลี่ยนการผลิตเข้าสู่สวนยางพาราของเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : นโยบายรัฐ ตลาด และกลยุทธ์การปรับตัวของครัวเรือนเกษตรกร (2553)* มีบทความตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ และบทความในสื่อมวลชนจำนวนหนึ่ง สามารถเข้าดูผลงานวิชาการได้ที่ https://sites.google.com/site/pruektt/

สุธีร์ สาตราคม จบการศึกษาปริญญาตรีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผ่านการทำงานหลายอาชีพ เคยเป็นพัฒนากร เป็นนักข่าวอิสระ เชี่ยวชาญการทำข่าวในประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะลาว กัมพูชา และเวียดนาม เป็นผู้ช่วยวิจัยให้แก่โครงการวิจัยหลายชิ้น ปัจจุบันประกอบธุรกิจการค้าชายแดน